

Unions- und verfassungsrechtliche Zulässigkeit
eines Mindestlohnabschlags für Saisonbeschäftigte
in der Landwirtschaft

Gutachten

erstattet dem

Deutschen Bauerverband e. V. (DBV), dem Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e. V. (GLFA), der Bundesvereinigung der Erzeugerorganisationen Obst und Gemüse e. V. (BVEO), dem Deutschen Raiffeisenverband e. V. (DRV), dem Deutschen Weinbauverband e. V. (DWV), den Familienbetrieben Land und Forst e. V. (FaBLF), der Union der Deutschen Kartoffelwirtschaft e. V. (UNIKA) sowie dem Zentralverband Gartenbau e. V. (ZVG)

von

Prof. Dr. iur. Christian Picker

Universitätsprofessor und

Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht und Arbeitsrecht

an der Eberhard Karls Universität Tübingen

unter Mitwirkung von

Ass. iur. Jonas Lohrmann

Wissenschaftlicher Mitarbeiter ebenda

im

März 2026

Inhaltsverzeichnis

A. BEFUND UND FRAGEN.....	1
I. Befund	1
1. Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns 2015–2027	1
2. Spezifische Mindestlohn Betroffenheit der Sonderkulturbetriebe	2
3. Negative Auswirkungen auf den Obst- und Gemüseanbau in Deutschland	5
4. Das dazu konträre Interesse der Allgemeinheit an Versorgungssicherheit	10
II. Fragen	14
III. Gang der Untersuchung	14
B. RECHTLICHE WÜRDIGUNG	16
I. Verfassungs-, Unionsrechtskonformität sowie Funktionalität des MiLoG	16
1. Keine rechtliche Gebotenheit eines gesetzlichen Mindestlohns	16
2. Rechtfertigung der mit dem MiLoG verbundenen Grundrechtseingriffe	20
a. Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG	20
[1] Schutzbereich und Eingriff	20
[2] Rechtfertigungsgründe des MiLoG	22
[a] Schutz der Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme	22
[b] Schutz der Privatautonomie der Niedriglohnempfänger	24
[c] Nicht: Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums	25
[3] Verhältnismäßigkeit	28
[a] Eingriffsintensität von Höhe und Funktion des Mindestlohns abhängig	28
[b] Tarifaufonomieschonende Ausgestaltung durch das MiLoG 2015	29
i. Prinzipielle Beachtung des Subsidiaritätsprinzips	29
ii. Arbeitsmarktgerechte Zielvorgaben, § 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG	31
iii. Orientierung an der Tariflohnentwicklung, § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG	32
iv. Gesetzliche Ausnahmen vom Mindestlohn, § 22 MiLoG	33
v. Fortlaufende Evaluation des Mindestlohns, § 9 Abs. 4 MiLoG	33
vi. Verfahrensrechtlicher Schutz durch die Mindestlohnkommission	34
[c] Living wage als verfassungswidriger Eingriff in die Tarifaufonomie	35
i. Kein Funktionswandel durch MiLoEG 2022 und MiLo-RL	35
ii. Konsequenz: Unwirksamkeit der MiLoV5 vom 5.11.2025	37
iii. Living wage als verfassungswidrige Usurpation der Tarifaufonomie	39
[4] Ergebnis	43

b.	Arbeitsvertragsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	43
[1]	Schutzbereich und Eingriff	44
[2]	Rechtfertigung von Höhe und Funktion des Mindestlohns abhängig	45
[3]	Ergebnis	48
c.	Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG	48
3.	Ergebnis.....	49

II. Funktionsgerechtigkeit und Kohärenz von Mindestlohnabschlägen..... 50

1.	Ziel: Vertragliche Austausch-, nicht soziale Bedarfsgerechtigkeit.....	51
2.	Zulässigkeit von Mindestlohnausnahmen und -abschlägen.....	53
a.	Exkurs: Tarifdispositivität des gesetzlichen Mindestlohns.....	53
b.	De lege lata: Keine absolute Mindestlohnuntergrenze	54
[1]	Die Regelungsziele des MiLoG determinieren dessen Ausgestaltung.....	55
[2]	Die gesetzlichen Mindestlohnausnahmen nach § 22 MiLoG.....	55
[3]	Die früheren branchenspezifischen Ausnahmen nach § 24 MiLoG a. F.....	56
[4]	Das Gebot der branchenspezifischen Evaluation, § 9 Abs. 4 MiLoG.....	57
[5]	Die egalitäre Ambivalenz von Mindestlohnausnahmen.....	58
c.	Fazit: Funktionsgerechtigkeit von Ausnahmen und Abschlägen	59
3.	Weitergehend: Gebotenheit von Mindestlohnabschlägen?.....	62
a.	Bekämpfung und Verhinderung von Arbeitslosigkeit	62
b.	Mindestlohnbedingte „Sonderopfer“ für bestimmte Branchen	65
c.	Fazit: Pflicht zur (nachträglichen) Korrektur bei branchenspezifischen Verwerfungen 68	
4.	Fazit: Funktionsgerechtigkeit und Kohärenz eines Mindestlohnabschlags für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft	69
a.	Die spezifische Mindestlohnbetroffenheit der Sonderkulturbetriebe.....	69
b.	Die dadurch bedingte Schwere der Grundrechtseingriffe	71
c.	Die fehlende Rechtfertigung dieser Grundrechtseingriffe	73
[1]	Kein weitergehender Schutz der Privatautonomie geboten	73
[2]	Kein Schutz der sozialen Sicherungssysteme möglich	74
[3]	Hilfsweise: Keine Sicherung des Existenzminimums möglich.....	75
[4]	Hilfsweise: Living wage weder zulässig noch möglich	76
5.	Ergebnis.....	78

III. Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote 81

1.	Verfassungsrechtlicher Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG.....	81
a.	Vorliegen einer relevanten Ungleichbehandlung.....	81
b.	Prüfungsmaßstab: Von der (bloßen) Willkürkontrolle bis zur (strengen) Verhältnismäßigkeitsprüfung	82
[1]	Maßstabsbildende Kriterien	83

[a]	Keine Freiheitsrechte betroffen.....	83
i.	Kein Eingriff in ein Freiheitrecht	83
ii.	Schutzdimension eines Freiheitsrechts berührt?.....	84
[b]	Keine Nähe zu den Merkmalen des Art. 3 Abs. 3 GG	85
[c]	Bestehende „Verfügbarkeit“	85
[d]	Keine personen-, sondern nur sach- und verhaltensbezogene Ungleichbehandlung.....	86
[e]	Geringes Ausmaß der Ungleichbehandlung	86
[f]	Komplexe Zusammenhänge.....	87
[g]	Gewährende Staatstätigkeit	88
[2]	Ergebnis	88
c.	Rechtfertigung am strengen Maßstab der Verhältnismäßigkeit.....	89
[1]	Legitime Zwecke der Ungleichbehandlung	89
[a]	Interner Zweck: Funktionsgerechte Ausgestaltung des Mindestlohns	89
[b]	Externer Zweck: Sicherung des Selbstversorgungsgrades	90
[2]	Geeignetheit und Erforderlichkeit.....	90
[a]	Funktionsgerechte Ausgestaltung	91
[b]	Sicherung des Selbstversorgungsgrades.....	92
[3]	Angemessenheit	93
[a]	Spezifische Mindestlohnbetroffenheit und dadurch bedingte Schwere der Grundrechtseingriffe.....	94
i.	Spezifische Mindestlohnbetroffenheit der (Saisonkräfte in der) Landwirtschaft	94
ii.	Besondere Schwere der Grundrechtseingriffe	94
[b]	Eingeschränkte Funktionalität des Mindestlohns bei den Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft.....	95
[c]	Geringe Intensität der Ungleichbehandlung – weiterhin hohes Schutzniveau ...	96
[d]	Verfassungsrechtliche Relevanz der Sicherung der Selbstversorgung.....	97
[e]	Zudem: Gebot kohärenter und folgerichtiger Ausgestaltung von Gesetzen.....	99
[f]	Ergebnis	100
d.	Jedenfalls: Vorliegen sachlicher Gründe im Rahmen einer Willkürkontrolle	100
[1]	Branchenspezifische Unterscheidung	101
[2]	Brancheninterne Unterscheidung	103
[3]	Kombination der branchenspezifischen- und -internen Unterscheidung	104
e.	Ergebnis.....	105
2.	Unionsrechtliche Diskriminierungsverbote	105
a.	Arbeitnehmerfreizügigkeit und Freizügigkeits-VO.....	106
[1]	Keine unmittelbare Diskriminierung	106
[2]	Mittelbare Diskriminierung?.....	106

[a]	Mittelbare Benachteiligung?	106
[b]	Rechtfertigung	108
i.	Kohärentes Mindestlohnkonzept	109
ii.	Versorgungssicherheit	112
iii.	Geeignetheit und Erforderlichkeit	114
b.	Mindestlohn-Richtlinie, Art. 6 Abs. 1	114
[1]	Abweichungen vom Mindestlohn grundsätzlich zulässig	115
[2]	Grundsätze der Nichtdiskriminierung	116
[3]	Verhältnismäßigkeit	116
c.	Saisonarbeiter-Richtlinie, Art. 23 Abs. 1 Uabs. 1 a)	118
[1]	Kein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot	118
[2]	Keine Ausdehnung dieses Gleichbehandlungsgebots gegen den Wortlaut	119
d.	Befristungs-Richtlinie, § 4 Nr. 1 Befr-RV	121
[1]	Problem: Kein vergleichbarer Dauerbeschäftigter	121
[2]	Zudem: Keine alleinige Kausalität der Befristung für die Schlechterbehandlung	122
[3]	Jedenfalls: Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund	123
e.	Keine weitergehenden Anforderungen aus Art. 18 AEUV und Art. 20, 21 GRCh ...	124
f.	Ergebnis	125

C. ZUSAMMENFASSUNG126

I. Verfassungs-, Unionsrechtskonformität sowie Funktionalität des MiLoG 126

II. Funktionsgerechtigkeit und Kohärenz von Mindestlohnabschlägen..... 127

III. Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote 132

IV. Ergebnis..... 135

D. LITERATURVERZEICHNIS.....1

A. Befund und Fragen

Der Deutsche Bauerverband e. V. (DBV), der Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e. V. (GLFA), die Bundesvereinigung der Erzeugerorganisationen Obst und Gemüse e. V. (BVEO), der Deutsche Raiffeisenverband e. V. (DRV), der Deutsche Weinbauverband e. V. (DWV), die Familienbetriebe Land und Forst e. V. (FaBLF), die Union der Deutschen Kartoffelwirtschaft e. V. (UNIKA) sowie der Zentralverband Gartenbau, vertreten durch Frau Rechtsanwältin Nicole Spieß, Hauptgeschäftsführerin des GLFA, haben uns gebeten, gutachterlich zu klären, ob und inwieweit ein Abschlag i. H. v. 20% auf den jeweils geltenden gesetzlichen Mindestlohn für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft unions- und verfassungsrechtlich zulässig ist.

Dieser Bitte kommen wir hiermit gerne nach.

I. Befund

Dabei legen wir unserem Rechtsgutachten folgenden Befund zugrunde:

1. Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns 2015–2027

Der Gesetzgeber hatte den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn bei seiner Einführung zum 1.1.2015 mit 8,50 € brutto pro Zeitstunde bewusst niedrig bemessen. Auch die weiteren Mindestloohnerhöhungen in den Jahren 2016–2022 waren mit 8,84 € (1.1.2017), 9,19 € (1.1.2019), 9,35 € (1.1.2020), 9,50 € bzw. 9,60 € (1.1. bzw. 1.7.2021) sowie 9,82 € (1.1.2022) moderat; der Mindestlohn stieg in diesem Zeitraum pro Jahr nur um etwa 2% – konkret um etwa 4% (zum 1.1.2017 sowie zum 1.1.2019), um 2% (zum 1.1.2020) sowie um nur 1,6% (zum 1.1.2021). Die prozentualen Steigerungen des gesetzlichen Mindestlohns entsprachen damit nahezu exakt der Tariflohnentwicklung im entsprechenden Zeitraum.

Überdurchschnittlich stark stieg der gesetzliche Mindestlohn erstmals 2022: Der Mindestlohn wurde hier zunächst zum 1.7.2022 um 8,9% auf 10,45 € und anschließend zum 1.10.2022 außerplanmäßig durch das sog. Mindestloohnerhöhungsgesetz (MiLoEG) um fast 15% auf 12 € erhöht; insgesamt wurde der Mindestlohn damit im Laufe nur eines Jahres um über 22% erhöht. Dagegen stiegen die Tariflöhne in

diesem Zeitraum nominal nur um 2,7%, so dass der Mindestlohn deutlich stärker stieg als die Tariflöhne. Der Mindestlohn stieg nämlich von Januar 2020 bis September 2023 um 28,3%, die Tariflöhne im selben Zeitraum hingegen nur um 6,5%.¹ In den Jahren 2024 und 2025 stieg der Mindestlohn zunächst wieder moderat – auf 12,41 € und damit um 3,4% (1.1.2024) sowie auf 12,82 € und somit um 3,3% (1.1.2025).

Aktuell ist der Mindestlohn durch die Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung (MiLoV5) vom 5.11.2025² gegenüber 2025 erneut deutlich erhöht worden: Zum 1.1.2026 ist er um 8,4% auf 13,90 € gestiegen und zum 1.1.2027 soll er um weitere 5,04% auf 14,60 € steigen; der gesetzliche Mindestlohn steigt folglich mit insgesamt 13,88% wieder deutlich stärker als die Tariflöhne, die in den letzten beiden Jahren insgesamt nur um 9,5% gestiegen sind.

2. Spezifische Mindestlohn Betroffenheit der Sonderkulturbetriebe

Diese erneut überdurchschnittlich starken Mindestloohnerhöhungen stellen viele deutsche Sonderkulturbetriebe, mithin diejenigen Landwirte, die Gemüse (etwa Spargel, Salat, Bundmöhren und Frühlingszwiebeln), Obst (etwa Erdbeeren, Heidelbeeren, Himbeeren, Weintrauben, Kirschen und Äpfel), Wein und Hopfen saisonal anbauen und ernten, vor existenzielle Probleme.

Diese mindestlohninduzierten Probleme skizziert eine aktuelle Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg vom 24.7.2025³ auf eine Anfrage von Abgeordneten der Partei Bündnis 90/Die Grünen sehr klar. Und diese Probleme wurden auch bereits im Rahmen

¹ <https://iab-forum.de/mit-der-erhoehung-auf-12-euro-liegt-die-entwicklung-des-gesetzlichen-mindestlohns-ueber-der-tariflohn-und-preisentwicklung/> [15.2.2026].

² BGBl. 2025 I Nr. 268.

³ „Beschäftigung in der Landwirtschaft: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die heimische Agrarwirtschaft – Einfluss von Arbeitskosten auf Wettbewerb und Betriebsgewinne“ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025.

einer wissenschaftlichen Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission vom Januar 2022⁴ – mithin noch vor der erstmaligen überdurchschnittlichen und außerplanmäßigen Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € durch das MiLoEG zum 1.10.2022 – eingehend untersucht und erörtert.

Die spezifische „Mindestlohn Betroffenheit“ der deutschen Obst-, Gemüse- und Weinbauern ist durch diese (branchen-)spezifischen Rahmenbedingungen begründet: Der saisonale Anbau von Obst, Gemüse und Wein ist besonders arbeitszeit- und damit lohnintensiv; der Anteil der Lohnkosten am Erzeugerpreis ist dadurch mit bis zu 60% besonders hoch.⁵ Zudem wird ein großer Teil an saisonalem Obst und Gemüse auch künftig vorwiegend in Handarbeit geerntet werden (müssen), da eine (weitere) Mechanisierung und Automatisierung der Ernte von Sonderkulturen entweder (noch) nicht (etwa bei Spargel, Erdbeeren und Himbeeren) oder nur begrenzt (etwa bei Äpfeln, Weintrauben und Kirschen) technisch und wirtschaftlich möglich ist.⁶

Zur Ernte in den Sonderkulturen werden überwiegend sog. Saisonbeschäftigte eingesetzt, die in der Regel (nur) den gesetzlichen Mindestlohn erhalten. Innerhalb des Wirtschaftszweigs „Land-/Forstwirtschaft, Fischerei“, in dem 37% aller Beschäftigungsverhältnisse von der aktuellen Erhöhung des Mindestlohns auf 13,90 € betroffen sind und der gleich nach dem „Gastgewerbe“ der mindestlohnintensivste Wirtschaftszweig ist⁷, ist der saisonale Obst-, Gemüse- und Weinanbau somit am stärksten von der aktuellen Mindestlohnerhöhung betroffen.

⁴ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), passim.

⁵ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 13; <https://www.landtag-bw.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/gesetzlicher-mindestlohn-belastet-agrarbetriebe-landwirtschaftsausschuss-warnt-vor-verlust-regionaler-produktion-601376> [10.2.2026].

⁶ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 4. Ferner Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 13; Herlitzius, Schwäbisches Tagblatt v. 16.1.2026, S. 3.

⁷ Statistisches Bundesamt (Destatis) Pressemitteilung Nr. 025 vom 22. Januar 2026, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2026/01/PD26_025_62.html [10.2.2026].

Die Arbeitsverhältnisse der Saisonbeschäftigten sind wegen der Saisonalität des Arbeitsanfalls zeitlich befristet; der Befristungszeitraum umfasst – abhängig vom Ernte- und Pflegezeitraum der jeweils angebauten Sonderkultur – typischerweise zwei bis drei Monate.⁸ Die Herkunft der Beschäftigten ist an sich irrelevant; tatsächlich handelt es sich aber meist um osteuropäische Arbeitnehmer, die ihren Wohnsitz in ihrem Heimatland behalten.⁹ Grund dafür ist, dass deutsche Arbeitskräfte für die körperlich anstrengende, zeitlich befristete und vergleichsweise gering entlohnte Arbeit in den Sonderkulturen kaum verfügbar sind; dagegen ist diese Tätigkeit für osteuropäische Saisonarbeitskräfte attraktiv, da der deutsche Mindestlohn erheblich über dem Arbeitslohn liegt, den sie in ihren Herkunftsländern erzielen können.¹⁰

Da die Löhne in Polen aufgrund der dort positiven ökonomischen Entwicklung deutlich gestiegen sind, ist dieses EU-Land nicht mehr das wichtigste Herkunftsland von Saisonbeschäftigten; vielmehr kommen diese zunehmend aus Rumänien, Bulgarien oder Georgien. Laut der Bundesregierung existieren jedoch keine statistischen Erhebungen zu Saisonbeschäftigten, die nach deren „Staatsangehörigkeit“ differenzieren.¹¹ Die Besonderheiten der Saisonarbeit – zeitliche Befristung der Arbeitsverträge auf wenige Monate, Entlohnung der überwiegend osteuropäischen Arbeitnehmer (nur) zum gesetzlichen Mindestlohn – sind damit der konkreten Tätigkeit in dieser Branche geschuldet – und damit *rein tätigkeitsbezogen*.¹²

⁸ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. IX.

⁹ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. IX, X.

¹⁰ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 53.

¹¹ BT-Drs. 21/3684, S. 2.

¹² Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. IX und S. 7.

Die besagte Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg vom 24.7.2025¹³ fasst die besondere Mindestlohn Betroffenheit des saisonalen Obst-, Gemüse- und Weinanbaus in Deutschland wie folgt zusammen:

„Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 sowie dessen schrittweise Anhebung in den Folgejahren haben unmittelbare Auswirkungen auf die Kostenstruktur in der Landwirtschaft. Besonders landwirtschaftliche Sonderkulturen mit hohem Handarbeitsbedarf sind von Lohnkostensteigerungen besonders betroffen.“¹⁴

3. Negative Auswirkungen auf den Obst- und Gemüseanbau in Deutschland

Folglich werden die ohnehin schon sehr hohen Arbeits- und Lohnkosten im deutschen Obst-, Gemüse- und Weinbau durch die aktuelle Mindestlohnerhöhung erneut sprunghaft und deutlich steigen. Das betriebliche Lohnniveau wird dadurch sogar insgesamt deutlich angehoben, da die Landwirte auch die Löhne ihrer mitunter besser verdienenden (festangestellten) Arbeitnehmer, die nicht direkt von der Mindestlohnerhöhung betroffen sind, aus Gründen innerbetrieblicher Lohngerechtigkeit (sog. Lohnabstandsgebot) entsprechend erhöhen müssen.¹⁵ Entsprechend stark ist der Personalkostenaufwand je Hektar gestiegen, wie die Buchführungsergebnisse aus dem Testbetriebsnetz des Bundesministeriums für Landwirtschaft belegen.¹⁶

Diese gestiegenen und weiter steigenden Kosten werden die in Deutschland dominierenden kleinen und mittleren Obst- und Gemüseanbaubetriebe angesichts der starken (außer-)europäischen Konkurrenz, der besonderen Marktmacht des deutschen Lebensmitteleinzelhandels sowie der fehlenden Zahlungsbereitschaft der

¹³ „Beschäftigung in der Landwirtschaft: Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die heimische Agrarwirtschaft – Einfluss von Arbeitskosten auf Wettbewerb und Betriebsgewinne“ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025.

¹⁴ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 3.

¹⁵ Vgl. Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 73, 92, 121.

¹⁶ <https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz/testbetriebsnetz-landwirtschaft-buchfuehrungsergebnisse> [17.3.2026].

deutschen Verbraucher nicht oder allenfalls sehr begrenzt an Zwischenhändler und Endkunden weitergeben und damit kompensieren können.¹⁷

Die deutschen Obst- und Gemüsebauern stehen nämlich im besonders intensiven Wettbewerb mit Landwirten aus dem Ausland, deren Arbeits- und Produktionskosten deutlich niedriger sind.¹⁸ So ist der gesetzliche Mindestlohn in nahezu allen Mitgliedstaaten der EU deutlich niedriger: Stand 1.1.2026 beträgt er in den anderen Hauptanbauländern von Obst und Gemüse wie Griechenland nur 5,93 €, in Polen 7,41 €, in Spanien 8,63 €, in Tschechien 5,44 €, in Rumänien 4,80 € und in Bulgarien sogar nur 3,74 €. ¹⁹ Noch niedriger sind die Arbeits- und Produktionskosten für landwirtschaftliche Betriebe im außereuropäischen Ausland, mit denen die deutschen Landwirte ebenfalls konkurrieren.

Zudem ist der Lebensmitteleinzelhandel in Deutschland konzentriert und verfügt als Nachfrager über eine besonders starke Marktmacht²⁰, so dass die deutschen Erzeuger und Anbieter von Obst, Gemüse und Wein bei ihrer Preisfestsetzung über keine nennenswerten Spielräume verfügen.²¹ Schließlich sind die deutschen Verbraucher gerade bei Lebensmitteln besonders preissensibel; hinzu kommt erschwerend, „dass die mit der hohen Inflation der letzten Jahre einhergehenden Reallohnverluste die Spielräume für Preisüberwälzungen verringert haben.“²² Die Verbraucher werden daher zunehmend den (billigeren) südamerikanischen, spanischen oder

¹⁷ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 11; Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. XI und S. 109 ff., 121; Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“ (2025) S. 142 f.

¹⁸ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 14, 111 f.; Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“ (2025) S. 142 f.

¹⁹ https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-009345 [18.3.2026].

²⁰ Sondergutachten der Monopolkommission „Wettbewerb in der Lebensmittellieferkette“ (2025) S. 143.

²¹ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 14, 109, 112.

²² IAB-Kurzbericht 15|2025, S. 8, <https://doku.iab.de/kurzber/2025/kb2025-15.pdf> [10.2.2026].

griechischen und kaum mehr den (teureren) deutschen Spargel nachfragen – und der anbietende Lebensmitteleinzelhandel wird entsprechend reagieren.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass kleine und mittlere Unternehmen den (hand-)arbeitsintensiven Anbau von Sonderkulturen in Deutschland aufgeben und größere Unternehmen ihre Produktion ins Ausland verlegen (müssen) – was die wissenschaftliche Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission bereits Anfang 2022 – und damit noch vor den beiden außerordentlich hohen Mindestlohnerhöhungen 2022 und 2026/27 – vermuten ließ.²³ So heißt es auch in der aktuellen Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg vom 24.7.2025:

„Es entsteht aktuell der Eindruck, dass sich der Mindestlohn nicht im Gleichschritt mit dem technischen Fortschritt in der Landwirtschaft entwickelt. Mit dem dadurch zunehmendem Kostendruck könnten sich Anbauentscheidungen in Baden-Württemberg **zugunsten weniger arbeitsintensiver Kulturen verschieben oder Produktionsverlagerungen ins Ausland** erfolgen. Hierdurch kann sich die Situation der heimischen Landwirtschaft weiter verschärfen und die definierten Ziele gefährden.“²⁴

Tatsächlich legt empirische Evidenz nahe, dass sich schon die früheren Mindestlohnerhöhungen negativ auf den Obst- und Gemüseanbau in Deutschland ausgewirkt haben: So nahm die Anbaufläche an Spargel im Zeitraum zwischen 2015 und 2024 in Deutschland um 10% und in Baden-Württemberg um rund 20% ab.²⁵ Der Anbau von Erdbeeren ging seit 2015 sogar um rund 30% in Deutschland wie Baden-Württemberg zurück, während der Import von Erdbeeren im gleichen Zeitraum nach Deutschland und Baden-Württemberg um 20% zunahm.²⁶ Gerade der Anbau von Erdbeeren im Freiland ist nämlich mit 2.000 Handarbeitsstunden pro ha besonders arbeitsintensiv, so dass hier eine Erhöhung des Mindestlohns um nur 1 € die

²³ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 116 ff.

²⁴ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 3 [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

²⁵ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 4.

²⁶ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 5.

Produktionskosten um 2.000 € pro ha steigert.²⁷ Dagegen blieb die Anbaufläche von Äpfeln, Hopfen, Kirschen und Weintrauben in den vergangenen zehn Jahren zwar bundesweit weitgehend stabil; auch der Import dieser Früchte stieg nicht bzw. kaum. Freilich sinken die Pflanzzahlen von neuen Obstbäumen aktuell regional deutlich, so dass die vorhandenen Obstbäume überaltern und sterben.²⁸ In Zukunft dürfte also auch die Produktion von Baumobst in Deutschland zurückgehen.

Insgesamt stiegen die Erzeugerpreise im Zeitraum zwischen 2015 und 2024 bundesweit deutlich um 35 bis 54%²⁹, während umgekehrt die – ohnehin meist geringen – Gewinne landwirtschaftlicher Betriebe mit Sonderkulturen deutlich zurückgingen.³⁰ Zudem haben viele landwirtschaftliche Betriebe die Zahl ihrer Saisonbeschäftigten nach der Einführung des Mindestlohns reduziert³¹; auch wurde deren Arbeitszeit verdichtet und die Leistungsanforderungen erhöht³². So ist die Zahl der kurzfristig Beschäftigten in Deutschland, von denen viele als Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft tätig sind, im maßgeblichen Zeitraum von 2015 bis 2025 deutlich von 504.000 auf nur noch 380.000 und damit um 30% zurückgegangen.³³

Der ohnehin schon geringe Selbstversorgungsgrad mit Obst (ohne Zitrusfrüchte) in Deutschland ist in den vergangenen Jahren weiter gesunken: Betrug dieser 2022/23 noch 22%, so lag er 2024/25 bei nur noch 18%.³⁴ Der Selbstversorgungsgrad mit

²⁷ Möllers, Kalkulation von Preisuntergrenzen verschiedener Kulturverfahren bei Erdbeeren, Beerenobstseminar Münster-Hiltrup 5.2.2026, Landwirtschaftskammer NRW.

²⁸ Mitteilungen des Obstbauversuchsrings des Alten Landes e. V. (OVR), 2/2026, S. 79 f.

²⁹ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 8.

³⁰ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 9 f.

³¹ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 95 f.

³² Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 102 f.

³³ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 12.

³⁴ <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/obst-gemuese-zitrusfruechte-schalen-und-trockenobst> [15.2.2026].

Gemüse ist zwar bislang weitgehend konstant, aber mit nur 40% ebenfalls auffallend niedrig.³⁵

Es ist daher zu befürchten, dass der Sonderkulturanbau in Deutschland aufgrund der erneuten und deutlichen Mindestloohnerhöhungen zum 1.1.2026 und 1.1.2027 weiter und massiv zurückgehen wird.³⁶ Nach Ansicht von *Martin Hahn*, Vorsitzender des Ausschusses für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz im baden-württembergischen Landtag und Mitglied von Bündnis 90/Die Grünen, stellt die aktuelle Situation „erst den Beginn einer sich in den kommenden Jahren dramatisch fortsetzenden Entwicklung“ dar.³⁷

Ginge der deutsche Obst- und Gemüseanbau weiter großflächig zurück, so hätte dies gravierende ökonomische, soziale und auch ökologische Folgen: Viele der überwiegend kleinen und mittleren Sonderkulturbetriebe sind gegenüber ihren europäischen wie internationalen Konkurrenten nicht mehr wettbewerbsfähig und werden den arbeitskräfteintensiven Anbau von Obst und Gemüse aufgeben (müssen), wodurch sich die sozialen Strukturen in den ländlichen und durch familiäre Sonderkulturbetriebe geprägten Gebieten grundlegend und dauerhaft verändern werden; die wenigen großen Sonderkulturbetriebe werden ihre Produktion ins Ausland (zu dort deutlich schlechteren Arbeits- und Umweltschutzbedingungen) verlagern (können und müssen). Viele der freigewordenen Flächen (wozu auch ökologisch wertvolle Streuobstwiesen zählen) dürften zum Anbau von wenig arbeitszeitintensiven und artenarmen Monokulturen wie Mais umgewidmet werden.

Die regionale und damit besonders klima- und ressourcenschonende Versorgung der deutschen Bevölkerung mit frischem Obst und Gemüse ist dadurch vielfach

³⁵ <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/obst-gemuese-zitrusfruechte-schalen-und-trocken-obst> [15.2.2026].

³⁶ Vgl. zu entsprechenden und teilweise eingetretenen Befürchtungen vor der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € zum 1.10.2022: Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 150 ff.

³⁷ <https://www.landtag-bw.de/de/aktuelles/pressemitteilungen/gesetzlicher-mindestlohn-belastet-agrarbetriebe-landwirtschaftsausschuss-warnt-vor-verlust-regionaler-produktion-601376> [15.2.2026]. Drastischer noch *Herlitzius*, Schwäbisches Tagblatt v. 16.1.2026, S. 3: „Wir laufen gerade Gefahr, unsere Landwirtschaft abzuschaffen“.

nicht mehr gewährleistet; entsprechend steigt die Abhängigkeit von ausländischen Importen, die gerade auch Umwelt und Klima besonders belasten. Weiter geht produktionsspezifisches Fachwissen im Sonderkulturanbau in Deutschland verloren. Und schließlich gehen dadurch zahlreiche Arbeitsplätze in der deutschen Landwirtschaft sowie in den dieser vor- und nachgelagerten Bereichen dauerhaft verloren.

4. Das dazu konträre Interesse der Allgemeinheit an Versorgungssicherheit

Diese aufgrund der aktuellen Mindestloohnerhöhungen zu erwartende Entwicklung im deutschen Obst- und Gemüseanbau steht im klaren Widerspruch zum erklärten Ziel der deutschen wie europäischen Agrarpolitik, „*Verbraucher mit qualitativ hochwertigen, frischen sowie regionalen Lebensmitteln zu versorgen.*“³⁸

Die aktuelle Mindestloohnerhöhung konterkariert insbesondere das im Koalitionsvertrag ausdrücklich vereinbarte agrarpolitische Ziel der aktuellen Bundesregierung, Maßnahmen zu ergreifen, um den ohnehin schon sehr geringen Selbstversorgungsgrad mit Obst und Gemüse zu erhöhen – insbesondere durch den Einsatz von Saisonbeschäftigten.

„Den Selbstversorgungsgrad mit Obst und Gemüse wollen wir erhöhen und dafür das „Maßnahmenpaket Zukunft Gartenbau“ mit konkreten Schritten umsetzen. Dazu benötigen wir den Einsatz von Saisonarbeitskräften.“³⁹

Das Ziel, die landwirtschaftliche Selbstversorgung zu gewährleisten, um so die Ernährungssicherung der Bevölkerung gerade auch in Krisenzeiten sicherzustellen, ist indes kein rein agrarpolitisches. Vielmehr ist dieses Ziel sowohl im europäischen Primärrecht als auch im deutschen Verfassungsrecht ausdrücklich normiert.

So bezeichnet Art. 39 Abs. 1 AEUV als „Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik“

a) die **Produktivität der Landwirtschaft** durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, **insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;**

³⁸ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 3.

³⁹ Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, S. 29 Z. 1256 ff., abrufbar unter www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf [10.2.2026].

- b) **auf diese Weise** der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) **die Versorgung sicherzustellen;**
- e) für die Belieferung der **Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.**⁴⁰

Primäres Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU ist es damit sicherzustellen, dass die Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen zu angemessenen Preisen versorgt wird. Die Erhöhung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen ist hingegen kein gleichgewichtiges und eigenständiges Ziel; vielmehr steht dieses Ziel explizit unter dem Vorbehalt der in a) angestrebten Produktivitätssteigerung. Der Bundesminister für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat *Alois Rainer* betont insofern zu Recht: *„Die Ernährungssicherung ist und bleibt die wichtigste Aufgabe der Landwirtschaft.“*⁴¹

Weiter ist nach Art. 39 Abs. 2 AEUV bei „der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik [...] Folgendes zu berücksichtigen“⁴²:

- „a) die **besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit**, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt;
- b) die Notwendigkeit, **die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen;**
- c) die Tatsache, dass die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.“

Zur Verwirklichung dieser primärrechtlichen Ziele der GAP hat die EU allein im Zeitraum 2021 bis 2027 387 Milliarden Euro bereitgestellt; die Ausgaben für die Landwirtschaft betrugen so im Jahr 2023 ein Viertel des gesamten EU-Haushalts.⁴³

⁴⁰ Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser.

⁴¹ Schwäbisches Tagblatt v. 16.1.2026, S. 3.

⁴² Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser.

⁴³ www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20211118STO17609/agrarpolitik-der-eu-in-zahlen-infografik [10.2.2026].

Welche zentrale Bedeutung die Landwirtschaft für die EU hat und wie stark diese deren Sondersituation⁴⁴ berücksichtigt, zeigt sich ferner in der Grundentscheidung des AEUV, einen Binnenmarkt für die Landwirtschaft zu errichten (Art. 38 AEUV). Die allgemeinen Vorschriften über den Binnenmarkt gelten dabei nur unter der Einschränkung, dass die Art. 38–44 AEUV nichts Abweichendes bestimmen (Art. 38 Abs. 2 AEUV), sodass auf die sektorspezifischen Besonderheiten Rücksicht genommen werden kann und muss.

Schließlich findet die Agrar- und Ernährungspolitik auch im deutschen (Verfassungs-)Recht besondere Beachtung: So ist der deutsche Staat nach Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG verpflichtet, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen.⁴⁵ Teil dieser Pflicht ist es dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung ausreichend mit Nahrungsmitteln als einem menschlichen Grundbedürfnis versorgt ist.⁴⁶ Die zentrale Bedeutung dieser staatlichen (Schutz-)Pflicht war zwar aufgrund des gestiegenen gesamtgesellschaftlichen Wohlstands im Nachkriegsdeutschland kaum mehr im öffentlichen Bewusstsein⁴⁷; sie ist der Bevölkerung dann aber durch die COVID-19 Pandemie,

⁴⁴ Vgl. hierzu etwa Calliess/Ruffert/Martinez, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 38 Rn. 16: „Landwirtschaftliche Produkte sichern in grundständiger Weise die Existenz der Bevölkerung. Die landwirtschaftliche Produktion kann aufgrund ihrer Abhängigkeit von externen Faktoren wie Bodenerträgen, Wetter oder Jahreszeiten nicht vergleichbar schnell wie das Gewerbe auf Entwicklungen des Marktes reagieren. Die kurzfristigen Änderungen des Konsumverhaltens in den in- und ausländischen Agrarmärkten während der Covid-19-Pandemie konnten nur zeitversetzt umgesetzt werden. Die Lagerfähigkeit von Agrarprodukten ist nur begrenzt möglich. Die Umstellung auf andere Produkte fällt schwer, da die Nutzung der Böden nicht kurzfristig geändert werden kann.“

⁴⁵ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175 Rn. 133.

⁴⁶ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175 Rn. 135.

⁴⁷ Zu diesem Einwand bereits BVerfG 18.12.1968 – 1 BvL 5/64, BVerfGE 25, 1 Rn. 37: „Gewiß mag im Augenblick die Möglichkeit des Eintritts solcher Krisensituationen als fernliegend erscheinen. Dem Gesetzgeber kann es aber nicht verwehrt sein, auch künftigen, nicht auszuschließenden Gefahrenlagen rechtzeitig vorzubeugen. Er darf berücksichtigen, daß schon wegen der engen Verflechtung der Volkswirtschaften und der Abhängigkeit der verschiedenen Wirtschaftszweige voneinander Versorgungskrisen unvermutet eintreten können und daß es u.U. nicht möglich ist, Gegenvorkehrungen erst nach Eintritt einer akuten Gefahr einzuleiten. Dem dürfen die Gerichte nicht ihre eigenen – ebensowenig strikt beweisbaren – Überzeugungen über den voraussichtlichen Verlauf einer wirtschaftlichen Entwicklung entgegensetzen. Sie können die mit solchen Maßnahmen verbundenen Grundrechtsbeschränkungen nur daraufhin prüfen, ob sie noch in einem angemessenen Verhältnis zur Größe der Gefahr und zu der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts stehen.“

zu deren Beginn es zum Zusammenbruch auch und gerade der innereuropäischen Lieferketten kam und während der dadurch die deutsche Abhängigkeit von ausländischen Importen offenbar wurde⁴⁸, schlagartig wieder bewusst geworden.

Die zentrale Bedeutung dieser staatlichen Schutzpflicht hat auch der Parlamentarische Rat berücksichtigt und unter dem Eindruck der Notsituation im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg für die „Sicherung der Ernährung“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 2 GG eine Bundeskompetenz geschaffen. Zwar lassen sich aus einer Kompetenznorm keine subjektiven Rechte ableiten; wohl aber spricht der programmatisch gefasste Wortlaut dieser Norm eindeutig dafür, die „Sicherung der Ernährung“ als legitimes Ziel und obligatorische Staatsaufgabe anzuerkennen.⁴⁹ Zur Erfüllung dieser Staatsaufgabe ist der Gesetzgeber dann auch tätig geworden – insbesondere durch das Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (ESVG), das die Grundversorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln im Falle von zivilen oder militärisch bedingten Versorgungskrise ermöglichen soll; die Gesetzesbegründung nimmt dabei auch ausdrücklich Bezug auf die staatliche Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 (Sozialstaatsprinzip) die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen.⁵⁰

Folgerichtig bezeichnet das Bundesverfassungsgericht die „Sicherung der Volksernährung“ als „Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges“, zu dessen Schutz sogar Eingriffe in die Berufswahlfreiheit gerechtfertigt sein können:

„Die **Sicherung der Volksernährung** ist, wie die Vorlagebeschlüsse übereinstimmend mit Recht annehmen, **ein Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges**. Der Schutz dieses Gemeinschaftsguts rechtfertigt gesetzliche Eingriffe auch in die Freiheit der Berufswahl.“⁵¹

Das Ziel der amtierenden Bundesregierung, den Selbstversorgungsgrad mit Obst und Gemüse in Deutschland auszubauen, ist daher angesichts des zu niedrigen

⁴⁸ Schwäbisches Tagblatt v. 16.1.2026, S. 3.

⁴⁹ Martínez, Ernährungssicherung und Verfassung (2025), S. 20 f.

⁵⁰ BT Drs. 18/10943 S. 17.

⁵¹ BVerfG 18.12.1968 – 1 BvL 5/64, BVerfGE 25, 1 Rn. 35 [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

Selbstversorgungsgrads, der 2024/25 beim Obst nur knapp 18% und beim Gemüse nur 40% betrug⁵², nicht nur unmittelbar einleuchtend; vielmehr nimmt sie damit eine Staatsaufgabe wahr und erfüllt ihre Schutzpflicht der deutschen Bevölkerung gegenüber. Zudem kommt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Ernährungssicherung naturgemäß ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

II. Fragen

Vor diesem Hintergrund ist zu eruieren, ob und inwieweit ein Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft de lege ferenda unions- und verfassungsrechtlich zulässig ist.

Da Saisonbeschäftigte in der deutschen Landwirtschaft nicht vom persönlichen Geltungsbereich des gesetzlichen Mindestlohns nach § 22 MiLoG ausgenommen sind, haben sie nämlich bislang de lege lata nach § 1 Abs. 1 MiLoG einen Anspruch auf den gesetzlichen Mindestlohn i. H. v. aktuell 13,90 € brutto je Zeitzunde.

III. Gang der Untersuchung

Die hier zu klärende Frage, ob und inwieweit Abschläge vom gesetzlichen Mindestlohn für bestimmte Arbeitnehmer(-gruppen) verfassungs- und unionsrechtlich zulässig sind, ist gegenüber diesen beiden grundlegenden Fragen logisch und rechtlich nachrangig: der Frage nach der Verfassungs- und Unionsrechtskonformität sowie der Frage nach der Funktion des geltenden gesetzlichen Mindestlohns.⁵³ Die Ausgangsfrage lässt sich damit nur beantworten, wenn diese beiden grundlegenden Vorfragen geklärt sind.

So könnten Mindestlohnabschläge für bestimmte Branchen, Tätigkeiten und/oder Regionen nämlich schon verfassungsrechtlich geboten sein, wenn und weil der Mindestlohn hier besonders gravierend und überproportional in schutzwürdige

⁵² <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/obst-gemuese-zitrusfruechte-schalen-und-trocken-obst> [15.2.2026].

⁵³ Ähnlich Lobinger ZFA 2016, 99 (105 f.): „Denn erst wenn geklärt ist, ob sich die Freiheitsverluste, die mit dem Mindestlohngesetz einhergehen, überhaupt rechtfertigen lassen, mag man auch darüber nachdenken, ob diese Verluste richtig verteilt sind.“

(Grund-)Rechtspositionen eingreift – und damit ein „Sonderopfer“ für bestimmte Grundrechtsträger bedeutet. Mindestlohnabschläge könnten hier dazu dienen, Verhältnismäßigkeit und Einzelfallgerechtigkeit herzustellen.

Weiter erscheinen Mindestlohnabschläge dann notwendig, wenn der Mindestlohn seine gesetzgeberischen Regelungsziele im konkreten Fall nicht oder nur eingeschränkt erfüllen kann und damit dysfunktional ist, dabei aber zugleich erheblich in schutzwürdige Rechte und Interessen Dritter eingreift.⁵⁴

Schließlich können Mindestlohnabschläge – wenn sie nicht schon verfassungsrechtlich geboten sind – aus den genannten Gründen jedenfalls zulässig, weil funktionsgerecht sein. Mit gesetzlichen Mindestlöhnen lassen sich nämlich unterschiedliche und mitunter inkongruente Regelungsziele verfolgen.⁵⁵ Und die dem Mindestlohn jeweils zugewiesene Funktion determiniert dessen Ausgestaltung.⁵⁶

- Verfolgt der Gesetzgeber mit dem MiLoG primär das Ziel, gestörte Vertragsparität in den Individualarbeitsverhältnissen des Niedriglohnsektors zu bekämpfen und ein Mindestmaß an *vertraglicher Austauschgerechtigkeit* (wieder-)herzustellen, so sind MindestlohnAusnahmen für solche Arbeitsverhältnisse, in denen niedrige Löhne nicht das Resultat von ausbeuterischem „Lohndumping“, sondern von zu geringer (Arbeits-)Produktivität sind, folgerichtig und kohärent.
- Will der Gesetzgeber mit dem MiLoG hingegen *sozial bedarfsangemessene Mindestlöhne* statuieren, so dass die Arbeitnehmer – bildlich gesprochen – „von ihrer Hände Arbeit“ angemessen leben können, so lassen sich Ausnahmen grundsätzlich nur dann rechtfertigen, wenn der Mindestlohn seine Funktion als living wage ausnahmsweise nicht erfüllen kann.

⁵⁴ So auch Thüsing, Schriftliche Stellungnahme vom 25.6.2014, Ausschussdrucksache 18(11)161, S. 55: „Es ist angezeigt, auch dort eine Ausnahme vom Mindestlohn zuzulassen, wo dieser auf der einen Seite seine Zwecke nicht erfüllen kann, auf der anderen Seite aber erhebliche Nachteile für andere Rechtsgüter und Interessen mit sich bringt. Hier ist eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch die Schaffung einer Ausnahmeregelung möglich.“

⁵⁵ Dazu nur Giesen ZFA 2022, 346 (356 ff.); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28 ff.).

⁵⁶ Chr. Picker RdA 2025, 269 (271).

Daraus ergibt sich für unsere gutachterlich zu klärende Frage nach der verfassungs- und unionsrechtlichen Zulässigkeit eines Mindestlohnabschlags für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft das folgende Prüfprogramm:

- Zunächst ist zu klären, ob und inwieweit die mit dem Mindestlohn verbundenen Eingriffe in Grundrechte – namentlich in die Koalitionsfreiheit, die Arbeitsvertragsfreiheit sowie die Eigentumsgarantie – gerechtfertigt sind.
- Weiter ist zu klären, welche Regelungsziele das MiLoG verfolgt – und welche nicht. Die zu ermittelnden Regelungsziele des MiLoG bestimmen mit hin darüber, ob und inwieweit der fragliche Mindestlohnabschlag funktionsgerecht, kohärent und damit zulässig ist. Dies ist insbesondere dann anzunehmen, wenn sich die Regelungsziele des MiLoG bei Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft nicht oder nur eingeschränkt verwirklichen lassen, der Regelungszweck bei ihnen also verfehlt würde.
- Schließlich ist anhand der hier einschlägigen verfassungs- wie unionsrechtlichen Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote zu klären, ob und inwiefern eine etwaige Ungleichbehandlung für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft durch den Mindestlohnabschlag rechtlich zulässig ist.

B. Rechtliche Würdigung

Fraglich ist, ob und inwieweit ein Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft verfassungs- und unionsrechtlich zulässig ist.

I. Verfassungs-, Unionsrechtskonformität sowie Funktionalität des MiLoG

Dafür ist zunächst zu klären, ob und inwieweit das MiLoG verfassungs- und unionsrechtskonform ist.

1. Keine rechtliche Gebotenheit eines gesetzlichen Mindestlohns

Der Bundesgesetzgeber hat nach Art. 72 Abs. 1 und Art. 74 Nr. 12 GG die Kompetenz, die materiellen Arbeitsbedingungen – und damit auch das Arbeitsentgelt – zu regeln.

Diese staatliche Regelungsbefugnis ist jedoch gegenüber der der Tarifvertragsparteien grundsätzlich subsidiär; die verfassungsrechtlich geschützte Tarifaufonomie eröffnet den Tarifvertragsparteien nach Ansicht des BVerfG nämlich einen Bereich, in dem sie „ihre Angelegenheiten grundsätzlich selbstverantwortlich und ohne staatliche Einflussnahme regeln können“⁵⁷. Dies gilt besonders für die Regelung des Arbeitsentgelts und hier der Entgelthöhe. So bestimmt etwa der Staatsvertrag über die Schaffung einer gemeinsamen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18.5.1990: *„Löhne und sonstige Arbeitsbedingungen werden nicht vom Staat, sondern durch freie Vereinbarungen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Arbeitgebern festgelegt“*.⁵⁸

Die subsidiäre Regelungsbefugnis des Gesetzgebers greift jedoch dann ein, „wenn die Koalitionen die ihnen übertragene Aufgabe, das Arbeitsleben durch Tarifverträge sinnvoll zu ordnen, im Einzelfall nicht allein erfüllen können und die soziale Schutzbedürftigkeit einzelner Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen oder ein sonstiges öffentliches Interesse ein Eingreifen des Staates erforderlich macht“.⁵⁹ So war im deutschen Niedriglohnsektor vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zum 1.1.2025 aufgrund des strukturellen Verhandlungsungleichgewichts zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht nur ein „Versagen“ der Vertragsfreiheit, sondern aufgrund meist fehlender Tarifverträge auch ein strukturelles Versagen der Tarifaufonomie zu beobachten, so dass der Staat hier Schutzmaßnahmen zugunsten der betroffenen Arbeitnehmer ergreifen musste.⁶⁰

Freilich verfügt der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung seines arbeitsrechtlichen Schutzkonzepts nach st. Rspr. des BVerfG über einen weiten Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraum.⁶¹ Er war und ist somit nicht verpflichtet, einen

⁵⁷ BVerfG 4.7.1995 – 1 BvF 2, 1421/86 und 1 BvF 1,2,3,4/87, BVerfGE 92, 365 (395).

⁵⁸ BGBl. II 1990, S. 537

⁵⁹ BVerfG 24.5.1977 – 2 BvL 11/74, BVerfGE 44, 322 (342).

⁶⁰ Näher dazu Chr. Picker RdA 2014, 25 ff. m. w. N.

⁶¹ BVerfG 29.12.2004 – 1 BvR 2582/03, NZA 2005, 153 (154); 18.11.2003 – 1 BvR 302/96, NZA 2004, 33 (35); 3.4.2001 – 1 BvL 32/97, NZA 2001, 777 (779).

allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen.⁶² Daher hätte er damals auch am sog. Kombilohnmodell, d. h. am Modell einer Kombination von Arbeitsentgelt und staatlichen Sozialleistungen festhalten dürfen.⁶³ Danach sind Lohnabreden nur bei einem auffälligen Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung als „Wucherlöhne“ nach § 138 BGB unwirksam; im Übrigen akzeptiert der Staat niedrige Löhne als Ergebnis marktfreier Preisbildung und verhindert „Armut in Arbeit“ durch zusätzliche staatliche Transferleistungen. Damit war und ist der gesetzliche Mindestlohn verfassungsrechtlich nicht geboten – er ist nur nicht grundsätzlich verboten.

Weiter ist ein gesetzlicher Mindestlohn auch nicht *unionsrechtlich* geboten. Die Mindestlohnrichtlinie (im Folgenden: MiLo-RL) begründet weder einen einheitlichen europäischen Mindestlohn noch verpflichtet sie die Mitgliedstaaten, einen nationalen Mindestlohn einzuführen, was Art. 1 Abs. 4 a) MiLo-RL klarstellt.⁶⁴

Darüber hinaus hat der EuGH mit seinem Urteil vom 11.11.2025 festgestellt, dass die EU nicht unmittelbar in die Festsetzung der (nationalen) Arbeitsentgelte eingreifen darf.⁶⁵ Der EuGH hat deshalb Art. 5 Abs. 2 MiLo-RL, der den Mitgliedstaaten vier bestimmte „Mindestkriterien“ für die Festlegung und Aktualisierung ihrer nationalen Mindestlöhne vorschrieb, für nichtig erklärt.⁶⁶ Danach sollten die Mitgliedstaaten ursprünglich „mindestens“ diese vier Kriterien – „a) die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten; b) das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung; c) die Wachstumsrate der Löhne; d) langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen“ – bei ihrer Mindestlohnfindung zugrunde legen, um so „angemessene“ Mindestlöhne zu gewährleisten. Zudem hat der EuGH ausdrücklich betont, dass die in Art. 5 Abs. 4 MiLo-RL erwähnten Referenzwerte für die nationalen Mindestlöhne rein optional

⁶² H. M., vgl. nur Barczak RdA 2014, 290 (294); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28); Pant RdA 2025, 104; Wank RdA 2015, 88 (89). A. A. Bieback RdA 2000, 207 (210); Nassibi AuR 2012, 305 ff.

⁶³ Chr. Picker RdA 2014, 25 (28, 30); Barczak RdA 2014, 290 (294); Pant RdA 2025, 104; Wank RdA 2015, 88 (89).

⁶⁴ EuGH 11.11.2025 – C-19/23 Rn. 86 – Dänemark/Parlament und Rat.

⁶⁵ EuGH 11.11.2025 – C-19/23 Rn. 68 – Dänemark/Parlament und Rat.

⁶⁶ EuGH 11.11.2025 – C-19/23 Rn. 95 f. – Dänemark/Parlament und Rat.

und nicht verpflichtend, die Mitgliedstaaten mithin „bei deren Wahl frei“ sind.⁶⁷ Weiter hat der EuGH klargestellt, dass die Mitgliedstaaten und nicht die Union die „Konkretisierungskompetenz“⁶⁸ besitzen, ob und inwieweit ihr nationaler Mindestlohn angemessen ist.⁶⁹ Schließlich betont der EuGH, dass sich ein eigener unionsrechtlicher Anspruch auf „angemessene“ oder „faire“ gesetzliche Mindestlöhne wegen Art. 153 Abs. 5 AEUV auch nicht aus Art. 5 Abs. 1 MiLo-RL i. V. m. Art. 31 Abs. 1 GRC ableiten lässt.⁷⁰

Folglich steht mit dem Urteil des EuGH fest: Die EU darf nicht beurteilen, ob und inwieweit die nationalen Mindestlöhne „angemessen“ sind, und sie darf den Mitgliedstaaten daher weder verbindliche Kriterien noch Richtwerte für die Höhe ihrer nationalen Mindestlöhne vorgeben.⁷¹ Danach ist und bleibt die Mindestlohnpolitik primär eine nationale Angelegenheit. Die MiLo-RL wirkt sich daher weder auf die Höhe noch auf die Änderung bzw. Anpassung des deutschen Mindestlohns aus; dies regelt weiterhin allein das MiLoG.⁷²

Schließlich ist ein gesetzlicher Mindestlohn auch nicht *völkerrechtlich* geboten.⁷³ Zwar sieht Art. 4 der Europäischen Sozialcharta (ESC) ein Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt vor, „welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern“. Entsprechendes sehen auch die ILO-Übereinkommen Nr. 26 (von 1928) sowie Nr. 131 (von 1970, welches die BRD allerdings nie ratifiziert hat) vor. Diese völkerrechtlichen Vereinbarungen sind aber

⁶⁷ EuGH 11.11.2025 – C-19/23 Rn. 99 – Dänemark/Parlament und Rat.

⁶⁸ Franzen EuZA 2026, 73 (80 f.; 84).

⁶⁹ EuGH 11.11.2025 – C-19/23 Rn. 90 – Dänemark/Parlament und Rat.

⁷⁰ EuGH 11.11.2025 – C-19/23 Rn. 93 – Dänemark/Parlament und Rat.

⁷¹ Franzen EuZA 2026, 73 (80).

⁷² So auch Franzen EuZA 2026, 73 (80 ff.); Kaufmann ArbRAktuell 2025, 517.

⁷³ Barczak RdA 2014, 290 (294); HK-MiLoG/J. Schubert, 2. Aufl. 2017, MiLoG Vor § 1 Rn. 52, 59 ff.; Rieble/Picker ZFA 2014, 153 (159 f.); zu Art. 4 RESC: Schubert FS Säcker (2021), 167 (176 f.). A. A. Fischer-Lescano, Mindestlohnausnahmen (2014), S. 9 f., 24 ff.

(im Gegensatz zur EMRK) schon formal unverbindlich und zudem mit ihren abstrakten „Programmsätzen“ inhaltlich viel zu unbestimmt.⁷⁴ Und selbst wenn die BRD zur Umsetzung dieser Vorgaben völkerrechtlich verpflichtet wäre, bliebe es „bei der ausschließlichen Staatsgerichtetheit des Anspruchs auf ein menschenwürdiges Existenzminimum“⁷⁵, bei deren Umsetzung die BRD über den oben erwähnten weiten Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraum verfügen würde.

2. Rechtfertigung der mit dem MiLoG verbundenen Grundrechtseingriffe

Reguliert der Gesetzgeber freie Marktlöhne mittels gesetzlichen Mindestlohns ordnungspolitisch, so könnte er dadurch in die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG), in die Arbeitsvertragsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie in die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) eingreifen. Eingriffe in diese Grundrechte sind nur zulässig, wenn sie verfassungsrechtlich gerechtfertigt sind.

a. Koalitionsfreiheit, Art. 9 Abs. 3 GG

Der – tariffest ausgestaltete – Mindestlohn des MiLoG greift nach ganz h. M. in die verfassungsrechtlich geschützte Koalitionsfreiheit der Tarifvertragsparteien ein.⁷⁶

[1] Schutzbereich und Eingriff

Art. 9 Abs. 3 GG schützt als sog. Doppelgrundrecht in kollektiver Hinsicht den Bestand wie die Betätigung der Koalitionen.⁷⁷ Deren Betätigungsfreiheit erstreckt sich auf alle koalitionsspezifischen Verhaltensweisen und schützt besonders die Tarifautonomie als das grundlegende Recht der Sozialpartner, „Arbeitsbedingungen, insbesondere Löhne in eigener Verantwortung und ohne staatliche Einflussnahme

⁷⁴ BAG 24.3.2004 – 5 AZR 303/03, NZA 2004, 972 (974); Franke, Lohnwucher (2003), S. 113 f.

⁷⁵ Barczak RdA 2014, 290 (294).

⁷⁶ Barczak RdA 2014, 290 (296 f.); Bayreuther SR 2023, 42 (43 f.); Dürig/Herzog/Scholz, GG/Scholz, 105. EL August 2024, Art. 9 Rn. 263; Fischer-Lescano, Mindestlohnausnahmen (2014), S. 10; Giesen ZfA 2022, 346 (352; 374 f.); Henssler/Willemsen/Kalb, ArbR/Sittard, 11. Aufl. 2024, MiLoG Einf. Rn. 13; Lembke NZA 2015, 70 (71); Lobinger ZfA 2016, 99 (118); MüKoBGB/Müller-Glöße, 9. Aufl. 2023, MiLoG § 1 Rn. 2; Pant RdA 2025, 104 (106); Chr. Picker RdA 2025, 269 (276); Riechert/Nimmerjahn, MiLoG, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 109; Schaub ArbR-HdB/Vogelsang, 21. Aufl. 2025, § 66 Rn. 2; Schubert FS Säcker (2021), 167 (174); Sodan/Zimmermann NJW 2009, 2001 (2003); Thüsing ZfA 2008, 590 (602); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (259).

⁷⁷ BVerfG 26.6.1991 – 1 BvR 779/85, NZA 1991, 809.

zu ordnen“.⁷⁸ Das Aushandeln von Tarifverträgen ist nach Ansicht des BVerfG „wesentlicher Zweck der Koalitionen“, so das nicht nur deren Abschluss, sondern gerade auch deren Bestand und Anwendung geschützt sind.⁷⁹

Danach greift ein tariffester Mindestlohn in den „Kern der Tarifautonomie“ ein.⁸⁰ Er verwehrt es den Tarifvertragsparteien nämlich nicht nur, wirksam Entgelte zu vereinbaren, die unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegen; vielmehr entwertet er nachträglich alle unter ihm liegenden Entgeltgruppen in bereits abgeschlossenen und geltenden Tarifverträgen. Zudem wiederholt sich dieser Eingriff mit jeder Erhöhung des Mindestlohns, die über der Tariflohnentwicklung liegt.⁸¹

Weiter wirkt sich der gesetzliche Mindestlohn wegen des Lohnabstandsgebots auch auf die über ihm liegenden Tarifentgeltgruppen – und damit auf das tarifvertragliche Gesamtgefüge – aus.⁸² Die Tarifvertragsparteien müssen ihre Tarifverträge nämlich leistungsgerecht ausgestalten, indem sie bei der Bildung von Entgeltgruppen maßgeblich die Art der geschuldeten Tätigkeit sowie die Qualifikation(-en) der Arbeitnehmer berücksichtigen; entsprechend müssen sie bei höheren Entgeltgruppen einen angemessenen Abstand vom jeweils geltenden Mindestlohn wahren.⁸³ Daher müssen sie bei einem steigenden Mindestlohn die darüber liegenden Entgeltgruppen entweder angemessen erhöhen oder – wenn ihnen dies finanziell nicht möglich ist – Entgeltgruppen streichen und/oder ganze „Tarifgitter“ stauchen.

Schließlich entzieht der gesetzliche Mindestlohn den Sozialpartnern partiell die Regelungsmacht über das Arbeitsentgelt und beschränkt die Tarifautonomie damit in

⁷⁸ BVerfG 11.7.2017 – 1 BvR 1571/15, 1 BvR 1588/15, 1 BvR 2883/15, 1 BvR 1043/16, 1 BvR 1477/16, NZA 2017, 915 Rn. 155; 4.7.1995 – 1 BvF 2/86, 1 BvF 1/87, 1 BvF 2/87, 1 BvF 3/87, 1 BvF 4/87 und 1 BvR 1421/86, NZA 1995, 754 (756).

⁷⁹ BVerfG 11.7.2017 – 1 BvR 1588/15, 1 BvR 1043/16, 1 BvR 1477/16, NZA 2017, 915 Rn. 131.

⁸⁰ Pant RdA 2025, 104 (106). Weitergehend Henssler RdA 2015, 43 (45): „Kernbereich des Grundrechts“.

⁸¹ Chr. Picker RdA 2025, 269 (278).

⁸² Giesen ZFA 2022, 346 (353); Henssler RdA 2015, 43 (56); Lesch SR 2023, 50 (56 f.); Lobinger, ZFA 2016, 99 (116); Pant RdA 2025, 104 (109, 116); Chr. Picker RdA 2025, 269 (277).

⁸³ Chr. Picker RdA 2025, 269 (277).

ihrem Kernbereich – bei der Ausgestaltung des arbeitsvertraglichen Synallagmas.⁸⁴ Dadurch greift der Staat deutlich gravierender in die Tarifautonomie ein, als wenn er lediglich Mindestvorgaben für die Art und Weise der arbeitsvertraglichen Leistungserbringung statuiert.⁸⁵

Die ohnehin nur vereinzelt vertretene Gegenansicht⁸⁶, wonach selbst ein tariffester gesetzlicher Mindestlohn Art. 9 Abs. 3 GG als „normgeprägtes Grundrecht“ lediglich ausgestalten und nicht in dessen Schutzbereich eingreifen soll, kann daher nicht überzeugen. Diese Ansicht verkennt, dass es das zentrale, das eigentliche Ziel der Koalitionsfreiheit ist, die Arbeitsbedingungen – und hier besonders das Arbeitsentgelt – frei und unabhängig vom Staat im Wege kollektiver Selbsthilfe zu regeln.⁸⁷

[2] Rechtfertigungsgründe des MiLoG

Diese Eingriffe in die – zwar „vorbehaltlos“, aber eben nicht schrankenlos gewährleistete – Koalitionsfreiheit sind verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn sich der Mindestlohngesetzgeber dabei auf den Schutz kollidierender Grundrechte Dritter und/oder anderer mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte berufen kann und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrt.⁸⁸

[a] Schutz der Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme

Der Gesetzgeber wollte mit dem MiLoG primär Lohnunterbietungswettbewerb („Lohndumping“) im Niedriglohnssektor bekämpfen, um so die Sozialversicherungssysteme wie die betroffenen Arbeitnehmer vor „Niedrigtlöhnen [zu schützen], die branchenübergreifend als generell unangemessen anzusehen sind.“⁸⁹

⁸⁴ BVerfG 3.4.2001 – 1 BvL 32/97, NZA 2001, 777 (778); Bayreuther SR 2023, 42; Giesen ZFA 2022, 346 (362 f.); Henssler RdA 2015, 43 (45); Chr. Picker RdA 2025, 269 (277).

⁸⁵ Bayreuther SR 2023, 42 (44).

⁸⁶ BeckOK ArbR/Greiner, 76. Ed. 1.6.2025, MiLoG § 1 Rn. 13; Engels JZ 2008, 490 (498).

⁸⁷ Giesen ZFA 2022, 346 (351); Chr. Picker, RdA 2025, 269 (277).

⁸⁸ St. Rspr., vgl. nur BVerfG 11.12.2024 – 1 BvR 1109/21, 1 BvR 1422/23, BeckRS 2024, 41445 Rn. 141.

⁸⁹ BT-Drs. 18/1558, S. 28.

Die finanzielle Stabilität des Staates und seiner sozialen Sicherungssysteme ist ein verfassungsrechtlich geschützter Gemeinwohlbelang, der einen Eingriff in die Koalitionsfreiheit grundsätzlich rechtfertigen kann.⁹⁰ Und die finanzielle Stabilität der staatlichen Sicherungssysteme – und besonders der Rentenversicherung – wurde vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns besonders durch den intensiven, mitunter ruinösen Lohnunterbietungswettbewerb der Arbeitgeber im Niedriglohnsektor bedroht.⁹¹

Zwar konnte man den Arbeitgebern hier vielfach keine sittenwidrige und erst recht keine „menschenwürdeverletzende“ Entlohnung vorwerfen.⁹² Die Arbeitgeber zahlten die – zwar niedrigen, aber eben marktüblichen – „Hungerlöhne“ nämlich regelmäßig nicht, um sich auf Kosten ihrer Arbeitnehmer zu bereichern, sondern um im Lohnunterbietungswettbewerb mit zahlreichen Konkurrenten wirtschaftlich überleben zu können.⁹³ Höhere Löhne hätten sie zwar ohne nennenswerte Arbeitsverluste zahlen können – aber eben nur, wenn diese für alle Wettbewerber gegolten hätten. Für die niedrigen Löhne war somit nicht die (zu) geringe Produktivität der erbrachten Arbeitsleistungen kausal, sondern das strukturelle (Tarif-)Vertragsversagen und die daraus resultierende Nachfrage(über)macht der Arbeitgeber. Hier durfte der Staat mit einem gesetzlichen Mindestlohn kartellierend intervenieren, um faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten und einen gestörten Arbeitsmarkt so zu (re-)stabilisieren.⁹⁴

Ein gesetzlicher Mindestlohn ist hier grundsätzlich geeignet, Lohnunterbietungswettbewerb zu verhindern und die (finanzielle) Funktionsfähigkeit der Sozialversi-

⁹⁰ BVerfG 3.4.2001 – 1 BvL 32/97, BVerfGE 103, 293 (306 f.); 11.7.2006 – 1 BvL 4/00, BVerfGE 116, 202 (223 f.); Barczak RdA 2014, 290 (296).

⁹¹ Waltermann NZA 2013, 1041 (1042); ders., Abschied vom Normalarbeitsverhältnis?, Gutachten zum 68. Deutschen Juristentag (2010), B 91; Caspers, Mindestlohn und Tarifautonomie, in: Rieble/Junker/Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung (2011), 147 (156); Chr. Picker RdA 2014, 25 (30) m. w. N.

⁹² Chr. Picker RdA 2014, 25 (30).

⁹³ Chr. Picker RdA 2014, 25 (30).

⁹⁴ Chr. Picker RdA 2014, 25 (30).

cherungssysteme dadurch zu schützen, da er das Beitragsaufkommen im Allgemeinen und die Altersrenten im Besonderen sichern bzw. erhöhen und sozialstaatliche Transferleistungen verringern kann.⁹⁵

[b] Schutz der Privatautonomie der Niedriglohnempfänger

Kumulativ ist ein solcher Mindestlohn auch geeignet, das zweite Regelungsziel des MiLoG zu erreichen: Die den Arbeitgebern strukturell unterlegenen Arbeitnehmer vor „Niedrigstlöhnen [zu schützen], die branchenübergreifend als generell unangemessen anzusehen sind.“⁹⁶ Genauer wird hier die Vertragsfreiheit derjenigen Arbeitnehmer geschützt, die von einem spezifischen (Tarif-)Vertragsversagen im Niedriglohnsektor betroffen sind, indem er ein Mindestmaß an Austauschgerechtigkeit verbindlich bestimmt.⁹⁷

Dabei kann sich der Staat auf seine aus dem Sozialstaatsprinzip und der Vertragsfreiheit resultierende Schutzpflicht berufen, privatrechtswidrige Strukturen einseitiger Fremdbestimmung zu bekämpfen und eine strukturelle Unterlegenheit des Arbeitnehmers dem Arbeitgeber gegenüber auszugleichen, um so materielle Vertragsfreiheit zu gewährleisten.⁹⁸ Und während die sozialen Sicherungssysteme für sich auch direkt durch Erhöhung der Versicherungsbeiträge⁹⁹ und damit auch ohne einen gesetzlichen Mindestlohn geschützt werden könnten, ist die Verwirklichung *beider* Regelungsziele nur durch diesen möglich.¹⁰⁰

⁹⁵ Pant RdA 2025, 104 (108 f.).

⁹⁶ BT-Drs. 18/1558, S. 28.

⁹⁷ Chr. Picker RdA 2014, 25 (30). Dazu eingehend Lobinger ZFA 2016, 99 (125) m. w. N.

⁹⁸ BVerfG 6.6.2018 – 1 BvL 7/14, 1 BvR 1375/14, NZA 2018, 774; 4.7.1995 – 1 BvF 2/86, NZA 1995, 754 (756); 7.2.1990 – 1 BvR 26/84, BVerfGE 81, 242 (255).

⁹⁹ Lobinger ZFA 2016, 99 (134); Willemsen/Sagan NZA 2008, 1216 (1219).

¹⁰⁰ Bayreuther NJW 2007, 2022 (2023 f.); Chr. Picker RdA 2014, 25 (30).

[c] Nicht: Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums

Vielfach versucht man den gesetzlichen Mindestlohn mit dem – vom BVerfG entwickelten und anerkannten¹⁰¹ – Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG zu legitimieren.¹⁰² Vereinzelt will man aus diesem Grundrecht eine unmittelbare Verpflichtung des Gesetzgebers begründen, auch die Privatrechtsbeziehungen menschenwürdigerecht zu gestalten.¹⁰³ Andere leiten daraus eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers her, die Menschenwürde der Niedriglohnempfänger mittels eines gesetzlichen Mindestlohns zu schützen.¹⁰⁴ Überwiegend meint man, dass die Sicherung des Existenzminimums den mit der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns verbundenen Eingriff in die Koalitions-, Vertrags- und Berufsfreiheit der Betroffenen zumindest rechtfertigen kann.¹⁰⁵

Damit wird indes grundlegend verkannt, dass Garant des verfassungsrechtlichen Existenzgewährleistungsanspruchs allein der Staat ist – und nicht der private Arbeitgeber.¹⁰⁶ Letzterer ist Vertragspartner und nicht Unterhaltsschuldner „seines“ Arbeitnehmers.¹⁰⁷ Weiter besteht – wie oben dargelegt¹⁰⁸ – keine Schutzpflicht des

¹⁰¹ Grundlegend: BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09 – BVerfGE 125, 175.

¹⁰² Bieback RdA 2000, 207 (210); Dieterich KJ 2008, 71 (78); Engels JZ 2008, 490 (498); Lakies AuR 2013, 69 (70, 73); Nassibi, Schutz vor Lohndumping in Deutschland (2012), S. 72 ff.; Schunder ZRP 2007, 169.

¹⁰³ Engels JZ 2008, 490 (497).

¹⁰⁴ Bieback RdA 2000, 207 (209); Dieterich KJ 2008, 71 (76); Kocher NZA 2007, 600 (601).

¹⁰⁵ Bepler, Stärkung der Tarifautonomie – Welche Änderungen des Tarifvertragsrechts empfehlen sich?, Gutachten zum 70. Deutschen Juristentag (2014), B 106 f.; Caspers, Mindestlohn und Tarifautonomie, in: Rieble/Junker/Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung (2011), 147 (152); Jacobs GS Walz (2008), 289 (294); Schwarze SR 2018, 131 (132; 143); Willemsen/Sagan NZA 2008, 1216 (1220).

¹⁰⁶ Vgl. nur BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09 – BVerfGE 125, 175 (222 ff.). So auch Barczak RdA 2014, 290 (294); Forkel BB 2011, 1209 (1211); Giesen FS Kempen (2013), 216 (220); H. Hanau ZfA 2012, 269 (283); Lembke NZA 2015, 70 (71); Lobinger GS Brugger (2013), 355 (360); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28 f.); Thüsing FS Bepler (2012), 549 (551); Wank RdA 2015, 88.

¹⁰⁷ Barczak RdA 2014, 290 (294); Bayreuther NJW 2007, 2022 (2025); Giesen ZFA 2022, 346 (350, 377 f.); ders. FS Kempen (2013), 216 (220); H. Hanau, ZfA 2012, 269 (277); Lobinger ZFA 2016, 99 (132); Chr. Picker RdA 2014, 25 (27 f.); ders. RdA 2025, 269 (275); Rieble, Funktionalität allgemeiner und sektoraler Mindestlöhne, in: Rieble/Junker/Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung (2011), S. 17 (19, 21).

¹⁰⁸ Siehe oben sub. B.I.1.

Staates, einen „existenzsichernden“ Mindestlohn zu statuieren.¹⁰⁹ Eine solche Schutzpflicht setzt nämlich voraus, dass mächtige Private Grundrechte Dritter oder Verfassungsgüter bedrohen.¹¹⁰ Der Arbeitgeber, der seinen Arbeitnehmern marktübliche, wenn auch nicht existenzsichernde Löhne gewährt, gefährdet jedoch nicht deren Existenz.¹¹¹ Vielmehr mildert er auch mit einem niedrigen Arbeitslohn deren soziale Notlage zumindest etwas ab. Die soziale Bedürftigkeit resultiert vielmehr allein aus der Sphäre der Arbeitnehmer.¹¹²

Deshalb kann die Garantie des menschenwürdigen Existenzminimums auch keine Eingriffe in die Koalitions- oder Arbeitsvertragsfreiheit rechtfertigen; denn nicht schon die Betroffenheit schutzwürdiger Grundrechte oder Verfassungsgüter – hier die Menschenwürde der betroffenen Niedriglohnempfänger – kann diese mit dem Mindestlohn verbundenen Eingriffe rechtfertigen.¹¹³ Vielmehr muss auch hier der Arbeitgeber die fraglichen Grundrechte oder Verfassungsgüter gefährden.¹¹⁴ Der Mindestlohn muss somit der Abwehr von arbeitnehmer- oder gemeinschaftsschädlichen Übergriffen des Arbeitgebers dienen. Es muss also eine Kollision verfassungsrechtlich geschützter Interessen vorliegen – und daran fehlt es hier gerade.

Ein gesetzlicher Mindestlohn, der den Arbeitgeber verpflichtet, stets – und damit auch dann, wenn die fragliche Arbeitsleistung nicht hinreichend produktiv ist und die durch den Mindestlohn bedingte Mehrbelastung des Arbeitgebers auch nicht an die Kunden weitergegeben oder anderweitig quersubventioniert werden kann – sozialstaatsangemessene Löhne zu zahlen, bedeutet damit eine unzulässige, weil entschädigungslose Privatisierung staatlicher Leistungspflichten.¹¹⁵ Ein solches „Sonderopfer“ der Arbeitgeber ist aber auch nach Ansicht des BVerfG nur zulässig,

¹⁰⁹ Barczak RdA 2014, 290 (294); Lobinger GS Brugger (2013), 355 (360 ff.).

¹¹⁰ Schwabe, Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte (1971), S. 65 f; Lobinger GS Brugger (2013), 355 (360 f.).

¹¹¹ Wank GS Zachert (2010), 453 (467 f.); Lobinger GS Brugger (2013), 355 (371).

¹¹² Lobinger GS Brugger (2013), 355 (371).

¹¹³ Dazu ausführlich Chr. Picker RdA 2014, 25 (29 ff.); Lobinger ZFA 2016, 99 (120 ff.).

¹¹⁴ Lobinger GS Brugger (2013), 355 (364).

¹¹⁵ H. Hanau ZfA 2012, 269 (283); Lobinger GS Brugger (2013), 355 (365 ff.); ders. ZFA 2016, 99 (122); Forkel BB 2011, 1209 (1211); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28 f.).

wenn eine „besondere Verantwortungsbeziehung“ zwischen belastetem Arbeitgeber und begünstigtem Arbeitnehmer besteht, etwa weil „die Gefahren [...] unmittelbar aus dem Arbeitsverhältnis [resultieren].“¹¹⁶ Daran fehlt es aber wie dargelegt.

Der Gesetzgeber hat das MiLoG daher gerade nicht mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG gerechtfertigt.¹¹⁷ Zwar hat er sich bei der erstmaligen Festlegung des Mindestlohns 2015 an der Pfändungsfreigrenze des § 850c ZPO orientiert, die „ein auf die Situation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugeschnittenes pauschaliertes Existenzminimum darstellt.“¹¹⁸ Dabei hat er aber zugleich betont:

„Der Mindestlohn zielt im Unterschied zum Tarifvertrag **nicht darauf ab, einen umfassenden Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen**. Vielmehr kann und soll der allgemeine Mindestlohn lediglich verhindern, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu Arbeitsentgelten beschäftigt werden, **die jedenfalls unangemessen sind** und den in Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes zum Ausdruck kommenden elementaren Gerechtigkeitsanforderungen nicht genügen.“¹¹⁹

Der Gesetzgeber hat sich somit auf Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG und damit auf den Schutz der (materiellen) Privatautonomie der Niedriglohnempfänger berufen. Er wollte daher mit dem MiLoG 2015 ein Mindestmaß an vertraglicher Austauschgerechtigkeit durch die Bekämpfung des Lohnunterbietungswettbewerbs („Lohndumping“) im Niedriglohnsektor sicherstellen; es ging ihm hingegen gerade nicht darum, sozialstaatliche Bedarfsgerechtigkeit durch Einführung eines living wage zu gewährleisten.¹²⁰ Die Vorgaben in § 9 Abs. 2 MiLoG sind entsprechend funktional darauf gerichtet, (arbeits-)marktgerechte, nicht aber bedarfsangemessene Mindestlöhne zu etablieren – was im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung näher zu erörtern ist.

¹¹⁶ BVerfG 18.11.2003 – 1 BvR 302/96, BVerfGE 109, 64 (88).

¹¹⁷ Riechert/Nimmerjahn, MiLoG, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 73 f.

¹¹⁸ BT-Drs. 18/1558, S. 28.

¹¹⁹ BT-Drs. 18/1558, S. 28 [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

¹²⁰ So auch Henssler RdA 2015, 43 (45); Riechert/Nimmerjahn, MiLoG, 2. Aufl. 2017, Einl. Rn. 73.

[3] Verhältnismäßigkeit

Fraglich ist, ob die Regelungen des MiLoG auch verhältnismäßig, mithin zur Erreichung der beiden – an sich legitimen – Regelungsziele geeignet, erforderlich und angemessen sind.

[a] Eingriffsintensität von Höhe und Funktion des Mindestlohns abhängig

Die Intensität des Eingriffs in die Tarifaufonomie hängt entscheidend von der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns ab.¹²¹ Und dessen Höhe richtet sich wiederum maßgeblich nach der Funktion, die ihm der Gesetzgeber beimisst.¹²²

Je höher der gesetzliche Mindestlohn ist und je stärker und unabhängiger er gegenüber den Tariflöhnen steigt, desto größer ist seine „tarifräumende“ Wirkung. Und dieser Eingriff wiederholt sich zwangsläufig mit jeder Mindestloohnerhöhung, die über der Tariflohnentwicklung liegt.

Für die Tarifvertragsparteien wird es dadurch zunehmend unattraktiv, das Arbeitsentgelt im Rahmen kollektiv ausgeübter Privataufonomie auszuhandeln.¹²³ Und die Verhandlungspartit zwischen den Tarifvertragsparteien wird so nachhaltig gestört, da die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften zu Lasten der Arbeitgeber(-verbände) erheblich steigt. Die Gewerkschaften werden nämlich von vornherein deutlich über dem geltenden Mindestlohn liegende Tariflöhne fordern, erhalten ihre Mitglieder doch auch „im Fall des Scheiterns der Tarifverhandlungen immer mindestens den Mindestlohn“.¹²⁴

Zumindest ein (zu) hoher und tariffester Mindestlohn greift damit in den Kernbereich der Tarifaufonomie ein, wenn und weil er sie substantiell auch dort verdrängt, wo sie tatsächlich funktioniert. Eine solch verfassungswidrige Usurpation der Tarifaufonomie kann allerdings nicht rein numerisch ermittelt werden; sie liegt also

¹²¹ Chr. Picker RdA 2025, 269 (276); Schreiner/Sura NZA 2025 18 (21); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (255).

¹²² Chr. Picker RdA 2025, 269 (276 ff.).

¹²³ Bepler, Stärkung der Tarifaufonomie – Welche Änderungen des Tarifvertragsrechts empfehlen sich?, Gutachten zum 70. Deutschen Juristentag (2014), B 105; Lobinger JZ 2014, 810 (812); Henssler RdA 2015, 43; Chr. Picker RdA 2025, 269 (278).

¹²⁴ Chr. Picker RdA 2025, 269 (271 ff.).

nicht etwa schon dann vor, wenn der Staat in mehr als 10% der Arbeitsverhältnisse den Mindestlohn festsetzt¹²⁵. Vielmehr ist darauf abzustellen, ob und inwieweit der Staat bei seiner Mindestlohnsetzung das Subsidiaritätsprinzip missachtet. Dies hängt entscheidend von der Funktionalität des gesetzlichen Mindestlohns, mithin von seinen Regelungszielen und seiner Ausgestaltung ab, wobei seine Regelungsziele seine Ausgestaltung determinieren.¹²⁶

[b] Tarifautonomieschonende Ausgestaltung durch das MiLoG 2015

Der deutsche Gesetzgeber wollte mit dem 2015 eingeführten gesetzlichen Mindestlohn¹²⁷ „*faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen*“ durchsetzen und dadurch „*einen Lohnunterbietungswettbewerb zwischen den Unternehmen*“ zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme wie der Vertragsfreiheit der betroffenen „Niedriglöhner“ verhindern.¹²⁸

i. Prinzipielle Beachtung des Subsidiaritätsprinzips

Er wollte mithin gestörte Vertragsparität in den Individualarbeitsverhältnissen des Niedriglohnssektors bekämpfen, ein Mindestmaß an vertraglicher Austauschgerechtigkeit garantieren und so den Sozialstaat entlasten und die Privatautonomie der Niedriglohnpfänger schützen.¹²⁹ Der gesetzliche Mindestlohn sollte Arbeitnehmer entsprechend nur „*vor Niedrigstlöhnen [schützen], die branchenübergreifend als generell unangemessen anzusehen sind*“¹³⁰.

Daher setzte der Gesetzgeber den Mindestlohn bei seiner Einführung 2015 mit 8,50 € bewusst niedrig an, so dass dieser damals nur wenige Tarifverträge verdrängte und die bereits ausgeübte wie künftig auszuübende Tarifautonomie nicht

¹²⁵ So aber Löwisch/Rieble TVG, 4. Aufl. 2017, Grundl. Rn. 214.

¹²⁶ Dazu ausführlich Chr. Picker RdA 2025, 269 (271 ff.).

¹²⁷ Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie v. 11.8.2014, BGBl. 2014 I 1348.

¹²⁸ BT-Drs. 18/1558, S. 28.

¹²⁹ Dazu ausführlich Chr. Picker RdA 2025, 269 (278).

¹³⁰ BT-Drs. 18/1558, S. 28.

nachhaltig beeinträchtigte.¹³¹ Für die Tarifautonomie – wie auch für die Arbeitsvertragsfreiheit – blieben so vergleichsweise große (Betätigungs-)Spielräume oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns.

Der Gesetzgeber erkannte folglich damals mit dem BVerfG¹³² klar, dass Löhne in unserer freiheitlichen Arbeitsrechtsordnung grundsätzlich nicht dirigistisch vom Staat verordnet werden dürfen, sondern durch die verfassungsrechtlich dazu berufenen Tarifvertragsparteien im Wege „kollektiv ausgeübter Privatautonomie“ vereinbart werden sollen. Deutlich betonte er daher auch den grundlegenden Unterschied zwischen autonomem Tariflohn und staatlichem Mindestlohn: *„Der Mindestlohn zielt im Unterschied zum Tarifvertrag nicht darauf ab, einen umfassenden Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sicherzustellen.“*¹³³ Der Gesetzgeber kann und darf nämlich grundsätzlich keine „angemessenen“ Mindestlöhne oktroyieren, die die Gewerkschaften auch bei funktionierender Tarifautonomie niemals hätten durchsetzen können, eben weil die fragliche Arbeitsleistung nicht hinreichend produktiv ist.

Der Gesetzgeber (be-)achtete somit damals das Subsidiaritätsprinzip, wonach die Tarifvertragsparteien bei der Lohnfindung und -gestaltung aufgrund ihrer viel größeren Markt- und Sachnähe grundsätzlich gegenüber dem Staat eine *Normsetzungsprärogative* – also ein Normsetzungsvorrecht¹³⁴ – haben.¹³⁵ Er begründete die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deshalb auch zutreffend mit dem strukturellen Versagen der Tarifautonomie im Niedriglohnsektor, der ein subsidiäres Eingreifen des Staates rechtfertige.¹³⁶ Hier ist die staatliche Mindestlohnintervention grundsätzlich gerechtfertigt, der Staat darf mit dem Mindestlohn aber eben „nur das

¹³¹ Pant RdA 2025, 104 (105); Chr. Picker RdA 2025, 269 (278). A. A. Lobinger JZ 2014, 810 (814 f.).

¹³² BVerfG 4.7.1995 – 1 BvF 2/86, 1 BvF 1/87, 1 BvF 2/87, 1 BvF 3/87, 1 BvF 4/87 und 1 BvR 1421/86, NZA 1995, 754 (756).

¹³³ BT-Drs. 18/1558, S. 28.

¹³⁴ <https://www.duden.de/rechtschreibung/Praerogative> [1.3.2026].

¹³⁵ Grundlegend BVerfG 24.5.1977 – 2 BvL 11/74, NJW 1977, 2255 (2256).

¹³⁶ BT-Drs. 18/1558, S. 27 f. Ausführlich dazu Chr. Picker RdA 2014, 25 (27 f.).

wiederherstellen, was die Tarifaautonomie nicht vermochte: nämlich Austauschgerechtigkeit.“¹³⁷

ii. Arbeitsmarktgerechte Zielvorgaben, § 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG

Entsprechend bemühte sich der Gesetzgeber, das MiLoG 2015 möglichst tarifautonomieschonend auszugestalten. Vor allem die materiellen Vorgaben des § 9 Abs. 2 MiLoG für den Anpassungsvorschlag der Mindestlohnkommission zielen darauf ab, einen (arbeits-)marktgerechten Mindestlohn zu bestimmen.

So hat die Mindestlohnkommission gem. § 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG zunächst im Rahmen einer „Gesamtabwägung“ zu prüfen, welche Höhe des Mindestlohns geeignet ist, *„zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen, faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen sowie Beschäftigung nicht zu gefährden“*. Diese drei Vorgaben zielen alle auf eine arbeitsmarktdäquate Mindestlohnanpassung, wonach in die Tarifaautonomie wie in die Arbeitsvertragsfreiheit nur möglichst schonend eingegriffen werden soll.

- Erstens hat der Mindestlohn die Aufgabe, *„zu einem angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beizutragen“*. Danach soll der Mindestlohn nicht etwa sozial bedarfsgerecht, mithin für die Lebensführung angemessen sein.¹³⁸ Vielmehr soll er ein Mindestmaß an Austauschgerechtigkeit sicherstellen, eben *„vor Niedrigstlöhnen [schützen], die branchenübergreifend als generell unangemessen anzusehen sind“*¹³⁹.
- Zweitens hat der Mindestlohn die Funktion, einen Verdrängungswettbewerb über Lohnkosten („Lohndumping“) zu bekämpfen und *„faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen“*. Dieses Ziel

¹³⁷ Bendrick ZESAR 2024, 163 (167).

¹³⁸ ErfK/Franzen, 26. Aufl. 2026, MiLoG § 9 Rn. 2: „Diese Vorgabe kann nicht als eines „angemessenen“ oder gar „gerechten“ Arbeitsentgelts verstanden werden, da dies mit einem Mindestlohn nicht zu erreichen ist. Mindestarbeitsbedingungen sollen nicht wie der TV den „angemessenen, sondern nur den notwendigen Lohn sichern. [...] Dem MiLoG geht es nur um eine unterste Entgeltgrenze,“ Ebenso Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG § 9 Rn. 11a; HK-MiLoG/Heilmann, 2. Aufl. 2017, § 9 Rn. 13; prinzipiell auch Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (255).

¹³⁹ BT-Drs. 18/1558, S. 28; ferner Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG § 9 Rn. 11a.

lässt sich nur erreichen, wenn sich die Höhe des Mindestlohns an der Grenzproduktivität typisch mindestlohnpflichtiger Arbeitsleitungen orientiert.¹⁴⁰ Zu klären ist somit, ob im Niedriglohnsektor höhere Löhne gezahlt werden könnten, ohne dass dadurch – dauerhaft, großflächig und in nennenswertem Umfang – Arbeitsplätze vernichtet werden. Daher betont die Gesetzesbegründung auch hier, „die konjunkturelle Lage und die Produktivität zu berücksichtigen.“¹⁴¹

- Drittens hat der Mindestlohn „*Beschäftigung nicht zu gefährden*“. Danach muss sich die Kommission ebenfalls bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe maßgeblich an der (Grenz-)Produktivität typisch mindestlohnpflichtiger Arbeitsleistungen orientieren, um den „*Erhalt von insbesondere sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung*“ sicherzustellen¹⁴², der durch den großflächigen Abbau von Stellen in Deutschland gefährdet wird.¹⁴³

iii. Orientierung an der Tariflohnentwicklung, § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG

Weiter schützt besonders § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG die Tarifaufonomie, wonach sich die Mindestlohnkommission „bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung“ als zentralem „Richtwert für die Anpassung des Mindestlohns“¹⁴⁴ zu orientieren hat.¹⁴⁵ Dadurch wird sichergestellt, dass der Mindestlohn künftige Tarifabschlüsse nicht präjudiziert.¹⁴⁶ Der Staat soll die Verhandlungen der Tarifvertragsparteien mit seiner Mindestlohnanpassung nämlich nicht indirekt beeinflussen und so in Konkurrenz zu diesen treten.¹⁴⁷

¹⁴⁰ Chr. Picker RdA 2014, 25 (31).

¹⁴¹ BT-Drs. 18/1558, S. 38.

¹⁴² BT-Drs. 18/1558, S. 38.

¹⁴³ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG § 9 Rn. 20.

¹⁴⁴ BT-Drs. 18/1558, S. 38.

¹⁴⁵ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG § 9 Rn. 23; MHdB ArbR/Krause, § 61 Rn. 38; Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (259); Chr. Picker RdA 2025, 269 (271).

¹⁴⁶ Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (259).

¹⁴⁷ Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG § 9 Rn. 23; MHdB ArbR/Krause, § 61 Rn. 38.

Dieser zentrale Sicherungsmechanismus zugunsten der Tarifautonomie wird freilich ausgeschaltet und der Konflikt zwischen staatlicher Mindestlohnsetzung und kollektiv privatautonomer Tariflohnfindung zwangsläufig herbeigeführt, wenn man sich bei der (Neu-)Berechnung der Mindestlohnhöhe nicht mehr nur nachlaufend an der Tariflohnentwicklung, sondern – vorrangig oder gar ausschließlich – an einem dazu konträren und gesetzlich nicht vorgesehenen Referenzwert i. H. v. 60% des Bruttomedianlohns orientiert – wie dies sowohl der Gesetzgeber bei seiner außerordentlichen Mindestloohnerhöhung durch das MiLoEG 2022 als auch die Mindestlohnkommission bei ihrer aktuellen Anpassungsentscheidung getan haben.¹⁴⁸

iv. Gesetzliche Ausnahmen vom Mindestlohn, § 22 MiLoG

Ferner berücksichtigt der Mindestlohngesetzgeber die unterschiedliche Produktivität der Arbeitsleistungen in § 22 MiLoG: Die Norm statuiert dort u. a. eine (befristete) Mindestlohnausnahme für Langzeitarbeitslose, weil es dabei um eine objektiv benachteiligte und entsprechend – typisiert betrachtet – weniger produktive Gruppe von Arbeitnehmern handelt, deren Marktzutrittschancen durch einen (zu hohen) Mindestlohn typischerweise gefährdet sind.¹⁴⁹

v. Fortlaufende Evaluation des Mindestlohns, § 9 Abs. 4 MiLoG

Zudem hat die Mindestlohnkommission gem. § 9 Abs. 4 MiLoG (nach-)laufend *„die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität“* zu evaluieren – und *„ihre Erkenntnisse der Bundesregierung in einem Bericht alle zwei Jahre gemeinsam mit ihrem Beschluss zur Verfügung“* zu stellen.

Damit trägt das MiLoG ebenfalls und sogar branchenspezifisch (!) dem Umstand Rechnung, dass ein zu hoher und damit nicht (arbeits-)marktkonformer Mindest-

¹⁴⁸ BT-Drs. 20/1408 S. 17; Die Mindestlohnkommission hat ihren aktuellen Anpassungsbeschluss auf Grundlage des § 2 Abs. 1 a) ihrer neuen Geschäftsordnung vom 21.1.2025 gestützt, der das Kriterium enthält.

¹⁴⁹ BT-Drs. 18/1558, S. 43; Lesch/Schröder IW-Report 11/2025, S. 12.

lohn steigende Arbeitslosigkeit verursacht und dadurch die beiden legitimen Regelungsziele des MiLoG – Schutz der sozialen Sicherungssysteme wie der Privatautonomie der Niedriglohneempfänger – nicht nur verfehlen, sondern gerade konterkarieren würde.

vi. Verfahrensrechtlicher Schutz durch die Mindestlohnkommission

Schließlich versucht das MiLoG die Tarifaufonomie durch die Einbindung der Mindestlohnkommission auch verfahrensrechtlich zu schützen.¹⁵⁰ Nicht der Staat, sondern eine paritätisch aus Vertretern der Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzte Kommission hat nach § 9 MiLoG im Rahmen einer Gesamtabwägung über die Anpassung der Mindestlohnhöhe zu befinden.

Die Kommission wird als eine „staatsunabhängige Institution [bezeichnet], die im Wesentlichen ein Verhandlungsforum der Sozialpartner darstellt“¹⁵¹. Ihr Anpassungsverfahren qualifiziert man gar als „quasi-tarifaufonome Mindestlohnfindung“¹⁵², durch das erkennbar „ein Tariflohn nachgebildet werden [soll]“¹⁵³.

Die Kommission agiert hier zwar entgegen verbreiteter Ansicht¹⁵⁴ nicht tarifaufonom, da sie nicht bzw. unzureichend mitgliedschaftlich legitimiert ist.¹⁵⁵ Sie bietet jedoch aufgrund ihrer paritätischen Besetzung mit Vertretern der organisierten Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerschaft, die mit dem Tarifvertragsgeschehen be- und vertraut und damit besonders sachkundig sind, eine Gewähr dafür, dass sie keine rein (partei-)politisch motivierten und willkürlichen Mindestlohnanpassungen vorschlägt.¹⁵⁶ Dadurch dass die Sozialpartner hier gleichberechtigt auf die Mindestlohnhöhe Einfluss nehmen können, ist ihr Vorschlag typischerweise ein sinnvoller

¹⁵⁰ Bendrick ZESAR 2024, 163 (166); Giesen ZFA 2022, 346 (349); Chr. Picker RdA 2025, 269 (284); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (259).

¹⁵¹ BeckOK ArbR/Greiner, 76. Ed. 1.6.2025, MiLoG § 1 Rn. 16a.

¹⁵² Schorkopf ZFA 2022, 308 (329 ff.).

¹⁵³ Bendrick ZESAR 2024, 163 (166).

¹⁵⁴ Wolf ZFA 2022, 305 f; Schorkopf ZFA 2022, 308 ff.

¹⁵⁵ Chr. Picker RdA 2025, 269 (284).

¹⁵⁶ Bayreuther SR 2023, 42 (45); Giesen ZFA 2022, 346 (349); Chr. Picker RdA 2025, 269 (284).

Kompromiss, der ökonomisch vertretbar und sozial ausgewogen und damit tarifautonomieschonend ist.¹⁵⁷

[c] Living wage als verfassungswidriger Eingriff in die Tarifautonomie

Diese Funktion des gesetzlichen Mindestlohns, wonach dieser als Lohnuntergrenze nur das unterste Maß an Austauschgerechtigkeit definieren, faire und funktionierender Wettbewerbsbedingungen gewährleisten und so kumulativ die sozialen Sicherungssysteme wie die Privatautonomie der betroffenen Niedriglohneempfänger schützen soll¹⁵⁸, liegt dem MiLoG unverändert zugrunde.

i. Kein Funktionswandel durch MiLoEG 2022 und MiLo-RL

Der Gesetzgeber verfolgte mit dem Mindestloohnerhöhungsgesetz 2022¹⁵⁹ (im Folgenden: MiLoEG 2022) ein qualitativ anderes und strukturell gegensätzliches Regelungsziel: Danach sollte der Mindestlohn als living wage Arbeitnehmer „zur angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben befähigen“ und es ihnen ermöglichen, „über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben“ und „für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen“.¹⁶⁰

Entsprechend orientierte sich der Gesetzgeber bei seiner überproportional starken Erhöhung des Mindestlohns um 22% am Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns, der nicht nur das physische Existenzminimum, sondern eine angemessene Teilhabe und individuelle Vorsorge der Arbeitnehmer garantieren soll.¹⁶¹

¹⁵⁷ Chr. Picker RdA 2025, 269 (284). So auch Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (259): „Die Einbindung der Mindestlohnkommission und somit eine Interessenvertretung der Betroffenen bei der Lohnfindung trägt zur Angemessenheit des Eingriffs bei.“

¹⁵⁸ Chr. Picker RdA 2014, 25 (30, 34).

¹⁵⁹ Gesetz zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn v. 28.6.2022, BGBl. 2022 I 969.

¹⁶⁰ BT-Drs. 20/1408, S. 18.

¹⁶¹ BT-Drs. 20/1408, S. 17.

Der Regelungsgehalt des MiLoEG 2022 erschöpft sich jedoch in dieser einmaligen außerordentlichen Mindestloohnerhöhung.¹⁶² Daher „hat sich an der Austauschgerechtigkeit als Zielsetzung [des MiLoG] nichts geändert.“¹⁶³ Der Gesetzgeber beschränkte sich nämlich 2022 darauf, in § 1 Abs. 2 S. 1 MiLoG lediglich die Höhe des Mindestlohns neu festzulegen und § 9 Abs. 1 S. 1 MiLoG nur zeitlich anzupassen. Dagegen ließ er die zentrale Norm – § 9 Abs. 2 MiLoG – unverändert, so dass sich die Kommission bei ihren Anpassungsvorschlägen weiterhin an den Zielvorgaben nach S. 1 sowie nachlaufend an der Tariflohnentwicklung nach S. 2 orientieren muss.¹⁶⁴ Zwar heißt es in der Gesetzesbegründung, der Mindestlohn werde dadurch *„dahingehend weiterentwickelt, dass künftig der Aspekt der gesellschaftlichen Teilhabe bei der Mindestlohnhöhe stärker Berücksichtigung findet“*. Das Gesetzgebungsverfahren darf jedoch nur dann als Begründung für den Funktionswandel eines Gesetzes herangezogen werden, wenn dieser auch im Gesetzestext selbst *„Niederschlag gefunden hat“*.¹⁶⁵

Daran fehlt es hier nicht nur. Vielmehr konnte sich die damalige Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP nicht auf einen solch grundlegenden und nachhaltigen Wechsel der Funktion des gesetzlichen Mindestlohns einigen¹⁶⁶, sondern nur darauf, *„den gesetzlichen Mindestlohn in einer einmaligen Anpassung auf zwölf Euro pro Stunde [zu] erhöhen.“*¹⁶⁷ Daher wurde dort auch ausdrücklich klargestellt: *„Im Anschluss daran wird die unabhängige Mindestlohnkommission über die etwaigen weiteren Erhöhungsschritte befinden.“*

¹⁶² So auch Bendrick ZESAR 2024, 163 (166); Schorkopf ZFA 2022, 308 (334 f.); Chr. Picker, RdA 2025, 269 (272); Thüsing/Tambour, DB 2026, 254 (263). A. A. offenbar BeckOK ArbR/Greiner 78. Ed. 1.12.2025, MiLoG § 1 Rn. 11b: „Mit dem MiLoEG erfolgt 2022 ein partieller Begründungswechsel.“

¹⁶³ Bendrick ZESAR 2024, 163 (166).

¹⁶⁴ Thüsing/Tambour, DB 2026, 254 (263); Chr. Picker, RdA 2025, 269 (272).

¹⁶⁵ BVerfG 16.2.1983 – 2 BvE 1/83 u.a., NJW 1983, 735 (738).

¹⁶⁶ Vgl. nur F.A.Z. vom 9.9.2024, Heil strebt Mindestlohn von über 15 Euro an, <https://www.faz.net/aktuell/politik/heil-will-mindestlohn-von-ueber-15-euro-letzte-erhoehung-zu-niedrig-19972896.html> [13.8.2025].

¹⁶⁷ Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ vom 24.11.2021, S. 69 f., https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-11/Koalitionsvertrag%202021-2025_0.pdf [13.8.2025].

Folgerichtig orientierte sich die Kommission bei ihren weiteren Mindestlohnanpassungen zum 1.1.2024 und 1.1.2025 auch (wieder) nachlaufend an der Tariflohnentwicklung und nicht am Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns.

Schließlich ist der deutsche Gesetzgeber aufgrund der Teilnichtigkeit der MiLo-RL nicht (mehr) verpflichtet, sein Konzept eines Mindestlohns, der der „vertraglichen Austauschgerechtigkeit“ dienen soll, zugunsten eines dazu gegenläufigen Konzepts, wonach der Mindestlohn sozialstaatsgerechter Bedarfsgerechtigkeit zu dienen hat, aufzugeben. Wie eingangs dargelegt¹⁶⁸ steht mit dem Urteil des EuGH fest: Die MiLo-RL wirkt sich weder auf die Höhe noch auf die Änderung bzw. Anpassung des deutschen Mindestlohns aus; dies regelt weiterhin allein das MiLoG.¹⁶⁹ Die EU darf den Mitgliedstaaten nämlich weder Kriterien noch Richtwerte für die Höhe ihrer nationalen Mindestlöhne vorschreiben. Damit ist der deutsche Gesetzgeber bei der Festlegung und Ausgestaltung seines Mindestlohns weitgehend frei von unionsrechtlichen Vorgaben; insbesondere hat er – und nicht die EU – darüber zu befinden, ob und inwieweit sein Mindestlohn „angemessen“ ist.

ii. Konsequenz: Unwirksamkeit der MiLoV5 vom 5.11.2025

Die Mindestlohnkommission *muss* sich daher bei ihrem Anpassungsvorschlag auch künftig gem. § 9 Abs. 2 MiLoG an den Zielvorgaben des S. 1 sowie nach S. 2 „nachlaufend an der Tarifentwicklung“ als Richtwert orientieren. Und umgekehrt *darf* sie sich dabei *nicht* eigenmächtig an einem nicht nur gesetzlich nicht vorgesehenen, sondern mit dem geltenden Richtwert des MiLoG inkompatiblen und von der MiLo-RL auch gar nicht vorgeschriebenen Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns orientieren, den sie zudem durch den Zusatz „von Vollzeitbeschäftigten“ übererfüllt.¹⁷⁰ Sie ist als Hilfsorgan der Bundesregierung nicht mitgliedschaftlich-privatautonom, sondern nur staatlich-heteronom legitimiert und besitzt wegen § 9 Abs. 2 MiLoG kein „autonomes“ Vorschlagsrecht.

¹⁶⁸ Sub. B.I.1.

¹⁶⁹ Franzen EuZA 2026, 73 (80 ff.); Kaufmann ArbRAktuell 2025, 517.

¹⁷⁰ Chr. Picker RdA 2025, 269 (287); Reichold, Arbeitsrecht, 8. Aufl. 2026, § 8 Rn. 16; Thüsing/Tambour DB 2026, 254 ff. und 325 ff.; Sagan ZIP 2025, 3062 (3063); Franzen EuZA 2026, 73 (87).

Die Kommission hat sich daher mit § 2 Abs. 1 a) der Geschäftsordnung der Mindestlohnkommission (GO-MLK 2025) funktions- und kompetenzwidrig selbst gebunden: Die Norm statuiert Vorgaben für den Anpassungsvorschlag, die von denen des § 9 Abs. 2 MiLoG abweichen und diesen widersprechen. § 2 Abs. 1 a) GO-MLK 2025 ist damit *contra legem*.¹⁷¹ Die auf dem aktuellen Anpassungsvorschlag der Mindestlohnkommission beruhende Fünfte Mindestlohnanpassungsverordnung (MiLoV5) vom 5.11.2025¹⁷² ist daher unwirksam.¹⁷³ Diese Verordnung ist schon formal nichtig, weil Kommission wie Verordnungsgeber mit ihr den gesetzlich gewährten Ermächtigungsumfang überschritten¹⁷⁴, jedenfalls aber ihr Ermessen fehlerhaft gebraucht haben¹⁷⁵.

Und selbst wenn man mit der verbreiteten Gegenansicht¹⁷⁶ davon ausgeht, dass auch die „Sicherung des Existenzminimums“ legitimes Regelungsziel eines staatlichen Mindestlohns sein kann, so besteht ein – qualitativ wie quantitativ – erheblicher Unterschied zwischen einem Mindestlohn, der nur ein pauschaliertes Existenzminimum knapp oberhalb der Pfändungsfreigrenze des § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO statuiert¹⁷⁷ und einem „angemessenen“ Mindestlohn, der Arbeitnehmer darüber deutlich hinaus *„zur angemessenen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben befähigen“* und es ihnen ermöglichen will, *„über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben“* und *„für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen“*.¹⁷⁸ Thüsing und Tambour haben das mit ihren eingehenden Berechnungen unterschiedlicher Mindestlohnhöhen vor Kurzem deutlich aufgezeigt: Danach liegt die aktuell geltende Pfändungsfreigrenze bei 1.555 € netto pro Monat; bei dem

¹⁷¹ Chr. Picker RdA 2025, 269 (285 f.); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (261).

¹⁷² BGBl. 2025 I Nr. 268.

¹⁷³ Chr. Picker RdA 2025, 269 (286 f.); Reichold, Arbeitsrecht, 8. Aufl. 2026, § 8 Rn. 16; Thüsing/Tambour DB 2026, 325 (333); Sagan ZIP 2025, 3062 (3063); Franzen EuZA 2026, 73 (87).

¹⁷⁴ Chr. Picker RdA 2025, 269 (286 f.).

¹⁷⁵ Thüsing/Tambour DB 2026, 325 (333).

¹⁷⁶ Zum Meinungsstand: Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG Einf. Rn. 68 ff.

¹⁷⁷ BT-Drs. 18/1558, S. 28.

¹⁷⁸ BT-Drs. 20/1408, S. 18.

seit 1.1.2026 geltenden Mindestlohn von 13,90 € ergibt sich bei einer Arbeitswoche mit 40 Stunden hingegen ein Bruttomonatsbetrag von etwa 2.400 € brutto.¹⁷⁹

iii. Living wage als verfassungswidrige Usurpation der Tarifautonomie

Unabhängig davon wäre ein rein sozialpolitisch motivierter und konzipierter Mindestlohn, der sich nur an der sozio-kulturellen Bedarfsangemessenheit orientiert und stets 60% des Bruttomedianlohns eines Vollzeitbeschäftigten entsprechen muss, verfassungswidrig.

Der Gesetzgeber würde damit nämlich die beiden von ihm mit dem MiLoG verfolgten und legitimen Regelungsziele – den Schutz der Sozialversicherungssysteme sowie der Arbeitnehmer vor unangemessen niedriger Entlohnung – verfehlen. Und er würde mit einem solchen Mindestlohn dauerhaft, unverhältnismäßig und damit ungerechtfertigt sowohl in die Tarifautonomie als auch in die Vertrags- und Berufsfreiheit von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern eingreifen.¹⁸⁰

Der Gesetzgeber würde mit einem solchen Mindestlohn positiv definieren, welcher Lohn sozial bedarfsangemessen ist – und nicht mehr nur negativ festlegen, ab wann ein Lohn unangemessen ist.¹⁸¹ Der private Arbeitgeber würde so entschädigungslos vom Vertragspartner zum Unterhaltsschuldner seiner Arbeitnehmer degradiert.¹⁸² Die Lohnverantwortung läge danach beim Staat, die Unterhaltsverantwortung hingegen ohne jede Entschädigung beim privaten Arbeitgeber.¹⁸³ Dies ist wie oben

¹⁷⁹ Thüsing/Tambour, DB 2026, 254 (262 ff.).

¹⁸⁰ Bayreuther NJW 2007, 2022 (2025); Giesen FS Kempfen (2013), 216 (220); ders. ZFA 2022, 346 (357 f.); H. Hanau ZFA 2012, 269 (277); Henssler RdA 2015, 43 (45 f.); Lobinger GS Brugger (2013), 355 (359 ff.); ders. JZ 2014, 810 (815 f.); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28); ders. RdA 2025, 269 (275 f.); Rieble/Chr. Picker ZFA 2014, 153 (159); Thüsing/Tambour, DB 2026, 254 (258 ff.); Wank FS Buchner (2009), 898 f.; zum Meinungsstand: Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG Einf. Rn. 68 ff.

¹⁸¹ Giesen ZFA 2022, 346 (350, 357 f.); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28 f.); ders. RdA 2025, 269 (275).

¹⁸² Giesen ZFA 2022, 346 (350, 357 f., 377 f.); Lobinger ZFA 2016, 99 (121 f.; 132); ders. GS Brugger (2013), 355 (359 f.); Chr. Picker RdA 2014, 25 (27 f.); Wolf ZFA 2022, 305 (305).

¹⁸³ Lobinger ZFA 2016, 99 (121 f.); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28 f.).

dargelegt¹⁸⁴ unzulässig, da der Arbeitgeber für die Existenzsicherung seiner Arbeitnehmer nicht „originär“ zuständig ist; denn der verfassungsrechtliche Existenzgewährleistungsanspruch verpflichtet allein den Staat.¹⁸⁵ Und die soziale Bedürftigkeit des Arbeitnehmers sagt nichts über den Wert seiner Arbeitsleistung aus.

Der Gesetzgeber greift mit einem sozio-kulturell angemessenen Mindestlohn somit ungleich stärker und grundlegend anders in die Tarifaautonomie ein als mit dem bislang nach dem MiLoG geltenden.¹⁸⁶

Rein numerisch zeigt sich dies daran, dass der Mindestlohn erheblich höher ist, wenn man sich bei dessen (Neu-)Berechnung nicht mehr nur nachlaufend an der Tariflohnentwicklung, sondern am Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns orientiert.¹⁸⁷ Dies zeigt die aktuelle Mindestlohnanpassung überdeutlich:

„Hätte sich die Kommission hier – so wie es § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG unverändert bestimmt und wie es auch § 3 ihrer vorherigen GO-MLK 2016 ausdrücklich vorsah – ausschließlich „nachlaufend an der Tarifentwicklung orientiert“, so wäre die Anpassung deutlich niedriger ausgefallen. Danach hätte der Mindestlohn zum 1.1.2027 um 9,4 % auf einen Mindestlohn von nur 14 EUR brutto je Zeitzunde erhöht werden müssen.¹⁸⁸ Hätte die Kommission hingegen nur den Referenzwert 60 % des Bruttomedianlohns eines Vollzeitbeschäftigten zugrunde gelegt, so wäre es zu einer Erhöhung um 14,5 % und dementsprechend zu einem Mindestlohn von 14,68 EUR brutto je Zeitzunde gekommen. Mit einer Erhöhung um 13,88 % hat die Kommission daher nicht einmal den Mittelweg gewählt, sondern sich nahezu ausschließlich am „neuen“ Referenzwert von 60 % des Bruttomedianlohns eines Vollzeitbeschäftigten orientiert, und ist so auf einen Mindestlohn von 14,60 EUR brutto je Zeitzunde gekommen.“¹⁸⁹

¹⁸⁴ Sub B.I.1. und sub. B.I.2.a [3][c]iii.

¹⁸⁵ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1, 3, 4/09, BVerfGE 125, 175 (222 ff.).

¹⁸⁶ Giesen ZFA 2022, 346 (374 f.); Pant RdA 2025 104 (115 f.); Chr. Picker RdA 2025, 269 (276 f.); Thüsing/Tambour, DB 2026, 254 (260 ff.); Wolf ZFA 2022, 305.

¹⁸⁷ Pant RdA 2025, 104 (116).

¹⁸⁸ So die Vorsitzende der Mindestlohnkommission, Christiane Schönefeld, auf der Pressekonferenz zur Vorstellung des Beschlusses der Mindestlohnkommission zur Anpassung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns am 27.6.2025 <https://www.youtube.com/watch?v=3huqp58TVoo>, 52:20 – 53:00 [13.8.2025].

¹⁸⁹ Chr. Picker RdA 2025, 269 (277).

Je höher der Mindestlohn aber ist, desto intensiver greift er wegen seiner „tarifräudemenden“ Wirkung in die Tarifautonomie ein.¹⁹⁰ Und der Eingriff in die Tarifautonomie hat eine ganz andere Qualität, wenn sich die Mindestlohnhöhe nicht mehr nachlaufend an der Tariflohnentwicklung, sondern am Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns orientiert.¹⁹¹ Denn der in § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG normierte Richtwert hat eine unverzichtbare Schutzfunktion für die – bereits ausgeübte wie die künftig auszuübende – Tarifautonomie.¹⁹² Je stärker sich die Mindestlohnhöhe nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientiert, desto weniger wird die Tarifautonomie beeinträchtigt.¹⁹³ Und umgekehrt: Je stärker sich die Mindestlohnhöhe an einem mit diesem Richtwert inkompatiblen Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns orientiert, desto stärker konkurrieren und konfliktieren staatliche Mindestlohnpolitik und Tarifautonomie miteinander.

Der Staat missachtet hier den Grundsatz der Subsidiarität und usurpiert die Tarifautonomie verfassungswidrig selbst dort, wo diese (noch) funktioniert.¹⁹⁴ Und Mindestlohn und Tariflohn werden dadurch funktionsäquivalent.¹⁹⁵ Der Gesetzgeber will hier mit dem Mindestlohn nämlich nicht mehr strukturellem Vertrags- und Tarifversagen entgegenwirken und nur „das Notwendige an sozialer Sicherheit verbürgen“¹⁹⁶; vielmehr will er das – mit *Wiedemann* gerade der Tarifautonomie vorbehaltene – „sozial Angemessene“ eigenmächtig bestimmen und damit den Arbeitgeber als Unterhaltsverpflichteten einseitig belasten.

Zur Erreichung der beiden legitimen Regelungsziele des MiLoG – Schutz der sozialen Sicherungssysteme sowie der Arbeitnehmer vor unangemessen niedriger Ent-

¹⁹⁰ Chr. Picker RdA 2025, 269 (276); Schreiner/Sura NZA 2025 18 (21); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (255).

¹⁹¹ Chr. Picker RdA 2025, 269 (276); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (255).

¹⁹² Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG § 9 Rn. 23; MHdB ArbR/Krause, § 61 Rn. 38; Chr. Picker RdA 2015, 269 (277); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (258 f.).

¹⁹³ Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (255; 258).

¹⁹⁴ Giesen ZfA 2022, 346 (361); Chr. Picker RdA 2025, 269 (277); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (260).

¹⁹⁵ Chr. Picker RdA 2025, 269 (277).

¹⁹⁶ Wiedemann, Das Arbeitsverhältnis als Austausch- und Gemeinschaftsverhältnis (1966), S. 21 f.

lohnung – ist ein solcher Mindestlohn ersichtlich ungeeignet: Eine solche Mindestlohnkonzeption, die den Arbeitgeber verpflichtet, seinen Arbeitnehmern stets sozio-kulturell „angemessene“ Mindestlöhne zu zahlen, orientiert sich einseitig an der sozialen Bedarfsgerechtigkeit und nicht an der vertraglichen Austauschgerechtigkeit und blendet beschäftigungspolitische Erwägungen daher grundsätzlich aus.¹⁹⁷ Sie negiert so „die banale Erkenntnis, dass ein zu hoher Mindestlohn dazu führt, dass Arbeitnehmer entlassen und nicht (mehr) eingestellt werden“.¹⁹⁸

Niedriglohnempfänger arbeiten nämlich regelmäßig in wenig produktiven *und* personalintensiven Dienstleistungsbetrieben, wo die Gewinnspannen gering und die Löhne der entscheidende Kostenfaktor sind, so dass höhere (Mindest-)Lohnkosten oft nicht an die Kunden weitergegeben oder anderweitig quersubventioniert werden können.¹⁹⁹ Und sie missachtet damit das zentrale Anliegen des MiLoG, durch den Mindestlohn „*Beschäftigung nicht zu gefährden*“ (§ 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG).

Verordnet der Gesetzgeber einen sozio-kulturell „angemessenen“ Mindestlohn ohne dabei sicherzustellen, dass dessen Höhe der Produktivität typisch mindestlohnpflichtiger Arbeitsleistungen entspricht, so riskiert bzw. verursacht er (hohe) Arbeitslosigkeit.²⁰⁰ Dadurch schützt er die Arbeitsvertragsfreiheit der Niedriglohnempfänger nicht, sondern beeinträchtigt diese.²⁰¹ Ein zu hoher, zu unflexibler und damit großflächig Arbeitslosigkeit verursachender Mindestlohn, verletzt aber nicht nur den Kernbereich ihrer Arbeitsvertragsfreiheit. Vielmehr verbietet er es „*den einzelnen Arbeitslosen, sich durch Arbeit in ihrer Persönlichkeit zu entfalten und darüber Achtung und Selbstachtung zu erfahren*.“²⁰² Zudem entlastet ein solcher

¹⁹⁷ Thüsing/Hütter-Brungs NZA 2021, 170 (172); Chr. Picker RdA 2025, 269 (277).

¹⁹⁸ Chr. Picker RdA 2015, 269 (277). Ferner Thüsing/Hütter-Brungs NZA 2021, 170 (172); Wank RdA 2015, 88 (90).

¹⁹⁹ Vgl. Mindestlohnkommission, Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Rn. 275 m. w. N.

²⁰⁰ Chr. Picker RdA 2025, 269 (276).

²⁰¹ Lobinger ZFA 2016, 99 (126); Chr. Picker RdA 2025, 269 (276).

²⁰² BVerfG 27.4.1999 – 1 BvR 2203/93, 1 BvR 897/95, NZA 1999, 992 (993).

Mindestlohn die staatlichen Sozialversicherungssysteme nicht, sondern belastet diese durch steigende Arbeitslosigkeit zusätzlich.²⁰³

Eine Mindestlohnkonzeption, die sich einseitig an der sozialen Bedarfsgerechtigkeit ausrichtet, verfehlt bzw. konterkariert somit die beiden legitimen Regelungsziele, die das MiLoG verfolgt. Ein solcher Mindestlohn wäre mit Art. 9 Abs. 3 GG nur vereinbar, wenn er tarifdispositiv wäre²⁰⁴, was er aber gerade nicht sein soll und funktional auch nicht sein kann.

[4] Ergebnis

Das MiLoG greift zwar in den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG ein. Dieser Eingriff ist aber zum Schutz der Sozialversicherungssysteme sowie der Arbeitnehmer vor unangemessen niedriger Entlohnung grundsätzlich gerechtfertigt. Der Eingriff ist auch verhältnismäßig, da das MiLoG unverändert der vertraglichen Austauschgerechtigkeit dient und entsprechend funktional darauf ausgerichtet ist, (arbeits-)marktgerechte Mindestlöhne zu schaffen. Insbesondere muss sich die Kommission bei ihrem Anpassungsvorschlag nach § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG zum Schutz der Tarifautonomie zwingend nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientieren. Will der Gesetzgeber hingegen einen sozio-kulturell „angemessenen“ Mindestlohn regeln, so verletzt er damit die Tarifautonomie.

b. Arbeitsvertragsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

Der gesetzliche Mindestlohn greift nach ganz h. M. weiter in die verfassungsrechtlich geschützte Arbeitsvertragsfreiheit ein – und zwar sowohl in die der Arbeitgeber als auch in die der Arbeitnehmer.²⁰⁵

²⁰³ Chr. Picker RdA 2014, 25 (31); ders. RdA 2025, 269 (276); Thüsing/Tambour, DB 2026, 254 (259).

²⁰⁴ So auch BeckOK ArbR/Greiner, 78. Ed. 1.12.2025, MiLoG § 1 Rn. 18.1: „Steigt mit der Mindestlohnhöhe allerdings die Ausgestaltungintensität, kann eine tarifdispositive Ausgestaltung ein sinnvolles Instrument werden, um die gebotene praktische Konkordanz zu realisieren.“.

²⁰⁵ Barczak RdA 2014, 290 (296); Fischer-Lescano, MindestlohnAusnahmen (2014), S. 6; Lembke NZA 2015, 70 (71); Lobinger ZFA 2016, 99 (111); Pant RdA 2025, 104 (111); Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (259). A. A. Preis/Ulber, Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns (2015), S. 95.

[1] Schutzbereich und Eingriff

Vom Schutzbereich der Arbeitsvertragsfreiheit, die als besondere Ausprägung der Berufsfreiheit von Art. 12 Abs. 1 GG geschützt ist²⁰⁶, ist gerade auch die Freiheit umfasst, das Arbeitsentgelt individualvertraglich zu vereinbaren.²⁰⁷ Da der gesetzliche Mindestlohn es den Arbeitgebern verbietet, Arbeitsplätze unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns anzubieten, und es den Arbeitnehmern verwehrt, einen entsprechend niedrig vergüteten Arbeitsplatz zu bekommen, liegt ein Eingriff vor.

Die Arbeitsvertragsfreiheit darf der Gesetzgeber „jedoch durch zwingendes Gesetzesrecht begrenzen, um sozialen oder wirtschaftlichen Ungleichgewichten entgegenzuwirken.“²⁰⁸ Als kollidierende Grundrechtspositionen oder Rechtsgüter von Verfassungsrang, die im Wege praktischer Konkordanz mit der Berufsfreiheit in Ausgleich zu bringen sind, kommen auch hier die Funktionsfähigkeit der staatlichen Sozialversicherungssysteme sowie die Privatautonomie der Niedriglohnempfänger in Betracht. Dabei ist nach dem BVerfG zu beachten:

„Für die Herstellung eines solchen Ausgleichs verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum [...] Die Einschätzung der für die Konfliktlage maßgeblichen ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen liegt in seiner politischen Verantwortung, ebenso die Vorausschau auf die künftige Entwicklung und die Wirkungen seiner Regelung. Dasselbe gilt für die Bewertung der Interessenlage, d. h. die Gewichtung der einander entgegenstehenden Belange und die Bestimmung ihrer Schutzbedürftigkeit. [...] Eine Grundrechtsverletzung kann in einer solchen Lage nur festgestellt werden, wenn eine Grundrechtsposition den Interessen des anderen Vertragspartners in einer Weise untergeordnet wird, dass in Anbetracht der Bedeutung und Tragweite des betroffenen Grundrechts von einem angemessenen Ausgleich nicht mehr gesprochen werden kann.“²⁰⁹

²⁰⁶ BVerfG 1.12.2010 – 1 BvR 2593/09, NZA 2011, 60 Rn. 19.

²⁰⁷ BVerfG 23.10.2013 – 1 BvR 1842/11, NJW 2014, 46 Rn. 66.

²⁰⁸ BVerfG 23.10.2013 – 1 BvR 1842/11, NJW 2014, 46 Rn. 68.

²⁰⁹ BVerfG 23.10.2013 – 1 BvR 1842/11, NJW 2014, 46 Rn. 70.

Grundsätzlich ist damit – a maiore ad minus – auch ein Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit gerechtfertigt, wenn schon der Eingriff in die „vorbehaltlos gewährleistete“ Koalitionsfreiheit gerechtfertigt ist. Schließlich wiederholt sich auch der Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit aufgrund der gesetzlich vorgegebenen regelmäßigen Mindestloohnerhöhungen regelmäßig.

Das MiLoG, welches mit subjektiv-berufsregelnder Tendenz in die Arbeitsvertragsfreiheit eingreift und es den Parteien verbietet, ein niedrigeres Entgelt als den jeweils geltenden staatlichen Mindestlohn zu vereinbaren, wird nämlich ganz überwiegend als bloße Berufsausübungsregelung i. S. v. Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG eingeordnet.²¹⁰ Und Berufsausübungsregeln, bei denen der Gesetzgeber (nur) die Art und Weise der Berufsausübung regelt, bedeuten nach der sog. Drei-Stufen-Lehre des BVerfG den geringsten Eingriff in die Berufsfreiheit und sind daher schon dann zulässig, soweit vernünftige Allgemeinwohlerwägungen dies als zweckmäßig erscheinen lassen.²¹¹ Der Schutz der sozialen Sicherungssysteme sowie der Privatautonomie der Niedriglohneempfänger würden den Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit durch einen gesetzlichen Mindestlohn daher grundsätzlich rechtfertigen.

[2] Rechtfertigung von Höhe und Funktion des Mindestlohns abhängig

Freilich gilt auch hier: Die Qualität und die Intensität des Eingriffs in die Arbeitsvertragsfreiheit hängen entscheidend von der Höhe des Mindestlohns ab – und damit erneut entscheidend von dessen Funktion. Folglich gilt auch hier: Nicht das Ob eines gesetzlichen Mindestlohns, sondern dessen Wie ist für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung entscheidend.

Der Niedriglohnsektor ist gerade durch wenig produktive *und* personalintensive Dienstleistungsbetriebe geprägt, bei denen die Löhne meist der entscheidende Kostenfaktor und die Gewinne gering sind.²¹² Hier wird ein Mindestlohn nicht selten und ein (zu) hoher Mindestlohn typischerweise „auch den Berufszugang hindern

²¹⁰ Barczak RdA 2014, 290 (296); Lobinger ZFA 2016, 99 (111).

²¹¹ Grundlegend BVerfG 11.6.1958 – 1 BvR 596/56, BVerfGE 7, 377 (405 f.).

²¹² Vgl. Mindestlohnkommission, Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Rn. 275 m. w. N.

bzw. – was gleichbedeutend ist – die Berufsaufgabe erzwingen.“²¹³ Und davon sind wiederum beide Seiten betroffen, Arbeitgeber wie Arbeitnehmer.

„Zum Teil ist neben der Berufsausübungsfreiheit auch die Berufswahlfreiheit betroffen, da die Mindestlohnfestsetzung bestimmte Arbeitsplätze mangels Wirtschaftlichkeit oder arbeitgeberseitiger Leistungsfähigkeit entfallen lässt. Das gilt für das gesamte Niedriglohnsegment, unabhängig davon, ob dies im Dienstleistungsbereich, in der Landwirtschaft oder in sonstigen Wirtschaftszweigen angesiedelt ist.“²¹⁴

Arbeitgeber wird der Mindestlohn insbesondere dann zur Berufsaufgabe zwingen, wenn diese ihre mindestlohnbedingten höheren Lohnkosten nicht an ihre Kunden weitergegeben werden können, der Mindestlohn sich mithin nicht nur wie eine moderate Verbrauchssteuer auswirkt.²¹⁵ Dies trifft gerade auf die deutschen Obst-, Gemüse- und Weinbauern zu, die vom MiLoG aus den oben genannten Gründen besonders betroffen sind, aber auch auf viele andere Geschäftsbereiche.²¹⁶

„Dabei geht es nicht nur um Geschäftsfelder, auf denen wegen hohen Kostendrucks und einer prekären Nachfrageseite erfolgreiches unternehmerisches Handeln selbst bei bestem Willen nur über den Preis und damit immer auch über niedrige Lohnkosten zu realisieren ist (Stichwort: Billigketten bei Friseuren, **Obst- und Gemüsebau**). Es geht auch um innovative wagnisreiche Neugründungen und Startups, die in der Anfangsphase mit begrenztem Kapital wirtschaften müssen und die im Mindestlohngesetz nicht einmal eine kurze Karenzzeit finden, um den Mitteleinsatz in dem für den späteren Erfolg – und damit auch für eine künftige bessere Bezahlung der Arbeitnehmer – entscheidenden frühen Zeitraum möglichst optimal und ohne soziale Rücksichten auf das Wesentliche konzentrieren zu können. **Dies mag sich schließlich durchaus als ein unüberwindbares Hindernis für entsprechende Unternehmungen überhaupt erweisen.**“²¹⁷

²¹³ Lobinger ZFA 2016, 99 (111). Ferner Giesen ZFA 2022, 346 (353 f.).

²¹⁴ Giesen ZFA 2022, 346 (353 f.).

²¹⁵ Rieble/Klebeck ZIP 2006, 829 (836); Chr. Picker RdA 2014, 25 (30, Fn. 98).

²¹⁶ Giesen ZFA 2022, 346, (353 f.).

²¹⁷ Lobinger ZFA 2016, 99 (113) [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

Zwingt eine Berufsausübungsregel jedoch zur Berufsaufgabe, so müssen nach Ansicht des BVerfG die strengeren Voraussetzungen einer Berufswahlregelung vorliegen, wenn dieser Zwang nicht nur Einzelsituationen betrifft.²¹⁸ Das BVerfG verlangt hier unter Umständen sogar eine Härtefallregel.

„Werden durch eine Berufsausübungsregelung, die im ganzen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, innerhalb der betroffenen Berufsgruppe nicht nur einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle, sondern bestimmte, wenn auch zahlenmäßig begrenzte Gruppen typischer Fälle ohne zureichende sachliche Gründe wesentlich stärker als andere belastet, dann kann Art. 12 Abs. 1 GG i. V. mit Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein.“²¹⁹

Für *Arbeitnehmer* wirkt der Mindestlohn immer dann „als unüberwindbare Marktzugangsschranke“, wenn diese nicht hinreichend produktiv sind und sich auch „unternehmensintern nicht quersubventionieren lassen – sei es durch Rationalisierung, Outsourcing, Verlagerung, Betriebsaufgabe oder auch schlichten Verzicht.“²²⁰

Geht man daher zumindest für den Niedriglohnsektor davon aus, dass das MiLoG aufgrund seines berufszugangshindernden Gehalts nicht nur in die Berufsausübungsfreiheit, sondern auch in die Berufswahlfreiheit eingreift, so ist dieser Eingriff nach der sog. Drei-Stufen-Lehre gerechtfertigt, wenn er dazu dient, eine – zumindest höchstwahrscheinliche – Gefahr für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut abzuwenden.

Hierzu zählt grundsätzlich die Verhinderung eines ruinösen Lohnunterbietungswettbewerbs im Niedriglohnsektor, der die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme sowie die Privatautonomie der Arbeitnehmer schwächt. Freilich ist auch hier zu beachten, dass ein zu hoher, d. h. nicht marktgerechter und damit beschäftigungsschädlicher Mindestlohn eben diese beiden legitimen Regelungsziele nicht nur verfehlt, sondern konterkariert: Er verwehrt es so den durch ihn arbeitslo-

²¹⁸ BVerfG 3.11.1982 – 1 BvL 4/78, NJW 1983, 439; 17.10.1984 – 1 BvL 18/82 u. a., NJW 1985, 963.

²¹⁹ BVerfG 17.10.1984 – 1 BvL 18/82 u. a., NJW 1985, 963 (964).

²²⁰ Lobinger ZFA 2016, 99 (112).

sen Arbeitnehmern „sich durch Arbeit in ihrer Persönlichkeit zu entfalten und darüber Achtung und Selbstachtung zu erfahren.“²²¹ Und er entlastet den Sozialstaat nicht, sondern belastet ihn durch steigende Arbeitslosigkeit zusätzlich.²²²

[3] Ergebnis

Folglich greift das MiLoG auch in die Arbeitsvertragsfreiheit ein – und zwar von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern. Dieser Eingriff ist verhältnismäßig und gerechtfertigt, wenn und weil das MiLoG unverändert der vertraglichen Austauschgerechtigkeit dient und entsprechend funktional darauf ausgerichtet ist, (arbeits-)marktgerechte Mindestlöhne zu schaffen. Der Eingriff ist hingegen nicht (mehr) gerechtfertigt, wenn ein sozio-kulturell „angemessener“ Mindestlohn festgelegt wird, der die unzureichende Produktivität vieler Arbeitsleistungen im Niedriglohnsektor nicht berücksichtigt und daher de facto wie ein Berufsverbot wirkt.

c. Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG

Schließlich beschränkt das MiLoG auch die verfassungsrechtlich durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsgarantie.²²³

Zunächst erfasst das MiLoG mit seiner zwingenden Wirkung nach §§ 1, 3 nicht nur künftige Arbeitsvertragsabschlüsse, sondern gerade auch Bestandsverträge mit niedrigeren Lohnabreden unmittelbar und entwertet diese.²²⁴ Darüber hinaus kann ein (hoher) Mindestlohn die Nutzungsmöglichkeit des Eigentums beschränken oder gar vereiteln. Die Eigentumsfreiheit schützt nämlich nicht nur das Recht des Eigentümers sein Eigentum zu haben und zu behalten, sondern gerade auch dessen Freiheit, dieses zu nutzen.²²⁵ Die Nutzbarkeit des Eigentums wird sogar gemeinhin als „zentraler Inhalt der Eigentumsgarantie“ angesehen.²²⁶

²²¹ BVerfG 27.4.1999 – 1 BvR 2203/93, 1 BvR 897/95, NZA 1999, 992 (993).

²²² Chr. Picker RdA 2014, 25 (31).

²²³ Lobinger ZFA 2016, 99 (113); Giesen ZFA 2022, 346 (354).

²²⁴ Lobinger ZFA 2016, 99 (113 f.).

²²⁵ BVerfG 5.8.2020 – 2 BvR 1985/19, 2 BvR 1986/19, NJW 2020, 2953 (2854).

²²⁶ BeckOK GG/Axer, 64. Ed. 15.11.2025, GG Art. 14 Rn. 70 m. w. N.

Aus den oben genannten Gründen wird ein (zu) hoher Mindestlohn insbesondere die landwirtschaftliche Nutzungsmöglichkeit zum Anbau von Sonderkulturen beeinträchtigen oder gar vereiteln – ist in dieser (hand-)arbeitsintensiven Branche doch die Lohnhöhe der entscheidende Wettbewerbsparameter. Zu Recht schreibt *Giesen* hierzu:

„Zudem werden besondere Formen der landwirtschaftlichen Betätigung eingeschränkt oder beseitigt. Das betrifft den Anbau landwirtschaftlicher Produkte, die eine arbeitsintensive Ernte erforderlich machen.“²²⁷

Formal ist der gesetzliche Mindestlohn wegen seiner abstrakt-generellen Regelung und Geltung für alle Arbeitgeber und der fehlenden „Aneignungsabsicht“ der öffentlichen Hand zwar auch dann als Inhalts- und Schrankenbestimmung anzusehen, wenn er die bestimmungsgemäße Nutzungsmöglichkeit landwirtschaftlicher Flächen vollständig aufhebt.²²⁸ De facto kann er sich für die betroffenen Landwirte aber wie eine Enteignung auswirken. Die Schwere des Eingriffs ist daher im Rahmen der Rechtfertigung der Grundrechtsbeeinträchtigung zu berücksichtigen.

3. Ergebnis

Unsere bisherigen Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen: Ein gesetzlicher Mindestlohn ist weder verfassungs- noch unionsrechtlich geboten – er ist nur nicht per se verboten. Reguliert der Gesetzgeber freie Marktlöhne mittels Mindestlohns, so greift er dadurch in die Koalitionsfreiheit, in die Arbeitsvertragsfreiheit sowie in die Eigentumsfreiheit ein. Schwere wie Rechtfertigung dieser Eingriffe hängen entscheidend von der Höhe und Funktion des Mindestlohns ab.

Das MiLoG will ein Mindestmaß an vertraglicher Austauschgerechtigkeit, nicht aber soziale Bedarfsgerechtigkeit garantieren. Es will durch einen möglichst marktgerechten Mindestlohn Lohnunterbietungswettbewerb im Niedriglohnssektor bekämpfen, der zu Lasten der Sozialversicherungssysteme wie der Privatautonomie der Niedriglohnempfänger geht. Diese beiden Regelungsziele sind grundsätzlich verfassungskonform. Die Bestimmungen des MiLoG, insbesondere § 9 Abs. 2, sind

²²⁷ Giesen ZFA 2022, 346 (354).

²²⁸ Vgl. Lobinger ZFA 2016, 99 (115) m. w. N.

entsprechend funktional darauf gerichtet, (arbeits-)marktgerechte Mindestlöhne zu schaffen, „um Beschäftigung nicht zu gefährden“.

Die dazu konträre Konzeption, wonach der Mindestlohn als living wage einen sozio-kulturell „angemessenen Lebensstandard“ garantieren soll, ist verfassungswidrig, da sie unverhältnismäßig in die Koalitions-, Arbeitsvertrags – und Eigentumsfreiheit eingreifen würde. Der aktuelle Mindestlohnverordnung, die auf einem Vorschlag der Kommission beruht, bei dem diese sich nicht nachlaufend an der Tariflohnentwicklung, sondern dazu konträr primär an einem weder deutschrechtlich vorgesehen noch unionsrechtlich verbindlichen Referenzwert von 60% des Brutto-medianlohns eines Vollzeitbeschäftigten orientiert hat, ist daher nicht nur formal, sondern auch materiell verfassungswidrig.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Mindestlohns, der – kumulativ – sowohl den Sozialstaat entlasten als auch die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer schützen soll, hängt somit maßgeblich von seiner Beschäftigungswirkung ab. Führt ein (zu) hoher Mindestlohn in erheblichem Umfang zu einem Abbau geringproduktiver Arbeitskräfte, so ist er nämlich zur Erreichung dieser beiden Regelungsziele offensichtlich ungeeignet: Die nunmehr arbeitslosen Arbeitnehmer könnten ihren Beruf dann nicht mehr ausüben, würden keinen Lohn mehr erhalten und wären vollumfänglich auf staatliche Transferleistungen angewiesen. Und der Sozialstaat würde nicht entlastet, sondern vielmehr zusätzlich belastet.

II. Funktionsgerechtigkeit und Kohärenz von Mindestlohnabschlägen

Wie dargelegt, lassen sich mit gesetzlichen Mindestlöhnen unterschiedliche und inkongruente Regelungsziele verfolgen.²²⁹ Dabei determiniert die dem Mindestlohn zugewiesene Funktion dessen legislative Ausgestaltung – und nicht umgekehrt. Der Mindestlohn ist mithin so auszugestalten, dass er die ihm zuge dachte(n) Funktion(en) erfüllen kann.²³⁰ Danach ist zu untersuchen, ob und inwieweit branchen-

²²⁹ Dazu eingehend Giesen ZFA 2022, 346 (356 ff.); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28 ff.).

²³⁰ Chr. Picker RdA 2025, 269 (271): „*wage follows function*“.

oder tätigkeitsspezifische Mindestlohnabschläge nach dem MiLoG funktionsgerecht, kohärent und zulässig sind.

1. Ziel: Vertragliche Austausch-, nicht soziale Bedarfsgerechtigkeit

Das geltende MiLoG will ein Mindestmaß an vertraglicher Austauschgerechtigkeit, nicht aber soziale Bedarfsgerechtigkeit garantieren. Es will durch einen markt- und damit leistungsgerechten Mindestlohn Lohnunterbietungswettbewerb im Niedriglohnsektor bekämpfen, der kumulativ zu Lasten der staatlichen Sozialversicherungssysteme und der Privatautonomie der Niedriglohnempfänger geht.

Diese beiden Regelungsziele des MiLoG sind verfassungskonform. Der Gesetzgeber degradiert die Arbeitgeber dadurch nicht systemwidrig zu Unterhaltsverpflichteten und definiert insbesondere nicht positiv, welcher Lohn „angemessen“ ist. Vielmehr legt er nur negativ fest, ab wann ein Lohn jedenfalls unangemessen ist, weil er das Ergebnis eines spezifischen Tarif- und Marktversagens ist.

Die Funktionalität eines Mindestlohns, der kumulativ sowohl den Sozialstaat entlasten als auch die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer schützen soll, hängt maßgeblich von seiner *Beschäftigungswirkung* ab. Er ist funktionsgerecht, wenn die Arbeitgeber höhere Löhne zahlen können, ohne dass dadurch – dauerhaft und großflächig – Arbeitsplätze vernichtet werden. Entscheidend ist damit, ob die mit dem Mindestlohn verbundenen Lohnsteigerungen über die Preise an die Kunden weitergereicht oder innerbetrieblich quersubventioniert werden können, so dass der Mindestlohn wie eine moderate Verbrauchssteuer wirken kann.

Der Mindestlohn ist hingegen dysfunktional und zur Erreichung der beiden legitimen Regelungsziele offensichtlich ungeeignet, wenn er erkennbar negative Beschäftigungseffekte im Niedriglohnsektor hat und in erheblichem Umfang zu einem Abbau geringproduktiver Arbeitskräfte führt.²³¹ Die nunmehr arbeitslosen Arbeitnehmer würden dann nämlich gar keinen Lohn mehr erhalten und wären vollumfänglich auf staatliche Sozialleistungen angewiesen. Und der Sozialstaat würde

²³¹ Chr. Picker RdA 2014, 25 (31); ders. RdA 2025, 269 (276).

nicht entlastet, sondern vielmehr zusätzlich belastet. Die nunmehr arbeitslosen Arbeitnehmer würde ein solcher Mindestlohn paternalistisch bevormunden und so den Kernbereich ihrer Privatautonomie verletzen, nämlich „die Freiheit, Verträge zu schließen und sich durch sie zu binden“²³². Ihre Vertrags- und Berufsfreiheit würde mithin beeinträchtigt – und nicht geschützt.²³³

Da die Funktionsgerechtigkeit wie Verfassungskonformität des geltenden Mindestlohns somit maßgeblich von seiner Beschäftigungswirkung abhängen, hat die Kommission ex ante bei ihrem Anpassungsvorschlag nach § 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG wie auch ex post bei ihrer regelmäßigen Evaluation nach § 9 Abs. 4 MiLoG primär darauf zu achten, dass Mindestlohnhöhe und Arbeitsproduktivität korrelieren, um „Beschäftigung nicht zu gefährden“. Entsprechend muss sie sich bei ihrem Anpassungsvorschlag gem. § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG nachlaufend an der Tariflohnentwicklung orientieren, die immer auch Abbild des Produktivitätsniveaus und der Beschäftigungslage ist.

Dagegen blendet ein Mindestlohn, der als living wage jedem Arbeitnehmer einen sozio-kulturell „angemessenen Lebensstandard“ garantieren soll, beschäftigungspolitische Aspekte konsequenterweise aus.²³⁴ Da der private Arbeitgeber nach dieser Konzeption nicht nur Vertragspartner, sondern Unterhaltsschuldner „seiner“ Arbeitnehmer ist, hat er stets bedarfsangemessene Löhne zu zahlen. Insofern konsequent orientiert sich dieses sozialpolitische Konzept bei der Bestimmung der Mindestlohnhöhe weder an der Äquivalenz des arbeitsvertraglichen Synallagmas noch an der schwankenden (Grenz-)Produktivität der typischen mindestlohnpflichtigen Arbeitsleistung, sondern pauschal am Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns.

²³² BVerfG 25.5.1993 – 1 BvR 1509/91, 1 BvR 1648/91, BVerfGE 88, 384 (403); 3.4.2002 – 1 BvR 2014/95, BVerfGE 103, 197 (215).

²³³ Ähnlich Caspers, Mindestlohn und Tarifautonomie, in: Rieble/Junker/Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung (2011), S. 147 (158), nach dessen Auffassung ein Mindestlohn allerdings *sowohl* der Sicherung des Existenzminimums *als auch* der Entlastung des Sozialstaats dient und dessen Ansicht nach beide Ziele durch Beschäftigungsverluste konterkariert würden.

²³⁴ Thüsing/Hütter-Brungs NZA 2021, 170 (172); Chr. Picker RdA 2025, 269 (276).

2. Zulässigkeit von MindestlohnAusnahmen und -abschlägen

Folglich ist das MiLoG funktionsgerecht so auszugestalten, dass es seine beiden Regelungsziele erreichen kann. Die Ausgestaltung richtet sich also nach den zu erreichenden Regelungszielen – und nicht umgekehrt.

a. Exkurs: Tarifdispositivität des gesetzlichen Mindestlohns

Hieraus folgt etwa, dass der Mindestlohn nach dem MiLoG tarifvertraglichen Vereinbarungen, die ein niedrigeres Lohnniveau vorsehen, nicht notwendig vorgehen muss; er darf mithin auch tarifdispositiv ausgestaltet sein.

Der Gesetzgeber hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 gerade damit gerechtfertigt, dass im Niedriglohnsektor ein strukturelles Tarifvertragsversagen festzustellen ist, welches zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme und der materiellen Privatautonomie der Arbeitnehmer geht.²³⁵ Funktioniert die Tarifautonomie hier jedoch aufgrund sozial mächtiger Gewerkschaften in einzelnen Branchen oder bestimmten Regionen wider Erwarten doch, so besteht für einen tariffesten Mindestlohn mangels Schutzlücke kein Bedarf – und damit keine Rechtfertigung.²³⁶ Für den niedrigen Tariflohn ist dann nämlich in aller Regel die unzureichende Produktivität der erbrachten Arbeitsleistungen ursächlich; Tariflohn und Arbeitsleistung sind hier prinzipiell äquivalent, so dass die fraglichen Arbeitsplätze bei höheren (Mindest-)Löhnen entfielen.²³⁷

Existiert daher ausnahmsweise doch eine hinreichend durchsetzungsstarke Gewerkschaft in dem fraglichen Wirtschaftszweig und hat diese einem niedrigen Tariflohn nach reiflicher Überlegung ausnahmsweise zugestimmt, so hat der Gesetzgeber dies wegen Art. 9 Abs. 3 GG grundsätzlich zu respektieren; die Gefahr, dass der Tariflohn *unangemessen* niedrig ist, besteht hier gerade nicht.²³⁸

²³⁵ BT-Drs. 18/1558, S. 27 f.

²³⁶ Chr. Picker RdA 2014, 25 (28, 31, 34).

²³⁷ Beppler FS Richardi (2007), S. 189 (202); Henssler RdA 2015, 43 (44 f.); Lobinger ZFA 2016, 99 (135); Chr. Picker RdA 2014, 25 (34); Pant RdA 2025, 104 (110).

²³⁸ Henssler RdA 2015, 43 (44 f.).

Ob das MiLoG deshalb zum Schutz der Tarifaautonomie generell tarifdispositiv ausgestaltet sein muss,²³⁹ oder zumindest dann, wenn durch überdurchschnittlich starke Mindestloohnerhöhungen dessen arbeitsvertragliche „Ausgestaltungsintensität“ steigt²⁴⁰, kann hier offenbleiben. Jedenfalls darf der Gesetzgeber das MiLoG de lege ferenda tarifdispositiv ausgestalten; denn die beiden zentralen Regelungsziele des MiLoG werden dadurch gerade nicht gefährdet – vielmehr kann umgekehrt die fehlende Tarifdispositivität diese gefährden.

Hiermit wird bereits deutlich, dass der geltende Mindestlohn *funktional* nicht zwingend eine einheitliche Mindestloohnhöhe für alle Arbeitsverhältnisse im gesamten Bundesgebiet festlegen muss.

b. De lege lata: Keine absolute Mindestlohnuntergrenze

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) meint in einer aktuellen Stellungnahme, dass der Zweck des MiLoG darin besteht, eine absolute Lohnuntergrenze für alle Arbeitsverhältnisse zu bestimmen und branchenbezogene Ausnahmen damit unvereinbar und deshalb generell unzulässig sind:

„Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn ist **als absolute Lohnuntergrenze ausgestaltet, die branchenübergreifend in jedem Arbeitsverhältnis gilt** und ein Mindestmaß an Arbeitnehmerschutz und Austauschgerechtigkeit sichern soll. **Ausnahmen in einzelnen Branchen sind mit diesem Ziel nicht vereinbar.** Eine Herabsetzung des Mindestlohns (nur) für kurzfristig beschäftigte Saisonarbeitskräfte würde zudem sowohl nach nationalem als auch nach europäischem Recht eine unzulässige Diskriminierung darstellen, für die es keinen sachlichen Grund gibt. Allein der Umstand, dass eine bestimmte Tätigkeit nicht sozialversicherungspflichtig ist, rechtfertigt eine niedrigere Bezahlung nicht.“²⁴¹

Diese Aussage ist in mehrfacher Hinsicht unzutreffend.

²³⁹ Dafür etwa Beppler FS Richardi (2007), 189 (202); P. Hanau FS Kempen (2013), 235 (249); Henssler RdA 2015, 43 (46); Löwisch FS Bauer (2010), 693 (699); Lobinger JZ 2014, 810 (814); ders. ZfA 2016, 99 (135; 139); Moll RdA 2010 321 (326 f.). Differenzierend aufgrund des „Entsendeproblems“: Chr. Picker RdA 2014, 25 (34); ders. RdA 2025, 269 (271 f.); Bayreuther SR 2023, 42 (48).

²⁴⁰ So BeckOK ArbR/Greiner, 78. Ed. 1.12.2025, MiLoG § 1 Rn. 18.1.

²⁴¹ BT-Drs. 21/3684, S. 5 f. [Hervorhebung in Fettdruck durch Verfasser].

[1] Die Regelungsziele des MiLoG determinieren dessen Ausgestaltung

Sie trifft schon im Ausgangspunkt nicht zu: *Zweck* des MiLoG ist es nicht, eine absolut geltende Lohnuntergrenze zu bestimmen. *Zweck* des MiLoG ist es vielmehr, *mit Hilfe des Mindestlohns Lohnunterbietungswettbewerb im Niedriglohnsektor zu bekämpfen*, der zu Lasten der Sozialversicherungssysteme wie der Privatautonomie der Niedriglohnempfänger geht. Dass der Mindestlohn dabei nach §§ 1, 3 MiLoG grundsätzlich für alle Arbeitnehmer gilt, ist nicht *Zweck* des MiLoG, sondern nur eine Frage seiner Ausgestaltung, mithin *Mittel zum Zweck*.

Der Gesetzgeber hatte den Mindestlohn bei seiner Einführung 2015 mit 8,50 € bewusst niedrig bemessen, weil die Arbeitnehmer bei dieser Vergütung vor „*Niedrigstlöhnen geschützt [waren], die branchenübergreifend als generell unangemessen anzusehen sind*.“²⁴² Er hatte damals also eine Mindestlohnhöhe gewählt, die er typisierend und damit branchenübergreifend für (fast) alle Arbeitsverhältnisse festlegen durfte, weil diese für alle Branchen wirtschaftlich vertretbar war. Die Erstreckung der Mindestlohnberechtigung auf (fast) alle Arbeitnehmer war mithin nicht zweckimmanent, sondern nur *damals* zweckmäßig.

Danach sind branchenspezifische Ausnahmen oder Abschläge dann ein probates Mittel, um die beiden Regelungsziele des MiLoG zu verwirklichen, wenn der Mindestlohn so stark steigt, dass er die Produktivität der branchenspezifischen Arbeitsleistung überschreitet und damit das Lohnniveau dieser Branche nicht mehr widerspiegelt; ohne derartige Ausnahmen oder Abschläge wäre nämlich mit Arbeitsplatzverlusten in nennenswertem Umfang zu rechnen, wodurch die beiden Regelungsziele des MiLoG nicht nur verfehlt, sondern konterkariert würden. Damit gilt hier besonders: Die Ausgestaltung des MiLoG muss sich nach den zu erreichenden Regelungszielen richten – nicht die Regelungsziele nach seiner Ausgestaltung.

[2] Die gesetzlichen MindestlohnAusnahmen nach § 22 MiLoG

Falsch ist aber vor allem die Annahme des BMAS, dass das MiLoG eine „absolute Lohnuntergrenze“ bestimme, die „in jedem Arbeitsverhältnis gilt“.

²⁴² BT-Drs. 18/1558, S. 28.

Dass das MiLoG keine absolute, d. h. keine ausnahmslos für alle Arbeitnehmer geltende Lohnuntergrenze bestimmt, zeigt bereits die Existenz gesetzlicher *Ausnahmen* in § 22 MiLoG. Danach sind bestimmte Personen(-gruppen) trotz ihrer Arbeitnehmereigenschaft vom Mindestlohn ausgeschlossen:

- Zum einen bestimmt § 22 Abs. 2 MiLoG für Jugendliche ohne abgeschlossene Berufsausbildung eine Mindestlohnausnahme, damit „der Mindestlohn keinen Anreiz setzt, zugunsten einer mit dem Mindestlohn vergüteten Beschäftigung auf eine Berufsausbildung zu verzichten.“²⁴³
- Zum anderen sieht § 22 Abs. 4 MiLoG eine zeitlich befristete Mindestlohnausnahme für Langzeitarbeitslose vor, da diese – typisiert betrachtet – weniger produktiv und dadurch objektiv benachteiligt sind, so dass deren Marktzutrittschancen durch einen (zu hohen) Mindestlohn gefährdet sind.²⁴⁴

[3] Die früheren branchenspezifischen Ausnahmen nach § 24 MiLoG a. F.

Ferner übersieht das BMAS, dass das MiLoG sogar *branchen- und tätigkeitsbezogene Ausnahmen* enthielt: So bestimmte § 24 Abs. 2 MiLoG a. F. zum Schutz der Presse einen Mindestlohnabschlag für Zeitungszusteller bis Ende 2017. Und nach § 24 Abs. 1 MiLoG a. F. durften fünf besonders mindestlohn betroffene Branchen – darunter die Land- und Forstwirtschaft nebst Gartenbau²⁴⁵ – den Mindestlohn durch Rechtsverordnung nach §§ 7, 7a AEntG vorübergehend unterschreiten.²⁴⁶

Entsprechend sahen § 5 Abs. 1 AEntG a. F. und § 4 Abs. 4 S. 2 MiArbG a. F. unterschiedliche „Mindestentgeltsätze [vor], die nach Art der Tätigkeit, Qualifikation der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und Regionen differieren können.“

Lobinger erachtet das MiLoG wegen des Fehlens *weitergehender* – branchenspezifischer, regionaler oder berufsbezogener – Mindestlohnausnahmen und -abschläge

²⁴³ BT-Drs. 18/1558, S. 42.

²⁴⁴ BT-Drs. 18/1558, S. 43; Lesch/Schröder IW-Report 11/2025, S. 12.

²⁴⁵ Mindestlohnverordnung für die Land- und Forstwirtschaft nebst Gartenbau, BAnz AT 19.12.2014 V1.

²⁴⁶ Dazu Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG § 24 Rn. 30 ff.

sogar für verfassungswidrig, weil es geringproduktive Arbeitsplätze besonders gefährdet und dadurch unverhältnismäßig in die Koalitions-, Berufs- und Eigentumsfreiheit der betroffenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingreift:

„Das Gesetz greift insoweit unverhältnismäßig in die Berufs-, Eigentums- und Koalitionsfreiheit ein, **wie es keine Befreiungs- bzw. Absenkungsmöglichkeiten für Branchen, Berufsgruppen oder auch Regionen enthält**, in denen der Mindestlohn die Arbeitgeber zu einer Vergütung oberhalb der Produktivität der betreffenden Arbeitsplätze zwingt und damit auch zu einem Abbau abhängiger Beschäftigung führen wird.“²⁴⁷

Nach *Lobinger* ist der Gesetzgeber jedenfalls verpflichtet, „ein tarifvertragsunabhängiges behördliches Erleichterungsverfahren für Branchen, Regionen und Unternehmen, in denen der Mindestlohn aus nicht selbst zu vertretenden Gründen zu einem Arbeitsplatzabbau führen müsste, zu schaffen.“²⁴⁸

„Konkret wären etwa für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales Ermächtigungen zu schaffen, die es ermöglichen, im Wege von Freistellungs- bzw. Absenkungsverordnungen und/oder -verfügungen durch den Mindestlohn drohende unverhältnismäßige Folgen in einzelnen Branchen, Regionen und ggf. auch Unternehmen zu verhindern.“²⁴⁹

[4] Das Gebot der branchenspezifischen Evaluation, § 9 Abs. 4 MiLoG

Schließlich ist die Mindestlohnkommission nach § 9 Abs. 4 MiLoG verpflichtet, „die Auswirkungen des Mindestlohns auf den Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Wettbewerbsbedingungen und die Beschäftigung in Bezug auf bestimmte Branchen und Regionen sowie die Produktivität“ (nach-)laufend zu evaluieren – und „ihre Erkenntnisse der Bundesregierung in einem Bericht alle zwei Jahre gemeinsam mit ihrem Beschluss zur Verfügung“ zu stellen.

Damit trägt das MiLoG *branchenspezifisch* (!) dem Umstand Rechnung, dass ein zu hoher und damit nicht (arbeits-)marktkonformer Mindestlohn steigende Arbeitslosigkeit verursacht und dadurch die beiden legitimen Regelungsziele des MiLoG

²⁴⁷ Lobinger ZFA 2016, 99 (138) [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

²⁴⁸ Lobinger ZFA 2016, 99 (150).

²⁴⁹ Lobinger ZFA 2016, 99 (139 f.).

– Schutz der sozialen Sicherungssysteme wie der Privatautonomie der Niedriglohnempfänger – nicht nur verfehlen, sondern gerade konterkarieren würde.

Diese branchenspezifische Evaluations- wie Berichtspflicht der Kommission kann aber nur bedeuten, dass der Gesetzgeber branchenspezifisch tätig werden und entsprechend gegensteuern soll, wenn branchenspezifische Fehlentwicklungen durch einen zu hohen Mindestlohn festzustellen sind.

[5] Die egalitäre Ambivalenz von MindestlohnAusnahmen

Grundlegend verkennt das BMAS mit seiner pauschalen Ablehnung von Ausnahmen, dass das Problem „Mindestlohn und Ausnahmen“ bzw. „Mindestlohn und Gleichbehandlung“ ambivalent und ambig ist – worauf ich bereits an anderer Stelle hingewiesen habe:

„Der Gleichheitssatz gebietet nicht nur die Gleichbehandlung von wesentlich Gleichem, sondern verbietet auch die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem. Zudem betrifft ein Mindestlohn stets *beide* Arbeitsvertragsparteien: Die Arbeitnehmer als dessen Destinatäre und die Arbeitgeber als dadurch unmittelbar Zahlungsverpflichtete. Eine Gleich- wie Ungleichbehandlung wirkt daher beim Mindestlohn stets in beide Richtungen: So wie ein Mindestlohn *mit* Ausnahmen bestimmte Gruppen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern unangemessen benachteiligen oder begünstigen kann, ist dies bei einem Mindestlohn *ohne* Ausnahmen denkbar – weil ein Einheitsmindestlohn für unterschiedlich produktive Tätigkeiten festgesetzt wird. Orientiert man sich bei der Mindestlohnhöhe einseitig an der sozialen Bedürftigkeit des Arbeitnehmers, so belastet man diejenigen Arbeitgeber besonders stark, die überwiegend geringqualifizierte und geringproduktive Arbeitnehmer beschäftigen – also insbesondere kleine arbeitsintensive Dienstleistungsbetriebe. Umgekehrt begünstigt ein solcher Mindestlohn jene Arbeitgeber, die nur wenige oder nur höherqualifizierte Arbeitnehmer zu deutlich über dem Mindestlohn liegenden Lohnsätzen beschäftigen – etwa die großen Konzerne der chemischen und metallverarbeitenden Industrie. Wurden letztere bislang über das Steueraufkommen an der Finanzierung der Grundsicherung geringqualifizierter Arbeitnehmer beteiligt, tragen deren „Unterhaltslasten“ jetzt allein Dienstleistungsbetriebe mit ohnehin geringen Gewinnmargen.“²⁵⁰

²⁵⁰ Picker/Sausmikat NZA 2014, 942 f.

Ein gesetzlicher Mindestlohn, der einheitlich für alle Arbeitsverhältnisse im gesamten Bundesgebiet gilt, kann somit auch als „*eine schwerlich zu rechtfertigende Gleichbehandlung unterschiedlicher Tätigkeiten*“ bewertet werden.²⁵¹ Und Art. 3 GG gebietet nicht nur die Gleichbehandlung von wesentlich Gleichem, sondern verbietet auch die Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem.²⁵²

c. Fazit: Funktionsgerechtigkeit von Ausnahmen und Abschlägen

Folglich ist eine Ausnahme und – a maiore ad minus – ein Abschlag vom gesetzlichen Mindestlohn i. w. S. dann funktionsgerecht, kohärent und grundsätzlich zulässig, wenn die Ausnahme bzw. der Abschlag geeignet, erforderlich und angemessen ist, um die beiden Regelungsziele des MiLoG zu erreichen.

Wie dargelegt hängt ein gesetzlicher Mindestlohn, der kumulativ sowohl den Sozialstaat entlasten als auch die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer schützen soll, maßgeblich von seiner Beschäftigungswirkung ab: Führt er in erheblichem Umfang zu einem Abbau geringproduktiver Arbeitskräfte, so ist er zur Erreichung dieser beiden Regelungsziele ersichtlich ungeeignet. Die nunmehr arbeitslosen Arbeitnehmer erhielten dann nämlich gar keinen Lohn mehr und wären vollumfänglich auf staatliche Transferleistungen angewiesen. Und der Sozialstaat würde dadurch nicht *entlastet*, sondern vielmehr zusätzlich *belastet*.

So wie sich die Mindestlohnkommission daher bei ihrem Anpassungsvorschlag gem. § 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG maßgeblich an der „Produktivität“ der Arbeitsleistung orientieren muss, um den „Erhalt von insbesondere sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung“ sicherzustellen²⁵³, so muss auch der Gesetzgeber bei der funktionsgerechten Ausgestaltung des MiLoG dieser Zielvorgabe Rechnung tragen. Daher

²⁵¹ Grzeszick ZRP 2014, 66 (67). Ferner Bepler FS Richardi (2007), 189 (200).

²⁵² Vgl. nur BVerfG 21.6.2006 – 2 BvL 2/99, NJW 2006, 2757 Rn. 70.

²⁵³ BT-Drs. 18/1558, S. 38.

wurde auch vor Inkrafttreten des MiLoG vielfach gefordert, dass dieses der unterschiedlichen Wirtschaftskraft Rechnung tragen und daher bei der Mindestloohnhöhe nach Wirtschaftszweigen und Regionen differenzieren müsse.²⁵⁴

Freilich verfügt der Parlamentsgesetzgeber (im Gegensatz zur Mindestlohnkommission und dem BMAS) nach st. Rspr. des BVerfG gerade bei der Verfolgung arbeitsmarktpolitischer Ziele über einen sehr weiten Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraum – und zwar bezogen auf „die Einschätzung drohender Gefahren ebenso wie für die Beurteilung von Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels“.²⁵⁵

„Auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung gebühre dem Gesetzgeber sogar ein besonders weitgehender Einschätzungs- und Prognosevorrang. Es sei vornehmlich Sache des Gesetzgebers, auf der Grundlage seiner wirtschafts-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Vorstellungen und Ziele und unter Beachtung der Sachgesetzmäßigkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er im Interesse des Gemeinwohls ergreifen will.“²⁵⁶

Freilich ist hier nicht zu klären, ob der Gesetzgeber einen Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft im MiLoG statuieren *muss*, sondern nur, ob er dies rechtspolitisch *darf*. Und hier wirkt der weite Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers *in beide Richtungen*:

- Zugunsten einer weitreichenden gesetzgeberischen Typisierung und Generalisierung, wonach der gesetzliche Mindestlohn grundsätzlich für alle Arbeitnehmer gilt.
- Aber eben auch zugunsten bestimmter Ausnahmen und Abschläge vom geltenden Mindestlohn, wenn diese nicht willkürlich, sondern i. S. d. MiLoG funktionsgerecht und kohärent sind bzw. ex ante zumindest erscheinen.

Zutreffend meint *Thüsing*:

²⁵⁴ Bepler FS Richardi (2007), 189 (198); P. Hanau FS Kempen (2013), 235 (248); Sittard NZA 2010, 1160 (1162); Chr. Picker RdA 2014, 25 (35).

²⁵⁵ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 53 ff. m. w. N.

²⁵⁶ BVerfG 3.4.2001 – 1 BvL 32/97, NZA 2001, 777 (779).

„Es ist angezeigt, auch dort eine Ausnahme vom Mindestlohn zuzulassen, wo dieser auf der einen Seite seine Zwecke nicht erfüllen kann, auf der anderen Seite aber erhebliche Nachteile für andere Rechtsgüter und Interessen mit sich bringt. **Hier ist eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch die Schaffung einer Ausnahmeregelung möglich.** Eine solche Konstellation besteht bei der Einbeziehung von **Saisonarbeitskräften in der Landwirtschaft** in die Regelungen zum Mindestlohn und ggf. auch im Bereich der Zeitungszusteller.“²⁵⁷

Ausnahmen – und a maiore ad minus – bloße Abschläge vom gesetzlichen Mindestlohn für bestimmte Branchen und/oder Arbeitsverhältnisse sind danach jedenfalls i. S. d. MiLoG funktionsgerecht und kohärent, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese Voraussetzungen vorliegen:

- Zum einen greift der Mindestlohn hier besonders schwerwiegend und überproportional in schutzwürdige (Grund-)Rechtspositionen ein und bedeutet damit ein „Sonderopfer“ für die betroffenen Grundrechtsträger.
- Zum anderen kann der Mindestlohn seine Regelungsziele hier nicht oder allenfalls eingeschränkt verwirklichen.

Mindestlohnausnahmen oder -abschläge für bestimmte Branchen und/oder Arbeitsverhältnisse schützen hier nicht nur kollidierende Grundrechte und anderer mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte ohne die Funktionsfähigkeit des Mindestlohns grundsätzlich zu gefährden; vielmehr können sie auch Verhältnismäßigkeit und damit Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten bzw. herstellen.

Folglich darf der Gesetzgeber hier aufgrund seines weiten arbeitsmarktpolitischen Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraums Mindestlohnausnahmen oder -abschläge statuieren.

²⁵⁷ Thüsing, Schriftliche Stellungnahme vom 25.6.2014, Ausschussdrucksache 18(11)161, S. 55 [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

3. Weitergehend: Gebotenheit von Mindestlohnabschlägen?

Darüber hinaus können Ausnahmen oder Abschläge vom Mindestlohn unter Umständen sogar verfassungsrechtlich geboten sein.²⁵⁸ So hielt man etwa den früheren und vorübergehenden Mindestlohnabschlag für Zeitungszusteller in § 24 Abs. 2 MiLoG a. F. für verfassungsrechtlich geboten.²⁵⁹ Das BAG hat diesen Mindestlohnabschlag jedenfalls als mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar angesehen und ausdrücklich offengelassen, ob er nicht sogar verfassungsrechtlich geboten war.²⁶⁰

a. Bekämpfung und Verhinderung von Arbeitslosigkeit

Ein zu hoher und damit nicht marktkonformer Mindestlohn verursacht Arbeitslosigkeit.²⁶¹ In einer freiheitlichen, also marktwirtschaftlich verfassten und wettbewerbsorientierten sowie zunehmend globalisierten Arbeits- und Wirtschaftswelt ist nämlich die Grenzproduktivität der Arbeitsleistung das „eherne“ Lohngesetz: Können Arbeitgeber in bestimmten Branchen und Regionen aufgrund unzureichender Arbeitsproduktivität keine höheren Löhne zahlen, so werden Arbeitnehmer entlassen bzw. nicht mehr eingestellt.²⁶² Dies anerkennt und berücksichtigt auch das MiLoG ausdrücklich – etwa in § 9 Abs. 2 S. 1 oder mit § 22 Abs. 4 MiLoG.

Für den Niedriglohnsektor gilt dies laut Mindestlohnkommission sogar ganz besonders.²⁶³ Niedrigverdiener arbeiten nämlich typischerweise in personalintensiven

²⁵⁸ Wank RdA 2015, 88 (91 f.); Lobinger ZFA 2016, 99 (132); A. A. Preis/Ulber, Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns (2015), S. 11.

²⁵⁹ Di Fabio, Mindestlohn und Pressefreiheit (2014), S. 5, 43, 65 ff. Kritisch: Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG § 24 Rn. 53 ff.; Bayreuther NZA 2014, 865 (872).

²⁶⁰ BAG 25.4.2018 – 5 AZR 25/17, NJW 2018, 2745 Rn. 24.

²⁶¹ Chr. Picker RdA 2025, 269 (273, 276).

²⁶² Henssler/Sittard RdA 2007, 159 (161); Thüsing/Hütter-Brungs NZA 2021, 170 (172); Rieble/Klebeck ZIP 2006, 828; Wank FS Buchner (2009), 898 (901, 915); Chr. Picker RdA 2014, 25 (28); ders. RdA 2025, 269 (276) m. w. N.

²⁶³ Mindestlohnkommission, Fünfter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, 2025, Rn. 275 mwN.

und wenig produktiven Dienstleistungsbetrieben, in denen die Gewinnmargen gering und die Löhne der entscheidende Kostenfaktor sind und höhere (Mindest-)Lohnkosten oft auch nicht an die Kunden weitergegeben werden können.²⁶⁴

Ein Staat, der die Korrelation von Arbeitsproduktivität und Mindestlohnhöhe im Niedriglohnsektor missachtet, zu hohe gesetzliche Mindestlöhne verordnet und steigende Arbeitslosigkeit verursacht, schützt die Berufs- und Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor daher nicht, sondern beeinträchtigt diese.²⁶⁵

Ein zu hoher und zu unflexibler Mindestlohn, der zur Arbeitslosigkeit vieler Niedrigverdiener führt, verletzt so den Kernbereich ihrer Vertrags- und Berufsfreiheit.²⁶⁶

Er wirkt als unüberwindbare Arbeitsmarktzugangsschranke und verwehrt es „den einzelnen Arbeitslosen, sich durch Arbeit in ihrer Persönlichkeit zu entfalten und darüber Achtung und Selbstachtung zu erfahren.“²⁶⁷ Und nach Auffassung des BVerfG ist die Bekämpfung und Verhinderung der Arbeitslosigkeit gerade auch deshalb ein überragend wichtiges Ziel mit Verfassungsrang.²⁶⁸ Zudem entlastet ein Mindestlohn, der negative Beschäftigungseffekte hat, den Sozialstaat nicht, sondern belastet ihn infolge steigender Arbeitslosigkeit zusätzlich.²⁶⁹ Er konterkariert damit genau die beiden legitimen Regelungsziele des MiLoG.

Nach Ansicht von *Lobinger* ist das MiLoG schon deshalb verfassungswidrig, weil es für den Fall, dass der Mindestlohn (branchenspezifisch) zu hoch ist, nicht bzw. nicht ausreichend Vorsorge getroffen hat. *Lobinger* meint, dass der Gesetzgeber im MiLoG insbesondere branchenspezifische Ausnahmen bzw. zumindest ein Verfahren für die Gewährung solcher Ausnahmen hätte vorsehen müssen, um die Arbeitsvertragsfreiheit der Arbeitnehmer vor drohender Arbeitslosigkeit zu schützen:

²⁶⁴ Chr. Picker RdA 2025, 269 (273, 276).

²⁶⁵ Chr. Picker RdA 2025, 269 (276).

²⁶⁶ Lobinger ZFA 2016, 99 (112); Chr. Picker RdA 2014, 25 (31); Caspers, Mindestlohn und Tarifaautonomie, in: Rieble/Junker/Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung (2011), S. 147, 158.

²⁶⁷ BVerfG 27.4.1999 – 1 BvR 2203/93, 1 BvR 897/95, NZA 1999, NZA 1999, 992 (993).

²⁶⁸ BVerfG 11.7.2006 – 1 BvL 4/00, NJW 2007, 51 (54).

²⁶⁹ Chr. Picker RdA 2014, 25 (31).

„Denn bei Arbeitnehmern, die mindestlohnbedingt ihren Arbeitsplatz verlieren, verfehlt das Gesetz nicht nur sein Schutzziel, sondern pervertiert es geradezu. Tragfähig wäre eine Argumentation mit dem Schutz der Privatautonomie der Arbeitnehmer deshalb nur wieder, wenn das Gesetz zugleich Mechanismen eingebaut hätte, um solchen Arbeitsplatzverlusten konkret vorzubeugen. [...] Um den Mindestlohn im Schutz der Privatautonomie der Arbeitnehmer eine tragfähige Grundlage zu geben, hätte es folglich weitergehender Ergänzungen bedurft. Man hätte entweder **von vornherein bestimmte prekäre Branchen ausnehmen** bzw. mit einem niedrigeren Mindestlohn beglücken müssen; mindestens aber wäre ein **Verfahren zur Gewährung von Branchenausnahmen** oder auch regionalen Ausnahmen zu installieren gewesen.“²⁷⁰

Die Arbeitsvertragsfreiheit wird zwar verletzt, wenn sich ein zu hoher, mithin nicht marktkonformer Mindestlohn für Arbeitnehmer(-gruppen) als faktisches Einstellungs- und damit Berufszugangshindernis erweist. Entgegen *Lobinger* und mit dem BVerfG²⁷¹ wird man dem Gesetzgeber allerdings auch bei der Ausgestaltung des gesetzlichen Mindestlohns einen weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum zugestehen müssen; insbesondere ist hierfür die Möglichkeit, dass so die beiden Regelungsziele des MiLoG erreicht werden können, ausreichend.²⁷²

Daher durfte der Gesetzgeber den Kreis der Mindestlohnberechtigten zunächst typisierend weit und weitgehend ohne branchenbezogene Ausnahmen festlegen.²⁷³ Zumal der Gesetzgeber den Mindestlohn bei seiner Einführung nicht nur so niedrig angesetzt hatte, dass dieser damals branchenübergreifend als vertretbar galt. Vielmehr hat der Gesetzgeber in § 9 Abs. 2 MiLoG Schutzmechanismen vor zu hohen Mindestlöhnen normiert, in dem sich die Kommission bei ihren Anpassungsvorschlägen an den Zielvorgaben des § 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG sowie an dem Richtwert nach § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG orientieren muss – was Kommission wie BMAS bei ihrer letzten Anpassungsentscheidung vom 5.11.2025 freilich missachtet haben.

²⁷⁰ Lobinger ZFA 2016, 99 (126) [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

²⁷¹ BVerfG 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, NVwZ 2004, 597 (599).

²⁷² Vgl. nur BVerfG 11.7.2006 – 1 BvL 4/00, BVerfGE 116, 202 (224).

²⁷³ So auch Pant RdA 2025, 104 (108).

Der Gesetzgeber muss allerdings reagieren und seine Regelungen korrigieren, wenn sich die diesen zugrunde gelegten Prognosen als unzutreffend erweisen.²⁷⁴

„Allerdings kann es, wenn der Gesetzgeber sich über die tatsächlichen Voraussetzungen oder die Auswirkungen einer Regelung im Zeitpunkt ihres Erlasses ein ausreichend zuverlässiges Urteil noch nicht hat machen können, geboten sein, dass er die weitere Entwicklung beobachtet und **die Norm überprüft und revidiert, falls sich erweist, dass die ihr zu Grunde liegenden Annahmen nicht mehr zutreffen.**“²⁷⁵

Zeigt sich daher ex post – insbesondere anhand des Beschäftigungsniveaus – die arbeitsplatzvernichtende Wirkung eines zu hohen, weil nicht marktkonformen Mindestlohns, so ist der Gesetzgeber zu einer entsprechenden Korrektur verpflichtet.²⁷⁶ Der Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit des Arbeitgebers und der dann arbeitslosen Arbeitnehmer wäre dann nämlich nicht mehr gerechtfertigt.

b. Mindestlohnbedingte „Sonderopfer“ für bestimmte Branchen

Der gesetzliche Mindestlohn belastet einerseits diejenigen Arbeitgeber überproportional stark, die überwiegend geringqualifizierte und entsprechend geringproduktive Arbeitnehmer beschäftigen, bei denen die Lohnkosten der entscheidende Wettbewerbsparameter sind und bei denen die Gewinnmargen gering sind.²⁷⁷ Andererseits begünstigt er diejenigen Arbeitgeber, die ausschließlich oder überwiegend höherqualifizierte und entsprechend deutlich produktivere Arbeitnehmer zu deutlich über dem Mindestlohn liegenden Löhnen beschäftigen – insbesondere die großen Unternehmen der chemischen und metallverarbeitenden Industrie.²⁷⁸

Während diese letztgenannten „Premium“-Arbeitgeber vor Einführung des gesetzlichen Mindestlohns über das Steueraufkommen daran beteiligt wurden, das Existenzminimum geringqualifizierter Arbeitnehmer zu sichern, sind mit Einführung

²⁷⁴ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 53 m. w. N.

²⁷⁵ BVerfG 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, NVwZ 2004, 597 (599) [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

²⁷⁶ Chr. Picker RdA 2014, 25 (31).

²⁷⁷ Picker/Sausmikat NZA 2014, 942 f.; Lobinger ZFA 2016, 99 (116, 135): „Statuierung unzulässiger Sonderopfer.“

²⁷⁸ Picker/Sausmikat NZA 2014, 942 f.

des gesetzlichen Mindestlohns nurmehr die erstgenannten Arbeitgeber im Niedriglohnsektor mindest- und damit unterhaltsbelastet. *Lobinger* beschreibt dies als „gleichheitswidrige Sonderlast, nunmehr innerhalb des Arbeitgeberlagers“.

„Allerdings ändert das noch nichts an gravierenden Problemen der Verhältnismäßigkeit. Denn die Sozialkassen entlasten bzw. aufstocken sollen im Mindestlohnsystem allein die Arbeitgeber des Niedriglohnssektors. Unternehmen, für die der Mindestlohn aufgrund der Vergütungsstrukturen in ihrer Branche überhaupt keine nennenswerte Rolle spielt – und damit gerade die potenziell leistungsstärkeren Arbeitgeber –, bleiben von vornherein außen vor. Es droht folglich auch an dieser Stelle wieder **eine gleichheitswidrige Sonderlast, nunmehr innerhalb des Arbeitgeberlagers**.“²⁷⁹

Weiter meint *Lobinger*, dass der Gesetzgeber wegen dieses mindestlohnbedingten „Sonderopfers“ der Arbeitgeber im Niedriglohnsektor zu deren Gunsten Sonderregeln im MiLoG hätte treffen müssen:

„Sie [die Freiheitsverkürzungen] entpuppen sich in einem selbst bei Anerkennung großzügigster Beurteilungsspielräume signifikanten Umfang als hoheitlich auferlegte **Sonderlast** zur staatsvertretenden Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, ohne dass diese Sonderlast aber auch von einer spezifischen Sonderverantwortlichkeit getragen wäre. Um die durch die Grundpflichten des MiLoG erfolgenden Grundrechtseingriffe mit der Menschenwürdegarantie legitimieren zu können, **bedürfte es folglich mindestens entlastender Begleitregelungen** für solche Arbeitgeber, die zu einer Entlohnung oberhalb der Produktivität des betreffenden Arbeitsplatzes gezwungen werden. Diese könnten ganz unterschiedlich ausgestaltet sein. **Denkbar wären sowohl Entschädigungs- als auch Ausnahmeregelungen oder kurzfristige Sonderkündigungsrechte**.“²⁸⁰

Selbst *Fischer-Lescano* erwägt in seinem Rechtsgutachten für den Deutschen Gewerkschaftsbund, ob branchenspezifische Mindestlohnausnahmen aus diesem Grund nicht verfassungsrechtlich geboten sind, war er im Ergebnis indes verneint:

„Möglicherweise sind Ausnahmen vom Mindestlohn aber deshalb geboten, weil in einzelnen Branchen die Produktivitätsquote geringer ist und eine existenzbedrohende Folgewirkung des Mindestlohnes – sei es durch die Herausnahme einzelner Branchen, sei es durch die Herausnahme von Kleinbetrieben etc. – vermieden werden muss. Das

²⁷⁹ Lobinger ZFA 2016, 99 (134) [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

²⁸⁰ Lobinger ZFA 2016, 99 (125) [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

Recht am „eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ (BGHZ 92, 34/37) könnte unter Umständen dann verletzt sein, wenn der Gesetzgeber die schützenswerten Belange von Kleinunternehmen und wenig produktiven Branchen vernachlässigt.“²⁸¹

A priori wird man dem Gesetzgeber auch hier – mit dem BVerfG²⁸² und aus den oben genannten Gründen – bei der Ausgestaltung seines gesetzlichen Mindestlohns einen weiten Einschätzungs-, Prognose- und damit auch Typisierungsspielraum zubilligen müssen. Auch hier wird der Gesetzgeber aber – erneut mit dem BVerfG²⁸³ – reagieren und das MiLoG korrigieren müssen, wenn sich die diesen zugrunde gelegten Prognosen als unzutreffend erweisen.

„Allerdings kann es, wenn der Gesetzgeber sich über die tatsächlichen Voraussetzungen oder die Auswirkungen einer Regelung im Zeitpunkt ihres Erlasses ein ausreichend zuverlässiges Urteil noch nicht hat machen können, geboten sein, dass er die weitere Entwicklung beobachtet und **die Norm überprüft und revidiert, falls sich erweist, dass die ihr zu Grunde liegenden Annahmen nicht mehr zutreffen.**“²⁸⁴

Zeigen sich daher *ex post* – insbesondere anhand des Beschäftigungsniveaus – nachhaltig negative Beschäftigungseffekte eines zu hohen Mindestlohns, so ist der Gesetzgeber zu einer entsprechenden (Gesetzes-)Korrektur verpflichtet.²⁸⁵ Der Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit des Arbeitgebers und der dann arbeitslosen Arbeitnehmer wäre dann nämlich nicht mehr gerechtfertigt.

Zu einer entsprechenden Nachbesserung ist der Gesetzgeber auch dann verpflichtet, wenn sich solch mindestlohnbedingte „Verwerfungen“ *nur in einer bestimmten Branche* feststellen lassen – zumindest dann, wenn diese Branche volkswirtschaftlich von Bedeutung ist *und* die niedrigen Löhne allein das Ergebnis fehlender bzw. unzureichender Produktivität der fraglichen Arbeitsplätze sind; folgerichtig verlangt § 9 Abs. 4 MiLoG ja gerade auch eine branchenspezifische Evaluation.

²⁸¹ Fischer-Lescano, Mindestlohnausnahmen (2014), S. 8 f.

²⁸² BVerfG 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, NVwZ 2004, 597 (599).

²⁸³ BVerfG 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, NVwZ 2004, 597 (599).

²⁸⁴ BVerfG 16.3.2004 – 1 BvR 1778/01, NVwZ 2004, 597 (599) [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

²⁸⁵ Chr. Picker RdA 2014, 25 (31).

Der Gesetzgeber darf zwar gerade im Arbeits- und Sozialrecht typisieren²⁸⁶, so dass „besondere und atypische Belastung in Einzelfällen hinzunehmen“ sind.²⁸⁷ Wird jedoch eine (Teil-)Gruppe durch eine Regelung besonders belastet, so muss der Gesetzgeber dies berücksichtigen und die (Teil-)Gruppe entsprechend anders behandeln – selbst wenn die Regelung für den überwiegenden Teil der Betroffenen verhältnismäßig ist.²⁸⁸

„Berufsausübungsregelungen können nach der Rechtsprechung des BVerfG [...] nicht nur **dann verfassungswidrig sein, wenn sie in ihrer generellen Wirkung auf die betroffene Berufsgruppe den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzen.** Sie müssen auch die Ungleichheiten berücksichtigen, die typischerweise innerhalb des Berufs bestehen, dessen Ausübung geregelt wird. [...] Werden durch eine Berufsausübungsregelung, die im ganzen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist, innerhalb der betroffenen Berufsgruppe **nicht nur einzelne, aus dem Rahmen fallende Sonderfälle, sondern bestimmte, wenn auch zahlenmäßig begrenzte Gruppen typischer Fälle** ohne zureichende sachliche Gründe wesentlich stärker als andere belastet, dann kann Art. 12 I GG i. V. mit Art. 3 I GG verletzt sein.“²⁸⁹

c. Fazit: Pflicht zur (nachträglichen) Korrektur bei branchenspezifischen Verwerfungen

Der Gesetzgeber war aufgrund seines weiten Einschätzungs-, Prognose- und Typisierungsspielraums bei Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zwar nicht a priori verpflichtet, (branchenspezifische) Ausnahmen im MiLoG zu statuieren. Zeigt sich jedoch im Nachhinein die arbeitsplatzvernichtende Wirkung eines zu hohen, weil nicht marktkonformen Mindestlohns, so erweist sich seine Prognose als unzutreffend, dass der Mindestlohn dem Wert entspricht, der „branchenübergreifend als generell unangemessen anzusehen [ist]“²⁹⁰. Dann ist der Gesetzgeber zu einer entsprechenden Korrektur verpflichtet. Der gesetzliche Mindestlohn kann seine Rege-

²⁸⁶ BVerfG 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82 u. a., NJW 1988, 1195 (1198).

²⁸⁷ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 53 ff. m. w. N.

²⁸⁸ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 12 Rn. 53 ff. m. w. N.

²⁸⁹ BVerfG 17.10.1984 – 1 BvL 18/82 u. a., NJW 1985, 963 (964).

²⁹⁰ BT-Drs. 18/1558, S. 28.

lungsziele dann nämlich nicht mehr verwirklichen, so dass der Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit der Arbeitgeber und der dann arbeitslosen Arbeitnehmer nicht mehr zu rechtfertigen ist.

Dies gilt auch dann, wenn diese mindestlohninduzierten Verwerfungen nur in einer bestimmten Branche feststellbar sind, diese Branche aber volkswirtschaftlich von Bedeutung ist und die niedrigen Löhne allein das Ergebnis fehlender bzw. unzureichender Produktivität der fraglichen Arbeitsplätze sind.

Ein branchenspezifischer Abschlag vom Mindestlohn dürfte hier in der Regel das relativ mildeste (Korrektur-)Mittel sein. Eine branchenspezifische (vollständige) Mindestlohnausnahme wäre hier nämlich regelmäßig unverhältnismäßig, weil die betroffenen Arbeitnehmer dann gar keinen Mindestlohnschutz mehr erhielten. Und eine generelle Absenkung des Mindestlohns wäre ersichtlich überschießend, weil diese dann für alle Branchen gelten würde und damit auch für diejenigen Branchen, die den Mindestlohn weitgehend problemlos entrichten können.

4. Fazit: Funktionsgerechtigkeit und Kohärenz eines Mindestlohnabschlags für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft

Legt man all dies zugrunde, so ist ein Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft funktionsgerecht und kohärent und damit – vorbehaltlich der abschließenden Prüfung der einschlägigen Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote – de lege ferenda grundsätzlich zulässig.

a. Die spezifische Mindestlohn Betroffenheit der Sonderkulturbetriebe

Die spezifische „Mindestlohn Betroffenheit“ der deutschen Sonderkulturbetriebe ist – wie aufgezeigt²⁹¹ – diesen (branchen-)spezifischen Umständen geschuldet:

- Der saisonale Anbau von Sonderkulturen wie Obst, Gemüse und Wein ist einerseits kurzfristig besonders arbeitszeit- und damit lohnintensiv, andererseits sind die Gewinnmargen dort gering und werden zunehmend geringer.

²⁹¹ Sub. A.I.2.

Zur Ernte in den Sonderkulturen werden daher Saisonbeschäftigte eingesetzt, die in der Regel (nur) den gesetzlichen Mindestlohn erhalten.

- Die aktuell durch die MiLoV5 vom 5.11.2025²⁹² beschlossenen, weit überdurchschnittlichen, funktions- und nach hier vertretener Ansicht auch verfassungswidrigen Mindestloohnerhöhungen überschreiten offenbar die (Grenz-)Produktivität der Tätigkeiten der Saisonbeschäftigten.
- Die in Deutschland dominierenden kleinen und mittleren Sonderkulturbetriebe können die durch die jüngsten Mindestloohnerhöhungen zum 1.1.2026 erheblich gestiegenen und zum 1.1.2027 weiter steigenden Kosten nämlich angesichts der starken (außer-)europäischen Konkurrenz (deren Arbeits- und Produktionskosten erheblich niedriger sind), der besonderen Marktmacht des deutschen Lebensmitteleinzelhandels sowie der fehlenden Zahlungsbereitschaft der deutschen Verbraucher nicht oder allenfalls begrenzt an Zwischenhändler und Endkunden weitergeben oder anderweitig kompensieren.
- Die (branchen-)spezifische „Mindestlohn Betroffenheit“ der deutschen Sonderkulturbetriebe, die Obst, Gemüse und Wein anbauen und ernten, ist zudem unverschuldet: Die Arbeitgeber zahlen die niedrigen Löhne nicht, um sich auf Kosten ihrer Saisonbeschäftigten zu bereichern; vielmehr zahlen sie diese, weil der „Markt“ für ihre Produkte schlicht keine höheren Löhne (mehr) hergibt. Für die niedrigen Löhne im saisonalen Obst-, Gemüse- und Weinbau ist somit die (zu) geringe Produktivität der von den Saisonbeschäftigten erbrachten Arbeitsleistungen ursächlich.

Vor diesem Hintergrund ist die (gesetzgeberische) Prognose gerechtfertigt, dass zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen den (hand-)arbeitsintensiven Anbau von Sonderkulturen in Deutschland aufgeben und größere Unternehmen ihre Produktion ins Ausland verlegen (müssen). Der Sonderkulturanbau wird mithin in

²⁹² BGBl. 2025 I Nr. 268.

Deutschland großflächig verschwinden und zahlreiche der dortigen Arbeitsplätze entsprechend verloren gehen.

Diese mindestlohninduzierte Sonderbetroffenheit der Saisonarbeit in der Landwirtschaft war auch immer schon bekannt: So hieß es bereits im Koalitionsvertrag der Großen Koalition von 2013:

„Wir werden das Gesetz im Dialog mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern aller Branchen, in denen der Mindestlohn wirksam wird, erarbeiten und mögliche Probleme, z. B. bei der Saisonarbeit, bei der Umsetzung berücksichtigen.“²⁹³

Und *Thüsing* warnte bereits 2014 vor Einführung des Mindestlohns:

„Die Verpflichtung zur Zahlung des gesetzlichen Mindestlohns an Saisonarbeitskräfte gefährdet demgegenüber die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Landwirte. Vor allem für kleinere Betriebe kann dies eine Existenzgefährdung bedeuten.“²⁹⁴

Weiter heißt es bereits im Bericht der Mindestlohnkommission von 2022 – also vor den erst später erfolgenden, weit überdurchschnittlichen Mindestlohnerhöhungen durch das MiLoEG zum 1.10.2022 sowie die MiLoV5 zum 1.1.2026:

„Durch die Einführung des Mindestlohns in Deutschland und den vorgenommenen Erhöhungen kritisieren alle befragten Betriebsleiter:innen in den landwirtschaftlichen Betrieben sowie alle überbetrieblichen, arbeitgebernahen Branchenvertreter:innen eine Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen in der Lebensmittelproduktion aus der Perspektive der deutschen Betriebe.“²⁹⁵

b. Die dadurch bedingte Schwere der Grundrechtseingriffe

Führt ein (zu) hoher Mindestlohn branchenspezifisch zu einem erheblichen und flächendeckenden Rückgang des Anbaus und der Produktion von Obst, Gemüse und Wein sowie zu einem erheblichen und dauerhaften Abbau von Arbeitsplätzen ebendort, so greift dieser aus den oben genannten Gründen besonders schwerwiegend und überproportional in schutzwürdige (Grund-)Rechtspositionen – konkret in die

²⁹³ Koalitionsvertrag „Deutschlands Zukunft gestalten“ zwischen CDU, CSU und SPD vom 27.11.2013, S. 68.

²⁹⁴ Thüsing, Schriftliche Stellungnahme vom 25.6.2014, Ausschussdrucksache 18(11)161, S. 55.

²⁹⁵ Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 102 f.

Tarifautonomie sowie in die Arbeitsvertragsfreiheit – ein und beeinträchtigt die Eigentumsfreiheit, wenn er zur „Entwertung“ landwirtschaftlicher Sonderkulturen führt.

Besonders gravierend ist hier der Eingriff in die Berufsfreiheit – und zwar von Arbeitgebern *wie* Arbeitnehmern. Der Mindestlohn wirkt hier nämlich für beide Seiten wie ein Berufsverbot: Die betroffenen Arbeitgeber zwingt er, ihr Unternehmen aufzugeben, die betroffenen Arbeitnehmer macht er arbeitslos. *Wank* forderte deshalb schon 2015 eine branchen- bzw. tätigkeitsspezifische Mindestlohnausnahme für Erntehelfer, um deren Berufsfreiheit zu schützen:

„In Deutschland werden jährlich zur Spargelzeit **Erntehelfer** gebraucht. Da deutsche Arbeitnehmer zu dieser Arbeit entweder nicht bereit oder dafür nicht geeignet sind, wird sie von Ausländern, wie Polen oder Rumänen, übernommen. Ihr Lohn für ein paar Wochen Arbeit in Deutschland – zurzeit erheblich unter dem allgemeinen Mindestlohn – entspricht dem Arbeitslohn, den sie in ihrem Heimatland in den übrigen Monaten des Jahres verdienen. **Der Mindestlohn könnte dazu beitragen, dass ihnen diese Arbeitsmöglichkeit genommen wird, da Kunden angesichts der dadurch höheren Preise für deutschen Spargel auf ausländischen Spargel ausweichen werden.**“²⁹⁶

Darüber hinaus gefährdet ein solcher Mindestlohn das erklärte Ziel der deutschen wie europäischen Agrarpolitik, „*Verbraucher mit qualitativ hochwertigen, frischen sowie regionalen Lebensmitteln zu versorgen.*“²⁹⁷ Der Erhalt und die Steigerung des Selbstversorgungsgrads mit Obst und Gemüse dient der „Sicherung der Volksernährung“, die nach Ansicht des BVerfG „ein Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges“ ist.²⁹⁸ Thüsing schreibt daher zu Recht:

„Die Erhaltung des Wirtschaftszweigs der Landwirtschaft zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen aus der jeweiligen Region ist als hochwertiges Gut anzusehen. Nur durch einen Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit des primären Sektors kann die Grundversorgung der eigenen Bevölkerung

²⁹⁶ Wank RdA 2015, 88 (92).

²⁹⁷ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 3.

²⁹⁸ BVerfG 18.12.1968 – 1 BvL 5/64, BVerfGE 25, 1, Rn. 35. Ferner Thüsing, Schriftliche Stellungnahme vom 25.6.2014, Ausschussdrucksache 18(11)161, S. 55.

tatsächlich sichergestellt werden. Schon die starke Förderung der Landwirtschaft in der gesamten EU mit Agrarsubventionen zeigt deutlich den hohen Stellenwert, der ihr richtigerweise zuerkannt wird. Diese positive Förderung ist ein klares Indiz für die politische Entscheidung für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, der einen Rechtfertigungsgrund für eine Ungleichbehandlung darstellt.“²⁹⁹

Die mindestlohninduzierten Verwerfungen treffen also nicht nur eine Branche besonders gravierend, in der die niedrigen Löhne allein das Ergebnis fehlender bzw. unzureichender Produktivität der fraglichen Arbeitsplätze sind. Sie treffen vielmehr auch eine Branche, die volkswirtschaftlich von *zentraler* Bedeutung ist.

c. Die fehlende Rechtfertigung dieser Grundrechtseingriffe

Diese massiven Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Sonderkulturbetreiber wie ihrer Saisonbeschäftigten durch den aktuell erhöhten Mindestlohn lassen sich nicht rechtfertigen. Der gesetzliche Mindestlohn kann hier nämlich branchenspezifisch seine Regelungsziele nicht oder allenfalls eingeschränkt erreichen.

[1] Kein weitergehender Schutz der Privatautonomie geboten

Wie oben dargelegt kann – kumulativ – der Schutz der sozialen Sicherungssysteme *und* der materiellen Privatautonomie der Arbeitnehmer einen gesetzlichen Mindestlohn verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn niedrige Löhne das Ergebnis eines strukturellen Vertrags- und Tarifversagens sind.

Ursächlich für die niedrigen Löhne von Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft ist indes offensichtlich deren geringe Produktivität: Die dort bisher gezahlten Löhne und die geschuldete Arbeitsleistung sind (noch) äquivalent, bei höheren (Mindest-)Löhnen ist hingegen mit negativen Beschäftigungseffekten zu rechnen. Der aktuelle – nicht nur überdurchschnittlich, sondern auch funktionswidrig erhöhte – Mindestlohn schützt die (Arbeits-)Vertragsfreiheit der Saisonbeschäftigten daher nicht mehr vor einseitiger Fremdbestimmung durch die Landwirte; vielmehr bevormundet er diese paternalistisch und gefährdet deren Arbeitsplätze. Deren Vertrags- und Berufsfreiheit wird damit beeinträchtigt – und nicht geschützt.

²⁹⁹ Thüsing, Schriftliche Stellungnahme vom 25.6.2014, Ausschussdrucksache 18(11)161, S. 55.

Dagegen gewährleistet der Mindestlohnabschlag nicht nur, dass der Lohn für die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft wieder marktkonform ist, so dass Arbeitsproduktivität und Mindestlohnhöhe korrespondieren und negative Beschäftigungseffekte vermieden werden. Vielmehr garantiert er den Saisonbeschäftigten weiter eine verbindliche Lohnuntergrenze und schützt diese so effektiv vor einem etwaigen Lohnunterbietungswettbewerb der Arbeitgeber zu ihren Lasten.

Um das (Mindestlohn-)Schutzniveau für die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft nicht abzusenken, sollte bei Einführung eines Mindestlohnabschlags i. H. v. 20% zudem sichergestellt sein, dass diese „mindestens“ den bis 31.12.2025 geltenden Mindestlohn i. H. v. 12,82 € pro Zeitstunde (weiter) erhalten. Dafür spricht auch, dass diese Mindestlohnhöhe für die Sonderkulturbetriebe offenbar wirtschaftlich noch vertretbar war.

[2] Kein Schutz der sozialen Sicherungssysteme möglich

Ein Mindestlohnabschlag, der der branchenspezifischen Produktivität angemessen Rechnung trägt und so Beschäftigung sichert, entlastet grundsätzlich auch die Sozialversicherungssysteme, die anderenfalls aufgrund steigender Arbeitslosigkeit und dadurch steigender staatlicher Transferleistungen zusätzlich belastet würden.

Unabhängig davon werden die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft häufig zeitgeringfügig (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV) und damit *sozialversicherungsfrei* beschäftigt³⁰⁰, so dass der gesetzliche Mindestlohn die deutschen Sozialversicherungssysteme hier *von vornherein gar nicht entlasten kann*. § 8 Abs. 1 Nr. 2 letzter HS SGB IV bestimmt seit dem 1.1.2026, dass eine versicherungsfreie Beschäftigung in der Landwirtschaft sogar für bis zu 15 Wochen bzw. 90 Arbeitstage zulässig ist, sofern die weiteren Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV erfüllt sind.³⁰¹ Diese sozialversicherungsrechtliche Ausnahmeregelung des § 8 Abs. 1 SGB IV wird damit begründet, dass diese Beschäftigten typischerweise nicht sozi-

³⁰⁰ Latzel NZS 2022, 281 f.; siehe auch unter <https://www.svlfg.de/saisonarbeit-kurzfristige-beschaeftigung> [4.3.2026].

³⁰¹ BeckOGK SGB IV/Zieglmeier, 15.2.2026, SGB IV § 8 Rn. 65 ff; Latzel NZS 2022, 281 (282 f.).

alversicherungsrechtlich schutzbedürftig seien, weil die zeitgeringfügige Beschäftigung für sie in der Regel nicht die wirtschaftliche Existenzgrundlage darstelle und sie durch andere Erwerbseinkünfte, privatrechtliche Unterhaltsansprüche oder Sozialleistungen ausreichend gesichert seien.³⁰²

Darüber hinaus unterliegt ein Teil der ausländischen Saisonbeschäftigten schon gar nicht dem deutschen Sozialversicherungsrecht.³⁰³

Das zentrale Regelungsziel des MiLoG, die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherungssysteme durch ein ausreichendes (Mindest-)Lohnaufkommen zu erhalten und zu stärken, kann der gesetzliche Mindestlohn bei einem großen Teil der Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft mithin nicht erreichen.

[3] Hilfsweise: Keine Sicherung des Existenzminimums möglich

Ein moderater Mindestlohnabschlag für die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft ist auch deshalb zulässig, weil sich mit ihm die beiden Regelungsziele des MiLoG, die staatlichen Sozialversicherungssysteme sowie die Privatautonomie der betroffenen Niedriglohneempfänger vor „Lohndumping“ zu schützen, ebenso gut bzw. sogar besser erreichen lassen als mit einem Mindestlohn in voller Höhe.

An diesem Befund ändert sich auch dann nichts, wenn man – entgegen der hier vertretenen Ansicht³⁰⁴ – davon ausgeht, dass der Gesetzgeber mit dem MiLoG 2015 nicht nur die staatlichen Sozialversicherungssysteme und die Privatautonomie der betroffenen Niedriglohneempfänger, sondern *auch* deren Existenzminimum sichern wollte.³⁰⁵

Zunächst kann auch ein geminderter Mindestlohn, der „mindestens“ 12,82 € pro Zeitsunde beträgt und dann weiter steigt, wobei irgendwann der Abschlag i. H. v. 20% wirksam wird, eine solche pauschalisierte Existenzsicherungsfunktion erfüllen:

³⁰² BeckOGK SGB IV/Zieglmeier, 15.2.2026, SGB IV § 8 Rn. 25; BeckOK SozR/Rittweger, 79. Ed. 1.12.2025, SGB IV § 8 Rn. 2.

³⁰³ Siehe hierzu <https://www.svlfg.de/auslaendische-saisonarbeitskraefte> [4.3.2026].

³⁰⁴ Zum Meinungsstand: Riechert/Nimmerjahn, 2. Aufl. 2017, MiLoG Einf. Rn. 68 ff.

³⁰⁵ So etwa Pant RdA 2025, 104 (107); Schwarze SR 2018, 131 (132; 143); Thüsing/Tambour, DB 2026, 254 (256).

Die aktuell und bis 30.6.2026 geltende Pfändungsfreigrenze beträgt 1.555 € netto pro Monat.³⁰⁶ Die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft kämen aber bei einem geminderten Mindestlohn von mindestens 12,82 € bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden auf einen verstetigten Bruttomonatslohn von mindestens 2.222 €.³⁰⁷ Zwar hängt es von den Umständen des einzelnen Arbeitnehmers ab, wie hoch sein daraus errechneter Nettomonatslohn ist; dieser dürfte aber bei einem durchschnittlichen Arbeitnehmer jedenfalls noch über der Pfändungsfreigrenze liegen.

Darauf kommt es aber letztlich nicht an: So ist ja auch die sozialversicherungsrechtliche Ausnahmeregelung des § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV dadurch gerechtfertigt, dass die zeitgeringfügige Saisonbeschäftigung in der Regel nicht die wirtschaftliche Haupteinnahmequelle, sondern bloßer Nebenerwerb ist. Für solche Nebenerwerbsverhältnisse kann der gesetzliche Mindestlohn seine Existenzsicherungsfunktion jedoch a priori nicht erfüllen, da er nur vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern ein auskömmliches Einkommen garantieren will und kann.³⁰⁸

[4] Hilfsweise: Living wage weder zulässig noch möglich

Aus diesem Grund lässt sich mit dem Mindestlohn für Saisonbeschäftigte auch nicht das – über die bloße Existenzsicherung deutlich hinausgehende – Ziel eines *living wage* erreichen – abgesehen davon, dass sich die Mindestlohnkommission an dem dafür einschlägigen Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns bei ihrer Mindestlohnanpassung wegen Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG überhaupt erst und nur orientieren darf, wenn der Gesetzgeber § 9 Abs. 2 MiLoG entsprechend reformiert und diese Zielvorgabe und diesen Wert dort normiert hat.³⁰⁹ Die Folge wäre dann eine „Mischkonzeption“ mit gegenläufigen Zielbestimmungen, die bei künftigen Mindestlohnanpassungen zwangsläufig zu Zielkonflikten führen würden, da ein hoher

³⁰⁶ Bekanntmachung vom 02.04.2025, BGBl. I 2025 Nr. 110.

³⁰⁷ Eigene Berechnung mit dem Mindestlohn-Rechner des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/Mindestlohnrechner/mindestlohnrechner.html> [3.3.2026].

³⁰⁸ So schon Thüsing, Schriftliche Stellungnahme vom 25.6.2025, Ausschussdrucksache 18(11)161, S. 56.

³⁰⁹ Chr. Picker RdA 2025, 269 (281 f.; 287). Zustimmend: Thüsing/Tambour DB 2026, 254 ff. und 325 ff.; Sagan ZIP 2025, 3062 (3063); Reichold, Arbeitsrecht, 8. Aufl. 2026, § 8 Rn. 16; Franzen EuZA 2026, 73 (87).

Mindestlohn zwar einen angemessenen Lebensstandard sichern kann, aber eben aus den erwähnten Gründen auch Beschäftigung gefährdet.³¹⁰

Auf eine etwaige Existenzsicherungsfunktion des MiLoG kann sich die Kommission bei der Festlegung eines solchen Referenzwertes jedenfalls nicht berufen: Es besteht nämlich ein qualitativ wie quantitativ grundlegender Unterschied zwischen einem Mindestlohn, der sich wie das MiLoG 2015³¹¹ an dem pauschalierten Existenzminimum knapp oberhalb der Pfändungsfreigrenze des § 850c Abs. 1 S. 1 ZPO orientiert, und einem Mindestlohn, der es als living wage Arbeitnehmern ermöglichen will, „über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben“ und „für unvorhergesehene Ereignisse vorzusorgen“^{312, 313}.

Ganz unabhängig davon würde sich ein solcher living wage funktionswidrig an den – deutlich höheren – deutschen Lebenshaltungskosten und gerade nicht an den – deutlich niedrigeren – Lebenshaltungskosten vieler Saisonbeschäftigter in ihren oft osteuropäischen Heimatländern orientieren. Daher meinte Thüsing bereits 2014:

„Des Weiteren ist zu beachten, dass die Höhe des Mindestlohns sich an den Lebensverhältnissen in Deutschland orientiert und für die in Deutschland lebenden Arbeitnehmer eine angemessene Entlohnung sicherstellen soll. Saisonarbeitskräfte halten sich jedoch typischerweise nur während der Dauer ihrer Beschäftigung in Deutschland auf, haben ihren Lebensmittelpunkt jedoch weiterhin in ihrem Heimatland. Die Lebenshaltungskosten im Ausland weichen aber von den Lebenshaltungskosten in Deutschland zum Teil erheblich ab. Dementsprechend übersteigt der vorgesehene Mindestlohn von 8,50 Euro deutlich den Mindestlohn in den Staaten, aus denen Saisonarbeitskräfte typischerweise stammen, so z.B. von 0,88 Euro in Rumänien oder von 2,16 Euro in Polen. In Polen und Rumänien lagen 2011 die Lebenshaltungskosten zudem noch 40 % unter dem EU-Durchschnitt. Diese Zahlen sind Beleg dafür, dass es angesichts der Lebenshaltungskosten in den Heimatstaaten der Saisonarbeiter eines Mindestlohns in Höhe von 8,50 Euro als Minimum eines angemessenen Lohnes nicht bedarf. Die Saisonarbeiter kommen gerade aus dem Grund nach Deutschland, dass sie

³¹⁰ Dazu eingehend: Chr. Picker RdA 2025, 269 (282).

³¹¹ BT-Drs. 18/1558, 28.

³¹² BT-Drs. 20/1408, 18.

³¹³ Vor Kurzem prägnant aufgezeigt von Thüsing/Tambour DB 2026, 254 (262 ff.).

hier innerhalb kurzer Zeit einen Lohn verdienen können, der in ihrem Heimatland zur Lebensführung ausreicht. Sie bedürfen des Schutzes durch eine Lohnuntergrenze, die sich an den Lebenshaltungskosten in Deutschland orientiert, daher nicht in gleichem Maße wie Arbeitnehmer, die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland haben.“³¹⁴

5. Ergebnis

Das geltende MiLoG will durch einen markt- und damit leistungsgerechten Mindestlohn Lohnunterbietungswettbewerb im Niedriglohnsektor bekämpfen, der kumulativ zu Lasten der staatlichen Sozialversicherungssysteme und der Privatautonomie der Niedriglohnempfänger geht.

Die Funktionalität eines solchen Mindestlohns, der kumulativ sowohl den Sozialstaat entlasten als auch die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer schützen soll, hängt damit maßgeblich von seiner Beschäftigungswirkung ab. Er ist funktionsgerecht, wenn die Arbeitgeber höhere Löhne zahlen können, ohne dass dadurch – dauerhaft und großflächig – Arbeitsplätze vernichtet werden. Umgekehrt ist er dysfunktional und zur Erreichung dieser beiden Regelungsziele offensichtlich ungeeignet, wenn er erkennbar negative Beschäftigungseffekte im Niedriglohnsektor hat und in erheblichem Umfang zu einem Abbau geringproduktiver Arbeitskräfte führt.

Danach ist ein Mindestlohnabschlag für besonders mindestlohnbetroffene Branchen, Regionen oder Tätigkeiten unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern mitunter sogar geboten. Einen Mindestlohnabschlag für eine bestimmte Branche, Region und/oder Tätigkeiten darf der Gesetzgeber aufgrund seines besonders weiten arbeitsmarktpolitischen Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraums jedenfalls dann statuieren, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese Voraussetzungen vorliegen:

- Zum einen greift der Mindestlohn branchen- und/oder tätigkeitsspezifisch überproportional in schutzwürdige (Grund-)Rechtspositionen ein und bedeutet damit ein „Sonderopfer“ für die betroffenen Grundrechtsträger.

³¹⁴ Thüsing, Schriftliche Stellungnahme vom 25.6.2025, Ausschussdrucksache 18(11)161, S. 55 f.

- Zum anderen kann der Mindestlohn seine Regelungsziele branchen- und/oder tätigkeitsspezifisch nicht oder nur eingeschränkt erreichen.

Ein Mindestlohnabschlag ist hier nicht nur *geeignet*, schwerwiegende und unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe durch den gesetzlichen Mindestlohn einzelfallgerecht abzumildern, ohne die Funktionsfähigkeit des Mindestlohns zu gefährden. Ein branchenspezifischer Abschlag ist hier regelmäßig auch *erforderlich*, weil er das relativ mildeste (Korrektur-)Mittel ist: Eine vollständige Mindestlohnausnahme für eine Branche wäre nämlich regelmäßig unverhältnismäßig, weil die betroffenen Arbeitnehmer dann gar keinen Mindestlohnschutz mehr erhielten. Und eine generelle Absenkung des Mindestlohns wäre ersichtlich überschießend, weil diese dann für alle Branchen gelten würde und damit auch für diejenigen Branchen, die den Mindestlohn problemlos entrichten können.

Danach ist ein moderater und branchenspezifischer Mindestlohnabschlag nur für *Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft* funktionsgerecht und kohärent und damit – vorbehaltlich der abschließenden Prüfung der einschlägigen Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote – zulässig.

Die Sonderkulturbetriebe sind aus externen, (branchen-)spezifischen und gerade nicht selbst zu vertretenden Gründen besonders mindestlohn betroffen.

Weiter bestehen aufgrund verschiedener wissenschaftlicher Studien hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass diese Sonderkulturbetriebe die jüngsten, durch die MiLoV5 vom 5.11.2025 beschlossenen – erheblichen und weit überdurchschnittlichen – Mindestloohnerhöhungen aus branchenspezifischen Gründen nicht oder allenfalls nur sehr begrenzt an Zwischenhändler und Endkunden weitergeben oder anderweitig kompensieren können.

Die jüngsten Mindestloohnerhöhungen überschreiten damit offenbar die (Grenz-)Produktivität der Arbeitsplätze der Saisonbeschäftigten, so dass zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen aufgrund ihrer fehlenden Wettbewerbsfähigkeit den (hand-)arbeitsintensiven Anbau von Sonderkulturen in Deutschland aufgeben und größere Unternehmen ihre Produktion ins Ausland verlegen (müssen). Der Sonderkulturanbau wird somit in Deutschland großflächig verschwinden und zahlreiche der dortigen Arbeitsplätze entsprechend verloren gehen.

Der aktuell erhöhte gesetzliche Mindestlohn greift damit zum einen besonders schwerwiegend und überproportional in die schutzwürdigen (Grund-)Rechtspositionen der Sonderkulturbetreiber und der von diesen beschäftigten Saisonbeschäftigten ein; er bedeutet damit ein branchenspezifisches „Sonderopfer“.

Weiter lassen sich die Regelungsziele des MiLoG bei Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft branchenspezifisch nicht oder nur eingeschränkt verwirklichen, der gesetzgeberische Regelungszweck würde bei ihnen also verfehlt: Der aktuelle Mindestlohn ist nicht mehr branchenkonform und schützt die Arbeitsvertragsfreiheit der Saisonbeschäftigten daher nicht mehr vor einseitiger Fremdbestimmung, sondern gefährdet deren Arbeitsplätze. Entsprechend wird der Sozialstaat durch ihn nicht entlastet, sondern vielmehr zusätzlich belastet.

Unabhängig davon lässt sich dieses zweite Regelungsziel des MiLoG, das Beitragsaufkommen für die deutschen Sozialversicherungssysteme durch angemessene Mindestlöhne zu gewährleisten, bei den Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft schon deshalb nicht erreichen, weil diese häufig *sozialversicherungsfrei* beschäftigt werden. Schließlich kann der Mindestlohn hier keine Existenzsicherungsfunktion erfüllen, weil die Tätigkeit der Saisonbeschäftigten in der Regel nur Nebenerwerb und nicht deren Haupteinnahmequelle ist.

Dagegen stellt der Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft sicher, dass die Mindestlohnhöhe hier wieder marktkonform ist, so dass Arbeitsproduktivität und Mindestlohnhöhe korrespondieren und negative Beschäftigungseffekte vermieden werden. Dabei garantiert er den Saisonbeschäftigten weiterhin eine verbindliche Lohnuntergrenze und schützt diese so effektiv vor einem etwaigen Lohnunterbietungswettbewerb der Arbeitgeber zu ihren Lasten. Darüber hinaus sichert der Mindestlohnabschlag die nationale Selbstversorgung mit Obst und Gemüse und trägt so zur „Sicherung der Volksernährung“ durch die Landwirtschaft bei, die ein „Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges“³¹⁵ ist.

³¹⁵ BVerfG 18.12.1968 – 1 BvL 5/64, BVerfGE 25, 1 Rn. 35. Ferner Thüsing, Schriftliche Stellungnahme vom 25.6.2014, Ausschussdrucksache 18(11)161, S. 55.

Der Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft ist damit geeignet und erforderlich, die Grundrechtseingriffe abzumildern, ohne die Funktionsfähigkeit des Mindestlohns zu gefährden. Die mindestlohninduzierten und existenziellen „Zielkonflikte zwischen Lohnpolitik, Ernährungssicherheit und dem Erhalt regionaler Wertschöpfungsketten“³¹⁶ im deutschen Obst-, Gemüse- und Weinbau lassen sich so angemessen lösen.

Ob und inwieweit der Mindestabschlag deshalb sogar verfassungsrechtlich geboten ist, weil sich der aktuell deutlich erhöhte Mindestlohn bereits so gravierend negativ auf die deutschen Sonderkulturbetriebe auswirkt, dass der Gesetzgeber hier korrigierend eingreifen muss, können wir aufgrund der uns vorliegenden Informationen hingegen nicht beurteilen.

III. Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote

Der Gesetzgeber hat bei der Regelung eines solchen Mindestlohnabschlags verschiedene verfassungs- und unionsrechtliche Gleichbehandlungsgebote bzw. Diskriminierungsverbote zu beachten.

1. Verfassungsrechtlicher Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Für die verfassungsrechtliche Gleichheitsprüfung ist zunächst eine relevante Ungleichbehandlung zu bestimmen, anschließend der Prüfungsmaßstab festzulegen und schließlich zu prüfen, ob die Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist.

a. Vorliegen einer relevanten Ungleichbehandlung

Eine rechtlich relevante Ungleichbehandlung liegt nach st. Rspr. des BVerfG vor, wenn wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird, wobei es egal ist, ob das staatliche Handeln eine Belastung oder Begünstigung zum Gegenstand hat.³¹⁷ Vielmehr ist für die Annahme einer Ungleichbehandlung entscheidend, dass bei tatbestandlich wesentlich gleich(gelagerten)en Fällen nicht die gleiche Rechtsfolge eintritt.³¹⁸

³¹⁶ LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 3.

³¹⁷ BVerfG 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 121 m. w. N.

³¹⁸ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 778.

Bei der Prüfung des Mindestlohnabschlags für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft ergeben sich Ungleichbehandlungen aus unterschiedlichen Perspektiven, abhängig davon, welche Vergleichsgruppe gebildet und herangezogen wird.

- Erstens liegt eine Ungleichbehandlung der Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft gegenüber all denjenigen Arbeitnehmern vor, die nach §§ 1, 22 MiLoG den vollen Mindestlohn erhalten.
- Zweitens werden Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft gegenüber Saisonbeschäftigten in anderen Branchen ungleich behandelt, die weiterhin den vollen Mindestlohn erhalten.
- Drittens besteht eine Ungleichbehandlung innerhalb der Branche, wenn die Nicht-Saisonbeschäftigten dort weiterhin den vollen Mindestlohn erhalten.

b. Prüfungsmaßstab: Von der (bloßen) Willkürkontrolle bis zur (strengen) Verhältnismäßigkeitsprüfung

Das BVerfG ist von seinem früheren zweigeteilten (bloße Willkürkontrolle oder strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung)³¹⁹ zu einem stufenlosen Prüfungsmaßstab übergegangen. Dieser orientiert sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sein Inhalt und seine Grenzen lassen sich aber nicht abstrakt bestimmen, sondern nur konkret anhand der jeweils betroffenen Sach- und Regelungsbereiche.³²⁰ Die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die an den Sachgrund zu stellen sind, reichen von einer gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zur Bindung an strenge Verhältnismäßigkeitserfordernisse.³²¹ Um den Prüfungsmaßstab im Einzelfall zu bestimmen, greift das BVerfG auf verschiedene Kriterien zurück.

³¹⁹ Siehe zur Entwicklung der BVerfG-Rechtsprechung: Britz NJW 2014, 346 (347).

³²⁰ BVerfG 26.3.2019 – 1 BvR 673/17, BVerfGE 151, 101, Rn. 64.

³²¹ BVerfG 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, BVerfGE 168, 1, Rn. 140 m. w. N.

[1] Maßstabsbildende Kriterien

[a] Keine Freiheitsrechte betroffen

Einen strengeren Prüfungsmaßstab legt das BVerfG insbesondere dann an, wenn sich die Ungleichbehandlung negativ auf den Gebrauch von Freiheitsrechten auswirken kann.³²² Allerdings ist bei der Annahme dieses Kriteriums generell Zurückhaltung geboten, weil Ungleichbehandlungen in der Regel in irgendeiner Weise auch Freiheitsrechte betreffen; eine nur unspezifische Berührung von Freiheitsrechten kann daher nicht genügen.³²³

i. Kein Eingriff in ein Freiheitrecht

Danach greift der Mindestlohnabschlag nicht in die Freiheitsgrundrechte der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitgeber ein.³²⁴ Vielmehr greift der gesetzliche Mindestlohn – wie dargelegt³²⁵ – in die Arbeitsvertragsfreiheit der Arbeitgeber wie Arbeitnehmer ein. Der Mindestlohnabschlag erweitert hingegen nur die Freiheitssphäre der Betroffenen, weil er den Gestaltungsspielraum der Arbeitsvertragsparteien hinsichtlich der Höhe des Arbeitsentgelts erweitert und so „Marktzugangsschranken“ für bestimmte Arbeitnehmer abbauen kann; insbesondere bleiben so Arbeitsplätze erhalten, die bei einer Entlohnung mit dem vollen Mindestlohnsatz nicht hinreichend produktiv wären und daher wegfielen. Der Mindestlohnabschlag schwächt damit den Eingriff durch den Mindestlohn zumindest etwas ab und wirkt sich dementsprechend positiv auf den Gebrauch dieses Freiheitsrechts aus. Entsprechendes gilt für die Eingriffe in Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 14 GG.

³²² BVerfG 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, BVerfGE 168, 1 Rn. 142 m. w. N.

³²³ BeckOK GG/Kischel, 64. Ed. 15.9.2025, GG Art. 3 Rn. 51; Britz NJW 2014, 346 (349); Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 811.

³²⁴ So in Bezug auf die Ausnahmen nach § 22 MiLoG auch: Grzeszick ZRP 2014, 66 (67); Barezak RdA 2014, 290 (298); Jost, Jugend ohne Mindestlohn (2019), S. 158 ff.

³²⁵ Siehe oben sub. B.I.2.b.

ii. Schutzdimension eines Freiheitsrechts berührt?

Das BVerfG hat für Art. 6 Abs. 1 GG entschieden, dass ein strengerer Maßstab auch dann gelten kann, wenn nicht die Abwehr- sondern die Schutz- und Förderdimension eines Freiheitsrechts betroffen ist.³²⁶

Der Mindestlohnabschlag kann die Förder- und Schutzdimension von Freiheitsrechten berühren, weil der Staat mit dem Mindestlohn auch die Privatautonomie der Niedriglohnempfänger und ihre Arbeitsvertragsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 bzw. Art. 12 Abs. 1 GG) schützen will.³²⁷ Die Privatautonomie kann der Mindestlohn freilich nur so lange effektiv schützen, wie er der (Grenz-)Produktivität der geschuldeten Arbeitsleistung entspricht. Ist der Mindestlohn daher zu hoch und somit nicht mehr marktkonform, ist er zum Schutz der Arbeitnehmer aus den oben genannten Gründen ersichtlich ungeeignet. Umgekehrt kann ein Mindestlohnabschlag hier dafür sorgen, dass der Lohn für die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft wieder marktkonform wird, so dass Arbeitsproduktivität und Mindestlohnhöhe korrespondieren und negative Beschäftigungseffekte vermieden werden. Zudem garantiert er den Saisonbeschäftigten weiterhin eine verbindliche Lohnuntergrenze und schützt diese so effektiv vor einem Lohnunterbietungswettbewerb.

Unabhängig davon ist schon fraglich, ob und inwieweit die Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 1 GG auf Art. 12 Abs. 1 GG oder Art. 2 Abs. 1 GG überhaupt übertragbar ist, da Art. 6 Abs. 1 GG strukturelle Besonderheiten aufweist.³²⁸

Schließlich ist zweifelhaft, ob diese Schutzdimension bei einem Abschlag von lediglich 20% in relevantem Maße betroffen wird, mithin also „Eingriffscharakter“

³²⁶ BVerfG 7.2.2012 – 1 BvL 14/07, BVerfGE 130, 240 Rn. 44.

³²⁷ So etwa Klein ZESAR 2025, 458 (464). Ablehnend für vollständige Ausnahmen vom Mindestlohn: Grzeszick, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen zum gesetzlichen Mindestlohn (2014), S. 15 f.

³²⁸ BeckOK GG/Kischel, 64. Ed. 15.9.2025, GG Art. 3 Rn. 51, der auf die Schwierigkeiten der Abgrenzung zwischen Schutzbereich und Schranke hinweist und bei der Rechtsprechung zu Art. 6 GG davon ausgeht, dass es sich „eher um eine terminologische als eine sachliche Ausnahme“ handelt.

hat, wenn insoweit nur ein (gesetzgeberisch näher auszugestaltender) Mindestschutz zu gewährleisten ist.³²⁹ Da dieses Kriterium voraussetzt, dass mit der Ungleichbehandlung ein Freiheitsrecht nicht nur unspezifisch berührt, sondern tatsächlich betroffen ist, wird die Schutzdimension hier nicht hinreichend berührt.

[b] Keine Nähe zu den Merkmalen des Art. 3 Abs. 3 GG

Weiter verschärft sich der Prüfungsmaßstab, wenn sich das Differenzierungskriterium den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Merkmalen annähert.³³⁰

Die Merkmale des Art. 3 Abs. 3 GG sind hier indes ersichtlich nicht betroffen, da die Unterscheidung *rein tätigkeitsbezogen* ist. Der Umstand für sich, dass überwiegend ausländische Staatsangehörige diese Tätigkeit ausüben, kann keine relevante Nähe zu diesen Merkmalen begründen, zumal die Staatsangehörigkeit schon kein Merkmal des Art. 3 Abs. 3 GG ist.³³¹

[c] Bestehende „Verfügbarkeit“

Ferner kann sich der Prüfungsmaßstab verschärfen, je weniger die Betroffenen durch ihr Verhalten beeinflussen können, dass sie die Merkmale verwirklichen, an die die Ungleichbehandlung anknüpft – wenn diese also für den Einzelnen weniger „verfügbar“ sind.³³² Denn die Ungleichbehandlung wirkt sich umso intensiver aus, wenn sich die Betroffenen der Wirkung nicht – etwa durch eine zumutbare Verhaltensänderung – entziehen können.³³³

Hier bleibt es den betroffenen Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft unbenommen, eine andere (Saison-)Beschäftigung aufzunehmen und damit der Ungleichbehandlung auszuweichen. Es gibt für ungelernte Kräfte im Niedriglohnsektor auch

³²⁹ Dem genügt der Staat selbst bei einer vollständigen Mindestlohnausnahme, siehe zu § 22 Abs. 2 MiLoG: Jost, Jugend ohne Mindestlohn (2019), S. 153, 160.

³³⁰ BVerfG 26.1.1993 – 1 BvL 38/92, BVerfGE 88, 87, Rn. 35.

³³¹ Siehe dazu: BeckOK GG/Kischel, 64. Ed. 15.9.2025, GG Art. 3 Rn. 140.

³³² BVerfG 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, BVerfGE 168, 1 Rn. 142 m. w. N.

³³³ Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 811.

zahlreiche andere Beschäftigungsmöglichkeiten.³³⁴ Hinzu kommt, dass auf Grund der Saisonalität und der damit (jährlich) wiederkehrenden Entscheidung für oder gegen diese Tätigkeit gerade keine auf Dauer angelegte Bindung besteht; eine Verhaltensänderung ist Saisonbeschäftigten daher deutlich eher zuzumuten als Arbeitnehmern, die unbefristet beschäftigt sind.

[d] Keine personen-, sondern nur sach- und verhaltensbezogene Ungleichbehandlung

Eng damit zusammen hängt auch die Unterscheidung zwischen (bloß) sach- bzw. verhaltensbezogenen und den personenbezogenen Ungleichbehandlungen.³³⁵ Knüpft das Differenzierungsmerkmal an eine persönliche Eigenschaft oder ein Persönlichkeitsmerkmal an, so verschärft dies den Prüfungsmaßstab. Demgegenüber sind rein sach- bzw. verhaltensbezogenen Differenzierungen weniger streng zu beurteilen. Da hier ausschließlich an die Tätigkeit angeknüpft wird und somit rein sach- bzw. verhaltensbezogen differenziert wird, ist auch nach diesem Kriterium ein gelockerter Prüfungsmaßstab anzulegen.³³⁶

[e] Geringes Ausmaß der Ungleichbehandlung

Weiter ist auch das Ausmaß der Ungleichbehandlung für die Bestimmung des Prüfungsmaßstabs relevant.³³⁷ Das Ausmaß der Ungleichbehandlung durch den Mindestlohnabschlag ist wegen seiner moderat bemessenen Höhe von nur 20% als gering einzustufen. Er bezieht sich zudem nur auf einen eng begrenzten Kreis von

³³⁴ Kritisch insoweit Klein ZESAR 2025, 458 (465). Dieser hält insbesondere die Betroffenheit von drittstaatsangehörigen Saisonbeschäftigten mit einer Arbeitserlaubnis nach § 15a Abs. 1 BeschV für faktisch unausweichlich, weil sich rechtliche Beschränkungen aus ihrem Aufenthaltsstatus ergäben. Allerdings bestehen auch für Drittstaatsangehörige, die befristet Helfertätigkeiten in Deutschland ausüben möchten, alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in anderen Branchen (vgl. § 15a Abs. 1 BeschV) und Arbeitsmarktzugänge bestehen neben § 15a Abs. 1 BeschV (auf Grundlage bilateraler Abkommen) auch nach § 26 Abs. 2 BeschV (Westbalkanregelung) und § 15d BeschV (kurzzeitige kontingentierte Beschäftigung). Die Betroffenheit ist damit auch für diese Arbeitnehmer nicht unausweichlich.

³³⁵ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 24; teilweise wird diesem Kriterium aber auch keine eigenständige Bedeutung (mehr) neben dem der Verfügbarkeit beigemessen, vgl. dazu auch: Britz NJW 2014, 346 (348 ff.).

³³⁶ Vgl. auch Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Ausnahme von einem gesetzlichen Mindestlohn für kurzfristig beschäftigte ausländische Saisonarbeitskräfte aus verfassungsrechtlicher Sicht WD 6 - 3000 – 124/14, S. 11.

³³⁷ BVerfG 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 119, 126; sieh dazu auch: Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 29.

Arbeitnehmern. Daher verschärft hier auch das Ausmaß der Ungleichbehandlung den Prüfungsmaßstab nicht.

[f] Komplexe Zusammenhänge

Zudem steht dem Gesetzgeber – auch im Rahmen der gleichheitsrechtlichen Prüfung – ein sehr weiter Spielraum zu, wenn er komplexe Lebenssachverhalte regelt, bei denen komplizierte und schwer vorhersehbare Zusammenhänge und Wechselwirkungen bestehen.³³⁸ Dies gilt ganz besonders für die Ausgestaltung der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung³³⁹, um die es hier geht.

„Das Gebot des Art. 3 Abs. 1 GG, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln, ist vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art u. solchem Gewicht bestehen, daß sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten [...]. Selbst wenn hier unterschiedliche Gruppen von Arbeitgebern gebildet werden könnten – wie das Bundessozialgericht angenommen hat – und danach der vorgenannte Maßstab anzuwenden wäre, könnte die Regelung nicht beanstandet werden. **Auf dem Gebiet des Sozialrechts ist wegen der fortwährenden schnellen Veränderungen des Arbeits-, Wirtschafts- und Soziallebens dem Gesetzgeber eine besonders weite Gestaltungsfreiheit zuzugestehen.** Diese unterliegt nur einer **eingeschränkten verfassungsrechtlichen Kontrolle** [...]“³⁴⁰

Bei Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsordnung ist dem Gesetzgeber somit ein ganz erheblicher Spielraum zuzugestehen, der neben den verfolgten Zielen auch die hierfür eingesetzten Mittel einschließlich der vorgenommenen Differenzierungen zwischen verschiedenen Gruppen umfasst.³⁴¹ Wenn der Gesetzgeber den Mindestlohn als arbeitsrechtliches Schutzkonzept – gerade auch

³³⁸ Siehe zu diesem Kriterium im Überblick: Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 30; Zudem Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 816.

³³⁹ BVerfG 2.3.1999 – 1 BvL 2/91, BVerfGE 99, 367 Rn. 92; siehe dazu auch Grzeszick, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen zum gesetzlichen Mindestlohn (2014), S. 11.

³⁴⁰ BVerfG 23.1.1990 – 1 BvL 44/86, BVerfGE 81, 156 Rn. 167 [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

³⁴¹ BVerfG 23.1.1990 – 1 BvL 44/86, BVerfGE 81, 156 Rn. 167; 6.10.1987 – 1 BvR 1086/82, BVerfGE 77, 84, Rn. 75; 16.1.1980 – 1 BvR 249/79, BVerfGE 53, 135 Rn. 47; Grzeszick, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen zum gesetzlichen Mindestlohn (2014), S. 11.

durch branchenspezifische Abschlüsse – ausgestaltet, handelt er auf diesem nur sehr eingeschränkt überprüfbar Feld. Allein die konkrete Wettbewerbssituation der Branche zu bestimmen sowie die spezifische „Mindestlohn Betroffenheit“ und die hierdurch verursachten nur eingeschränkt prognostizierbaren Beschäftigungseffekte zu beurteilen, ist hochkomplex. Daher ist hier auch deswegen kein strenger Prüfungsmaßstab anzulegen.

[g] Gewährende Staatstätigkeit

Schließlich ist ein gelockerter Prüfungsmaßstab auch bei gewährender Staatstätigkeit anzulegen; hier hat der Gesetzgeber gerade bei der Bestimmung und Abgrenzung des begünstigten Personenkreises einen weiten Gestaltungsspielraum.³⁴²

Der Mindestlohn stellt zwar keinen klassischen Fall der gewährenden Staatstätigkeit dar, bei welcher der Staat dem Bürger Leistungen direkt zuwendet (wie etwa bei einer Subvention). Es handelt es sich jedoch – jedenfalls aus der Perspektive des Arbeitnehmers – auch nicht um einen Fall der typischen Eingriffsverwaltung. Aus Sicht des mindestlohnberechtigten Arbeitnehmers wird der Staat hier insofern „gewährend“ tätig, weil er mit dem gesetzlichen Mindestlohn eine „Unterhaltslast“ für den Arbeitgeber statuiert, die ihn begünstigen und damit schützen soll.³⁴³ So liegt in der Auswahl der Mindestlohnberechtigten (und auch in der Bestimmung eines abweichenden Mindestlohnsatzes für einen bestimmten Teil von diesen) aus Sicht der Arbeitnehmer eine Entscheidung über den begünstigten Personenkreis im Rahmen einer gewährenden Staatstätigkeit vor, die einer nur eingeschränkten Kontrolle unterliegt.

[2] Ergebnis

Folglich ist hier nach keinem der geprüften Kriterien ein strenger Prüfungsmaßstab anzulegen, um die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen. Die Ungleichbehandlung ist daher (nur) am gelockerten Maßstab der Willkürkontrolle zu messen.

³⁴² BVerfG 7.2.2012 – 1 BvL 14/07, BVerfGE 130, 240 Rn. 42; BeckOK GG/Kischel, 64. Ed. 15.9.2025, GG Art. 3 Rn. 63.

³⁴³ Vgl. für vollständige Ausnahmen vom Mindestlohn auch Grzeszick, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen zum gesetzlichen Mindestlohn (2014), S. 13, 16.

Gleichwohl wird im Folgenden (hilfs-)gutachterlich unterstellt, dass hier der strenge Prüfungsmaßstab anzulegen ist, und entsprechend eine Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen.

c. Rechtfertigung am strengen Maßstab der Verhältnismäßigkeit

Die Ungleichbehandlungen müssen danach legitime Zwecke verfolgen und geeignet sowie erforderlich sein, um diese Zwecke zu erreichen. Schließlich müssen sie auch verhältnismäßig im engeren Sinne, also angemessen sein.³⁴⁴

[1] Legitime Zwecke der Ungleichbehandlung

Legitime Zwecke für die Ungleichbehandlung(en) bestehen hier aus zwei Gründen.

[a] Interner Zweck: Funktionsgerechte Ausgestaltung des Mindestlohns

Der Staat behandelt die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft deshalb anders, weil sich diese Gruppe wesentlich von allen anderen Beschäftigten unterscheidet. Aus den oben dargelegten Gründen kann der Mindestlohn hier nicht nur branchenspezifisch seine Schutzfunktionen nicht (vollständig) erfüllen.³⁴⁵ Vielmehr greift er branchenspezifisch besonders intensiv in schutzwürdige Grundrechte ein. Insoweit verfolgt der Gesetzgeber mit dem Mindestlohnabschlag einen internen³⁴⁶, also in der Gruppe und ihren Besonderheiten begründeten Zweck: Er will den Mindestlohn durch den Abschlag für diese spezifische Gruppe funktionsgerecht ausgestalten, um dort die Eingriffe in die Grundrechte etwas abzumildern und Beschäftigung nicht zu gefährden (vgl. § 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG).

³⁴⁴ Siehe diese „klassisch“ aufgebaute Verhältnismäßigkeitsprüfung etwa bei BVerfG 26.3.2019 – 1 BvR 673/17, BVerfGE 151, 101. Kritisch insoweit: BeckOK GG/Kischel, 64. Ed. 15.9.2025, GG Art. 3 Rn. 38.

³⁴⁵ Siehe oben sub. B II.4.c.

³⁴⁶ Begriff nach Huster, Rechte und Ziele (1993), S. 164 ff.; die nach Huster daran anknüpfenden unterschiedlichen Rechtfertigungsmaßstäbe sollen hier aber nicht zu Grunde gelegt werden. S. auch Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte, 10. Aufl. 2024, Rn. 802.

[b] Externer Zweck: Sicherung des Selbstversorgungsgrades

Zum anderen verfolgt der Gesetzgeber auch einen externen Zweck³⁴⁷, da er durch diese Maßnahme den Selbstversorgungsgrad mit Lebensmitteln zu erhalten und auszubauen versucht. Hierbei handelt es sich um einen Belang des Allgemeinwohls und ein legitimes Ziel.³⁴⁸

[2] Geeignetheit und Erforderlichkeit

Der Mindestlohnabschlag ist für die Erreichung dieser beiden Ziele geeignet.

Nach dem verfassungsrechtlichen Geeignetheitsgebot müssen die Ziele dabei nicht vollständig durch die zur Ungleichbehandlung führende Regelung erreicht werden, sondern diese muss lediglich geeignet sein, das Ziel zu fördern; dabei genügt schon die bloße Möglichkeit.³⁴⁹

Zudem muss die Ungleichbehandlung auch erforderlich sein und damit keine treffsicherere, weniger belastende Maßnahme – also ein milderer, zumindest gleich effektives Mittel – in Betracht kommen, um die angestrebten Zwecke zu erreichen.³⁵⁰

Bei der Prüfung der Erforderlichkeit ist – auch im Rahmen der Gleichheitsprüfung – ein großzügiger Kontrollmaßstab anzulegen.³⁵¹

³⁴⁷ Begriff nach Huster, Rechte und Ziele (1993), S. 164 ff.

³⁴⁸ Siehe dazu auch bereits oben sub. A.I.4. sowie unten sub. B.III.1.c.[3][d].

³⁴⁹ BVerfG 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 139 m. w. N.

³⁵⁰ BVerfG 26.3.2019 – 1 BvR 673/17, BVerfGE 151, 101 Rn. 103; 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 142.

³⁵¹ BVerfG 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136 Rn. 141.

Das gilt hier umso mehr, weil der Gesetzgeber auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftsordnung den besagten sehr weiten Einschätzungs- und Bewertungsspielraum hat.³⁵² Insbesondere prüft das BVerfG hier nicht, „ob der Gesetzgeber im Einzelnen die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat.“³⁵³

Auf dieser Grundlage hat auch das BAG in seiner Entscheidung zu dem übergangsweisen Mindestlohnabschlag für Zeitungszusteller nach § 24 Abs. 2 MiLoG a. F. die Einschätzung des Gesetzgebers gebilligt, dass diese geeignet und erforderlich sei, um die Folgen der übergangslosen Einführung des Mindestlohns abzumildern:

„Seine Einschätzung, eine „stufenweise Einphasung“ des Mindestlohns für den Bereich der Zustellung von Presseerzeugnissen sei geeignet und erforderlich zur Sicherung der Pressefreiheit, weil die mit der Einführung des Mindestlohns einhergehenden Mehrkosten insbesondere in ländlichen und strukturschwachen Regionen die Trägerzustellung beeinträchtigen [...], liegt innerhalb des ihm zustehenden weiten Beurteilungsspielraums [...] und seiner politischen Verantwortung für die prognostizierte Wirkung einer übergangslosen Einführung des vollen Mindestlohns in diesem Bereich.“³⁵⁴

[a] Funktionsgerechte Ausgestaltung

Der Mindestlohnabschlag ist hierbei ein geeignetes Mittel, der mindestlohninduzierten Sondersituation der Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft gerecht zu werden. Der Abschlag mildert die durch einen (zu) hohen Mindestlohn verursachten schwerwiegenden Eingriffe in die Grundrechte ab, ohne die Funktionalität des gesetzlichen Mindestlohns zu beeinträchtigen; denn die Eingriffsintensität des Mindestlohns hängt entscheidend von seiner Höhe ab.³⁵⁵

³⁵² BVerfG 23.10.2013 – 1 BvR 1842/11, BVerfGE 134, 204, Rn. 79 m. w. N.; Grzeszick, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen zum gesetzlichen Mindestlohn (2014), S. 11; siehe schon oben sub. B.III.1.b.[1][f].

³⁵³ BVerfG 23.1.1990 – 1 BvL 44/86, BVerfGE 81, 156 Rn. 167.

³⁵⁴ BAG 25.4.2018 – 5 AZR 25/17, NJW 2018, 2745 Rn. 25.

³⁵⁵ Siehe oben sub. B.I.2.a.[3][a].

Weiter sind auch keine weniger einschneidenden, aber gleich wirksamen Mittel ersichtlich. Insbesondere ist keine abweichende, weniger eingriffsintensive Gruppenbildung für die von dem Abschlag Betroffenen erkennbar.

Zwar sind auch völlig andere Mindestlohnkonzepte denkbar, wie etwa die tarifdispositive Ausgestaltung des MiLoG. Allerdings kann eine solch grundlegende Änderungen des Mindestlohnkonzepts hier nicht zum Vergleich herangezogen werden, da das gesetzgeberische Ziel gerade darin besteht, das bestehende – also tarif feste – Mindestlohnkonzept zu erhalten und funktionsgerecht auszugestalten. Daher ist auch die vollständige Herausnahme der Saisonbeschäftigten aus dem Geltungsbereich des Mindestlohns sowie die Etablierung eines verbindlichen branchenspezifischen Tarifvertrags jedenfalls kein milderes Mittel. Mit einem bloßen Mindestlohnabschlag sichert der Gesetzgeber zudem weiterhin einen festen Mindestlohnschutz für diese Beschäftigtengruppe.

[b] Sicherung des Selbstversorgungsgrades

Auch zur Sicherung des Selbstversorgungsgrades ist die Maßnahme geeignet. Durch den Mindestlohnabschlag werden die Lohnkosten der Sonderkulturbetriebe gesenkt, die auf Saisonbeschäftigte zwingend angewiesenen sind und bei denen die Lohnkosten der zentrale Kostenfaktor sind.³⁵⁶ Dadurch wird deren Wettbewerbssituation verbessert, so dass anderenfalls drohende Betriebsstillegungen sowie die Abwanderung der Betriebe ins Ausland verhindert werden können.³⁵⁷

Ein milderes, gleich effektives Mittel ist nicht ersichtlich. Zwar gibt es eine Vielzahl gesetzgeberischer Maßnahmen³⁵⁸, die die Wettbewerbsfähigkeit der Branche

³⁵⁶ Siehe bereits oben sub. A.I.3.

³⁵⁷ Siehe bereits oben sub. A.I.3.

³⁵⁸ Siehe etwa zuletzt die Anpassung des § 8 Abs. 1 Nr. 2 letzter HS SGB IV zum 1.1.2026, der die versicherungsfreie Beschäftigung in der Landwirtschaft für bis zu 15 Wochen bzw. 90 Arbeitstage (statt bislang 3 Monaten/70 Arbeitstage) ermöglicht. Hiermit bezweckt der Gesetzgeber ausdrücklich den Selbstversorgungsgrad mit landwirtschaftlichen Produkten zu erhöhen; BT-Drs. 21/1858 S. 61.

verbessern und so den Selbstversorgungsgrad mit Obst und Gemüse grundsätzlich sichern können.³⁵⁹

Ob und inwieweit andere Maßnahmen wie steuerliche Erleichterungen, Änderungen bei den Sozialabgaben oder Subventionen gleich effektiv sind, ist indes schon zweifelhaft. Zudem haben diese Maßnahmen eine kategorial andere Eingriffsrichtung und -qualität, so dass sie mit dem hier vorgeschlagenen Mindestlohnabschlag nicht vergleichbar sind. So würden die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft bei einer steuerrechtlichen Erleichterung anstelle eines Mindestlohnabschlags zwar nicht ungleich behandelt, durch diese Maßnahme würde jedoch die Allgemeinheit (nämlich die Steuerzahler) zusätzlich belastet. Damit ist diese Maßnahme aber schon kein vergleichbares und damit im Rahmen der Erforderlichkeitsprüfung relevantes Mittel; denn das BVerfG verlangt hierfür, dass sich das „Ziel der Differenzierung bei geringerer Benachteiligung der Betroffenen gleich wirksam erreichen ließe, ohne dabei Dritte oder die Allgemeinheit stärker zu belasten“.³⁶⁰

Die nur vorübergehende Geltung eines Abschlags – wie sie etwa die Übergangsregelung § 24 Abs. 1 MiLoG bis zum 31.12.2017 vorsah – wäre zwar ebenfalls möglich. Sie ist aber offensichtlich nicht gleichermaßen geeignet, die Wettbewerbsbedingungen der Sonderkulturbetriebe nachhaltig, mithin planbar, zu verbessern. Auch ein geringerer Mindestlohnabschlag wäre nicht gleichermaßen effektiv.

[3] Angemessenheit

Der Mindestlohnabschlag muss schließlich auch angemessen, also verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Bei der Abwägung sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

³⁵⁹ Vgl. dazu auch: Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Ausnahme von einem gesetzlichen Mindestlohn für kurzfristig beschäftigte ausländische Saisonarbeitskräfte aus verfassungsrechtlicher Sicht WD 6 - 3000 – 124/14, S. 11.

³⁶⁰ BVerfG 26.3.2019 – 1 BvR 673/17, BVerfGE 151, 101 Rn. 103.

[a] Spezifische Mindestlohn Betroffenheit und dadurch bedingte Schwere der Grundrechtseingriffe

Im Rahmen der Abwägung ist zunächst zu berücksichtigen, dass durch den (vollen) Mindestlohn überproportional stark in die Grundrechte der Arbeitgeber wie Arbeitnehmer im Obst-, Gemüse- und Weinbau eingegriffen wird.³⁶¹ Die Intensität dieser Grundrechtseingriffe kann die Ungleichbehandlung ihrerseits rechtfertigen.³⁶²

i. Spezifische Mindestlohn Betroffenheit der (Saisonkräfte in der) Landwirtschaft

Die Landwirtschaft im Allgemeinen und die dort tätigen Saisonbeschäftigten im Besonderen, sind besonders „mindestlohn betroffen“.³⁶³ Schon bei einer rein quantitativen Betrachtung wirken sich die mit dem Mindestlohn herbeigeführten Grundrechtseingriffe daher besonders stark aus. Hinzukommen die – bereits erwähnten – sektorspezifischen Besonderheiten, die einer höheren Entlohnung entgegenstehen und die „Mindestlohn Betroffenheit“ damit unausweichlich machen.

Dazu zählen neben der geringen Produktivität der durch die Saisonbeschäftigten erledigten Tätigkeiten gerade die starke (außer-)europäische Konkurrenz, die besondere Marktmacht des deutschen Lebensmitteleinzelhandels sowie die unzureichende Zahlungsbereitschaft der deutschen Verbraucher, sodass höhere (Mindest-)Lohnkosten nicht oder nur begrenzt weitergeben oder anderweitig kompensiert werden können.³⁶⁴

ii. Besondere Schwere der Grundrechtseingriffe

Die Grundrechtseingriffe durch den Mindestlohn wirken sich hier weiter – wie dargelegt³⁶⁵ – branchenspezifisch besonders gravierend aus.

³⁶¹ Siehe dazu oben bereits ausführlich sub. B.II.4.a, b.

³⁶² BeckOK GG/Kischel, 64. Ed. 15.9.2025, GG Art. 3 Rn. 54 unter Verweis auf BVerfG 26.3.2019 – 1 BvR 673/17, BVerfGE 151, 101 Rn. 124.

³⁶³ Siehe oben sub. B.I.2., B.II.4.a.

³⁶⁴ Siehe oben sub. A.I.3.

³⁶⁵ Siehe oben sub. B.II.4.a.

So führt ein (zu) hoher Mindestlohn hier zu einem erheblichen und flächendeckenden Rückgang des Anbaus und der Produktion von Obst, Gemüse und Wein sowie zu einem erheblichen und dauerhaften Abbau von Arbeitsplätzen der Saisonbeschäftigten. So greift dieser aus den oben genannten Gründen besonders schwerwiegend und überproportional in (Grund-)Rechtspositionen ein.³⁶⁶

Besonders gravierend ist der Eingriff in die Berufsfreiheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Ein (zu) hoher Mindestlohn kann sich hier nämlich für beide Seiten wie ein Berufsverbot auswirken, wenn die betroffenen Arbeitgeber dadurch gezwungen sind, ihr Unternehmen aufzugeben und die betroffenen Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verlieren.

Zudem ist die Eigentumsfreiheit betroffen, wenn der Mindestlohn dazu führt, dass bestimmte, besonders personalintensive Sonderkulturen nicht mehr wirtschaftlich angebaut werden können, die entsprechende Nutzung der Flächen damit faktisch ausgeschlossen ist und diese so wirtschaftlich entwertet werden.

Der Gesetzgeber ist daher gehalten, kohärente Abweichungen und Ausnahmen vorzusehen, um zu verhindern, dass die verfassungsrechtliche Rechtfertigung für diese mindestlohnbedingten Eingriffe nicht entfällt. Ein branchenspezifischer Mindestlohnabschlag kann diese Eingriffe zumindest etwas abmildern.

[b] Eingeschränkte Funktionalität des Mindestlohns bei den Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft

Hinzu kommt, dass der Mindestlohn seine beiden Regelungsziele – den Schutz der sozialen Sicherungssysteme sowie der materiellen Privatautonomie – hier branchenspezifisch nicht oder allenfalls eingeschränkt erreichen kann.

Zunächst schützt ein zu hoher Mindestlohn – wie dargelegt³⁶⁷ – nicht die Privatautonomie der Saisonbeschäftigten, sondern gefährdet diese, wenn er zum Verlust ihrer Arbeitsplätze führt.

³⁶⁶ Siehe oben sub. B.II.4.

³⁶⁷ Siehe oben sub. B.II.4.c.[1].

Weiter kann er auch das weitere Ziel des MiLoG, den Schutz der sozialen Sicherungssysteme, nur eingeschränkt erreichen.³⁶⁸ Denn der Zweck, die Sozialkassen durch ein höheres Beitragsaufkommen aufgrund eines gestiegenen (Mindest-)Lohnaufkommens zu entlasten und zu stärken, kann der gesetzliche Mindestlohn bei den Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft nicht erreichen, wenn diese als zeitgeringfügig Beschäftigte versicherungsfrei nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 letzter HS SGB IV sind oder schon gar nicht dem deutschen Sozialversicherungssystem unterliegen und daher keine Beiträge bezahlen. Zudem werden die sozialen Sicherungssysteme durch einen zu hohen und damit beschäftigungsschädlichen Mindestlohn nicht entlastet, sondern zusätzlich belastet.

Schließlich ist mit der Saisonbeschäftigung als bloßer Nebenbeschäftigung weder die Sicherung des Existenzminimums noch das darüberhinausgehende Ziel eines living wage zu erreichen.³⁶⁹

[c] Geringe Intensität der Ungleichbehandlung – weiterhin hohes Schutzniveau

Der Mindestlohnabschlag sichert – anders als eine vollständige Ausnahme vom Mindestlohn – weiterhin ein hohes Schutzniveau für die betroffenen Arbeitnehmer; er ist mithin ebenfalls geeignet, „Lohndumping“ effektiv zu verhindern. Der Gesetzgeber wird daher seiner grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 12 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 GG weiterhin gerecht.³⁷⁰

Selbst ausgehend vom aktuellen Mindestlohnsatz von 13,90 € entspricht der Mindestlohnsatz für Saisonbeschäftigte dann 11,12 €, ab dem 1.1.2027 bei einem Mindestlohn von 14,60 € entsprechend 11,68 € – das ergibt ein verstetigtes Monatsgehalt bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden 1.927 € bzw. 2.025 € brutto.³⁷¹ Dies

³⁶⁸ Siehe oben sub. B.II.4.c.[2].

³⁶⁹ Siehe oben sub. B.II.4.c.[3],[4].

³⁷⁰ Das wäre sogar auch bei einer (vollständigen) Ausnahmen vom Mindestlohn der Fall; siehe zu § 22 Abs. 2 MiLoG Jost, Jugend ohne Mindestlohn (2019) S. 160.

³⁷¹ Eigene Berechnung mit dem Mindestlohn-Rechner des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/Mindestlohnrechner/mindestlohnrechner.html> [3.3.2026].

entspricht als Nettobetrag ungefähr dem seit 1.7.2025 geltenden unpfändbaren Grundfreibetrag (§ 850c Abs. 1 ZPO) von 1.555,00 € netto monatlich³⁷².

Der Nettomonatslohn wird sogar darüber liegen, wenn der entsprechend geminderte Mindestlohn – wie oben vorgeschlagen³⁷³ – „mindestens“ 12,82 € pro Zeitstunde beträgt und dann weiter steigt, bis der Abschlag i. H. v. 20% wirksam wird. Die Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft kämen dann bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden auf einen verstetigten Bruttomonatslohn von mindestens 2.222 €. ³⁷⁴

Daneben profitieren die Saisonbeschäftigten typischerweise auch von gesetzlichen Sonderregelungen. So sind sie häufig als zeitgeringfügig Beschäftigte nach § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV versicherungsfrei. Zudem kann auch die Lohnsteuer in bestimmten Fällen nach § 40a Abs. 3 EStG mit einem Pauschsteuersatz von 5 Prozent des Arbeitslohns abgegolten werden. Insoweit fallen nur geringe Abzüge auf den Bruttolohn an.

[d] Verfassungsrechtliche Relevanz der Sicherung der Selbstversorgung

Der vom Gesetzgeber verfolgte Zweck, den nationalen Selbstversorgungsgrad mit Obst und Gemüse zu sichern und auszubauen, ist verfassungsrechtlich relevant und daher im Rahmen der Abwägung als ein besonders wichtiger Belang zu berücksichtigen. Dies ergibt sich aus seiner Bedeutung für die Ernährungssicherung.

Der Gesetzgeber, der die Selbstversorgung (gerade auch im Bereich der Sonderkulturen) zu erhalten und auszubauen versucht, wird nämlich in Erfüllung seiner Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG tätig. Er ist dazu verpflichtet, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zu schaffen.³⁷⁵ Diese Verpflichtung schließt notwendig mit

³⁷² Bekanntmachung vom 11. April 2025, BGBl. 2025 I Nr. 110.

³⁷³ Siehe dazu oben sub. B.II.4.c.[3].

³⁷⁴ Eigene Berechnung mit dem Mindestlohn-Rechner des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Arbeitsrecht/Mindestlohn/Mindestlohnrechner/mindestlohnrechner.html> [3.3.2026].

³⁷⁵ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175 Rn. 133.

ein, dass die menschlichen Grundbedürfnisse befriedigt werden und damit auch, dass die Bevölkerung ausreichend mit Nahrungsmitteln versorgt ist.³⁷⁶

Die „Sicherung der Ernährung“ wird auch in Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Var. 2 GG erwähnt, der sie zum Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung bestimmt. Dies geht auf die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bestehende Lebensmittelknappheit zurück.³⁷⁷ Der Bedeutungsgehalt einer solchen Kompetenznorm erschöpft sich zwar regelmäßig in einer Kompetenzzuweisung, so dass sich aus ihr kein subjektives Recht auf eine Gesetzgebung ableiten lässt³⁷⁸ und diese grundsätzlich auch keine Grundrechtseingriffe rechtfertigen kann.³⁷⁹ Jedoch können die zugewiesenen Gegenstände nicht grundrechts- bzw. verfassungswidrig sein; vielmehr ist der Staat hier grundsätzlich befugt, sich diesen anzunehmen und sie zu regeln.³⁸⁰

Der eindeutig programmatisch gefasste Wortlaut des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Var. 2 GG spricht hingegen dafür, in der Ernährungssicherung mehr als nur ein legitimes Ziel, sondern sogar eine obligatorische Staatsaufgabe zu sehen.³⁸¹ Wie eingangs bereits dargelegt, ist in der Rechtsprechung des BVerfG die „Sicherung der Volksernährung“ als „Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges“ anerkannt, zu dessen Schutz sogar Eingriffe in die Berufswahlfreiheit gerechtfertigt sein können.³⁸²

Der Gesetzgeber hat bei der Ernährungssicherung einen weiten Spielraum, da er gerade auch für nicht vorhersehbare Versorgungskrisen vorzusorgen hat.

„Gewiß mag im Augenblick die Möglichkeit des Eintritts solcher Krisensituationen als fernliegend erscheinen. **Dem Gesetzgeber kann es aber nicht verwehrt sein, auch künftigen, nicht auszuschließenden Gefahrenlagen rechtzeitig vorzubeugen.** Er darf berücksichtigen, daß schon wegen der engen Verflechtung der Volkswirtschaften und der Abhängigkeit der verschiedenen Wirtschaftszweige voneinander

³⁷⁶ BVerfG 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, BVerfGE 125, 175 Rn. 135, BK-GG/Martínez Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Rn. 55.

³⁷⁷ BK-GG/ Martínez Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 Rn. 8, 53.

³⁷⁸ BK-GG/ Heintzen Art. 70 GG Rn. 100.

³⁷⁹ Maurer/Schwarz, StaatsR I, 7. Aufl. 2023, § 16 Rn. 10.

³⁸⁰ BK-GG/Heintzen Art. 70 GG Rn. 101; Maurer/Schwarz, StaatsR I, 7. Aufl. 2023, § 16 Rn. 10.

³⁸¹ Martínez, Ernährungssicherung und Verfassung (2025), S. 20 f.

³⁸² BVerfG 18.12.1968 – 1 BvL 5/64, BVerfGE 25, 1 Rn. 35.

Versorgungskrisen unvermutet eintreten können und daß es u.U. nicht möglich ist, Gegenvorkehrungen erst nach Eintritt einer akuten Gefahr einzuleiten.³⁸³

Der deutsche Obst- und Gemüseanbau hat – gerade wegen der besonderen Bedeutung von Obst und Gemüse für eine ausgewogene und gesunde Ernährung – auch im Krisenfall die Grundversorgung sicherzustellen. Der Gesetzgeber muss daher in der Lage sein, den Sonderkulturanbau im Land zu erhalten, um auf diesen im Krisenfall nicht nur zurückgreifen, sondern diesen mit staatlicher Unterstützung sogar weiter ausbauen zu können.³⁸⁴ Eine solche Krisenreaktionsfähigkeit ist aber nur gegeben, wenn die fraglichen Sonderkulturbetriebe weiterhin bestehen; dafür sind nicht nur die für den Obst-, Gemüse- und Weinbau genutzten Flächen großflächig zu erhalten, vielmehr darf auch das dort vorhandene, für den Anbau erforderliche „Know-how“ nicht verloren gehen.

[e] Zudem: Gebot kohärenter und folgerichtiger Ausgestaltung von Gesetzen

Nach dem Gebot kohärenter und folgerichtiger Ausgestaltung von Gesetzen ist der Gesetzgeber trotz seiner Einschätzungsprärogative verpflichtet, seine selbst gesetzten Grundentscheidungen – etwa für ein bestimmtes System – folgerichtig umzusetzen und so auszugestalten, dass für Abweichung von der Grundentscheidung sachliche Gründe vorliegen müssen.³⁸⁵

Die einmal getroffene (Grund-)Entscheidung für den gesetzlichen Mindestlohn und die mit ihm verfolgten Funktionen muss also folgerichtig umgesetzt werden. Ausnahmen oder Abweichungen für bestimmte Gruppen müssen daher grundsätzlich sachlich begründet sein. Der Mindestlohnabschlag ist aber schon gar keine Abwei-

³⁸³ BVerfG 18.12.1968 – 1 BvL 5/64, BVerfGE 25, 1 Rn. 37 [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

³⁸⁴ Siehe die vielfältigen Möglichkeiten des Staates auf Versorgungskrisen zu reagieren in den §§ 4 ff. im Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (ESVG).

³⁸⁵ BVerfG 12.5.2009 – 2 BvL 1/00 –, BVerfGE 123, 111 Rn. 26 m. w. N.; siehe dazu auch Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 3 Rn. 34, 35.

chung vom bestehenden System; vielmehr ist er diesem – wie oben ausführlich dargelegt³⁸⁶ – immanent; denn der Gesetzgeber verfolgt mit dem Mindestlohnabschlag nicht nur weiterhin die Ziele und Funktionen des MiLoG; vielmehr will er diese durch den Abschlag sogar besser verwirklichen. Und selbst wenn man in dem Mindestlohnabschlag eine Abweichung vom bestehenden Mindestlohn(-konzept) erkennen will, so ist diese jedenfalls aufgrund der genannten sachlichen Gründe jedenfalls gerechtfertigt.

[f] Ergebnis

Damit ist die Ungleichbehandlung der Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft durch den Mindestlohnabschlag gegenüber der Vergleichsgruppe der voll mindestlohnberechtigten Arbeitnehmer ebenso gerechtfertigt wie die Ungleichbehandlung gegenüber den Saisonkräften in anderen Branchen und den Nicht-Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft.

d. Jedenfalls: Vorliegen sachlicher Gründe im Rahmen einer Willkürkontrolle

Danach hält der Mindestlohnabschlag sogar einer strengeren Verhältnismäßigkeitsprüfung stand, sodass die ihm zugrunde liegenden sachlichen Gründe in jedem Fall auch einer Willkürkontrolle genügen.

Notwendig ist lediglich, dass sich die vom Gesetz vorgenommene unterschiedliche Behandlung auf irgendeinen sich aus der Natur der Sache ergebenden oder sonst sachlich einleuchtenden Grund zurückführen lässt.³⁸⁷ Er muss dabei weder die zweckmäßigste noch die vernünftigste Lösung wählen und Willkür liegt erst dann vor, wenn die Differenzierung evident unsachlich ist.³⁸⁸

„Willkür des Gesetzgebers kann zwar nicht schon dann bejaht werden, wenn er unter mehreren Lösungen nicht die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste gewählt hat [...]. Es genügt aber Willkür im objektiven Sinn, das heißt die tatsächliche und

³⁸⁶ Siehe oben sub. B. II.2.

³⁸⁷ BVerfG 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, BVerfGE 168, 1 Rn. 141; 28.6.2022 – 2 BvL 9/14, 2 BvL 10/14, 2 BvL 13/14, 2 BvL 14/14, BVerfGE 162, 277 Rn. 71; 7.12.2022 – 2 BvR 988/16, BVerfGE 164, 347 Rn. 131.

³⁸⁸ BVerfG 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, BVerfGE 168, 1 Rn. 141 m. w. N.

eindeutige Unangemessenheit der Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gesetzgebungsgegenstand [...]. Der Spielraum des Gesetzgebers endet dort, wo die ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar ist, wo also ein einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung fehlt [...]. Willkür in diesem Sinne kann erst festgestellt werden, wenn die Unsachlichkeit der Differenzierung evident ist [...].³⁸⁹

[1] Branchenspezifische Unterscheidung

Ein solcher, im Rahmen der Willkürprüfung bereits genügender, sachlicher Grund für eine spezifisch die Landwirtschaft betreffende Regelung liegt bereits (ganz unabhängig von den dargestellten Gesichtspunkten Funktionalität des Mindestlohns und Ernährungssicherung) darin, dass die Wettbewerbsbedingungen in dieser Branche insgesamt angespannt sind und gerade auch durch den Mindestlohn erheblich erschwert werden.³⁹⁰ Insoweit genügt es nämlich, dass der Gesetzgeber eine „problematische Wettbewerbssituation“ der betroffenen Branche erkennt und diese durch eine Ungleichbehandlung auszugleichen bzw. abzumildern versucht, indem er sie von der durch den Gesetzgeber selbst geschaffenen Belastungen ausnimmt oder diese abschwächt.³⁹¹

Die angespannte Wettbewerbssituation der Landwirtschaft im Allgemeinen und der Sonderkulturbetriebe im Besonderen wurde – ebenso wie deren besondere „Mindestlohn Betroffenheit“ – bereits eingehend dargelegt.³⁹² Hinzu kommen weitere

³⁸⁹ BVerfG 28.11.2023 – 2 BvL 8/13, BVerfGE 168, 1 Rn. 141 m. w. N.

³⁹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Ausnahme von einem gesetzlichen Mindestlohn für kurzfristig beschäftigte ausländische Saisonarbeitskräfte aus verfassungsrechtlicher Sicht WD 6 - 3000 – 124/14, S. 12.

³⁹¹ Vgl. etwa BVerfG 13.3.2007 – 1 BvF 1/05, BVerfGE 118, 79, Rn. 82: „Schafft der Gesetzgeber durch die gezielte Belastung des Schadstoffausstoßes einen Anreiz dafür, ein ökologisch unerwünschtes Verhalten einzuschränken, ist er durch Art. 3 Abs. 1 GG nicht gehindert, besonders problematischen Wettbewerbssituationen durch Vergünstigungen für die davon betroffenen Unternehmen Rechnung zu tragen“; Vgl. zudem BVerfG 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, BVerfGE 93, 319 Rn. 179 f. zur Begünstigung der gewerblichen Fischzucht bzw. den landwirtschaftlich oder gartenbaulich genutzten Flächen durch eine besonders niedrige bzw. vollständige Freistellung von der Erhebung einer Grundwasserabgabe wegen der dort bestehenden problematischen Wettbewerbssituation.

³⁹² Siehe oben sub. A.I.3.; B.II.4.

spezifisch landwirtschaftliche Aspekte und agrarpolitische Ziele, die also nur branchenspezifisch vorliegen.

- So soll durch den Mindestlohnabschlag etwa verhindert werden, dass kleinere Betriebe verschwinden und sich die Konzentrationstendenzen zu großen Betrieben verstärken. Dadurch soll einer grundlegenden Veränderung der sozialen Strukturen in ländlichen, durch Familienbetriebe geprägten Gebieten entgegengewirkt werden.
- Weiter soll durch ihn der Wegfall bestimmter Sonderkulturen im Obst- und Gemüseanbau verhindert werden, da die betroffenen Flächen anderenfalls umgewidmet würden und der Anbau von Monokulturen in den entsprechenden Regionen zunehmen würde.

Die Situation der Sonderkulturbetriebe unterscheidet sich auch deutlich vom Gastgewerbe, einer ebenfalls stark „mindestlohn betroffenen“ Branche. So ist schon die Wettbewerbssituation in beiden Branchen nicht vergleichbar, da im Gastgewerbe etwa die (außer-)europäische Konkurrenz keine derart entscheidende Rolle wie in der Landwirtschaft spielt. So werden denn auch die Auswirkungen des Mindestlohns im Gastgewerbe in der Studie der Mindestlohnkommission zur Saisonbeschäftigung als weniger schwerwiegend betrachtet:

„Die Auswirkungen der **Anhebung des Mindestlohns** wird von den befragten Betriebsleiter:innen für das **Gastgewerbe als weniger relevant eingestuft**. Der weiterhin sich verschärfende Arbeits- und Fachkräftemangel steht für diese Branche als zentrale Herausforderung. Der Mindestlohn führe aber zu steigenden Lohnkosten der saisonal tätigen Betriebe, da jede Erhöhung der Lohnuntergrenze das innerbetriebliche Lohnabstandsgefüge kostentreibend beeinflusse.“³⁹³

Zudem hat der Gesetzgeber hier ein anderes Instrument gewählt, um die Wettbewerbsbedingungen branchenspezifisch zu verbessern: Er hat die Umsatzsteuer für

³⁹³ Bezogen auf die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € zum 1.10.2022: Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022), S. 152; [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

Speisen in der Gastronomie von 19% (2025) auf nur noch 7% (2026) deutlich gesenkt.³⁹⁴

[2] Brancheninterne Unterscheidung

Die besondere Situation der Saisonbeschäftigten ist auch ein sachlicher Grund, der deren Ungleichbehandlung gegenüber den sonstigen Beschäftigten in der Landwirtschaft – also die Differenzierung innerhalb der Branche – begründet. Dies ist zum einen der „mindestlohnspezifische“ Aspekt, dass die gesetzgeberisch verfolgten Ziele hier teils verfehlt werden.³⁹⁵ Zudem wird die besondere „Mindestlohn Betroffenheit“ der Sonderkulturbetriebe entscheidend durch sie verursacht und nicht durch die Vollzeitbeschäftigten.³⁹⁶

Weiter nehmen die Saisonbeschäftigten wegen ihrer Eigenart eine Sonderstellung ein. So hat der Gesetzgeber bereits in anderen Rechtsgebieten wie dem Steuer-, Sozialversicherungs- und Arbeiterlaubnisrecht eine regelungsbedürftige Sondersituation erkannt und entsprechende Vorschriften erlassen.

- So bestimmt § 8 Abs. 1 Nr. 2 letzter HS SGB IV seit dem 1.1.2026, dass eine versicherungsfreie Beschäftigung in der Landwirtschaft für bis zu 15 Wochen bzw. 90 Arbeitstage (zuvor 3 Monate/70 Arbeitstage) zulässig ist, wenn die weiteren Voraussetzungen des § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV erfüllt sind (sog. zeitgeringfügige Beschäftigung), was mit dem besonderen Bedarf der Landwirtschaft an Saisonbeschäftigten begründet wird.³⁹⁷

³⁹⁴ Art. 4 des Steueränderungsgesetz 2025, BGBl. 2025 I Nr. 363 vom 23.12.2025.

³⁹⁵ Siehe oben sub. B.II.4.c.

³⁹⁶ Siehe oben sub. A.I.2.

³⁹⁷ BT-Drs. 21/1858 S. 61; s. für ein Überblick über die vertretenen Gründe für die Versicherungsfreiheit nach § 8 SGB IV BeckOGK SGB IV/Zieglmeier, 15.2.2026, SGB IV § 8 Rn. 25 Hauptgrund: fehlendes Schutzbedürfnis dieser Personen, da die Einkünfte, weil sie geringfügig sind, in der Regel nicht die wirtschaftliche Existenzgrundlage darstellen (diese kann etwa durch andere Erwerbseinkünfte, privatrechtliche Unterhaltsansprüche oder Sozialleistungen gesichert). Zudem: aus betriebswirtschaftlicher Sicht erhebliche Vorteile für Unternehmen.

- Daneben regelt § 188 Abs. 4 S. 5 und 6 SGB V, dass keine obligatorische Anschlussversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung bei Saisonarbeitnehmern besteht, so dass deren Versicherungspflicht (falls eine solche bestand) mit der Beendigung der Saisonarbeitnehmertätigkeit endet.
- Zudem ermöglicht § 40a Abs. 3 EStG, dass bei der Beschäftigung von Aushilfskräften in Betrieben der Land- und Forstwirtschaft die Lohnsteuer mit einem Pauschsteuersatz von 5% des Arbeitslohns abgegolten werden kann. Aushilfskräfte im Sinne der Vorschrift sind dabei nur Personen, die zur Ausführung und für die Dauer von Arbeiten, die nicht ganzjährig anfallen beschäftigt werden (§ 40a Abs. 3 S. 2 EStG). Zudem dürfen sie keine Fachkräfte sein und nicht mehr als 180 Tage im Kalenderjahr bei dem Arbeitgeber beschäftigt sein (§ 40a Abs. 3 S. 3 EStG).
- Schließlich knüpft auch § 15a BeschV an die saisonabhängige Beschäftigung an und ermöglicht es der Bundesagentur für Arbeit, hierfür in bestimmten Fällen Arbeitserlaubnisse für Ausländer zu erteilen.³⁹⁸

Diesen gesetzlichen Regelungen liegt zwar kein einheitlicher Begriff eines Saisonbeschäftigten zu Grunde – so unterscheiden sich bei ihnen bereits die maßgeblichen Beschäftigungszeiträume. Sie adressieren jedoch im Kern alle die Eigenart der Saisonbeschäftigung und damit die wesentlichen Unterschiede dieser Beschäftigungsform gegenüber anderen.

[3] Kombination der branchenspezifischen- und -internen Unterscheidung

Die sachlichen Gründe für die brancheninterne wie die branchenspezifische Ungleichbehandlung ergeben kumulativ auch einen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung mit der großen (Vergleichs-)Gruppe, also der Gesamtheit aller voll mindestlohnberechtigter Arbeitnehmer.

³⁹⁸ Etwa für saisonabhängigen Beschäftigung von regelmäßig mindestens 30 Stunden wöchentlich in der Land- und Forstwirtschaft, im Gartenbau, im Hotel- und Gaststättengewerbe, in der Obst- und Gemüseverarbeitung sowie in Sägewerken. Die saisonabhängige Beschäftigung darf gem. § 15a Abs. 1 S. 2 BeschV sechs Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten nicht überschreiten.

Eine solch branchenspezifische wie -interne Unterscheidung beim Mindestlohn hat auch das BAG in seiner Entscheidung zu der übergangsweisen Regelung für Zeitungszusteller nach § 24 Abs. 2 MiLoG a. F. als mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar angesehen.³⁹⁹ Die gesetzliche Regelung knüpfte hier an die konkrete Tätigkeit als Zeitungszusteller (definiert in § 24 Abs. 2 S. 3 MiLoG a. F.) an, erfasste mithin weder vergleichbare Tätigkeiten in anderen Branchen (etwa Paketzusteller) noch andere Berufsgruppen in derselben Branche.

e. Ergebnis

Folglich hält der Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft einer Überprüfung am Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG stand und ist nicht gleichheitswidrig.

Freilich ist nicht auszuschließen, dass das BVerfG dies anders beurteilt und hier einen Gleichheitsverstoß annimmt. Grundsätzlich erklärt das BVerfG verfassungswidrige Rechtsnormen (also ggf. die den niedrigeren Mindestlohnsatz anordnende Norm) für nichtig (§§ 78, 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG), sodass die Saisonbeschäftigten damit als Arbeitnehmer weiterhin Anspruch auf den vollen Mindestlohnsatz hätten. Allerdings ist das BVerfG bei Gleichheitsverstößen zurückhaltender und erklärt Regelungen, die ungleiche Belastungen auferlegen bzw. ungleich Begünstigungen gewähren grundsätzlich nur für mit dem Grundgesetz unvereinbar und gerade nicht für nichtig (vgl. § 31 Abs. 2 S. 3 BVerfGG), so dass der Gesetzgeber die Ungleichbehandlung selbst zu beseitigen hat.⁴⁰⁰

2. Unionsrechtliche Diskriminierungsverbote

Der Mindestlohnabschlag ist weiter an unionsrechtlichen Vorgaben und Grenzen zu messen.

³⁹⁹ BAG 25.4.2018 – 5 AZR 25/17, NJW 2018, 2745 Rn. 25; zustimmend: MhdB ArbR/Krause, 6. Aufl. 2024, § 61 Rn. 16.

⁴⁰⁰ Siehe zu der insoweit uneinheitlichen Handhabung durch das BVerfG: BeckOK GG/Kischel, 64. Ed. 15.9.2025, GG Art. 3 Rn. 73 ff.

a. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Freizügigkeits-VO

Prüfungsmaßstab für den Mindestlohnabschlag ist zunächst die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), einschließlich der diese konkretisierenden VO (EU) Nr. 492/2011 (Freizügigkeits-VO). Teil der hiernach zu gewährleistenden Freizügigkeit ist der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 45 Abs. 2 AEUV bzw. Art. 7 Abs. 1 Freizügigkeits-VO, wonach alle auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlungen der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen abzuschaffen sind.

[1] Keine unmittelbare Diskriminierung

Eine (unmittelbare) Diskriminierung liegt hier offensichtlich nicht vor, da die Regelung nicht an die Staatsangehörigkeit anknüpft, sondern *rein tätigkeitsbezogen* ist.⁴⁰¹ Eine unmittelbare Diskriminierung läge nur vor, wenn der Mindestlohnabschlag nur für Saisonbeschäftigte *ohne* deutsche Staatsangehörigkeit gelten würde – was hier eindeutig nicht der Fall ist.

[2] Mittelbare Diskriminierung?

Fraglich ist daher nur, ob eine (lediglich) mittelbare Diskriminierung vorliegt.

[a] Mittelbare Benachteiligung?

Nach st. Rspr. des EuGH verbietet der Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 45 Abs. 2 AEUV und Art. 7 Abs. 1 Freizügigkeits-VO nicht nur „offensichtliche Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit, sondern auch alle verschleierte Formen der Diskriminierung, die durch die Anwendung anderer Unterscheidungskriterien de facto zum gleichen Ergebnis führen“⁴⁰². Daher müssen Vorschriften des nationalen Rechts, die – obwohl sie von der Staatsangehörigkeit unabhängig anwendbar sind – sich ihrem Wesen nach aber stärker auf Arbeitnehmer, die Staats-

⁴⁰¹ Vgl. Klein ZESAR 2025, 458 (462).

⁴⁰² EuGH 15.6.2023, Rs. C-411/22, ECLI:EU:C:2023:490, NZA 2023, 955 Rn. 37.

angehörige anderer Mitgliedstaaten sind, als auf inländische Arbeitnehmer auswirken können und damit eine Benachteiligung enthalten, objektiv gerechtfertigt sein und in angemessenem Verhältnis zum verfolgten (Regelungs-)Ziel stehen.⁴⁰³

Der niedrigere Mindestlohnsatz ist eine Frage der Entlohnung (vgl. Art. 45 Abs. 2 AEUV, Art. 7 Abs. 1 Freizügigkeits-VO) und stellt damit grundsätzlich eine relevante Beachteiligung dar.

Typische Fälle der mittelbaren Benachteiligung enthalten Regelungen, die zwar unterschiedslos (auf Inländer und EU-Ausländer) anwendbar sind, von inländischen Arbeitnehmern aber leichter erfüllt werden können als von EU-Ausländern – wie etwa Wohnsitz- oder Spracherfordernisse.⁴⁰⁴ Ein solcher Fall ist hier mit der rein tätigkeitsbezogenen Anknüpfung nicht gegeben.

Eine mittelbare Diskriminierung durch eine benachteiligende Regelung kann unter Umständen auch dann auftreten, wenn Vorschriften für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern gelten, die sich im Wesentlichen aus Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedsstaaten zusammensetzen.⁴⁰⁵ Dies hat der EuGH in Bezug auf Arbeitsbedingungen für Fremdsprachenlektoren entschieden, weil diese typischerweise Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten erfassen.⁴⁰⁶

Für die hier betroffene Gruppe der Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft dürfte dies bei einer rein *quantitativen* Betrachtung – also wie viele der durch den Mindestlohnabschlag Betroffenen tatsächlich EU-Ausländer sind – ebenfalls der Fall sein. Allerdings kann eine solch *rein quantitative* Betrachtung nicht ausreichend

⁴⁰³ EuGH 15.6.2023, Rs. C-411/22, ECLI:EU:C:2023:490, NZA 2023, 955 Rn. 37.

⁴⁰⁴ Siehe hierzu: Calliess/Ruffert/Brechmann, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 45 Rn. 47; Schubert/Brameshuber/Friedrich EuArb S. 153.

⁴⁰⁵ EuGH 26.6.2001 - Rs. C-212/99, NZA 2001, 1193 Rn. 23 – Kommission/Italien; 20.10.1993 - Rs C-272/92, NZA 1994, 115 Rn. 18 – Spotti; EuArbRK/Steinmeyer, 5. Aufl. 2024, AEUV Art. 45 Rn. 60; Schubert/Brameshuber/Friedrich EuArb S. 153.

⁴⁰⁶ Im konkreten Fall, waren (nur) 25% der Fremdsprachenlektoren eigene Staatsangehörige EuGH 26.6.2001 – Rs. C-212/99, NZA 2001, 1193 Rn. 23 – Kommission/Italien; EuGH 20.10.1993 - Rs C-272/92, NZA 1994, 115 Rn. 18 – Spotti, hier wurde lediglich festgestellt, dass, „Fremdsprachenlektoren ganz überwiegend ausländische Staatsangehörige sind“.

sein, um eine mittelbare Benachteiligung zu begründen. Vielmehr ist eine *qualitative* Betrachtung der Gruppe geboten. Es muss also untersucht werden, ob diese (Berufs-)Gruppe schon nach ihrer Eigenart *einen Bezug zum (EU-)Ausland* aufweist, wie dies bei den Fremdsprachenlektoren schon wegen der dafür erforderlichen Fremdsprachenkenntnisse der Fall ist.

Ein solch inhaltlicher, tätigkeitsspezifischer Bezug zum (EU-)Ausland ist bei den Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft nicht gegeben. Es ist also gerade keine Voraussetzung für diese Tätigkeit notwendig, die von EU-Ausländern eher erfüllt wird als von Deutschen.

Dennoch soll hier im Folgenden (hilfs-)gutachterlich unterstellt werden, dass eine mittelbare Benachteiligung vorliegt.

[b] Rechtfertigung

Um keine unzulässige mittelbare Diskriminierung darzustellen, muss die Benachteiligung gerechtfertigt sein. Hierfür müssen nach der Rechtsprechung des EuGH mit dem Primärrecht vereinbare zwingende Gründe des Allgemeininteresses, mithin ein legitimer, also berechtigter Zweck⁴⁰⁷ verfolgt werden; das gewählte Mittel muss weiter geeignet sein, diesen Zweck auch zu erreichen und darf nicht darüber hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zwecks erforderlich ist.⁴⁰⁸

Der EuGH hat eine Vielzahl von Zwecken und Zielen als zwingende Gründe anerkannt, bei denen es sich aber nicht um einen abgeschlossenen Katalog handelt. Vielmehr ist dieser Katalog grundsätzlich offen für weitere, von den Mitgliedstaaten definierte Schutzanliegen, sofern diese mit dem Unionsrecht vereinbar sind und zwingende Gründe des Allgemeininteresses zum Gegenstand haben.⁴⁰⁹ Zwar sind nach der Rechtsprechung des EuGH (rein) wirtschaftliche Gründe⁴¹⁰ allein ebenso

⁴⁰⁷ EuArbRK/Steinmeyer, 5. Aufl. 2024, AEUV Art. 45 Rn. 55 f.

⁴⁰⁸ St. Rspr. EuGH 31.3.1993 – C-19/92 Rn. 32 – Kraus/Land Baden-Württemberg m.w.N.; siehe dazu auch Calliess/Ruffert/Brechmann, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 45 Rn. 48.

⁴⁰⁹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Forsthoff/Eisendle, 86. EL September 2025, AEUV Art. 45 Rn. 383.

⁴¹⁰ Vgl. EuGH 13.9.2007 – C-260/04, BeckRS 2007, 70684 Rn. 35 m. w. N.

wenig zwingende Gründe wie die Absicht, gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen.⁴¹¹ Allerdings erkennt der EuGH durchaus auch Ziele an, die eine wirtschaftliche Komponente enthalten.⁴¹²

Unmittelbar einschlägige Entscheidungen des EuGH existieren hierbei nicht – es ergeben sich aber Anknüpfungspunkte in der EuGH-Rechtsprechung, die auch für die vorliegende Konstellation fruchtbar gemacht werden können.

i. Kohärentes Mindestlohnkonzept

Erster Anknüpfungspunkt ist die Schaffung eines kohärent ausgestalteten nationalen Mindestlohnkonzepts. Die kohärente Ausgestaltung des Steuerrechts hat der EuGH in mehreren Fällen als zwingenden Grund anerkannt.⁴¹³ Gleiches muss für ein kohärent und damit funktions- und systemgerecht ausgestaltetes Mindestlohnrecht gelten – zumal auch der EuGH den Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik *generell* ein weites Ermessen zugesteht.⁴¹⁴

„Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten nicht nur bei der Entscheidung darüber, welches konkrete Ziel von mehreren sie im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik verfolgen wollen, sondern auch bei der Festlegung der zu seiner Erreichung geeigneten Maßnahmen über ein weites Ermessen verfügen“⁴¹⁵

Das gilt besonders dann, wenn es *konkret* um die Bestimmung und Verfolgung beschäftigungspolitischer Ziele geht.

⁴¹¹ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Forstthoff/Eisendle, 86. EL September 2025, AEUV Art. 45 Rn. 391.

⁴¹² Grabitz/Hilf/Nettesheim/Forstthoff/Eisendle, 86. EL September 2025, AEUV Art. 45 Rn. 386 f.

⁴¹³ EuGH 28.1.1992 – C-204/90, ECLI:EU:C:1992:35 Rn. 21 f. u. Rn. 33 – Bachmann; 28.1.1992 – C-300/90, ECLI:EU:C:1992:37 Rn. 14 f. – Kom./Belgien; 26.10.1999 – C-294/97, ECLI:EU:C:1999:524 Rn. 41 – Eurowings.

⁴¹⁴ EuGH 19.7.2017 – C-143/16, NZA 2017, 1247 Rn. 31 – Abercrombie & Fitch Italia Srl / Antonio Bordonaro; 18.7.2007 – C-213/05, EuZW 2007, 576 (577) – Wendy Geven/Land Nordrhein-Westfalen, hier wurde es auf Grundlage dieses weiten Ermessensspielraums bei Ausgestaltung der Arbeits- und Sozialpolitik sogar für zulässig erachtet, gebietsfremden Arbeitnehmern soziale Vergünstigungen (das deutsche Erziehungsgeld) zu verwehren, wenn sie in dem Mitgliedsstaat nur einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, dort aber weder ihren Wohnsitz noch ihren gewöhnlichen Aufenthalt haben und deshalb keine hinreichend enge Bindung zu diesem Land aufweisen.

⁴¹⁵ EuGH 19.7.2017 – C-143/16, NZA 2017, 1247 Rn. 31 – Abercrombie & Fitch Italia Srl/Antonio Bordonaro, Entscheidung zur Altersdiskriminierung am Maßstab des Art. 21 GRChR sowie Art. 2 Abs. 1 und 2 a und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2000/78/EG.

„Zum erstgenannten Rechtfertigungsgrund ist festzustellen, dass es Sache der Mitgliedstaaten ist, die zur Verwirklichung ihrer beschäftigungspolitischen Ziele geeigneten Maßnahmen zu wählen. Der EuGH hat anerkannt, dass die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Befugnis über einen weiten Beurteilungsspielraum verfügen.“⁴¹⁶

Ein in der Rechtsprechung des EuGH bereits ausdrücklich anerkanntes Ziel der nationalen Arbeitsmarktpolitik ist dabei die *Förderung von Einstellungen*.⁴¹⁷

„Zudem stellt die Förderung von Einstellungen und des Zugangs zu einem Beruf unbestreitbar ein legitimes Ziel der Sozial- oder Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten dar,[...]“⁴¹⁸

Erst recht muss dann auch der Erhalt von Arbeitsplätzen ein legitimes Ziel der Arbeitsmarktpolitik sein.

Dieses Ziel wird verfolgt, wenn ein Mitgliedstaat ein funktionales Mindestlohnkonzept umsetzt und damit negative Beschäftigungseffekte verhindern will. Die Mitgliedstaaten müssen dafür im Rahmen ihres weiten Ermessens auch unterschiedliche Mindestlohnsätze für bestimmte Branchen und Tätigkeitsfelder vorsehen können, um zielgenau auf (drohende) negative Beschäftigungseffekte reagieren zu können.

Genau diese gesetzgeberische Möglichkeit wird auch in Art. 6 Abs. 1 Var. 1 MiLoRL anerkannt, wonach die Mitgliedsstaaten Abweichungen vom gesetzlichen Mindestlohn bestimmen dürfen.⁴¹⁹ Dieser durch Sekundärrecht anerkannte Handlungsspielraum ist auch bei der Überprüfung des nationalen Rechts an den primärrechtlichen Freiheiten zu berücksichtigen und darf nicht konterkariert werden.⁴²⁰

⁴¹⁶ EuGH 11.1.2007 – C-208/05 ITC, EuZW 2007, 220 Rn. 39 – Innovative Technology Center GmbH/Bundesagentur für Arbeit.

⁴¹⁷ EuGH 17.10.2024 – C-408/23, NJW 2025, 495 Rn. 30 – Rechtsanwältin und Notarin/Präsidentin des OLG Hamm; 11.1.2007 – C-208/05 ITC, EuZW 2007, 220 Rn. 39 – Innovative Technology Center GmbH/Bundesagentur für Arbeit.

⁴¹⁸ EuGH 17.10.2024 – C-408/23, NJW 2025, 495 Rn. 30 – Rechtsanwältin und Notarin/Präsidentin des OLG Hamm.

⁴¹⁹ Siehe unten sub. B.III.2.b.

⁴²⁰ Grabitz/Hilf/Nettesheim/Forstthoff/Eisendle, 86. EL September 2025, AEUV Art. 45 Rn. 368.

Der Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft ist hierbei geeignet, Arbeitsplätze zu sichern, die anderenfalls verloren gingen, wenn die Betriebe ihr Tätigkeit aufgeben, abwandern oder ihren Anbau auf weniger personalintensive Kulturen umstellen. Der Mindestlohnabschlag dient so auch dem Schutz der Beschäftigten vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes und ist damit auch in ihrem Interesse.

Daneben hat der deutsche Gesetzgeber – wie bereits dargelegt⁴²¹ – für Saisonbeschäftigte einen Rechtsrahmen geschaffen, der wirksamen Arbeitnehmerschutz gewährleistet, dabei aber auch den Besonderheiten dieser Beschäftigungsform gerecht zu werden versucht. Denn die Gruppe der Saisonbeschäftigten unterscheidet sich – ganz unabhängig von der Herkunft der einzelnen Beschäftigten – in ihrer Eigenart wesentlich von sonstigen Beschäftigten, so dass eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist.

Zudem ist die unionsrechtliche Sonderstellung des Agrarsektors zu berücksichtigen. Diese wird primärrechtlich anerkannt, indem für die Landwirtschaft zwar ebenfalls ein Binnenmarkt errichtet wird (Art. 38 AEUV), die allgemeinen Vorschriften über den Binnenmarkt dabei aber nur unter der Einschränkung gelten, dass die Art. 38 bis 44 AEUV nichts Abweichendes bestimmen (Art. 38 Abs. 2 AEUV). Auf die branchenspezifischen Besonderheiten wird so angemessen Rücksicht genommen und folgende Ziele in Art. 39 Abs. 1 AEUV für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) definiert:

Art. 39 AEUV

(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es,

a) die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern;

b) **auf diese Weise** der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des **Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;**

⁴²¹ Siehe oben sub. B.III.1.d.[2].

- c) die Märkte zu stabilisieren;
- d) die Versorgung sicherzustellen;
- e) für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen. [...]

Aus diesen Zielvorgaben ergibt sich bereits, dass die Steigerung des Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen kein eigenständiges, isoliert zu betrachtendes Ziel ist. Vielmehr steht es unter dem Vorbehalt der in Art. 39 Abs. 1 a) AEUV angestrebten Produktivitätssteigerung. Das Ziel der Einkommenssicherung ist also auch immer mit dem Vorliegen ausreichender Produktivität verknüpft, was sich aus der Formulierung „auf diese Weise“ eindeutig ergibt.⁴²²

Das landwirtschaftsspezifische Problem (zu) geringer Produktivität, die einer höheren, zur angemessenen Lebensgestaltung nötigen Entlohnung entgegenstehen kann, ist damit auch im Unionsrecht anerkannt – sie kann und darf sich schon nach der Wertung des Art. 39 AEUV eben auch zu Lasten der in der Landwirtschaft tätigen Personen auswirken.

Das gewählte Mittel des Mindestlohnabschlags ist Ausdruck dieser branchenspezifischen Situation. Der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist sicher nicht gedient, wenn großflächig unrentable Arbeitsplätze wegfallen. Und ihre Funktionsvoraussetzung wird beseitigt, wenn gerade die Arbeitsplätze entfallen, die besonders von EU-Ausländern nachgefragt werden. Ein Zwang zur strikten Gleichbehandlung wäre daher hier schlicht dysfunktional.

ii. Versorgungssicherheit

Zweiter Anknüpfungspunkt ist das gesetzgeberische Ziel Versorgungssicherheit zu gewährleisten, indem der Selbstversorgungsgrad der Bevölkerung mit Obst und Gemüse gesichert wird. Dadurch nimmt der deutsche Gesetzgeber – wie bereits dargestellt⁴²³ – nicht nur eine Staatsaufgabe wahr, sondern erfüllt auch ihre Schutzpflicht gegenüber den Bürgern.

⁴²² Calliess/Ruffert/Martinez, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 39 Rn. 8.

⁴²³ Siehe sub. B.III.1.c.[3][d].

Das Ziel, die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, ist ausdrücklich in Art. 39 Abs. 1 d) AEUV als zentrales Ziel der GAP normiert und damit primärrechtlich anerkannt. Die Versorgung kann dabei insbesondere durch Autarkie gesichert werden.⁴²⁴ Auch wenn der deutsche Gesetzgeber hier nicht formal in Ausführung der GAP handelt, stellt ein ausdrücklich primärrechtlich anerkanntes Ziel jedenfalls einen berechtigten Zweck dar, den ein Mitgliedsstaat verfolgen darf.

Zudem hat auch der EuGH die Versorgungssicherheit bereits als zwingenden Grund des Allgemeininteresses anerkannt, wenn auch nicht hinsichtlich der Lebensmittel-, sondern der Energieversorgung eines Mitgliedsstaates im Krisenfall.⁴²⁵

„Im vorliegenden Fall lässt sich nicht leugnen, dass an dem mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziel - der Sicherstellung der Energieversorgung im Krisenfall – ein legitimes öffentliches Interesse besteht. Wie der EuGH bereits anerkannt hat, gehört zu den Gründen der öffentlichen Sicherheit, aus denen eine Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs gerechtfertigt sein kann, das Ziel, jederzeit eine Mindestversorgung mit Erdölprodukten sicherzustellen“⁴²⁶

Die wesentliche – sogar systemrelevante – Bedeutung des Obst- und Gemüseanbaus unter Einsatz von Saisonbeschäftigten wurde auch in der COVID-19 Pandemie deutlich und auch unionsrechtlich anerkannt.⁴²⁷ Danach waren die Saisonarbeitskräfte, die in der Landwirtschaft für wichtige Ernte-, Pflanz-, und Pflegearbeiten gebraucht wurden nach den „Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des Covid-19-Ausbruchs“ wie Arbeitskräfte zu behandeln, die systemrelevante Funktionen ausüben.⁴²⁸

⁴²⁴ Vedder/Heintschel von Heinegg/Lorenzmeier, EuR, 2. Aufl. 2018, Art. 39 Rn. 7; Düsing/Martínez/Hase, AgrarR, 2. Aufl. 2022, Art. 39 AEUV Rn. 12.

⁴²⁵ EuGH 4.6.2002 – Rs. C-503/99, ECLI:EU:C:2002:328, NZG 2002, 624 Rn. 46; – Kommission/Belgien; 10.7.1984, C-72/83, Celex-Nr. 61983CJ0072 Rn. 35.

⁴²⁶ EuGH 4.6.2002 – Rs. C-503/99, ECLI:EU:C:2002:328, NZG 2002, 624 Rn. 46 – Kommission/Belgien.

⁴²⁷ Mitteilung der Kommission, Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs (2020/C 102 I/03).

⁴²⁸ Mitteilung der Kommission, Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs (2020/C 102 I/03) Rn. 9; Calliess/Ruffert/Brechmann, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 45 Rn. 108.

iii. Geeignetheit und Erforderlichkeit

Der Mindestlohnabschlag ist auch geeignet, diese Ziele zu erreichen und steht dabei nicht außer Verhältnis zur Erreichung dieser Ziele. Die durch den Mindestlohnabschlag bewirkte (Lohn-)Kostendämpfung sichert den Erhalt der Betriebe und den weiteren Anbau der Sonderkulturen zur Sicherung der Selbstversorgung, wodurch auch die Arbeitsplätze der Saisonbeschäftigten erhalten bleiben.⁴²⁹

Auch bei dieser Abwägung wirkt sich der weite Spielraum der Mitgliedsstaaten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aus.⁴³⁰ Zudem ergibt sich der weite Einschätzungsspielraum auch aus der Grundrechtsbetroffenheit des Regelungsgegenstandes.⁴³¹ Nicht nur die Berufsfreiheit (Art. 15 GRCh) und die Unternehmerfreiheit (Art. 16 GRCh) sind durch den Mindestlohnabschlag berührt. Weiter mildert der Gesetzgeber mit dem Mindestlohnabschlag auch den Eingriff in die – unionsrechtlich durch Art. 152 Abs. 1 AEUV und Art. 28 GRCh anerkannte – Tarifaufonomie ab.

b. Mindestlohn-Richtlinie, Art. 6 Abs. 1

Ein Mindestlohnabschlag ist auch am insoweit sachnächsten Sekundärrecht, der Mindestlohn-Richtlinie⁴³² (MiLo-RL), zu messen. Die wesentlichen, für den gesetzlichen Mindestlohn relevanten Bestimmungen der Richtlinie hat der EuGH für nichtig erklärt, da sie von der Kompetenz der Union nicht gedeckt waren.⁴³³ Erhalten geblieben ist aber Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL, der Abweichungen und Abzüge vom Mindestlohn betrifft. Der Abschlag in Höhe von 20% auf den Mindestlohn, fällt hierbei unter die 1. Variante des Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL wonach „für bestimmte

⁴²⁹ Siehe zudem die Ausführungen oben sub. B.III.1.c.[2],[3].

⁴³⁰ Vgl. EuGH 11.1.2007 – C-208/05 ITC, EuZW 2007, 220 Rn. 39 – Innovative Technology Center GmbH/Bundesagentur für Arbeit; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Forstthoff/Eisendle, 86. EL September 2025, AEUV Art. 45 Rn. 398.

⁴³¹ Vgl. EuGH 5.10.1994 – C-23/93, ECLI:EU:C:1994:362 Rn. 18 f. – TV10; 12.6.2003 – C-112/00, ECLI:EU:C:2003:333 Rn. 80 ff. – Schmidberger; Grabitz/Hilf/Nettesheim/Forstthoff/Eisendle, 86. EL September 2025, AEUV Art. 45 Rn. 398.

⁴³² Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, L 275/33; ABl. C 104 vom 20.3.2023.

⁴³³ Siehe dazu schon oben sub. B.I.1.; EuGH 11.11.2025, C-19/23, NZA 2025, 1693. – Dänemark/Parlament und Rat.

Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedliche Sätze des gesetzlichen Mindestlohns“ gelten können.

Artikel 6 Abweichungen und Abzüge

(1) Lassen Mitgliedstaaten für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedliche Sätze des gesetzlichen Mindestlohns oder Abzüge zu, durch die das gezahlte Entgelt auf ein Niveau unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns gesenkt wird, so stellen sie sicher, dass bei diesen Abweichungen und Abzügen die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit eingehalten werden, wobei der letztere Grundsatz auch einschließt, dass ein legitimes Ziel verfolgt wird. [...]

[1] Abweichungen vom Mindestlohn grundsätzlich zulässig

Dabei ist im Ausgangspunkt festzuhalten, dass – wie auch der EuGH in seiner Entscheidung explizit betont⁴³⁴ – die Mitgliedstaaten befugt sind, Abweichungen vom gesetzlichen Mindestlohn zuzulassen.

„Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass es den Mitgliedstaaten nach Art. 6 der angefochtenen Richtlinie freisteht, ob sie Änderungen oder Abzüge von den gesetzlichen Mindestlöhnen einführen, durch die das gezahlte Entgelt auf ein Niveau unterhalb des betreffenden gesetzlichen Mindestlohns gesenkt wird. Im Übrigen greift das Unionsrecht mit Art. 6 dieser Richtlinie, der sich darauf beschränkt, von den Mitgliedstaaten zu verlangen, dass sie die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit einhalten, wenn sie für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedliche Sätze des gesetzlichen Mindestlohns oder Abzüge zulassen, durch die das gezahlte Entgelt auf ein Niveau unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns gesenkt wird, nicht unmittelbar in die Festsetzung des Arbeitsentgelts innerhalb der Union im Sinne der in den Rn. 67 und 68 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ein.“⁴³⁵

Das wird nicht nur durch Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL, sondern auch in S. 1 des Erwägungsgrunds 29 klargestellt.

Erwägungsgrund 29

Unbeschadet der Befugnis der Mitgliedstaaten, den gesetzlichen Mindestlohn festzulegen und Abweichungen und Abzüge zuzulassen, ist es wichtig, zu vermeiden, dass

⁴³⁴ EuGH 11.11.2025 – C-19/23; NZA 2025, 1693 Rn. 103 – Dänemark/Parlament und Rat.

⁴³⁵ EuGH 11.11.2025 – C-19/23; NZA 2025, 1693 Rn. 103 – Dänemark/Parlament und Rat.

Abweichungen und Abzüge weithin genutzt werden, da sie sich negativ auf die Angemessenheit der Mindestlöhne auswirken könnten. [...]

Welchen materiellen Regelungsgehalt Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL darüber hinaus hat, ist unklar. Nach dem Wortlaut sind die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit einzuhalten, wobei der letztere Grundsatz auch einschließt, dass ein legitimes Ziel verfolgt wird.⁴³⁶

[2] Grundsätze der Nichtdiskriminierung

Die Grundsätze der Nichtdiskriminierung ergeben sich dabei aber nicht aus der Richtlinie selbst, sondern beziehen sich auf die ohnehin geltenden unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote des Primär-⁴³⁷ und Sekundärrechts.⁴³⁸ Insoweit ist ihr kein eigenständiger Regelungsgehalt zu entnehmen.

[3] Verhältnismäßigkeit

Bislang ungeklärt ist, welche Bedeutung das Verhältnismäßigkeitserfordernis hat⁴³⁹ – insbesondere nachdem die zentralen, die konkrete Festsetzung der Höhe des Mindestlohns betreffenden Vorgaben der Richtlinie für nichtig erklärt worden sind.

Jedenfalls kann danach keine unionsrechtliche Angemessenheitsprüfung der (reduzierten) Lohnhöhe stattfinden. Darin würde eine unmittelbare Überprüfung der konkreten Lohnhöhe liegen und mithin unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte durch die Mitgliedsstaaten eingegriffen.⁴⁴⁰ Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL würde nach dieser Lesart zwingend gegen die Kompetenzsperre des Art. 153 Abs. 5 Var. 1

⁴³⁶ Kritisch in Bezug auf Saisonbeschäftigte: Klein ZESAR 2025, 458 (460, 462 f.).

⁴³⁷ Etwa Art. 45 AEUV, Art. 157 AEUV und Art. 21 Abs. 1 GRCh; siehe dazu Schmid, *Europäischer Mindestlohn* (2025), S. 467 „kann allenfalls als Klarstellung verstanden werden“; Sagan/Witschen/Schneider ZESAR 2021, 103 (105 f.).

⁴³⁸ EuArbRK/Franzen, 5. Aufl. 2024, RL (EU) 2022/2041 Art. 6 Rn. 1 insbesondere unter Verweis auf: RL 2000/78/EG oder RL 2000/43/EG; siehe zur Befristungs-RL 1999/70/EG sub. B.III.2.d.; zur Saisonarbeiter-RL 2014/36/EU.

⁴³⁹ Eingehend dazu bereits vor der Entscheidung des EuGH: Schmid, *Europäischer Mindestlohn* (2025), S. 466 f.

⁴⁴⁰ Der „unmittelbare Eingriff des Unionsrechts in die Festsetzung des Arbeitsentgelts“ ist hierbei das für den EuGH maßgebliche Kriterium, um einen Verstoß gegen Art. 153 Abs. 5 Var. 1 AEUV zu bejahen, EuGH 11.11.2025 – C-19/23, NZA 2025, 1693 Rn. 68, 70 – Dänemark/Parlament und Rat; so auch Schmid, *Europäischer Mindestlohn* (2025), S. 467.

AEUV verstoßen. Diese Lesart hat der EuGH bei seiner Entscheidung ersichtlich nicht zu Grunde gelegt; anderenfalls hätte er auch Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL für nichtig erklären müssen.⁴⁴¹

Letztlich ist davon auszugehen, dass die durch Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL gestellten Anforderungen jedenfalls nicht über das hinausgehen, was ohnehin bereits bei der Prüfung der primärrechtlichen Gleichbehandlungsgebote aus Art. 45 Abs. 2 AEUV zu berücksichtigen war: das Vorliegen eines legitimen (unionsrechtlich anerkannten) Zieles, welches in geeigneter und erforderlicher Weise verfolgt wird.

Insoweit ist auch hier das legitime arbeitsmarktpolitische Ziel gegeben, den Mindestlohn funktional so auszugestalten, dass er keine großflächigen negativen Beschäftigungseffekte bei den Sonderkulturbetrieben in der Landwirtschaft hervorruft. Zudem wird das legitime agrarpolitische Ziel verfolgt, aus Gründen der Versorgungssicherheit den Anbau von Sonderkulturen in Deutschland zu erhalten. So sehen auch andere Mitgliedstaaten der EU branchenspezifische bzw. tätigkeitsbezogene Ausnahmen und Abweichungen vom gesetzlichen Mindestlohn vor – gerade auch für Saisonkräfte.⁴⁴²

Selbst wenn man dem Verhältnismäßigkeitserfordernis darüber hinaus einen – schwer greifbaren und kaum operationalisierbaren – materiellen Gehalt zumessen wollte, würde der konkrete Abschlag in Höhe von 20% auch nicht außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stehen. Denn er ist nämlich hoch genug, um einen Effekt in der entsprechenden Branche hervorrufen zu können, also geeignet die verfolgten Ziele auch zu fördern – erhält aber zugleich ein hohes Schutzniveau durch den ver-

⁴⁴¹ EuGH 11.11.2025 – C-19/23, NZA 2025, 1693 Rn. 68, 70, 103 – Dänemark/Parlament und Rat; Das gilt auch für die Lesart, Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL stehe der Möglichkeit des „nationalen Normgebers, den Mindestlohn nach Branchen oder Beschäftigtengruppen auszudifferenzieren oder bestimmte Arbeitnehmer von ihm auszunehmen“ entgegen, so Rudkowski ZFA 2024, 181 (190), die damit eine Regulierung der konkreten Entgelthöhe durch Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL annimmt und folglich einen Verstoß gegen Art. 153 Abs. 5 Var. 1 AEUV bejaht.

⁴⁴² Einen Überblick über die in den Mitgliedsstaaten existierenden Ausnahmen „Exemptions“ und Abweichungen „Variations“ enthält die Folgenabschätzung der EU-Kommission zum Vorschlag der Mindestlohnrichtlinie, KOM SWD (2020) 245 S. 163 f.; für Saisonkräfte „seasonal labour/workers“ existieren danach Besonderheiten insbesondere in Spanien aber auch in Griechenland und Belgien.

bleibenden Mindestlohnsatz in Höhe von 80%. Schließlich trägt auch die eng gefasste und damit zielgenaue Abgrenzung des durch den Mindestlohnabschlag betroffenen Personenkreises entscheidend zur Verhältnismäßigkeit bei, da nach S. 1 des Erwägungsgrunds 29 mit der Regelung des Art. 6 MiLo-RL nur verhindert werden soll, dass solche Abweichungen vom Mindestlohn „weithin genutzt werden“.

c. Saisonarbeiter-Richtlinie, Art. 23 Abs. 1 Uabs. 1 a)

Speziell für Drittstaatsangehörige, die zum Zwecke einer Beschäftigung als Saisonarbeiter in einen Mitgliedstaat der EU einreisen und sich dort aufhalten, regelt die Saisonarbeiter-Richtlinie⁴⁴³ (Saisonarbeiter-RL) ein Gleichbehandlungsgebot.

Artikel 23 Recht auf Gleichbehandlung

(1) Saisonarbeitnehmer haben **Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats** zumindest in Bezug auf

a) die **Beschäftigungsbedingungen**, einschließlich des Mindestbeschäftigungsalters und der Arbeitsbedingungen, **einschließlich Arbeitsentgelt** und Entlassung, Arbeitszeiten, Urlaub und Feiertage sowie die Anforderungen an Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz [...].⁴⁴⁴

[1] Kein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot

Ein Mindestlohnabschlag nur für drittstaatsangehörige Saisonbeschäftigte würde hiergegen verstoßen.⁴⁴⁵

Ein genereller Mindestlohnabschlag, der nur an die ausgeübte Tätigkeit (Saisonarbeit) anknüpft, stellt nach dem eindeutigen Wortlaut der Richtlinie hingegen keine relevante Ungleichbehandlung dar; darin liegt nämlich gerade keine ungleiche Behandlung zwischen drittstaatsangehörigen und deutschen Saisonarbeitskräften, für

⁴⁴³ Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer (Richtlinie 2014/36/EU), ABl. L 94 S. 375.

⁴⁴⁴ Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser.

⁴⁴⁵ NK-ArbR/Sachadae, 2. Aufl. 2023, EU-Richtlinien und Rahmenvereinbarungen zu Begründung und Inhalt von Arbeitsverhältnissen, Arbeitsschutz, Arbeitsrecht bei Unternehmensumstrukturierungen und Beteiligung der Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen C. III. Rn. 169.

die so derselbe – dann niedrigere – Mindestlohnsatz bei Ausübung von Saisonarbeit in der Landwirtschaft gilt.⁴⁴⁶

[2] Keine Ausdehnung dieses Gleichbehandlungsgebots gegen den Wortlaut

Der Einwand, dass sich insoweit aber eine Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 23 Abs. 1 UAbs. 1 a) Saisonarbeiter-RL ergeben könnte, weil sich aus dem Erwägungsgrund 43 ergebe, dass das Gleichbehandlungsgebot über seinen Wortlaut hinaus auch auf Fälle der Ungleichbehandlung gegenüber Arbeitnehmern, welche die gleiche Tätigkeit am gleichen Arbeitsplatz ganzjährig (also nicht nur saisonal) ausüben, auszudehnen sei,⁴⁴⁷ kann aus mehreren Gründen nicht überzeugen.

So können die Erwägungsgründe einer Richtlinie zwar zu deren Auslegung herangezogen werden.⁴⁴⁸ Sie sind jedoch rechtlich nicht verbindlich und können daher nach st. Rspr. des EuGH weder eine Abweichung von Bestimmungen der Richtlinie begründen, noch dazu herangezogen werden, Bestimmungen in einem Sinne auszulegen, der dem Wortlaut offensichtlich widerspricht.⁴⁴⁹ Danach ist die Ausdehnung des Art. 23 der Saisonarbeiter-RL über seinen eindeutigen Wortlaut hinaus, hin zu einem allgemeinen Gleichbehandlungsgebot zwischen Vollzeitkräften und Saisonbeschäftigten unzulässig, da dies die Grenzen der Auslegung überschreitet.

Zudem trägt schon der Inhalt des Erwägungsgrundes diese Interpretation des Art. 23 Saisonarbeiter-RL nicht. Zwar werden die Saisonarbeitnehmer gerade auch wegen „des befristeten Charakters ihrer Verwendung“ als schutzbedürftig eingestuft und daher eine Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats „unter Befolgung des Konzepts des gleichen Lohns für die gleiche Arbeit am gleichen Arbeitsplatz uneingeschränkt garantiert werden“. Der Schutz wird aber eben (nur) dadurch gewährleistet, dass dieselben Bedingungen für die

⁴⁴⁶ So auch Klein EuZA 2025, 458 (461).

⁴⁴⁷ So Klein ZESAR 2025, 458 (461).

⁴⁴⁸ Zu deren Bedeutung in der Rechtsprechung des EuGH: Riesenhuber EurMethodenlehre-HdB, 4. Aufl. 2021, § 20 Rn. 17.

⁴⁴⁹ EuGH, 19.12.2019 – C-418/18 P, ECLI:EU:C:2019:1113, BeckRS 2019, 32137 Rn. 76; 24.11.2005 – Rs. C-136/04, BeckRS 2005, 70929 Rn. 32.

drittstaatsangehörigen Saisonarbeiter gelten, wie sie für die Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats gelten.

Das ergibt sich eindeutig schon aus dem Wortlaut des Erwägungsgrundes 43.

Erwägungsgrund 43

Wegen der besonders schutzbedürftigen Lage der Saisonarbeitnehmer, die Angehörige eines Drittstaats sind, und des befristeten Charakters ihrer Verwendung muss für einen wirksamen Schutz ihrer Rechte – auch im Bereich der sozialen Sicherheit – gesorgt werden, muss die Einhaltung der Vorschriften regelmäßig überprüft werden und muss die Achtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung mit Arbeitnehmern, die Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats sind, unter Befolgung des Konzepts des gleichen Lohns für die gleiche Arbeit am gleichen Arbeitsplatz uneingeschränkt garantiert werden, **in dem** Tarifverträge und andere Vereinbarungen über die Arbeitsbedingungen, die gemäß den nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten auf allen Ebenen geschlossen wurden oder **gesetzlich vorgesehen sind, zu denselben Bedingungen, wie sie für Staatsangehörige des Aufnahmemitgliedstaats gelten, zur Anwendung gelangen.**⁴⁵⁰

Darüber hinaus stellt sich bereits die Frage, ob überhaupt eine taugliche Vergleichsgruppe gegeben ist, da die Saisonbeschäftigten ja gerade nur für die saisonalen Arbeitsspitzen – für Pflanz- und Erntearbeiten – eingesetzt werden, die so nicht ganzjährig anfallen.⁴⁵¹ Es existiert also schon keine *gleiche Arbeit am gleichen Arbeitsplatz* im Sinne des Erwägungsgrundes.

Sollte das Gleichbehandlungsgebot jedoch über seinen Wortlaut hinaus auch Fälle einer nur mittelbaren Benachteiligung drittstaatsangehöriger Saisonbeschäftigter verbieten, so ist entsprechend der Rechtsprechungslinie des EuGH zur Arbeitnehmerfreizügigkeit zwingend auch eine (ungeschriebene) Rechtfertigungsmöglichkeit anzunehmen⁴⁵², wenn ein legitimes Ziel in verhältnismäßiger Weise verfolgt wird. Das wäre hier – wie eingehend dargelegt – der Fall.⁴⁵³

⁴⁵⁰ Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser.

⁴⁵¹ Siehe zu dieser Problematik auch unten sub. B.III.2.d.[1].

⁴⁵² A.A wohl Klein ZESAR 2025, 458 (461).

⁴⁵³ Siehe oben sub. B.III.2.a.[2][b].

d. Befristungs-Richtlinie, § 4 Nr. 1 Befr-RV

Zudem ist das Diskriminierungsverbot aus § 4 Nr. 1 der im Anhang zur Befristungs-Richtlinie⁴⁵⁴ enthaltenen EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge (Befr-RV) zu berücksichtigen. Dieses wurde mit § 4 Abs. 2 TzBfG umgesetzt, bindet den deutschen Gesetzgeber aber weiterhin bei seinen Entscheidungen (Art. 258 Abs. 3 AEUV). Der (Mindest-)Lohn ist auch nach Ansicht des EuGH⁴⁵⁵ Beschäftigungsbedingung im Sinne der Vorschrift, was wegen Art. 153 Abs. 5 AEUV nicht unumstritten ist.⁴⁵⁶

[1] Problem: Kein vergleichbarer Dauerbeschäftigter

Ob eine relevante Diskriminierung vorliegt, ist dabei durch einen Vergleich des befristet beschäftigten Arbeitnehmers mit einem vergleichbaren unbefristet beschäftigten Arbeitnehmer zu bestimmen. Umgekehrt folgt aus dem Wortlaut des § 4 Nr. 1 Befr-RV also, dass nicht miteinander vergleichbare befristet beschäftigte Arbeitnehmer und Dauerbeschäftigten auch nicht gleichbehandelt werden müssen.⁴⁵⁷

Typischerweise wird es in den landwirtschaftlichen Sonderkulturbetrieben aber keine vergleichbaren Dauerbeschäftigten geben, da die insbesondere zu Pflanz- und Erntetätigkeiten eingesetzten Saisonkräfte Aufgaben verrichten, die nicht über das gesamte Jahr anfallen.

Sind vergleichbare Beschäftigte tatsächlich nicht vorhanden, ist nach § 3 Nr. 2 Befr-RV auf die gesetzlichen Bestimmungen für einen hypothetischen Beschäftigten abzustellen.

Paragraph 3: Definitionen

[...] 2. „vergleichbarer Dauerbeschäftigter“ ein Arbeitnehmer desselben Betriebs mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag oder -verhältnis, der in der gleichen oder einer

⁴⁵⁴ Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28.6.1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge; ABl. L 175 S. 43.

⁴⁵⁵ EuGH 13.9.2007 – C-307/05 Rn. 31 ff., NZA 2007, 1223 – Del Cerro Alonso; 15.4.2008 – C-268/06 Rn. 105 ff., NZA 2008, 581 – Impact.

⁴⁵⁶ Siehe etwa Calliess/Ruffert/Krebbert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 153 Rn. 11.

⁴⁵⁷ EuGH 12.12.2013 – C-361/12, NZA 2014, 79 Rn. 42 – Carratù.

ähnlichen Arbeit/Beschäftigung tätig ist, wobei auch die Qualifikationen/Fertigkeiten angemessen zu berücksichtigen sind.

Ist in demselben Betrieb kein vergleichbarer Dauerbeschäftigter vorhanden, erfolgt der Vergleich anhand des anwendbaren Tarifvertrags oder in Ermangelung eines solchen gemäß den einzelstaatlichen gesetzlichen oder tarifvertraglichen Bestimmungen oder Gepflogenheiten.

Insoweit ließe sich argumentieren, dass als Vergleichsgruppe für die Beschäftigungsbedingung „Lohn“ Vollzeitbeschäftigte heranzuziehen sind, die nach dem MiLoG den Mindestlohn in voller Höhe erhalten. Allerdings muss auch bei einem solchen Vergleich der Bezugspunkt aus Art. 1 erhalten bleiben: Es wird kein abstrakter Vergleich mit *irgendeinem* unbefristeten Beschäftigten durchgeführt, sondern mit einem hypothetisch unbefristet Beschäftigten desselben Arbeitgebers in demselben Betrieb.⁴⁵⁸ Auch ein solcher kann aber aus den dargelegten Gründen nicht fingiert werden, weil überhaupt keine unbefristete Beschäftigungsmöglichkeit – mithin keine gleiche oder ähnliche Arbeit/Beschäftigung im Sinne des § 3 Nr. 2 Befr-RV – in den Betrieben gegeben ist.

Vor dem Hintergrund, dass § 4 Befr-RV nach der Rechtsprechung des EuGH im Kern zu verhindern bezweckt, dass ein befristetes Arbeitsverhältnis von einem Arbeitgeber benutzt wird, um diesen Arbeitnehmern Rechte vorzuenthalten, die Dauerbeschäftigten zuerkannt werden⁴⁵⁹, wird umso deutlicher, wieso die fehlende Vergleichsgruppe relevant ist; denn wenn überhaupt keine Dauerbeschäftigung in Frage kommt, stellt sich auch dieses Anreizproblem nicht.

[2] Zudem: Keine alleinige Kausalität der Befristung für die Schlechterbehandlung

§ 4 Nr. 1 Befr-RV verlangt darüber hinaus, dass die Ungleichbehandlung befristet beschäftigter Arbeitnehmer gegenüber einem vergleichbaren Dauerbeschäftigten, „nur deswegen“ – also ausschließlich – auf der Befristung beruht.

⁴⁵⁸ EuArbRK/Krebber, 5. Aufl. 2024, RL 1999/70/EG § 3 Rn. 19.

⁴⁵⁹ EuGH 13.1.2022 – C-282/19, ECLI:EU:C:2022:3 Rn. 73 m. w. N., NZA 2022, 471 – MIUR und Ufficio Scolastico Regionale per la Campania.

Paragraph 4: Grundsatz der Nichtdiskriminierung

1. Befristet beschäftigte Arbeitnehmer dürfen in ihren Beschäftigungsbedingungen **nur deswegen, weil** für sie ein befristeter Arbeitsvertrag oder ein befristetes Arbeitsverhältnis gilt, gegenüber vergleichbaren Dauerbeschäftigten nicht schlechter behandelt werden, es sei denn, die unterschiedliche Behandlung ist aus sachlichen Gründen gerechtfertigt. [...]

Daraus ist zu schließen, dass schon auf Tatbestandsebene keine relevante Schlechterbehandlung vorliegt, wenn für diese neben der Befristung als solcher (auch) andere Gründe bestehen.⁴⁶⁰ So betrifft die Regelung des Mindestlohnabschlags für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft diese zwar als notwendigerweise befristet Beschäftigte, die Schlechterbehandlung knüpft aber eben nicht (ausschließlich) am Merkmal der Befristung an, sondern maßgeblich *an die Eigenart ihrer Beschäftigungssituation in der Landwirtschaft*.⁴⁶¹ Die Befristung ist hier also nicht allein kausal für die Schlechterbehandlung.

[3] Jedenfalls: Rechtfertigung durch einen sachlichen Grund

Selbst wenn man eine tatbestandsmäßige Schlechterbehandlung der befristet Beschäftigten nach § 4 Nr. 1 Befr-RV annimmt, kann diese durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden. Dies ist der Fall, wenn:

„die festgestellte Ungleichbehandlung durch das Vorhandensein genau bezeichneter, konkreter Umstände gerechtfertigt ist, die die betreffende Beschäftigungsbedingung in ihrem speziellen Zusammenhang und auf der Grundlage objektiver und transparenter Kriterien für die Prüfung der Frage kennzeichnen, ob diese Ungleichbehandlung einem echten Bedarf entspricht und ob sie zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich ist.“⁴⁶²

Solche Umstände können sich aus:

„der besonderen **Art der Aufgaben, zu deren Erfüllung befristete Verträge geschlossen worden sind** und deren Wesensmerkmalen oder gegebenenfalls aus der

⁴⁶⁰ Vgl. Preis/Sagan/Brose, EurArbR, 2. Aufl. 2019, § 13 Rn. 13.92; Schlussantrag GA Wahl 26.9.2013 – C-361/12, BeckRS 2013, 81889 Rn. 53.

⁴⁶¹ Siehe zu dieser bereits oben sub. A.I.2. sowie B.II.4.

⁴⁶² EuGH, 14.9.2016 – C-596/14, NZA 2016, 1193 Rn. 45 m. w. N. – Ana de Diego Porras/Ministerio de Defensa.

Verfolgung eines legitimen sozialpolitischen Ziels durch einen Mitgliedstaat ergeben“.⁴⁶³

Hier wird auf der einen Seite das legitime arbeits- und sozialpolitische Ziel verfolgt, den Mindestlohn beschäftigungssichernd auszugestalten, indem ein branchen- und tätigkeitsbezogener Mindestlohnabschlag geschaffen wird.

Auf der anderen Seite ist diese Benachteiligung auch durch die besondere Art der Aufgaben begründet, die Gegenstand der Saisonarbeit in der Landwirtschaft sind – deren nur saisonaler Anfall und die dort zu geringe Produktivität der Arbeitskräfte.

Der Mindestlohnabschlag ist damit geeignet und erforderlich, um diese Arbeitsplätze erhalten zu können und damit das verfolgte Ziele zu erreichen.⁴⁶⁴

e. Keine weitergehenden Anforderungen aus Art. 18 AEUV und Art. 20, 21 GRCh

Art. 18 AEUV kommt hier neben Art. 45 Abs. 2 AEUV keine eigenständige Bedeutung zu. Denn Art. 45 Abs. 2 AEUV greift das Kriterium der Staatsangehörigkeit selbst auf, statuiert ein entsprechendes Diskriminierungsverbot und stellt damit eine besondere Bestimmung im Sinne des Art. 18 Abs. 1 AEUV dar.⁴⁶⁵

Auch der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 20 GRCh ist gegenüber dem Diskriminierungsverbot des Art. 45 Abs. 2 AEUV subsidiär und findet somit keine Anwendung.⁴⁶⁶

Das Gleiche gilt auch für Art. 21 Abs. 2 GRCh, der ebenfalls Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet und sich insoweit mit Art. 18 AEUV

⁴⁶³ EuGH, 14.9.2016 – C-596/14, NZA 2016, 1193 Rn. 45 m. w. N. – Ana de Diego Porras/Ministerio de Defensa [Hervorhebung mit Fettdruck durch die Verfasser].

⁴⁶⁴ Siehe auch oben sub. B.III.2.a.[2][b].

⁴⁶⁵ EuGH 10.10.2019 – C-703/17, NZA 2019, 1704 Rn. 19 f.; Calliess/Ruffert/Epiney, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 18 Rn. 5 f.

⁴⁶⁶ Calliess/Ruffert/Rossi, 6. Aufl. 2022, EU-GRCharta Art. 20 Rn. 18.

deckt.⁴⁶⁷ Dieser greift ebenfalls nur „unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge“ und tritt daher hinter Art. 45 AEUV zurück.⁴⁶⁸

Selbst wenn man neben Art. 45 Abs. 2 AEUV auf die genannten Diskriminierungsverbote zurückgreift, würden sich daraus jedenfalls keine weitergehenden Anforderungen an die Rechtfertigung der mittelbaren Ungleichbehandlung ergeben.

f. Ergebnis

Auch unionsrechtlich ist der Mindestlohnabschlag damit zulässig.

Letztverbindlich hat hierüber freilich der EuGH zu entscheiden und eine abweichende Einschätzung ist möglich. Da es sich jedenfalls bei Art. 45 Abs. 2 AEUV und Art. 7 Abs. 1 VO Freizügigkeits-VO um zwingendes Unionsrecht handelt, würde ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz dazu führen, dass die Regelung des Mindestlohnabschlags als entgegenstehendes nationales Recht unangewendet bleiben müsste und der benachteiligten Gruppe – also den vom Mindestlohnanschlag Betroffenen – ein Anspruch auf Anwendung der für die übrigen Betroffenen geltenden Vorschriften eingeräumt werden würde; diese erhielten dann also den allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn, es würde eine „Anpassung nach oben“ erfolgen.⁴⁶⁹

Mögliche Verstöße gegen die Richtlinien könnten jedenfalls in einem Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258, 259 AEUV) beanstandet werden. Eine horizontale Wirkung im Verhältnis zwischen Privaten kommt Richtlinien dabei grundsätzlich nicht zu, so dass fraglich ist, ob auch insoweit eine „Anpassung nach oben“ denkbar ist – auch dies kann nicht ausgeschlossen werden.⁴⁷⁰

⁴⁶⁷ EuGH 10.10.2019 – C-703/17, NZA 2019, 1704 Rn. 18; Calliess/Ruffert/Rossi, 6. Aufl. 2022, EU-GRCharta Art. 21 Rn. 12.

⁴⁶⁸ Jarass, GRCh, 4. Aufl. 2021, EU-Grundrechte-Charta Art. 21 Rn. 41.

⁴⁶⁹ EuGH 13.7.2016 – C-187/15, NVwZ 2016, 1465 Rn. 46.

⁴⁷⁰ Bejahend jedenfalls für die Saisonarbeiter-RL: Klein ZESAR 2025 458 (461).

C. Zusammenfassung

Unsere Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I. Verfassungs-, Unionsrechtskonformität sowie Funktionalität des MiLoG

1. Die Frage nach der Zulässigkeit von Ausnahmen bzw. Abschlägen vom gesetzlichen Mindestlohn für bestimmte Arbeitnehmer(-gruppen) ist gegenüber diesen beiden grundlegenden Fragen – der Frage nach der Verfassungs- und Unionsrechtskonformität sowie der Frage nach der (konkreten) Funktionalität des gesetzlichen Mindestlohns – logisch und rechtlich nachrangig. Unsere Ausgangsfrage lässt sich damit erst und nur beantworten, wenn diese beiden grundlegenden Vorfragen geklärt sind.
2. Ein gesetzlicher Mindestlohn ist verfassungs-, unions- oder völkerrechtlich nicht geboten – er ist nur nicht grundsätzlich verboten. Mit dem tariffesten Mindestlohn des MiLoG greift der Gesetzgeber nicht nur in die Koalitionsfreiheit der Tarifvertragsparteien, sondern auch in die Arbeitsvertragsfreiheit von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern sowie in die Eigentumsfreiheit der Arbeitgeber ein. Schwere wie Rechtfertigung dieser Eingriffe hängen entscheidend von der Höhe und Funktion des Mindestlohns ab.
3. Das MiLoG will ein Mindestmaß an vertraglicher Austauschgerechtigkeit, nicht aber soziale Bedarfsgerechtigkeit gewährleisten. Es will durch einen marktgerechten Mindestlohn Lohnunterbietungswettbewerb im Niedriglohnssektor bekämpfen, der zu Lasten der Sozialversicherungssysteme wie der Privatautonomie der den Arbeitgebern strukturell unterlegenen Niedriglohneempfänger geht. Diese beiden Regelungsziele sind verfassungskonform. Die Bestimmungen des MiLoG sind entsprechend funktional darauf gerichtet, (arbeits-)marktgerechte Mindestlöhne zu schaffen, „um Beschäftigung nicht zu gefährden“ (§ 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG).
4. Diese freiheitliche Mindestlohnkonzeption des MiLoG wurde weder durch das MiLoEG 2022 noch durch die – inzwischen vom EuGH ohnehin für teilschlichtig erklärte – MiLo-RL der EU zugunsten einer gegenläufigen Mindestlohnkonzeption aufgegeben, wonach der Mindestlohn als living wage

einen sozio-kulturell „angemessenen Lebensstandard“ garantieren soll. Die MiLoV5 vom 5.11.2025, die sich entgegen § 9 Abs. 2 S. 2 MiLoG nicht nachlaufend an der Tariflohnentwicklung, sondern dazu konträr primär an einem weder deutschrechtlich vorgesehen noch unionsrechtlich verbindlichen Referenzwert von 60% des Bruttomedianlohns eines Vollzeitbeschäftigten orientiert hat, ist daher schon formal verfassungswidrig. Ein solcher sich (allein) an der sozialstaatlichen Bedarfsgerechtigkeit orientierender Mindestlohn wäre auch materiell verfassungswidrig, da er unverhältnismäßig in die Koalitions- wie Arbeitsvertragsfreiheit eingreifen würde.

5. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des geltenden Mindestlohns, der – kumulativ – sowohl den Sozialstaat entlasten als auch die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer schützen soll, hängt maßgeblich von seiner Beschäftigungswirkung ab. Führt ein (zu) hoher Mindestlohn in erheblichem Umfang zu einem Abbau geringproduktiver Arbeitskräfte, so ist er nämlich zur Erreichung dieser beiden Regelungsziele offensichtlich ungeeignet. Die nunmehr arbeitslosen Arbeitnehmer würden dann überhaupt keinen Lohn mehr erhalten und wären vollumfänglich auf staatliche Transferleistungen angewiesen. Und der Sozialstaat würde nicht entlastet, sondern vielmehr zusätzlich belastet.

II. Funktionsgerechtigkeit und Kohärenz von Mindestlohnabschlägen

6. Der gesetzliche Mindestlohn ist danach funktionsgerecht, wenn die Arbeitgeber höhere Löhne zahlen können, ohne dass dadurch – dauerhaft und großflächig – Arbeitsplätze vernichtet werden. Umgekehrt ist er dysfunktional und zur Erreichung dieser beiden Regelungsziele offensichtlich ungeeignet, wenn er erkennbar negative Beschäftigungseffekte im Niedriglohnssektor hat und in erheblichem Umfang zu einem Abbau geringproduktiver Arbeitskräfte führt.
7. Folgerichtig hat sich die Mindestlohnkommission bei ihrem Anpassungsvorschlag gem. § 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG maßgeblich an der „Produktivität“ der Arbeitsleistung zu orientieren, „um Beschäftigung nicht zu gefährden“. Entscheidend ist damit für die Höhe des Mindestlohns, ob die Arbeitgeber

höhere Löhne zahlen können, ohne dass dadurch dauerhaft und in erheblichem Umfang Arbeitsplätze vernichtet werden. Zu untersuchen ist daher insbesondere, ob die mit einem Mindestlohn verbundenen Lohnerhöhungen über die Preise an die Verbraucher weitergereicht oder anderweitig quersubventioniert werden können.

8. Das MiLoG bestimmt de lege lata keine absolute, d. h. keine ausnahmslos für alle Arbeitnehmer geltende Lohnuntergrenze. Dies zeigt bereits die Existenz gesetzlicher Ausnahmen vom persönlichen Anwendungsbereich in § 22 MiLoG. So sieht etwa § 22 Abs. 4 MiLoG eine Mindestlohnausnahme für langzeitarbeitslose Arbeitnehmer vor, da diese – typisiert betrachtet – weniger produktiv und dadurch objektiv benachteiligt sind, so dass deren Marktzutrittschancen durch einen (zu hohen) Mindestlohn gefährdet sind. Weiter enthielt § 24 MiLoG a. F. sogar (vorübergehende) branchenbezogene Ausnahmen bzw. Abschläge vom Mindestlohn. Schließlich ist die Mindestlohnkommission nach § 9 Abs. 4 MiLoG verpflichtet, die beschäftigungsrelevanten Auswirkungen des Mindestlohns laufend und branchenspezifisch zu evaluieren und die Bundesregierung darüber zu unterrichten. Diese branchenspezifische Evaluations- wie Berichtspflicht der Kommission kann aber nur bedeuten, dass der Gesetzgeber branchenspezifisch tätig werden soll bzw. darf, wenn branchenspezifische Fehlentwicklungen durch einen zu hohen Mindestlohn festzustellen sind.
9. Damit trägt das MiLoG branchenspezifisch dem Umstand Rechnung, dass ein zu hoher und damit nicht (arbeits-)marktkonformer Mindestlohn steigende Arbeitslosigkeit verursacht und dadurch die beiden legitimen Regelungsziele des MiLoG – Schutz der sozialen Sicherungssysteme wie der Privatautonomie der Niedriglohnempfänger – nicht nur verfehlen, sondern gerade konterkarieren würde.
10. Ein Mindestlohnabschlag für besonders mindestlohn betroffene Branchen, Regionen oder Tätigkeiten ist unter bestimmten Voraussetzungen verfassungsrechtlich nicht nur zulässig, sondern mitunter sogar geboten.

11. Einen Mindestlohnabschlag für eine bestimmte Branche, Region und/oder Tätigkeiten darf der Gesetzgeber aufgrund seines besonders weiten arbeitsmarktpolitischen Gestaltungs-, Einschätzungs- und Prognosespielraums jedenfalls dann statuieren, wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür bestehen, dass diese Voraussetzungen vorliegen:
 - a. Zum einen greift der Mindestlohn branchen- und/oder tätigkeitsspezifisch überproportional stark in schutzwürdige (Grund-)Rechtspositionen ein und bedeutet damit ein „Sonderopfer“ für die betroffenen Grundrechtsträger.
 - b. Zum anderen kann der Mindestlohn seine Regelungsziele branchen- und/oder tätigkeitsspezifisch nicht oder nur eingeschränkt erreichen.
12. Ein Mindestlohnabschlag ist hier nicht nur *geeignet*, schwerwiegende und unverhältnismäßige Grundrechtseingriffe durch den gesetzlichen Mindestlohn einzelfallgerecht abzumildern, ohne die Funktionsfähigkeit des Mindestlohns zu gefährden. Ein branchenspezifischer Abschlag ist hier regelmäßig auch *erforderlich*, weil er das relativ mildeste (Korrektur-)Mittel ist: Eine vollständige Mindestlohnausnahme für eine Branche wäre nämlich regelmäßig unverhältnismäßig, weil die betroffenen Arbeitnehmer dann gar keinen Mindestlohnschutz mehr erhielten. Und eine generelle Absenkung des Mindestlohns wäre ersichtlich überschießend, weil diese dann für alle Branchen gelten würde und damit auch für diejenigen Branchen, die den Mindestlohn problemlos zahlen können.
13. Danach ist ein moderater und branchenspezifischer Mindestlohnabschlag nur für *Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft* funktionsgerecht und kohärent und damit – vorbehaltlich der abschließenden Prüfung der einschlägigen Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote – zulässig.
 - a. Zunächst sind die deutschen Sonderkulturbetriebe aus externen, (branchen-)spezifischen und gerade nicht selbst zu vertretenden Gründen besonders mindestlohn betroffen. Sie zahlen die niedrigen Löhne also nicht, um sich auf Kosten ihrer Saisonbeschäftigten zu bereichern; vielmehr zahlen sie diese, weil der „Markt“ schlicht

keine höheren Löhne (mehr) hergibt. Für die niedrigen Löhne und die besondere „Mindestlohn Betroffenheit“ des saisonalen Obst-, Gemüse- und Weinbaus ist damit die (zu) geringe Produktivität der erbrachten Arbeitsleistungen ursächlich.

- b. Weiter bestehen hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass diese Sonderkulturbetriebe die aktuellen – erheblichen und überdurchschnittlichen – Mindestloohnerhöhungen aus branchenspezifischen Gründen nicht oder allenfalls nur sehr begrenzt kompensieren können. Die jüngsten Mindestloohnerhöhungen überschreiten damit offenbar die (Grenz-)Produktivität der Arbeitsplätze der Saisonbeschäftigten, so dass zahlreiche kleine und mittlere Unternehmen aufgrund ihrer fehlenden Wettbewerbsfähigkeit den (hand-)arbeitsintensiven Anbau von Sonderkulturen in Deutschland aufgeben und größere Unternehmen ihre Produktion ins Ausland verlegen (müssen).
 - c. Der Anbau von Sonderkulturen droht somit in Deutschland großflächig zu verschwinden und die dortigen Arbeitsplätze drohen entsprechend verloren zu gehen.
14. Der aktuell erhöhte gesetzliche Mindestlohn greift damit zum einen besonders schwerwiegend und überproportional in die schutzwürdigen (Grund-)Rechtspositionen der Sonderkulturbetreiber und der von diesen beschäftigten Saisonbeschäftigten ein; er bedeutet damit ein branchenspezifisches „Sonderopfer“.
15. Weiter lassen sich die Regelungsziele des MiLoG bei Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft branchenspezifisch nicht oder nur eingeschränkt verwirklichen; der gesetzgeberische Regelungszweck würde bei ihnen also verfehlt.
- a. Der aktuelle Mindestlohn ist nicht mehr branchenkonform und schützt die Arbeitsvertragsfreiheit der Saisonbeschäftigten daher nicht mehr, sondern gefährdet deren Arbeitsplätze. Entsprechend wird der Sozialstaat durch ihn nicht entlastet, sondern vielmehr zusätzlich belastet.

- b. Unabhängig davon lässt sich dieses zweite Regelungsziel des MiLoG, das Beitragsaufkommen für die deutschen Sozialversicherungssysteme durch angemessene Mindestlöhne zu gewährleisten, bei den Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft schon deshalb nicht erreichen, weil diese typischerweise *sozialversicherungsfrei* beschäftigt werden.
 - c. Schließlich kann der Mindestlohn hier keine Existenzsicherungsfunktion erfüllen, weil die Tätigkeit der Saisonbeschäftigten in der Regel nur Nebenerwerb und damit nicht deren Haupteinnahmequelle ist.
16. Der (moderate) Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft gewährleistet, dass die Mindestloohnhöhe hier wieder marktkonform ist, so dass Arbeitsproduktivität und Mindestloohnhöhe korrespondieren und negative Beschäftigungseffekte vermieden werden. Dabei garantiert er den Saisonbeschäftigten weiterhin eine verbindliche Lohnuntergrenze und schützt diese so effektiv vor einem etwaigen Lohnunterbietungswettbewerb der Arbeitgeber zu ihren Lasten. Darüber hinaus sichert der Mindestlohnabschlag die nationale Selbstversorgung mit Obst und Gemüse und trägt so zur „Sicherung der Volksernährung“ bei, die ein „Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges“ (BVerfGE 25, 1 Rn. 35) ist.
17. Der Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft ist damit geeignet und erforderlich, die Grundrechtseingriffe abzumildern, ohne die Funktionsfähigkeit des Mindestlohns zu gefährden. Die mindestlohninduzierten und existenziellen „Zielkonflikte zwischen Lohnpolitik, Ernährungssicherheit und dem Erhalt regionaler Wertschöpfungsketten“ (LT-Drs. 17/9231 v. 24.7.2025, S. 3) im deutschen Obst-, Gemüse- und Weinbau lassen sich so angemessen lösen.
18. Ob und inwieweit der Mindestabschlag deshalb sogar verfassungsrechtlich *geboten* ist, weil sich der aktuell deutlich erhöhte Mindestlohn bereits so gravierend negativ auf die deutschen Sonderkulturbetriebe auswirkt, dass

der Gesetzgeber hier korrigierend eingreifen muss, können wir aufgrund der uns vorliegenden Informationen hingegen nicht beurteilen.

III. Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote

19. Der Mindestlohnabschlag muss dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG genügen; danach muss die Ungleichbehandlung der Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft gegenüber sonstigen Beschäftigten gerechtfertigt sein.

- a. Es gilt hierbei ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter Prüfungsmaßstab, dessen konkreter Inhalt im Einzelfall zu bestimmen ist. Der hier anzulegende Prüfungsmaßstab ist insbesondere aufgrund der Sachbezogenheit, der fehlenden Nähe zu den personenbezogenen Merkmalen des Art. 3 Abs. 3 GG und der Verfügbarkeit des Differenzierungsmerkmals für die Betroffenen weniger streng und die Ungleichbehandlung daher nur am sog. Willkürverbot zu messen.
- b. Aber selbst einer „strengen“ Verhältnismäßigkeitsprüfung hält diese Unterscheidung stand.
 - i. Der Gesetzgeber verfolgt schon mit der funktionsgerechten Ausgestaltung des Mindestlohns durch branchen- bzw. tätigkeitsbezogene Abschläge ein legitimes Ziel; insbesondere das Ziel, „Beschäftigung nicht zu gefährden“ (§ 9 Abs. 2 S. 1 MiLoG).
 - ii. Daneben verfolgt der Gesetzgeber, der einen Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft statuiert, mit der Sicherung des Selbstversorgungsgrades ein legitimes Ziel, nämlich den Obst-, Gemüse- und Weinanbau in Deutschland zu erhalten und auszubauen.
 - iii. Der Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft ist auch geeignet und erforderlich, um die Versorgungssicherheit der deutschen Bevölkerung mit Obst,

Gemüse und Wein zu gewährleisten und ein weiterhin funktionales Mindestlohnsystem aufrechtzuerhalten.

- iv. Der Mindestlohnabschlag ist schließlich auch angemessen, da er Ausdruck einer „grundrechtsschonenden“ und kohärenten Ausgestaltung der geltenden Mindestlohnkonzeption ist. Zum einen bleibt den Saisonbeschäftigten hier ein angemessener Mindestschutz durch den weiterhin gesicherten Mindestlohnsatz i. H. v. 80% erhalten, wodurch „Lohndumping“ zu ihren Lasten verhindert werden kann. Zum anderen mildert dieser die besonders gravierenden Grundrechtseingriffe zu Lasten der Obst-, Gemüse- und Weinbauern ab. Diese lassen sich ohnehin schon kaum rechtfertigen, da der Mindestlohn seine (wesentlichen) Funktionen bei den Saisonbeschäftigten in der Landwirtschaft aus den genannten Gründen nicht oder nur eingeschränkt erfüllen kann. Zudem ist der Erhalt und Ausbau der nationalen Selbstversorgung zur „Sicherung der Volksernährung“ ein „Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges“ (BVerfGE 25, 1 Rn. 35).
 - c. Der bloßen Willkürkontrolle hält die Differenzierung erst recht stand. Schon die (branchen-)spezifischen Umstände in der Landwirtschaft und die hier durch den Mindestlohn verursachte problematische Wettbewerbssituation ist ein sachlicher Grund für die branchenspezifische Sonderregelung. Die Ungleichbehandlung der Saison- gegenüber den Vollzeitbeschäftigten innerhalb der Landwirtschaft ist ebenfalls sachlich begründet durch die hier typischerweise verfehlten Regelungsziele des MiLoG, die durch sie verursachte „Mindestlohn Betroffenheit“ der Sonderkulturbetriebe und zudem durch deren – gesetzlich vielfach anerkannte – Sonderstellung auf Grund der Eigenart ihrer Tätigkeit.
20. Unionsrechtlich ist der Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte an mehreren primär- und sekundärrechtlichen Vorschriften zu messen.

- a. Zunächst muss die Arbeitnehmerfreizügigkeit und der hierbei bestehende Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 45 Abs. 2 AEUV bzw. Art. 7 Abs. 1 Freizügigkeits-VO beachtet werden.
 - i. Eine unmittelbare Diskriminierung liegt nicht vor, da die Regelung nicht an die Staatsangehörigkeit angeknüpft. Es könnte allenfalls eine mittelbare Ungleichbehandlung vorliegen, wenn man es für ausreichend erachtet, dass von der Regelung offenbar besonders EU-Ausländer betroffen sind.
 - ii. Sofern man eine mittelbare Diskriminierung annimmt, ist diese jedenfalls gerechtfertigt. Hier ist die funktionale und kohärente Ausgestaltung des Mindestlohns, der insbesondere Beschäftigung nicht gefährdet, als legitimes Schutzziel anzuerkennen. Der EuGH gewährt dem nationalen Gesetzgeber auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik ein weites Ermessen. Legitimes Schutzziel ist zudem die – primärrechtlich anerkannte – Sicherstellung der Lebensmittelversorgung, insbesondere für den Krisenfall.
 - iii. Um den aktuellen Selbstversorgungsgrad zumindest zu erhalten, ist der reduzierte Mindestlohnsatz ein geeignetes Mittel; und mit der Beschränkung auf einen Abschlag in Höhe von 20% geht diese Benachteiligung auch nicht über das erforderliche Maß hinaus. Gleiches gilt für die funktionale und kohärente Ausgestaltung des Mindestlohns.
- b. Nach Art. 6 Abs. 1 der Mindestlohn-RL sind Mindestlohnabschläge grundsätzlich zulässig. Der Regelungsgehalt der Norm ist – wenn überhaupt – darauf beschränkt, ein Verhältnismäßigkeitserfordernis zu statuieren. Insoweit bestehen auch hier die im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit dargestellten legitimen Ziele und der Mindestlohnabschlag ist geeignet und erforderlich, um diese zu erreichen.

- c. Das in der Saisonarbeiter-RL normierte Gleichbehandlungsgebot fordert nur die Gleichbehandlung drittstaatsangehöriger Saisonarbeiter mit den inländischen. Hiergegen verstößt der für alle Saisonbeschäftigten in Landwirtschaft geltende Mindestlohnabschlag gerade nicht. Ein darüberhinausgehendes mittelbares Benachteiligungsverbot ist der Saisonarbeiter-RL nicht zu entnehmen.
- d. Der Mindestlohnabschlag für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft verstößt schließlich nicht gegen das Diskriminierungsverbot aus § 4 Nr. 1 der im Anhang zur Befristungs-RL enthaltenen Befr-RV. Danach ist eine Schlechterstellung, die nur auf Grund der Befristung erfolgt, grundsätzlich verboten. Um die Schlechterstellung festzustellen, ist ein Vergleich vorzunehmen und den befristet Beschäftigten eine taugliche Vergleichsgruppe unbefristet Beschäftigter gegenüberzustellen. Eine solche ist bei den Saisonbeschäftigten auf Grund des nur saisonalen Arbeitsanfalles bereits nicht vorhanden. Zudem beruht die Ungleichbehandlung auch nicht ausschließlich auf der Befristung als solcher. Schließlich wäre eine etwaige Schlechterstellung durch die Gründe, die bei Art. 45 Abs. 2 AEUV genannt wurden, sachlich gerechtfertigt.
- e. Weitergehende Anforderungen ergeben sich auch nicht aus Art. 18 AEUV und Art. 20, 21 GRCh.

IV. Ergebnis

Folglich ist es unseres Erachtens verfassungs- wie unionsrechtlich zulässig, dass der deutsche Gesetzgeber einen Mindestlohnabschlag i. H. v. 20% (nur) für Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft im MiLoG normiert, wobei der Mindestlohn für diese in jedem Fall bei mindestens 12,82 € brutto je Zeitstunde liegen muss.

D. Literaturverzeichnis

Barczak, Tristan: Mindestlohngesetz und Verfassung, RdA 2014, 290-298.

Bayreuther, Frank: Mindestloohnerhöhung per Gesetz und Tarifaufonomie, SR 2023, 42-49.

Bayreuther, Frank: Der gesetzliche Mindestlohn, NZA 2014, 865-873.

Bayreuther, Frank: Gesetzlicher Mindestlohn und sittenwidrige Arbeitsbedingungen, NJW 2007, 2022-2025.

BeckOK Arbeitsrecht: Christian Rolfs/Richard Giesen/Miriam Meßling/Peter Udsching (Hrsg.), 78. Edition, Stand: 1.12.2025 (zitiert: BeckOK ArbR/Verfasser).

BeckOK Sozialrecht: Christian Rolfs/Richard Giesen/Miriam Meßling/Peter Udsching (Hrsg.), 79. Edition, Stand: 1.12.2025 (zitiert: BeckOK SozR/Verfasser).

BeckOK Grundgesetz: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), 64. Edition, Stand 15.11.2025 (zitiert: BeckOK GG/Verfasser).

BeckOGK Sozialrecht (beck-online.GROSSKOMMENTAR: Kasseler Kommentar SGB IV): Anne Körner/Martin Krasney/Bernd Mutschler/Christian Rolfs (geshf.)(Hrsg.), Stand: 15.2.2026 (zitiert: BeckOGK SGB IV/Verfasser).

Bendrick, Salome: Der „europäische“ Mindestlohn – Zwischen Kompetenzsperre, Umsetzungsproblematik und Regelungschance, ZESAR 2024, 163-169.

Bepler, Klaus: Problematische Arbeitsverhältnisse und Mindestlohn, in: Georg Annuß (Hrsg.), Festschrift für Reinhard Richardi zum 70. Geburtstag, München 2007, S. 189-203 (zitiert: Bepler FS Richardi (2007)).

Bepler, Klaus: Stärkung der Tarifaufonomie – Welche Änderungen des Tarifvertragsrechts empfehlen sich?, Gutachten für den 70. Deutschen Juristentag in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des

70. Deutschen Juristentages Hannover 2014, Bd. I, Gutachten, München 2014. (zitiert: Bepler, Stärkung der Tarifautonomie – Welche Änderungen des Tarifvertragsrechts empfehlen sich?, Gutachten zum 70. Deutschen Juristentag (2014)).

Bieback, Karl-Jürgen: Rechtliche Probleme von Mindestlöhnen, insbesondere nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, RdA 2000, 207-216.

Boecken, Winfried/Düwell, Franz Josef/Diller, Martin/Hanau, Hans (Hrsg.): Nomos Kommentar Gesamtes Arbeitsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2023 (zitiert: NK-ArbR/Verfasser).

Bonner Kommentar zum Grundgesetz: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), 233. Ergänzungslieferung, Heidelberg 2025 (zitiert: BK-GG/Verfasser).

Britz, Gabriele: Der allgemeine Gleichheitssatz in der Rechtsprechung des BVerfG, NJW 2014, 346-351.

Callies, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl., München 2021 (zitiert: Callies/Ruffert/Verfasser).

Caspers, Georg: Mindestlohn und Tarifautonomie, in: Volker Rieble/Abbo Junker/Richard Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung, München 2011, S. 147-163. (zitiert: Caspers, Mindestlohn und Tarifautonomie, in: Rieble/Junker/Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung (2011)).

Dieterich, Thomas: Tarifautonomie: Altes Modell – neue Realität, KJ 2008, 71-81.

Di Fabio, Udo: Mindestlohn und Pressefreiheit: Zu den Auswirkungen eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns auf den Pressevertrieb deutscher Zeitungshäuser, Gutachten, Bundesverbandes Deutscher Zeitungsverleger, 2014 (zitiert: Di Fabio, Mindestlohn und Pressefreiheit (2014)).

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert: Matthias Herdegen/Hans H. Klein (geschf. Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 108. Aufl., München 2025 (zitiert: Dürig/Herzog/Scholz, GG/Verfasser).

Düsing, Mechthild/Martínez, José (Hrsg.): Agrarrecht, 2. Aufl., München 2022 (zitiert: Düsing/Martínez/Verfasser AgrarR).

Düwell, Franz Josef/Schubert, Jens (Hrsg.): Mindestlohn-Gesetz Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2017 (zitiert: HK-MiLoG/Verfasser).

Engels, Andreas: Verfassungsrechtliche Determinanten staatlicher Lohnpolitik, JZ 2008, 490-498.

Epping, Volker, Lenz, Sebastian, Leydecker, Philipp, Grundrechte, 10. Aufl., 2024 Berlin (zitiert: Epping/Lenz/Leydecker, Grundrechte).

Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht: Rudi Müller-Glöge/Christian Rolfs/Inken Gallner/Ingrid Schmidt (Hrsg.), 16. Aufl., München 2026 (zitiert: ErfK/Verfasser).

Fischer-Lescano, Andreas: Verfassungs-, völker- und europarechtlicher Rahmen für die Gestaltung von MindestlohnAusnahmen, in: Andreas Fischer-Lescano/ Ulrich Preis/Daniel Ulber (Hrsg.), Verfassungsmäßigkeit des Mindestlohns, Baden-Baden 2015, S. 17-58 (zitiert: Fischer-Lescano, MindestlohnAusnahmen (2014)).

Forkel, Hans-Walter: Ein allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn ist als Sonderabgabe der Arbeitgeber mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, BB 2011, 1209-1212.

Franke, Alexandra: Lohnwucher – auch ein arbeitsrechtliches Problem, Berlin 2003 (zitiert: Franke, Lohnwucher (2003)).

Franzen, Martin: Die Nichtigkeitsklage des Königreichs Dänemark in Bezug auf die EU-Mindestlohnrichtlinie 2022/2041, EuZA 2026, 73-88.

Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut: Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 5. Aufl., München 2024 (zitiert: EuArbRK/Verfasser).

Giesen, Richard: Staatslohn statt Tariflohn – Zur geplanten Einführung eines staatlichen Mindestlohns unter Ausschluss der Mindestlohnkommission, ZfA 2022, 346-375.

Giesen, Richard: Rechtspolitik des Mindestlohns, in: Jens M. Schubert (Hrsg.), Anforderungen an ein modernes kollektives Arbeitsrecht, Festschrift für Otto Ernst Kempfen, Baden-Baden 2013, S. 216-234 (zitiert: Giesen FS Kempfen (2013)).

Grzeszick, Bernd: Ausnahmen vom gesetzlichen Mindestlohn: Verfassungsrechtlich zulässiger Kompromissweg?, ZRP 2014, 66-69.

Grzeszick, Bernd: Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen zum gesetzlichen Mindestlohn, Gutachten, Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.), München 2014 (zitiert: Grzeszick, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen zum gesetzlichen Mindestlohn (2014)).

Hanau, Hans: Mindestlohn und Natur des Arbeitsverhältnisses, ZfA 2012, 269-290.

Hanau, Peter: Das Gesetz zur Verhinderung von Mindestarbeitsbedingungen – und danach, in: Jens M. Schubert (Hrsg.), Anforderungen an ein modernes kollektives Arbeitsrecht: Festschrift für Otto Ernst Kempfen, Baden-Baden 2013, S. 235-251 (zitiert: P. Hanau FS Kempfen (2013)).

Henssler, Martin: Mindestlohn und Tarifrecht, RdA 2015, 43-56.

Henssler, Martin/Sittard, Ulrich: Flexibler Mindestlohn durch Konkretisierung des Sittenwidrigkeitstatbestands – Zugleich Besprechung zum Urteil BAG v. 26.4.2006 – 5 AZR 549/05, RdA 2007, 159-165.

Henssler, Martin/Willemsen, Heinz Josef/Kalb, Heinz-Jürgen: Arbeitsrecht Kommentar, 11. Aufl., Köln 2024 (zitiert: Henssler/Willemsen/Kalb, ArbR/Verfasser).

Huschik, Gwendolyn/Kunert, Astrid/Mangold, Ulrike/Krämer, Lisa/Ehrentraut, Oliver/Weinelt, Heidrun: Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“, Freiburg/München 2022 (zitiert: Huschik/Kunert/Mangold/Krämer/Ehrentraut/Weinelt, Abschlussbericht „Gesetzlicher Mindestlohn und Saisonbeschäftigung – Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission“ (2022)).

Huster, Stefan: Rechte und Ziele – Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, Berlin 1993 (zitiert: Huster, Rechte und Ziele (1993)).

Jacobs, Matthias: Entgeltfindung zwischen Markt und Staat – Bemerkungen zur aktuellen Diskussion um einen gesetzlichen Mindestlohn, in: Helmut Kohl/Friedrich Kübler/Claus Ott/Karsten Schmidt (Hrsg.), Zwischen Markt und Staat – Gedächtnisschrift für W. Rainer Walz, Köln, München 2008, S. 289-306 (Jacobs GS Walz (2008)).

Jarass, Hans Dieter: Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl., München 2021 (zitiert: Jarass, GRCh).

Jarass, Hans-Dieter/Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Aufl., München 2024 (zitiert: Jarass/Pieroth/Verfasser).

Jost, Isabel: Jugend ohne Mindestlohn, Baden-Baden 2019 (zitiert: Jost, Jugend ohne Mindestlohn (2019)).

Kaufmann, Muriel: Teilnichtigkeit der Mindestlohn-RL, ArbRAktuell 2025, 517.

Klein, Thomas: Mindestlohnausnahmen für Saisonarbeitskräfte, ZESAR 2025, 458-466.

Kocher, Eva: Mindestlöhne und Tarifautonomie – Festlegung allgemeiner Mindestentgelte durch Verbindlicherklärung nach AEntG?, NZA 2007, 600-604.

Lakies, Thomas: Gesetzlicher Mindestlohn: Zur Legitimation der Staatsintervention gegen Niedriglöhne, AuR 2013, 69-74.

Latzel, Clemens: Zeitgeringfügige Beschäftigung und Berufsmäßigkeit, NZS 2022, 281-288.

Lembke, Mark: Das Mindestlohngesetz und seine Auswirkungen auf die arbeitsrechtliche Praxis, NZA 2015, 70-78.

Lesch, Hagen: Mindestlohn, Mindestlohnanpassung und Tarifaufonomie: Eine institutionenökonomische Perspektive, SR 2023, 50-60.

Lobinger, Thomas: Arbeitsverfassung und gesetzlicher Mindestlohn, ZFA 2016, 99-150.

Lobinger, Thomas: Stärkung oder Verstaatlichung der Tarifaufonomie?, JZ 2014, 810-821.

Lobinger Thomas: Mindestlohn und Menschenwürde, in: Michael Anderheiden/Stephan Kirste/Rainer Keil/Jan Philipp Schaefer (Hrsg.), Verfassungsvoraussetzungen: Gedächtnisschrift für Winfried Brugger, Tübingen 2013, S. 355-385. (zitiert: Lobinger GS Brugger (2013)).

Löwisch, Manfred: Aufgaben der Rechtswissenschaft in der Arbeitsrechtspolitik, dargestellt am Beispiel der Mindestlohngesetzgebung, in: Ulrich Baack/Friedrich Hauck/Ulrich Preis/Volker Rieble/Gerhard Röder/Achim Schunder (Hrsg.), Festschrift für Jobst-Hubertus Bauer zum 65. Geburtstag, München 2010, S. 693-703 (zitiert: Löwisch FS Bauer (2010)).

Löwisch, Manfred/Rieble, Volker: Tarifvertragsgesetz, 4. Aufl., München 2017 (zitiert: Löwisch/Rieble TVG).

Martínez, José: Ernährungssicherung und Verfassung, Baden-Baden 2025 (zitiert: Martínez, Ernährungssicherung und Verfassung (2025)).

Maurer, Hartmut/Schwarz, Kyrill-Alexander: Staatsrecht I, 7. Aufl., München 2023 (zitiert: Maurer/Schwarz, StaatsR I).

Moll, Wilhelm: Staatliche Vergütungsregulierung zwischen Tarifaufonomie und Gemeinschaftsrecht, RdA 2010, 321-337.

Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht: Heinrich Kiel/Stefan Lunk/Hartmut Oetker (Hrsg.), Band 1, Individualarbeitsrecht I, 6. Aufl., München 2024 (zitiert: MHdB ArbR/Verfasser).

Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: Jürgen Sacker/Roland Rixecker/Hartmut Oetker/Bettina Limperg/Claudia Schubert (Hrsg.), Band 5, 9. Aufl., München 2023 (zitiert: MüKoBGB/Verfasser).

Nassibi, Ghazaleh: Sicherung des Existenzminimums durch Entlohnung im Arbeitsverhältnis?, AuR 2012, 305-311.

Nassibi, Ghazaleh: Schutz vor Lohndumping in Deutschland: Eine Untersuchung des Arbeitsrechts, Arbeitsstrafrechts und Arbeitsvölkerrechts, Baden-Baden 2012 (zitiert: Nassibi, Schutz vor Lohndumping in Deutschland (2012)).

Nettesheim, Martin (Hrsg.): Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 89. Ergänzungslieferung, München 2025 (zitiert: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Verfasser).

Pant, Benjamin: Tarifaufonomie und Mindestlohn, RdA 2025, 104-119.

Picker, Christian: Funktionalität des gesetzlichen Mindestlohns, RdA 2025, 269-287.

Picker, Christian: Niedriglohn und Mindestlohn, RdA 2014, 25-36.

Picker, Christian/Sausmikat, Philipp: Ausnahmsweise Mindestlohn?, NZA 2014, 942-947.

Preis, Ulrich/Ulber, Daniel: Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, in: Andreas Fischer-Lescano/Ulrich Preis/Daniel Ulber (Hrsg.), Verfassungsmäßigkeit des Mindestlohns, Baden-Baden 2015, S. 59-219 (zitiert: Preis/Ulber, Die Verfassungsmäßigkeit des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns (2015)).

Preis, Ulrich/Sagan, Adam (Hrsg.): Europäisches Arbeitsrecht, 2. Aufl., Köln 2019 (zitiert: Preis/Sagan/Verfasser, EurArbR)

Reichold, Hermann: Arbeitsrecht, 8. Aufl., München 2026 (zitiert: Reichold, Arbeitsrecht).

Rieble, Volker: Funktionalität allgemeiner und sektoraler Mindestlöhne, in: Volker Rieble/Abbo Junker/Richard Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung, München 2011, S. 17-41 (zitiert: Rieble, Funktionalität allgemeiner und sektoraler Mindestlöhne, in: Rieble/Junker/Giesen (Hrsg.), Mindestlohn als politische und rechtliche Herausforderung (2011)).

Rieble, Volker/Klebeck, Ulf: Gesetzlicher Mindestlohn?, ZIP 2006, 829–837.

Rieble, Volker/Picker, Christian: Lohnwucher, ZFA 2014, 153-214.

Riechert, Christian/Nimmerjahn, Lutz: Mindestlohngesetz Kommentar, 2. Aufl., München 2017 (zitiert: Riechert/Nimmerjahn, MiLoG).

Riesenhuber, Karl: (Hrsg.) Europäische Methodenlehre, 4. Aufl., Berlin 2021 (zitiert: Riesenhuber EurMethodenlehre-HdB)

Rudkowski, Lena: Europäische Rechtsetzung zum Mindestlohn, ZFA 2024, 181-224.

Sagan, Adam: Nichtigkeitsklage gegen Richtlinie über angemessene Mindestlöhne zum Teil erfolgreich: Anmerkung zu EuGH v. 11.11.2025 – C-19/23, ZIP 2025, 3062-3063.

Sagan, Adam/Witschen, Stefan/Schneider, Christopher: Der Kommissionsvorschlag für angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, ZESAR 2021, 103-111.

Schaub, Günter (Begr.): Arbeitsrechts-Handbuch, 21. Aufl., München 2025 (zitiert: Schaub ArbR-HdB/Verfasser).

Schmid, Matthias: Europäischer Mindestlohn, Baden-Baden 2025 (zitiert: Schmid, Europäischer Mindestlohn (2025)).

Schorkopf, Frank: Verfassungsrechtlicher Vertrauensschutz und das Mindestlohn-erhöhungsgesetz, ZFA 2022, 308-345.

Schreiner, Paul/Sura, Stephan: Zehn Jahre Mindestlohngesetz – Beobachtungen zu einem unauffälligen Gesetz, NZA 2025 18-23.

Schubert, Claudia: Tarifautonomie und gesetzlicher Mindestlohn als Elemente einer sozialen Marktwirtschaft, in: Detlev Joost/Hartmut Oetker/Marian Paschke (Hrsg.), Selbstverantwortete Freiheit und Recht, Festschrift für Franz Jürgen Säcker zum 80. Geburtstag, München 2021, S. 167-179 (zitiert: Schubert FS Säcker (2021)).

Schubert, Claudia/Brameshuber, Elisabeth/Friedrich, Michael: Europäisches Arbeitsrecht, 7. Aufl., Wien 2025 (zitiert: Schubert/Brameshuber/Friedrich Eu-Arb).

Schunder, Achim: Der Mindestlohn - auch eine Frage der Ehre!, ZRP 2007, 169.

Schwabe, Jürgen: Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte: zur Einwirkung der Grundrechte auf den Privatrechtsverkehr, München 1971 (zitiert: Schwabe, Die sogenannte Drittwirkung der Grundrechte (1971)).

Schwarze, Roland: Staatliche Entgeltregulierung und privatautonome Entgeltgestaltung, SR 2018, 131-143.

Sittard, Ulrich: Verfassungs- und europarechtliche Anmerkungen zu den Mindestlohnbeschlüssen des Deutschen Juristentags, NZA 2010, 1160-1162.

Sodan, Helge/Zimmermann, Markus: Tarifvorrangige Mindestlöhne versus Koalitionsfreiheit, NJW 2009, 2001-2006.

Thüsing, Gregor: Gedanken zum Mindestlohn, in: Malte Creutzfeldt/Peter Hahnau/Gregor Thüsing/Helmut Wißmann (Hrsg.), Arbeitsgerichtsbarkeit und

Wissenschaft: Festschrift für Klaus Bepler zum 65. Geburtstag, München 2012, S. 549-555 (zitiert: Thüsing FS Bepler (2012)).

Thüsing, Gregor: Mindestlohn im Spannungsverhältnis staatlicher und privatautonomer Regelung, ZfA 2008, 590-640.

Thüsing, Gregor/Hütter-Brungs, Gisela: Soziale Gerechtigkeit ultra vires – Kritische Anmerkungen zum Entwurf einer Mindestlohnrichtlinie, NZA 2021, 170-175.

Thüsing, Gregor/Tambour, Christian: Rechtswidriger Mindestlohn? – Teil 1, DB 2026, 254-264.

Thüsing, Gregor/Tambour, Christian: Rechtswidriger Mindestlohn? – Teil 2, DB 2026, 325-333.

Vedder, Christoph/Heintschel von Heinegg, Wolff (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2018 (zitiert: Vedder/Heintschel von Heinegg/Verfasser, EuR).

Waltermann, Raimund: Gesetzliche und tarifvertragliche Gestaltung im Niedriglohnsektor, NZA 2013, 1041-1048.

Waltermann, Raimund: Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? – Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme neuer Beschäftigungsformen und die wachsende Diskontinuität von Erwerbsbiographien?, Gutachten für den 68. Deutschen Juristentag, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 68. Deutschen Juristentages Berlin 2010, Bd. I, Gutachten, München 2010 (zitiert: Waltermann, Abschied vom Normalarbeitsverhältnis?, Gutachten zum 68. Deutschen Juristentag (2010)).

Wank, Rolf: Der Mindestlohn, RdA 2015, 88-94.

Wank, Rolf: Mindestlöhne – Begründungen und Instrumente, in: Jobst-Hubertus Bauer/Michael Kort/Thomas M. J. Möllers/Bernd Sandmann (Hrsg.), Festschrift für Herbert Buchner, München 2009, S. 898 – 915 (zitiert: Wank FS Buchner (2009)).

Wank, Rolf: Gedanken zur Lohngerechtigkeit, in: Thomas Dieterich/Martine Le Friant/Luca Nogler/Katsutoshi Kezuka/Heide Pfarr (Hrsg.), Individuelle und kollektive Freiheit im Arbeitsrecht: Gedächtnisschrift für Ulrich Zachert, Baden-Baden 2010, S. 453-468 (zitiert: Wank GS Zachert (2010)).

Wiedemann, Herbert: Das Arbeitsverhältnis als Austausch- und Gemeinschaftsverhältnis, Karlsruhe 1966 (zitiert: Wiedemann, Das Arbeitsverhältnis als Austausch- und Gemeinschaftsverhältnis (1966)).

Willemsen, Heinz Josef/Sagan, Adam: Mindestlohn und Grundgesetz Staatliche Lohnfestsetzung versus Tarifautonomie, NZA 2008, 1216-1222.

Wolf, Roland: Editorial: Tarifvertragsautonomie vor der Überlastung, ZFA 2022, 305-307.