

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 292, Juni 2023

## Neue europäische Richtlinie zu Mindestlöhnen und Tarifbindung

Ein Beitrag zur sozialen Transformation der EU?

Regina Viotto

---

### Auf einen Blick

Die im November 2022 in Kraft getretene EU-Mindestlohnrichtlinie ist ein Meilenstein auf dem Weg zu einem sozialen Europa. Die Vorgaben zu angemessenen Mindestlöhnen und zur Erhöhung der Tarifbindung in den Nationalstaaten lassen auf einen Paradigmenwechsel in der Konzeption der Union schließen. Der Beitrag zeichnet die Entstehungsgeschichte der Richtlinie nach, informiert über die wesentlichen Regelungsinhalte, prüft ihre Vereinbarkeit mit dem europäischen Primärrecht und ordnet den Rechtsakt politisch ein.

**Dr. Regina Viotto** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht, Rechtslehre von Professor Dr. Andreas Fisahn.

© 2023 by Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)



„Neue europäische Richtlinie zu Mindestlöhnen und Tarifbindung“ von Regina Viotto ist lizenziert unter

**Creative Commons Attribution 4.0 (BY).**

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.  
(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Textauszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

**ISSN 2509-2359**

# Inhalt

Zusammenfassung.....	4
1. Einleitung .....	7
2. Entstehungsgeschichte und wesentliche Regelungsinhalte der Richtlinie .....	10
2.1 Artikel 5 als zentrale Norm der Richtlinie.....	12
2.2 Weitere Normierungen der Richtlinie .....	14
3. Ziele und Hintergründe der Richtlinie.....	20
4. Rechtliche Bewertung der Richtlinie .....	24
4.1 Ausschluss der Unionskompetenz nach Art. 153 Absatz 5 AEUV?.....	24
4.2 Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzip?.....	31
4.3 Form der Richtlinie.....	32
5. Rechtspolitische Wertung.....	33
6. Paradigmenwechsel in der Konzeption der Union .....	36
Literatur.....	41

## Zusammenfassung

Im Herbst 2022 wurde die „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ erlassen. Nach langer Debatte hatten Rat und Parlament eine Einigung erzielt, die positiv überrascht, denn erstmals werden auf europäischer Ebene Kriterien und Verfahren verbindlich vorgeschrieben, die zum einen die Angemessenheit von Mindestlöhnen gewährleisten und zum anderen die Tarifbindung in den Nationalstaaten auf mindestens 80 Prozent anheben sollen. Die Richtlinie muss von den EU-Mitgliedstaaten zwingend innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umgesetzt werden.

Trotz ihrer Verbindlichkeit lässt sie den EU-Ländern viel Gestaltungsspielraum. Es wird weder ein einheitlicher europäischer Mindestlohn geschaffen noch werden Mitgliedstaaten gezwungen, einen gesetzlichen Mindestlohn neu einzuführen. Tarifliche Lohnuntergrenzen werden ebenso akzeptiert wie gesetzliche. Nichtsdestotrotz müssen Länder, die einen gesetzlichen Mindestlohn haben, u. a. einen Referenzwert für seine angemessene Höhe zugrunde legen. Empfohlen wird der international übliche Wert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und/oder 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns (sog. Kaitz-Index).

Von der Anwendung dieses Indexes durch die Nationalstaaten könnten nach Berechnungen ca. 25 Millionen Arbeitnehmer in der Union profitieren. Mangels Vorgabe ist die Union allerdings diesbezüglich auf den „Goodwill“ der Mitgliedsstaaten angewiesen. Hier hätte man sich noch mehr Mut und Entschlossenheit gewünscht, das Problem der „Working Poor“ effektiv anzugehen. Die verpflichtende Ausgestaltung des Kaitz-Indexes wäre aus unserer Sicht juristisch zulässig gewesen, was allerdings nicht unumstritten ist. Die Richtlinie wird jedoch auch in ihrer jetzigen zurückhaltenden Form zum Teil für nicht mit dem europäischen Primärrecht vereinbar gehalten. Diese Einschätzung ist, wie der Beitrag zeigt, nicht haltbar.

Neben der Angemessenheit der Mindestlöhne verfolgt die Richtlinie weiterhin das Ziel, die Tarifbindung in den Mitgliedstaaten zu erhöhen. Liegt diese nicht bei mindestens 80 Prozent, so muss das Land einen nationalen Aktionsplan vorlegen mit einem klaren Zeitplan und konkreten Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung. Deutschland ist mit seiner Tarifbindung von ca. 50 Prozent klar von dieser Vorgabe betroffen, und es ist mit Spannung zu erwarten, wie die Ampel-Regierung diese Aufgabe angehen wird.

Bemerkenswert ist die ausschließlich positive Betrachtung einer hohen Tarifbindung durch die EU-Kommission: „Länder mit hoher tarifvertraglicher Abdeckung weisen tendenziell einen geringeren Anteil an Geringver-

dienenden, höhere Mindestlöhne im Vergleich zum Medianlohn und eine geringere Lohnungleichheit sowie höhere Löhne auf als andere Länder.“ Beklagt wird, dass in den letzten Jahrzehnten Tarifverhandlungsstrukturen untergraben wurden im Zuge der Zunahme atypischer und neuer Beschäftigungsformen und des damit verbundenen Rückgangs der Organisationsstärke von Gewerkschaften.

Die Begründungen der Kommission geben einen Einblick in eine veränderte Sichtweise: Europa wird hiernach als Lebensraum konzipiert, in dem Wohlstand und hohe soziale Standards für alle abhängig Beschäftigten gelten sollen. Bemerkenswert ist, dass die positiven Effekte durch angemessene Mindestlöhne und eine hohe Tarifbindung nicht nur den Beschäftigten selbst, sondern auch den Unternehmen zugesprochen werden. Sie seien eine Grundvoraussetzung für inklusives und nachhaltiges Wachstum. Der Wettbewerb im Binnenmarkt solle auf hohen Sozialstandards, Innovationen und Produktivitätssteigerungen beruhen, so der europäische Gesetzgeber.

Dies steht in Kontrast zu der bisherigen europäischen Politik und Rechtsprechung, in der soziale Rechte lange Zeit eher als Störfaktor für den Binnenmarkt angesehen wurden. Insbesondere die infolge der Finanz- und Eurokrise ausgeübte Austeritätspolitik der EU bzw. der aus Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds bestehender Troika hat zu stark zunehmender Armut in den südlichen europäischen Ländern geführt, indem Sozialleistungen gekürzt, Gehälter und Mindestlöhne im öffentlichen Dienst gesenkt und Arbeitsmärkte und Tarifvertragssysteme dereguliert wurden. Dadurch sank das Lohnniveau enorm und die Arbeitslosigkeit stieg teilweise drastisch.

Im Einklang mit dieser Politik war die Rechtsprechung des EuGH lange davon geprägt, dass sie kollektive soziale Rechte wie Streikrecht und Tariftreue den primärrechtlichen wirtschaftlichen Grundfreiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) unterordnete. Beispielsweise hatte der EuGH im sogenannten „Rüffert-Urteil“ eine Tariftreueregelung im damaligen niedersächsischen Vergabegesetz für europarechtswidrig erklärt. Infolge dieser Rechtsprechung war es Nationalstaaten und Bundesländern versagt, Beschäftigte bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen wirksam vor Lohndumping zu schützen.

Die Mindestlohnrichtlinie verfolgt das gegenteilige Ziel und stellt somit nicht weniger als eine Kehrtwende in der europäischen Sozialpolitik dar. Hohe Arbeitnehmerstandards, die Sozialpartnerschaft und die mit ihr verbundene Tarifautonomie werden in Abkehr zur bisherigen Politik und Rechtsprechung als schützenswert und ausbaufähig beschrieben. Das Ziel, die Tarifbindung auf 80 Prozent zu erhöhen, ist auf Deutschland bezogen geradezu eine Aufforderung an Bund und Länder, entsprechende

Tariftreuegesetze zu verabschieden. Sie ist ein Meilenstein auf dem Weg zu einer sozialen Transformation der EU und bietet Anlass zu vorsichtigem Optimismus, dass der europäische Gesetzgeber weitere Vorschriften in diesem Sinne auf den Weg bringen wird.

# 1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der im November 2022 in Kraft getretenen europäischen Mindestlohnrichtlinie, die einen Meilenstein in der europäischen Gesetzgebung darstellt.<sup>1</sup> Es handelt sich um die erste EU-Rechtsvorschrift, die direkt die Erhöhung von gesetzlichen Mindestlöhnen und die Stärkung der nationalen Tarifvertragssysteme bezweckt. Insofern stellt sie nicht weniger als einen Paradigmenwechsel hin zu einem sozialen Europa dar.

Ziele des Aufsatzes sind es, die wesentlichen Inhalte der Richtlinie darzustellen, juristisch zu prüfen, politisch zu bewerten und in einen Kontext zur bisherigen EU-Rechtsprechung und -politik zu setzen.

Nach der Einführung beleuchtet Teil 2 des Beitrags zunächst die Entstehungsgeschichte der Norm. Ihrem Inkrafttreten ging ein längerer politischer Prozess voraus. Bereits 2019 hatte das Europäische Parlament gegenüber der Kommission darauf gedrungen, die Arbeitsarmut in den Nationalstaaten zu bekämpfen und eine rechtliche Grundlage für angemessene Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten zu schaffen. Die Kommission griff diese Initiative auf und startete den Prozess, der schließlich zu der hier zu untersuchenden Mindestlohnrichtlinie führte.

Nach Darstellung der Entstehungsgeschichte werden zentrale Vorschriften der Richtlinie aufgeführt und erläutert, wie beispielsweise Art. 5, der das Verfahren zur Festsetzung angemessener gesetzlicher Mindestlöhne beschreibt und Kriterien festlegt, die mindestens von den Nationalstaaten erfüllt werden müssen. Ebenso wichtig erscheint Art. 4, der darauf abzielt, die Tarifbindung in den EU-Ländern auf mindestens 80 Prozent zu erhöhen und dafür zwingende Maßnahmen vorsieht.

In Teil 3 des Aufsatzes werden Ziele und Hintergründe der Richtlinie aufgeführt. Eine Rechtsvorschrift entsteht nicht im „luftleeren“ Raum, sondern aufgrund von Gegebenheiten, die in einer bestimmten gesellschaftlichen Situation vorherrschen. In diesem Fall war das Problem der „Working Poor“ in Europa der Auslöser der Debatte; das Ausmaß der Arbeitsarmut und die gesellschaftliche Aufmerksamkeit hierfür hatten sich bedingt durch die Corona-Pandemie enorm gesteigert.

Des Weiteren entsteht eine Rechtsvorschrift im Gefüge anderer Normen. Eine Rolle spielen hier beispielsweise die 17 Nachhaltigkeitsziele der UNO, konkreter Ziel 8 mit dem Gebot menschenwürdiger Armut und

---

<sup>1</sup> Ein Hinweis zum Sprachgebrauch: In den EU-Gesetzestexten wird zum großen Teil das generische Maskulinum verwendet, zum Teil wird aber auch gegendert. In diesem Beitrag wird bei Zitaten die in der Vorlage gewählte Form ohne Korrektur beibehalten. Zur besseren Lesbarkeit wird auch im übrigen Text das generische Maskulinum verwendet. Angesprochen sind alle Geschlechter gleichermaßen.

auch die europäische Säule sozialer Rechte, die u. a. beinhaltet, dass Arbeitnehmer das Recht auf eine gerechte Entlohnung haben, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.

Es schließt sich in Kapitel 4 eine rechtliche Bewertung der Richtlinie an. Zum Teil wurde der Union die Kompetenz für diesen Legislativakt abgesprochen. Zwar wird mittels der Richtlinie kein einheitlicher europäischer Mindestlohn geschaffen; aber bereits die Vorgabe der Angemessenheit von nationalen Mindestlöhnen verbunden mit verschiedenen Kriterien, an die sich die Mitgliedsländer halten müssen, hielt ein Teil der juristischen Literatur für unzulässig.

Die Kommission selbst begründet in den „Erwägungsgründen“ des Rechtsaktes ausführlich ihre Kompetenz. Diese Argumentation sowie weitere Argumente von beiden Seiten werden ausführlich analysiert. Im Ergebnis wird festgestellt, dass die Union die entsprechende Kompetenz besitzt.

Nach der rechtlichen Prüfung folgt in Kapitel 5 eine politische Bewertung der Norm. So wie sie ausgestaltet ist, ist davon auszugehen, dass sie eine große Wirkung entfalten kann. Allerdings kommt es nun auf die Maßnahmen in den Nationalstaaten an; hier werden die progressiven Kräfte, die die Tarifbindung erhöhen und Arbeitsarmut wirksam bekämpfen wollen, durch die Richtlinie wesentlich gestärkt. Projekte wie ein bundesdeutsches Tariftreuegesetz, das bereits vom Bundesarbeitsministerium geplant ist, erhalten neue Schubkraft.

Im abschließenden Teil 6 wird das neue Gesetzeswerk eingeordnet in die bisherige europäische Politik und Rechtsprechung. In beiden Bereichen waren nicht selten höhere (Mindest-)Löhne und die Stärkung von Tarifverträgen als ökonomische Hemmnisse angesehen worden. Die EU wurde in erster Linie als Markt konzipiert. Hier stellt nun die Richtlinie einen Paradigmenwechsel dar.

In der gegenwärtigen gesellschaftlichen Debatte fällt oftmals der Begriff „sozial-ökologische Transformation“. Doch schaut man genauer hin, ist meistens die ökologische Transformation gemeint, z. B. durch eine Industriepolitik, die auf die Förderung nachhaltiger Energien setzt. Nicht zu vergessen ist aber die soziale Transformation, die – wie die ökologische – nicht nur auf Nationalstaatsebene, sondern besonders EU-weit von großer Bedeutung ist.

Soziale und ökologische Transformation sind dabei nicht als Widerspruch anzusehen, sondern bedingen einander vielmehr. So ist davon auszugehen, dass der ökologische Wandel nur gelingen kann, wenn er sozial ausgestaltet wird, denn eine effektive Klimaschutzpolitik ist auf die Akzeptanz in der Bevölkerung angewiesen. Die Mindestlohnrichtlinie stellt einen entscheidenden Schritt von der Konzeption eines Europas als Markt



hin zu einem Europa als sozialer Raum dar. Weitere Schritte des EU-Gesetzgebers in diese Richtung wären zu begrüßen.

## 2. Entstehungsgeschichte und wesentliche Regelungsinhalte der Richtlinie

Im Oktober 2020 veröffentlichte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union.<sup>2</sup> Dem vorausgegangen war im Oktober 2019 eine Entschließung des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission mit der Aussage, dass 2017 fast zehn Prozent aller Erwerbstätigen in der EU von Armut bedroht waren. In diesem Dokument forderte das Parlament die Kommission auf, „ein Rechtsinstrument vorzulegen, mit dem sichergestellt wird, dass jeder Arbeitnehmer in der Union über einen gerechten Mindestlohn verfügt, der gemäß den nationalen Traditionen oder durch Tarifverträge oder Rechtsvorschriften festgelegt werden kann“.<sup>3</sup>

Die Kommission erkannte ebenfalls das Risiko der Armut trotz Erwerbstätigkeit und reagierte rasch auf diese parlamentarische Entschließung, indem sie ein Konsultationspapier im Januar 2020 vorlegte,<sup>4</sup> betreffend eine denkbare Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen und im Anschluss die Sozialpartner anhörte, um der Konsultationspflicht nach Art. 154 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) zu genügen.<sup>5</sup>

Ungefähr ein Jahr nach Vorlage des Richtlinienvorschlags durch die Kommission im Oktober 2020 und etliche Debatten später erließ der Rat der europäischen Arbeits- und Sozialminister (EPSCO) im November 2021 einen überarbeiteten Vorschlag, die sogenannte „Allgemeine Ausrichtung.“<sup>6</sup> Im Juni 2022 dann schafften Rat und Parlament den Durchbruch und verkündeten die vorläufige politische Einigung über den Entwurf der Richtlinie.

Die finale Abstimmung, die mit überwältigender Mehrheit (505 Ja- und 92 Nein-Stimmen bei 44 Enthaltungen) für die Richtlinie ausging, erfolgte im Europäischen Parlament am 14.9.2022, der Rat billigte den Rechtsakt

2 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM (2020) 682 final

3 Entschließung des Europäischen Parlaments, P9\_TA (2019)0033

4 Siehe hierzu und zum Entstehungsprozess der Richtlinie Klocke, Daniel Matthias; Hautkappe, Christoph: Europäischer Mindestlohn ante portas? In ZESAR 2021, S. 64.

5 Nach Art. 154 Absatz 2 AEUV hört die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zu der Frage, wie eine Unionsaktion ggf. ausgerichtet werden sollte.

6 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM (2020) 682 final, Allgemeine Ausrichtung

final am 4.10.2022. Den Nationalstaaten bleiben nun nach Inkrafttreten am 14.11.2022 zwei Jahre Zeit, um die endgültige Richtlinie<sup>7</sup> in nationales Recht umzusetzen. Angesichts explodierender Preise, insbesondere für Energie und Lebensmittel, wurden bereits Stimmen laut, diesen Zeitrahmen nicht auszuschöpfen. So rief die Europaabgeordnete Gaby Bischoff zu einem Wettbewerb unter den europäischen Mitgliedstaaten auf, wer die Richtlinie am schnellsten umsetze.<sup>8</sup>

Entgegen dem Wortlaut der Richtlinie geht es nicht ausschließlich um Mindestlöhne, sondern zusätzlich um die Stärkung der Tarifbindung in den Nationalstaaten, womit allerdings ebenfalls das Ziel von angemessenen Mindestlöhnen verfolgt wird.

Konkret heißt es in Art. 1 Absatz 1, dass ein Rahmen geschaffen wird „zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Union, insbesondere der Angemessenheit der Mindestlöhne der Arbeitnehmer, um zur sozialen Aufwärtskonvergenz beizutragen und die Lohnungleichheit zu verringern“. Dies soll geschehen zur Verwirklichung verschiedener Belange, die in Absatz 1 a bis c ausgedrückt werden. Lit. a benennt als Ziel, „angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen zu erreichen“. Lit. b nennt das Ziel der „Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung“ und Lit. c schließlich zielt auf eine „Verbesserung des effektiven Zugangs der Arbeitnehmer zum Recht auf Mindestlohnschutz“ ab, „sofern dies im nationalen Recht und/oder in Tarifverträgen festgelegt ist“.

Im ursprünglichen Kommissionsentwurf von Oktober 2020 war noch von „Festlegung“ von Mindestlöhnen die Rede. Diese Formulierung wurde wohl bewusst abgewandelt, um nicht den Eindruck zu erwecken, es würden konkrete Lohnhöhen festgesetzt. Gleichsam zur Verstärkung heißt es in Absatz 3: „In Einklang mit Art. 153 Absatz 5 AEUV<sup>9</sup> berührt diese Richtlinie nicht die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Höhe von Mindestlöhnen sowie die Entscheidung der Mitgliedstaaten, gesetzliche Mindestlöhne festzulegen, den Zugang zum tarifvertraglich garantierten Mindestlohnschutz zu fördern oder beides zu tun.“

Von verschiedenen Seiten wurde bestritten, dass sich die Richtlinie im Einklang mit Art. 153 Absatz 5 befindet, sodass sich die EU-Organe veranlasst sahen, diesen Vorwurf direkt mit in den Richtlinien-Text aufzunehmen und zu entkräften. Natürlich bedarf diese Behauptung dennoch der

---

7 Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union

8 Interview mit Gaby Bischoff in „vorwärts“ vom 26.9.2022: „Mindestlohn in Europa: So funktioniert die neue EU-Richtlinie“, [www.vorwaerts.de/artikel/mindestlohn-europa-so-funktioniert-neue-eu-richtlinie](http://www.vorwaerts.de/artikel/mindestlohn-europa-so-funktioniert-neue-eu-richtlinie) (Abruf am 21.6.2023)

9 Art. 153 Absatz 5 AEUV lautet: „Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.“

Prüfung, welche in Kapitel 4 „Rechtliche Bewertung der Richtlinie“ des Beitrags erfolgt.

Die Richtlinie verpflichtet im Umkehrschluss des Art. 1 Absatz 3 nur Mitgliedstaaten, in denen es bereits einen Mindestlohn gibt, nicht aber jene, in denen der Mindestlohn ausschließlich tarifvertraglich geregelt ist. Obwohl sich dies bereits aus Art. 1 Absatz 3 ergibt, wird die fehlende Verpflichtung explizit in Art. 1 Absatz 4 aufgeführt und eine entsprechende Auslegung verboten: „Diese Richtlinie darf nicht so ausgelegt werden, als verpflichte sie einen Mitgliedstaat, in dem die Lohngestaltung ausschließlich tarifvertraglich geregelt ist, zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns“.

Von den 27 EU-Staaten haben 22 einen gesetzlichen Mindestlohn.<sup>10</sup> Nur für diese hat der Rechtsakt Verpflichtungscharakter. In den übrigen fünf Ländern (Dänemark, Finnland, Schweden, Italien, Österreich) wird die Lohnhöhe durch Tarifverhandlungen festgelegt. Art. 1 Absatz 2 ergänzt noch, dass die Autonomie der Sozialpartner sowie deren Recht, Tarifverträge auszuhandeln und abzuschließen, nicht tangiert wird.

## 2.1 Artikel 5 als zentrale Norm der Richtlinie

Art. 5 bildet den Kern und damit die zentrale Norm der Richtlinie, da er das Verfahren zur Erreichung angemessener gesetzlicher Mindestlöhne regelt. Nach Absatz 1 schaffen die Mitgliedstaaten, die bereits über gesetzliche Mindestlöhne verfügen, die erforderlichen Verfahren für ihre Festlegung und Aktualisierung. Hierfür werden Kriterien zugrunde gelegt, die zu ihrer Angemessenheit beitragen mit dem Ziel, einen angemessenen Lebensstandard zu erreichen, die Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern, den sozialen Zusammenhalt und die soziale Aufwärtskonvergenz zu fördern.

Im Gegensatz zum Ursprungsentwurf nimmt die finale Richtlinie auch noch als weiteres Merkmal auf, dass die Kriterien das „geschlechterspezifische Lohngefälle“ reduzieren müssen. Die Mitgliedstaaten legen diese Kriterien, die klar definiert sein müssen, in Einklang mit nationalen Gepflogenheiten, die sich insbesondere in einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften finden, fest.

Hinzugefügt in Art. 5 Absatz 1 wurde außerdem noch der Passus, dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit den jeweiligen nationalen sozioökonomischen Bedingungen darüber entscheiden können, welche relative Ge-

---

<sup>10</sup> In Zypern existiert allerdings kein universeller Mindestlohn, sondern nur einer für ausgewählte Berufsgruppen.

wichtung sie den Kriterien in Absatz 1 und 2 beimessen. Die Möglichkeit der unterschiedlichen Gewichtung erweitert den Rahmen, innerhalb derer die Nationalstaaten tätig werden müssen, gegenüber dem Ursprungsentwurf der Kommission, der diesen Aspekt nicht enthielt. Trotz oder vielleicht eher wegen dieses weiten Rahmens enthält Absatz 2 der Norm eine Konkretisierung der genannten sehr allgemeinen und daher uferlosen Kriterien:

„Die nationalen Kriterien nach Absatz 1 umfassen mindestens die folgenden Aspekte: a) die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten“. Diese Vorgabe ist aktuell aufgrund der hohen Inflation und extrem gestiegener Energie- und Lebensmittelpreise von eminenter Bedeutung; „b) das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung; c) die Wachstumsrate der Löhne; d) langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen.“ Der Begriff „mindestens“ hat zur Folge, dass die Mitgliedstaaten gerne weitere Kriterien anwenden dürfen, aber nur zusätzlich zu den aufgeführten. Diese sind zwingend, unterliegen aber – wie bereits ausgeführt – der Wertung durch die Mitgliedstaaten.

Weiter heißt es in Art. 5 Absatz 4 Satz 1, dass die Mitgliedstaaten bei der Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne „Referenzwerte“ zugrunde legen, d. h. diesbezüglich besteht eine Verpflichtung. Diese werden in Satz 2 näher spezifiziert: Hiernach *können* sie international übliche Richtwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns<sup>11</sup> und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns (sogenannter Kaitz-Index<sup>12</sup>) anwenden. Additional oder alternativ können sie auch nationale Referenzwerte verwenden.

Aufgrund der „Kann-Bestimmung“ in Satz 2 haben die Nationalstaaten die Wahl zwischen verschiedenen Referenzwerten. Die Bestimmung hat eine Aufwertung insofern erfahren, als sie im ursprünglichen Richtlinien-Entwurf der Kommission nur in den Erwägungsgründen (Nr. 21) zu finden war und nun in den Normtext aufgerückt ist. Durch die Nennung und die Beschreibung als „international üblich“ wird den Nationalstaaten die An-

---

11 Bruttomedianlohn ist der mittlere Lohn, der sich exakt in der Mitte der ausgewählten und nach Größe angeordneten Löhne befindet. Demgegenüber ist der Durchschnittslohn, also der arithmetische Mittelwert aller betrachteten Löhne höher, da er auch die Ausreißer nach unten und insbesondere nach oben einbezieht.

12 Der Kaitz-Index ist der auf internationaler Ebene übliche Indikator zur Bewertung der Angemessenheit von Mindestlöhnen. Ein Mindestlohn in Höhe von mindestens 60 Prozent des Bruttomedianlohns gilt als angemessen. Siehe hierzu auch Schulten, Thorsten: „Living wages“ oder Armutslöhne? Ziele einer europäischen Mindestlohnpolitik, in WSI Mitteilungen 2016, S. 70f.

wendung des Kaitz-Index nahegelegt. Sie sind aber nicht daran gebunden.<sup>13</sup>

Außer den aufgeführten Kriterien zur Angemessenheit der Mindestlöhne enthält Art. 5 noch wichtige Verfahrensregeln. Mindestlöhne bedürfen aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der regelmäßigen Anpassung. Eine einmalige Festsetzung reicht nicht aus. Auch das Verfahren zur Anpassung muss geregelt werden. Art. 5 Absatz 3 ermöglicht den Mitgliedstaaten zur Anpassung der gesetzlichen Mindestlöhne einen automatischen Indexierungsmechanismus. Dieser muss nach Art. 5 Absatz 5 alle vier Jahre überprüft werden; Länder, die keinen Indexmechanismus einführen, müssen nach Absatz 5 die Lohnuntergrenzen alle zwei Jahre anpassen.

Art. 5 Absatz 6 regelt einen weiteren Verfahrensschritt; hiernach müssen die Mitgliedstaaten ein oder mehrere funktionsfähige Beratungsgremien einrichten, welche die zuständigen Stellen in Fragen des gesetzlichen Mindestlohns beraten.

## 2.2 Weitere Normierungen der Richtlinie

Artikel 2 beschreibt den Geltungsbereich der Richtlinie. Diese gilt für Arbeitnehmer in der Union, die im jeweiligen Mitgliedstaat einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen, wobei die Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen ist. Der unionsrechtliche Arbeitnehmerbegriff ist weiter als der deutsche; durch den Bezug in Art. 2 auf die Rechtsprechung des EuGH wird klargestellt, dass sich der Geltungsbereich auch auf atypische Beschäftigungsverhältnisse, wie z. B. Auszubildende und Praktikanten erstreckt.<sup>14</sup> Explizit aufgeführt als potenzielle Arbeitnehmer in Erwägungsgrund 21 sind u. a. auch Beschäftigte auf Online-Plattformen, die bisher wenig gesetzlichen Schutz genießen.

Artikel 3 definiert zentrale Begriffe der Richtlinie, wie (gesetzlicher) Mindestlohn, Tarifverhandlungen, Tarifvertrag und tarifvertragliche Abdeckung und sorgt auf diese Weise für Klarheit und Bestimmtheit dieser wesentlichen Rechtstermini. Interessant ist eine kleine Änderung, die auf

---

13 Im einem weiteren Richtlinien-Entwurf vom 26.11.2021, COM (2020), 682 final – Allgemeine Ausrichtung – waren die internationalen Referenzwerte zwischenzeitlich gestrichen aus Art. 5 und ersetzt durch „allgemein übliche Richtwerte“. Im Vortext des Richtlinien-Entwurfs wurde darauf hingewiesen, dass viele Mitgliedstaaten die Festlegung auf den international üblichen Kaitz-Index als potenziellen Richtwert kritisiert und um die Streichung gebeten haben. „Der Vorsitz [des Rates] hatte deshalb die Beschränkung der Richtwerte in Art. 5 Absatz 3 auf ‚übliche‘ Richtwerte eingeschränkt und in Erwägungsgrund 21 die Liste der Beispiele solcher Richtwerte erweitert“, S. 6.

14 Siehe hierzu auch Klocke, Daniel Matthias; Hautkappe, Christoph, a. a. O., S. 65.

den ersten Blick geringfügig erscheint, aber folgenreiche Auswirkungen hat. In der ursprünglichen Richtlinienfassung war in Artikel 3 Absatz 2 („Tarifverhandlungen“) von „Arbeitnehmerorganisationen“ die Rede, die mit den Arbeitgebern bzw. ihren Organisationen verhandeln. Dieser Begriff wurde ersetzt durch „Gewerkschaften“.

Hintergrund dieser Korrektur ist, dass in Deutschland nach §2 Absatz 1 Tarifvertragsgesetz (TVG) nur Gewerkschaften Tarifverträge abschließen dürfen, nicht aber andere Arbeitnehmerorganisationen oder solche, die nur vorgeben, im Arbeitnehmerinteresse zu handeln. Tariffähigen Gewerkschaften steht das ausschließliche Recht zu, Tarifverträge zu verhandeln und abzuschließen. Mit dieser Präzisierung wird zudem verhindert, dass Betriebsräte als Vertreter von Arbeitnehmern Tarifverhandlungen führen können. Dies ist wichtig, da Betriebsräte im Gegensatz zu Gewerkschaften nicht zum Streik aufrufen dürfen und insofern weniger (Verhandlungs-)macht aufweisen. Wäre es beim ursprünglichen Entwurf geblieben, so hätte dies eine Bedrohung der Rechte von Gewerkschaften bedeutet.

Art. 6 der Richtlinie regelt „Abweichungen und Abzüge“ für den Fall, dass „Mitgliedstaaten für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedliche Sätze des gesetzlichen Mindestlohns oder Abzüge“ zulassen, „durch die das gezahlte Entgelt auf ein Niveau unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns gesenkt wird“. Diese Regelung erstaunt, stellt doch der Mindestlohn dem Wortlaut und Sinn gemäß den untersten Wert dar, von dem es keine Abzüge mehr geben dürfte. Warum sonst spricht man von einem *Mindestlohn*? Rechtsfolge nach Art. 6 ist, dass in diesem Fall sichergestellt werden muss, dass Abweichungen und Abzüge diskriminierungsfrei und verhältnismäßig sind.

Aus Erwägungsgrund 29 ergibt sich, dass eine restriktive Auslegung der Norm angestrebt wird: „[Es ist] wichtig zu vermeiden, dass Abweichungen und Abzüge weithin genutzt werden, da sie sich negativ auf die Angemessenheit der Mindestlöhne auswirken können.“ Damit sich diese Gefahr nicht realisiert, wäre es allerdings stringent gewesen, auf die Normierung gänzlich zu verzichten. Nun bleibt in der Rechtspraxis zu kontrollieren, dass tatsächlich eine restriktive Auslegung erfolgt.

Art. 7 normiert die Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung und Aktualisierung der gesetzlichen Mindestlöhne „während des gesamten Entscheidungsprozesses“. Konkret wird u. a. gefordert, die Sozialpartner an der Auswahl und Anwendung der in Art. 5 genannten Kriterien und Referenzwerte, weiterhin an der Aktualisierung der Mindestlöhne zu beteiligen. In der Begründung zum ursprünglichen Entwurf wird der hohe Wert, den die Kommission der Einbeziehung der Sozialpartner zumisst, deutlich. Sie wird als „verantwortliche Vorgehensweise“ bezeichnet, die eine

„sachkundige und inklusive Beschlussfassung“ ermögliche und dazu beitrage, „die Angemessenheit der Mindestlöhne zu gewährleisten und zu erhalten“.<sup>15</sup>

Auf die Sozialpartner wird in der Richtlinie zudem in Art. 4 – einer weiteren zentralen Norm – verwiesen, in der es um die Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung geht. Angesichts der früheren Ausrichtung von europäischer Sozialpolitik und alter EuGH-Rechtsprechung zur Tarifbindung als ökonomisches Hemmnis<sup>16</sup> ist der Inhalt des Art. 4 Absatz 1 höchst bemerkenswert: „Um die tarifvertragliche Abdeckung zu erhöhen und die Ausübung des Rechts auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu erleichtern, ergreifen die Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Sozialpartner gemäß dem nationalen Recht und im Einklang mit nationalen Gepflogenheiten u. a. folgende Maßnahmen:

- a) Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung insbesondere auf sektoraler oder branchenübergreifender Ebene zu führen;
- b) Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern unter gleichen Bedingungen, [...];
- c) ggf. Schutz der Ausübung des Rechts auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung und Schutz der Arbeitnehmer und Gewerkschaftsvertreter vor Handlungen, durch die sie in Bezug auf ihre Beschäftigung diskriminiert werden, weil sie an Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung teilnehmen oder teilnehmen wollen“.<sup>17</sup>

Abschnitt c) ist neu hinzugekommen und nicht zu vernachlässigen, denn das Recht „auf dem Papier“ reicht oftmals nicht aus, wenn erfahrungsgemäß in der Praxis Hürden bestehen, die die Ausübung des Rechts vereiteln. Insofern ist es klug, den Schutz dieses zentralen Rechtes ebenfalls zu normieren.

Ebenso bemerkenswert ist der zweite Absatz von Art. 4, wonach „jeder Mitgliedstaat, in dem die tarifvertragliche Abdeckung unterhalb einer Schwelle von 80 Prozent liegt“, einen Rahmen festlegt, „der die Voraussetzungen für Tarifverhandlungen schafft, entweder durch Erlass eines Gesetzes nach Anhörung der Sozialpartner oder durch eine Vereinbarung

<sup>15</sup> COM (2020) 682 final, Begründung, S. 15.

<sup>16</sup> Siehe hierzu Kapitel 6 „Paradigmenwechsel in der Konzeption der Union“ des Beitrags.

<sup>17</sup> Siehe zu dem Begriff „tarifliche Abdeckung“ die Legaldefinition in Art. 3 Absatz 5 der Richtlinie: „Anteil der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene, für die ein Tarifvertrag gilt, berechnet als das Verhältnis der Zahl der Arbeitnehmer, für die ein Tarifvertrag gilt, zu der Zahl der Arbeitnehmer, deren Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge gemäß dem nationalen Recht und im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten geregelt werden können.“



mit diesen“. Ferner ist in diesem Fall nach Art. 4 Absatz 2, S. 2 ein Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen zu erstellen.<sup>18</sup> Auch hieran sind die Sozialpartner zu beteiligen. Der Aktionsplan muss „einen klaren Zeitplan und konkrete Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung“ enthalten.

Es zeigt sich der feste Wille des europäischen Gesetzgebers, in diesem Bereich „Nägel mit Köpfen“ zu machen.<sup>19</sup> Konkrete Maßnahmen in einem bestimmten Zeitplan soll wolkigen Absichtserklärungen der Nationalstaaten, die ersichtlich zu keinem Ziel führen werden, vorbeugen. Damit im Einklang stehen auch die weiteren Normierungen in Art. 4 Absatz 2 – die Pflicht der Mitgliedstaaten die Aktionspläne regelmäßig, mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren. Sowohl die Aktionspläne als auch die Aktualisierungen werden öffentlich zugänglich gemacht und der Kommission mitgeteilt.

Artikel 4 ist in der finalen Fassung der Richtlinie verschärft worden. Die Entwürfe vom Oktober 2020 und November 2021 sahen noch eine Tarifbindung von 70 Prozent als Grenze vor; nun ist die Zielmarke auf 80 Prozent erhöht worden. Diesen hohen Grad an Tarifbindung erreichen nur die wenigsten der 27 EU-Staaten, und zwar Schweden, Finnland, Belgien, Österreich und Frankreich.<sup>20</sup> Dass dennoch dieser hohe Wert als Schwelle gewählt wurde, spricht für die ambitionierte Haltung der Union und ihr Bestreben, den in vielen Nationalstaaten stattfindenden Prozess der rückläufigen Tarifbindung umzukehren.<sup>21</sup>

---

18 Vereinzelt wird hierin und in der Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner nach Art. 4 Absatz 1 a ein Verstoß gegen die Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Absatz 3 GG gesehen, da die Unabhängigkeit der Koalitionen vom Staat nicht mehr garantiert wäre, siehe Franzen, Martin: Rechtsgutachten über kompetenzrechtliche und anwendungsbezogene Fragen des Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 28.10.2020, COM (2020), 682 final, S. 9 ff., 12. Diese Ansicht geht jedoch fehl, da eine Beeinflussung der Sozialpartner durch Art. 4 in keiner Weise gegeben ist. Die Norm verpflichtet ausschließlich die Mitgliedstaaten, Tarifverhandlungen zu fördern und die Tarifbindung zu erhöhen, und dies nach Absatz 1 nur „gemäß dem nationalen Recht und in Einklang mit nationalen Gepflogenheiten“. In die Rechte und Pflichten der Koalitionspartner (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) wird nicht eingegriffen.

19 Diese Verpflichtungen waren in der dem ursprünglichen Richtlinienentwurf der Kommission noch nicht enthalten.

20 So Syrovatka, Felix: Europäischer Mindestlohn. Ein Schritt in die richtige Richtung, in Jacobin Magazin vom 16.6.2022, <https://jacobin.de/artikel/europaischer-mindestlohn-in-schritt-in-die-richtige-richtung-richtlinie-tarifbindung-lohnentwicklung/> (Abruf am 21.6.2023)

21 So auch Erwägungsgründe 24 und 25 der finalen RL, 2022/2041/EU. In Erwägungsgrund 25 heißt es ausdrücklich: „In Mitgliedstaaten mit einer hohen tarifvertraglichen Abdeckung ist der Anteil an Geringverdienenden tendenziell niedrig, und die Mindestlöhne befinden sich in der Regel auf einem hohen Niveau.“

Deutschland ist mit ca. 50 Prozent klar unter der Grenze und somit von der Verpflichtung betroffen. Die Tarifbindung in Deutschland ist seit vielen Jahren rückläufig. Waren im Jahr 1998 noch 76 Prozent der Beschäftigten in West- und 63 Prozent in Ostdeutschland tarifgebunden, so sank die Quote bis 2019 auf 53 Prozent im Westen bzw. 45 Prozent im Osten der Republik.<sup>22</sup> Hier ist also viel Luft nach oben und einiges an politischen Maßnahmen zu erwarten.

Die Union verpflichtet die Nationalstaaten zwar zur Tätigkeit, lässt ihnen aber – wie auch bei Art. 5 – bezüglich des „Wie“ einen weiten Spielraum. Denkbar sind eine Reihe von Möglichkeiten, wie z. B. der Erlass eines Bundestariftreuegesetzes und entsprechender Ländergesetze<sup>23</sup> und Erleichterungen beim Verfahren zu Allgemeinverbindlichkeitserklärung geltender Tarifverträge.

In diesen Zusammenhang gehört auch Art. 9 „Vergabe öffentlicher Aufträge“ der Richtlinie, demzufolge die Mitgliedstaaten gemäß dreier aufgeführter EU-Richtlinien geeignete Maßnahmen ergreifen, um dafür zu sorgen, dass bei der Vergabe und Ausführung von öffentlichen Aufträgen „die geltenden Verpflichtungen in Bezug auf Löhne, das Vereinigungsrecht und das Recht auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung“ eingehalten werden. Es handelt sich hierbei um Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe (2014/24/EU), über die Vergabe von Aufträgen im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (2014/25/EU) und der Konzessionsvergabe (2014/23/EU).

Alle drei Richtlinien enthalten eine „Sozialklausel“, aufgrund derer die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Maßnahmen zu ergreifen, damit die arbeitsrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Durch die Bezugnahme auf diese Legislativakte wird deutlich gemacht, dass Art. 9 keine hierüber hinausgehenden Verpflichtungen enthält. Nichtsdestotrotz ist der Bezug auf diese arbeitnehmerfreundlichen Rechtsakte von symbolischer Bedeutung und fördert deren Umsetzung im Bereich der Mindestlöhne.<sup>24</sup>

Eine wichtige Vorschrift ist weiterhin Art. 8, der den wirksamen Zugang der Arbeitnehmer zu gesetzlichen Mindestlöhnen durch verschiedene Maßnahmen verbessern soll, z. B. nach Absatz 1 a durch „Kontrollen und Inspektionen vor Ort“ seitens der zuständigen Behörden oder nach Ab-

22 Statistisches Bundesamt, siehe [www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html](http://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html) (Abruf am 21.6.2023).

23 In fast allen Bundesländern gibt es inzwischen Tariftreuegesetze, und im Ampel-Koalitionsvertrag ist vorgesehen, ein solches Gesetz auf Bundesebene zu verwirklichen. Siehe hierzu <https://web.archive.org/web/20221127142119/https://www.br.de/nachrichten/bayern/bayern-bald-einziges-bundesland-ohne-tariftreuegesetz.St5LEyj> (Abruf am 21.6.2023).

24 Vgl. zu der Vergaberichtlinie 2014/24/EU auch Kapitel 6 „Paradigmenwechsel in der Konzeption der Union“ des Aufsatzes.

satz 1 b durch „Schulung und Anleitung“ der Durchsetzungsbehörden, „proaktiv und gezielt gegen Arbeitgeber, welche die Vorschriften nicht einhalten, vorzugehen“. Allerdings hat diese Vorschrift eine Abschwächung erfahren, indem gegenüber der Ursprungsfassung der Begriff „ggf.“ eingefügt wurde. Die Maßnahmen sind also nicht zwingend, sondern stehen im Ermessen der Mitgliedstaaten und Sozialpartner. Ob die Arbeitgeber die Notwendigkeit sehen, die Zahlung von Mindestlöhnen zu kontrollieren und bei Verstößen gegen sie vorzugehen, bleibt zweifelhaft und abzuwarten.

Ebenfalls der Kontrolle dient Art. 10 „Überwachung und Datenerhebung“, dem gemäß Maßnahmen ergriffen werden müssen, die sicherstellen, „dass wirksame Datenerhebungsinstrumente zur Überwachung des Mindestlohnschutzes vorhanden sind“. Es besteht eine Berichtspflicht an die Kommission alle zwei Jahre. Die Kommission wiederum muss nach Art. 15 bis sieben (vorher: fünf) Jahre nach Umsetzung der Richtlinie eine Bewertung vornehmen, dem Europäischen Parlament und Rat berichten und ggf. legislative Änderungen vorschlagen. Art. 11 und 14 normieren Informationspflichten für die Mitgliedstaaten; Art. 12 verlangt Rechtsbehelfe für Arbeitnehmer und Art. 13 Sanktionen bei Rechtsverstößen.

Last but not least sei noch das Regressionsverbot in Art. 16 erwähnt, nach dem für Arbeitnehmer günstigere Regelungen in den Mitgliedstaaten nicht berührt werden. Außerdem wird klargestellt, dass mit dieser Richtlinie keine Verringerung des Schutzniveaus für Arbeitnehmer gerechtfertigt werden darf. Man fragt sich zwar, wie das bei der vorliegenden Richtlinie der Fall sein könnte, aber der Erfindungsreichtum bei der Auslegung des Rechts kennt zuweilen kaum Grenzen, und so ist diese gesetzgeberische Vorsichtsmaßnahme zu begrüßen.

Wie bereits erwähnt, haben die Mitgliedstaaten nunmehr zwei Jahre Zeit, den Rechtsakt in nationales Recht umzusetzen, was Art. 17 „Umsetzung und Durchführung“ normiert. Kommt ein Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nicht nach, kann die EU-Kommission gegen dieses ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleiten.

### 3. Ziele und Hintergründe der Richtlinie

Was sind nun die Gründe für den Erlass der Richtlinie und ihre Ziele? Formal stützte sich die Kommission auf einige Normen verschiedener europäischer Rechtsakte<sup>25</sup>, wie z. B. auf Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union, wonach die Union u. a. die Ziele verfolgt, „das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern“ und „auf die nachhaltige Entwicklung Europas“ auf der Grundlage einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft hinzuwirken. Hier kann man nur einen sehr weiten Bezug zur vorliegenden Richtlinie erkennen. Konkreter ist da schon der Bezug auf Art. 31 Grundrechte-Charta, wonach jeder Arbeitnehmer das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen hat.

Auch in der Europäischen Sozial-Charta ist das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen und das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt gewährt.<sup>26</sup> Aufschlussreich ist der Bezug zu den UNO-Zielen der Agenda 2030, die bisher nicht rechtsverbindlich durchsetzbar geregelt sind.<sup>27</sup> Die Kommission argumentiert, dass es im Einklang mit der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihren Zielen für nachhaltige Entwicklung unerlässlich sei, dafür zu sorgen, dass die Arbeitnehmer in der Union angemessene Löhne erhalten.<sup>28</sup>

2015 hatten die Vereinten Nationen 17 Nachhaltigkeitsziele (sog. SDGs – Sustainable Development Goals) mit insgesamt 169 Zielvorgaben verabschiedet, die sich je einer globalen Herausforderung widmen und bis 2030 erreicht sein sollen. Ziel acht lautet: menschenwürdige Arbeit und wirtschaftliches Wachstum, wobei zu ersterem auch Mindestlöhne gehören. Weiter heißt es in der Begründung der Kommission zur Richtlinie: „Angemessene Löhne sind ein wesentlicher Bestandteil des EU-Modells der sozialen Marktwirtschaft. Die Konvergenz zwischen den

25 Im Folgenden wird weitestgehend auf die Begründung der Kommission im ursprünglichen Richtlinienentwurf von 2020 abgestellt. Diese deckt sich im Wesentlichen mit der Begründung im Vortext der in Kraft getretenen Richtlinie von 2022. Neu hinzugekommen im endgültigen Dokument ist der Bezug auf die Covid-19-Pandemie. Diese Krise habe gezeigt, wie unverzichtbar und von großem sozialem Wert bestimmte Niedriglohnbranchen seien (gemeint sind wohl u. a. Berufe in der Gesundheitsversorgung, Pflege und im Lebensmittelhandel). Die Angemessenheit dieser Löhne sei vor diesem Hintergrund neu zu bewerten; siehe RL 2022/2041/EU Erwägungsgrund 9.

26 Hierauf wird verwiesen in COM (2020) 682 final, Erwägungsgründe, S. 18.

27 Siehe zur Bedeutung der SDGs auch: Dörre, Klaus: Nachhaltigkeitsziele – normative Grundlage einer nächsten Gesellschaft, in Neckel, Sighard; Degens, Philipp; Lenz, Sahra (Hrsg.): Kapitalismus und Nachhaltigkeit 2022, S. 197–220. Der Autor misst den SDGs den Rang einer „neuen weltweiten Rechtfertigungsordnung“ ein, „die normative Maßstäbe für jedes Gemeinwesen und jedes Gemeinwohl setzt“, S. 204.

28 COM (2020) 682 final, Begründung, S. 1

Mitgliedstaaten in diesem Bereich trägt zur Einlösung des Versprechens von gemeinsamem Wohlstand in der Union bei.“<sup>29</sup>

Eine Grundlage findet die Richtlinie des Weiteren in der europäischen Säule sozialer Rechte, die 2017 proklamiert wurde und ein soziales Europa für alle verwirklichen soll. Dort heißt es in Kapitel II Grundsatz 6, dass Arbeitnehmer das Recht auf eine gerechte Entlohnung haben, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Das ist – wie die anderen Normen der Säule auch – ein rechtlich unverbindliches Postulat. Entsprechend werden nach Grundsatz 6 Absatz 3 alle Löhne und Gehälter auch gemäß den nationalen Verfahren festgelegt. Ein über nationales Recht hinausgehender Anspruch ergibt sich hieraus nicht. Mit der vorliegenden Richtlinie, die verbindlich ist und in nationales Recht umgesetzt werden muss, ändert sich aber die Rechtslage.

Die Kommission hatte offensichtlich den festen Willen, es nicht bei der Unverbindlichkeit der proklamierten Ziele zu belassen. In der Mitteilung der Kommission vom 14.1.2020 mit dem Titel „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“<sup>30</sup> wurde bekräftigt, eine Initiative für Mindestlöhne umzusetzen.

Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist ein Statement von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen im September 2020 in ihrer Rede zur Lage der Union: „Doch zur Wahrheit gehört auch, dass sich Arbeit für viele Menschen nicht mehr lohnt. Dumpinglöhne nehmen der Arbeit ihre Würde, strafen auch Unternehmer, die ordentliche Löhne zahlen. Weil Dumping den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrt. Die Kommission wird deshalb einen Gesetzesvorschlag vorlegen, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, einen Rechtsrahmen für Mindestlöhne einzuführen. Alle in Europa sollen einen Anspruch auf Mindestlohn haben, sei es im Rahmen einer Tarifvereinbarung oder dank eines gesetzlichen Mindestlohns.“<sup>31</sup>

Während früher hohe Sozialstandards eher als Verzerrung des Wettbewerbs angesehen wurden, wird diese Wirkung nunmehr Dumpinglöhnen zugesprochen, was einen grundsätzlichen Perspektivwechsel darstellt. Die Kommission argumentiert in Übereinstimmung mit der empirischen Wirklichkeit, wenn es in der Begründung zur Richtlinie weiterhin heißt, dass in den meisten Mitgliedstaaten mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen diese trotz ihrer Erhöhung in den letzten Jahren zu niedrig sind im Vergleich zu anderen Löhnen oder um ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten.

---

29 ebenda, S. 1

30 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang. COM (2020) 14 final

31 COM (2020) 682 final, Begründung, S. 1

Diese Behauptung wird näher spezifiziert, indem darauf hingewiesen wird, dass in beinahe allen Mitgliedstaaten die gesetzlichen Mindestlöhne unter 60 Prozent des Bruttomedianlohns und/oder 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns betragen.<sup>32</sup> Die Kommission schätzt, dass bei einem Anstieg der Mindestlöhne auf 60 Prozent des Bruttomedianlohns zwischen 10 und 20 Millionen Arbeitnehmer in der Union davon profitieren würden.<sup>33</sup> Andere Schätzungen sind optimistischer und gehen von mehr als 25 Millionen profitierenden Arbeitnehmern aus.<sup>34</sup>

Dass die Kommission an dieser Stelle wieder auf den Kaitz-Index abstellt, zeigt den hohen Stellenwert, den sie ihm beimisst. Obwohl im Richtlinienentwurf selbst (Art. 5) nur als „Kann-Bestimmung“ ausgestaltet, legt sie den Mitgliedstaaten nahe, diesen international gebräuchlichen Referenzwert anzuwenden. Wirkungsvoller wäre eine zwingende oder zumindest eine „Soll-Bestimmung“ gewesen, aber hierfür waren wohl die Sorge vor einer Kompetenzüberschreitung<sup>35</sup> und auch die politischen Widerstände zu groß.

Da die nationalen Besonderheiten der Mitgliedsstaaten beachtet und niemandem ein Systemwechsel aufgezwungen werden soll, wird in den Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn nicht auf dessen Einführung bestanden. Alternativ kommen Mindestlöhne über Tarifverhandlungen infrage, so wie es in fünf EU-Staaten bisher geregelt ist. Auch hier argumentiert die Kommission auf Basis empirischer Befunde: „Länder mit hoher tarifvertraglicher Abdeckung weisen tendenziell einen geringeren Anteil an Geringverdienenden, höhere Mindestlöhne im Vergleich zum Medianlohn und eine geringere Lohnungleichheit sowie höhere Löhne auf als andere Länder.“<sup>36</sup>

Positive Effekte durch angemessene Mindestlöhne werden – auch dies ist bemerkenswert – nicht nur den betroffenen Arbeitnehmern zugesprochen, sondern auch den sie beschäftigenden Unternehmen: „Bessere Arbeits- und Lebensbedingungen, auch durch angemessene Mindestlöhne, kommen sowohl Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als auch Unternehmen in der Union zugute und sind eine Grundvoraussetzung für inklusives und nachhaltiges Wachstum. [...] Der Wettbewerb im Binnenmarkt sollte auf hohem Sozialstandard, Innovationen und Produktivitätssteigerungen beruhen und unter gleichen Bedingungen stattfinden.“<sup>37</sup>

---

32 ebenda, S. 2. Angespielt wird auf den Kaitz-Index, siehe dazu Fußnote 11.

33 ebenda, S. 12

34 Lübker, Malte; Schulten, Thorsten: WSI-Mindestlohnbericht 2021, S. 1. Mit Verweis auf den vorgenannten Bericht Syrovatka, Felix, a. a. O.

35 Siehe Kapitel 4 „Rechtliche Bewertung der Richtlinie“ dieses Beitrags.

36 COM (2020) 682 final, S. 3

37 ebenda, S. 19

Beklagt wird, dass in den letzten Jahrzehnten Tarifverhandlungsstrukturen untergraben wurden im Zuge der Zunahme atypischer und neuer Beschäftigungsformen und des damit verbundenen Rückgangs der Organisationsstärke von Gewerkschaften.<sup>38</sup> Die Begründungen der Kommission geben einen Einblick in eine veränderte Sichtweise: Europa wird hier nach als Lebensraum konzipiert, in dem Wohlstand und hohe soziale Standards auch für alle abhängig Beschäftigten gelten sollen, was nicht nur diesen, sondern ebenfalls den Unternehmen zugutekommt.

---

<sup>38</sup> ebenda, S. 20

## 4. Rechtliche Bewertung der Richtlinie

Es stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Richtlinie. Zunächst einmal braucht es eine ermächtigende Rechtsgrundlage im europäischen Primärrecht. Die Kommission beruft sich hierfür auf Art. 153 Absatz 1 b AEUV. Diese Norm besagt, dass die Union zur Verwirklichung der Ziele des Art. 151 AEUV die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf verschiedenen Gebieten unterstützen und ergänzen darf, u. a. auf dem Gebiet der „Arbeitsbedingungen“ (Lit. „b“).

Ziele des Art. 151 AEUV, auf den Art. 153 AEUV verweist, sind „die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, einen angemessenen sozialen Schutz, den sozialen Dialog, die Entwicklung des Arbeitskräftepotenzials im Hinblick auf ein dauerhaft hohes Beschäftigungsniveau und die Bekämpfung von Ausgrenzungen“.

Bei der vorliegenden Richtlinie geht es eindeutig um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und damit um ein Ziel des Art. 151 AEUV. Art. 153 Absatz 2 AEUV differenziert zwischen Maßnahmen, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheit entschieden werden (so auch „b“: Arbeitsbedingungen) und solchen, die Einstimmigkeit erfordern (so z. B. „c“: soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer und „f“: Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen).

Eine dritte Gruppe in Absatz 5 betrifft die Materien, die der Kompetenz der Union von vornherein entzogen sind, und zwar sind dies „das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“. Zu klären ist daher, in welche dieser drei Gruppen die vorliegende Richtlinie fällt.<sup>39</sup>

### 4.1 Ausschluss der Unionskompetenz nach Art. 153 Absatz 5 AEUV?

Zunächst ist zu prüfen, ob die Ausschlussklausel nach Absatz 5 greift. Dann hätte die Kommission mit der Richtlinie ihre Kompetenz überschritten. Nach Art. 153 Absatz 5 AEUV gilt der Artikel nicht für das Arbeitsent-

---

<sup>39</sup> hierzu Eichenhofer, Eberhard: Entwurf einer EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne. In AuR 2021, S. 148 ff.



gelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht. In Betracht kommt hier das Merkmal „Arbeitsentgelt“. Die Union ist also nicht zuständig, dieses zu regeln. Aber trifft die vorliegende Richtlinie Festlegungen für das „Arbeitsentgelt“? Sie erfüllt mehrere Zwecke – neben Anforderungen an gesetzliche Mindestlöhne geht es auch um die Erhöhung der Tarifbindung. Insgesamt besteht das übergreifende Ziel existenzsichernde Löhne zu sichern und damit Arbeitsarmut zu bekämpfen.

Die Auslegung der Ausschlussklausel bzgl. des Arbeitsentgelts ist umstritten.

Bevor die verschiedenen Ansichten hierzu dargestellt und bewertet werden, soll ein kurzer Blick auf die historische Entwicklung der EU-Kompetenz in der Sozialpolitik geworfen werden.

Diese war nämlich bis zur Schließung des Amsterdamer Vertrages von 1999 eher gering. Erst nachdem das Abkommen über die Sozialpolitik<sup>40</sup> zwischen den Mitgliedsländern in den Amsterdamer Vertrag und damit in das europäische Primärrecht überführt wurde, änderte sich dies. Der Vertrag von Lissabon stärkte die Unionskompetenz in der Sozialpolitik, da in Art. 3 Absatz 3 EUV eine soziale Marktwirtschaft als Ziel genannt wird, „die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt“<sup>41</sup> und die die Union auf soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz verpflichtet.

Auch die Sozialquerschnittsklausel des Art. 9 AEUV fordert ein hohes Beschäftigungsniveau, angemessenen sozialen Schutz und die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung.<sup>42</sup> Art. 151 AEUV nennt eine Reihe von essenziellen sozialen Zielen, die in Art. 153 AEUV konkretisiert werden, wie u. a. die Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Die EU kann in diesen Bereichen Mindestbedingungen durch Richtlinien festlegen. Insofern handelt es sich um eine geteilte Kompetenz zwischen Union und Mitgliedsstaaten. Diese nutzt die Union in Art. 153 Absatz 2 b AEUV, um bedeutsame Bereiche des Arbeitsrechts zu harmonisieren.<sup>43</sup>

Der EuGH sah und sieht hierbei einen weiten Spielraum für die Union. In der bereits im Jahr 1996 gefällten Entscheidung zur Arbeitszeit-Richtlinie,<sup>44</sup> in der u. a. konkrete Inhalte wie eine 11-stündige Mindestruhezeit, Pausenpflichten nach sechs Stunden Arbeit, ein bezahlter Mindestjahres-

40 Es handelte sich hierbei um das Protokoll und Übereinkommen über den „sozialen Dialog“ von 1992, welches die Sozialkompetenz der EU erweiterte und u. a. den europäischen Sozialpartnern eine gewichtige Rolle im europäischen Gesetzgebungsverfahren verlieh.

41 Allerdings wird das „Soziale“ der Marktwirtschaft eingeschränkt dadurch, dass eine „im hohen Maße wettbewerbsfähige“ Marktwirtschaft verlangt wird.

42 Siehe zur Kompetenz der EU auf dem Gebiet der Sozialpolitik Schroeder, Werner: Grundkurs Europa 2021, S. 421 ff.

43 Schroeder, Werner, a. a. O., S. 422

44 in der Fassung von 1996 – RL 93/104/EG

urlaub von vier Wochen etc. gefordert werden, bejahte der EuGH die unionsrechtliche Kompetenz.<sup>45</sup>

Das Argument, diese Vorschriften seien keine „Mindestvorschriften“ wies das Gericht zurück, da Art. 153 Absatz 2 b AEUV<sup>46</sup> die sozialpolitische Tätigkeit der Union nicht auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, nämlich auf das niedrigste in einem Mitgliedsstaat erreichte Schutzniveau beschränke, sondern der Begriff „Mindestvorschriften“ nur bedeute, dass die Mitgliedstaaten über den durch die Richtlinie gewährten Schutz hinausgehen dürfen.<sup>47</sup> Die detailreiche Regelung der Arbeitszeiten sei auch nicht unverhältnismäßig, da durch das gesetzgeberische Ermessen des Rates gedeckt.<sup>48</sup> Diese Rechtsprechung des EuGH sollte man bei der vorliegenden Kompetenzprüfung im Hinterkopf behalten.

Die Frage ist nun die nach der Definition des „Arbeitsentgelts“ im Sinne des Art. 153 Absatz 5 AEUV. Differenzierte man streng zwischen Mindestlohn und Entgelt, so würde nur das Entgelt unter die Ausschlussklausel fallen. Ein Mindestlohn bzw. dessen Kriterien wären nicht erfasst. Allerdings enthält Art. 157 Absatz 2 AEUV eine Legaldefinition, die umfassend ist und auch Mindestlöhne einbezieht. Hiernach sind unter „Arbeitsentgelt“ zu verstehen „die üblichen Grund- und Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen [...], die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer [...] zahlt“.

Diese weite Definition darf aber nicht für Art. 153 Absatz 5 AEUV übernommen werden, denn laut Art. 157 Absatz 2 AEUV gilt sie nur „im Sinne dieses Artikels“<sup>49</sup> und nicht darüber hinaus. Somit lässt sich aus Art. 157 Absatz 2 AEUV nichts für Art. 153 Absatz 5 AEUV ableiten.

Einigkeit herrscht insoweit, als die Ausschlussklausel ein Verbot der Festsetzung eines gesamten Entgeltsystems und auch von einzelnen Löhnen in absoluten Zahlen enthält<sup>50</sup>, also unmittelbar Arbeitsentgelte festsetzt. Sinnvollerweise muss letzteres auch für Mindestlöhne gelten, denn die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Mitgliedstaaten sind zu groß für einen einheitlichen gesetzlichen Mindestlohn, der in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen gilt.

Das Spektrum der Einkommenssituation in den verschiedenen EU-Staaten reicht im Jahr 2021 in absoluten Zahlen von einem monatlichen

---

45 Urteil des EuGH vom 12.11.1996, Rs. C-84/94

46 damals Art. 118a EGV

47 EuGH v. 12.11.1996, Rs. C-84/94, I 5800f., Rn. 17

48 EuGH v. 12.11.1996, Rs. C-84/94, I 5809ff., Rn. 50

49 Klocke, Daniel Matthias; Hautkappe, Christoph, a. a. O., S. 67f.

50 Franzen, Martin: Rechtsgutachten zur EU-Mindestlohn-Richtlinie, S. 4f.; Preis, Ulrich; Morgenbrodt, Kai: Die Arbeitsbedingungenrichtlinie 2019/1152/EU – Inhalt, Kontext und Folgen für das nationale Recht (Teil II), in ZESAR 2020, S. 418f.; Eichenhofer, Eberhard: Entwurf einer EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne. In AuR 2021, S. 151

Mindestlohn in Bulgarien in Höhe von ca. 332 Euro bis zu 2.202 Euro in Luxemburg.<sup>51</sup> Dieses Gefälle zeigt anschaulich, dass es keinen europäischen Mindestlohn in absoluten Zahlen geben kann, sondern nur eine relativ zu bestimmende Lohnuntergrenze Sinn machen würde. Die Richtlinie bietet nach ihrem Art. 1 Absatz 1 nur einen „Rahmen“ und legt Kriterien für die Festsetzung nationaler gesetzlicher Mindestlöhne fest, die dann von den Mitgliedstaaten nach ihrem Ermessen ausgefüllt werden können. Ein europäischer Einheitsmindestlohn ergibt sich dadurch nicht.

Dennoch wird in der Literatur zum Teil ein Verstoß gegen die Ausschlussklausel gesehen. Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie<sup>52</sup> verpflichtete die Mitgliedstaaten, Richtwerte für die Angemessenheit von Mindestlöhnen einzuführen, die auf das Verhältnis des gesetzlichen Mindestlohns zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne abzielen. Diese Richtwerte müssten international üblich sein, was darauf hinausläufe, dass der Mindestlohn 60 Prozent der durchschnittlichen Nettolöhne nicht unterschreiten dürfe.<sup>53</sup>

Dieser Einwand ist insoweit überholt, als in der finalen Richtlinie in Art. 5 Absatz 4 die Wahl besteht zwischen internationalen Referenzwerten wie dem oben genannten und Referenzwerten, die auf nationaler Ebene verwendet werden. Richtig ist aber, dass eine Verpflichtung besteht, die genannten Kriterien zu beachten und überhaupt einen Referenzwert anzuwenden, was nach einer Auffassung bereits nicht mehr von der EU-Kompetenz gedeckt sein soll.

In Art. 5 Absatz 4 (eigene Hervorhebung) heißt es: „Die Mitgliedstaaten legen bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Referenzwerte zugrunde. Zu diesem Zweck *können* sie auf internationaler Ebene übliche Referenzwerte wie 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns und/oder Referenzwerte, die auf nationaler Ebene verwendet werden, verwenden.“<sup>54</sup>

Die Frage ist also, ob die Verpflichtung, einen Referenzwert, der selbst gewählt werden darf, einzuhalten sowie die Vorgabe der Angemessenheit des Mindestlohns, verbunden mit verschiedenen Kriterien (Kaufkraft, Lebenshaltungskosten, Steuer- und Sozialabgaben etc.) und der Vorgabe

---

51 Siehe Sell, Stefan: Aktuelle Sozialpolitik vom 9.6.2022, <https://aktuelle-sozialpolitik.de/2022/06/09/neue-eu-richtlinie-zu-mindestloehnen-in-europa/> (Abruf am 21.6.2023).

52 Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie entspricht dem Artikel 5 Absatz 3 des ursprünglichen Richtlinienentwurfs, COM (2020) 682 final, auf den sich die Literatur überwiegend bezieht, da die Richtlinie zum Zeitpunkt der Verfassung der Aufsätze noch nicht final verabschiedet war.

53 Franzen, Martin: Europäischer Regelungsrahmen für Mindestlöhne? In EuZA 2021, S. 1 f.

54 Die Referenzwerte haben im Verlauf der Entstehung der Richtlinie insofern eine Aufwertung erfahren, als sie von den Erwägungsgründen (COM (2020) 682 final, Erwägungsgrund 21) in den unmittelbaren Richtlinientext gerückt sind.

der Aufwärtskonvergenz einen Verstoß gegen Art. 153 Absatz 5 AEUV darstellt, ob also die Europäische Union mit der Richtlinie unzulässigerweise ihre Kompetenz auf die Bereiche des Arbeitsentgelts auszuweiten sucht. Teilweise wird dies bejaht.<sup>55</sup>

Zwar werde nicht der ziffernmäßige Betrag, aber durch das Gebot der Angemessenheit und der konkretisierenden Kriterien sowie den Richtwert dennoch die Höhe des Mindestlohns aus der Perspektive der Unionsrechtsordnung determiniert, was – trotz des Spielraums – einen unmittelbaren Eingriff in die Festsetzung der nationalen Arbeitsentgelte darstelle. Hierfür habe die Union gemäß Art. 153 Absatz 5 AEUV keine Kompetenz.

Argumente für diese Ansicht werden aus einer eigentümlichen Interpretation der EuGH-Rechtsprechung herangezogen. So hat der EuGH im Jahr 2008 zu Art. 153 Absatz 5 AEUV geurteilt: „Diese Ausnahmeregelung [muss] demzufolge so verstanden werden, 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 Gemeinschaftsrecht unmittelbar in die Festsetzung der Arbeitsentgelte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft eingreifen würde.“<sup>56</sup>

Nun wird der Ausdruck des Gerichts „Einführung eines gemeinschaftlichen Mindestlohns“ so gewendet, dass dieser nicht einen unionsweit einheitlichen Mindestlohn meine, sondern Leitlinien umfasse, an denen sich ein Mindestlohn orientieren muss. Denn anderenfalls „wäre diese Wendung ja offenkundig gegenstandslos, weil ein unionsweiter einheitlicher Mindestlohn [...] wirtschaftlich desaströs [...] und derzeit nicht denkbar erscheint.“<sup>57</sup>

Diese Argumentation erscheint konstruiert – gerade, weil ein für alle Mitgliedstaaten gleiches Mindestentgelt ökonomisch keinen Sinn machen würde, liegt es doch nahe, dass der EuGH genau dieses ausschließen wollte. Kriterien für die Angemessenheit einer Lohnuntergrenze und Referenzwerte wirken klassischerweise eben nicht unmittelbar, sondern nur mittelbar auf die Lohnhöhe.

---

55 Franzen, Martin: Rechtsgutachten zur EU-Mindestlohn-Richtlinie, S. 3 ff.; derselbe: Europäische Regelungsrahmen für Mindestlöhne? In: EuZA 2021, S. 1 f.; Calliess, Christian; Ruffert, Matthias: Kommentar zum EUV / AEUV 2022, Art. 153 Absatz 5 Rn. 11. Offengelassen von Klocke, Daniel Matthias; Hautkappe, Christoph, a. a. O., S. 68. Die Autoren führen als Argument für einen Verstoß gegen Art. 153 Absatz 5 AEUV an, dass das Äquivalenzprinzip von Arbeit und Lohn das essenzielle Maß für die Ermittlung der Angemessenheit der Lohnhöhe sei, was durch die Vorgabe der „Angemessenheit“ des Mindestlohns und der Kriterien aber untergeben werde.

56 Urteil des EuGH vom 15.4.2008, C-268/06 Rn. 123 f.

57 Franzen, Martin, Rechtsgutachten zur EU-Mindestlohn-Richtlinie, S. 8

Was bei der oben ausgeführten Argumentation insbesondere nicht beachtet wird, ist der Ausnahmecharakter der Ausschlussklausel.<sup>58</sup> Die Vorschrift ist ihrem Charakter gemäß eng auszulegen, damit die Harmonisierungsbefugnisse der EU für Arbeits- und Sozialstandards nicht ausgehöhlt werden. Letzteres wäre aber die Konsequenz des oben genannten Standpunkts. Eine Harmonisierung dieser Bereiche ist der politische Wille der EU-Gesetzgeber, den auch die Rechtsprechung widerspiegelt.<sup>59</sup> Ob die Union einzelne Mindestlohn-Kriterien vorgeben darf, erhellt sich, wenn man sich fragt, aus welchen Gründen die Regelungen über das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streik- und Aussperrungsrecht überhaupt der Unionskompetenz entzogen sind.

Grund hierfür ist nicht primär das Verhältnis Mitgliedstaat – EU, sondern vielmehr der Grundsatz des Vorrangs von sozialpartnerschaftlichen gegenüber staatlichen Lösungen.<sup>60</sup> Nicht nur in Deutschland existiert mit Art. 9 Absatz 3 GG die verfassungsrechtlich verbürgte Koalitionsfreiheit, sondern auch auf EU-Ebene ist dieser Grundsatz in Art. 28 der EU-Grundrechte-Charta verankert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber bzw. ihre Organisationen dürfen Tarifverträge verhandeln und schließen und bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen (z. B. Streiks und Aussperrungen) ergreifen.

Insbesondere um diese Rechte zu schützen und zu garantieren, existiert die Ausschlussklausel nach Art. 153 Absatz 5 AEUV.<sup>61</sup> Lohnfestsetzungen und der Aufbau eines Tarifsystems durch die EU wären also nicht erlaubt. Auch in den Mitgliedstaaten gibt es keine staatlichen Lohnfestsetzungen – dieses Verbot ist ein konstituierendes Merkmal der Marktwirtschaft – sondern Lohnfestsetzung ist grundsätzlich Sache der Sozialpartnerschaft. Dazu steht nicht im Widerspruch, dass der Staat Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklären darf, denn hier wird der Vorrang der Tarifpartner gewährleistet.

Anders verhält es sich allerdings mit gesetzlichen Mindestlöhnen, die unzweifelhaft durch die Nationalstaaten geregelt werden dürfen. Hier geht es um eine Untergrenze, die Beschäftigten ein Mindestmaß an sozialen Schutz bieten soll. Wie bereits erwähnt, haben 22 von 27 Mitgliedstaaten von diesem Recht Gebrauch gemacht. Entsprechend dieser Systematik

---

58 Siehe Grabitz, Eberhard; Hilf, Meinhard; Nettesheim, Marten: Das Recht der Europäischen Union – Kommentar II 2022, Art. 153 Rn. 103; Klocke, Daniel Matthias; Hautkappe, Christoph, a. a. O., S. 67; Eichenhofer, Eberhard: Entwurf einer EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne, S. 151

59 Vgl. hierzu EuGH in NZA 2014, S. 832; EuGH vom 13.9.2007, C-307/05.

60 Eichenhofer, Eberhard: Entwurf einer EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne. In: AuR 2021, S. 150. Ähnlich argumentieren auch Klocke, Daniel Matthias; Hautkappe, Christoph, a. a. O., S. 67.

61 Eichenhofer, Eberhard, a. a. O., S. 150

ist es auch nicht der Kompetenz der EU entzogen, Regelungen zu Mindestlöhnen zu schaffen, die nicht deren absolute Höhe determinieren.

Die Richtlinie lässt den Mitgliedstaaten sehr viel Freiraum bei der Ausgestaltung dieser Untergrenzen. Die wenigen zwingenden Vorgaben betreffen überwiegend das Verfahren zur Findung des Mindestlohns. Insgesamt dominieren Empfehlungen und die Garantie, dass mitgliedstaatliche Traditionen nicht gebrochen werden müssen. Kein Land wird gezwungen, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Sogar diesen gesetzten und ausfüllbaren Rahmen als nicht von der Kompetenz der EU gedeckt zu halten, ist juristisch nicht haltbar.<sup>62</sup>

Im Gegenteil wird hier aus den genannten Gründen die Auffassung vertreten, dass auch schärfere Kriterien zulässig gewesen wären. Insbesondere die Vorgabe des Kaitz-Index (60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns) als international üblicher Referenzwert oder zumindest seine Ausgestaltung als „Soll“- statt als „Kann-Bestimmung“ in Art. 5 Absatz der Richtlinie wäre im Sinne einer wirksamen Armutsbekämpfung wünschenswert gewesen.<sup>63</sup>

Schließlich sollte im Zentrum stehen, zum einen die in der Richtlinie selbst festgelegten Ziele zu erreichen<sup>64</sup>, zum anderen im Sinne des „effet utile“<sup>65</sup> den am Anfang des Beitrags genannten primärrechtlichen Regelungen wie z. B. Art. 31 Grundrechte-Charta (Recht auf würdige Arbeitsbedingungen) und Kapitel II Grundsatz 6 europäische Säule sozialer Rechte (Recht auf gerechte Entlohnung, die einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht) zu größerer Wirkung zu verhelfen.

Nach der Ansicht in der Literatur, die die Richtlinie wegen Überschreitung der Kompetenz für rechtswidrig hält, würden die aufgeführten Normen ins Leere laufen. Dabei ist aus diesen Vorschriften herauszulesen, dass der EU eine Pflicht zukommt, für ein gewisses Mindestmaß an sozialem Schutz bei Löhnen zu sorgen, wenn es nicht bei einem reinen Lip-

62 so auch im Ergebnis die Stellungnahme des Rechtsausschusses zur Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 28.10.2021, [www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325\\_EN.html#\\_section2](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_EN.html#_section2) (Abruf am 21.6.2023)

63 Allerdings hätte in diesem Fall eine Unsicherheit bestanden, ob der EuGH dies gebilligt hätte, denn je verbindlicher die Kriterien für die Angemessenheit von Mindestlöhnen sind, desto größer ist auch die juristische Beweislast, dass die Unionskompetenz besteht; so auch Müller, Torsten; Schulten, Thorsten: Die europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, *Wirtschaft und Gesellschaft* 2022, S. 346.

64 Siehe Artikel 1: Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Union, Angemessenheit der Mindestlöhne, soziale Aufwärtskonvergenz, Verringerung der Lohnungleichheit; Artikel 5: angemessener Lebensstandard, Verringerung von Armut trotz Erwerbsarbeit, Förderung des sozialen Zusammenhalts.

65 Der „effet utile“ ist ein Rechtsgrundsatz, nach dem europäische Normen so auszulegen sind, dass sie die größtmögliche Wirkung entfalten.

penbekenntnis bleiben soll. Zu der europäischen Säule sozialer Rechte existiert ein Aktionsplan, aus dem ganz konkret hervorgeht, dass die Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der EU, die im Jahr 2019 91 Millionen Menschen betraf, bis 2030 um mindestens 15 Millionen sinken soll.<sup>66</sup>

Sinn und Zweck der Ausschlussklausel, ihr Charakter als Ausnahme-norm, ihre Stellung im Gefüge weiterer EU-rechtlicher Normen und der „effet utile“ belegen die Kompetenz der Union, diese Richtlinie zu erlassen.

Sie verstößt nicht gegen die Ausschlussklausel des Art. 153 Absatz 5 AEUV.

## 4.2 Einstimmigkeits- oder Mehrheitsprinzip?

Bleibt die eingangs gestellte Frage zu beantworten, ob es ausreicht, dass mit Mehrheit entschieden wird oder ob das Einstimmigkeitserfordernis gilt.

Das Einstimmigkeitserfordernis gilt für die Bereiche des Art. 153 Absatz 1 c, d, e, f und g. Für die weiteren Bereiche gilt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren mit dem Mehrheitsprinzip. Der EU-Gesetzgeber selbst stützt seine Kompetenz auf Art. 153 Absatz 2 b<sup>67</sup> in Verbindung mit Art. 153 Absatz 1 b („Arbeitsbedingungen“).<sup>68</sup> Arbeitsbedingungen in diesem Kontext werden definiert als „Inbegriff aller aus einem Arbeitsverhältnis erwachsenen Berechtigungen“.<sup>69</sup>

Eine der zentralen Berechtigungen für den Arbeitnehmer aus dem Arbeitsverhältnis ist der Lohn. Auch ein Mindestlohn ist eindeutig eine „Arbeitsbedingung“. Das Merkmal ist allerdings so weit gefasst, dass es einheitlich als Auffangbegriff angesehen wird, also nur einschlägig ist, wenn kein anderer Bereich erfüllt ist.<sup>70</sup> Infrage kommt hier allenfalls noch Buchstabe f „Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen“, da die Richtlinie in Art. 4 eine Förderpflicht der

66 Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Europäischen Säule sozialer Rechte, <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/de/index.html>, Abschnitt 2: Drei Zielvorgaben der EU für 2030 (Abruf am 21.6.2023)

67 Siehe hierzu Kapitel 4.3. „Form der Richtlinie“.

68 RL 2022/2041/EU, S. 1: „gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Art. 153 Absatz 2 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b.“

69 Eichenhofer, Eberhard: Statthaftigkeit eines EU-Rechtsrahmens für gesetzliche Mindestlöhne nach dem Entwurf der Kommission über eine Richtlinie für angemessene Mindestlöhne 2021, S. 8

70 ebenda, S. 8

Mitgliedstaaten für Tarifverhandlungen vorsieht und in Art. 9 eine Regelung zur Tariftreue trifft.<sup>71</sup>

Der Schwerpunkt der Richtlinie ist allerdings klar in der Förderung von angemessenen Lohnuntergrenzen in den Mitgliedstaaten zu sehen. Auch Art. 4 und 9 haben dies zum Ziel, nur über den Weg der Stärkung der Tarifbindung.

Die Richtlinie wendet sich außerdem ausschließlich an die Nationalstaaten und begründet keine Pflichten für die Sozialpartner; die Mitgliedstaaten selbst müssen Tarifverhandlungen fördern und dafür bestimmte Maßnahmen ergreifen. Weitere Bereiche kommen nicht in Betracht, sodass der Auffangtatbestand des Art. 153 Absatz 1 b AEUV einschlägig ist. Mit der Richtlinie unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen. Das richtige Gesetzgebungsverfahren ist daher das ordentliche – Rat und Parlament durften im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheit entscheiden. Die Union hat zum einen die Kompetenz für den Erlass des Rechtsakts, zum anderen hat sie das richtige Gesetzgebungsverfahren gewählt.

### 4.3 Form der Richtlinie

Die Umsetzung in Form einer Richtlinie war ebenfalls rechtmäßig. Nach Art. 153 Absatz 2 b AEUV können Parlament und Rat „in den in Absatz 1 Buchstaben a –i genannten Bereichen [...] durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen, die schrittweise anzuwenden sind“. Hier ist – wie gesehen – Art. 153 Absatz 1 b („Arbeitsbedingungen“) einschlägig. Der Legislativakt enthält Mindestvorschriften für Lohnuntergrenzen in den EU-Mitgliedsländern, die explizit deren nationalstaatliche Bedingungen respektieren. Die Bedingungen des Art. 153 Absatz 2 b AEUV sind erfüllt.

Die Richtlinie ist rechtmäßig.

---

71 Diese Frage bejahend Franzen, Martin: Europäischer Regelungsrahmen für Mindestlöhne? In: EuZA 2021, S. 2



## 5. Rechtspolitische Wertung

Wie bereits ausgeführt, schafft die Richtlinie keinen einheitlichen europäischen Mindestlohn. Nur wenige Bestimmungen sind zwingender Natur, und diese enthalten einen weiten Gestaltungsspielraum für die Nationalstaaten. Es gibt zudem keine Pflicht für Mitgliedstaaten, überhaupt einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, und es herrscht Systemfreiheit, was die Art der Lohnuntergrenzen (gesetzlich oder tariflich) angeht. Letzteres war den skandinavischen Staaten, insbesondere Dänemark und Schweden besonders wichtig, die keine gesetzlichen Mindestlöhne haben und befürchteten, dass ihr hohes tarifliches Lohnniveau durch die Richtlinie untergraben werden könne.

Konkret bestand die Sorge, dass man durch die Richtlinie gezwungen sein könnte, gesetzliche Mindestlöhne einzuführen, die niedriger seien als ihre über Tarifverträge festgelegten Lohnuntergrenzen.<sup>72</sup> Die verpflichtende Aufwärtskonvergenz bei den Mindestlöhnen in Art. 5 Absatz 1 schließt die Gefahr von sinkenden Sozialstandards aber definitiv aus.

Trotz des weiten Rahmens und des großen Spielraums, den die Richtlinie lässt, ist davon auszugehen, dass sie eine starke Wirkung entfalten wird. Es darf erwartet werden, dass die zwingenden Kriterien in Art. 5 Absatz 2 und die verpflichtende Anwendung von international oder national üblichen Referenzwerten nach Art. 5 Absatz 4 die verschiedenen in der EU bestehenden Lohnuntergrenzen tendenziell nach oben verschieben. Diejenigen progressiven politischen Kräfte in den Nationalstaaten, die Mindestlöhne und Tarifbindung erhöhen wollen, um Arbeitsarmut zu bekämpfen, erhalten durch die Richtlinie Rückenwind.

Sie können in Zukunft nämlich auf das Rahmengesetz verweisen, beispielsweise, wenn in den Gremien wieder über die Höhe des Mindestlohns verhandelt wird. Die Stärkung dieser politischen Akteure findet natürlich nicht überall Anklang. So verneint insbesondere die Arbeitgeberseite die Erreichbarkeit des Ziels der Richtlinie in Form der Armutsbekämpfung. Durch Mindestlöhne könne man Armut nicht bekämpfen; im Gegenteil führe die Richtlinie sogar zu einer Steigerung des Armutsrisikos, da höhere Mindestlöhne für bestimmte Gruppen von Beschäftigten zu mehr Arbeitslosigkeit führen. Für diese Gruppen würde auch der (Wie-

---

72 Aus dieser Befürchtung heraus haben sich skandinavische Länder innerhalb der europäischen Gewerkschaftsbewegung stets gegen die Forderung nach einem europäischen Mindestlohn gestellt, sodass es diesbezüglich keine zentrale Forderung des Europäischen Gewerkschaftsbunds gab. Auch deutsche Industriegewerkschaften waren aus Sorge um eine Gefährdung der Tarifautonomie lange Zeit skeptisch gegenüber Mindestlöhnen eingestellt.

der-)Einstieg in den primären Arbeitsmarkt erschwert.<sup>73</sup> Es handelt sich um dieselben bekannten neoliberalen Argumente, die auch vor Einführung des nationalen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 zu vernehmen waren, aber schon damals nicht griffen.<sup>74</sup>

Für eine starke Wirkung der Richtlinie sprechen zudem die normierten Verfahrensvorschriften. Der europäische Gesetzgeber hat mit seinen Kontroll- und Sanktionsbestimmungen (insbesondere Art. 8 und 10) dafür gesorgt, dass die Durchsetzung der Richtlinie gewährleistet wird.

Deutschland erfüllt mit der letzten Erhöhung auf 12 Euro vom 1.10.2022 gemäß § 1 Absatz 2 MiLoG (Mindestlohngesetz) die Vorgaben des Art. 5 der Richtlinie. Durch den Sprung von vorher 10,45 Euro auf 12 Euro wurde Deutschland in die Nähe des Richtwerts von 60 Prozent des Medianlohns<sup>75</sup> gebracht und damit vom Nachzügler zu einem der Vorreiter in der EU.<sup>76</sup>

Die Union setzt also mit der Richtlinie deutliche Impulse zur Erhöhung der Lohnuntergrenzen, auch wenn sie letztlich auf den „Goodwill“ in den Mitgliedstaaten angewiesen ist. Um diese Angewiesenheit auszuschließen hätte es erfordert, einen Referenzwert wie den international üblichen Kaitz-Index verbindlich zu machen.<sup>77</sup> Dies wäre eine definitive Unter- grenze gewesen, hätte aber keinen einheitlichen in allen EU-Ländern gleichermaßen gültigen Mindestlohn festgesetzt und wäre daher juristisch zulässig gewesen.<sup>78</sup> Es hätte sicher dafür gesorgt, dass das Problem der „Working Poor“ in den Mitgliedsstaaten effektiv angegangen würde und Lohnuntergrenzen als „living wages“ konzipiert würden, die eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen.<sup>79</sup>

Es ist aber zu hoffen und aus den genannten Gründen zu erwarten, dass die Arbeitsarmut in der EU auch ohne dieses Element mittels der Richtlinie signifikant abnehmen wird.<sup>80</sup>

---

73 Morwinsky, Oliver; Schebesta, Martin; Schikora, Felicitas: Grundsätze für ein soziales Europa – Argumente für und gegen die europäische Mindestlohn-Richtlinie. In: Konrad Adenauer Stiftung – Analysen und Argumente 2021, S. 5.

74 Die vorliegenden Studien haben keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Höhe der Arbeitslosigkeit gezeigt, siehe hierzu Baumann, Arne; Bruttel, Oliver: Fünf Jahre gesetzlicher Mindestlohn – Bilanz und Perspektiven. In: APuZ vom 18.9.2020, [www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/315569/fuenf-jahre-gesetzlicher-mindest-lohn/#footnote-target-3](http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/315569/fuenf-jahre-gesetzlicher-mindest-lohn/#footnote-target-3) (Abruf am 21.6.2023).

75 Sog. Kaitz-Index, siehe Fußnote 11.

76 Lübker, Malte; Schulten, Thorsten: WSI-Mindestlohnbericht 2022, S. 16

77 So auch eine zentrale politische Forderung von Gewerkschaften, siehe Syrovatka, Felix, a. a. O.; DGB-Positionspapier, Fakten zur Richtlinie über angemessene Mindestlöhne vom 7.10.2021, Abschnitt 9.

78 Siehe Kapitel 4 „Rechtliche Bewertung der Richtlinie“ dieses Beitrags.

79 Schulten, Thorsten: Angemessene Mindestlöhne und Stärkung der Tarifbindung in der Europäischen Union, in WSI-Report Nr. 67 2021, S. 20

80 Die irische Regierung ist bereits mit gutem Beispiel vorangegangen und hat im November 2022 angekündigt, den nationalen Mindestlohn bis 2026 auf 60 Prozent des

Was elementar zu dieser Erwartung beiträgt, ist die zwingende Vorgabe in Art. 4, die Tarifabdeckung zu erhöhen und die Festlegung eines Schwellenwertes von 80 Prozent, unter dem Mitgliedstaaten einen nationalen Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen zur Erhöhung der Tarifbindung vorlegen müssen. Denn eine hohe Tarifbindung geht üblicherweise mit einem hohen Lohnniveau und entsprechend hohen Mindestlöhnen einher. Dies hat auch die Kommission erkannt und die rückläufige Tarifbindung in vielen EU-Staaten kritisiert als einen Zustand, den es mittels der Richtlinie zu beheben gelte.<sup>81</sup>

Da Deutschland die genannte Schwelle mit einer Tarifbindung von ca. 50 Prozent<sup>82</sup> klar verfehlt, ist es von dieser Verpflichtung betroffen. Zwar ist auch hier der Spielraum der Nationalstaaten wieder groß, was die einzelnen Maßnahmen angeht, aber der Schwellenwert von 80 Prozent ist fest, und ein Tätigwerden ist zwingend geboten. Das Bundesministerium plant in diesem Zusammenhang den Erlass eines deutschlandweiten Tariftreuegesetzes, dem zufolge öffentliche Aufträge nur noch an tarifgebundene Unternehmen vergeben werden dürften.<sup>83</sup> Falls es bei der Umsetzung innerhalb der Ampelkoalition Gegenwind geben sollte, dürfte die Richtlinie ein gewichtiges Argument für die Durchführung dieses Vorhabens darstellen.

---

irischen Medianeinkommens zu erhöhen und ihn damit als „living wage“ auszugestalten, siehe [www.irishtimes.com/politics/2022/11/16/approval-given-by-cabinet-to-proceed-with-living-wage-plan/?fbclid=IwAR26\\_LtVOlbtWoXalbP-c9080POOn0NC\\_noVHTOxxH4jSidMzZeNmtxTGlw](https://www.irishtimes.com/politics/2022/11/16/approval-given-by-cabinet-to-proceed-with-living-wage-plan/?fbclid=IwAR26_LtVOlbtWoXalbP-c9080POOn0NC_noVHTOxxH4jSidMzZeNmtxTGlw) (Abruf am 21.6.2023).

81 COM (2020) 682 final, Vortext, S. 3

82 Siehe dazu Kapitel 2.2 „Weitere Normierungen der Richtlinie“ dieses Beitrags.

83 Siehe hierzu Süddeutsche Zeitung vom 30.9.2022: „Heil will Paket zur Stärkung der Tarifbindung vorlegen“, [www.sueddeutsche.de/karriere/einkommen-heil-will-paket-zur-staerkung-der-tariffbindung-vorlegen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220930-99-958355](https://www.sueddeutsche.de/karriere/einkommen-heil-will-paket-zur-staerkung-der-tariffbindung-vorlegen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220930-99-958355) (Abruf am 21.6.2023).

## 6. Paradigmenwechsel in der Konzeption der Union

Insbesondere Artikel 4 mit dem Ziel der hohen Tarifbindung verdeutlicht anschaulich den durch die Richtlinie sichtbaren Wandel in der Konzeption der EU als Ganzes. Die Union wird nicht mehr vorrangig als Markt betrachtet, sondern als Lebensraum, in dem soziale Rechte elementar sind. Mit der Anforderung einer hohen Tarifabdeckung wird die durch abnehmende Tarifbindung leidende Sozialpartnerschaft gestärkt. Wettbewerb soll nicht über Löhne stattfinden, und Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU sollen sich im Sinne einer sozialen Aufwärtskonvergenz verbessern.

Dies steht in Kontrast zu der bisherigen europäischen Politik und Rechtsprechung, in der soziale Rechte lange Zeit eher als Störfaktor für den Binnenmarkt angesehen wurden. Insbesondere die infolge der Finanz- und Eurokrise ausgeübte Austeritätspolitik der EU bzw. der aus Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds bestehender Troika hat zu stark zunehmender Armut in den südlichen europäischen Ländern geführt, indem Sozialleistungen gekürzt, Gehälter und Mindestlöhne im öffentlichen Dienst gesenkt und Arbeitsmärkte und Tarifvertragssysteme dereguliert wurden. Dadurch sank das Lohnniveau drastisch und die Arbeitslosigkeit stieg teilweise in Rekordhöhen.<sup>84</sup>

Entsprechend dieser Politik war die Rechtsprechung des EuGH lange davon geprägt, dass sie kollektive soziale Rechte wie Streikrecht und Tariftreue den primärrechtlichen in Art. 26 Absatz 2 AEUV aufgezählten wirtschaftlichen Grundfreiheiten (freier Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital) unterordnete. Exemplarisch soll hier in aller Kürze auf drei unter den Begriffen „Viking“, „Laval“ und „Rüffert“ bekannte EuGH-Entscheidungen eingegangen werden.

Das „Viking“-Urteil von 2007<sup>85</sup> betraf das Ausflaggen eines an finnische Tarifverträge gebundenen Schiffes der finnischen Reederei Viking-Line nach Estland. Hintergrund war, dass die Seeleute aus Kostengründen nach den niedrigeren estnischen Entgelten entlohnt werden sollten. Hiergegen sollte gestreikt werden. Das Streikrecht erkannte der EuGH

84 Vgl. dazu Seikel, Daniel: Was bringt die Europäische Säule sozialer Rechte, WSI-Policy Brief Nr. 17/2017, S. 10, [https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-006730/p\\_wsi\\_pb\\_17\\_2017.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-006730/p_wsi_pb_17_2017.pdf) (Abruf am 21.6.2023).

85 Urteil des EuGH vom 11.12.2007, C-438/05

zwar als Grundrecht an<sup>86</sup>; es musste aber laut Entscheidung hinter der Niederlassungsfreiheit des klagenden Unternehmens zurücktreten.

Im sieben Tage später ergangenen „Laval“-Urteil<sup>87</sup> ging es darum, lettische Bauarbeiter eines lettischen Unternehmens auf einer Baustelle in Schweden zu lettischen Arbeitsbedingungen zu beschäftigen. Schwedisches nationales Recht verlangte von dem lettischen Unternehmen die Übernahme der dort gültigen schwedischen Tarifverträge, was vom EuGH als von der Entsende-Richtlinie nicht gedeckt und als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit bewertet wurde.<sup>88</sup>

Einige Monate später erließ der EuGH das „Rüffert-Urteil“<sup>89</sup>, in dem er die Tariftreuregelung im damaligen niedersächsischen Vergabegesetz „kippte“. Ein ausländischer Unternehmer, der in Deutschland öffentliche Aufträge übernehme, dürfe nicht durch ein Tariftreuegesetz wie das niedersächsische grundsätzlich an vor Ort geltende Tarifverträge gebunden werden. Die Entscheidung fiel, obwohl das Bundesverfassungsgericht ca. zwei Jahre zuvor das Vergabegesetz des Landes Berlin, das ebenfalls eine Tariftreueklausel enthielt, für mit dem Grundgesetz vereinbar erklärt hatte.<sup>90</sup>

Der EuGH stellte sich gegen das Bundesverfassungsgericht und urteilte, dass nach Artikel 3 Absatz 1 der damals gültigen Entsende-Richtlinie aus dem Jahr 1996<sup>91</sup> lediglich Mindeststandards für entsandte Arbeitnehmer gültig seien, die aufgrund einer Rechts- oder Verwaltungsvorschrift oder einem für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag für alle Beschäftigten gelten würden. An letzterem fehle es hier, da der infrage stehende Tarifvertrag, auf den das niedersächsische Vergabegesetz verwies, nicht allgemeinverbindlich war. Gegen diese Rechtsauslegung könnte man einwenden, dass doch mit dem landesrechtlichen Vergabegesetz eine Rechtsvorschrift vorliege, aber ein Gesetz, das nur auf tarifvertragliche Regelungen verweise, erkannte der EuGH nicht als Rechtsvorschrift im Sinne des Art. 3 Absatz 1 an.<sup>92</sup>

Auch Art. 3 Absatz 7 der Richtlinie, der das „Günstigkeitsprinzip“ normierte, nach dem die Norm der Anwendung für die Arbeitnehmer günstigeren Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen nicht entgegensteht, änderte nichts an der Entscheidung des Gerichts. Denn bereits in der Laval-Entscheidung und nun zum wiederholten Male interpretierte der EuGH diese Norm so, dass sich das Günstigkeitsprinzip nur auf Regelungen des

---

86 Urteil des EuGH vom 11.12.2007, C-438/05, Rn. 44

87 Urteil des EuGH vom 18.12.2007, C-341/05

88 Urteil des EuGH vom 18.12.2007, C-341/05, Rn. 116 ff.

89 Urteil des EuGH vom 3.4.2008, C-346/06

90 BVerfG vom 11.7.2006–1 BvL 4/00 in NJW 2007, S. 51 ff.

91 EU-Entsenderichtlinie vom 16.12.1996–96/71/EG

92 Urteil des EuGH vom 3.4.2008, C-346/06, Rn. 24

Herkunftslands beziehe, nicht auf die des Aufnahmestaates. Eine andere Auslegung würde laut Gericht dazu führen, dass Art. 3 Absatz 7 der Richtlinie ihre praktische Wirksamkeit nehme.<sup>93</sup>

Der EuGH interpretierte die Richtlinie folglich auf eine Weise, die der wirtschaftlichen Freiheit des entsendenden Unternehmens absoluten Vorrang ließ. Folge dieser Interpretation war, dass die sozialen Mindeststandards der Richtlinie zugleich Höchststandards darstellten.<sup>94</sup> Mangels Vorliegens eines allgemein verbindlichen Tarifvertrags sah der EuGH im Ergebnis in der Tariftreueklausel des niedersächsischen Vergabegesetzes einen nicht gerechtfertigten Verstoß gegen die Entsenderichtlinie und gegen die Dienstleistungsfreiheit des Unternehmens und erklärte das entsprechende Gesetz für europarechtswidrig.<sup>95</sup>

Die Entscheidung stellte einen tiefgreifenden Eingriff in die Tarifautonomie und die Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten dar. Es verbot den Mitgliedstaaten, bei der Vergabe von Aufträgen Beschäftigte effektiv vor Lohndumping zu schützen und zwang sie damit faktisch die Auffassung zu übernehmen, dass es zur unternehmerischen Freiheit gehöre, Arbeitnehmer zu niedrigen Standards zu beschäftigen.

Allerdings wurde im Jahr 2018 die Entsende-Richtlinie grundlegend novelliert<sup>96</sup>, sodass die damalige Rechtsgrundlage für das Rüffert-Urteil weggefallen ist. Die Zielrichtung des neuen Legislativaktes findet sich bereits in Artikel 1 Abs. 1 b. Hier ist nun im Gegensatz zur alten Regelung ausdrücklich normiert, dass mit dieser Richtlinie „der Schutz entsandter Arbeitnehmer während ihrer Entsendung im Verhältnis zur Dienstleistungsfreiheit sichergestellt [wird], indem zwingende Vorschriften in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer festgelegt werden, die eingehalten werden müssen“.

Im selben Absatz wird klargestellt, dass die Richtlinie weder nationalstaatliche und unionsrechtliche Grundrechte wie z. B. das Streikrecht berührt noch das Recht, nach nationalen Regeln Tarifverträge zu schließen und durchzusetzen.

Passend dazu findet sich in Erwägungsgrund 17 der Hinweis, dass die nationalen Systeme für die Festlegung der Löhne und Gehälter nicht untergraben werden dürfen. In diesem Sinne ist auch die Änderung des Art. 3 zu verstehen. Während die alte Norm einen für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrag und damit einen Hoheitsakt verlangte, erweitert der

---

93 Urteil des EuGH vom 18.12.2007 (Laval), C341/05, Rn. 80; Urteil des EuGH vom 3.4.2008 (Rüffert), C-346/06 Rn. 33

94 Krause, Rüdiger, Weiterentwicklung des Tariftreuerechts 2019, S. 87

95 Urteil des EuGH vom 3.4.2008, C-346/06, Rn. 43

96 Richtlinie 2018/957/EU vom 28.6.2018

neue Art. 3 Absatz 1 den Anwendungsbereich, indem er Tarifverträge, die „anderweitig nach Art. 3 Absatz 8 Anwendung finden“, aufnimmt. Die dort normierten Voraussetzungen bedürfen ihrerseits der Interpretation,<sup>97</sup> sind aber auf jeden Fall als deutlich niedriger anzusehen als es nach der alten Richtlinie, die nur allgemeinverbindliche Tarifverträge anerkannte, der Fall war. Die Novellierung der Entsende-Richtlinie hat dem Rüffert-Urteil insofern in weiten Teilen die Argumentationsbasis entzogen und kann bereits als erster Schritt auf dem Weg zu einem Paradigmenwechsel gelten.

Die hier analysierte Mindestlohnrichtlinie ist daher in einer Linie mit der Erneuerung der Entsende-Richtlinie zu sehen. Ebenfalls zu erwähnen in diesem Zusammenhang ist die Überarbeitung der Vergabe-Richtlinie aus dem Jahr 2014,<sup>98</sup> die die Möglichkeiten der Mitgliedsländer, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge soziale Ziele zu verfolgen, erweiterte.<sup>99</sup> Insofern ist es kein Zufall, sondern stringent, dass Art. 9 der Mindestlohnrichtlinie auf diese sozial ausgestaltete Vergaberichtlinie verweist und auffordert, sie effektiv umzusetzen.

Die Mindestlohnrichtlinie geht aber in ihrer sozialen Ausrichtung über die beiden genannten Richtlinien hinaus, da sie hohe Arbeitnehmerstandards wie einen angemessenen Mindestlohn sowie die Sozialpartnerschaft und die mit ihr verbundene Tarifautonomie in einer bisher nicht gekannten Deutlichkeit als positiv und schützenswert beschreibt. Das Ziel der Richtlinie, die Tarifbindung in den Nationalstaaten auf 80 Prozent zu erhöhen ist auf Deutschland bezogen geradezu eine Aufforderung an Bund und Länder, entsprechende Tariftreuegesetze zu verabschieden und eine klare Abkehr von Rüffert.

Sie ist daher als Meilenstein auf dem Weg zu einer sozialen EU zu beurteilen und bietet Anlass zu vorsichtigem Optimismus, dass der europäische Gesetzgeber weitere Vorschriften in diesem Sinne auf den Weg bringen wird. Das Instrument der Rahmenrichtlinie zur Setzung von Mindeststandards erscheint hierfür sehr geeignet; bloße „Empfehlungen“ wie sie die Union gerne an die Mitgliedstaaten ausspricht,<sup>100</sup> sind kaum ausreichend für eine soziale Aufwärtskonvergenz in der EU. So könnte man sich europäische Richtlinien mit Mindestkriterien beispielsweise in den

---

97 Siehe hierzu umfassend Krause, Rüdiger, a. a. O., S. 97 ff.

98 Die Vergaberichtlinie 2014/24/EU ersetzt die frühere Richtlinie 2004/14/EG.

99 Siehe dazu Krause, Rüdiger, a. a. O., S. 95.

100 Siehe z. B. der Vorschlag der Kommission vom 5.10.2017 für eine Empfehlung des Rates zu einem Europäischen Rahmen für hochwertige und nachhaltige Berufsausbildungen, in dem 14 Kriterien für die Qualität und Wirksamkeit von Berufsausbildungen definiert werden, IP/17/3585. Weiterhin hat die Kommission am 28.9.2022 einen Vorschlag gemacht für eine Empfehlung des Rates zum Mindesteinkommen, COM (2022) 490 final; [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/empfehlung-zu-mindesteinkommen-eu-kommission-fordert-wirksamere-und-modernere-regeln-2022-09-28\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/empfehlung-zu-mindesteinkommen-eu-kommission-fordert-wirksamere-und-modernere-regeln-2022-09-28_de) (Abruf am 21.6.2023).

Bereichen Ausbildung, Mitbestimmung oder Rente vorstellen. Schritt für Schritt könnte dieser Paradigmenwechsel zu einer sozialen Transformation der EU führen.



## Literatur

- Aktionsplan der Europäischen Kommission zur Europäischen Säule sozialer Rechte. <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/de/index.html> (Abruf am 7.6.2023).
- Baumann, Arne / Bruttel, Oliver (2020): Fünf Jahre gesetzlicher Mindestlohn – Bilanz und Perspektiven. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 18.9.2020. [www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/315569/fuenf-jahre-gesetzlicher-mindestlohn/#footnote-target-3](http://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/315569/fuenf-jahre-gesetzlicher-mindestlohn/#footnote-target-3) (Abruf am 7.6.2023).
- BVerfG vom 11.7.2006. 1 BvL 4/00 in NJW 2007. <https://openjur.de/u/183085.html> (Abruf am 7.6.2023).
- Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (2022): Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar zum EUV/AEUV. 6. Auflage. München: C. H. Beck.
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2021): Fakten zur Richtlinie über angemessene Mindestlöhne. Positionspapier, 7.10.2021. [www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/wirtschafts-finanz-steuerpolitik/++co++410daa46-269d-11ec-a3a7-001a4a160123](http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/wirtschafts-finanz-steuerpolitik/++co++410daa46-269d-11ec-a3a7-001a4a160123) (Abruf am 7.6.2023).
- Dörre, Klaus (2022): Nachhaltigkeitsziele – normative Grundlage einer nächsten Gesellschaft. In: Neckel, Sighar / Degens, Philipp / Lenz, Saha (Hrsg.): Kapitalismus und Nachhaltigkeit, S. 197– 220. Frankfurt am Main / New York: Campus.
- Eichenhofer, Eberhard (2021): Entwurf einer EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne. In: Arbeit und Recht (AuR) 04/2021, S. 148–156.
- Eichenhofer, Eberhard (2021): Statthaftigkeit eines EU-Rechtsrahmens für gesetzliche Mindestlöhne nach dem Entwurf der Kommission über eine Richtlinie für angemessene Mindestlöhne. [www.dgb.de/themen/++co++ad0a1186-9781-11eb-800d-001a4a160123](http://www.dgb.de/themen/++co++ad0a1186-9781-11eb-800d-001a4a160123) (Abruf am 7.6.2023).
- Entschließung des Europäischen Parlaments, 10.10.2019. P9\_TA(2019)0033. [www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0033\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0033_DE.pdf) (Abruf am 7.6.2023).
- Europäische Kommission (2020): Mitteilung der Kommission. Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang. COM (2020) 14 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0014> (Abruf am 7.6.2023).

- Franzen, Martin (2020): Rechtsgutachten über kompetenzrechtliche und anwendungsbezogene Fragen des Vorschlags der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union vom 28.10.2020. COM (2020) 682 final.
- Franzen, Martin (2021): Europäischer Regelungsrahmen für Mindestlöhne? In: Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA) Heft1/2021, S. 1–2.
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Marten (2022): Das Recht der Europäischen Union – Kommentar II. 76. Auflage. München: C. H. Beck.
- Klocke, Daniel Matthias / Hautkappe, Christoph (2021): Europäischer Mindestlohn ante portas? In: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR) 02/2021, S. 64–68.
- Krause, Rüdiger (2019): Weiterentwicklung des Tariftreurechts. Band 501. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lübker, Malte / Schulten, Thorsten (2021): WSI-Mindestlohnbericht 2021: Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen? In: WSI Mitteilungen 02/2021, S. 127–139. [www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2021-ist-europa-auf-dem-weg-zu-angemessenen-mindestlohn-31496.htm](http://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2021-ist-europa-auf-dem-weg-zu-angemessenen-mindestlohn-31496.htm) (Abruf am 7.6.2023).
- Lübker, Malte / Schulten, Thorsten (2022): WSI-Mindestlohnbericht 2022: Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa. In: WSI Mitteilungen 02/2022, S. 148–159. [www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2022-40074.htm](http://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2022-40074.htm) (Abruf am 7.6.2023).
- Malone, Emmet (2022): Approval given by Cabinet to proceed with „living wage“ plan. [www.irishtimes.com/politics/2022/11/16/approval-given-by-cabinet-to-proceed-with-living-wage-plan/?fbclid=IwAR26\\_LtVOIbtWoXalbP-c9080POOn0NC\\_noVHTOxxH4jSidMzZeNmtxTGlw](http://www.irishtimes.com/politics/2022/11/16/approval-given-by-cabinet-to-proceed-with-living-wage-plan/?fbclid=IwAR26_LtVOIbtWoXalbP-c9080POOn0NC_noVHTOxxH4jSidMzZeNmtxTGlw) (Abruf am 7.6.2023).
- Morwinsky, Oliver / Schebesta, Martin / Schikora, Felicitas (2021): Grundsätze für ein soziales Europa – Argumente für und gegen die europäische Mindestlohn-Richtlinie. In: Konrad Adenauer Stiftung – Analysen und Argumente Nr. 452, Juli 2021, S. 1–9.
- Müller, Torsten / Schulten, Thorsten (2022): Die europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa. In: Wirtschaft und Gesellschaft 3/2022, S. 335–364.
- Preis, Ulrich / Morgenbrodt, Kai (2020): Die Arbeitsbedingungenrichtlinie 2019/1152/EU – Inhalt, Kontext und Folgen für das nationale Recht (Teil II). In: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR) 10/2020, S. 409–419.

- Richtlinie 2018/957/EU, 28.6.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32018L0957> (Abruf am 7.06.2023).
- Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2041> (Abruf am 7.6.2023).
- Richtlinien-Entwurf, 26.11.2021. COM (2020), 682 final.
- Rosigkeit, Vera (2022): Mindestlohn in Europa: So funktioniert die neue EU-Richtlinie. In: vorwärts, 26.9.2022. [www.vorwaerts.de/artikel/mindestlohn-europa-so-funktioniert-neue-eu-richtlinie](http://www.vorwaerts.de/artikel/mindestlohn-europa-so-funktioniert-neue-eu-richtlinie) (Abruf am 7.6.2023).
- Schroeder, Werner (2021): Grundkurs Europa. 7. Auflage. München: C. H. Beck.
- Schulten, Thorsten (2016): „Living wages“ oder Armutslöhne? Ziele einer europäischen Mindestlohnpolitik. In: WSI-Mitteilungen 01/2016, S. 70–72. [www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-living-wages-oder-armutsloehne-ziele-einer-europaeischen-mindestlohnpolitik-13298.htm](http://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-living-wages-oder-armutsloehne-ziele-einer-europaeischen-mindestlohnpolitik-13298.htm) (Abruf am 7.6.2023).
- Seikel, Daniel (2017): Was bringt die Europäische Säule sozialer Rechte? WSI Policy Brief Nr. 17. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=7954](http://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=7954) (Abruf am 7.6.2023).
- Sell, Stefan (2022): Das EU-Parlament hat „sozialpolitische Geschichte in Europa“ geschrieben: Eine neue Richtlinie zu „angemessenen“ Mindestlöhnen und zur Tarifbindung. In: Aktuelle Sozialpolitik, 09.6.2022. <https://aktuelle-sozialpolitik.de/2022/06/09/neue-eu-richtlinie-zu-mindestloehnen-in-europa/> (Abruf am 7.6.2023).
- Statistisches Bundesamt (2023): Tarifbindung von Arbeitnehmern. [www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html](http://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Qualitaet-Arbeit/Dimension-5/tarifbindung-arbeitnehmer.html) (Abruf am 7.6.2023).
- Stellungnahme des Rechtsausschusses zur Rechtsgrundlage des Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, 28.10.2021. [www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325\\_EN.html#\\_section2](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_EN.html#_section2) (Abruf am 7.6.2023).
- Süddeutsche Zeitung (2022): „Heil will Paket zur Stärkung der Tarifbindung vorlegen“. [www.sueddeutsche.de/karriere/einkommen-heil-will-paket-zur-staerkung-der-tarifbindung-vorlegen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220930-99-958355](http://www.sueddeutsche.de/karriere/einkommen-heil-will-paket-zur-staerkung-der-tarifbindung-vorlegen-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220930-99-958355) (Abruf am 7.6.2023).

- Syrovatka, Felix (2022): Europäischer Mindestlohn: Ein Schritt in die richtige Richtung. In: Jacobin Magazin, 16.6.2022. <https://jacobin.de/artikel/europaischer-mindestlohn-ein-schritt-in-die-richtige-richtung-richtlinie-tarifbindung-lohnentwicklung/> (Abruf am 7.6.2023).
- Urteil des EuGH vom 12.11.1996. Rs. C-84/94. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A61994CJ0084> (Abruf am 7.6.2023).
- Urteil des EuGH vom 11.12.2007. Rs. C-438/05. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:62005CJ0438> (Abruf am 7.6.2023).
- Urteil des EuGH vom 18.12.2007. Rs. C-341/05. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0341> (Abruf am 7.6.2023).
- Urteil des EuGH vom 3.4.2008. Rs. C-346/06. <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&num=C-346/06> (Abruf am 7.6.2023).
- Vergaberichtlinie 2014/24/EU, 26.2.2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32014L0024> (Abruf am 7.6.2023).
- Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates zu einem Europäischen Rahmen für hochwertige und nachhaltige Berufsausbildungen, 5.10.2017. IP/17/3585. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO\\_17\\_3586](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_17_3586) (Abruf am 7.6.2023).
- Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zum Mindesteinkommen, 28.9.2022. COM (2022) 490 final. [https://germany.representation.ec.europa.eu/news/empfehlung-zu-mindesteinkommen-eu-kommission-fordert-wirksamere-und-modernere-regeln-2022-09-28\\_de](https://germany.representation.ec.europa.eu/news/empfehlung-zu-mindesteinkommen-eu-kommission-fordert-wirksamere-und-modernere-regeln-2022-09-28_de) (Abruf am 7.6.2023).
- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. COM (2020) 682 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2020:682:FIN> (Abruf am 7.6.2023).

**ISSN 2509-2359**