

WSI KOMMENTAR

Nr. 4 · Oktober 2024 · Hans-Böckler-Stiftung

DIE (FEHLENDE) UMSETZUNG DER EUROPÄISCHEN MINDESTLOHNRICHTLINIE IN DEUTSCHLAND

Thorsten Schulten

Mit der im Herbst des Jahres 2022 verabschiedeten Europäischen Mindestlohnrichtlinie (2022/2041) existiert erstmals ein europaweiter gesetzlicher Rahmen, der das Ziel verfolgt, überall in der Europäischen Union „angemessene“ Mindestlöhne durchzusetzen (Europäisches Parlament/Rat der EU 2022). Die EU-Mitgliedstaaten sind gefordert, die Richtlinie bis zum 15. November 2024 in nationales Recht umzusetzen. Die Bundesregierung (2024) hat mittlerweile offiziell bekannt gegeben, dass die Anforderungen der Richtlinie bereits durch bestehende Gesetze wie das Mindestlohngesetz oder das Tarifvertragsgesetz erfüllt seien und es aus ihrer Sicht keiner gesonderten gesetzlichen Anpassung bedarf. Diese Entscheidung ist nicht nur juristisch höchst umstritten. Sie steht vor allem politisch für eine verpasste Chance, um in Deutschland angemessene Mindestlöhne durchzusetzen.

Stärkung der Tarifbindung

Eine wesentliche Voraussetzung für die Durchsetzung angemessener Mindestlöhne liegt in einer hohen Tarifbindung. Zahlreiche empirische Studien haben gezeigt, dass der Niedriglohnsektor eines Landes umso kleiner ist, je höher die Reichweite von Tarifverträgen ausfällt (Haapanala et al. 2024). Ein wesentliches Ziel der Richtlinie liegt deshalb darin, die Tarifvertragssysteme in Europa zu stärken (Schulten/Müller 2024). Überall dort, wo die Tarifbindung unter 80 Prozent liegt, werden die nationalen Regierungen verpflichtet, konkrete Aktionspläne zur Förderung von Tarifverhandlungen vorzulegen (Art. 4, Abs. 2, Richtlinie (EU) 2022/2041).

In Deutschland arbeitet nur noch etwa jede*r zweite Beschäftigte in einem Unternehmen mit Tarifvertrag. Demnach gehört Deutschland zu der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten, die einen konkreten Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen vorlegen müssen. Obwohl

die Bundesregierung sich in ihrem Koalitionsvertrag eindeutig zur Stärkung der Tarifbindung bekannt hat, wurden bislang kaum konkrete politische Maßnahmen ergriffen. Mit dem offiziellen Entwurf für ein Bundestariftreuegesetz hat die Bundesregierung nun einen ersten sinnvollen Vorschlag gemacht, um die Tarifbindung in Deutschland zu stabilisieren. Insgesamt wird dies jedoch nicht ausreichen, um eine Trendwende herbeizuführen. Der DGB hat deshalb einen umfassenden Maßnahmenkatalog vorgelegt, mit zahlreichen Vorschlägen, die in einen konkreten Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung eingehen könnten (DGB 2024). Hierzu gehören u. a. der Ausbau von Allgemeinverbindlicherklärungen (AVE) von Tarifverträgen, ein Verbot sogenannter OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeberverbänden, eine Stärkung der Nachwirkung von Tarifverträgen bei Betriebsabspaltungen, bessere (digitale) Zugangsrechte von Gewerkschaften und Betriebsräten zu Beschäftigten in Unternehmen sowie erweiterte Nutzungsmöglichkeiten von Vorteilsregelungen für Gewerkschaftsmitglieder (s. a. Schulten/Müller 2024). Die Bundesregierung ist nun gefordert, die Initiative zu ergreifen und Strukturen und Verfahren festzulegen, um – in Kooperation mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden – einen konkreten Aktionsplan zu entwickeln.

Kriterien für einen angemessenen (gesetzlichen) Mindestlohn

Parallel zur Stärkung der Tarifbindung fordert die Europäischen Mindestlohnrichtlinie speziell diejenigen Mitgliedsstaaten, die über einen gesetzlichen Mindestlohn verfügen, auf, diesen nach klar definierten Kriterien festzulegen und regelmäßig anzupassen. Während die Mitgliedsstaaten in der Festlegung und Gewichtung dieser Kriterien weitgehend frei sind, nennt die Richtlinie doch vier

Mindestkriterien, die in jedem Fall berücksichtigt werden müssen:

- „die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten;
- das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung;
- die Wachstumsrate der Löhne;
- langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen“ (Art. 5, Abs. 2, Richtlinie (EU) 2022/2041).

Außerdem gibt die Richtlinie verbindlich vor, dass die Mitgliedsstaaten „bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde (legen).“ Konkret benannt werden hierbei die „auf internationaler Ebene üblichen Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns und/oder Referenzwerte, die auf nationaler Ebene verwendet werden“ (Art. 5, Abs. 4, Richtlinie (EU) 2022/2041). Da die EU keine rechtliche Kompetenz hat, ein verbindliches Mindestlohniveau vorzugeben, bleibt die Entscheidung über den konkreten Referenzwert bei den Mitgliedsstaaten. Allerdings gibt die Richtlinie die eindringliche Empfehlung, sich an den international üblichen Standards für zu orientieren.

Defizite des deutschen Mindestlohnregimes

Kennzeichnend für das deutsche Mindestlohnregime ist, dass die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns nach der politischen Festlegung seines Ausgangsniveaus im Jahr 2015 nicht durch den Staat, sondern durch eine Mindestlohnkommission bestimmt wird. Nach dem Mindestlohngesetz (MiLoG) setzt sich diese aus jeweils drei Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter*innen plus einer/m „unabhängigen“ Vorsitzende/n (und zwei beratenden Wissenschaftler*innen) zusammen und spricht regelmäßig Empfehlungen für die Anpassung

des Mindestlohns aus. Die einzige Ausnahme bildete eine außerordentliche Mindestlohnanpassung im Herbst 2022, bei der u. a. mit Verweis auf die Europäische Mindestlohnrichtlinie erstmals das Mindestlohniveau strukturell erhöht wurde (Bundesregierung 2022).

Für die regulären Anpassungen durch die Mindestlohnkommission macht das deutsche Mindestlohngesetz nur relativ allgemeine Vorgaben. So soll die Anpassung „im Rahmen einer Gesamtabwägung“ darüber erfolgen, „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.“ Außerdem soll sich die Mindestlohnkommission „bei der Festsetzung des Mindestlohns nachlaufend an der Tarifentwicklung“ orientieren (MiLoG, Art. 9., Abs. 2).

Die Entwicklung der Tariflöhne war in den ersten Jahren der Minimalkonsens, auf den sich Arbeitgeber und Gewerkschaften bei der Erhöhung des Mindestlohns verständigen konnten. Allerdings wurde hierbei schnell deutlich, dass eine ausschließliche Orientierung an den Tariflöhnen nicht ausreicht, um den Mindestlohn strukturell auf ein angemessenes Niveau anzuheben. Die Gewerkschaften unterstützen deshalb den in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie genannten Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns als Untergrenze für ein angemessenes Mindestlohniveau und begrüßen die außerordentliche Mindestloohnerhöhung durch die Politik. Die Arbeitgeber haben sich hingegen von Beginn an gegen die Europäische Mindestlohnrichtlinie ausgesprochen und lehnen auch nach ihrer Verabschiedung den Orientierungswert von 60 Prozent des Medianlohns strikt ab. Stattdessen haben sie bei der jüngsten Entscheidung der Mindestlohnkommission im Sommer 2023

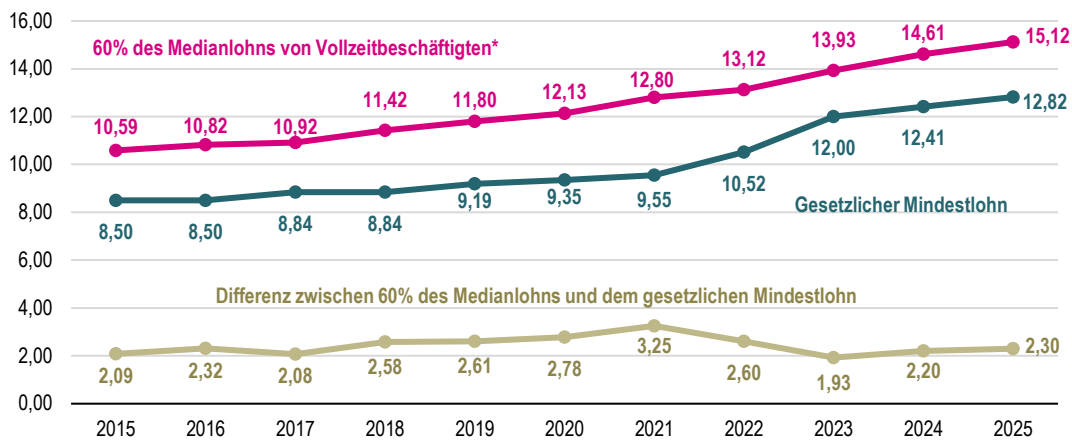
erstmals das bis dato konsensuale Verfahren aufgekündigt und zusammen mit der Vorsitzenden und gegen die Stimmen der Gewerkschaften erstmals einen Mehrheitsbeschluss herbeigeführt. Dieser sah lediglich eine sehr geringe Erhöhung des Mindestlohns vor und hat dabei die Kriterien der Europäischen Mindestlohnrichtlinie komplett ignoriert.

Wie hoch müsste der Mindestlohn in Deutschland sein, um 60 Prozent des Medianlohns zu entsprechen?

Das Grundproblem des deutschen Mindestlohnregimes besteht darin, dass es mit der Orientierung an den Tariflöhnen zwar über ein Kriterium zur Entwicklung des Mindestlohns verfügt, Kriterien für die angemessene Höhe des Mindestlohns jedoch fehlen und damit ein einmal politisch festgelegtes Mindestlohniveau einfach fortgeschrieben wird. In diese Regelungslücke stößt nun die Europäische Mindestlohnrichtlinie mit ihrer Empfehlung für einen Referenzwert von 60 Prozent des Medianlohns.

Nach Berechnungen der OECD schwankt der deutsche Mindestlohn seit seiner Einführung zwischen 46 und 48 Prozent des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten. Lediglich die außerordentliche Mindestloohnerhöhung von zwölf Euro hat diesen zeitweilig auf knapp 52 Prozent ansteigen lassen. Damit lag der deutsche Mindestlohn in der Regel mindestens zwei Euro unterhalb der Angemessenheitsschwelle der Europäischen Mindestlohnrichtlinie (Abbildung 1). Um 60 Prozent des Medianlohns zu entsprechen, hätte der gesetzliche Mindestlohn schon bei seiner Einführung im Jahr 2015 bei 10,59 Euro liegen und im Jahr 2023 bereits auf 14 Euro angehoben werden müssen. Legt man die aktuellen Prognosen für die Lohnentwicklung für die Jahre 2024 und 2025 zugrunde, so müsste der Mindestlohn im Jahr 2025 auf über 15 Euro ansteigen.

Gesetzlicher Mindestlohn und 60 Prozent des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten in Deutschland 2015-2025
in Euro, pro Stunde (Jahresdurchschnittswerte)



*Daten für 2024 und 2025 berechnet auf der Grundlage der IMK-Herbstprognose 2024 zur Entwicklung der Effektivlöhne

Quelle: OECD, eigene Berechnungen

Hans Böckler
Stiftung

Anpassung des deutschen Mindestlohngesetzes an die Europäische Mindestlohnrichtlinie

Ob für die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie eine Änderung des deutschen Mindestlohngesetzes notwendig ist, ist in der juristischen Debatte in Deutschland höchst umstritten. Ein Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages (2022) kommt zu dem Ergebnis, dass die Anpassungskriterien des Mindestlohngesetzes so allgemein und weit gefasst sind, dass sie auch im Sinne der Europäischen Mindestlohnrichtlinie interpretiert werden können, ohne dass eine rechtliche Anpassung notwendig sei. Andere Stimmen aus der Rechtswissenschaft argumentieren hingegen, dass die deutlich präziser gefassten Kriterien der Europäischen Mindestlohnrichtlinie auch explizit in das deutsche Mindestlohngesetz übernommen werden müssen (Rudkowski 2024a, 2024b). Ähnliche Positionen finden sich auch in anderen EU-Staaten, wie z. B. in den Niederlanden, die die Kriterien der Europäischen Mindestlohnrichtlinie vollständig in ihr nationales Mindestlohngesetz übernommen haben (Tweede Kamer 2024).

Die Bundesregierung hat sich bislang der Position angeschlossen, wonach keine Änderung des Mindestlohngesetzes

nötig sei. Angesichts der jüngst durch die Arbeitgeber bestimmten Entscheidung der Mindestlohnkommission, sah sich der Bundesarbeitsminister Hubertus Heil jedoch genötigt, in einem offiziellen Brief zu betonen, dass er die Vorgaben der Europäischen Mindestlohnrichtlinie dann als gegeben ansieht, „wenn die Mindestlohnkommission den Referenzwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns bei den nächsten Anpassungsentscheidungen berücksichtigt“ (Heil 2024). Demgegenüber haben die deutschen Arbeitgeberverbände in einem Antwortschreiben an den Bundesarbeitsminister umgehend deutlich gemacht, dass sie den Referenzwert der Europäischen Mindestlohnrichtlinie von 60 Prozent des Medianlohn lediglich für eine unverbindliche Orientierungsgröße halten, die in Deutschland keineswegs zur Anwendung kommen müsse (Gesamtmetall 2024).

Wenn für die Zukunft sichergestellt werden soll, dass auch in Deutschland der gesetzliche Mindestlohn nicht mehr unterhalb der Angemessenheitsschwelle von 60 Prozent des Medianlohn liegen soll, sollte diese Zielsetzung auch explizit im deutschen Mindestlohngesetz festgeschrieben werden. Eine entsprechende Änderung des Mindestlohngesetzes wird mittlerweile von einer breiten politischen Allianz gefordert, die vom ehemaligen

ver.di-Chef Frank Bsirske (2024) bis zu dem neuen CDA-Vorsitzenden und „Vater der Europäischen Mindestlohnrichtlinie“ Dennis Radtke (2024) reicht.

Eine Übernahme der Referenzwerte der Europäischen Mindestlohnrichtlinie in die nationale Mindestlohngesetzgebung wird

auch in einer Reihe anderer EU-Staaten diskutiert bzw. ist in einigen Ländern auch schon umgesetzt worden (Lübker/Schulten 2024). Auf diese Weise können die Empfehlungen der Europäischen Mindestlohnrichtlinie auf nationaler Ebene zu verbindlichen Vorgaben gemacht werden.

Literatur

Bsirske, F. (2024): Arbeit darf nicht arm machen! Vorschläge zur Reform des Mindestlohngesetzes, in: WSI-Mitteilungen, 77 (4), S. 313–314,

Bundesregierung (2022): Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, Deutscher Bundestag Drucksache 20/1408 vom 13.04.2022

Bundesregierung (2024): Bekanntmachung zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, Bundesanzeiger Nr. 313 vom 23.10.2024,

Europäisches Parlament/Rat der EU (2022): Richtlinie (2022/2041) über angemessene Mindestlöhne in der EU, in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 25.10.2022, S. 33–47

DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) (2024): Positionspapier zur Aufstellung eines nationalen Aktionsplans im Rahmen der Umsetzung der EU-Mindestlohnrichtlinie, 16.05.2024, Berlin

Gesamtmittel (Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e.V.) (2024): Verbandsbrief an Bundesarbeitsminister Hubertus Heil zum Thema Mindestlohn, 27.09.2024

Haapanala, H./Marx, I./Parolin, Z. (2024): Decent wage floors in Europe: Does the minimum wage directive get it right? in: Journal of European Social Policy 33 (4), S. 421–435

Heil, H. (2024): Brief an die Vorsitzende der Mindestlohnkommission vom 09.09.2024

Lübker, M./Schulten, T. (2024): WSI-Mindestlohnbericht 2024. Reale Zugewinne durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Report Nr. 93, Februar 2024, Düsseldorf

Radtke, D. (2024): „Die Arbeitnehmer sind die größten Verlierer dieser Scholz Regierung“, Interview in: Die Welt vom 26.09.2024, S. 10

Rudkowski, L. (2024a): Europäische Rechtsetzung zum Mindestlohn, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht (ZfA) 2/2024, S. 181–224

Rudkowski, L. (2024b): Warum das 15-Euro-Schreiben nicht reicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25.09.2024, S. 16

Schulten, T./Müller, T. (2024): Die europäische Mindestlohnrichtlinie als Tarifvertragsstärkungsrichtlinie, in: WSI-Mitteilungen 77 (6), S. 441–449 (erscheint im Dezember 2024)

Tweede Kamer (2024): Wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2022/2041 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie (Wet implementatie EU-richtlijn toereikende minimumlonen), 02.10.2024

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2022): Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf beim Mindestlohngesetz auf der Grundlage des konsentierten Entwurfs einer EU-Mindestlohnrichtlinie, WD 6 - 3000 - 051/22, Berlin

Autorenkontakt

Prof. Dr. Thorsten Schulten
thorsten-schulten@boeckler.de

Impressum

WSI

Wirtschafts- und Sozial-
wissenschaftliches Institut

Herausgeber:

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches
Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
Telefon +49 211 7778-582
wsi-online@boeckler.de

Pressekontakt: Rainer Jung
Telefon +49 211 7778-150

Der WSI Kommentar ist als unregelmäßig
erscheinende Online-Publikation erhältlich
über [https://www.wsi.de/de/wsi-kommen-
tare-58317.htm](https://www.wsi.de/de/wsi-kommen-
tare-58317.htm)

ISSN 2944-0572

Folgen Sie uns auf X:
<http://x.com/WSIIstitut>
auf Facebook:
<https://www.facebook.com/wsi.nstitut>

Dieses Werk ist lizenziert unter Creative
Commons Attribution 4.0 (BY). (Lizenztext:
[https://creativecommons.org/li-
censes/by/4.0/legalcode.de](https://creativecommons.org/li-
censes/by/4.0/legalcode.de))

