



Walter Hallstein-Institut  
für Europäisches Verfassungsrecht  
Humboldt Universität zu Berlin

**WHI-PAPER 01/2021**

**Die Einführung eines europäischen Mindestlohns –  
kompetenzkonform?**

**Antonia Schlesinger<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Dieses WHI-Paper wurde im Rahmen des Seminars „Perspektiven des Europarechts“ bei Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert als Studienarbeit im Schwerpunktbereich 6 – Völkerrecht und Europarecht – im Sommersemester 2021 an der Humboldt Universität zu Berlin verfasst.

## **Inhaltsverzeichnis**

A. Einleitung.....	1
B. Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten der EU.....	2
C. Die Europäische Säule sozialer Rechte.....	5
D. Hintergrund der Idee einer europaweiten Mindestlohnpolitik.....	5
I. Die Geschichte des Mindestlohns im europäischen Kontext.....	5
II. Allgemeine Ansätze eines EU-Mindestlohns.....	7
III. Die Ansichten der Sozialpartner und der Unternehmen.....	8
E. Mögliche Kompetenzgrundlagen.....	9
I. Art. 153 I lit. b i.V.m. Art. 153 II lit. b AEUV.....	11
II. Art. 175 III AEUV.....	14
III. Art. 114 AEUV.....	15
IV. Art. 115 AEUV.....	17
V. Art. 352 AEUV.....	19
VI. Art. 31 GRCh.....	22
VII. Art. 46 AEUV.....	23
VIII. Verstärkte Zusammenarbeit.....	23
IX. Zwischenergebnis.....	24
F. Rechtliche Beurteilung des Vorschlags der Kommission für eine Mindestlohn-Richtlinie.....	25
G. Fazit.....	27

## Literaturverzeichnis

- Ales, E. et al. Transnational Collective Bargaining, Past, Present and Future, Final Report, European Commission Manuscript, 2006.
- Aranguiz, Ane/Garben, Sacha Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search of a Legal Basis, CEPOB 9 (2019), S. 1-5.
- Arrowsmith, James/Marginson, Paul The European Cross-border Dimension to Collective Bargaining in Multinational Companies, European Journal of Industrial Relations 12 (2006), S. 245-266.
- Balze, Wolfgang Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, 1. Aufl., Baden-Baden 1994.
- Becker, Ulrich et al. (Hrsg.) Schwarze, EU-Kommentar, 4. Aufl., Baden-Baden 2019.  
(zit. als: *Bearbeiter*, in: Schwarze, EU-Kommentar, EUV/AEUV, Art. Rn.)
- Blanke, Hermann-J/Pilz, Stefan Europa 2019 bis 2024 – Wohin trägt uns der Stier? – Sieben Thesen zu den Herausforderungen der Europäischen Union –, EuR 2020, S. 270-301.
- Blanke, Thomas Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rueffert – Domesticierung des Streikrechts und europaweite Nivellierung der industriellen Beziehungen, Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung 18 (2008), S. 1-17.
- Blanpain, Roger European Labour Law, 14. Aufl., New York 2014.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.) EUV/AEUV mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, 5. Aufl., München 2016.  
(zit. als: *Bearbeiter*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. Rn.)

- Dies. (Hrsg) Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmungen, 1. Aufl., München 2006.  
(Zit. als: *Bearbeiter*, in: VerfEU, Art. Rn.)
- Dingeldey, Irene Mindestlohn, in: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G., Handbuch Sozialpolitik, 1. Aufl., Wiesbaden 2019, S. 719-738.
- Dossi, Harald Die Verfassung der Europäischen Union – eine Analyse des Konventsentwurfs für den Verfassungsvertrag I, in: Calliess, Christian/Isak, Hubert (Hrsg.), Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, 1. Aufl., Baden-Baden 2004, S. 29-40.
- Furåker, Bengt/Bengtsson, Matthias On the road to transnational cooperation? Results from a survey of European trade unions, *European Journal of Industrial Relations* 19 (2013), S. 161-177.
- Franzen, Martin/Gallner, Inken/Oetker, Hartmut (Hrsg.) Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht, 3. Aufl., München 2020  
(zit. als: *Bearbeiter*, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK, EUV/AEUV, Art. Rn.)
- Franzen, Martin Europäischer Regelungsrahmen für Mindestlöhne?, *EuZA* 2021, S. 1-2.
- Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus (Hrsg.) EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl., München 2017.  
(zit. als: *Bearbeiter*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. Rn.)
- Gennard, John Negotiations at multinational company level?, *Employee Relations* 30 (2008), S. 100-103.
- Glassner, Vera/Pochet, Philippe Why trade unions seek to coordinate wages and collective bargaining in the Eurozone: past developments and future prospects, Working Paper 3 (2011), *European Trade Union Institute*, S. 1-32.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin Das Recht der Europäischen Union, 71. Ergänzungslieferung, München 2020.  
(zit. als: *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. Rn.)

- von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin  
Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Baden-Baden 2015.  
(zit. als: *Bearbeiter*, in: von der Groeben/Schwarze/Hajte, EUV/AEUV, Art. Rn.)
- Hatje, Armin  
Der europäische Binnenmarkt, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, 1. Aufl., Baden-Baden 2004, S. 189-200.
- Herr, Hansjörg/Kazandziska, Milka/Mahnkopf-Praprotnik, Silke  
The theoretical debate about minimum wages, *Global Labour University Working Paper No. 6* (2009).
- Höpner, Martin/Ehret, Lena  
Endlich Subsidiarität? Die parlamentarische Subsidiaritätskontrolle am Beispiel von „Monti II“, *Politische Vierteljahresschrift* 57 (2016), S. 403-429.
- Jarass, Hans D.  
Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl., München 2021.
- Lopresti, John W./Mumford, Kevin J.  
Who Benefits from a Minimum Wage Increase?, *Industrial and Labor Relations Review* 69 (2016), S. 1171-1190.
- Lorenz, Tanja/Pühs, Wolfgang  
Eine Generalermächtigung im Wandel der Zeit: Art. 235 EG-Vertrag, *ZG* 1998, S. 142-154.
- Petrache, Lavinia/Rudolph, Karen  
Europäischer Mindestlohn: Auf welcher Kompetenzgrundlage kann die Europäische Union handeln?, *cepinut* 13 (2020), S. 1-11.
- Platzer, Hans-Wolfgang  
Die Sozial- und Beschäftigungspolitik der Europäischen Union, in: Becker, Peter/Lippert, Barbara (Hrsg.), *Handbuch europäische Union*, 1. Aufl., Wiesbaden 2020, S. 1-18.
- Rebhahn, Robert  
Die Arbeitnehmerbegriffe des Unionsrechts in der neueren Judikatur des EuGH, *EuZA* (2012), S. 3-34.
- Reichel, Christian  
Die Kompetenzabgrenzung zwischen Europäischem und Nationalem Arbeitsrecht, 1. Aufl., Sinzheim 1995.

- Rieble, Volker/Kolbe, Sebastian Vom Sozialen Dialog zum europäischen Kollektivvertrag?, *EuZA* 2008, S. 453-482.
- Rödl, Florian Arbeitsverfassung, in: von Bogdandy, Armin/Bast, Jürgen, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Aufl., Berlin 2009, S. 855-904.
- Schulten, Thorsten et al. Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik, in: Schulten, Thorsten/Bispinck, Reinhard/Schäfer, Claus, *Mindestlöhne in Europa*, 1. Aufl., Hamburg 2006, S. 301-306.
- Ders. Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik, *Kurswechsel* 1 (2007), S. 75-85.
- Ders. Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, *European Journal of Industrial Relations* 14 (2008), S. 421-439.
- Ders. Konturen einer europäischen Mindestlohnpolitik, in: von Alemann et al. (Hrsg.), *Ein soziales Europa ist möglich*, 1. Aufl., Wiesbaden 2015, S. 159-182.
- Streinz, Rudolf (Hrsg.) *EUV/AEUV*, 3. Aufl., München 2018 (zit. als: *Bearbeiter*, in: Streinz, *EUV/AEUV*, Art. Rn.)
- Thüsing, Gregor/Hütter-Brungs, Gisela Soziale Gerechtigkeit ultra vires – Kritische Anmerkungen zum Entwurf einer Mindestlohnrichtlinie, *NZA* 2021, S. 170-175.
- Windbichler, Christine *Arbeitsrecht und Wettbewerb in der europäischen Wirtschaftsverfassung, Recht der Arbeit* 1992, S. 74-84.

## Übersicht sonstiger Quellen

S. auch den Materialanhang

<b>Titel</b>	<b>Abrufbar unter</b>	<b>Zuletzt abgerufen</b>	<b>Zitiert als</b>
Bündnis 90 die Grünen, 12. Mai 2020: Pflegekräfte wertschätzen – nicht nur in der Corona-Krise	<a href="https://www.gruene-bundestag.de/themen/pflege/pflegekraefte-wertschaetzen-nicht-nur-in-der-corona-krise">https://www.gruene-bundestag.de/themen/pflege/pflegekraefte-wertschaetzen-nicht-nur-in-der-corona-krise</a>	15.04.2021	Bündnis 90 die Grünen: Pflegekräfte wertschätzen
Deutschlandfunk, 17. Januar 2020: Interview mit EU-Kommissar Nicolas Schmit „Es geht um eine faire Lohnentwicklung in Europa“	<a href="https://www.deutschlandfunk.de/eu-kommissar-nicolas-schmit-es-geht-um-eine-faire.694.de.html?dram:article_id=468108">https://www.deutschlandfunk.de/eu-kommissar-nicolas-schmit-es-geht-um-eine-faire.694.de.html?dram:article_id=468108</a>	15.04.2021	DLF: Interview mit EU-Kommissar Nicolas Schmit
Eurofound (2019), Minimum Wages in 2019: Annual Review	<a href="https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19028en.pdf">https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19028en.pdf</a>	15.04.2021	Eurofound (2019): Annual Review
Eurofound, 28. Oktober 2020: New impetus to collective wage bargaining: Insights from the ECS	<a href="https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/new-impetus-to-collective-bargaining-insights-from-the-ecs">https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/new-impetus-to-collective-bargaining-insights-from-the-ecs</a>	15.04.2021	Eurofound: New impetus to collective wage bargaining
Eurofound (2020), Minimum Wages in 2020: Annual review	<a href="https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20005en.pdf">https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20005en.pdf</a>	15.04.2021	Eurofound (2020): Annual Review
Eurofound, 3. Februar 2021: Statutory Minimum Wages. Minimum Wages in the EU and UK in 2021	<a href="https://www.eurofound.europa.eu/data/statutory-minimum-wages">https://www.eurofound.europa.eu/data/statutory-minimum-wages</a>	28.04.2021	Eurofound: Statutory Minimum Wages in 2021
Europäische Kommission, Sozialpartner als Begünstigte	<a href="https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_patnerschaft_de.pdf">https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/tp_patnerschaft_de.pdf</a>	15.04.2021	Sozialpartner als Begünstigte
Europäische Kommission, 28. Oktober 2020: Factsheet Minimum Wage	<a href="https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1968">https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_1968</a>	15.04.2021	Factsheet Minimum Wage

Europäischer Rat, 20. Juni 2019: Eine neue strategische Agenda 2019-2024	<a href="https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/">https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/</a>	15.04.2021	Europäischer Rat: Eine neue strategische Agenda
Europäische Säule sozialer Rechte	<a href="https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf">https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf</a>	15.04.2021	Europäische Säule sozialer Rechte
Eurostat: In-Work At-Risk-Of-Poverty-Rate	<a href="https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/tespm070/default/able?lang=en">https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/tespm070/default/able?lang=en</a>	15.04.2021	Eurostat: In-Work At-Risk-Of-Poverty Rate
Eurostat: Minimum Wages, January 2011 and January 2021 (EUR per month and %)	<a href="https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Minimum_wages,_January_2011_and_January_2021_(EUR_per_month_and_%25).png">https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Minimum_wages,_January_2011_and_January_2021_(EUR_per_month_and_%25).png</a>	15.04.2021	Eurostat: Minimum Wages, 2011 and 2021
Hans-Böckler-Stiftung, WSI, Januar 2021: Mindestlöhne in Europa	<a href="https://www.boeckler.de/pdf/ta_mldb_karte_de.pdf">https://www.boeckler.de/pdf/ta_mldb_karte_de.pdf</a>	15.04.2021	WSI: Mindestlöhne in Europa
Rheinische Post, 3. März 2014: Interview mit Jean-Claude Juncker. „Ich bin überzeugt, dass Europa Mindestlöhne braucht“	<a href="https://rp-online.de/politik/ich-bin-ueberzeugt-dass-europa-mindestloehne-braucht_aid-20492203">https://rp-online.de/politik/ich-bin-ueberzeugt-dass-europa-mindestloehne-braucht_aid-20492203</a>	15.04.2021	Rheinische Post: Interview mit Jean-Claude Juncker
Spiegel Online, 27. Mai 2006: Juncker will EU-Mindestlohn	<a href="https://www.spiegel.de/politik/deutschland/arbeitsmarkt-juncker-will-eu-mindestlohn-a-418347.html">https://www.spiegel.de/politik/deutschland/arbeitsmarkt-juncker-will-eu-mindestlohn-a-418347.html</a>	15.04.2021	Spiegel Online: Juncker will EU-Mindestlohn
Standard Eurobarometer 91, Frühjahr 2019	<a href="https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2253">https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2253</a>	15.04.2021	Standard Eurobarometer 91
Statista: Definition Median	<a href="https://de.statista.com/statistik/lexikon/definition/85/median/">https://de.statista.com/statistik/lexikon/definition/85/median/</a>	15.04.2021	Statista: Definition Median
Ursula von der Leyen: Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa	<a href="https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf">https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf</a>	15.04.2021	Ursula von der Leyen, Agenda für Europa



Ursula von der Leyen, 16. September 2020: Rede zur Lage der Union	<a href="https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_de">https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/state-union-addresses/state-union-2020_de</a>	15.04.2021	Ursula von der Leyen, Rede zur Lage der Union
ZEIT Online, 6. Juli 2007: Soziale Mindeststandards künftig Pflicht?	<a href="https://www.zeit.de/online/2007/28/EU-Mindestloehne?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F">https://www.zeit.de/online/2007/28/EU-Mindestloehne?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F</a>	15.04.2021	ZEIT Online: Soziale Mindeststandards künftig Pflicht?
ZEIT Online, 13. Oktober 2020: „Unsere Pflegekräfte haben mit den Angehörigen und Bewohnern geweint“	<a href="https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-09/pflege-corona-krise-fachkraeftemangel-digitalisierung-korian-deutschland-ag-arno-schwalie">https://www.zeit.de/wirtschaft/2020-09/pflege-corona-krise-fachkraeftemangel-digitalisierung-korian-deutschland-ag-arno-schwalie</a>	15.04.2021	ZEIT Online: Pflegekräfte

## A. Einleitung

Im Frühjahr 2020 breitete sich in Europa die COVID-19-Pandemie aus. In dieser Krise wurde sichtbar, dass viele Menschen, deren Arbeit in der Krise gesellschaftlich besonders relevant ist, lediglich den Mindestlohn erhalten, insbesondere Pflegekräfte, andere Beschäftigte im Gesundheitswesen, Reinigungskräfte und Beschäftigte in der Landwirtschaft.<sup>1</sup> Staat und Gesellschaft erkannten aber in dieser Zeit die Bedeutung der lebens- und hygieneerhaltenden Beschäftigungen und auch die Tatsache, dass sie im Vergleich zu der Relevanz und dem Arbeitsumfang ihrer Tätigkeit nicht angemessen entlohnt wurden.<sup>2</sup>

Europaweite Umfragen im Jahre 2018 bestätigten eine häufige Diskrepanz zwischen der Relevanz der Beschäftigung und der Entlohnung: 39% der Beschäftigten, die den Mindestlohn in einem EU-Mitgliedstaat erhielten, fanden es „relativ schwierig“ und 11% „sehr schwierig“, einen Lebensunterhalt durch den Mindestlohn zu bestreiten, während es nur ca. einem Fünftel der Befragten „relativ leicht“ fiel.<sup>3</sup>

Im September 2020 erklärte Kommissionspräsidentin *von der Leyen*, dass sich Arbeit für viele Menschen nicht mehr lohne – Dumpinglöhne würden der Arbeit ihre Würde nehmen.<sup>4</sup> Der Mindestlohn in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union divergiert dabei stark: Der höchste Mindestlohn kommt luxemburgischen Staatsbürgern und Staatsbürgerinnen zu mit 12,73 Euro pro Stunde, während er in Bulgarien 2 Euro pro Stunde beträgt (Stand: Januar 2021).<sup>5</sup> In sechs von 27 Mitgliedstaaten gibt es keine gesetzliche Mindestlohnregelung.<sup>6</sup>

Ein angemessener Mindestlohnschutz hätte große Vorteile: Er könnte den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen ein menschenwürdiges Leben sichern, dazu die Binnennachfrage unterstützen, die Anreize für Erwerbstätigkeit stärken und die Armut trotz Erwerbstätigkeit sowie die Ungleichheit am unteren Ende der Lohnskala verringern.<sup>7</sup>

Anfang des Jahres 2020 schlug Sozialkommissar *Nicolas Schmit* eine Lösung für das gravierende Problem vor: Er wolle langfristig die Tarifpolitik und Sozialpartnerschaft in Europa stärken – bessere Mindestlöhne seien ein Weg, dieses Ziel zu erreichen; die EU müsse dafür sorgen.<sup>8</sup> Dabei ist die Idee von einer einheitlichen Mindestlohnpolitik nicht neu: Bereits im Mai 2006 hatte *Jean-Claude Juncker*, damals Premierminister von Luxemburg und Präsident des

---

<sup>1</sup> Factsheet Minimum Wage, S.1.

<sup>2</sup> Bündnis 90 die Grünen: Pflegekräfte wertschätzen; ZEIT Online: Pflegekräfte.

<sup>3</sup> Eurofound (2020): Annual review, S. 41.

<sup>4</sup> Ursula von der Leyen, Rede zur Lage der Union.

<sup>5</sup> WSI: Mindestlöhne in Europa.

<sup>6</sup> Eurostat: Minimum Wages, 2011 and 2021.

<sup>7</sup> Begründung des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM(2020) 682 final.

<sup>8</sup> DLF: Interview mit EU-Kommissar Nicolas Schmit.

Europäischen Rates, zu einer Einführung eines europäischen Mindestlohns geraten; jede arbeitende Person solle das Recht auf einen angemessenen Lohn haben.<sup>9</sup> Ein Jahr später wurde *Joaquín Almunia*, Mitglied der Europäischen Kommission von 2004-2014, in einem Interview darum gebeten, seine Vorstellung eines „Sozialen Europas“ zu definieren – auch er antwortete, dass jedes Land der EU einen Mindestlohn einführen sollte.<sup>10</sup>

Die von der derzeitigen EU-Kommissionspräsidentin *von der Leyen* vorgeführten Ziele ihrer Präsidentschaft<sup>11</sup> sowie das konkrete Vorhaben *Schmits* könnten eine Fortsetzung des Erbes der Kommission *Juncker* (2014-2019) sein, auf deren Initiative die sog. Europäische Säule sozialer Rechte<sup>12</sup> unterzeichnet wurde. Darauf einigten sich alle EU-Staaten am 17. November 2017; die Erklärung umfasst gemeinsame Mindeststandards, darunter faire Löhne, Hilfe bei Arbeitslosigkeit und angemessene Renten. Damit sollten umfassende Reformen der europäischen Arbeitsmärkte und Sozialsysteme ausgelöst werden. Es handelte sich um einen politischen Ankerpunkt für ein soziales Europa in Bezug auf einen EU-Mindestlohn.<sup>13</sup>

Die Durchsetzung einer europäischen Mindestlohnpolitik, die das Ziel verfolgt, allen Beschäftigten ein angemessenes Mindestentgelt zu garantieren, wäre ein politisches Projekt, das der Idee eines „sozialen Europas“, wie es auch in Art. 3 III 2 EUV statuiert ist, Substanz verleihen könnte.

Was sozial und ökonomisch wünschenswert sein mag, ist jedoch rechtlich umstritten: Insbesondere die Frage der Unionskompetenz bei diesen Reformen stellt eine große Hürde für die Einführung eines europäischen Mindestlohns dar.

Um die Problematik umfassend zu beleuchten, wird zunächst auf die Mindestlohnregelungen in den EU-Mitgliedstaaten eingegangen. Im Anschluss wird die Europäische Säule Sozialer Rechte näher erläutert sowie der Hintergrund der Idee eines europaweiten Mindestlohnkonzeptes erörtert. Sodann werden verschiedene Kompetenzgrundlagen diskutiert. Schließlich wird der Vorschlag der Kommission über eine Mindestlohn-Richtlinie überprüft und ein Fazit gezogen.

## **B. Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten der EU**

Ein Blick auf die Mitgliedstaaten der Union macht deutlich, welche Bandbreite an Mindestlohnregelungen existiert. Mindestlöhne können auf Stunden- oder Monatsbasis für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen festgelegt sein – im Rahmen von Tarifverhandlungen

---

<sup>9</sup> Spiegel Online: Juncker will EU-Mindestlohn.

<sup>10</sup> ZEIT Online: Soziale Mindeststandards künftig Pflicht?.

<sup>11</sup> Ursula von der Leyen, Agenda für Europa.

<sup>12</sup> Europäische Säule sozialer Rechte.

<sup>13</sup> *Aranguiz/Garben*, CEPOB 9 (2019), S. 1.

oder von der Regierung selbst durch Rechtsvorschriften.<sup>14</sup>

Alle 27 Mitgliedstaaten der Union verfügen über Mindestlohnregelungen: In sechs von ihnen existieren tarifvertragliche Mindestlöhne, die nur für Unternehmen mit Tarifbindung gelten und in 21 gibt es einen gesetzlichen Mindestlohn.<sup>15</sup> Luxemburg ist der Mitgliedstaat mit dem höchsten gesetzlichen Mindestlohn, er beträgt 2202 Euro pro Monat, während Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Bulgarien ein Mindestlohn von 332 Euro zukommt; in Deutschland erhalten Mindestlohneempfänger 1610 Euro pro Monat.<sup>16</sup> In Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden und Zypern wird die Lohnuntergrenze durch tarifvertragliche Mindestlöhne geregelt. Die Mindestlohnsätze in den Tarifverträgen für Niedriglohnjobs in diesen Staaten reicht von 883 Euro im Monat (Italien) bis 2448 Euro (Dänemark).<sup>17</sup>

Die Verfahren zur Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen für das Jahr 2020 erfolgten auf unterschiedliche Weise. In neun Mitgliedstaaten gab es einen Konsultationsprozess der jeweiligen Regierung mit den Sozialpartnern<sup>18</sup> des Landes, die – teils erfolgreich – in eine gesetzliche Mindestlohnregelung mündeten. In Tschechien, Polen und der Slowakei konnten die Regierungen keine Einigkeit mit den Sozialpartnern erreichen, sodass sie einseitig eine Lohnuntergrenze festlegten.<sup>19</sup> In Rumänien und Portugal wurden Sozialpartner konsultiert.<sup>20</sup> In Ungarn, Lettland und Spanien gab es Entscheidungsfindungsprozesse mit den jeweiligen Sozialpartnern.<sup>21</sup> Die Mindestlöhne für das Jahr 2020 in den verbleibenden Mitgliedstaaten wurden entweder durch festgelegte Formeln für die Aktualisierung des Mindestlohns (Malta, Niederlande), auf Basis der Empfehlung eines Mindestlohngremiums (Kroatien, Griechenland, Irland), oder durch Kombination der beiden (Frankreich, Deutschland) festgesetzt.<sup>22</sup>

In nahezu all diesen Verfahren waren die Sozialpartner in irgendeiner Form beteiligt: Als Mitglieder der Gremien (Kroatien, Deutschland, Irland) oder in Form einer Überwachung der Verfahren (Malta); in Kroatien und Frankreich nahmen sie eine beratende Funktion ein und in Deutschland und den Niederlanden haben die Sozialpartner indirekt starken Einfluss, denn kollektiv vereinbarte Löhne sind Teil der Indexierungsformel.<sup>23</sup>

---

<sup>14</sup> Herr/Kazandziska/Mahnkopf-Praprotnik, GLU Working Paper 6/2009, S. 1.

<sup>15</sup> Eurofound (2020): Annual Review, S. 15.

<sup>16</sup> Eurofound: Statutory Minimum Wages in 2021.

<sup>17</sup> Eurofound (2020): Annual Review, S. 1.

<sup>18</sup> Sozialpartner vertreten sämtliche Interessen und Problemstellungen im Bereich der Arbeitswelt wie Arbeitsbedingungen, Förderung der Weiterbildung und Festlegung der Löhne. Sozialpartner als Begünstigte, S. 1.

<sup>19</sup> Eurofound (2020): Annual Review, S. 29.

<sup>20</sup> Eurofound (2020): Annual Review, S. 29.

<sup>21</sup> Ebd., S. 30.

<sup>22</sup> Ebd., S. 31.

<sup>23</sup> Ebd., S. 31.

Der Medianlohn eines Landes<sup>24</sup> wird regelmäßig als Maßstab herangezogen, um den relativen Wert des Mindestlohns einzuschätzen.<sup>25</sup> Die nationalen gesetzlichen Mindestlöhne liegen dabei in beinahe allen Mitgliedstaaten unter 60% des Bruttomedianlohns: Der Mindestlohn in fünf Mitgliedstaaten betrug im Jahre 2018 ca. 50% des Bruttomedianlohns, in Rumänien ca. 25% – nur in Portugal, Frankreich und Irland lagen die gesetzlichen Mindestlöhne bei über 60% des Bruttomedianlohns.<sup>26</sup> Das bedeutet, dass die Mindestlöhne in den meisten Mitgliedstaaten auf einem niedrigen Niveau in Relation zum Medianlohn festgelegt werden. Nach Ansicht der Europäischen Kommission sind sie erst dann „angemessen“, wenn sie angesichts der Lohnskala im Land gerecht sind und einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten.<sup>27</sup> Die Hälfte der Mindestlohnempfänger und -empfängerinnen in der EU empfinden es jedoch als mindestens „relativ schwierig“, sich einen Lebensunterhalt mit dem Mindestlohn ihres Mitgliedstaates zu erstreiten.<sup>28</sup>

Österreich ist eines der sechs Länder, die über keine gesetzliche Mindestlohnregelung verfügen. Dort sind 95-98% der Beschäftigten von Kollektivverträgen erfasst – Mitte des Jahres 2018 unterzeichneten die Sozialpartner eine Vereinbarung über die Einführung eines Mindestlohns i.H.v. 1500 Euro pro Monat, der bis Ende 2019 in allen Sektoren implementiert war. In Italien und Finnland, weitere Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn, liegt die tarifäre Bindung bei 94-98%, in Schweden bei 90% aller Arbeitsverträge, während in Dänemark 70% und in Zypern nur 39% der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen von Tarifverträgen erfasst werden. Grundsätzlich werden Tarifverträge in den Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn auf Branchenebene abgeschlossen; in Dänemark und Schweden gibt es dabei regelmäßig zusätzliche Verhandlungen auf Unternehmensebene.<sup>29</sup> Entscheidend für die Bewertung der Situation in den sechs Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn ist die Frage, ob die nicht von der Tarifbindung erfassten Segmente der Arbeitnehmerschaft zu den Niedriglohnempfängern gehören. Darüber sind jedoch wenig Daten erhoben worden; dementsprechend bleibt diese Frage offen.<sup>30</sup> Die o.g. Zahlen deuten aber darauf hin, dass (mit Ausnahme der Tarifbindung in Zypern) die Zahl der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ohne Zugang zum Mindestlohnschutz in den Staaten mit tarifvertraglichen Mindestlöhnen relativ gering ist.

---

<sup>24</sup> Der Median ist der Wert, der genau in der Mitte der Datenverteilung liegt. Statista: Definition Median.

<sup>25</sup> *Lopresti/Mumford*, *Industrial and Labor Relations Review* 69 (2016), 1171 (1183).

<sup>26</sup> Eurofound (2020): *Annual Review*, S. 38.

<sup>27</sup> Konsultationspapier der Europäischen Kommission, COM(2020) 83 final, S. 5.

<sup>28</sup> S.o. Fn. 2.

<sup>29</sup> Eurofound: *New impetus to collective wage bargaining*, Figure 2.

<sup>30</sup> Eurofound (2019): *Annual Review*, S. 10.

## **C. Die Europäische Säule sozialer Rechte**

Im Frühjahr 2019 erachteten 21% der Europäer und Europäerinnen die Themen Arbeitslosigkeit, steigende Preise/Inflation/Lebenshaltungskosten sowie Gesundheit und soziale Sicherung in gleichem Maße als wichtigste Probleme.<sup>31</sup> Die soziale Gestaltung der europäischen Integration nimmt daher zurecht eine zentrale Stellung unter den Zielvorgaben der derzeitigen Kommission und des Europäischen Rates ein.<sup>32</sup>

Die Europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) wurde am 17. November 2017 vom Europäischen Parlament, vom Rat und der Kommission in Göteborg unterzeichnet. Es handelt sich um eine rechtlich unverbindliche, sozialpolitische Proklamation. Im 14. Erwägungsgrund der Präambel wird das Ziel der fairen und gut funktionierenden Arbeitsmärkte und Sozialsysteme beschrieben, welches die ESSR in ihren Grundsätzen und Rechten zum Ausdruck bringen soll.<sup>33</sup> Dieses Ziel ist auch Bestandteil des Art. 3 III 2 EUV; es wird durch den Titel X. des AEUV über die Sozialpolitik konkretisiert. Die Verfasser und Verfasserinnen der Säule erwähnen innerhalb desselben Erwägungsgrundes die Notwendigkeit eines Erlasses von Maßnahmen oder Rechtsvorschriften auf geeigneter Ebene, damit die genannten Grundsätze und Rechte durchsetzbar sind. Der Aktionsplan zur Umsetzung der ESSR schlägt u.a. einen Mindestlohn für alle Mitgliedstaaten vor.<sup>34</sup> Für dessen Notwendigkeit spricht insbesondere der Umstand, dass der Anteil der Menschen, die trotz Erwerbstätigkeit von Armut betroffen sind, zwischen 2007 und 2018 von 8,3% auf 9,4% der Erwerbstätigen der EU gestiegen ist. Ein angemessener Mindestlohn in allen EU-Staaten könnte die Armut trotz Erwerbstätigkeit und die Lohnungleichheit sowie das geschlechtsspezifische Lohngefälle verringern, für mehr Fairness auf dem EU-Arbeitsmarkt sorgen, gerechtere Arbeitsbedingungen schaffen und Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen schützen, die ihren Beschäftigten angemessene Löhne zahlen.<sup>35</sup>

## **D. Hintergrund der Idee einer europaweiten Mindestlohnpolitik**

### **I. Die Geschichte des Mindestlohns im europäischen Kontext**

Das Konzept einer verbindlichen Lohnuntergrenze innerhalb eines bestimmten Territoriums oder einer bestimmten Branche weist als Regulierungsmaßnahme von Erwerbsverhältnissen eine gewisse Tradition auf: Ende des 19. Jahrhunderts gab es erste lokale Regelungen derart.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Standard Eurobarometer 91, S. 23, 39.

<sup>32</sup> Europäischer Rat: Eine neue Strategische Agenda; Ursula von der Leyen, Agenda für Europa, S. 11.

<sup>33</sup> Europäische Säule sozialer Rechte, S. 8.

<sup>34</sup> Ursula von der Leyen, Agenda für Europa, S. 11.

<sup>35</sup> Factsheet Minimum Wage, S. 1.

<sup>36</sup> Herr/Kazandziska/Mahnkopf-Praprotnik, GLU Working Paper 6/2009, S. 1.

Die ersten Mindestlöhne wurden in Neuseeland und Australien Ende des 19. Jahrhunderts eingeführt; 1909 gab es erste Branchenmindestlöhne in Großbritannien. 1928 unterzeichneten 108 Staaten die erste Mindestlohnkonvention der Internationalen Arbeitsorganisation<sup>37</sup> – nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer weiteren Verbreitung von Mindestlohnregelungen.<sup>38</sup> Seit nunmehr zwei Jahrzehnten wird innerhalb der EU über die Idee einer europäischen Mindestlohnpolitik diskutiert.<sup>39</sup> Sie geht zurück auf die im Dezember 1989 i.R.d. EU-Gipfels in Straßburg verabschiedete „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ (SozGRCh):<sup>40</sup> In Titel I (Soziale Grundrechte der Arbeitnehmer) Absatz 5 wird das „gerechte Entgelt“ erwähnt. Die SozGRCh stand ihrerseits im Kontext der Errichtung des Europäischen Binnenmarktes. 1986 war dessen Errichtung in der Einheitlichen Europäischen Akte in seinem Art. 8a festgeschrieben worden: Bis zum 31. Dezember 1991 sollte ein „*Raum ohne Binnengrenzen, indem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital [...] gewährleistet ist*“, verwirklicht werden.<sup>41</sup> Den sozialen Fragen sollte in diesem Zuge die gleiche Bedeutung wie den wirtschaftlichen Fragen eingeräumt werden;<sup>42</sup> so könne die „soziale Dimension“ des europäischen Integrationsprozesses gestärkt werden.<sup>43</sup> Die SozGRCh wurde lediglich als „feierliche Erklärung“<sup>44</sup> verabschiedet – ihr kommt daher keinerlei rechtliche Verbindlichkeit zu. Doch entfaltete sie als politisch-moralischer Sozialkodex ihre Wirkung und zog in den 1990er Jahren auf EU-Ebene eine Vielzahl von sozialpolitischen Initiativen nach sich.<sup>45</sup>

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre scheiterte die Entwicklung einer europaweit koordinierten Mindestlohnpolitik am Widerstand zahlreicher EU-Mitgliedstaaten: Für den im Jahre 1997 von der Kommission vorgelegten „Fortschrittsbericht zum angemessenen Arbeitsentgelt“<sup>46</sup> waren nur sieben Mitgliedstaaten bereit, entsprechende Daten zur nationalen Lohnstruktur vorzulegen.<sup>47</sup> Die Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten vertrat die Position, dass die Mindestlohnpolitik eine nationale Angelegenheit sei und der Union keinerlei

---

<sup>37</sup> Internationale Arbeitsorganisation: Übereinkommen 26 über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen.

<sup>38</sup> *Dingeldey*, in: Obinger/Schmidt, Handbuch der Sozialpolitik, S. 719 (721).

<sup>39</sup> *Schulten*, in: von Alemann et al., Ein soziales Europa ist möglich, S. 159 (179).

<sup>40</sup> *Schulten*, Kurswechsel 1 (2007), 75.

<sup>41</sup> Art. 8a der Einheitlichen Europäischen Akte, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 169/1.

<sup>42</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, S. 9.

<sup>43</sup> Ebd., S. 3.

<sup>44</sup> Ebd., S. 11.

<sup>45</sup> *Schulten*, Kurswechsel 1 (2007), 75 (76).

<sup>46</sup> Angemessenes Arbeitsentgelt – Ein Fortschrittsbericht, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 08.01.1997, KOM(96) 698 endg.

<sup>47</sup> KOM(96) 698 endg., S. 1b.

Gestaltungskompetenzen eingeräumt werden sollten.<sup>48</sup>

Diese Haltung spiegelte sich im Vertrag von Nizza<sup>49</sup> wider, der im Jahr 2001 unterzeichnet wurde und Art. 137 EG-Vertrag (heute Art. 153 AEUV) einführte. Er räumte der Gemeinschaft zwar Ergänzungsbefugnisse der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sozialpolitik ein, in seinem Abs. 5 schloss der Vertrag jedoch ausdrücklich den Bereich des „Arbeitsentgeltes“ von der Unionszuständigkeit aus.

Die Debatte haben innerhalb des letzten Jahrzehnts führende EU-Politiker und -Politikerinnen nicht zuletzt auch deshalb immer wieder aufgegriffen, weil soziale Ungleichheit und Einkommensarmut innerhalb Europas beständig zugenommen haben; im Jahr 2019 war dann etwas weniger als jede und jeder Zehnte zwischen 18 und 64 Jahren von Einkommensarmut betroffen.<sup>50</sup>

## **II. Allgemeine Ansätze eines EU-Mindestlohns**

Das Konzept einer unionsweiten Lohnuntergrenze verfolgt das doppelte Ziel, allen Beschäftigten ein angemessenes Mindestentgelt zu garantieren und die Lohnentwicklung insgesamt zu stabilisieren.<sup>51</sup> Adressaten sind sowohl die Mitgliedstaaten mit bereits bestehenden gesetzlichen Mindestlöhnen<sup>52</sup> als auch diejenigen, die auf tarifvertraglicher Grundlage Lohnuntergrenzen regeln. In Betracht kommen zwei Regelungsansätze: eine transnationale Koordinierung der Tarifverhandlungen über Mindestlöhne durch die EU<sup>53</sup> sowie ein EU-weiter gesetzlicher Mindestlohn<sup>54</sup>.

Vor dem Hintergrund des enormen Lohngefälles in der Union kann es nicht das Ziel sein, einen einheitlichen Lohnentgeltbetrag für die ganze EU festzulegen. Anders als auf mitgliedstaatlicher Ebene geht es um die Verständigung auf eine europäische Mindestlohnnorm, die den Mindestlohn als bestimmten Prozentsatz nationaler Median- oder Durchschnittslöhne festschreibt.<sup>55</sup> Als Zielmarke könnte die 60%-Hürde gelten.<sup>56</sup> Mit einer solchen Anhebung der nationalen Mindestlöhne würde ein gewichtiger Beitrag zum Abbau von (Einkommens-)Armut und (Einkommens-)Ungleichheit geleistet; zudem könnte sie einen beachtlichen Nachfrageschub auslösen und damit neue Potentiale für Wachstum und

---

<sup>48</sup> *Schulten*, Kurswechsel 1 (2007), 75 (77).

<sup>49</sup> Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, ABl. EG C 80/1.

<sup>50</sup> Eurostat: In-Work At-Risk-Of-Poverty Rate.

<sup>51</sup> Ursula von der Leyen, Agenda für Europa, S. 11.

<sup>52</sup> S.o. unter B.

<sup>53</sup> *Furåker/Bengtsson*, European Journal of Industrial Relations 19 (2013), 161 (162).

<sup>54</sup> *Aranguiz/Garben*, CEPOB 9 (2019), S. 1.

<sup>55</sup> *Schulten*, in: von Alemann et al., Ein soziales Europa ist möglich, S. 159 (180).

<sup>56</sup> *Schulten et al.*, in: Schulten/Bispinck/Schäfer, Mindestlöhne in Europa, S. 301 (305).



Beschäftigung schaffen.<sup>57</sup>

Schließlich könnte das politische Projekt des europäischen Mindestlohns der Idee eines „sozialen Europas“ tatsächlich Substanz verleihen und darüber hinaus helfen, „das Vertrauen der Menschen in das europäische Projekt zurück[zu]gewinnen“.<sup>58</sup>

### **III. Die Ansichten der Sozialpartner und der Unternehmen**

Neben der Idee einer europaweiten Mindestlohnpolitik steht die einer transnationalen Koordinierung der Tarifverhandlungen durch die EU,<sup>59</sup> die das Wachstum der Armutsgefährdungsrate verhindern könnte. Dafür ist die transnationale Kooperation zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen eine Voraussetzung. Doch liegt es in ihrem Interesse, mit den Sozialpartnern anderer Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten?

Eine zwischen 2010 und 2011 durchgeführte Umfrage, an der eine große Zahl von Gewerkschaften teilnahm, ließ folgende Schlussfolgerung zu: Sie favorisierten – wenn sie überhaupt an Verhandlungen mit Arbeitgebergesellschaften interessiert waren – dezentrale Verhandlungen.<sup>60</sup> Viele der Gewerkschaften hielten kollektives Verhalten auf transnationaler Ebene für nicht notwendig und lehnten institutionelle Rahmenbedingungen ab.<sup>61</sup> Andererseits dürften die Gewerkschaften die Einführung und Durchsetzung der ESSR jedoch zumindest in Teilen begrüßen, weil die soziale Dimension so auf die politische Agenda im Kontext der EU-Zukunftsdebatten gehoben wird.<sup>62</sup>

Die Umfrage ergab, dass skandinavische und italienische Gewerkschaften skeptisch auf die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns blickten oder sie sogar ablehnten – sie bekannten sich zu ihren nationalen Systemen von tariflichen Mindestlöhnen und wollten keinerlei Raum für EU-Interferenzen geben.<sup>63</sup>

Auch in den restlichen Mitgliedstaaten überwog die Anzahl der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, die transnationale Kollektivvereinbarungen oder einen gesetzlichen EU-Mindestlohn ablehnten. Der größte Anteil an Gewerkschaften, die sich gegenüber einem europäischen Mindestlohn oder einer Koordination der Kollektivvereinbarungen durch die EU positiv positionieren, befand sich in Spanien (sieben

---

<sup>57</sup> *Schulten*, in: von Alemann et al., Ein soziales Europa ist möglich, S. 159 (180).

<sup>58</sup> Rheinische Post: Interview mit Jean-Claude Juncker.

<sup>59</sup> S.o. unter B.

<sup>60</sup> *Furåker/Bengtsson*, *European Journal of Industrial Relations* 19 (2013), 161 (162).

<sup>61</sup> *Gennard*, *Employee Relations* 30 (2008), 100 (101).

<sup>62</sup> *Platzer*, in: Becker/Lippert, *Handbuch Europäische Union*, S. 1 (13).

<sup>63</sup> *Furåker/Bengtsson*, *European Journal of Industrial Relations* 19 (2013), 161 (174); bereits *Schulten*, *European Journal of Industrial Relations* 14 (2008), 421 (434).

von zehn Gewerkschaften) und Deutschland (mehr als ein Drittel der Gewerkschaften).<sup>64</sup>

Die Frage, die dieser empirischen Erhebung zugrunde liegt, lautet: Inwieweit werden sich Arbeitsstandards in einer sich schnell wandelnden (Arbeits-)Welt verändern? Auf der Unternehmensebene jedenfalls ist zu erwarten, dass transnationale Tarifverhandlungen zunehmen werden, denn multinationale Unternehmen müssen sich konstant mit anderen vergleichen, um ihre Wettbewerbsposition zu sichern.<sup>65</sup> Faktoren wie Löhne der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, welche die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen beeinflussen, können folglich eine entscheidende Kraft für grenzüberschreitende Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene sein.

Die Wettbewerbsposition der Unternehmen lässt aber auch eine andere Argumentation zu: Zu beachten ist, dass vor allem transnationale Unternehmen von den Lohndifferenzen in den verschiedenen Mitgliedstaaten profitieren, denn ihnen kommt ein wichtiger Verhandlungsvorteil zu, wenn sie damit drohen können, ihren Produktionsstandort in ein anderes Land oder eine andere Region mit günstigeren Bedingungen zu verlegen.<sup>66</sup> Ihr Interesse an der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns oder an kollektivem Verhandeln auf EU-Ebene dürfte daher gering ausfallen.

Die Ergebnisse der Umfrage verdeutlichen vor allem, dass die Ansichten der Gewerkschaften in den Mitgliedstaaten in Bezug auf eine europaweite Lohnuntergrenze (ob durch Einführung gesetzlicher Mindestlöhne oder durch Koordination der grenzüberschreitenden Tarifverhandlungen durch die EU) weit auseinandergehen. Für diese Spaltung geben insbesondere die verschiedenen nationalen Mindestlohn-Modelle den Ausschlag.<sup>67</sup>

## **E. Mögliche Kompetenzgrundlagen**

Die Verwirklichung der ESSR und die Durchsetzung ihrer Ziele kann nur durch einen rechtlichen Rahmen erfolgen.<sup>68</sup> Eine Grundlage für den europaweiten Mindestlohn, die über eine rein politische Absichtserklärung hinausgeht, ist dafür notwendig.

Die Union kann jedoch nur solche Materien regeln, die ihr von den Mitgliedstaaten explizit übertragen worden sind. Dieser Grundsatz ist Gegenstand des sog. Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, das Art. 5 II EUV formuliert.<sup>69</sup> Aufgrund ihrer fehlenden Kompetenz-

---

<sup>64</sup> *Furåker/Bengtsson*, European Journal of Industrial Relations 19 (2013) 161 (172 f.).

<sup>65</sup> *Arrowsmith/Marginson*, European Journal of Industrial Relations 12 (2006), 245 f.

<sup>66</sup> *Glassner/Pochet*, Working Paper 3 (2011), ETUI, S. 12.

<sup>67</sup> *Furåker/Bengtsson*, European Journal of Industrial Relations 19 (2013), 161 (174).

<sup>68</sup> *Blanke/Pilz*, EuR 2020, 270 (274).

<sup>69</sup> *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 6.

Kompetenz unterscheidet sich die EU von einem (Bundes-)Staat.<sup>70</sup>

Die Sozialpolitik ist in den Art. 151-164 AEUV geregelt. Grundsätzlich fällt sie in die geteilte Zuständigkeit von Union und Mitgliedstaaten gem. Art. 4 II lit. b AEUV:

*„Die von der Union mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit erstreckt sich auf die folgenden Hauptbereiche: [...] Sozialpolitik hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte [...].“*

Der Zusatz *„hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte“* stellt jedoch klar, dass die Aufnahme der Sozialpolitik in diesen Zuständigkeitsbereich gerade nicht zu einer Ausdehnung der Unionszuständigkeit führen sollte.<sup>71</sup>

Konkret ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob die EU tätig werden kann, ob ihr also die Kompetenz zur Regelung eines europäischen Mindestlohns zukommt. Für jeden verbindlichen Rechtsakt der EU ist nicht nur eine ausdrückliche, sondern auch die richtige Kompetenzgrundlage erforderlich.<sup>72</sup>

In Betracht kommt insbesondere die Norm, welche die Unionskompetenzen im Bereich der Sozialpolitik (Titel X des AEUV) regelt: Art. 153 AEUV. Weiter könnte sich die Einführung eines europäischen Mindestlohns als Maßnahme zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts (Titel XVIII) darstellen, sodass sie sich auf Art. 175 III AEUV stützen könnte.

Außerdem ist zu untersuchen, ob die allgemeine Rechtsangleichungsbefugnis des Art. 114 AEUV als Ermächtigungsgrundlage für einen EU-weiten Mindestlohn dienen kann. Im Anschluss kommt der etwas weiter gefasste Art. 115 AEUV für eine solche Kompetenz infrage.

Weiter könnte die Kompetenzergänzungsklausel (Art. 352 AEUV) die rechtliche Grundlage für den Mindestlohn darstellen.

Zu prüfen ist dann, ob das Grundrecht der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen nach Art. 31 GRCh eine Ermächtigungsgrundlage für eine Mindestlohnregelung darstellen kann.

Auch Art. 46 AEUV kommt als Vorschrift über die Regelung von Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Art. 45 AEUV) in Betracht.

Zuletzt ist zu überprüfen, ob Art. 329 AEUV, der das Verfahren zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit regelt, einen EU-Mindestlohn einführen könnte.

---

<sup>70</sup> *Dossi*, in: Calliess/Isak, Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung, S. 29 (38).

<sup>71</sup> CONV 724/03, S. 75.

<sup>72</sup> *Calliess*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 5 EUV Rn. 9.

## **I. Art. 153 I lit. b i.V.m. Art. 153 II lit. b AEUV**

Art. 153 AEUV ist die zentrale Kompetenzgrundlage für die Sozialpolitik der EU und insbesondere zum Arbeitsrecht.<sup>73</sup>

*„Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 151 unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten: [...] Arbeitsbedingungen.“*

Die Ziele des Art. 151 AEUV sind die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, die Einführung eines angemessenen sozialen Schutzes, des sozialen Dialogs, dazu die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials und die Bekämpfung von Ausgrenzungen.

Art. 153 II lit. b AEUV sieht dabei die Möglichkeit für das Europäische Parlament und den Rat vor, in den in Art. 153 I lit. a-i genannten Bereichen durch Richtlinien Mindestvorschriften zu erlassen.

Für die Reichweite des Art. 153 AEUV als Kompetenzgrundlage ist die zentrale Frage, für welche Personengruppe die EU verbindliche Rechtsvorschriften schaffen darf, die die Mitgliedstaaten in ihr innerstaatliches Recht umzusetzen haben.<sup>74</sup> Die Vorschrift nennt an verschiedenen Stellen die Begriffe „Arbeitnehmer“, „Arbeitsvertrag“ bzw. „Arbeitsbedingungen“. Der Arbeitnehmerbegriff gibt der Norm damit ein Maß für die Reichweite der Rechtssetzungsbefugnis der EU in der Sozialpolitik.<sup>75</sup>

Im EU-Primärrecht ist der Begriff „Arbeitnehmer“ stets autonom zu verstehen<sup>76</sup> – andernfalls wäre die einheitliche Anwendung des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten gefährdet, wenn für die Abgrenzung einer Kompetenznorm des AEUV auf die nationalen Rechtsvorschriften zurückgegriffen würde. Der Unionsgesetzgeber muss jedoch für Sekundärrechtsakte nicht genauso verfahren, denn für sie ist der Begriff eine Frage der Auslegung des Aktes selbst;<sup>77</sup> hier kann dem Begriff demnach eine weitere Bedeutung zukommen.

Innerhalb des Kataloges, den Art. 153 I AEUV aufführt, kommt für eine Mindestlohnregelung ausschließlich Art. 153 I lit. b AEUV, das Gebiet der Arbeitsbedingungen, in Betracht. Deshalb ist an dieser Stelle festzustellen, ob die Einführung eines EU-Mindestlohns Materien regeln würde, die als Arbeitsbedingung i.d.S. zu qualifizieren wären.

Art. 153 II 2 AEUV sieht vor, dass

*„[d]as Europäische Parlament und der Rat [...] gemäß dem ordentlichen*

---

<sup>73</sup> *Rebhahn/Reiner*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 153 AEUV Rn. 1.

<sup>74</sup> *Franzen*, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK, Art. 153 AEUV Rn. 5.

<sup>75</sup> *Rebhahn*, EuZA 2012, 3 (30).

<sup>76</sup> Urteil vom 13. Januar 2004, Allonby, C-256/01, EU:C:2004:18, Rn. 63; *Franzen*, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK, Art. 153 AEUV Rn. 5.

<sup>77</sup> *Franzen*, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK, Art. 153 AEUV Rn. 5.

*Gesetzgebungsverfahren nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen [beschließen].“*

Deshalb ist Reichweite dieser Kompetenz besonders bedeutsam. Der Begriff der Arbeitsbedingungen scheint auf den ersten Blick alle Fragen zum Arbeitsverhältnis zu umfassen. Bei einem solchen Verständnis würden allerdings andere Katalogtatbestände des Art. 153 I AEUV<sup>78</sup> leerlaufen. Die Abgrenzung zu den anderen Tatbeständen erfolgt daher in erster Linie negativ;<sup>79</sup> der Tatbestand ist dann nicht eröffnet, wenn andere Katalogtatbestände einschlägig und daher spezieller sind. Trotz dieser Einschränkung kann der Begriff nicht allzu eng ausgelegt werden: Er umfasst alle aus dem Individualarbeitsverhältnis folgenden Rechte und Pflichten der Arbeitsvertragsparteien.<sup>80</sup>

Eine Regelung über das Entgelt ist Gegenstand eines Individualarbeitsverhältnisses. Jedoch muss ferner die Einschränkung des Art. 153 V AEUV beachtet werden:

*„Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.“*

Das Verbleiben der Entgeltkompetenz bei den Mitgliedstaaten ist nicht nur Ausdruck ihrer Souveränität und der Bedeutung des historisch gewachsenen nationalen Rechts auf dem Gebiet.<sup>81</sup> Vielmehr berücksichtigt die Entscheidung der Einführung des Ausschlusses<sup>82</sup> eine Grundorientierung des Primärrechts: Ein Lohnwettbewerb ist im Binnenmarkt gewollt.<sup>83</sup>

Entscheidend ist demnach, ob eine Mindestlohnregelung vom Ausschluss der Unionskompetenz nach Art. 153 V AEUV umfasst ist, also unter den Begriff des Arbeitsentgeltes fällt.

Art. 157 II AEUV definiert das Entgelt als

*„die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen [...], die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.“*

Die Vorschrift befindet sich im gleichen Kapitel wie die der möglichen Kompetenzgrundlage (Art. 153 AEUV). Die Systematik der Norm könnte dafür sprechen, dass ihre Arbeitsentgelt-Definition für den Ausschluss nach Art. 153 V AEUV heranzuziehen ist. Dieser Ansicht folgen

---

<sup>78</sup> z.B. Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, etc. (Art. 153 I lit. a-k).

<sup>79</sup> Franzen, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK, Art. 153 AEUV Rn. 21; Rebhahn/Rainer, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 153 AEUV Rn. 38.

<sup>80</sup> Balze, Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, S. 264.

<sup>81</sup> Petrache/Rudolph, cepinput 13 (2020), 1 (6).

<sup>82</sup> S.o. unter D. I.

<sup>83</sup> Windbichler, Recht der Arbeit 1992, 74 (81).

weite Teile der Literatur;<sup>84</sup> demnach sei jede durch das Arbeitsverhältnis veranlasste Leistung des Arbeitgebers als „Arbeitsentgelt“ zu verstehen und somit jede Regelung in diesem Bereich von der Kompetenz der Union ausgeschlossen.

Im Jahre 2007 entschied der EuGH, dass der Grund für den Erlass der Ausnahmeregelung darin liege, dass die Festsetzung des Lohn- und Gehaltniveaus der Vertragsautonomie der Sozialpartner auf nationaler Ebene und der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet unterliegt.<sup>85</sup> In der gleichen Rechtssache stellte er jedoch fest, dass die Ausnahme nicht auf alle Fragen, die mit dem Arbeitsentgelt in irgendeiner Weise zusammenhängen, ausgedehnt werden könne – daraus folgte, dass ein befristet beschäftigter Arbeitnehmer eine Dauerbeschäftigten vorbehaltene Beschäftigungsbedingung in Anspruch nehmen durfte, obwohl dies zur Zahlung eines Ausgleichsarbeitsgeldes führte und sich somit mittelbar auf das Entgelt auswirkte.<sup>86</sup> In einem weiteren Urteil kam der EuGH aber zu dem Ergebnis, dass sich die Ausnahmeregelung auf „Maßnahmen wie [...] die Einführung eines gemeinschaftlichen Mindestlohns bezieht, mit denen das Unionsrecht unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte innerhalb der Union eingreifen würde.“<sup>87</sup>

Die Rechtsprechung des EuGH ist damit eindeutig: Die Union kann keinerlei Mindestlohnregelung auf Art. 153 I lit. b AEUV stützen, denn ihre Rechtssetzungsbefugnis ist im Bereich des Arbeitsentgeltes ausgeschlossen.

Ein Lösungsansatz, um eine Mindestlohnregelung dennoch auf Art. 153 AEUV stützen zu können, aber den Ausschluss des Abs. 5 zu umgehen, wäre der Versuch, einen EU-weiten Mindestlohn einzuführen, der den Regelungsbereich der Ausnahme nicht berührt. Dies erscheint jedoch im Hinblick auf den deutlichen Wortlaut des Art. 153 V AEUV kaum zu verwirklichen. Eine solche Regelung würde außerdem einen wohl minimalen Effekt auf die verschiedenen Mindestlohnregelungen in den Mitgliedstaaten haben; somit wäre das Ziel *von der Leyens*<sup>88</sup> sowie die Durchsetzung der ESSR nicht erreicht. Einer solchen Maßnahme würden deshalb wohl die Substanz und somit auch der rechtliche und politische Rahmen fehlen, die eine solche Initiative jedoch gerade braucht, um das Vertrauen in eine soziale Union zu stärken und Rückschläge zu vermeiden. Die zentrale Norm i.R.d. sozialpolitischen Kompetenzgefüges, Art. 153 I lit. b i.V.m. Art. 153 II lit. b AEUV, scheidet deshalb als

---

<sup>84</sup> *Franzen*, in: EuArbRK, Art. 153 AEUV Rn. 47; *Krebber*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 153 AEUV Rn. 11; *Rebhahn/Reiner*, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 153 AEUV Rn. 64; a.A. *Benecke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 153 AEUV Rn. 103.

<sup>85</sup> Urteil vom 13. September 2007, Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 40.

<sup>86</sup> Del Cerro Alonso, C-307/05, EU:C:2007:509, Rn. 41 f.

<sup>87</sup> Urteil vom 15. April 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 124; Urteil vom 10. Juni 2010, INPS, C-395/08, EU:C:2010:329, Rn. 37.

<sup>88</sup> S.o. Fn. 11.

Kompetenzgrundlage für einen europäischen Mindestlohn aus.

## II. Art. 175 III AEUV

Zu Beginn des Titels XVIII, der Regelungen über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU beinhaltet, steht Art. 174 AEUV, der die Ziele der Strukturpolitik erläutert:

*„Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern.*

*Die Union setzt sich insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“*

Für die Verwirklichung dieser Ziele sieht Art. 175 AEUV einen Auftrag an die Union vor, ihre Wirtschaftspolitik und den Binnenmarkt so zu führen und zu koordinieren, dass die Ziele erreicht werden. Dafür kann die Union nach Art. 175 I 3 AEUV Strukturfonds einführen. Absatz 3 der Vorschrift bestimmt außerdem, dass,

*„[f]alls sich spezifische Aktionen außerhalb der Fonds und unbeschadet der im Rahmen der anderen Politiken der Union beschlossenen Maßnahmen als erforderlich erweisen, [...] sie vom Europäischen Parlament und vom Rat [...] beschlossen werden [können].“*

Es handelt sich dabei um eine weit gefasste Auffangkompetenz.<sup>89</sup>

Grundsätzlich lässt eine Interpretation des Wortlauts des Art. 175 I, III i.V.m. Art. 174 AEUV seine Heranziehung als Rechtsgrundlage für eine EU-weite Mindestlohnregelung zu – vorausgesetzt, diese ist so gestaltet, dass sie die ökonomische und soziale Kohäsion der Union bedeutend verstärken und somit tatsächlich die Ungleichheiten innerhalb der EU ausgleichen würde. Die Formulierung der „spezifischen Aktion“ umfasst dabei kein generelles Harmonisierungsverbot; eine solche Auslegung wäre zu streng und würde dem Grundsatz des *effet utile* widersprechen.<sup>90</sup>

Insofern erscheint es auch nicht von vornherein ausgeschlossen, einen solchen Mindestlohn als „spezifische Aktion“ i.S.d. Art. 175 III AEUV einzuführen.

Auch die Formulierung von „Aktionen außerhalb der Fonds“ lässt bei einer vorsichtigen Interpretation der Vorschrift den Schluss zu, dass verschiedene Handlungsformen für die Union

---

<sup>89</sup> Kern/C. Eggers, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 175 AEUV Rn. 21.

<sup>90</sup> Aranguiz/Garben, CEPOB 9 (2019), S. 2.

vorgesehen sind, um die umfänglichen Ziele des Art. 174 AEUV zu verwirklichen.<sup>91</sup>

Jedoch deutet das Erfordernis einer „spezifischen“ Maßnahme bei genauerer Betrachtung darauf hin, dass die Aktionen die Förderung i.R.d. etablierten Fonds lediglich in eng umgrenzten Bereichen ergänzen dürfen.<sup>92</sup>

Weiter ist auch hier die Grundentscheidung des EuGH<sup>93</sup> über die fehlende Kompetenz zur Einführung eines Mindestlohns wegen Art. 153 V AEUV zu berücksichtigen. Zwar betrafen dessen Aussagen einen auf Art. 153 AEUV gestützten EU-Mindestlohn; wenn der Ausschluss aber für die Regelung des Arbeitsentgeltes nur für diese Kompetenznorm zuträfe, würden der EU nahezu uneingeschränkt Kompetenzen in der Sozialpolitik zuerkannt. Im Ergebnis würde das sozialpolitische Kompetenzgefüge umgangen, was eindeutig der Wertung des Art. 153 AEUV sowie der Rechtsprechung des EuGH widerspräche.

Für eine Geltung der Ausnahmeregelung über Unionskompetenzen im Bereich des Arbeitsentgeltes für Art. 175 AEUV spricht außerdem, dass die bisher verabschiedeten Maßnahmen auf der Grundlage der Vorschrift ausnahmslos Finanzierungsinstrumente betrafen: Anwendungsbereich der Norm waren bislang etwa die Errichtung eines Solidaritätsfonds<sup>94</sup>, des Europäischen Verbundes für territoriale Zusammenarbeit<sup>95</sup> und des Globalisierungsfonds<sup>96</sup>. Dies bestätigt die Sichtweise, dass Art. 175 III AEUV als Auffangbestimmung zu den Strukturfonds-Vorschriften anzusehen ist.<sup>97</sup>

Im Ergebnis kann Art. 175 III AEUV daher auch nicht als Kompetenzgrundlage für einen EU-weiten Mindestlohn dienen.

### III. Art. 114 AEUV

Als Kompetenzgrundlage für die Einführung eines europäischen Mindestlohns kommt weiter Art. 114 AEUV als allgemeine Rechtsangleichungsbefugnis im Binnenmarkt in Betracht:

*„Soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist, [...] erlassen [das Europäische Parlament und der Rat] [...] die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, welche die Errichtung und*

---

<sup>91</sup> Aranguiz/Garben, CEPOB 9 (2019), S. 3.

<sup>92</sup> Kern/C. Eggers, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 175 AEUV Rn. 22; a.A. Aranguiz/Garben, CEPOB 9/19, S. 3.

<sup>93</sup> S.o. unter E. I.

<sup>94</sup> Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union.

<sup>95</sup> Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments (EG) und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit.

<sup>96</sup> 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).

<sup>97</sup> Puttler, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 175 AEUV Rn. 7.



*das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.“*

Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist grundsätzlich umfassend zu verstehen, weil er der querschnittartig ansetzenden Verwirklichung des Binnenmarktes dient.<sup>98</sup> Art. 26 II AEUV statuiert dieses Ziel:

*„Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“*

Dabei handelt es sich um das „Fundament des europäischen Integrationsprozesses“.<sup>99</sup>

Die Union kann Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Art. 26 AEUV auf Art. 114 AEUV stützen, soweit in den Verträgen nichts anderes bestimmt ist. Die Vorschrift ist demnach gegenüber speziellen Kompetenzvorschriften nachrangig.<sup>100</sup>

Nach seinem Abs. 2 gilt Art. 114 AEUV u.a. nicht für die Bestimmungen über die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer. Diese Ausnahmebestimmung ist eng auszulegen.<sup>101</sup> Grundsätzlich ist es unschädlich, wenn der in Frage stehende Unionsrechtsakt lediglich vereinzelte Bestimmungen enthält, bei denen es zwar zu Überschneidungen mit einem in Art. 114 II AEUV genannten Bereich kommt, diese indes nur von untergeordneter Bedeutung sind – die Regelung greift daher nur, wenn der Ausnahmebereich der Vorschrift substantiell berührt wird.<sup>102</sup> Mithin ist hier zunächst nach dem „Hauptziel“<sup>103</sup> des jeweiligen Rechtssetzungsaktes zu fragen: Stehen ein Ausgleich zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen im Vordergrund, geht die speziellere Norm des Art. 153 AEUV als „Sonderregelung“ vor.<sup>104</sup> Somit ist grundsätzlich auf den Schwerpunkt der Maßnahme abzustellen. Dieser liegt bei einer Einführung einer europaweiten Mindestlohnuntergrenze gerade nicht in der Verwirklichung des Binnenmarkts: Der Lohnwettbewerb innerhalb der EU führt auf Seiten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen dazu, dass ein ständiger Verkehr der Beschäftigten zu den für sie günstigeren Arbeitsplätzen innerhalb der Mitgliedstaaten gewährleistet ist – dies stellt die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art. 45 AEUV sicher. Insofern kann sich eine Regelung, die eben diesen Teil des Binnenmarkts harmonisieren will, nicht auf eine Vorschrift stützen, die primär den Binnenmarkt (und implizit den Lohnwettbewerb) fördern soll.

---

<sup>98</sup> Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV Rn. 9.

<sup>99</sup> Hatje, in: Schwarze, Verfassungsentwurf, S. 189.

<sup>100</sup> Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV Rn. 9.

<sup>101</sup> Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV Rn. 89.

<sup>102</sup> Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV Rn. 13.

<sup>103</sup> Urteil vom 12. November 1996, Vereinigtes Königreich/Rat, C-84/94, EU:C:1996:431, Rn. 21.

<sup>104</sup> Vereinigtes Königreich/Rat, C-84/94, EU:C:1996:431, Rn. 12.

Andererseits bezieht Art. 114 IV AEUV den Schutz der Arbeitsumwelt mit ein:

*„Hält es ein Mitgliedstaat nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme [...] für erforderlich, einzelstaatliche Bestimmungen beizubehalten, die [...] in Bezug auf den Schutz der Arbeitsumwelt [...] gerechtfertigt sind, so teilt er diese Bestimmungen [...] der Kommission mit.“*

Es hat also den Anschein, als ob die Berücksichtigung der Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen nicht vollständig aus der Kompetenzgrundlage ausgenommen ist. Der Schutz der Arbeitsumwelt erfasst jedoch lediglich Aspekte des Schutzes der Sicherheit und der Gesundheit – andernfalls würde der Ausschluss in Absatz 2 leerlaufen.<sup>105</sup> Auf diese Weise ist gewährleistet, dass nationale Vorschriften über produktbezogene Regelungen angeglichen und so Beiträge für die Arbeitssicherheit geleistet werden können.<sup>106</sup> Somit erfasst der Anwendungsbereich des Art. 114 AEUV das Arbeitsrecht außerhalb des Gebiets der Arbeitsumwelt grundsätzlich nicht.<sup>107</sup>

Eine Mindestlohnregelung würde keine nationalen Vorschriften angleichen, die produktbezogene Regelungen beinhalten; weiter würden dabei auch keine Beiträge zur Arbeitssicherheit geleistet, sondern durch eine feste Lohnuntergrenze würde primär der Inhalt der Arbeitsverträge geregelt. Der Schwerpunkt der Regelung läge also gerade in dem von Art. 114 II AEUV für die Rechtsangleichung ausgeschlossenen Bereich.<sup>108</sup> Deshalb scheidet Art. 114 AEUV als Ermächtigungsgrundlage für die Einführung eines EU-Mindestlohns aus.

#### **IV. Art. 115 AEUV**

Weiter könnte Art. 115 AEUV als Rechtsgrundlage dienen.

Gem. Art. 115 AEUV

*„[...] [e]rlässt der Rat [unbeschadet des Artikels 114] gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren einstimmig [...] Richtlinien für die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken.“*

Die Vorschrift ist seit Einführung des Art. 114 AEUV als subsidiär anwendbare Auffangnorm der Rechtsangleichung zu qualifizieren. Diese Interpretation ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass mit dem Vertrag von Lissabon Art. 115 AEUV nunmehr hinter Art. 114 AEUV gestellt

---

<sup>105</sup> Korte, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV Rn. 18.

<sup>106</sup> Classen, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV, Art. 114 AEUV Rn. 103.

<sup>107</sup> Reichel, Die Kompetenzabgrenzung zwischen Europäischem und Nationalem Arbeitsrecht, S. 72.

<sup>108</sup> a.A. Blanpain, European Labour Law, Rn. 373, der den Ausschluss des Art. 114 II AEUV auf diesem Gebiet nicht für beachtlich zu halten scheint.

wurde und sich im Wortlaut eine explizite Anordnung der Subsidiarität findet („[u]nbeschadet des Artikels 114[...]“).<sup>109</sup>

Voraussetzung für den Erlass einer Richtlinie auf Grundlage des Art. 115 AEUV ist nach seinem Wortlaut u.a. die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarktes als Zweck der Maßnahme. Die Vorschrift enthält – anders als Art. 114 AEUV – keinen expliziten Befugnisausschluss im Bereich der Arbeitnehmerrechte und -interessen.

Die Frage, ob Art. 153 V AEUV jedoch über die Vorschrift der Unionskompetenz in der Sozialpolitik hinaus auch auf die allgemeinen Regelungen über Rechtsangleichungsbefugnisse Sperrwirkung entfaltet, spaltet die Literatur.

Die Regelung über die fehlende Unionskompetenz im Bereich des Arbeitsentgeltes schließt nicht *a priori* eine Möglichkeit der Union aus, auf Grundlage einer anderen Kompetenzgrundlage tätig zu werden – es handelt sich dabei also nicht um eine echte negative Kompetenznorm; darin ist sich die Literatur einig.<sup>110</sup>

Manche Autoren nehmen aber an, die Vorschrift strahle auf andere Kompetenzgrundlagen aus; die Wertung des Art. 153 V AEUV müsse bei der Auslegung anderer Ermächtigungsgrundlagen berücksichtigt werden, sodass europäische Rechtssetzung in den dort genannten Bereichen nur punktuell und im Ausnahmefall zulässig sei.<sup>111</sup> Andere betonen, in Bezug auf Art. 115 AEUV könnten Maßnahmen erlassen werden, die einen starken Binnenmarktbezug aufweisen und nicht primär die in Art. 153 V AEUV ausgeschlossenen Bereiche regeln würden.<sup>112</sup>

Die Vertreter der Ansicht, Art. 115 AEUV könne als Rechtsgrundlage für die Regelung grenzüberschreitender Tarifverträge herangezogen werden, begründen dies damit, dass eine solche Regelung sowohl die soziale als auch die ökonomische Sphäre berühren würde.<sup>113</sup> Eine Harmonisierung sei somit trotz des sozialen Fokus möglich.

Der Konflikt zwischen den Interessen des Binnenmarktes und dem sozialen Ziel der angestrebten Maßnahmen beschäftigte auch den EuGH in seinen Urteilen *Laval un Partneri*<sup>114</sup> sowie *Viking*<sup>115</sup>. Dabei ging es um Entsenderichtlinien auf der Grundlage der

---

<sup>109</sup> Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 115 AEUV Rn. 2.

<sup>110</sup> Benecke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 153 AEUV Rn. 101.; Franzen, in: EuArbRK, Art. 153 AEUV Rn. 46; Rödl, in: von Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 855 (874); Rebhahn/Reiner, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 153 AEUV Rn. 63.

<sup>111</sup> Rödl, in: von Bogdandy/Bast, Europäisches Verfassungsrecht, S. 855 (874); Benecke, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 153 AEUV Rn. 101.

<sup>112</sup> Rebhahn/Reiner, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 153 AEUV Rn. 63; Franzen, in: EUArbRK, Art. 153 AEUV Rn. 46.

<sup>113</sup> Ales et al., Transnational Collective Bargaining, Past, Present and Future, S. 1 (36); Blanpain, European Labour Law, Rn. 367, der für eine enge Auslegung des Art. 153 V AEUV plädiert und somit Rechtsangleichungen auf diesem Gebiet erlauben will.

<sup>114</sup> Urteil vom 18. Dezember 2007, Laval, C-341/05, EU:C:2007:809.

<sup>115</sup> Urteil vom 11. Dezember 2007, Viking, C-438/05, EU:C:2007:772.

Dienstleistungsbestimmungen in den Verträgen. Der EuGH legte sie im Lichte ihres Hauptziels aus und sah sie als Maximalharmonisierung von Arbeitsnormen und nicht als soziale Mindestrichtlinie an – der Ausschluss des Art. 153 V AEUV (ex. Art. 137 EG) könne daher nicht zu einem Kompetenzausschluss führen.<sup>116</sup> Somit räumte er den wirtschaftlichen Freiheitsrechten des damaligen EG-Vertrages, namentlich der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit, Priorität gegenüber der gewerkschaftlichen Aktionsfreiheit (insbes. des Streikrechts) ein.<sup>117</sup>

Der Gerichtshof erlaubte also den Erlass von Richtlinien, die den von Art. 153 V AEUV ausgeschlossenen Bereich berühren und schloss sich somit jener Ansicht an, welche die Kompetenzsperre für die Bereiche des Streikrechts und des Arbeitsentgelts nicht grundsätzlich auf andere Kompetenzgrundlagen ausweiten. Jedoch lassen die o.g. Urteile den Schluss zu, dass eine auf Art. 115 AEUV gestützte Maßnahme ihren Schwerpunkt in der Verwirklichung bzw. dem Funktionieren des Binnenmarktes haben sollte, denn es kommt auf ihr Hauptziel an.

Die Einführung eines Mindestlohns hätte zum Ziel, jedem und jeder Arbeitnehmer\*in in der EU ein gerechtes Entgelt und dadurch einen angemessenen Lebensstandard zu gewähren. Die Maßnahme unterliegt insofern einem starken sozialen Fokus und weniger dem Ziel der Errichtung und des Funktionierens des Binnenmarktes.<sup>118</sup> Mithin kommt Art. 115 AEUV als Kompetenzgrundlage für einen EU-Mindestlohn eher nicht in Betracht.

## V. Art. 352 AEUV

Eine mögliche Rechtsgrundlage für einen EU-Mindestlohn ist außerdem Art. 352 AEUV:

*„Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, und sind in den Verträgen die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat [...] die geeigneten Vorschriften.“*

Aus der zentralen Norm für die Zielvorgaben der Union, Art. 3 EUV, geht hervor, dass eine starke, wettbewerbsfähige und soziale Marktwirtschaft dem Ziel der Vollbeschäftigung und dem sozialen Fortschritt nachstrebt (Art. 3 III 2 EUV); außerdem soll die Union Ausgrenzungen und Diskriminierung begrenzen sowie soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz fördern (Art. 3 III UAbs. 1 EUV).

Die zentralen Befugnisnormen im Bereich der Sozialpolitik stellen die Art. 151 ff. AEUV dar;

---

<sup>116</sup> Viking, C-438/05, EU:C:2007:772, Rn. 41, 79 ff.; Laval, C-341/05, EU:C:2007:809, Rn. 88, 105 ff.

<sup>117</sup> Blanke, Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung, Nr. 18/2008, S. 1 (3).

<sup>118</sup> S.o. unter E. III.

auf diese kann sich die EU jedoch nicht zur Einführung eines Mindestlohns stützen.<sup>119</sup>

Art. 352 AEUV soll eine planwidrige Diskrepanz zwischen den Vertragszielen und den Befugnissen ihrer Organe überbrücken;<sup>120</sup> sie soll der EU angesichts der beständig fortschreitenden Integration eine begrenzte Lückenfüllung des Vertrages ermöglichen.<sup>121</sup>

Die Norm wird in der Literatur und Rechtsprechung u.a. als Kompetenzergänzungsklausel<sup>122</sup> oder als Vertragsabrundungskompetenz<sup>123</sup> bezeichnet. Im Vertrag über eine Verfassung für Europa (VerfEU), der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet wurde,<sup>124</sup> jedoch aufgrund der Referenden in Frankreich und den Niederlanden sowie der Absage eines Referendums in Großbritannien scheiterte,<sup>125</sup> sollte die dem Art. 352 im Wesentlichen entsprechende Vorschrift des Art. I-18 VerfEU die offizielle Bezeichnung „Flexibilitätsklausel“ erhalten. Die Bezeichnung sollte einerseits positiv genug erscheinen, um Befürchtungen vor einer verfassungsimmanenten Ausdehnung der EU-Kompetenzen zur zerstreuen, andererseits aber auch eine Anpassungsfähigkeit suggerieren, die bei näherer Betrachtung doch zu bezweifeln ist, denn die Vorschrift sieht Verfahrenshürden wie die Einstimmigkeit im Ministerrat sowie die Zustimmung des Europäischen Parlaments vor.<sup>126</sup>

Für die praktische Anwendung ist die Funktion der Vorschrift weitaus bedeutender als ihre Bezeichnung: Art. 352 ist Bestandteil des Prinzips der enumerativen Einzelermächtigung und lockert dieses allenfalls auf, durchbricht es aber nicht; es ist nicht seine Funktion, den Vertrag um Unionsziele und damit um Kompetenzen zu erweitern.<sup>127</sup> Die Bestimmung enthält gerade keine Kompetenz-Kompetenz.<sup>128</sup>

Deshalb stellt sich hier die Frage, ob Art. 352 AEUV dazu dienen könnte, die in Art. 3 III EUV genannten Ziele über die Sozialpolitik zu implementieren. Entscheidend ist dabei, ob für EU-weite Mindestlohnregelungen die Vorschrift herangezogen werden darf, obwohl Art. 153 V AEUV eine EU-Regelung über das Arbeitsentgelt explizit untersagt.<sup>129</sup>

In einem ähnlich gelagerten Fall wollte die Europäische Kommission diesen Weg beschreiten: Mit ihrem Vorschlag zur „Monti-II-Verordnung“<sup>130</sup> strebte sie einen Ausgleich zwischen der

---

<sup>119</sup> S. das Ergebnis zu E. I.

<sup>120</sup> Gutachten vom 28. März 1996, 2/94, EU:C:1996:140, Rn. 29.

<sup>121</sup> *Lorenz/Pühs*, ZG 1998, 142 (143).

<sup>122</sup> *Khan*, in: Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV, Art. 352 AEUV, Nichtamtliche Überschrift.

<sup>123</sup> BVerfGE 89, 155 (210).

<sup>124</sup> ABl. C 310 vom 16.12.2004.

<sup>125</sup> Vorwort der Herausgeber, VerfEU, S. V.

<sup>126</sup> *Rossi*, in: VerfEU, Art. I-18 Rn. 14.

<sup>127</sup> *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 352 AEUV Rn. 12a.

<sup>128</sup> Gutachten vom 15. November 1994, 1/94, EU:C:1994:384, Rn. 16.

<sup>129</sup> S.o. unter E. I.

<sup>130</sup> 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.

Ausübung der Grundfreiheiten und dem Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen an. Sie stützte den Vorschlag auf Art. 352 AEUV,<sup>131</sup> obwohl das Streikrecht wie das Arbeitsentgelt gem. Art. 153 V AEUV der Unionskompetenz entzogen ist.

Dies allein genügt jedoch nicht, um einen EU-Mindestlohn doch auf Art. 352 AEUV zu stützen. Vielmehr bedarf es der strikten Bindung an die folgenden Tatbestandsvoraussetzungen:<sup>132</sup> Notwendig ist ein Tätigwerden zur Verwirklichung der Ziele der Verträge i.R.d. in den Verträgen festgelegten Politikbereiche, das für diese erforderlich ist bei Fehlen der dazu notwendigen Befugnisse in den Verträgen (Art. 352 I 1 AEUV). Neben die formelle Hürde der Einstimmigkeit im Rat der EU, mit der Maßnahmen auf Grundlage des Art. 352 AEUV erlassen werden, tritt der Umstand, dass nationale Verfahren die Nutzung dieses Mechanismus verhindern könnten.<sup>133</sup> Im Falle Deutschlands muss jede Maßnahme, die auf Grundlage der Vorschrift erlassen wird, mit einer 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat beschlossen werden.<sup>134</sup>

Unabhängig von der Frage, ob die Tatbestandsvoraussetzungen hier gegeben wären, stellt Art. 352 III AEUV das wohl größere Hindernis dar: Der Rückgriff auf die Norm ist dann ausgeschlossen, wenn und soweit spezielle Bestimmungen es der Union verbieten, in den von ihnen geregelten Bereichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu harmonisieren; neben dem ausdrücklichen Wortlaut des Abs. 3 ergibt sich dies auch aus dem Kompetenzgefüge der Union.<sup>135</sup> Für den europäischen Mindestlohn befindet sich der ausdrückliche Ausschluss der Unionskompetenz auf dem Gebiet des Arbeitsentgelts in Art. 153 V AEUV. Angesichts der Grundentscheidung des Ausschlusses verbietet sich eine Umgehung über die Generalklausel des Art. 352 AEUV.<sup>136</sup>

Dass die Kommission den Weg der Umgehung des Art. 153 V AEUV wählte, führt nicht zu seiner Legitimität: „Monti-II“ erhielt innerhalb der achtwöchigen Frist Subsidiaritätsrügen von zwölf nationalen Parlamenten – im Ergebnis wurde mit den 19 von 18 notwendigen Gegenstimmen im Mai 2012 erstmals die Schwelle überschritten, die für den Prozess der „gelben Karte“ notwendig war, womit die Kommission aufgefordert war, ihren Vorschlag zu überprüfen.<sup>137</sup> Sie kam dabei zwar zum Ergebnis, dass keine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erkennbar war. Trotzdem beschloss sie im September 2012, ihren

---

<sup>131</sup> Vorschlag COM (2012) 130 vom 21. März 2012, S. 12.

<sup>132</sup> *Streinz*, in: *Streinz*, EUV/AEUV, Art. 352 AEUV Rn. 26.

<sup>133</sup> *Aranguiz/Garben*, CEPOB 9 (2019), S. 4.

<sup>134</sup> Art. 23 I 3 i.V.m. Art. 79 II GG.

<sup>135</sup> *Winkler*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, EUV/AEUV, Art. 352 AEUV Rn. 83.

<sup>136</sup> *Rieble/Kolbe*, EuZA 2008, 453 (466).

<sup>137</sup> *Höpner/Ehret*, Politische Vierteljahresschrift 57 (2016), 403 (412).

Vorschlag zurückzuziehen, da die für die Verordnung notwendige Unterstützung nicht erreichbar schien.<sup>138</sup>

Im Ergebnis kann deshalb auch Art. 352 AEUV nicht als Kompetenzgrundlage für einen EU-weiten Mindestlohn dienen.

## **VI. Art. 31 GRCh**

Der Vertrag von Lissabon, unterzeichnet am 13. Dezember 2007, bezieht die Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 7. Dezember 2000<sup>139</sup> durch seinen Art. 6 I EUV in das Primärrecht ein,<sup>140</sup> indem er deren Rechte, Freiheiten und Grundsätze anerkennt und die Charta als mit den Verträgen rechtlich gleichrangig erklärt.

Nach Art. 31 I der Charta

*„[hat] [j]ede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.“*

In Betracht kommt die Vorschrift daher als Kompetenzgrundlage für den Erlass eines EU-Mindestlohns (als „würdige Arbeitsbedingung“). Der Begriff der Arbeitsbedingungen umfasst den technischen und sozialen Arbeitsschutz.<sup>141</sup>

Art. 31 GRCh stellt die materielle Grundlage für die Ermächtigung des Art. 153 I lit. b AEUV dar; sie verpflichtet zunächst die Union.<sup>142</sup> Daher könnte aus Art. 31 GRCh eine Pflicht zum Tätigwerden der EU abgeleitet werden, ein „angemessenes“ Arbeitsentgelt durch einen Mindestlohn zu sichern.

Teil VII der Charta enthält die allgemeinen Vorschriften – in ihrem Art. 51 legt die Charta ihren Anwendungsbereich fest. Art. 51 II GRCh statuiert durch die sog. Kompetenzschutzklausel, dass die Charta zwar der Weiterentwicklung der EU zu einer Wertegemeinschaft dient, sie jedoch nicht die Zuständigkeiten der Union erweitert und somit auch nicht die Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU berührt.<sup>143</sup> Dies ergänzt das Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung, wie es in EUV und AEUV verankert ist.<sup>144</sup> Aufgrund des ausdrücklichen Ausschlusses der Unionskompetenz auf dem Gebiet des Arbeitsentgeltes in Art. 153 V AEUV kann daher Art. 31 I GRCh nicht als Rechtsgrundlage dienen.

---

<sup>138</sup> PV (2012) 2017 final, S. 10.

<sup>139</sup> Abl. C 364 vom 18.12.2000.

<sup>140</sup> Abl. C 306 vom 17.12.2007, 8. Allgemeine Bestimmung.

<sup>141</sup> *Krebber*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 31 GRCh Rn. 2.

<sup>142</sup> *Jarass*, GRCh, Art. 31 Rn. 2.

<sup>143</sup> *Schubert*, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK, Art. 51 GRCh Rn. 64.; Abl. C 303 vom 14.12.2007, Erläuterungen zu Artikel 51.

<sup>144</sup> *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 51 GRCh Rn. 6.

## VII. Art. 46 AEUV

Art. 46 AEUV, die Vorschrift über Maßnahmen zur Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, könnte außerdem als Rechtsgrundlage für einen europaweiten Mindestlohn dienen:

*„Das Europäische Parlament und der Rat treffen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren [...] durch Richtlinien oder Verordnungen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 45 herzustellen [...]“.*

Neben der Funktion als Kompetenznorm begründet Art. 46 AEUV eine Pflicht für die rechtssetzenden Organe, Maßnahmen zur Herstellung der Freizügigkeit zu erlassen.<sup>145</sup> Für Art. 46 AEUV gilt aber, dass er nur eine Kompetenz für solche Regelungen beinhaltet, die im Ergebnis die Arbeitnehmerfreizügigkeit befördern.<sup>146</sup> Entscheidend für die Frage, ob Art. 46 AEUV die Rechtsgrundlage für den Erlass eines EU-Mindestlohns sein kann, ist also, ob ein solcher Arbeitnehmerfreizügigkeit fördern würde. Die Angleichung der Mindestlohnvorschriften der Mitgliedstaaten würde dazu führen, dass sich die nationalen Mindestlöhne dem Medianlohn des jeweiligen Landes annähern.<sup>147</sup> Auch, wenn keine völlige Harmonisierung angestrebt würde, die jeweiligen Lohndifferenzen auf dem Arbeitsmarkt der EU also nicht vollkommen beglichen würden, wäre doch der Anreiz für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, um dort von den Lohnbedingungen zu profitieren, minimiert – denn eine Angleichung von Rechtsvorschriften beseitigt Differenzen in Mitgliedstaaten, welche die Bewegung von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen grundsätzlich befördern kann. Eine Mindestlohnregelung für die gesamte EU ist deshalb nicht als Maßnahme zur Herstellung der Freizügigkeit zu qualifizieren – sie beruht vielmehr auf sozialpolitischen Erwägungen.<sup>148</sup>

Im Ergebnis scheidet die Norm als Kompetenzgrundlage deshalb aus.

## VIII. Verstärkte Zusammenarbeit

In Betracht kommt schließlich eine Einführung eines EU-weiten Mindestlohns durch die Mitgliedstaaten selbst i.R.e. Verstärkten Zusammenarbeit (VZ).

Gem. Art. 20 I EUV

*„[können] [d]ie Mitgliedstaaten, die untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union begründen wollen,*

---

<sup>145</sup> Steinmezer, in: Franzen/Gallner/Oetker, EuArbRK, Art. 46 AEUV Rn. 4.

<sup>146</sup> Forsthoff, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, Art. 46 AEUV Rn. 4.

<sup>147</sup> S.o. unter D. II.

<sup>148</sup> Vgl. Kreuzschmitz, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV, Art. 46 AEUV Rn. 28.



*[...] die Organe der Union in Anspruch nehmen und diese Zuständigkeiten [...] ausüben.*

*Eine Verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken.“*

Die VZ ist ein Mittel zur Integrationsförderung, wenn andere Mittel unzureichend sind oder versagen.<sup>149</sup>

Art. 329 AEUV regelt das Verfahren zur Begründung einer solchen. Die materiellen Voraussetzungen ergeben sich aus Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326 ff. AEUV, während das Ermächtigungsverfahren aus Art. 329 AEUV primär bezweckt, die Einhaltung dieser Grenzen sicherzustellen.<sup>150</sup>

Der Bereich der Sozialpolitik liegt im Bereich der geteilten Zuständigkeit, Art. 4 II lit. b AEUV, sodass das formelle Erfordernis gegeben ist.

Wie bereits erwähnt,<sup>151</sup> erscheint jedoch bereits eine Einigkeit der EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich einer einheitlichen Lohnuntergrenze aufgrund der unterschiedlichen nationalen Mindestlohnregelungen und der überwiegenden Ablehnungshaltung diesbezüglich undenkbar. Zwar könnten auch nur die an einem gemeinsamen Mindestlohn interessierten Mitgliedstaaten eine VZ einleiten – jedoch würde dem Konzept einer europaweiten Lohnuntergrenze, die dem Projekt der ESSR Substanz verleiht<sup>152</sup>, dabei nicht Genüge getan, denn es geht gerade um die Bekämpfung der Einkommensarmut in der gesamten EU.

Eine Verstärkte Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten, die gemeinsam gesetzliche Mindestlöhne erhöhen oder Tarifverhandlungen über Mindestlöhne koordinieren wollen, könnte daher nur ein kleiner Schritt in die Richtung der Verwirklichung der sozialen Dimension sein und hätte nicht die Versprechen der ESSR zum Gegenstand.

## **IX. Zwischenergebnis**

Für die Einführung eines EU-weiten Mindestlohns fehlt es der Union an der nötigen Kompetenzgrundlage.

---

<sup>149</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 20 EUV Rn. 25.

<sup>150</sup> Pechstein, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 329 AEUV Rn. 1.

<sup>151</sup> S.o. unter D. III.

<sup>152</sup> S.o. unter A.

## **F. Rechtliche Beurteilung des Vorschlags der Kommission für eine Mindestlohn-Richtlinie**

Am 28. Oktober 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union.<sup>153</sup> In ihrer Begründung wird zu den Gründen und Zielen des Vorschlags ausgeführt, es sei unerlässlich, dafür zu sorgen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union angemessene Löhne erhalten, um ihnen angemessene Arbeits- und Lebensbedingungen zu gewährleisten und widerstandsfähige Volkswirtschaften und Gesellschaften aufzubauen. Hintergrund des Vorschlags sei die ESSR.<sup>154</sup> Ein angemessener Mindestlohnschutz sichere ein menschenwürdiges Leben, unterstütze die Binnennachfrage, stärke die Anreize für Erwerbstätigkeit und verringere Armut trotz Erwerbstätigkeit sowie die Ungleichheit; schließlich fördere ein solcher auch die Gleichstellung der Geschlechter, weil Frauen eher als Männer Einkommen am oder um den Mindestlohn beziehen würden.<sup>155</sup>

Die vorgeschlagene Richtlinie stützt sich auf Art. 153 I lit. b AEUV.

Den materiell-rechtlichen Kern des Vorschlags bildet Art. 5 der Richtlinie: Demnach stellen die Mitgliedstaaten mit gesetzlichem Mindestlohn sicher, dass die *„gesetzlichen Mindestlöhne anhand von Kriterien festgelegt und aktualisiert werden, die die Angemessenheit dieser Löhne fördern und dem Ziel angemessener Arbeits- und Lebensbedingungen, des sozialen Zusammenhalts und der Aufwärtskonvergenz entsprechen.“* Zu diesem Zweck legt Art. 5 II der Richtlinie Mindestvorgaben für solche Kriterien in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen fest. Angestrebt ist dabei eine Vereinheitlichung:

*„Mindestlöhne gelten als angemessen, wenn sie angesichts der Lohnskala im Land gerecht sind und einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten. [...] International übliche Indikatoren, wie etwa 60% des Bruttomedianlohns und 50% des Bruttodurchschnittslohns, können als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen.“<sup>156</sup>*

Einen weiteren Schwerpunkt des Vorschlags bildet Art. 4 der Richtlinie, wonach Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Tarifvertragsverhandlungen zu fördern – dazu sollen die Mitgliedstaaten u.a. die „Kapazitäten der Sozialpartner“ für das Führen solcher Verhandlungen auf- und ausbauen. Mitgliedstaaten, bei denen die tarifvertragliche Abdeckung weniger als 70% beträgt, müssen zusätzlich einen gesetzlichen oder dreiseitig vertraglichen Rahmen etablieren,

---

<sup>153</sup> COM(2020) 682 final.

<sup>154</sup> COM(2020) 682 final, S. 1.

<sup>155</sup> COM(2020) 682 final, S. 2.

<sup>156</sup> Erwägungsgrund 21, COM(2020) 682 final, S. 22.

der die Voraussetzungen für Tarifverhandlungen schafft.

In der Begründung des Vorschlags heißt es, er lege einen Rahmen für Mindeststandards fest und fördere und ergänze die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Einklang mit Art. 153 II lit. b AEUV, weil der Vorschlag keine Maßnahmen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Höhe des Arbeitsentgeltes enthalte.<sup>157</sup>

Dabei verfolgt der Vorschlag ein klares Ziel: Die Verbesserung der Angemessenheit der Mindestlöhne. Somit handelt es sich um eine Regelung in einem Bereich, den Art. 153 V AEUV ausdrücklich von der Unionszuständigkeit ausschließt, denn das Arbeitsentgelt wird reguliert.<sup>158</sup>

Zwar betont der Vorschlag, er schreibe ausdrücklich nicht die Einführung eines Mindestlohns vor.<sup>159</sup> Tatsächlich aber soll die Richtlinie dort, wo es einen gesetzlichen Mindestlohn gibt, diesen auf ein „angemessenes Niveau“ erhöhen und Tarifvertragsverhandlungen fördern. Das Arbeitsentgelt wird auch unmittelbar geregelt, wenn die Determinanten bestimmt werden, nach denen es bestimm- und überprüfbar werden soll.<sup>160</sup> Die Vorgabe der 60% des Bruttomedianlohns für den Mindestlohn wird ausdrücklich genannt – daraus ergibt sich ohne weiteres der nach Inkrafttreten einer solchen Regelung unionsrechtlich mindestens geforderte allgemeine gesetzliche Mindestlohn.<sup>161</sup> Die Höhe des Arbeitsentgeltes ist unmittelbar durch die Schwelle betroffen, auch, wenn kein explizites Lohnentgelt genannt ist, weshalb auch Art. 153 V AEUV einschlägig ist.

Weiter führt der Vorschlag aus, er respektiere das Subsidiaritätsprinzip aus Art. 5 EUV, denn er schaffe lediglich einen Rahmen für Mindeststandards, der die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und die Autonomie und Vertragsfreiheit der Sozialpartner im Bereich der Löhne berücksichtige.<sup>162</sup> Dass alle Mitgliedstaaten bereits über Mindestlohnregelungen verfügen<sup>163</sup> und nicht durch die Richtlinie verpflichtet werden, einen Mindestlohn einzuführen, kann aber nicht als Ausdruck der Subsidiarität verstanden werden. Es scheint, als läge der Gedanke zugrunde: Da alle Mitgliedstaaten nationale Mindestlöhne haben, liegen diese nun im Bereich des Europarechts und können Regelungsgegenstand sein.<sup>164</sup>

Der Vorschlag scheint ein Versuch einer Umgehung der Kompetenzsperre (Art. 153 V AEUV) zu sein. Dies ist jedoch insofern missglückt, als er doch den Regelungsbereich der Vorschrift

---

<sup>157</sup> COM(2020) 682 final, S. 7.

<sup>158</sup> Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, Rn. 124; INPS, C-395/08, EU:C:2010:329, Rn. 37; Näheres s. dort.

<sup>159</sup> COM(2020) 682 final, S. 13.

<sup>160</sup> *Thüsing/Hütter-Brungs*, NZA 2021, 170 (171).

<sup>161</sup> *Franzen*, EuZA 2021, 1 (2).

<sup>162</sup> COM(2020) 682 final, S. 8.

<sup>163</sup> S.o. unter B.

<sup>164</sup> Vgl. *Thüsing/Hütter-Brungs*, NZA 2021, 170 (171).

trifft – der Umstand, dass die Verfasser und Verfasserinnen des Vorschlags mehrmals betonen, er berühre gerade nicht den ausgeschlossenen Bereich, ändert an dieser Erkenntnis nichts.

Der Entwurf kann daher nur ein solcher bleiben. Für die Verwirklichung der ESSR braucht es einen rechtlichen Regelungsrahmen, der dem Kompetenzgefüge des AEUV entspricht – von dem Vorschlag bleibt jedoch nicht viel übrig, wenn man die kompetenzrechtlich zweifelhaften Vorschriften entfernt.

## **G. Fazit**

Das Fazit fällt ernüchternd aus: Die Union hat keine Kompetenz zur Ausgestaltung eines einheitlichen Mindestlohns. Das aus der sozialen und gesellschaftlichen Perspektive durchaus wünschenswerte Projekt eines europäischen Mindestlohns, das im Zuge der anhaltenden Covid-19-Krise sicherlich wieder seinen Platz in der öffentlichen Debatte finden wird, hält den rechtlichen Anforderungen aus den Verträgen der EU nicht stand. Das Erfordernis der Ermächtigungsgrundlage i.S.d. enumerativen Einzelermächtigung kann jedoch nicht hinter dem Wunsch und der Dringlichkeit einer starken sozialen Säule zurücktreten; sie muss vielmehr auf einem rechtlich sicheren Fundament stehen.

Die rechtlichen und tatsächlichen Hindernisse, die einer Einführung eines europäischen Mindestlohns im Wege stehen, werfen die Frage auf, ob die Limitierung der Handlungsmöglichkeiten der EU durch fehlende Zuständigkeiten im Bereich des Sozialrechts überarbeitet werden sollte.

In Betracht kommt dafür ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 VI EUV; die Kommission könnte ein solches initiieren und dem Europäischen Rat Entwürfe zur Änderung der Unionsbefugnisse im Bereich der Sozialpolitik vorlegen; z.B. könnte der explizite Ausschluss des Arbeitsentgeltes von der Unionskompetenz in Art. 153 V AEUV entfernt werden. Der Europäische Rat muss in diesem Verfahren einstimmig und nach Anhörung des Parlaments und der Kommission über den Entwurf entscheiden. Der Beschluss tritt erst mit Zustimmung der Mitgliedstaaten in Kraft.

Da es innerhalb der EU sehr unterschiedliche Einstellungen gegenüber einem europäischen Mindestlohn gibt, erscheint eine Vertragsänderung durch ein Einstimmigkeitsverfahren kaum denkbar. Seitens der Europäischen Kommission muss deshalb weiter für einen EU-Mindestlohn plädiert werden, um diejenigen Mitgliedstaaten, die bereits einen Mindestlohn in angemessener Höhe eingeführt haben, von dem Instrument zu überzeugen, das eine weitere Ausbreitung von Armutslöhnen und einem drohenden grenzüberschreitenden Lohndumping entgegenwirken kann.

Erst, wenn diese Mitgliedstaaten das Projekt der europaweiten Lohnuntergrenze trotz eigener

niedriger Einkommensarmut befürworten, kann der europäische Mindestlohn von einer Perspektive zu geltendem Europarecht werden.