

**Stellungnahme
des Ausschusses für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags**

gemäß Art. 23g Abs. 3 B-VG iVm. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landes-Verfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

**„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“
COM(2020) 682 final vom 28. Oktober 2020**

I. Ergebnis

Der Richtlinievorschlag **widerspricht der primärrechtlichen Kompetenzverteilung** zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten.

II. Inhalt

1. Die Richtlinie plant, einen **Rahmen für die Festlegung von Mindestlöhnen** und für den Zugang zu Mindestlohnschutz in Form von tarifvertraglich festgelegten Löhnen oder, sofern vorhanden, in Form eines gesetzlichen Mindestlohns zu schaffen. Sie gibt an, dabei die Autonomie der Sozialpartner sowie deren Recht, Tarifverträge auszuhandeln und abzuschließen, zu achten. Die Richtlinie enthält weder eine Verpflichtung zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in den Mitgliedstaaten, in denen er nicht existiert, noch zur flächendeckenden Einführung von Tarifverträgen.
2. Zentrale Regelungsinhalte sind die sicherzustellende **Förderung von Tarifverhandlungen** zur Lohnfestsetzung und die für Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen geltende Verpflichtung zur Festlegung von bestimmten **Kriterien für Mindestlöhne**; diese haben mindestens Aspekte wie Kaufkraft, Lebenshaltungskosten, Steuer- und Sozialabgaben, das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung, die Wachstumsrate der Bruttolöhne und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität zu umfassen.

III. Kompetenzlage

1. Die Kompetenzen der Union sind im Bereich der Sozialpolitik erheblich beschränkt. Sie besitzt gemäß Art. 153 AEUV lediglich eine Kompetenz zur Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedstaaten und dies auch nur in bestimmten, in Abs. 1

taxativ aufgezählten, Gebieten der Sozialpolitik. Von der **Regelungszuständigkeit** der Union ausdrücklich **ausgenommen** sind gemäß Abs. 5 jedoch „*drei der umstrittensten Gebiete der Sozialpolitik*“¹, nämlich das **Arbeitsentgelt**, das Koalitionsrecht und das Streik- und Aussperrungsrecht².

2. Die Europäische Kommission ist sich ihres schmalen rechtlichen Handlungsspielraums offenbar bewusst und versucht erkennbar, auf dem Interpretationswege dieser legislativen Enge zu entkommen, die Einschlägigkeit des Art. 153 Abs. 5 AEUV zu verneinen und eine andere Rechtsgrundlage für den Richtlinievorschlag zu suchen. Tatsächlich wertet sie ihren Vorschlag nicht als Vorschrift über das Arbeitsentgelt, sondern stützt ihn auf die Rechtsgrundlage des **Art. 153 Abs. 1 lit. b AEUV über Arbeitsbedingungen**. Begründend führt sie dafür ins Treffen, dass der „*Zugang zu einem Mindestlohn, der einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, [...] ein wesentliches Element angemessener Arbeitsbedingungen*“³ sei. Und weiter: „*Während das Arbeitsentgelt auf nationaler Ebene eindeutig in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, sind die großen Unterschiede bei den Voraussetzungen für den Zugang zu einem angemessenen Mindestlohn Teil der Arbeitsbedingungen und führen zu erheblichen Unterschieden im Binnenmarkt, die am besten auf Unionsebene bewältigt werden können.*“⁴
3. Die Kommission zielt somit darauf ab, Regelungen zur Festlegung des Mindestlohns dem (unionsrechtlich nicht regelbaren) Gebiet des Arbeitsentgelts zu entziehen und dem (unionsrechtlich regelbaren) Bereich der Arbeitsbedingungen zuzurechnen. Zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens ist daher eine Untersuchung der unionsrechtlichen Begriffe „Arbeitsentgelt“ und „Arbeitsbedingungen“ vorzunehmen.
4. Die herrschende Lehre trennt die beiden Begriffe „Arbeitsentgelt“ und „Arbeitsbedingungen“ klar voneinander: Der (grundsätzlich weite) **Begriff der Arbeitsbedingungen** des Art. 151 AEUV unterscheidet sich demnach von dem hier relevanten, eigenständigen Kompetenzbegriff der Arbeitsbedingungen gemäß Art. 153 Abs. 1 lit. b AEUV, der das **Arbeitsentgelt** gemäß Art. 153 Abs. 5 AEUV **nicht miterfasst**: „*Als Regelungsgegenstand des Art. 153 Abs. 1 lit. b bleiben daher als „Arbeitsbedingungen“ nur die Begründung und der Inhalt von Arbeitsverhältnissen, so dass nur diese Bereiche, nicht aber das gesamte individuelle Arbeitsrecht, unter „Arbeitsbedingungen“ subsumiert [...] werden können.*“⁵ Die Bedeutung des pauschalen Verweises auf Arbeitsbedingungen in lit. b werde durch den Ausschluss des Arbeitsentgelts und anderer in den Katalogen genannter Bereiche gemindert⁶. Auch unter

¹ Langer in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, Art. 153 AEUV, Rz 45

² Als Ausnahmen sind diese eng auszulegen, vgl. EuGH 10.6.2010, Rs C 395/08 und C 396/08, INPS, Rz 35 und 37.

³ COM(2020) 682, S 7

⁴ COM(2020) 682, S 7

⁵ Langer in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 153 AEUV, Rz 19, 20

⁶ Krebber in Calliess/Ruffert, EUV/AUEV, Art. 153 AEUV, Rz 25

Einbeziehung der abermaligen Nennung des Begriffs in Art. 156 AEUV seien Arbeitsbedingungen daher als „*Umstände der nichtentgeltlichen und von anderen Tatbeständen nicht erfassten Bedingungen für die Arbeit zu sehen*“.⁷

5. Zur Klärung der Frage, ob nun Regelungen über den Mindestlohn unter den **Begriff des Arbeitsentgelts** iS des Art. 153 Abs. 5 AEUV fallen, ist im nächsten Schritt dieser Begriff näher zu analysieren. Schon der AEUV selbst - im Zusammenhang mit dem Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen - nennt in seinem **Art. 157 Abs. 2 Mindestlöhne** ausdrücklich als **Teil des unionsrechtlichen Entgeltbegriffs**: „*Unter "Entgelt" im Sinne dieses Artikels sind die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer unmittelbar oder mittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt.*“ Die Frage, ob die Definition des Art. 157 Abs. 2 AEUV auch für Auslegung des Art. 153 Abs. 5 AEUV herangezogen werden kann, wird von Teilen der Lehre aus Gründen der Konsistenz des Titels X über Sozialpolitik bejaht.⁸ Damit stehe der Vergütungscharakter als entscheidendes Merkmal im Mittelpunkt der Betrachtung, demnach seien unter Arbeitsentgelt „*alle zumindest mittelbar aus einer beruflichen Tätigkeit resultierenden Vergütungen sowie damit in Zusammenhang stehenden finanziellen Leistungen zu verstehen*“⁹; dass Mindestlöhne darunter fallen, ist evident. Selbst jene Stimmen, die die automatische Übernahme der Entgeltdefinition des Art. 157 Abs. 2 AEUV skeptischer sehen, konstatieren, dass „*mit der Ausklammerung des Entgelts vor allen Dingen die nationale Lohnentwicklung der Regelung durch die Mitgliedstaaten bzw. die Tarifpartner vorbehalten werden sollte*“¹⁰; auch dies umfasst unzweifelhaft Mindestlöhne.

6. Der **EuGH** bestätigt das Ergebnis, dass Vorschriften über Mindestlöhne zum Rechtsbereich des Arbeitsentgelts zu zählen sind, wenn er zur Vorgängerregelung des Art. 153 Abs. 1 lit. b AEUV Folgendes festhält: „*Zu der in Art. 137 Abs. 5 EG enthaltenen Ausnahmeregelung für „Arbeitsentgelt“ hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass der Grund für ihren Erlass darin liegt, dass die Festsetzung des Lohn- und Gehaltsniveaus der Vertragsautonomie der Sozialpartner auf nationaler Ebene und der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet unterliegt. Daher wurde in Anbetracht des gegenwärtigen Stands des Unionsrechts beschlossen, die Bestimmung des Lohn- und Gehaltsniveaus von einer Harmonisierung nach den Art. 136 ff. EG auszunehmen [...] Diese Ausnahmeregelung ist demnach so zu verstehen, dass sie sich auf Maßnahmen wie eine Vereinheitlichung einzelner oder aller Bestandteile und/oder*

⁷ Eichenhofer in Streinz, EUV/AUEV, Art. 153 AEUV, Rz 17

⁸ Langer in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 153 AEUV, Rz 46; Krebber in Calliess/Ruffert, Art. 153 AEUV, Rz 11: „*Nur eine begriffliche Dogmatik vermag den Art. 151 ff die erforderliche innere Konsistenz zu verleihen. Dem Arbeitsentgelt kommt daher dieselbe Bedeutung zu wie bei Art. 157 Abs. 1 und 2, was die Tragweite der Ermächtigungsgrundlagen des Art. 153 erheblich einschränkt. Die Herausnahme des Arbeitsentgelts entzieht den bedeutendsten Wettbewerbsparameter einer möglichen Harmonisierung.*“; aA Benecke in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Art. 153 AEUV, Rz 103

⁹ Langer in von der Groeben/Schwarze/Hatje, Art. 153 AEUV, Rz 46

¹⁰ Benecke in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 153 AEUV, Rz 103

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.“¹¹

7. Die Kommission versucht zwar, die fehlende Deckung ihres Richtlinienvorschlags durch die geltende Kompetenzlage durch den Hinweis zu relativieren, dass „im Vorschlag keine Maßnahmen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Höhe des Arbeitsentgelts enthalten sind“¹² und daher die Grenzen des Art. 153 Abs. 5 AEUV gewahrt blieben, doch erweist sich diese Behauptung als unzutreffend: Die von der Richtlinie vorgesehene Förderung von Kollektivverhandlungen einerseits (Art. 4 des Vorschlags) und die Vorgabe von die Mitgliedstaaten bindenden Kriterien bei der Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne andererseits (Art. 5 des Vorschlags)¹³ stellen **Regelungen** dar, **mit denen** völlig unzweifelhaft „unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte“¹⁴ im Sinne der EuGH-Judikatur **eingegriffen** wird.
8. Der Vorschlag regelt somit einen Gegenstand, der **dem Begriff des Arbeitsentgelts** gemäß Art. 153 Abs. 5 AEUV **zuzurechnen** und damit **von der Regelungskompetenz der Union ausgenommen** ist. Die von der Kommission angegebene Rechtsgrundlage des Art. 153 Abs. 1 lit. b AEUV zur Regelung von Arbeitsbedingungen ist verfehlt.¹⁵

III. Zusammenfassung

Im Ergebnis erweist sich der Richtlinienvorschlag über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union - ohne damit eine inhaltliche Beurteilung vorzunehmen - somit in erheblichem Ausmaß als **kompetenzwidrig**; die Erlassung einer solchen Richtlinie würde **ohne ausreichende Rechtsgrundlage** erfolgen und die primärrechtlichen Regelungsschranken der Union **zu Lasten der Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner** überschreiten.

¹¹ EuGH 10.6.2010, Rs C-395/08 und C-396/08, INPS, Rz 36 und 37; ebenso EuGH 13.9.2007, C-307/05, Cerro Alonso, Rz 40

¹² COM(2020) 682, S 7

¹³ Gleiches gilt für Art. 6 (über zulässige Variationen und Abzüge), Art. 7 (über die Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohnes) und Art. 8 (über den Zugang zu gesetzlichen Mindestlöhnen).

¹⁴ vgl. EuGH 10.6.2010, Rs C-395/08 und C-396/08, INPS, Rz 37

¹⁵ Selbst eine theoretisch denkbare Berufung auf die Rechtsgrundlage des Art. 153 Abs. 1 lit. f AEUV über Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen wäre unzureichend: Zwar könnte darauf basierend (in den Grenzen des Art. 28 GRC) uU das Tarifvertragsrecht einer Unionsregelung unterzogen werden (so Benecke in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 153 AEUV, Rz 104), doch könnte eine solche Vorschrift (die hier geplanten) gesetzlich festgelegte Mindestlöhne nicht erfassen. Dass für auf Art. 153 Abs. 1 lit. f AEUV gestützte Maßnahmen gemäß Art. 153 Abs. 2 3. UA AEUV überdies ein besonderes Gesetzgebungsverfahren und ein einstimmiger Beschluss der Mitgliedstaaten erforderlich wäre, verdient dabei gesonderte Erwähnung.