

Antrag

**der Abgeordneten Norbert Kleinwächter, René Springer, Siegbert Droese,
Dr. Michael Esendiller, Martin Hebner, Jörn König, Jürgen Pohl, Uwe Schulz,
Dr. Dirk Spaniel, Dr. Harald Weyel und der Fraktion der AfD**

**zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union**

KOM(2020) 682 endg.; Ratsdok. 12477/20

**hier: Begründete Stellungnahme gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum
Vertrag von Lissabon (Grundsätze der Subsidiarität und der
Verhältnismäßigkeit)**

**Unvereinbarkeit des Richtlinienentwurfs des Europäischen Parlaments und
des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union mit
dem Subsidiaritätsprinzip**

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Kenntnis der Drucksache KOM(2020) 682 endg. nimmt der Bundestag folgende EntschlieÙung gemäß Protokoll Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon i. V. m. § 11 des Integrationsverantwortungsgesetzes an, mit der er die Verletzung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit rügt:

„1. Der Vorschlag im Unionsdokument KOM(2020) 682 endg. über die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ verletzt nach Auffassung des Deutschen Bundestages die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2 zum Vertrag von Lissabon.

2. Der Deutsche Bundestag bittet seinen Präsidenten, diesen Beschluss der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union zu übermitteln.“

Berlin, den 15. Dezember 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Nach Auffassung der EU-Kommission sind viele Arbeitnehmer in der EU nicht durch angemessene Mindestlöhne geschützt. In den meisten Mitgliedstaaten mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen sind diese – im Vergleich zu anderen Löhnen oder um ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten – zu niedrig, trotz ihrer Erhöhung in den letzten Jahren. Die nationalen gesetzlichen Mindestlöhne lägen in beinahe allen Mitgliedstaaten unter 60 % des Bruttomedianlohns und/oder 50 % des Bruttodurchschnittslohns. Darüber hinaus seien bestimmte Arbeitnehmergruppen vom Schutz der nationalen gesetzlichen Mindestlöhne ausgenommen. In Mitgliedstaaten mit einer hohen tarifvertraglichen Abdeckung sei der Anteil der Geringverdienenden tendenziell niedrig und die Mindestlöhne hoch. Jedoch auch in Mitgliedstaaten, die sich ausschließlich auf Tarifverhandlungen stützen, hätten einige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer keinen Zugang zum Mindestlohnschutz. Vor diesem Hintergrund solle mit der vorgeschlagenen Richtlinie sichergestellt werden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden, die ihnen am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Zur Verwirklichung dieses allgemeinen Ziels könne mit der vorgeschlagenen Richtlinie ein Rahmen zur Verbesserung der Angemessenheit der Mindestlöhne und des Zugangs der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Mindestlohnschutz geschaffen werden.

Als Rechtsgrundlage des Vorschlags benennt die EU-Kommission Art. 153 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen – innerhalb der Grenzen des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Absatz 3 und 4 EUV) – unterstützt und ergänzt. Der Vorschlag enthalte keine Maßnahmen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Höhe des Arbeitsentgelts. Die Grenzen, die den Maßnahmen der Union durch Artikel 153 Absatz 5 AEUV gesetzt sind, würden daher voll und ganz gewahrt.¹

Diverse Mitgliedstaaten erklärten bereits ausdrückliche Subsidiaritäts- bzw. Parlamentsvorbehalte.

1. Überschreitung der Regelungskompetenz

Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in den Verträgen zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele übertragen haben. Alle der Union nicht in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten (Art. 5 Absatz 2 EUV). Der Erlass von Bestimmungen nach Artikel 153 Absatz 2 AEUV ist ausgenommen für solche über das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht.

Unter dem Entgelt sind nach Art. 157 Absatz 2 AEUV die üblichen Grund- oder Mindestlöhne und -gehälter sowie alle sonstigen Vergütungen zu verstehen, die der Arbeitgeber aufgrund des Dienstverhältnisses Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern unmittelbar oder mittelbar in bar oder in Sachleistungen zahlt. Die Übertragung dieser Definition auf Art. 153 Absatz 5 AEUV würde die Union in ihrem Handlungsspielraum massiv einschränken und der EuGH daher möglicherweise zu einer eher engen Auslegung tendieren.² Gleichwohl betrifft die Festlegung des Arbeitsentgelts (mittel- wie unmittelbar) einen integralen Bestandteil eines stabilen, leistungsgerechten Sozialsystems, welches in die nationale Verantwortung gehört. Folgt man dieser Sichtweise, wäre die mit

¹KOM(2020) 682 endg.; Ratsdok.12477/20

²vgl. Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, Kommentar zu Art. 153 Absatz 5 AEUV

dem Richtlinienvorschlag geforderte erhebliche Kompetenzabgabe im Bereich der Sozialpolitik an die EU abzulehnen und Art. 153 Absatz 5 AEUV nach Ansicht der Antragsteller entsprechend weit auszulegen.

a) Regelungsgegenstand des Richtlinienvorschlags:

Art. 4 Nr. 1 a und b, Nr. 2:

- Maßnahmen zur „Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung auf sektoraler oder branchenübergreifender Ebene zu führen“ und zur „Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern“, die zur Erhöhung der „tarifrechtlichen Abdeckung“ und „in Absprache mit den Sozialpartnern“ erfolgen sollen, sowie
- der Gewährleistung eines Rahmens für die Schaffung der „Voraussetzungen für Tarifverhandlungen (...)“ entweder durch Erlass eines Gesetzes nach Anhörung der Sozialpartner oder durch eine Vereinbarung mit diesen“, sowie der Erstellung „eines Aktionsplans zur Förderung von Tarifverhandlungen“.

Art. 5 Nr.1:

- Maßnahmen, „um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne anhand von Kriterien festgelegt und aktualisiert werden, die die Angemessenheit dieser Löhne fördern und dem Ziel angemessener Arbeits- und Lebensbedingungen, des sozialen Zusammenhalts und der Aufwärtskonvergenz entsprechen“
- wobei nach Art. 5 Nr. 1., Satz 2, Nr. 2 bis 5 „diese Kriterien im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten entweder in den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften, in Beschlüssen der zuständigen Stellen oder in dreiseitigen Vereinbarungen“ festgelegt sein sollen,
- diese „nationalen Kriterien (...)“ mindestens die (...) Aspekte Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten sowie der Steuer- und Sozialabgaben, das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung, die Wachstumsrate der Bruttolöhne, Entwicklung der Arbeitsproduktivität, umfassen sollen.
- Ferner sollen die Mitgliedstaaten bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne Richtwerte zugrunde legen, „wie sie auf internationaler Ebene üblich sind“, „Maßnahmen ergreifen“, „um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne regelmäßig und rechtzeitig aktualisiert werden, damit ihre Angemessenheit gewahrt bleibt“ sowie „Beratungsgremien“ einrichten, „die die zuständigen Stellen in Fragen des gesetzlichen Mindestlohns beraten“.

Fasst man die im Richtlinienentwurf enthaltenen Rahmenbedingungen für einen angemessenen Mindestlohn zusammen, wird klar, dass sich die Mitgliedstaaten einer mittelbaren Festlegung des Mindestlohns unterwerfen müssten. Zudem wird der EuGH in seiner mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit folgenden Rechtsprechung zur Auslegung der Richtlinie – insbesondere hinsichtlich „angemessener“ Kriterien für Festlegung – die Auslegungsspielräume der Mitgliedstaaten immer weiter einschränken. Dies darf bei der Bewertung mittelbarer Auswirkungen zunächst nicht verbindlich wirkender Bestimmungen keinesfalls außer Acht gelassen werden.

b) Bewertung

Die im Richtlinienvorschlag enthaltenen Bestimmungen führen zu einer mittelbaren Festlegung der Höhe des Arbeitsentgelts. Demzufolge ist der Erlass der Richtlinie nach Art. 153 Absatz 5 AEUV unzulässig. Die Union würde ihre Regelungskompetenz überschreiten.

2. Verletzung des Subsidiaritätsprinzips

Nach Art. 153 Absatz 2 i. V. m. Art. 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen. Sie ist unter Wahrung des Subsidiaritätsprinzips Art. 5 Abs. 3 EUV dazu befugt, durch Richtlinien Mindeststandards zu erlassen (Art. 153 Abs. 1 Buchstabe b AEUV). Nach Art. 5 Absatz 3 AEUV darf die Union nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können (sog. negative Komponente), sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind (sog. positive Komponente). Im Übrigen ist Art. 5 Absatz 4 AEUV in Verbindung mit Art. 5 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Danach dürfen die Maßnahmen der Union nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen. Ferner sind die Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit zu begründen.

- a) Keine ausreichende Verwirklichung auf Seiten der Mitgliedstaaten – bessere Verwirklichung der Ziele auf Unionsebene

Nach Ansicht der EU-Kommission sind Arbeitnehmer in einem Großteil der Mitgliedstaaten von unzulänglicher Angemessenheit und/oder Lücken beim Mindestlohnschutz betroffen. Aufgrund anhaltender Abnahme von Tarifverhandlungen und zunehmender Polarisierung der Arbeitsmärkte sei zukünftig von einer Steigerung der davon betroffenen Arbeitnehmer auszugehen. Obwohl mehrere Mitgliedstaaten Schritte zur Verbesserung ihrer Mindestlohnsysteme unternommen hätten, würden die nationalen Maßnahmen nicht ausreichen, um diese Probleme anzugehen. Ferner seien nach Einschätzung der EU-Kommission einzelne Länder kaum geneigt, Verbesserungen bei den Mindestlöhnen anzustreben, da sie dies als ungünstig für ihre externe Kostenwettbewerbsfähigkeit einschätzen könnten. Maßnahmen auf EU-Ebene würden die Systeme zur Festlegung von Mindestlöhnen wirksamer stärken als dies durch nationales Vorgehen möglich sei. Zudem würden die vorgeschlagenen EU-Maßnahmen dazu beitragen, gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu gewährleisten, da sie den Abbau großer Unterschiede bei der Abdeckung und Angemessenheit von Mindestlöhnen unterstützen, die nicht durch die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Bedingungen gerechtfertigt sind. Diesen Argumenten entgegen zu stellen ist, dass in allen Mitgliedstaaten der EU Mindestlöhne existieren. Die Mitgliedstaaten sind danach sehr wohl dazu in der Lage, die Festlegung von Mindestlöhnen im Rahmen nationalstaatlicher Maßnahmen die Festlegung angemessener Mindestlöhne zu betreiben.

- b) Verhältnismäßigkeit

Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der verfolgten Ziele erforderliche Maß hinausgehen, vgl. Art. 5 Absatz 4 EUV. Auch im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit trifft die EU-Kommission die Begründungspflicht aus Art. 5 des Protokolls (Nr. 2). Das heißt, die vorgeschlagenen Maßnahmen müssen mit Blick auf die Zielerreichung geeignet, erforderlich und angemessen sein.

- Geeignetheit

Geeignet ist eine Maßnahme, wenn anzunehmen ist, dass sie den erstrebten Erfolg herbeiführt oder doch wenigstens fördert. Vorausgesetzt wird dabei, dass die Maßnahme überhaupt einen Zweck verfolgt, also nicht willkürlich ergeht, und dass die Verfolgung dieses Zwecks rechtlich zulässig ist. Als Ziele werden angeführt, durch angemessene Mindestlöhne ein menschenwürdiges Leben für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu sichern, die Binnennachfrage zu unterstützen, die Anreize für die Erwerbstätigkeit zu erhöhen, die Armut trotz Erwerbstätigkeit und die Ungleichheit am unteren Ende der Lohnskala zu verringern, zur sozialen Aufwärtskonvergenz beizutragen sowie die Geschlechtergleichstellung zu fördern, da mehr Frauen als Männer den Mindestlohn beziehen.

Der Richtlinienentwurf gibt zumindest Kriterien zur Bewertung der Angemessenheit der Mindestlöhne vor und zielt auf eine Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung, womit er als grundsätzlich geeignet bezeichnet werden kann, um den oben genannten Zielen Rechnung zu tragen.

- Erforderlichkeit

Erforderlich ist eine EU-Maßnahme, wenn es keine gleichermaßen effektiven Regelungsalternativen gibt, die die mitgliedstaatlichen Handlungsmöglichkeiten weniger beschneiden würden. Nach einem „Prinzip des schonendsten Ausgleichs“ ist das am wenigsten beeinträchtigende Mittel zu wählen, das für die Erreichung der gesetzten Ziele noch ausreicht. Dies betrifft die Bindungswirkung (z. B. Empfehlung vor Richtlinie, Richtlinie vor Verordnung) und die Regelungsdichte (Grundsatzbestimmung, Kooperationsregeln, Fördermaßnahmen, Mindestvorschriften). Generell ist zu prüfen, inwieweit ohne Gefährdung des unionalen Ziels den Mitgliedstaaten Spielräume gegeben werden können. Es ist insbesondere zu fragen, ob nicht gleichermaßen effektive Regelungsalternativen bestehen, die die mitgliedstaatlichen Handlungsmöglichkeiten weniger beschneiden.

Regelungsalternativen bestehen. Diese hat die EU-Kommission im Vorfeld geprüft. In Betracht kamen nicht nur eine Richtlinie, sondern auch eine Empfehlung des Rates und eine Kombination aus Richtlinie und Empfehlung. Wie bereits dargestellt, bestehen erhebliche Zweifel hinsichtlich der Ermächtigungsgrundlage. Ferner ist zu konstatieren, dass die Mitgliedstaaten selbst in der Lage sind, angemessene Mindestlöhne festzulegen. Führt diese offenkundig zu Benachteiligungen oder Wettbewerbsverzerrungen, könnte neben den vorgenannten Regelungsinstrumenten auch an den Einsatz von Sanktionsmechanismen gedacht werden. In erster Linie wäre aber der Empfehlung der Vorrang einzuräumen.

– Angemessenheit

Eine Maßnahme ist angemessen, wenn bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleibt. Maßgebliche Gesichtspunkte für die Eingriffsintensität im Rahmen der Angemessenheit, d. h. bei der Frage, ob mögliche Nachteile außer Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen, sind neben der Regelungsdichte auch die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten, der mit der Umsetzung des Änderungsvorschlags einherginge.

