

Dr.in Martina Büchel-Germann

DW: 20310

Zahl: PrsE-11306-6// -5

Bregenz, am 23.11.2020

Betreff: Richtlinienvorschlag über angemessene Mindestlöhne in der EU; Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung

AKTENVERMERK

Die Europäische Kommission hat am 28.10.2020 einen Richtlinienvorschlag über angemessene Mindestlöhne in der EU, COM(2020) 682 vorgelegt.

1. Inhalte des Richtlinienvorschlags

Der Richtlinienvorschlag zielt gemäß Art. 1 auf die EU-weite Festlegung von Mindestlöhnen auf einem angemessenen Niveau ab. Mitgliedstaaten mit kollektivvertraglichen Mindestlohnregelungen sollen aber weder zu einer gesetzlichen Regelung des Mindestlohns noch zu einer flächendeckenden Einführung von Kollektivverträgen verpflichtet sein. Die Richtlinie soll für alle Arbeitnehmer/innen gelten, die in einem Arbeitsverhältnis stehen.

Gemäß Art. 4 sollen Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um Kollektivvertragsverhandlungen zu fördern bzw. die kollektivvertragliche Abdeckung zu erhöhen (insbesondere, wenn diese unter 70% liegt). Kapitel II, Art. 5 bis 8, regelt die gesetzlichen Mindestlöhne – sofern Mitgliedstaaten solche vorgeschrieben haben – und verpflichtet sie, stabile und klare Kriterien festzulegen, die die Angemessenheit dieser Löhne sicherstellen. Diese Kriterien sollen jedenfalls die Kaufkraft, das allgemeine Niveau der Bruttolöhne bzw. deren Wachstumsrate und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität umfassen.

Laut Art. 9 ist im Hinblick auf das öffentliche Auftragswesen sicherzustellen, dass beauftragte Unternehmen die kollektivvertraglichen oder gesetzlichen Mindestlöhne einhalten. Schließlich ist gemäß Art. 10 die Abdeckung und die Angemessenheit der Mindestlöhne mittels Monitorings zu evaluieren. Art. 11 fordert die Verankerung von Rechtsbehelfen gegen Verstöße in Bezug auf

Mindestlöhne sowie den Schutz vor Benachteiligungen im Fall der Geltendmachung dieser Rechte. Für Verstöße sind gemäß Art. 12 Sanktionen vorzusehen.

2. Beurteilung des Richtlinienvorschlags aus Kompetenz- bzw. Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitssicht

Der Richtlinienvorschlag wird als Kompetenzgrundlage auf Art. 153 Abs. 2 i. V. m. Art. 153 Abs. 1 lit. b AEUV gestützt. Art. 153 Abs. 1 gibt der EU die Kompetenz, die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten u.a. auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen zu unterstützen und zu ergänzen, um die Ziele des Art. 151 AEUV zu erreichen. Gemäß Art. 153 Abs. 2 können dazu unter Berücksichtigung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen werden, die schrittweise anzuwenden sind. Art. 151 AEUV sieht als Ziel des EU-Handelns u. a. die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen vor, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen. Allerdings gilt Art. 153 gemäß Abs. 5 explizit u.a. nicht für das Arbeitsentgelt.

Art. 153 AEUV unterscheidet also zwischen Bereichen, in denen eine Mindestharmonisierung durch Richtlinien möglich ist, und Bereichen, die der Rechtsetzungskompetenz der EU entzogen sind. Die Kommission versucht, den Richtlinienvorschlag den „Arbeitsbedingungen“ und damit einem EU-Regelungen zugänglichen Tatbestand zuzurechnen. Allerdings sind unter Arbeitsbedingungen im Sinn des Art. 153 Abs. 1 lit. b „die Begründung und der Inhalt von Arbeitsverhältnissen“ zu verstehen, „so dass nur diese Bereiche, nicht aber das gesamte individuelle Arbeitsrecht unter „Arbeitsbedingungen“ [...] subsumiert werden können“¹.

Was den der EU-Rechtsetzungskompetenz entzogenen Begriff des Arbeitsentgelts betrifft, sind unter diesem „alle zumindest mittelbar aus einer beruflichen Tätigkeit resultierenden Vergütungen sowie damit im Zusammenhang stehenden finanziellen Leistungen zu verstehen“². Zwar ist bei der Auslegung des Art. 153 Abs. 5 der Ausnahmecharakter der Vorschrift zu berücksichtigen, der es nahelegt, dass die dort formulierten Ausnahmetatbestände eng zu verstehen sind. Es soll durch die Bestimmung aber jedenfalls die nationale Lohnentwicklung der Regelung durch die Mitgliedstaaten bzw. Sozialpartner vorbehalten werden.³ So hat auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, dass „diese Ausnahmeregelung [...] so zu verstehen [ist], dass sie sich auf Maßnahmen wie eine Vereinheitlichung einzelner oder aller Bestandteile und/oder der Höhe der Löhne und Gehälter oder die Einführung eines gemeinschaftlichen Mindestlohns bezieht, mit denen das Unionsrecht unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte innerhalb der Union eingreifen würde.“⁴ „Der Grund für den Erlass der in Art. 137 Abs. 5 EGV⁵ enthaltenen Ausnahmeregelung für „Arbeitsentgelt“ liegt im Besonderen darin, dass die Festsetzung des Lohn- und Gehaltsniveaus der Vertragsautonomie der Sozialpartner auf

¹ vgl. Langer in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 153 AEUV, Rn 19, 20

² Vgl. Lange, FN 1, Rn 46

³ vgl. Beneke in Grabitz, Hilf, Nettesheim, AEUV, Art. 153 Rn 103

⁴ vgl. verbundene Rs C-395/08 und C-396/08 Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) gegen Bruno et. al., Rn. 37

⁵ entspricht Art. 153 Abs. 5 AEUV idF vor dem Vertrag von Lissabon

nationaler Ebene und der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet unterliegt“⁶, so der EuGH in einer weiteren Entscheidung.

Zwar soll mit dem Richtlinienvorschlag die Höhe des Mindestlohnes nicht EU-weit harmonisiert, sondern vielmehr für ein angemessenes Niveau dieses Mindestentgelts gesorgt werden. Dies soll einerseits durch die Förderung von Kollektivverhandlungen, andererseits – soweit Mitgliedstaaten über ein System gesetzlicher Mindestlöhne verfügen – durch die Vorgabe von, von den Mitgliedstaaten zu beachtenden Kriterien bei der Festlegung dieser Mindestlöhne erreicht werden.

Indem für gesetzliche Mindestlöhne in Art. 5 des Richtlinienvorschlags Kriterien für deren Angemessenheit definiert sowie in Art. 6 zulässige Variationen und Abzüge festgelegt werden, enthält der Richtlinienvorschlag Regelungen, mit denen unzweifelhaft unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte eingegriffen wird. Insoweit ist der Richtlinienvorschlag somit kompetenzrechtlich nicht durch Art. 153 AEUV gedeckt bzw. von der Ausnahmeregelung des Art. 153 Abs. 5 umfasst. Dies gilt in gleicher Weise für die, die Art. 5 und 6 ergänzenden Bestimmungen des Art. 7 betreffend die Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohnes bzw. des Art. 8 für den Zugang der Arbeitnehmer/innen zu gesetzlichen Mindestlöhnen.

Art. 4 will Kollektivverhandlungen fördern. Hier stellt sich die Frage, ob die in Art. 4 Abs. 2 geforderte Erhöhung der kollektivvertraglichen Abdeckung einen Eingriff in die Tarifautonomie der Sozialpartner darstellt, der ebenfalls nicht durch Art. 153 AEUV gedeckt wäre.

Die horizontalen Bestimmungen des Art. 10 (Monitoring), Art. 11 (Rechtsbehelfe) und Art. 12 (Sanktionen) knüpfen an den materiell-rechtlichen Regelungen des Richtlinienvorschlags an und entbehren somit ebenfalls – soweit erstere kompetenzwidrig sind – einer Kompetenzgrundlage.

Darauf hingewiesen wird, dass der Richtlinienvorschlag auch nicht auf die Kompetenz-ergänzungsklausel des Art. 352 AEUV gestützt werden könnte, die dann zur Anwendung gelangen kann, wenn eines der Ziele des AEUV verwirklicht werden soll, ohne dass die dafür erforderlichen Kompetenzen vorliegen. Gemäß Art. 352 Abs. 3 dürfen die auf diesem Artikel beruhenden Maßnahmen nämlich keine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten, in denen die Verträge eine solche Harmonisierung ausschließen (was gegenständlich mit Art. 153 Abs. 5 AEUV der Fall ist).

Nachdem der Richtlinienvorschlag in weiten Teile EU-kompetenzrechtlich nicht gedeckt ist, erübrigt sich eine Prüfung auf Subsidiarität bzw. Verhältnismäßigkeit.

Dr. Martina Büchel-Germann

⁶ vgl. Rs C-307/05 Del Cerro Alonso gegen Servicio Vasco de Salud, Rn. 40