

# Europäische Vorgaben zur Höhe von Mindestlöhnen?

Von Martin Höpner

| 01. September 2021



istock.com/roman023

**Die europäischen Organe beraten den Entwurf einer Richtlinie über angemessene Mindestlöhne. Interessensgegensätze und wackelige Kompetenznormen lassen nicht erwarten, dass am Ende harte Vorgaben stehen.**

Im Herbst 2021 wird das Europäische Parlament (EP) den Kommissionsentwurf für eine Mindestlohnrichtlinie beraten. Die Richtlinie soll sicherstellen, dass mitgliedstaatliche Mindestlöhne ein angemessenes Niveau haben. Wenn sich das EP auf mehrheitlich getragene Änderungsvorschläge geeinigt hat, geht das Vorhaben in den Ministerrat, der sich ebenfalls auf eine gewünschte Fassung verständigen muss. Dann kommen die Verhandlungen zwischen Rat und EP. Wenn diese Unterredungen in einen Kompromiss münden, der für beide Seiten akzeptabel ist und der auch vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) Bestand hat, werden die Modalitäten zur Festlegung von Mindestlohniveaus künftig erstmals – abseits destruktiver Troika-Interventionen – europäisch koordiniert.

## Wie gerieten Mindestlöhne auf die Agenda der EU?

Eine europäisch koordinierte Mindestlohnpolitik fand sich bis bisher vor allem in den Forderungskatalogen unterschiedlicher – aber nicht aller, wie wir unten sehen werden – Gewerkschaften sowie Parteien des Mitte-Links-Spektrums. In der [Europäischen Säule sozialer Rechte](#), zu der sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Göteborger Gipfel vom November 2017 bekannten, wurde die Gewährleistung angemessener Mindestlöhne in Ziffer 6 (unter der Überschrift „Löhne und Gehälter“) aufgerufen, was allerdings noch keine Aktivierung des Unionsgesetzgebers nahelegte. Denn die „Säule“ stand von Anfang an quer zu den Gesetzgebungskompetenzen der Mitgliedstaaten einerseits und der EU andererseits.

Die Auseinandersetzungen um die Kommissionspräsidentschaft im Anschluss an die EP-Wahlen vom Mai 2019 verliehen dem Thema unerwarteten Schub. Nachdem sich die Staats- und Regierungschefs auf keinen der von den europäischen Parteienfamilien vorgeschlagenen Spitzenkandidaten verständigen konnten, einigten sie sich auf Vorschlag Frankreichs auf Ursula von der Leyen. Diese musste aber auch die Zustimmung des EPs gewinnen. Das war herausfordernd, hatte sich das EP doch eigentlich darauf festgelegt, nur einen der Spitzenkandidaten als künftigen Kommissionschef zu akzeptieren.

Zudem verfügte die EVP-Fraktion im EP über keine eigene Mehrheit, weshalb von der Leyen auf Unterstützung aus anderen Fraktionen angewiesen war. Um sich eine Mehrheit zu sichern, war die Kandidatin bemüht, auch den grünen, sozialdemokratischen und liberalen Abgeordneten entgegenzukommen. Mit Blick auf die Abgeordneten aus dem Mitte-Links-Spektrum versprach sie, [innerhalb der ersten 100 Tage ihrer Amtszeit einen Vorschlag für ein Rechtsinstrument vorzulegen](#), das sicherstellt, „dass jeder Arbeitnehmer in unserer Union einen gerechten Mindestlohn erhält“. Diese Strategie war erfolgreich, wenn auch denkbar knapp. Am 16. Juli 2019 wurde von der Leyen mit 383 von 747 Stimmen zur Kommissionspräsidentin gewählt.

Zwar gelang die Einhaltung des 100-Tage-Versprechens nicht. Aber seit Ende Oktober 2020 liegt ein [Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU](#) vor. Es ist fair, den Entwurf als Versuch sanften Schiebens zu umschreiben. Denn die Hoffnung auf klare Mindestvorgaben erfüllt sich nicht. Weder werden Länder, die über keine gesetzlichen Mindestlöhne verfügen, zur Einführung staatlicher Lohnuntergrenzen angehalten. Noch gibt es für Länder, die einen Mindestlohn haben oder einführen möchten, verbindliche Niveauvorgaben, etwa: die Mindestlöhne dürfen weder 60% des Medianlohns noch 50% des Durchschnittslohns unterschreiten (so lautet die gewerkschaftliche Forderung, auf die sich auch die Kommission in der Begründung ihres Entwurfs Vorschlags bezieht). Entsprechend enttäuscht fiel beispielsweise die Reaktion von [Ursula Engelen-Kefer](#) aus, der langjährigen stellvertretenden Vorsitzenden des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB).

Deutlich erfreuter zeigen sich Malte Lübker und Thorsten Schulten vom gewerkschaftsnahen Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans Böckler Stiftung, wenn sie schreiben:

„Mit dem Entwurf für eine europäische Mindestlohnrichtlinie vollzieht die Europäische Kommission einen grundlegenden arbeits- und beschäftigungspolitischen Paradigmenwechsel“ (Seite 16 [hier](#); ähnlich Torsten Müller und Thorsten Schulten [hier](#)).

Unbeschadet der Sanftheit des Entwurfs wird diese Sicht verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, was der Vergleichspunkt ist. Bisher lässt sich die Einmischung der EU in

das kollektive Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten leider nur als Zerstörungswerk beschreiben, das am Unionsgesetzgeber vorbei vom EuGH und der Troika betrieben wurde.

## Was im Richtlinienentwurf steht

Welche Pflichten soll die [vorgeschlagene Richtlinie](#) den EU-Ländern auferlegen? Staaten mit Mindestlohn sollen angehalten werden, die Kriterien fest- und offenzulegen, aus denen sich ihre Mindestlohnhöhen ergeben. Diese Kriterien müssen „stabil und klar definiert“ sein und mindestens die Kaufkraft der Mindestlöhne, ihre Verortung im Bruttolohnniveau und dessen Wachstum sowie ihr Verhältnis zur Arbeitsproduktivität berücksichtigen (Artikel 5). Entsprechende Daten sind der Kommission jährlich zu übermitteln. Die Kommission prüft und bewertet die Informationen und erstattet dem Rat und dem EP Bericht (Artikel 10). Dieses Verfahren erinnert stark an die weiche Koordination im Rahmen des Europäischen Semesters.

Darüber hinaus finden sich in dem Entwurf Bestimmungen, die man nicht in einer Mindestlohnrichtlinie erwarten würde. Artikel 4 zielt auf Maßnahmen zur Anhebung tarifvertraglicher Deckungsraten. Von Mitgliedstaaten, in denen weniger als 70% der Beschäftigten von Tarifverträgen erfasst werden, werden Aktionspläne zur Anhebung der Tarifdeckung erwartet. Bemerkenswert ist darüber hinaus Artikel 9, der wohl zu Tarifreueeregeln in der öffentlichen Auftragsvergabe verpflichten soll. Falls es wirklich so gemeint sein sollte, würde es sich um die mit Abstand „härteste“ Regelung des Richtlinienvorschlags handeln. Bitte prüfen Sie die kryptische Formulierung bei Interesse selbst und vergleichen Sie ggf. [die ausführliche Diskussion des Bonner Arbeitsrechtlers Gregor Thüsing](#), der sich große Mühe gibt, dem vorgeschlagenen Wortlaut Sinn abzurufen.

Ein Paradigmenwechsel? Anerkennen wollen wir, dass der Vorschlag von einer positiven Sicht auf Tarifverträge und Mindestlöhne getragen ist, die wir von der EU bisher nicht kannten. Um tatsächlich Wirkungen zu entfalten, wären die Vorgaben im bevorstehenden Gesetzgebungsprozess aber erheblich zu härten. Dass das geschieht, ist nicht auszuschließen, aber sehr wahrscheinlich ist es nicht. Wahrscheinlicher ist, dass die Richtlinie im weiteren Verfahren zusätzlich verwässert wird. Denn es vermengen sich politisch-ideologische, politisch-institutionelle und kompetenzrechtliche Vorbehalte, die auf dem Weg zu einem Kompromiss zu neutralisieren sind.

## Politische Hürden

Lübker und Schulten (oben verlinkt) weisen zu Recht darauf hin, dass eine anhand des 60/50-Kriteriums (nationale Mindestlöhne mindestens in Höhe von 60% des Median- und 50% des Durchschnittslohns) gehärtete Richtlinie in praktischen allen EU-Ländern Anpassungsbedarf hervorrufen würde. Legt man Daten aus dem Jahr 2019 zugrunde, dann erreichen lediglich Frankreich, Portugal und Bulgarien das auf den Medianlohn bezogene 60%-Kriterium, Slowenien liegt knapp unterhalb dieser Schwelle. Das auf den Durchschnittslohn bezogene 50%-Kriterium wird von allen EU-Ländern verfehlt, von Frankreich und Slowenien aber nur ganz knapp. Der deutsche Mindestlohn, dessen Erhöhung auf 12 Euro SPD und Grüne derzeit im Wahlkampf versprechen (mehr dazu unten), beträgt den Daten zufolge 48% des Median- und 43% des Durchschnittslohns. Mit den in Aussicht gestellten 12 Euro wäre das 60/50-Kriterium mutmaßlich erfüllt.

Alle Leserinnen und Leser von Makroskop werden gewiss zustimmen, dass deutliche Erhöhungen der Mindestlöhne nahezu aller EU-Länder erfreulich wären. Eben das vermindert

aber auch die Chancen auf Härtung der Vorgaben – denn gäbe es unter den EU-Ländern den politischen Wunsch, die Mindestlöhne entsprechend anzupassen, könnten sie es einfach tun. Speziell müsste die Bereitschaft zu solchen Erhöhungen nicht nur bei den Mitte-Links-Regierungen, denen wir zumindest gewisse Sympathien für solche Vorhaben unterstellen wollen, vorliegen. Auch die bürgerlich regierten Länder müssten für den Vorschlag gewonnen werden. Diese Hürde ist schwer zu nehmen. Arbeitsminister aus neun Ländern haben signalisiert, die Richtlinie nicht härten, sondern vielmehr im Zuge der weiteren Beratungen zu einer reinen Empfehlung rückabwickeln zu wollen. Dabei handelt es sich um die zuständigen Minister aus Dänemark und Schweden, zudem Österreich, den Niederlanden, Irland, Malta, Ungarn, Estland und Polen (siehe [diesen](#) vom Mai dieses Jahres datierenden Bericht).

## **Die Skandinavier haben ein anderes Modell**

Aber Moment – Dänemark und Schweden sind doch gerade nicht bürgerlich regiert, sondern Repräsentanten des allseits bewunderten nordischen Sozialmodells und beide derzeit sozialdemokratisch geführt? Ganz richtig. Dieser Umstand verweist auf die Mehrdimensionalität des Konflikts. Die dänischen und schwedischen Regierungen sind erbitterte Gegner des Richtlinienvorschlags und werden darin von den Gewerkschaften beider Länder nachdrücklich unterstützt. Ähnliches gilt für Norwegen und Island, die zwar keine EU-Mitglieder sind, aber über das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) teilweise an EU-Recht gebunden sind.

Die nordischen Gewerkschaften haben der Mindestlohnrichtlinie den Kampf angesagt ([vergleiche diese gemeinsame Stellungnahme](#)), weil sie überzeugt sind, dass staatliche Eingriffe in die Lohnfindung ihre Machtressourcen unterminieren. Während die Gewerkschaften anderer EU-Länder zu Recht nach staatlicher Hilfe bei der Anhebung von Mindestlöhnen und Tarifdeckung rufen, beharren skandinavische Gewerkschaften (mit Ausnahme der finnischen) darauf, dass ihre Stärke gerade auf der Staatsferne ihrer Modelle der Arbeitsbeziehungen beruht. Zwar erkennen sie an, dass die vorgeschlagene Richtlinie auf den ersten Blick kaum Anpassungsbedarf in ihren Ländern hervorruft. Aber das ist nicht ihr Punkt. Sie lehnen europäische Eingriffe in die Materie vielmehr aus grundsätzlichen Erwägungen heraus ab und verweisen darauf, dass es letztlich der EuGH sein wird, der im Zuge seiner äußerst wechselhaften Rechtsprechung Anpassungsbedarfe aus der Richtlinie ableiten wird.

Dieser Einwand der skandinavischen Gewerkschaften und Regierungen ist nachvollziehbar. Dass Gewerkschaften in der heterogenen EU zu unterschiedlichen Einschätzungen über die Vor- und Nachteile von Staatseingriffen gelangen, sollte nicht grundsätzlich verwundern. Blickt man in den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), verblüfft gleichwohl die Vehemenz der Auseinandersetzung. Die wechselseigen Vorwürfe unsolidarischen Verhaltens der jeweils anderen Seite lassen bleibende Verletzungen befürchten. Wir wollen hoffen, dass es den europäischen Gewerkschaften gelingt, den Konflikt zu befrieden (weiter unten ein Vorschlag dazu). Brisant ist der Konflikt aber keineswegs nur für den EGB. In politischer Hinsicht kann nicht ausgeschlossen werden, dass er in den betroffenen nordischen Ländern zu vermehrten Rufen nach Referenden über EU-Mitgliedschaft (Dänemark, Schweden) und EWR-Vertrag (Norwegen, Island) führt.

## **Kompetenzrechtliche Vorbehalte**

Aber das war noch nicht alles. Dänemark und Schweden bestreiten auch, dass der Richtlinienvorschlag von den Kompetenznormen der EU-Verträge gedeckt ist, und beanstanden eine versuchte europäische Usurpation mitgliedstaatlicher Befugnisse. Das haben die beiden Länder in ihren parlamentarischen Subsidiaritätsrügen zum Ausdruck gebracht ([hier](#) und [hier](#)). Auch das [maltesische Parlament](#) hat eine solche Subsidiaritätsrüge formuliert (jüngst offenbar auch Griechenland, der Wortlaut ist aber noch nicht verfügbar). Mit solchen Rügen können nationale Parlamente subsidiaritätswidrige Vorhaben des Unionsgesetzgebers im Frühstadium beanstanden (siehe die Einzelheiten in [diesem Makroskop-Artikel](#)). Allerdings handelt es sich um ein bemerkenswert stumpfes Schwert, ist die Kommission doch befugt, Subsidiaritätsrügen nationaler Parlamente zu ignorieren.

Wie berechtigt sind die Zweifel an der Existenz einer passenden Kompetenznorm? Maßgeblich für die Materie sind der [Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU \(AEUV\)](#), der die Ziele der EU-Sozialpolitik umschreibt, und der [Artikel 153 AEUV](#), der die Unionskompetenzen im Einzelnen auflistet. Vier Kategorien lassen sich unterscheiden. Entweder, erstens, gibt es eine Unionskompetenz im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, in dem mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird. Oder es gibt, zweitens, aufgrund der Sensibilität der Materie eine Handlungsermächtigung in einem speziellen Verfahren, bei dem Einstimmigkeit im Rat vonnöten ist und in dessen Rahmen das EP lediglich unterrichtet und gehört wird. Oder ein Gegenstand wird, drittens, in der Liste nicht erwähnt – dann liegt keine Kompetenz des Unionsgesetzgebers vor. Oder der Gegenstand fällt, viertens, unter Artikel 153(5) AEUV. Dort sind Materien aufgelistet, bei denen den „Herren der Verträge“ der Ausschluss von den Handlungsermächtigungen des Unionsgesetzgebers so wichtig war, dass sie diesen Umstand explizit in die Verträge schrieben. Dabei handelt es sich um „das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“.

Das Problem liegt auf der Hand: Auch der Mindestlohn ist ein Arbeitsentgelt. Die Befürworter der Richtlinie argumentieren, die vertragsschließenden Staaten hätten mit ihrer expliziten Herausnahme des Arbeitsentgelts aus den Unionskompetenzen im Hinblick auf Mindestlöhne lediglich ausschließen wollen, dass Richtlinien und Verordnungen Mindestlohnsätze unmittelbar festlegen ([etwa hier](#)). Die Modalitäten, die der Bestimmung der Mindestlohnniveaus dienen, seien hingegen nicht dem Arbeitsentgelt zuzuordnen, sondern den in Artikel 153(1) Ziffer b AEUV genannten „Arbeitsbedingungen“. Sie seien folglich der Harmonisierung durch den Unionsgesetzgeber zugänglich, und zwar im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Das – Entschuldigung, Gewerkschaftsjuristen – ist an den Haaren herbeigezogen. In Ergänzung der bei Thüsing (oben verlinkt) aufgeführten Argumente: Hätten die vertragsschließenden Regierungen den Begriff der Arbeitsbedingungen so verstanden wissen gewollt, dass er die sensiblen Modalitäten zur Bestimmung von Mindestlohnniveaus umfasst, dann hätten sie die Materie gewiss nicht der Mehrheitsabstimmung unterstellt. Mindestens ist daher mit einem Nachspiel vor dem EuGH und/oder mitgliedstaatlichen, mutmaßlich nordeuropäischen Höchstgerichten zu rechnen.

Nun sind es freilich keine Grundüberzeugungen über die Logik der europäischen Kompetenzordnung, die die Gewerkschaften dazu verleiten, so zu argumentieren. Die Haltung ist vielmehr rechtspolitisch getrieben: Die Sperrklausel des Artikels 153(5) AEUV soll hier irrelevant sein, weil wir die Mindestlohnrichtlinie unbedingt haben wollen. Dem lässt sich letztlich nur mit seinerseits rechtspolitischen Gesichtspunkten begegnen: Ist es wirklich klug, so vorzugehen? Namentlich, nachdem man ein Jahrzehntlang doch eigentlich für eine strikte Auslegung der Sperrklausel eintrat, indem man aus dem Ausschluss von den

gesetzgeberischen Unionskompetenzen folgte, dass auch Troika und EuGH nichts im kollektiven Arbeitsrecht der Mitgliedstaaten zu suchen haben?

Welche europäischen Eingriffe in das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht und das Streikrecht gehen noch, wenn dieser hier angeblich in Ordnung geht – und dies zudem noch im Modus der qualifizierten Mehrheitsentscheidung, in der eine Regierung, die zur Abwehr von Eingriffen im Rahmen mühsamen Lobbyings auf Gewerkschaftslinie gebracht wurde, im Rat anschließend schlicht überstimmt werden könnte? Kurz, auch in rechtspolitischer Hinsicht würde ich mir einen sensibleren Umgang mit der europäischen Kompetenzordnung wünschen.

## **Politisches Fazit**

Die Befürworter der Richtlinie müssen im Zuge der weiteren Verhandlungen also politische, politisch-institutionelle und kompetenzrechtliche Vorbehalte ausräumen. Eine Härtung der Vorgaben würde die Neutralisierung der Einwände zusätzlich erschweren. Werden sie hingegen so weich, dass sie sich am Ende kaum noch von einer unverbindlichen Ratsempfehlung (geregelt in [Artikel 288 AEUV](#)) unterscheiden lassen, steigen die Chancen auf Verabschiedung. Letzteres ist daher das wahrscheinlichere Szenario. Auch eine Ratsempfehlung für angemessene Mindestlöhne und hohe tarifvertragliche Deckungsraten wäre eine gute Sache – aber kaum ein Paradigmenwechsel. Der Durchbruch zum „Sozialen Europa“ wurde in den vergangenen 10-20 Jahren schon ziemlich oft verkündet, ohne dann jemals stattgefunden zu haben.

Ich schließe mit zwei politischen Anmerkungen. Erstens, Tempo und Ausmaß der Erosion der deutschen Tarifbindung sind im EU-Vergleich exzeptionell. Die Politik hat bisher tatenlos zugesehen. [SPD](#) und [Grüne](#) fordern in ihren Programmen zur Bundestagswahl 2021 im Prinzip die richtigen Dinge: ein Bundestariftreugesetz und Vereinfachungen des Verfahrens, mit dem sich Tarifverträge branchenweit allgemeinverbindlich erklären lassen (Seite 27 im Programm der SPD, Seite 105 im Programm der Grünen). Auch in ihren Festlegungen, den deutschen Mindestlohn auf 12 Euro anheben zu wollen, sind sich beide Parteien einig (Seite 27 im SPD-Programm und Seite 103 im Programm der Grünen).

Entscheidend ist nun: Es besteht kein Anlass, bei der Umsetzung solcher Reformen auf die EU zu warten. SPD und Grüne sollten im Zuge der bevorstehenden letzten Wahlkampfwochen zu Präzisierungen ihrer Agenden ermutigt – die Formulierungen zur Erleichterung von Allgemeinverbindlicherklärungen (AVEs) sind bisher noch zu vage – und nach den Wahlen an ihren Versprechen gemessen werden. Da mit der Regierungsbeteiligung mindestens einer dieser beiden Parteien zu rechnen ist, wird nach der Bundestagswahl viel darauf ankommen, dass sich SPD und Grüne ihre Vorhaben im Zuge von Koalitionsverhandlungen nicht von anderen Parteien ausreden lassen. Öffentlicher Druck kann hierbei helfen. Würde hingegen eine europäische Regulierung abgewartet, dann hätte die Forderung nach einer Mindestlohnrichtlinie nicht nur nichts Greifbares bewirkt, sondern sogar geschadet.

Zweitens, die Möglichkeiten differenzierter Integration im Rahmen der „Verstärkten Zusammenarbeit“ werden regelmäßig positiv gewürdigt, aber selten in konkrete Projekte übersetzt. Die europäischen Verträge erlauben die Verabschiedung von Sekundärrecht, das nur für ausgewählte Ländergruppen gilt (Artikel 326-329 AEUV), und transnationale Koordination außerhalb der EU-Organe ist unbeschadet dessen ohnehin immer möglich. Wenn die skandinavischen und ausgewählte weitere Länder zu dem Schluss kommen, eine Mindestlohnrichtlinie auf keinen Fall mittragen zu wollen, und andere Länder hingegen in der

transnationalen Koordination von Mindestlöhnen und Strategien zum Schutz der Tarifbindung  
signifikanten Mehrwert erkennen, dann sollten letztere den Weg der differenzierten  
Integration erwägen. Gelingt das, könnte es sich gleichzeitig um eine Blaupause zukünftiger  
Integrationsprojekte handeln: projektorientierte Zusammenarbeit in wechselnden  
Ländergruppen statt oft vergeblicher, weil veto-anfälliger Suche nach Lösungen, die in der  
immer heterogener gewordenen EU nur selten auf alle passen.