

Rechtsprechung

Rechtsgebiet		Arbeitsrecht
Überschrift für Ihre Anmerkung		EU-Mindestlohnrichtlinie grundsätzlich mit höherrangigem Recht vereinbar
Autor Vor- und Zuname, Titel, Berufsbezeichnung, Kanzleiname	<i>Akademischer Titel</i>	Prof. Dr.
	<i>Vorname</i>	Wolfgang
	<i>Name</i>	Däubler
	<i>Berufsbezeichnung</i>	Hochschullehrer i.R.
	<i>Kanzlei optionale Angabe</i>	
Orientierungssatz/Leitsatz		<p>1. Art. 153 Abs. 5 AEUV verbietet der Union, Regelungen über Arbeitsentgelte und über die Koalitionsfreiheit zu erlassen. Dies erfasst alle unmittelbaren Eingriffe in die Festsetzung von Mindestlöhnen und in die Ausgestaltung der Koalitionsfreiheit.</p> <p>2. Die Richtlinie (EU) 2022/2041 (Mindestlohnrichtlinie) ist grundsätzlich mit höherrangigem Recht vereinbar. Lediglich die verbindliche (wenn auch nicht abschließende) Festlegung von Kriterien für die Bestimmung des Mindestlohns in Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie verstößt gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV. Dasselbe gilt für den Schlusshalbsatz von Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie, wonach eine automatische Anpassung des Mindestlohns nicht zu einer Absenkung führen darf.</p> <p>3. Das in Art. 153 Abs. 5 AEUV enthaltene Verbot von Regelungen der Koalitionsfreiheit erfasst nicht Bestimmungen über Tarifverhandlungen.</p> <p>4. Eine Richtlinie kann nicht auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt werden, wenn diese unterschiedliche Mehrheiten im Rat voraussetzen. Bei der Mindestlohnrichtlinie steht der Zweck „angemessene Arbeitsbedingungen“ eindeutig im Vordergrund; Die Vertretung und kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen nach Art. 153 Abs. 1 Buchst. f AEUV hat nur sekundäre Bedeutung. Deshalb kommt als Rechtsgrundlage allein Art. 153 Abs. 1 Buchst. b AEUV in Betracht.</p>
Orientierungssatz des Autors Bitte Orientierungssatz bilden, wenn es keinen amtlichen Leit- oder Orientierungssatz gibt		Die Mindestlohnrichtlinie (EU) 2022/2041 ist grundsätzlich gültig. Eine Ausnahme besteht nur, soweit sie Kriterien für die Festsetzung des Mindestlohns enthält.
Anmerkung zu:		EuGH Große Kammer, Urteil vom 11.11.2025 – C-19/23

A. Problemstellung

Art. 153 Abs. 1 AEUV enthält insgesamt elf sozialpolitische Bereiche, in denen nach Abs. 2 durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen werden können. Davon nimmt Art. 153 Abs. 5 AEUV „das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht“ aus. Die

Mindestlohnrichtlinie enthält zahlreiche Bestimmungen über die Schaffung von Mindestlöhnen und die Erleichterung von Tarifverhandlungen. Da im dänischen System der Arbeitsbeziehungen die autonom ausgehandelten Tarifverträge eine absolut beherrschende Position einnehmen, betrachtete das Königreich Dänemark die Richtlinie als Eingriff in seine nationalen Kompetenzen und beantragte insbesondere unter Hinweis auf Art. 153 Abs. 5 AEUV, die gesamte Richtlinie für nichtig zu erklären.

B. Inhalt und Gegenstand der Entscheidung

I. Ziel und Inhalt der Mindestlohnrichtlinie

Der Gerichtshof ruft in Rn.52 zunächst das in Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV verankerte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in Erinnerung, wonach die Mitgliedstaaten zuständig bleiben, soweit nicht bestimmte Zuständigkeiten der Union übertragen worden sind. Der Richtlinienggeber hatte sich auf die Ermächtigungsgrundlage des Art. 153 Abs. 2 Buchst b in Verbindung mit Art. 153 Abs. 1 Buchst b gestützt, der Regelungen über „Arbeitsbedingungen“ ermöglicht. Dabei sei zu beachten, dass die Zuständigkeiten nach Art. 153 Abs. 1 bis 4 nicht dazu benutzt werden dürften, die Vorschrift des Art. 153 Abs. 5 AEUV zu umgehen (Rn.54).

Die gewählte Rechtsgrundlage muss auf objektiven und gerichtlich nachprüfbareren Umständen beruhen, zu denen das Ziel und der Inhalt des Rechtsakts (hier: der Richtlinie) gehören. Im Folgenden wird herausgearbeitet, Ziel der Richtlinie sei es, die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Union, insbesondere die Angemessenheit der Mindestlöhne der Arbeitnehmer zu verbessern, „um zur sozialen Aufwärtskonvergenz beizutragen und die Lohnungleichheit zu verringern.“ Um dieses Ziel zu erreichen, wird ein Rahmen mit drei Schwerpunkten festgelegt: Angemessene Mindestlöhne mit dem Ziel, angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen zu erreichen, Förderung von Tarifverhandlungen und Verbesserung des effektiven Zugangs der Arbeitnehmer zum Recht auf Mindestlohnschutz (Rn.60).

Die Mitgliedstaaten werden durch die Richtlinie nicht verpflichtet, einen gesetzlichen oder tariflichen Mindestlohn einzuführen. Art. 5 ist nach dem „Wenn-dann-Prinzip“ aufgebaut: Wenn ein gesetzliches Mindestlohnsystem besteht, dann muss es Verfahrensvorschriften und Kriterien geben, die zu einem angemessenen Mindestlohn beitragen. Neben den vom Gerichtshof beanstandeten Kriterien wird die Möglichkeit erwähnt, Mechanismen zur Indexierungsanpassung und Referenzwerte wie „60 Prozent des Bruttomedianlohns“ zu verwenden.

Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen vor. Bedeutsam ist Art. 4 Abs. 1 Buchst. d, wo ein Schutz vor Eingriffen der jeweils anderen Seite vorgesehen ist. Würde etwa ein Arbeitnehmer gekündigt oder auf andere Weise benachteiligt, weil er sich an Tarifverhandlungen beteiligt hat, so wäre ein solcher Fall gegeben. Wichtiger ist möglicherweise die in Art. 4 Abs. 2 enthaltene Pflicht jedes Mitgliedstaats, der eine geringere Tarifabdeckung als 80 % hat, einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen aufzustellen, der einen „klaren Zeitplan“ und „konkrete Maßnahmen“ enthalten muss, um die Tarifabdeckung zu erhöhen.

Daneben enthält die Richtlinie bereichsübergreifende Bestimmungen u.a. über die Vergabe öffentlicher Aufträge, Informationen über den Mindestlohn und den Schutz vor Benachteiligungen.

Die von der Richtlinie angesprochenen Gegenstände machen deutlich, dass prima facie sowohl Arbeitsbedingungen wie auch das Arbeitsentgelt angesprochen sind, für das nach Art. 153 Abs. 5 AEUV keine Zuständigkeit der Union besteht.

II. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten für „Arbeitsbedingungen“ von dem Kompetenzausschluss nach Art. 153 Abs. 5 AEUV in Bezug auf das Entgelt

Der Gerichtshof betont, der Grund für die Herausnahme des Arbeitsentgelts liege darin, dass dieser Bereich der „Vertragsautonomie der Sozialpartner auf nationaler Ebene und der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten“ auf diesem Gebiet unterliege. Daher sei es beim gegenwärtigen Stand des Unionsrechts als angemessen erachtet worden, „die Bestimmung des Lohn- und Gehaltsniveaus von einer Harmonisierung nach den Art. 151 ff. AEUV auszunehmen.“ Aus diesen im Grunde

selbstverständlichen Feststellungen wird dann abgeleitet, Art. 153 Abs. 5 AEUV dürfe nicht auf alle mit dem Arbeitsentgelt in irgendeinem Zusammenhang stehenden Fragen erstreckt werden, weil sonst einige der in Art. 153 Abs. 1 AEUV genannten Kompetenzen ausgehöhlt würden. Mit Rücksicht auf die Rechtssicherheit, die Klarheit und die Kontinuität der Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten sei daher darauf abzustellen, ob eine unionsrechtliche Maßnahme einen „unmittelbaren Eingriff“ in die Festsetzung des Arbeitsentgelts darstelle. Nur dann greife Art. 153 Abs. 5 AEUV neben den evidenten Fällen wie der Festlegung eines EU-weiten Mindestlohns ein (Rn.70)

Dieses Kriterium des unmittelbaren Eingriffs wird dann bei der Beurteilung der einzelnen Regelungen der Richtlinie angewandt. Bei den in Art. 4 geregelten Tarifverhandlungen wird weder deren Inhalt noch deren Ergebnis festgelegt. Auch der Aktionsplan verpflichtet nicht zu einem bestimmten Resultat. Damit fehlt es an einem unmittelbaren Eingriff in die Festlegung des Arbeitsentgelts.

Bei Art. 5 der Richtlinie waren die Dinge komplexer, weil hier der Mindestlohn direkt angesprochen ist. Die Mitgliedstaaten müssen über klare Kriterien verfügen, die zur Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne beitragen. Würde man die „Angemessenheit“ als unionsrechtliches Kriterium verstehen, wäre Art. 153 Abs. 5 AEUV eindeutig verletzt, weil die Höhe des Mindestlohns dann letztlich vom Unionsrecht bestimmt würde. Der Gerichtshof sieht ihn jedoch mit Rücksicht auf zahlreiche Bezugnahmen auf „nationale Gepflogenheiten“ als Begriff an, der inhaltlich von den Mitgliedstaaten ausgefüllt wird (Rn.90). Anders war bei den vier Kriterien zu entscheiden, die Art. 5 Abs. 2 der Richtlinie für die Festlegung des Mindestlohns vorsieht: Kaufkraft des gesetzlichen Mindestlohns unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, allgemeines Niveau der Löhne und ihre Verteilung, Wachstumsrate der Löhne und langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen. Auch wenn die Nationalstaaten weitere Kriterien hinzufügen können, wird hier auf die Höhe des Mindestlohns Einfluss genommen; ein unmittelbarer Eingriff liegt vor (Rn.96). Auch die Bezugnahme auf Abs. 2 in Abs. 1 Satz 5 ist damit hinfällig.

unterwerfen. Wenn die Richtlinie in Art. 5 Abs. 3 vorschreibt, dass dessen Anwendung nicht zu einer Absenkung des Mindestlohns führen darf, so ist dies eine inhaltliche Vorgabe, die einen unmittelbaren Eingriff in die Bestimmung des Entgelts darstellt und deshalb gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV verstößt (Rn.98).

Alle weiteren Bestimmungen bleiben unbeanstandet.

III. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten für „Arbeitsbedingungen“ von dem Kompetenzausschluss nach Art. 153 Abs. 5 AEUV in Bezug auf das Koalitionsrecht

Angesichts der in Art. 4 der Richtlinie vorgesehenen „Förderung“ von Tarifverhandlungen stellte sich die Frage, ob diese als Teil des „Koalitionsrechts“ nach Art. 153 Abs. 5 AEUV anzusehen sind. Der EuGH benennt zahlreiche Bestimmungen, in denen zwischen dem Recht auf Zusammenschluss und der Betätigungsform „Kollektivverhandlungen“ unterschieden wird, Dazu zählt Art. 153 selbst, der in Abs. 1 Buchst. f als Kompetenzbereich der Union die „Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung“ nennt. „Koalitionsrecht“ und „Kollektivverhandlungen“ sind in Art. 156 AEUV gleichfalls nebeneinander genannt. Auch in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989, auf die in Art. 151 Abs. 1 AEUV Bezug genommen wird, nehmen dieselbe Unterscheidung vor. Daraus schließt der EuGH zu Recht, dass die Koalitionsfreiheit (nur) das Recht auf Zusammenschluss, auf Beitritt und auf Auflösung umfasst, nicht aber die Betätigungsform „Tarifverhandlungen“ (Rn.115).

Auch hier gilt ähnlich wie beim Arbeitsentgelt der Grundsatz, dass nicht jede unionsrechtliche Maßnahme, die irgendwie mit der Koalitionsfreiheit zusammenhängt, von 153 Abs. 5 AEUV erfasst ist. Vielmehr muss ein unmittelbarer Eingriff vorliegen (Rn.116). Die in Art. 4 Abs. 1 vorgesehenen Förderungsmaßnahmen stellen schon keinen „Eingriff“ dar (Rn.121, 123). Auch Art. 4 Abs. 2 enthält keinen Eingriff, da er keine Erhöhung des Deckungsgrades, sondern nur bestimmte Bemühungen verlangt (Rn.126).

IV. Probleme der Rechtsgrundlage

Der klagende Mitgliedstaat Dänemark brachte zusätzlich noch eine Hilfsargumentation vor. Auch wenn kein Verstoß gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV vorliege, sei die Richtlinie fehlerhaft erlassen worden. Sie könne nämlich nicht nur auf Art. 153 Abs. 1 Buchst. b („Arbeitsbedingungen“), sondern müsse auch auf Art. 153 Abs. 1 Buchst. f AEUV („kollektive Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen“) gestützt werden, da sie gleichermaßen das dort genannte Ziel verfolge. Sie auf beide Rechtsgrundlagen zu stützen, sei jedoch nicht zulässig, weil sich das Gesetzgebungsverfahren in beiden Fällen unterscheide: Buchstabe b verlange nur eine qualifizierte Mehrheit im Rat, während Buchstabe f Einstimmigkeit voraussetze. Dem hielt der EuGH entgegen, dass der Schwerpunkt der Richtlinie auf den „Arbeitsbedingungen“ liege; die Förderung der Tarifverhandlungen sei nur ein Mittel zum Zweck; die hauptsächliche Zielsetzung liege im Bereich der Arbeitsbedingungen.

C. Kontext der Entscheidung

Die Entscheidung des EuGH verdient im Ergebnis Zustimmung. Auch die Begründung überzeugt, wenngleich bisweilen ein etwas knapperer Stil und eine Konzentration auf das Wesentliche möglich wäre. Nicht alle 147 Randnummern sind für die Argumentation unerlässlich. So besteht etwa kein Anlass, auf das Prinzip der Einzelermächtigung zurückzugreifen, da es in der Sache nicht um eine potentiell usurpierte Zuständigkeit ging, sondern nur über die Tragweite der Ausnahmebestimmung des Art. 153 Abs. 5 AEUV zu befinden war. Der Grund, weshalb es diese Bestimmung gibt, wird nur sehr formelhaft, fast tautologisch umschrieben. In der Sache geht es bei Vergütung, Koalitionsfreiheit und Arbeitskampf um einen „Kernbereich“ der nationalen Wirtschaftsverfassung, der viel stärker als etwa Vorschriften über die Ordnung des Gütermarkts (GWB, UWG) in der nationalen Tradition verankert sind. Der EuGH hat dem voll Rechnung getragen, indem die Einflussmöglichkeiten der Union eng bestimmt wurden, ohne deshalb die Ausnahme des Art. 153 Abs. 5 zu verabsolutieren.

D. Auswirkungen für die Praxis

Die Mindestlohnrichtlinie bleibt als solche mit fast allen Bestimmungen bestehen. Dies mag man begrüßen. Auf der anderen Seite liegt die Frage nahe, wo sie überhaupt Wirkungen entfaltet. Der Spielraum der Mitgliedstaaten bleibt fast unbegrenzt. Ob sie überhaupt einen Mindestlohn einführen und nach welchen Kriterien dieser bestimmt wird, bleibt weiter ihnen überlassen. Was den tariflichen Mindestlohn angeht, so gibt es keine Vorgabe der Art, dass die „Mindestlohntarife“ für allgemeinverbindlich erklärt werden müssten. Es reichen auch ganz normale Tarifverträge, von denen im Verhältnis zu nicht tarifgebundenen Arbeitnehmern jederzeit abgewichen werden kann. Angesichts dieser Unbestimmtheiten spielt es auch keine Rolle, dass die auf Art. 153 Abs. 1 AEUV gestützten Nomen im Grundsatz auch arbeitnehmerähnliche Personen erfassen (EuArbRK/Franzen, AEUV Art. 153 Rn.8 ff.); die Schaffung eines Mindestlohns auch für sie lässt sich mit Hilfe der Richtlinie nicht bewerkstelligen.

Eine gewisse Wirkung kann man eventuell von dem Aktionsplan nach Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie erwarten. Wenn eine Regierung ein „Maßnahmenpaket“ mit „klarem Zeitplan“ vorlegt, fällt es politisch schwer, sich mit ein paar Deklarationen zu begnügen, die das Nichtstun hinter wohlklingenden Worten verbergen. Der Optimismus wird allerdings gedämpft, wenn man bedenkt, dass der Aktionsplan schon vor rund zwei Jahren hätte aufgestellt werden müssen.