

Europäischer Mindestlohn

Auf welcher Kompetenzgrundlage kann die Europäische Union handeln?

Lavinia Petrache und Karen Rudolph



Die Europäische Kommission hat am 14. Januar 2020 eine Konsultation zur Einführung eines EU-Mindestlohns gestartet. Sie besitzt für die Einführung eines EU-Mindestlohns keine Rechtsetzungsbefugnis.

- ▶ Ein EU-Mindestlohn darf nicht auf die sozialpolitische Kompetenz [Art. 153 Abs. 2 Buchst. b) AEUV] gestützt werden, da diese die Regulierung des Arbeitsentgelts ausdrücklich ausschließt (Art. 153. Abs. 5 AEUV).
- ▶ Da das Arbeitsentgelt ausdrücklich aus der sozialpolitischen Kompetenz ausgeklammert ist, dürfen weder die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) noch eine zwischenstaatliche Kooperation in Form einer verstärkten Zusammenarbeit (Art. 329 AEUV) für einen EU-Mindestlohn herangezogen werden.
- ▶ Die Vorschriften für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Art. 175 Abs. 3 AEUV) kommen nicht in Frage, da es sich beim Arbeitsentgelt nicht um ein EU-Finanzierungsinstrument handelt.
- ▶ Das Arbeitnehmergrundrecht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingen (Art. 31 GRCh) scheidet aus, weil die Grundrechtecharta ausdrücklich keine Kompetenz für EU-Handeln begründet (Art. 51 Abs. 2 GRCh).
- ▶ Mitgliedstaaten bleibt es frei, durch einen völkerrechtlichen Vertrag einen EU-Mindestlohn zu vereinbaren.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Hintergrund der Diskussion um EU-Mindestlöhne	3
3	Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten	5
4	Rechtsgrundlagen für einen EU-Mindestlohn	6
4.1	Die sozialpolitische Kompetenz, insbesondere Art. 153 AEUV	6
4.1.1	Art. 153 AEUV	6
4.1.2	Der EuGH zur Reichweite des Begriffs Arbeitsentgelt.....	6
4.1.3	EU-rechtskonforme Ausgestaltung des bestehenden Sekundärrechts zum Entgelt 7	
4.1.4	Zwischenergebnis	7
4.2	Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV	7
4.3	EU-Mindestlohn als Element der Kohäsionspolitik	8
4.3.1	Verwirklichung der Ziele der Strukturpolitik	8
4.3.2	Spezifische Aktionen außerhalb der Fonds	9
4.4	Art. 31 der Grundrechtecharta als Kompetenzgrundlage?.....	9
5	Mitgliedstaatliche Kooperation.....	10
5.1	Kooperation in Form verstärkter Zusammenarbeit	10
5.2	Völkerrechtlicher Vertrag	10
6	Ergebnis.....	10

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Verfahren zur Festlegung von Mindestlöhnen in den EU-Mitgliedstaaten.....	5
Tab. 2:	Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Mitgliedstaaten	5

1 Einleitung

Die Diskussion um einen EU-Mindestlohn ist nicht neu, Vorschläge gab es immer wieder. Diese haben sich aber bis jetzt nicht konkretisiert, unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Verfahren zur Lohnfestlegung in den Mitgliedstaaten. Am 14. Januar 2020 veröffentlichte die EU-Kommission ein Konsultationspapier zum Thema „gerechte Mindestlöhne“.¹ Dabei handelte sich um ein Konsultationsverfahren mit den Sozialpartnern (Art. 154 AEUV). Ziel ist eine gesetzliche Regelung zu einem Mindestlohn auf EU-Ebene. Damit will die Kommission das Recht auf gerechte Entlohnung, das im Grundsatz 6a der Europäischen Säule Sozialer Rechte² verankert ist, umsetzen.³ Eine zweite Phase der Konsultationen war ursprünglich für April geplant, steht nun auf der vorläufigen Agenda der Kommission für den 3. Juni 2020.

Die Bestrebung der Kommission, einen EU-Mindestlohn auf EU-Ebene gesetzlich zu regeln, stößt auf zwei rechtliche Hauptprobleme: Erstens darf die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig werden, für die die Mitgliedstaaten die Kompetenz zu Maßnahmen übertragen haben (Art. 5 Abs. 2 EUV). Zweitens muss die Kommission die historisch gewachsene Rolle der Sozialpartner bei der Festlegung des Lohnniveaus beachten (Art. 152 AEUV).

Im Folgenden werden die rechtlichen Spielräume untersucht, auf die eine EU-rechtliche Verpflichtung gestützt werden könnte.⁴ Zunächst werden die Hintergründe der Diskussion um EU-Mindestlöhne vorgestellt (Kapitel 2) sowie die unterschiedlichen Lohnfestlegungssysteme und die Höhe der mitgliedstaatlichen Mindestlöhne beleuchtet (Kapitel 3). Sodann wird geprüft, ob es Rechtsgrundlagen für einen europaweiten Mindestlohn gibt; dies ist nicht der Fall (Kapitel 4). Inwieweit die Mitgliedstaaten durch Kooperationen Schritte für einen EU-Mindestlohn unternehmen dürfen, wird im Kapitel 5 erörtert.

2 Hintergrund der Diskussion um EU-Mindestlöhne

Die im Januar 2020 gestartete Konsultation der Kommission ist auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments zurückzuführen.⁵ Die Kommission wurde aufgefordert, „ein Rechtsinstrument vorzulegen, mit dem sichergestellt wird, dass jeder Arbeitnehmer in der Union über einen gerechten Mindestlohn verfügt, der gemäß den nationalen Traditionen oder durch Tarifverträge oder Rechtsvorschriften festgelegt werden kann“.⁶ In der Agenda „Eine Union, die mehr erreichen will“ kündigte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen an, dass die Kommission binnen 100 Tage ab Amtseintritt – also bis zum 6. März 2020 – ein Instrument zur Sicherstellung eines gerechten Mindestlohns vorschlagen werde.⁷ Die Konsultation über „gerechte Mindestlöhne“ wurde am 45. Amtstag der

¹ EU-Kommission, Konsultationspapier C(2020) 83 vom 14. Januar 2020 zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen [in Folgenden Konsultationspapier C(2020) 83].

² Interinstitutionelle Proklamation zur europäischen Säule sozialer Rechte vom 16. November 2017, S. 10 – 15.

³ Siehe auch EU-Kommission, Mitteilung COM(2020) 14 vom 14. Januar 2020, Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang, S. 10.

⁴ Die Einflussmöglichkeiten der EU auf die Lohnpolitik der Mitgliedstaaten etwa im Rahmen des Europäischen Semesters und durch die beschäftigungspolitischen Leitlinien (Art. 148 AEUV) werden im Folgenden ebenso ausgeklammert wie der potenzielle Konflikt mit dem primärrechtlich verankerten Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Art. 28 GRCh).

⁵ EU-Parlament Entschließung P9_TA(2019)0033 vom 10. Oktober 2019 Pct. 30 [Parlam-Entschließung P9_TA(2019)0033], <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0033_DE.pdf> (letzter Abruf: 17. März 2020).

⁶ EU Parlament, Parlam-Entschließung P9_TA(2019)0033, Pct. 30.

⁷ Ursula von der Leyen, „Politische Leitlinien für die künftige Europäische Union 2019–2024“, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf> (letzter Abruf: 4. Mai 2020), S. 11.

Kommissionspräsidentin gestartet.⁸ Seitdem äußerte sich seitens der Kommission nur der für Beschäftigung und soziale Rechte zuständige Kommissar Nicolas Schmit dazu, der im April 2020 ankündigte, dass das Anliegen weiterverfolgt werde.⁹

Noch sind die Gespräche am Anfang, deswegen hat die Kommission Art und Reichweite einer EU-Initiative noch nicht näher konkretisiert. Bis jetzt steht nur fest, dass Niedriglohnpfänger¹⁰ und Arbeitnehmer, die trotz Erwerbstätigkeit von Armut bedroht sind, durch EU-weit geltende Rechtsinstrumente geschützt werden sollen. Die Kommission verweist auf das primärrechtlich verankerte Recht jedes Arbeitnehmers auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Art. 31 GRCh).¹¹ „Gerechte Löhne“ sollen zur Förderung der Beschäftigung, der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und des sozialen Dialogs beitragen.¹² Dafür identifiziert die Kommission vier Anforderungen:

- Netto-Mindestlöhne sollen über der Armutsgefährdungsschwelle liegen, die laut Kommission in der EU bei 60% des Medianeinkommens¹³ liegt. Zu erwarten ist, dass künftige Vorschläge der Kommission sich an der Armutsgefährdungsschwelle als Lohnuntergrenze orientieren werden.¹⁴
- Keine Ausnahmen vom Geltungsbereich der Mindestlohnregelungen.
- Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung gesetzlicher Löhne.
- Nationale Mechanismen zur Anpassung der gesetzlichen Löhne.

Die Diskussion um angemessene Löhne ist nicht neu, bereits nach der Verabschiedung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte für Arbeitnehmer 1989¹⁵ wurden intensive Gespräche zum Thema geführt. Damals wurden allerdings Subsidiaritätsbedenken gelten gemacht, und die Kommission erklärte, dass es nicht ihre Absicht sei, „Gesetze zu erlassen, [...] verbindliche Instrumente der Entlohnung vorzuschlagen oder Begriffsbestimmungen für die Praxis vorzugeben“.¹⁶ Durch Äußerungen des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors¹⁷ wurde die Debatte 2006 erneut entfacht, jedoch ist es auch danach zu keiner koordinierten Politik der Mindestlöhne gekommen. Wenn man die unterschiedlichen Systeme zur Festlegung und die Niveaus der Löhne in den Mitgliedstaaten betrachtet, überrascht dies wenig.

⁸ EU-Kommission, „Umsetzung der politischen Prioritäten“, <https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/delivering-political-priorities_de> (letzter Abruf: 4. Mai 2020).

⁹ Podcast EU-Confidential #146 am 4. April 2020, <<https://www.politico.eu/podcast/eu-confidential-146-jobs-european-commissioner-nicolas-schmit-coronavirus-pandemic-lockdown-limits-corona-bond-bungle/>> (letzter Abruf: 7. April 2020) sowie FEPS Covid Response Webinar — EU Spending that Empowers am 30. April 2020, <<https://www.facebook.com/david.rinaldi.583/videos/10158061873090049>> (letzter Abruf: 4. Mai 2020).

¹⁰ Die Kommission sieht Niedriglöhne als „Löhne, die weniger als zwei Drittel des nationalen Medianlohnes betragen“ Konsultationspapier C(2020) 83 Fn. 5.

¹¹ Konsultationspapier C(2020) 83, S. 8.

¹² Konsultationspapier C(2020) 83, S. 8.

¹³ Siehe auch Eurostat, Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), <<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi014/default/table?lang=de>> (letzter Abruf: 4. Mai 2020). Für diese Grenze gibt es keine wissenschaftliche Begründung, es beruht lediglich auf einer Konvention. Die OECD sieht die Grenze bei 50% des Medianeinkommens: OECD, „Poverty“ <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8483c82f-en/index.html?itemId=/content/component/8483c82f-en#fig6.5>> (letzter Abruf: 12. Mai 2020).

¹⁴ Konsultationspapier C(2020) 83, S. 6.

¹⁵ Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte für Arbeitnehmer vom 9. Dezember 1989.

¹⁶ EU-Kommission, Stellungnahme zu einem angemessenen Arbeitsentgelt COM(93) 388 vom 1. September 1993, S.2.

¹⁷ Euractive, „Delors sees need for EU minimum salary“, <<https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/delors-sees-need-for-eu-minimum-salary/>> (letzter Abruf: 1. April 2020).

3 Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten

Alle 27 Mitgliedstaaten verfügen über Mindestlohnregelungen. Einen Überblick über die unterschiedlichen Verfahren für die Bestimmung des Mindestlohnes bietet Tabelle 1. In sechs Mitgliedstaaten gibt es tarifvertragliche Mindestlöhne, die nur für Unternehmen mit Tarifbindung gelten, in 21 einen gesetzlichen Mindestlohn. Zwei dieser 21 Länder haben ein reines Indexmodell; in 14 Ländern legt die Regierung nach unterschiedlichen Verfahren ohne Indexierung den Mindestlohn fest; fünf Länder haben eine Kombination aus beidem; sie sind in der Tabelle kursiv gesetzt.

Tab. 1: Verfahren zur Festlegung von Mindestlöhnen in den EU-Mitgliedstaaten

Festlegungsverfahren für Mindestlöhne	Mitgliedstaaten	Zahl
Tarifvertragliche Mindestlöhne	Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden, Zypern	6
Gesetzliche Mindestlöhne		21
Indexierung	Luxemburg, Niederlande	2
Festlegung durch die Regierung auf Basis der Empfehlung eines Mindestlohn-Gremiums	Deutschland, <i>Frankreich</i> , Griechenland, Irland	4
Festlegung durch die Regierung auf Basis von Konsultationen mit den Sozialpartnern	Bulgarien, Kroatien, Lettland, <i>Malta</i> , Portugal, Rumänien, <i>Slowenien</i> , Spanien, Ungarn, Tschechien	10
Festlegung durch die Regierung auf Basis eines Entscheidungsfindungsprozesses mit den Sozialpartnern.	Litauen, Polen, Slowakei	3
Festlegung durch die Regierung auf Basis von Tarifverträgen	<i>Belgien, Estland</i>	2

Quelle: Eigene Darstellung, Nationale Rechtsvorschriften, Eurofound.¹⁸

Die gesetzlichen Mindestlöhne gelten in den genannten 21 Mitgliedstaaten grundsätzlich für alle Arbeitnehmer; Ausnahmen betreffen u.a. Arbeitnehmer in der Ausbildung oder Weiterbildung oder Personen im öffentlichen Dienst. Die tarifvertraglichen Mindestlöhne gelten in Zypern für 45%, in den übrigen fünf genannten Mitgliedstaaten für 80% – 98% der Arbeitnehmer.¹⁹

Die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne reichte am 1. Januar 2020 von 1,87 Euro in Bulgarien bis 12,38 Euro in Luxemburg. Dabei lassen sich vier Ländergruppen mit verschiedenen Höhen von Mindestlöhnen identifizieren: Mitgliedstaaten mit Mindestlöhnen oberhalb von 6 Euro, zwischen 4 Euro und 6 Euro, zwischen 4 Euro und 2 Euro und unter 2 Euro. Einen Überblick bietet Tab. 2.

Tab. 2: Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in den EU-Mitgliedstaaten

Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne	Mitgliedstaaten*
> 6 Euro	Luxemburg (12,38 Euro), Frankreich (10,50 Euro), Niederlande (10,14 Euro), Irland (9,80 Euro), Belgien (9,66 Euro), Deutschland (9,35 Euro)
4 Euro – ≤ 6 Euro	Spanien (5,76 Euro), Slowenien (5,44 Euro), Malta (4,48 Euro)
2 Euro – ≤ 4 Euro	Portugal (3,83 Euro), Griechenland (3,76 Euro), Litauen (3,72 Euro), Polen (3,50 Euro), Estland (3,48 Euro), Tschechien (3,40 Euro), Slowakei (3,33 Euro), Kroatien (3,17 Euro), Ungarn (2,85 Euro), Rumänien (2,81 Euro), Lettland (2,54 Euro)
≤ 2 Euro	Bulgarien (1,87 Euro)

Quelle: Eigene Darstellung, WSI-Mindestlohn Datenbank 2020.

* Gesetzliche Mindestlöhne zum 1. Januar 2020, Irland zum 1. Februar 2020.

¹⁸ Eurofound (2019), Minimum wages in 2019: Annual review, Publications Office of the European Union, Luxemburg.

¹⁹ Daten basieren auf Erhebungsschätzungen, siehe Konsultationspapier COM(2020) 83, S. 6,7.

4 Rechtsgrundlagen für einen EU-Mindestlohn

Die Europäische Kommission äußert sich nicht zu der Frage, auf welche Rechtsetzungskompetenz sie ihre Initiative für EU-weite Mindestlohnvorschriften zu stützen gedenkt. Im Folgenden wird daher analysiert, ob sich EU-weite Mindestlohnregelungen über die sozialpolitische Kompetenz (Art. 153 AEUV, Kapitel 4.1), die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV, Kapitel 4.2), die Vorschriften für den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt (Art. 175 AEUV, Kapitel 4.3) oder über das Recht auf würdige Arbeitsbedingen (Art. 31 GRCh, Kapitel 4.4) einführen lassen.

4.1 Die sozialpolitische Kompetenz, insbesondere Art. 153 AEUV

Die sozialpolitischen Kompetenzgrundlagen sind im Titel X des AEUV geregelt. Kern der Regelungen für das Arbeitsrecht stellt Art. 153 Abs. 2 Buchst. b) AEUV dar, der die Rechtsgrundlage zum Erlass von Mindestvorschriften in Form von Richtlinien bildet. In der Systematik des Art. 153 AEUV sind bestimmte Aspekte der Rechtsetzungsbefugnis der Union entzogen. Im Folgenden wird untersucht, ob trotz der Regelungssperre, ein EU-Mindestlohn auf der sozialpolitischen Rechtsgrundlage gestützt werden kann. Dafür ist zu klären, wer das Arbeitsentgelt regeln darf, wie der EuGH sich dazu positioniert hat und ob bestehendes Sekundärrecht zur Entgeltfrage EU-rechtkonform ausgestaltet ist.

4.1.1 Art. 153 AEUV

Art. 153 AEUV unterscheidet zwischen Bereichen, in denen eine Mindestharmonisierung durch Richtlinien möglich ist, und Bereichen, die der Rechtsetzungskompetenz der Union entzogen sind. Art. 153 Abs. 5 AEUV schreibt ausdrücklich vor: „Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.“ Dadurch haben sich die Mitgliedstaaten explizit auch gegen eine Rechtsangleichung beim „Arbeitsentgelt“ entschieden.

Das Verbleiben der Entgeltkompetenz bei den Mitgliedstaaten ist nicht nur Ausdruck ihrer Souveränität und der Bedeutung des historisch gewachsenen nationalen Rechts auf diesem Gebiet. Vielmehr berücksichtigt diese Entscheidung auch eine Grundorientierung des Primärrechts: Ein Lohnwettbewerb ist im Binnenmarkt gewollt.²⁰

Primärrechtlich verankerte Ausnahmen davon sind lediglich das Gebot des gleichen Entgelts zwischen Frauen und Männern (Art. 157 AEUV) und der Anspruch auf bezahlten Urlaub (Art. 158 AEUV). Das bestehende EU-Sekundärrecht zur Entgeltgleichstellung von Frauen und Männern²¹ und das zum bezahlten Mindestjahresurlaub²² stützt sich auf diese Spezialkompetenzen.²³

4.1.2 Der EuGH zur Reichweite des Begriffs Arbeitsentgelt

Nicht näher definiert ist, was genau unter die Regelungssperre für das Arbeitsentgelt fällt. Zwar hat der EuGH Regelungen gebilligt, die sich mittelbar auf das Entgelt auswirken, etwa ein

²⁰ Windbichler, C. (1992), „Arbeitsrecht und Wettbewerb in der europäischen Wirtschaftsverfassung“, *Recht der Arbeit*, S. 74, 89 ff; Krebber, in: Calliess/Rüffert (Hrsg.), *EUV/AEUV* 5. Aufl. 2016, Art. 151 AEUV, Rn. 13.

²¹ Dies gilt etwa für die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen.

²² Siehe Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung.

²³ Art. 157 Abs. 3 und Art. 158 AEUV.

Diskriminierungsverbot von Teilzeitbeschäftigten.²⁴ Jedoch hat er unmissverständlich festgestellt: Die Regelungssperre des Art. 153 Abs. 5 AEUV bezieht sich „auf Maßnahmen wie [...] die Einführung eines gemeinschaftlichen Mindestlohns“, weil mit ihnen „das Unionsrecht unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte innerhalb der Union eingreifen würde.“²⁵ Selbst bei einer sehr engen Auslegung des Arbeitsentgelt-Begriffes ist die Einführung eines unionsweit geltenden Mindestlohns somit der EU-Kompetenz entzogen. Alles andere würde diese Bestimmung ihrer Substanz berauben.

4.1.3 EU-rechtskonforme Ausgestaltung des bestehenden Sekundärrechts zum Entgelt

Als Rechtfertigung für einen EU-Mindestlohn weist das Konsultationspapier der Kommission – ungeachtet der eindeutigen Rechtsprechung des EuGH – auf bereits bestehende Regelungen hin, die auf der Grundlage der Bestimmungen über die Sozialpolitik erlassen worden sind und die sich „indirekt auf das Arbeitsentgelt auswirken.“²⁶ So werden im Konsultationspapier die Richtlinie über gleiches Entgelt für gleiche Arbeit²⁷ sowie die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf²⁸ erwähnt. Nach dieser Logik könnte argumentiert werden, dass EU-weite Mindestlohnvorschriften sich nicht direkt, sondern allenfalls indirekt auf das Arbeitsentgelt auswirkten und damit von der Regelungssperre des Art. 153 Abs. 5 AEUV nicht umfasst seien.

Für die Vorschriften zur Entgeltgleichheit zwischen Männern und Frauen gilt jedoch die spezielle Kompetenz in Art. 157 Abs. 3 AEUV (siehe Kapitel 4.1.1). Diese Ausnahme zur Kompetenzsperre der EU in Entgeltfragen bekräftigt, dass im Übrigen die Kompetenz bei den Mitgliedstaaten bleibt. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass das Verbot diskriminierender Entlohnung nur eines der Elemente der Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf darstellt. Kern dieser Richtlinie ist also nicht das Entgelt, sondern ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Dies wird auch deutlich durch die ausgewählte Rechtsgrundlage: Art. 19 Abs. 1 AEUV. Im Gegensatz dazu würde eine Initiative zu einem EU-Mindestlohn nicht nur mittelbar das Arbeitsentgelt betreffen, sondern stünde sogar im Mittelpunkt des Rechtsaktes.

4.1.4 Zwischenergebnis

EU-Vorschriften für einen EU-Mindestlohn lassen sich nicht auf die sozialpolitische Kompetenz [Art. 153 Abs. 2 Buchst. b) AEUV] stützen.

4.2 Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV

Es stellt sich die Frage, ob für EU-weite Mindestlohn-Vorschriften die Kompetenzergänzungsklausel des Art. 352 AEUV herangezogen werden darf, obwohl Art. 153 Abs. 5 AEUV eine EU-Regelung des Arbeitsentgelts explizit untersagt. In einem ähnlich gelagerten Fall wollte die Kommission in der Tat diesen Weg beschreiten: Mit ihrem Vorschlag zur „Monti-II-Verordnung“²⁹ wollte sie einen Ausgleich zwischen der Ausübung der Grundfreiheiten und dem Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen herstellen.

²⁴ EuGH vom 10. Juni 2010, INPS, C-395/08 u. C-396/08, EU:C:2010:329, Rn. 37.

²⁵ EuGH, INPS, EU:C:2010:329, Rn. 37.

²⁶ Konsultationspapier C(2020) 83, S. 8.

²⁷ Richtlinie 75/117/EWG des Rates vom 10. Februar 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, aufgehoben durch die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen.

²⁸ Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.

²⁹ EU Kommission, Vorschlag COM(2012) 130 vom 21. März 2012, Verordnung des Rates über die Ausübung des Rechts auf Durchführung kollektiver Maßnahmen im Kontext der Niederlassungs- und der Dienstleistungsfreiheit.

Sie stütze ihn auf Art. 352 AEUV, obwohl das Streikrecht ähnlich wie das Entgelt laut Art. 153 Abs. 5 AEUV der Unionskompetenz entzogen ist.

Art. 352 AEUV nennt drei Voraussetzungen: Erstens soll eines der Ziele der Verträge verwirklicht werden, zweitens dürfen in den Verträgen die dafür erforderlichen Kompetenzen nicht vorgesehen sein (Art. 352 Abs. 1 AEUV) und drittens soll kein ausdrücklicher Ausschluss durch AEUV-Vorschriften geregelt sein (Art. 352 Abs. 3 AEUV). Aufgrund der Regelungssperre in Art. 153 Abs. 5 AEUV erübrigt sich eine Prüfung der anderen zwei Voraussetzungen.

Im Ergebnis darf auch die Kompetenzergänzungsklausel nicht als Rechtsgrundlage für einen EU- weiten Mindestlohn dienen. In dem Fall, dass die Kommission eine formalistische Auslegung des Art. 153 Abs. 5 AEUV durchsetzen würde — nur eine direkte Harmonisierung sei ausgeschlossen — stünden allerdings erhebliche verfahrensrechtliche Hürden im Weg, da im Rat Einstimmigkeit erforderlich ist. Daran gescheitert ist auch der Monti-II-Vorschlag.

4.3 EU-Mindestlohn als Element der Kohäsionspolitik

In der Literatur wurde der Vorschlag gemacht, eine Richtlinie zu einem EU-Mindestlohn auf der Grundlage des Art. 175 Abs. 3 AEUV zu erlassen, der die EU ermächtigt, im Interesse des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU nicht nur über die Strukturfonds, sondern bei Bedarf auch gesetzgeberisch tätig zu werden.³⁰ Verfechter dieser Variante sehen den EU-Mindestlohn als Instrument zum Abbau sozialer und ökonomischer Unterschiede zwischen den europäischen Regionen.

Aus der Systematik des Titels über Strukturpolitik³¹ ergibt sich als erste Voraussetzung: Die „Aktion“ muss zur Verwirklichung der Ziele der Strukturpolitik beitragen. Anwendungsfeld der Norm waren bis jetzt etwa die Errichtung des Solidaritätsfonds³², des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit³³ und des Globalisierungsfonds³⁴. Weiterhin müssen sich als zweite Voraussetzung „spezifische Aktionen außerhalb der Fonds“ als erforderlich erweisen, ohne dass sich daraus Nachteile für die übrige EU-Politik ergeben.

4.3.1 Verwirklichung der Ziele der Strukturpolitik

Als Ziel für die geplante Mindestlohn-Initiative kommt, wie auch von der Kommission vorgetragen³⁵, die Förderung der Beschäftigung, der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und des sozialen Dialogs in Betracht. Ein EU-Mindestlohn würde damit eher den Zielen der Sozialpolitik (Art. 151 AEUV) dienen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass eine solche Steuerung mittelbar auch zu den Kohäsionszielen — Stärkung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der EU — beitragen könnte.

³⁰ Aranguiz, A./Garben, S. (2019), "Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search Of a Legal Basis?", <<https://www.coleurope.eu/news/new-issue-college-europe-policy-brief-series-cepob-47>> (letzter Abruf am 30. März 2020).

³¹ Titel XVIII AEUV.

³² Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union.

³³ Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit.

³⁴ Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014-2020).

³⁵ Konsultationspapier C(2020) 83 S. 8.

Es ist aber erstens fraglich, inwieweit ein mittelbarer Bezug zu den Kohäsionszielen ausreicht, um einen EU-Mindestlohn auf diese Rechtsgrundlage zu stützen. Zweitens hat eine Abgrenzung zwischen mehreren in Frage kommende Kompetenzgrundlagen anhand des Spezialitätsverhältnisses³⁶ zu erfolgen. Das bedeutet, dass die spezielle Kompetenz der allgemeinen Kompetenz vorgeht. Da die EU bei der Verwirklichung der Ziele der Sozialpolitik keine Regelungskompetenz für das Arbeitsentgelt hat (siehe oben Kapitel 4.1), darf diese zu wahrende Kompetenz der Mitgliedstaaten nicht über die EU-Strukturpolitikkompetenz umgangen werden.³⁷ Allerdings hat der EuGH für die Gesundheitspolitik – ebenso der EU-Kompetenz entzogen³⁸ – bereits entschieden, dass die Tabakwerbung-Richtlinie II³⁹ auf eine andere Kompetenzgrundlage (Art. 114 AEUV) gestützt werden kann.⁴⁰ Deswegen stellt sich die Frage, ob die strukturpolitische Kompetenz herangezogen werden könnte, trotz Regelungssperre für das Arbeitsentgelt im Rahmen der speziellen sozialpolitischen Kompetenz. Sollte die Kommission die Meinung vertreten, dass ein EU-Mindestlohn maßgeblich zur Verwirklichung der Ziele der Kohäsionspolitik beiträgt, müsste jedoch noch eine weitere Voraussetzung für die Heranziehung der strukturpolitischen Kompetenzgrundlage erfüllt sein: Es muss sich um „spezifische Aktionen“ außerhalb der Fonds handeln.

4.3.2 Spezifische Aktionen außerhalb der Fonds

Um die Ziele der Sozialpolitik zu erreichen, sind in erster Linie die Strukturfonds vorgesehen (Art. 175 Abs. 1 AEUV), aber möglich sind auch „spezifische Aktionen außerhalb der Fonds“. Fraglich ist, ob der Begriff „spezifische Aktionen“ nur EU-Finanzierungsinstrumente oder auch etwa eine Rechtsetzungsbefugnis für eine Harmonisierung umfasst. Durch die sehr breite Formulierung der Ziele der Strukturpolitik würde eine Ausdehnung der zulässigen Aktionen über die Finanzierungsfragen hinaus praktisch bedeuten, dass der EU nahezu uneingeschränkte Kompetenzen in der Sozialpolitik anerkannt würden. Dies würde zu einer Umgehung des sozialpolitischen Kompetenzgefüges führen und ist daher abzulehnen. Die bis jetzt verabschiedeten Maßnahmen auf der Grundlage des Art. 175 Abs. 3 AEUV betreffen ausnahmslos Finanzierungsinstrumente. Das bestätigt diese Sichtweise. Deswegen ist die Rechtsetzungsbefugnis in Art. 175 Abs. 3 AEUV nur als Auffangbestimmung zu den Strukturfonds-Vorschriften⁴¹ anzusehen.

Im Ergebnis kann eine Regelung zu einem EU-Mindestlohn nicht auf die Norm in Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützt werden. Der Anwendungsbereich der Vorschrift reicht nicht so weit, dass er harmonisierende Regelungsbefugnisse für das Arbeitsentgelt dadurch begründen könnte.

4.4 Art. 31 der Grundrechtecharta als Kompetenzgrundlage?

Es stellt sich die Frage, ob aus dem Recht jedes Arbeitnehmers auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Art. 31 GRCh) eine Pflicht der EU zum Tätigwerden abgeleitet werden könnte, ein „angemessenes“ Arbeitsentgelt durch einen EU-Mindestlohn sicherzustellen. Die Kommission scheint im Konsultationspapier diese Meinung zu vertreten.⁴² Dagegen sprechen die Konkretisierungen in Abs. 1

³⁶ Siehe auch Franzen, in: Franzen/Gallner/Oetker (Hrsg.), Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 3. Aufl. 2020, Art. 153 AEUV, Rn. 70.

³⁷ Für die Gesundheitspolitik siehe EuGH, Urteil v. 5. Oktober 2000, Deutschland / Parlament und Rat, C-376/200, ECLI:EU:C:2000:544, Rn. 77–79.

³⁸ Art. 168 Abs. 7 AEUV.

³⁹ Richtlinie 2003/33/EG des Europäischen Parlament und des Rates vom 26. Mai 2003 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen.

⁴⁰ EuGH, Urteil v. 12. Dezember 2006, C-380/03, Deutschland / Parlament und Rat, ECLI:EU:C:2006:772, Rn. 37.

⁴¹ Puttler, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl. 2016, Art. 175 AEUV, Rn. 7.

⁴² Konsultationspapier C(2020) 83, S. 8.

und 2: Nur der technische Arbeitsschutz und der Arbeitszeitschutz sind Gegenstand dieser Regelung.⁴³ Darüber hinaus ist Art. 31 GRCh keine Kompetenzgrundlage. Ausdrücklich statuiert Art. 51 Abs. 2 GRCh, dass die Grundrechtecharta die bestehenden Unionskompetenzen nicht ausweitet. Außerdem ist den Unterlagen der Konvente zur Ausarbeitung der Grundrechte Charta zu entnehmen, dass eine Regelung zum Arbeitsentgelt nicht erzielt werden konnte.⁴⁴

5 Mitgliedstaatliche Kooperation

5.1 Kooperation in Form verstärkter Zusammenarbeit

Die 1997 mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführte Möglichkeit der verstärkten Zusammenarbeit erlaubt es Gruppen von Mitgliedstaaten, innerhalb der Verträge eigenständig Themenschwerpunkte zu setzen.⁴⁵ So können dazu bereite Mitgliedstaaten in verstärkter Zusammenarbeit gemeinsame Regelungen in den Bereichen treffen, in denen die EU nicht über eine ausschließliche Zuständigkeit verfügt (Art. 329 AEUV).⁴⁶ Sozialpolitik gehört dazu (Art. 4 Abs 2 Buchst. b AEUV). Eine verstärkte Zusammenarbeit ist allerdings nur im Kompetenzbereich der EU möglich (Art. 329 Satz 1 AEUV). Deswegen kommt auch hier die Sperrwirkung des Art. 153 Abs. 5 AEUV zur Geltung, so dass ein EU- Mindestlohn nicht durch verstärkte Zusammenarbeit zustande kommen darf.

5.2 Völkerrechtlicher Vertrag

Mitgliedstaaten steht es frei, sich durch einen völkerrechtlichen Vertrag zur Einführung eines EU- Mindestlohns zu verpflichten. Es besteht bereits ein völkerrechtlicher Vertrag über Sozialrechte, nämlich die Europäische Sozialcharta (ESC)⁴⁷. In Art. 4 Nr. 1 ESC ist das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt niedergeschrieben, welches einen angemessenen Lebensstandard sichern soll.

6 Ergebnis

Die geplante Initiative zu einem EU-Mindestlohn darf nicht auf die sozialpolitische Kompetenz der EU [Art. 153 Abs. 2 Buchst. b) AEUV] gestützt werden. Aufgrund der Kompetenzsperre in Art. 153 Art. 5 AEUV kommen weder die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) noch eine zwischenstaatliche Kooperation in Form verstärkter Zusammenarbeit (Art. 329 AEUV) in Betracht. Die kohäsionspolitischen Kompetenzen zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts in der EU (Art 175 Abs. 3 AEUV) kommen aufgrund ihres begrenzten Anwendungsbereichs nicht in Frage. Das Arbeitnehmergrundrecht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingen (Art. 31 GRCh) scheidet ebenso aus, weil die Grundrechtecharta ausdrücklich keine Kompetenz für EU-Handeln begründet (Art. 51 GRCh). Den Mitgliedstaaten steht es frei, sich in einem völkerrechtlichen Vertrag zu gemeinsamen Mindestlohnvorschriften zu verpflichten.

⁴³ Dazu auch Konvent zur Ausarbeitung des Europäischen Grundrechtecharta, „Erläuterungen zur Charta der Grundrechte“, Art. 31 GRCh, <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007X1214(01))> (letzter Abruf: 15. Mai 2020).

⁴⁴ Konvent zur Ausarbeitung des Europäischen Grundrechtecharta Nr. 18 vom 27. März 2000, <https://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent18_en.pdf> und Konvent Nr. 34 vom 16. Mai 2000, <https://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent34_en.pdf> (letzter Abruf: 14 Mai 2020).

⁴⁵ Art. 20 EUV.

⁴⁶ Dies gilt, solange die Union nicht von ihrer Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat.

⁴⁷ Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 und Revidierte Europäische Sozialcharta vom 3. Mai 1996.

Zuletzt in dieser Reihe erschienen:

Nr. 12/2020: Umweltbesteuerung in Frankreich (Mai 2020)

Nr. 11/2020: Eingeschränkte Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (April 2020)

Nr. 10/2020: Zugang Dritter zu Dokumenten der EU-Arzneimittelagentur (April 2020)

Nr. 09/2020: Energiebesteuerung in Frankreich (März 2020)

Nr. 08/2020: Bewältigung der Corona-Krise (März 2020)

Nr. 07/2020: cepDefault-Index Frankreich 2020 (März 2020)

Nr. 06/2020: Reform der Strompreiskompensation (März 2020)

Nr. 05/2020: Data Pools as Information Exchanges between Competitors (Februar 2020)

Nr. 04/2020: Das Geld von Morgen? (Februar 2020)

Nr. 03/2020: Reformland Frankreich (Februar 2020)

**Die Autoren:**

Lavinia Petrache ist wissenschaftliche Referentin im Fachbereich Arbeit und Soziales am Centrum für Europäische Politik.

Karen Rudolph ist wissenschaftliche Referentin im Fachbereich Arbeit und Soziales am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.