

WSI KOMMENTAR

Nr. 7 · November 2025 · Hans-Böckler-Stiftung

DAS EUGH-URTEIL ZUR EUROPÄISCHEN MINDESTLOHNRICHTLINIE: EIN GUTER TAG FÜR DAS SOZIALE EUROPA!

Torsten Müller, Thorsten Schulten

Bei den Befürworter*innen eines Sozialen Europas herrschte allgemeine Erleichterung, als der Europäische Gerichtshof (EuGH) am 11. November 2025 sein Urteil (C-19/23) zur „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ (Europäisches Parlament/Rat 2022) fällte und im Grundsatz die Europarechtskonformität der Richtlinie bestätigte (EuGH 2025). Damit wurde eine längere Phase der Rechtsunsicherheit beendet, nachdem in der rechtlichen Debatte immer wieder bezweifelt wurde, ob die EU überhaupt die Kompetenz hatte, eine solche Richtlinie zu verabschieden. Die Gegner*innen der Richtlinie stützten sich dabei vor allem auf den Artikel 153 Absatz 5 des „Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV), der eine Zuständigkeit der EU u. a. in Fragen des „Arbeitsentgelts“ ausdrücklich ausschließt. Auch die Regierung Dänemarks hat sich dieser Position angeschlossen und Anfang 2023 mit Unterstützung der Regierung Schwedens eine Klage vor dem EuGH

eingereicht, mit dem Ziel, die Richtlinie vollständig annullieren zu lassen. Als im Januar 2025 der Generalanwalt beim EuGH in seiner Stellungnahme ebenfalls fehlende rechtliche Kompetenzen der EU beklagte und die Annullierung der gesamten Richtlinie forderte, war die Zukunft dieses aus Arbeitnehmersicht derzeit wohl wichtigsten sozialpolitischen Projektes der EU mehr als ungewiss.

Der EuGH bestätigt die Rechtmäßigkeit der Mindestlohnrichtlinie

In seinem Urteil zur Europäischen Mindestlohnrichtlinie hat der EuGH nun die Positionen der Kritiker*innen eindeutig zurückgewiesen und stattdessen die grundsätzliche Übereinstimmung der Richtlinie mit dem Europarecht bestätigt. Entscheidend hierbei ist die Interpretation der Bereichsausnahme in Artikel 153 Absatz 5 AEUV, die nach Auffassung des EuGH nur für „unmittelbare Eingriffe“ in die Festsetzung des Arbeitsentgelts gilt (EuGH 2025, RN 70). Der EuGH bestätigt damit seine frühere Rechtsprechung,

wonach europäische Rechtsakte, die lediglich mittelbar das Arbeitsentgelt beeinflussen, nicht automatisch unter die Bereichsausnahme von Artikel 153 Absatz 5 AEUV fallen. Der Europäischen Union kann im Gegenteil nicht verwehrt werden, „Maßnahmen zu erlassen, die in der Praxis positive Auswirkungen oder Folgen für das Lohnniveau haben“, da dies die Umsetzung der sozialpolitischen Ziele nach Artikel 151 AEUV erheblich beeinträchtigen würde (ebd., RN 71). Dies gilt insbesondere für Maßnahmen zur Verbesserung der „Arbeitsbedingungen“ nach Artikel 153 Absatz 1b AEUV, zu denen nach Auffassung des EuGH eindeutig auch das „Arbeitsentgelt“ gehört (ebd., RN 72). Vor diesem Hintergrund bestätigt der EuGH die bei der Verabschiedung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie gewählte Rechtsgrundlage nach Artikel 153 Absatz 1b AEUV, wonach die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen unterstützt und ergänzt.

Es gibt lediglich zwei konkrete Bestimmungen in der Mindestlohnrichtlinie, die nach Ansicht des EuGH einen unmittelbaren Eingriff des europäischen Gesetzgebers in die nationale Festlegung der Löhne darstellen und daher für nichtig erklärt werden müssen: Die erste Bestimmung bezieht sich auf Artikel 5 Absatz 2 der Mindestlohnrichtlinie, in dem vier Kriterien genannt werden, die die Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns berücksichtigen müssen: darunter die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne, das allgemeine Lohnniveau und die Lohnverteilung, die Wachstumsrate der Löhne sowie langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen. Der EuGH sieht in der verpflichtenden Berücksichtigung dieser Kriterien eine Harmonisierung einiger Bestandteile der gesetzlichen Mindestlöhne und damit einen unmittelbaren Eingriff in die nationale Lohnfestsetzung, der durch das EU-Recht nicht gedeckt ist (ebd., RN 96).

Die zweite vom EuGH kritisierte Bestimmung findet sich in Artikel 5 Absatz 3 der Mindestlohnrichtlinie, die sich auf Länder bezieht, deren gesetzliche Mindestlöhne automatisch durch eine Indexierung an die Preisentwicklung angepasst werden. Die Vorgabe, dass es bei einem solchen Indexierungsmechanismus nicht zu einer Absenkung des Mindestlohnlevels kommen darf, stellt nach Ansicht des EuGH einen unzulässigen unmittelbaren Eingriff in die nationale Lohnfestsetzung dar und muss deshalb annulliert werden (ebd., RN 98).

Allen anderen Bestimmungen der Mindestlohnrichtlinie bescheinigt der EuGH ausdrücklich ihre Rechtmäßigkeit, sodass diese unverändert fortgelten. Dies gilt insbesondere für alle Bestimmungen zur Stärkung der Tarifbindung, einschließlich Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen aufzustellen, wenn die nationale Tarifbindung unter 80 Prozent liegt (ebd., RN 76-81). Ausdrücklich bestätigt wird auch Artikel 5 Absatz 4 der Mindestlohnrichtlinie, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte heranzuziehen, und der nachdrücklich die Verwendung der „doppelten Angemessenheitsschwelle“ von 60 Prozent des nationalen Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns empfiehlt (ebd., RN 99).

Kaum praktische Auswirkungen durch die annullierten Bestimmungen

Die praktischen Auswirkungen der durch den EuGH annullierten Bestimmungen der Mindestlohnrichtlinie werden äußerst begrenzt sein. Viele EU-Mitgliedsstaaten haben die vier in Artikel 5 Absatz 2 der Mindestlohnrichtlinie genannten Kriterien bereits in ihre nationale Mindestlohnregelungen mit aufgenommen und es ist eher unwahrscheinlich, dass sie diese

wieder streichen werden. Dies gilt umso mehr für die elf von 22 EU-Mitgliedsstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen, die das ILO-Übereinkommen Nr. 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen unterzeichnet haben und sich dadurch bereits zur Orientierung an den genannten Kriterien verpflichtet haben. Allerdings bleibt die Nutzung dieser Kriterien oft äußerst vage, da zumeist weder die Kriterien selbst noch ihre Gewichtung untereinander präzise definiert werden.

Eine Ausnahme bilden lediglich diejenigen Länder, die in Form einer Indexierung eine automatische Anpassung des Mindestlohns an bestimmte Kriterien festgelegt haben. Hierzu gehören derzeit Belgien, Frankreich, Luxemburg und Malta, in denen die Entwicklung der Mindestlöhne an die Entwicklung der Verbraucherpreise gekoppelt ist. Hinzu kommen Bulgarien, das eine an die Entwicklung der Durchschnittslöhne gekoppelte Indexierungsformel anwendet, sowie die Niederlande, wo die Mindestlöhne an die Entwicklung der Tariflöhne angepasst werden. In keinem dieser Länder ist jedoch jemals ein Mindestlohn gekürzt worden, sodass der Wegfall des Kürzungsverbotes in der Europäischen Mindestlohnrichtlinie kaum praktische Bedeutung haben dürfte. Die einzigen in der EU bekannten Fälle einer Kürzung gesetzlicher Mindestlöhne gab es während der Finanzkrise 2009/2010 in Irland und Griechenland auf Intervention der sogenannten Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds (Schulten/Müller 2013).

Auswirkungen der Europäischen Mindestlohnrichtlinie in den EU-Mitgliedsstaaten

Während die vom EuGH annullierten Bestimmungen der Mindestlohnrichtlinie eher wenig praktische Konsequenzen nach sich ziehen, haben andere

Bestimmungen der Richtlinie bereits heute in vielen EU-Mitgliedsstaaten einen großen Einfluss auf die nationale Lohnpolitik. Bei der Analyse möglicher Auswirkungen der Richtlinie muss dabei zwischen zwei Dimensionen unterschieden werden: der formellen Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht und dem faktischen Einfluss der Richtlinie auf die Positionen, Forderungen und Debatten der politischen Akteure auf nationaler Ebene. In der Praxis gehen die Auswirkungen der Richtlinie dabei oft weit über ihre formal-rechtliche Umsetzung hinaus. Dies gilt insbesondere für die Nutzung von Referenzwerten bei der Definition der Angemessenheit von gesetzlichen Mindestlöhnen als auch im Hinblick auf die Debatten um eine Stärkung der Tarifvertragssysteme.

Die Nutzung von Referenzwerten für gesetzliche Mindestlöhne

Die für die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne wichtigste Bestimmung zur Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne findet sich in Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie, die die Nutzung von Referenzwerten zur Bestimmung eines angemessenen Mindestlohnlevels vorschreibt. In einer neuen Studie des Europäischen Gewerkschaftsinstituts zur Umsetzung der Mindestlohnrichtlinie wird aufgezeigt, dass bereits heute 17 von 22 EU-Staaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen solche Referenzwerte verwenden (Müller 2025, s. a. Tabelle 1). Mit Ausnahme von Slowenien, das als Referenzwert für den Mindestlohn einen bestimmten Prozentsatz der Lebenshaltungskosten definiert, die für ein Existenzminimum notwendig sind, verwenden alle anderen Staaten den Kaitz-Index, d. h. einen bestimmten Prozentsatz des nationalen Durchschnitts- und/oder Medianlohns. Dabei ist auffallend, dass westeuropäische Länder wie Deutschland, Irland oder die Niederlande primär den Medianlohn im Blick haben, während fast alle osteuropäischen Länder den Durchschnittslohn als

Tabelle 1: Nutzung von Referenzwerten bei der Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne in den EU-Mitgliedsstaaten

Land	Referenzwerte	Land	Referenzwerte
Belgien	50 % des Durchschnittslohns	Niederlande	50 % des Medianlohns (Vorschlag)
Bulgarien	50 % des Durchschnittslohns	Polen	55 % des Durchschnittslohns (aktueller Gesetzentwurf)
Deutschland	60 % des Medianlohns	Rumänien	47 – 52 % des Durchschnittslohns
Estland	50 % des Durchschnittslohns (ab 2028)	Slowakei	60 % des Durchschnittslohns
Frankreich	50 % des Netto-Durchschnittslohns und 60 % des Netto-Medianlohns	Slowenien	120 – 140 % der Lebenshaltungskosten für ein Existenzminimum
Irland	60 % des Medianlohns	Spanien	60 % des Netto-Durchschnittslohns
Kroatien	50 % des Durchschnittslohns und 60% des Medianlohns	Tschechien	47 % des Durchschnittslohns (ab 2027)
Lettland	46 % des Durchschnittslohns	Ungarn	50 % des Durchschnittslohns (ab 2027)
Litauen	45 – 50 % des Durchschnittslohns		

Quelle: Müller 2025

Hans Böckler
Stiftung 

Referenzwert verwenden. Letzteres dürfte daran liegen, dass viele Beschäftigte in diesen Ländern nach wie vor auf einem sehr geringen Niveau entlohnt werden und damit auch der Medianlohn so gering ausfällt, dass er keinen geeigneten Referenzwert für einen angemessenen Mindestlohn darstellt. Vom Niveau her orientieren sich die meisten Länder an den in der Richtlinie genannten Referenzwerten von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns. In fünf Ländern (Tschechien, Lettland, Litauen, die Niederlande (Vorschlag) und Rumänien) liegen die Referenzwerte etwas darunter, in Polen, der Slowakei und Spanien gehen sie sogar darüber hinaus. Da die Rechtmäßigkeit des Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie durch den EuGH ausdrücklich bestätigt wurde, dürfte in Zukunft die Nutzung von Referenzwerten für die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne sogar noch an Bedeutung gewinnen.

Förderung der Tarifverhandlungen

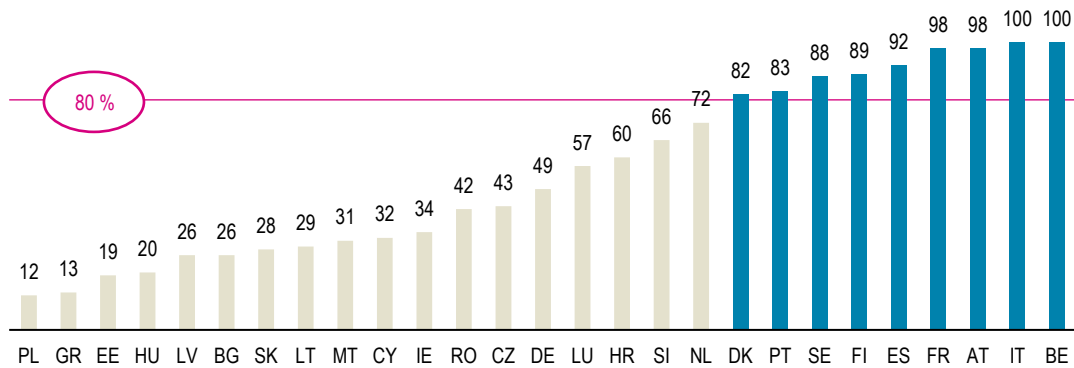
Den mittelfristig größten Einfluss könnte die Europäische Mindestlohnrichtlinie auf die Entwicklung der Tarifvertragssys-

teme in Europa haben. Bereits heute hat sie dafür gesorgt, dass die Stärkung der Tarifbindung in vielen EU-Mitgliedsstaaten auf der politischen Agenda steht (Müller 2025). In fünf Ländern (Belgien, Tschechien, Malta, Polen und die Slowakei) kam es im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie bereits zu gesetzlichen Änderungen, die insbesondere auf drei Bereiche abzielen:

1. die Verbesserung des Schutzes von Arbeitnehmer*innen und Gewerkschafter*innen vor Diskriminierung bei der Ausübung ihres Rechts auf Tarifverhandlungen und gewerkschaftliche Organisation;
2. die Erleichterung des Abschlusses und der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen;
3. die Verbesserung der Erhebung von Daten und Informationen über Tarifverträge, um eine solidere empirische Grundlage für die Messung der Tarifbindung zu schaffen.

Andere Länder wie z. B. Portugal, Rumänien oder Spanien haben bereits im Vorfeld der Europäischen Mindestlohn-

Abbildung 1: Tarifbindung in der EU, 2024*
Anteil der Beschäftigten in Prozent



*oder aktuellster verfügbarer Wert.
Quelle: OECD-AIAS Database Version 2.0 (September 2025)

Hans Böckler
Stiftung

richtlinie umfassende Reformen zur Stärkung ihrer Tarifvertragssystem durchgeführt. Nach dem ebenfalls vom EuGH auf seine Europarechtsmäßigkeit geprüften Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie müssen alle EU-Staaten, in denen derzeit weniger als 80 Prozent der Beschäftigten durch Tarifverträge abgedeckt sind, einen konkreten Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen vorlegen. Nachdem mit Estland, Irland, Lettland, Litauen, Rumänien und Tschechien bereits sechs Staaten einen entsprechenden Aktionsplan präsentiert haben (Müller 2025), sind nun weitere 12 Länder gefordert, bis zum Ende des Jahres 2025 einen entsprechenden Plan vorzulegen (Abbildung 1).

Ein neuer Schwung für angemessene Mindestlöhne und eine höhere Tarifbindung

Die rechtliche Bestätigung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie und ihrer Kernbestimmungen durch den EuGH wird der Auseinandersetzung um angemessene Mindestlöhne und eine höhere Tarifbindung neuen Schwung verleihen. Zunächst einmal wird sie den Druck auf diejenigen Länder erhöhen, die die Richtlinie immer noch nicht oder nur sehr unzureichend umgesetzt haben. Dies gilt insbesondere für diejenigen Länder, die

wie z. B. Estland oder die Niederlande ihre nationale Umsetzung ausdrücklich mit Verweis auf das anhängige Gerichtsverfahren ausgesetzt hatten. Inhaltlich stehen bei der nationalen Umsetzung der Richtlinie vor allem die Referenzwerte von 60 Prozent des Medianlohns und 50 Prozent des Durchschnittslohns im Mittelpunkt, die – wie es im Urteil des EuGH heißt – als „Kontrollparameter“ dienen, „um die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne zu bewerten“ (EuGH 2025, RN 99).

Im Hinblick auf die durch den EuGH ebenfalls vollständig bestätigte Förderung der Tarifverhandlungen wird die eigentliche Dynamik erst dann starten, wenn alle 18 EU-Staaten, deren aktuelle Tarifbindung unter 80 Prozent liegt, ihre nationalen Aktionspläne entwickelt haben. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, ob es den EU-Mitgliedstaaten gelingt, die Voraussetzungen für sektorale Tarifverhandlungen zu stärken, da nur ein sektorales Tarifvertragssystem in der Lage ist, eine Mehrzahl der Beschäftigten zu erfassen (Müller/Schulten 2025).

Alles in allem, stellt das EuGH-Urteil eine klare Bestätigung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie dar, die aus Sicht der

europäischen Arbeitnehmer*innen wahrscheinlich die wichtigste soziale Initiative der EU seit Jahrzehnten ist. Das Urteil wird den Umsetzungsprozess weiter fördern und damit sicherstellen, dass angemessene Mindestlöhne und die Förderung von Tarifverhandlungen weiterhin sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene auf der politischen Agenda stehen.

Literatur

EuGH (Europäischer Gerichtshof) (2025): Urteil in der Rechtssache C-19/23, Nichtigkeitsklage des Königreichs Dänemark gegen das Europäische Parlament über die Richtlinie (EU) 2022/2041 – Angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, 11. November 2025

Europäisches Parlament/Rat (2022): Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 19. Oktober 2022, in: Amtsblatt der Europäischen Union von 25.10.2022, L275/33-L275/47

Müller, T. (2025): Here Comes the Sun – the Formal Transposition and Political Impact of the European Directive on Adequate Minimum Wages in the EU. European Economic, Employment and Social Policy: ETUI Study, Brüssel, i. E.

Müller, T./Schulten, T. (2025): The Road to 80% Collective Bargaining Coverage. European Economic, Employment and Social Policy: ETUI Policy Brief 2025.1,

Schulten, T./Müller, T. (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3), S. 291–321

Autorenkontakt

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

Dr. Torsten Müller
tmueller@etui.org

Der 11. November 2025 als Tag der Urteilsverkündung war damit eindeutig ein guter Tag für das Soziale Europa.

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-kommentar-58317.htm>
ISSN 2944-0572

Folgen Sie uns auf bluesky:
<https://bsky.app/profile/wsiinstitut.bsky.social/>
auf Facebook:
<https://www.facebook.com/wsi.nstitut>

Dieses Werk ist lizenziert unter Creative Commons Attribution 4.0 (BY). (Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>)

