

–
Pressemitteilung
–

zur
**Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 3. Februar 2009**

über die Vorlage des Bayerischen Staatsministeriums des Innern,
betreffend den **Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens** über den „Entwurf eines
bayerischen Gesetzes über die Festsetzung des Mindestlohnes (Bayerisches
Mindestlohngesetz – BayMiLoG)“

I.

Gegenstand des Verfahrens ist die Frage, ob die gesetzlichen Voraussetzungen für die
Zulassung eines Volksbegehrens zur Einführung von Mindestlöhnen auf Landesebene gegeben
sind. Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat dies verneint und daher die Sache dem
Bayerischen Verfassungsgerichtshof zur Entscheidung gemäß Art. 64 Landeswahlgesetz
(LWG) vorgelegt.

II.

Das **Bayerische Staatsministerium des Innern** ist der Auffassung, es fehle an der
Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für den Erlass eines Bayerischen Mindestlohngesetzes.
Gesetzliche Vorgaben für den Arbeitslohn gehörten zum Arbeitsrecht und fielen in die
konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Länder könnten daher nur
Regelungen treffen, soweit der Bund von seiner Kompetenz noch keinen Gebrauch gemacht
habe. Mit dem Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (MiArbG) und dem
Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen
(Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG) habe der Bund jedoch bereits Regelungen zu
Mindestlöhnen erlassen. Jedenfalls im Anwendungsbereich dieser Gesetze seien
landesrechtliche Regelungen ausgeschlossen. Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens
beinhalte auch einen verfassungswidrigen Eingriff in die Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG, Art.
170 BV).

Der **Beauftragte des Volksbegehrens** hält die Voraussetzungen seiner Zulassung für
gegeben.

Dem Landesgesetzgeber stehe das Gesetzgebungsrecht für den Gesetzesantrag gemäß Art.
72 Abs. 1 GG zu. Die vom Bund geschaffenen Voraussetzungen für die staatliche Festsetzung
von Mindestlöhnen wiesen keineswegs zweifelsfrei jenen Grad an Vollständigkeit auf, der
erforderlich sei, um dem bayerischen Landesgesetzgeber den Weg zu einer flächendeckenden
Regelung der Mindestlöhne zu versperren. Der vom Bayerischen Staatsministerium des Innern

vorgenommenen Bewertung liege eine verfassungsrechtlich nicht haltbare extensive Interpretation der Zuständigkeitsvorschriften der Art. 70 ff. GG zugunsten des Bundes zugrunde. Diese Rechtsauffassung lasse die für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Gesetzgebung grundgesetzlich fixierte Prämisse außer Acht, nach der grundsätzlich vom Primat der Zuständigkeit der Länder auszugehen sei. Soweit es im Einzelfall Überschneidungen geben sollte, gelte der Vorrang des Bundesrechts gegenüber dem Landesrecht (Art. 31 GG).

Die im Entwurf für ein Bayerisches Mindestlohngesetz enthaltene Beschränkung der Tarifautonomie der Unternehmer sei verfassungsgemäß. Wenn und soweit die Tarifpartner nicht in der Lage seien, durch autonome Regelungen der Arbeitsbeziehungen den Schutz der abhängig Beschäftigten zu gewährleisten, sei es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, auch solche Fragen zu regeln, die Gegenstand von Tarifverträgen sein könnten. Die durch Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 151 Abs. 2 BV geschützte unternehmerische Freiheit sei ebenfalls nicht verletzt.

III.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 3. Februar 2009 entschieden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens nicht gegeben sind, weil der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG zur Festsetzung von Mindestlöhnen erschöpfend Gebrauch gemacht hat. Eine Gesamtwürdigung der im Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen (MiArbG) und im Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) enthaltenen Bestimmungen ergibt, dass Art. 72 Abs. 1 GG keinen Raum für die beabsichtigte landesrechtliche Regelung lässt.

Sondervotum:

Zwei Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs sind der Auffassung, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulassung des Volksbegehrens gegeben sind.

Zur Entscheidung im Einzelnen:

A. Der Verfassungsgerichtshof hat gemäß Art. 67 BV in Verbindung mit Art. 64 Abs. 1 Satz 1 LWG über die Zulassung des Volksbegehrens zu entscheiden.

1. In ständiger Rechtsprechung misst er den Gesetzentwurf des Volksbegehrens nicht nur an der Bayerischen Verfassung, sondern überprüft ihn auch daraufhin, ob er mit Bundesrecht, insbesondere mit den Kompetenznormen des Grundgesetzes, vereinbar ist. Dadurch sollen Volksbegehren vermieden werden, bei denen von vornherein ohne jeden ernsthaften Zweifel davon auszugehen ist, dass das Gesetz nach einer erfolgreichen Volksentscheid wegen Verstoßes gegen Bundesrecht vom Bundesverfassungsgericht oder vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof für nichtig erklärt werden müsste.

2. Die Überprüfung beschränkt sich darauf, ob der Landesgesetzgeber rechtlich zum Erlass der Regelungen befugt ist. Für die Entscheidung ist dagegen nicht maßgeblich, ob die umfassende Einführung von Mindestlöhnen arbeits- und sozialpolitisch wünschenswert wäre.

B. Der dem Volksbegehren zugrunde liegende Gesetzentwurf steht im Widerspruch zu Bundesrecht, da dem Landesgesetzgeber nach Art. 72 Abs. 1 GG die erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehlt. Bereits vorhandene bundesgesetzliche Normierungen entfalten Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Mindestlöhnen.

1. Zum einen ermöglicht das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen die Regelung von untersten Grenzen der Entgelte und sonstigen Arbeitsbedingungen für Wirtschaftszweige oder Beschäftigungsarten, für die Gewerkschaften oder Vereinigungen von Arbeitgebern nicht bestehen oder nur eine Minderheit der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber umfassen. Auf dieser Grundlage hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales jedoch bislang keinen Mindestlohn durch Rechtsverordnung festgesetzt.

Auch das Arbeitnehmer-Entsendegesetz enthält bundesgesetzliche Regelungen über die staatliche Festsetzung von Mindestlöhnen. Ist ein Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags gestellt, kann das Bundesministerium für Arbeit und Soziales durch Rechtsverordnung bestimmen, dass die Rechtsnormen dieses Tarifvertrags auf alle unter den Geltungsbereich fallenden, auch die nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer anwendbar sind. Durch Rechtsverordnung nach § 1 Abs. 3 a Satz 1 AEntG angeordnete Mindestlöhne gibt es derzeit in fünf Branchen: im Bauhauptgewerbe, im Dachdeckerhandwerk, im Maler- und Lackiererhandwerk, im Gebäudereinigerhandwerk und für die Briefdienstleistungen. Der Bundesgesetzgeber hat vor, demnächst in weiteren Bereichen Mindestlöhne einzuführen.

2. Der Bund hat im Hinblick auf die Festsetzung von Mindestlöhnen von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) erschöpfend Gebrauch gemacht. Eine Gesamtwürdigung der im Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und im Arbeitnehmer-Entsendegesetz enthaltenen Bestimmungen ergibt, dass Art. 72 Abs. 1 GG keinen Raum für die beabsichtigte landesrechtliche Regelung lässt. Ernsthafte Zweifel, die gegen diese Auslegung sprächen, sind nicht ersichtlich.

a) Das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen geht in § 1 Abs. 1 von dem Grundsatz aus, dass Entgelte und sonstige Arbeitsbedingungen in freier Vereinbarung zwischen den Tarifvertragsparteien durch Tarifverträge geregelt werden. Die staatliche Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen ist gemäß § 1 Abs. 2 des Gesetzes als Ausnahme zu dieser Regel und als Kann-Bestimmung konzipiert. Damit hat sich der Bundesgesetzgeber

zugleich ausdrücklich und bewusst gegen zwingende staatliche Mindestlöhne entschieden. Demgegenüber verpflichtet der Entwurf eines Bayerischen Mindestlohngesetzes für alle Branchen ohne Ausnahme zur Festsetzung von Mindestlöhnen durch bayerische Stellen. Der Vollzug des beabsichtigten Landesgesetzes würde daher den Zielen und der Konzeption des Bundesgesetzes zuwiderlaufen.

Allerdings gibt das Gesetz von 1952 – wie im Übrigen auch der Gesetzentwurf des Volksbegehrens – selbst keine konkreten Mindestlöhne vor, sondern überlässt ihre Festsetzung einem im Einzelnen geregelten Verfahren. Eine Regelungslücke, die durch den Landesgesetzgeber ausgefüllt werden könnte, besteht insoweit nicht. Vielmehr ist dem Regelungsgefüge des Gesetzes zu entnehmen, dass die staatliche Einführung von Mindestarbeitsbedingungen grundsätzlich bundeseinheitlich einem bestimmten Verfahren und bestimmten materiellen Voraussetzungen vorbehalten bleiben sollte.

Das Arbeitnehmer-Entsendegesetz hat zusätzliche Möglichkeiten der Festsetzung von Mindestlöhnen eröffnet. Der abschließende Charakter der bundesrechtlichen Regelungen wird durch die erweiterten Anwendungsfälle nicht infrage gestellt. Während das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen voraussetzt, dass weder (einflussreiche) Tarifvertragsparteien bestehen noch ein Mindestlohn durch Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags festgelegt wurde, knüpft das Arbeitnehmer-Entsendegesetz gerade an die – erfolgte oder beantragte – Allgemeinverbindlicherklärung und damit an eine hohe Tarifbindung an. Nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz können Mindestentgeltsätze zudem nur für die aufgeführten Branchen festgesetzt werden. Es geht daher nach seinem Regelungsgehalt und Normzweck ebenfalls vom Vorrang der Tarifautonomie aus und lässt die staatliche Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen nur unter im Einzelnen aufgeführten engen Voraussetzungen zu. Damit ist die zwingende Einführung von Mindestlöhnen für alle Branchen durch Landesgesetz nicht zu vereinbaren.

b) Die Sperrwirkung der bundesrechtlichen Regelungen wird nicht dadurch relativiert, dass die Verordnungsermächtigung im Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen – anders als die im Arbeitnehmer-Entsendegesetz – nie ausgeübt wurde. Daraus lässt sich auch nicht schließen, dass das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen keine praktische Bedeutung erlangt hätte. Zweck des Gesetzes war u. a., die Tarifvertragsparteien zur Tätigkeit anzuregen, um eine staatliche Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen zu vermeiden. Diese Präventivfunktion wird durch den Nichterlass von Verordnungen, der als bewusstes Absehen von einer Regelung zu bewerten ist, jedenfalls nicht infrage gestellt.

Dass das Gesetz den ihm beigemessenen Zweck möglicherweise nicht erfüllt hat, lässt seine Sperrwirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber nicht entfallen. Erweist sich eine ihrer Konzeption nach vollständige bundesrechtliche Regelung als unzureichend, so ist es Sache des

Bundesgesetzgebers, Abhilfe zu schaffen.

3. Aus Art. 169 Abs. 1 BV ergibt sich keine andere Beurteilung. Danach können für jeden Berufszweig Mindestlöhne festgesetzt werden, die dem Arbeitnehmer eine den jeweiligen kulturellen Verhältnissen entsprechende Mindestlebenshaltung für sich und seine Familie ermöglichen. Landesverfassungsrechtliche Normen können jedoch keine Kompetenzen außerhalb der vom Grundgesetz vorgegebenen Zuständigkeiten begründen.

4. Das Volksbegehren könnte im Übrigen auch dann nicht (teilweise) zugelassen werden, wenn die Auffassung vertreten würde, die bundesrechtlichen Regelungen im Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen und im Arbeitnehmer-Entsendegesetz ließen außerhalb ihres Anwendungsbereichs landesrechtliche Normen zu. Denn das Bayerische Mindestlohngesetz differenziert insoweit nicht, sondern verpflichtet zur Festsetzung von Mindestlöhnen ohne Ausnahme in allen Branchen.

C. Da das Volksbegehren bereits aus den dargelegten Gründen nicht zugelassen werden kann, kommt es auf die Frage, ob der Gesetzentwurf darüber hinaus gegen die verfassungsrechtlich geschützte Tarifautonomie oder gegen sonstige Verfassungsbestimmungen verstößt, nicht mehr an.

Zwei Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs haben ein Sondervotum abgegeben:

Eine erschöpfende und damit abschließende Regelung des Bundes liege nicht vor. Es fehle schon am Erfordernis, dass die Feststellung, eine erschöpfende Regelung des Bundes sei gewollt, „klar“ aus dem Gesetz zu entnehmen ist. Im Zulassungsverfahren nach Art. 64 Abs. 1 LWG sei zudem entscheidend, ob nur und ausschließlich die Annahme einer erschöpfenden Bundeskompetenz vertretbar sei.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof

