

Gutachten

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

von Prof. Dr. iur. Christian Picker
unter Mitwirkung von Ass. iur. Jonas Lohrmann¹

– Auszug (S. 126-135) –

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 Niedriglohnsektor bekämpfen, der zu Lasten der Sozialversicherungssysteme wie der Privatautonomie der den Arbeitgebern strukturell unterliegenden Niedriglohnempfänger 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 teilnichtig erklärte – MiLo-RL der EU zugunsten einer gegenläufigen Mindestlohnkonzeption aufgegeben, wonach der Mindestlohn als living wage einen sozio-kulturell „angemessenen Lebensstandard“

¹ Das Gutachten wurde im Auftrag des Deutschen Bauernverbandes e. V. (DBV), des Gesamtverbandes der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände e. V. (GLFA), der Bundesvereinigung der Erzeugerverbände Obst und Gemüse e. V. (BVEO), des Deutschen Raiffeisenverbandes e. V. (DRV), des Deutschen Weinbauverbandes e. V. (DWV), der Familienbetriebe Land und Forst e. V. (FaBLF), der Union der Deutschen Kartoffelwirtschaft e. V. (UNIKA) sowie des Zentralverbandes Gartenbau e. V. (ZVG) erstellt.

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 Mindestlohnabschlügen

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 Niedriglohnsektor 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 Mindestlohn Ausnahme 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 Niedriglohneempfänger – nicht nur verfehlen, sondern gerade konterkarieren würde.
10. Ein Mindestlohnabschlag für besonders mindestlohnbetroffene 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 mindestlohnbetroffen. 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 „Mindestlohnbetroffenheit“ 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 – Mindestlohnerhöhungen aus branchenspezifischen Gründen nicht oder allenfalls nur sehr begrenzt kompensieren können. Die jüngsten Mindestlohnerhöhungen 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 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“ 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 „Mindestlohnbetreffenheit“ 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.

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.