



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag

Unterabteilung Europa
Fachbereich Europa

Sachstand

Zur Rechtsverbindlichkeit der Mindestlohnrichtlinie (EU) 2022/2041
Analyse hinsichtlich der Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen
zur Förderung von Tarifverhandlungen

Zur Rechtsverbindlichkeit der Mindestlohnrichtlinie (EU) 2022/2041

Zur Rechtsverbindlichkeit der Mindestlohnrichtlinie (EU) 2022/2041 Analyse hinsichtlich der Pflicht zur Aufstellung von Aktionsplänen zur Förderung von Tarifverhandlungen

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 057/23
Abschluss der Arbeit: 3. November 2023
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Allgemein: Richtlinien als Umsetzungspflichten begründende Rechtsakte	5
3.	„Durchführung“ als besondere Form der Richtlinienumsetzung	5
4.	Zusammenfassung	7

1. Einleitung

Der Fachbereich Europa wurde mit der Analyse eines bestimmten Aspekts der Rechtsverbindlichkeit der Richtlinie (EU) 2022/2041¹ (Mindestlohnrichtlinie) beauftragt.² Der Auftraggeber fragt nach der Bedeutung der den Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 2 Sätze 2 ff. i.V.m. Art. 17 Abs. 3 Satz 2 Mindestlohnrichtlinie eröffneten Möglichkeit, Aktionspläne zur Förderung von Tarifverhandlungen von den Sozialpartnern aufstellen zu lassen. Diese Aufstellung der Aktionspläne durch Sozialpartner wird im Normtext als „Durchführung“, nicht – wie im Richtlinienkontext üblich – als „Umsetzung“ bezeichnet.

Art. 4 Abs. 2 Sätze 1 bis 4 Mindestlohnrichtlinie bestimmen:

„Darüber hinaus legt jeder Mitgliedstaat, in dem die tarifvertragliche Abdeckung unterhalb einer Schwelle von 80 % liegt, einen Rahmen fest, der die Voraussetzungen für Tarifverhandlungen schafft, entweder durch Erlass eines Gesetzes nach Anhörung der Sozialpartner oder durch eine Vereinbarung mit diesen. Dieser Mitgliedstaat erstellt außerdem einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen. Der Mitgliedstaat erstellt den Aktionsplan nach Anhörung der Sozialpartner oder im Einvernehmen mit ihnen oder, auf gemeinsamen Antrag der Sozialpartner, nach Maßgabe der Einigung der Sozialpartner. Der Aktionsplan enthält einen klaren Zeitplan und konkrete Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung unter uneingeschränkter Achtung der Autonomie der Sozialpartner.“

Der mit „Umsetzung und Durchführung“ überschriebene Art. 17 Mindestlohnrichtlinie sieht in Abs. 1 Satz 1 vor:

„Die Mitgliedstaaten treffen die Maßnahmen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie binnen 15. November 2024 nachzukommen.“

Art. 17 Abs. 3 Mindestlohnrichtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten ergreifen gemäß ihren nationalen Rechtsvorschriften und im Einklang mit ihren nationalen Gepflogenheiten geeignete Maßnahmen, um eine wirksame Einbeziehung der Sozialpartner bei der Durchführung dieser Richtlinie sicherzustellen. Hierzu können sie die Sozialpartner ganz oder teilweise mit der Durchführung, einschließlich der Aufstellung des Aktionsplans gemäß Artikel 4 Absatz 2, betrauen, sofern die Sozialpartner dies gemeinsam beantragen. Dabei unternehmen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Schritte,

1 Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, [ABl. L 275, 25. Oktober 2022, S. 33](#).

2 Es wird in diesem Sachstand insbesondere nicht analysiert, ob und inwieweit im deutschen Recht konkret (gesetzgeberischer) Handlungsbedarf besteht, um den Vorgaben der Mindestlohnrichtlinie gerecht zu werden. Vgl. insofern die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf beim Mindestlohngesetz auf der Grundlage des konsentierten Entwurfs einer EU-Mindestlohnrichtlinie – Ausgewählte Aspekte, [WD 6 - 3000 - 051/22](#), 22. September 2022, S. 11, 12, 16, die zu der Einschätzung kommt, dass der zum Zeitpunkt der Ausarbeitungserstellung begutachtete Richtlinienentwurf hinsichtlich der Festlegung eines gesetzlichen Mindestlohns i.S.v. Art. 5 Abs. 1 und des Rahmens für Tarifverhandlungen i.S.v. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 in Deutschland keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf auslöse.

um sicherzustellen, dass die in dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen jederzeit eingehalten werden.“

2. Allgemein: Richtlinien als Umsetzungspflichten begründende Rechtsakte

Allgemein gilt, dass eine Richtlinie gemäß Art. 288 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, wobei den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlassen bleibt.

Richtlinien verpflichten also zunächst³ nur die Mitgliedstaaten. Die einer Richtlinie enthaltenen Vorgaben müssen durch die Mitgliedstaaten binnen einer in der Richtlinie festgelegten Frist durch geeignete nationale Maßnahmen realisiert werden. Man spricht hier von der **Umsetzung der Richtlinie** binnen einer bestimmten Umsetzungsfrist.⁴

3. „Durchführung“ als besondere Form der Richtlinienumsetzung

Art. 17 Mindestlohnrichtlinie verwendet – bereits in der Artikelüberschrift – neben dem Begriff der Umsetzung zusätzlich den Begriff der „**Durchführung**“, wobei die in Art. 17 Abs. 1 Satz 1 Mindestlohnrichtlinie normierte Pflicht der Mitgliedstaaten, der Richtlinie „nachzukommen“ allgemein gehalten ist, also nicht zwischen „Umsetzung“ und „Durchführung“ differenziert.

Hinsichtlich des Begriffs der Durchführung ist darauf zu verweisen, dass die Mindestlohnrichtlinie ein Rechtsakt der EU-Sozialpolitik ist (vgl. Art. 151 ff. AEUV), der sich auf die Rechtsgrundlage des Art. 153 Abs. 2 Buchst. b, Art. 153 Abs. 1 Buchst. b AEUV stützt.⁵ In diesem Artikel wird der **Begriff der Durchführung in Art. 153 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV** verwendet. Danach kann ein Mitgliedstaat „den Sozialpartnern auf deren gemeinsamen Antrag die **Durchführung** von aufgrund des Absatzes 2 angenommenen Richtlinien [...] übertragen“ (Hervorhebung durch Bearbeitende).

Art. 153 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV sieht für den Fall der Übertragung an die Sozialpartner vor:

„In diesem Fall vergewissert sich der Mitgliedstaat, dass die Sozialpartner spätestens zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Richtlinie umgesetzt [...] sein muss, im Wege einer Vereinbarung die erforderlichen Vorkehrungen getroffen haben; dabei hat der Mitgliedstaat alle erforderlichen

3 Unter gewissen Voraussetzungen können hinreichend bestimmte und unbedingte Regelungen einer Richtlinie im Fall der Nicht- oder Falschumsetzung auch Direktwirkung entfalten, siehe etwa EuGH, Urteil vom 24. Januar 2012, Rs. C-282/10, Dominguez, Rn. 33 ff.; Urteil vom 4. Dezember 1974, Rs. 41/74, Van Duyn/Home Office, Rn. 12; vgl. zur Übersicht *Gundel*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar, 1. Aufl. 2017, Art. 288 AEUV, Rn. 38 ff.

4 Vgl. zum Ganzen einschließlich der grundsätzlich als geeignet anerkannten mitgliedstaatlichen Handlungsformen zur Richtlinienumsetzung etwa: *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 288 AEUV, Rn. 24 ff.

5 Vgl. Präambel der Mindestlohnrichtlinie sowie zu den Zielen und Gründen der Richtlinie: Erwägungsgründe (ErwG) 1 ff, insbesondere ErwG 16 bis 18.

Maßnahmen zu treffen, um jederzeit gewährleisten zu können, dass die durch diese Richtlinie [...] vorgeschriebenen Ergebnisse erzielt werden“.

Aus Art. 153 Abs. 3 AEUV geht damit hervor, dass die **Durchführung eine besondere Form der Richtlinienumsetzung** ist, die die Mitgliedstaaten **nicht von ihrer Verantwortung entbindet, die vollständige Realisierung der jeweiligen Richtlinie zu gewährleisten**. Mitgliedstaaten können sich ihrer Umsetzungspflicht also nicht durch eine Übertragung auf die Sozialpartner entledigen, sondern müssen weiterhin die Wahrung der Umsetzungsfrist und die Gewährleistung der durch die Richtlinie vorgeschriebenen Ergebnisse sicherstellen.⁶

Sowohl der Wortlaut als auch die Systematik des Art. 17 Mindestlohnrichtlinie sprechen dafür, dass es sich bei dieser um eine sekundärrechtliche Normierung der Richtlinienumsetzung i.S.v. Art. 153 Abs. 3 AEUV handelt. Denn zum einen enthält Art. 17 Abs. 3 Satz 3 Mindestlohnrichtlinie eine mit Art. 153 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV vergleichbare Vorgabe, nach der die Mitgliedstaaten im Fall der Betrauung der Sozialpartner mit der Aktionsplanerstellung „alle erforderlichen Schritte [ergreifen], um sicherzustellen, dass die in dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen jederzeit eingehalten werden.“ Zum anderen bezieht sich die in Art. 17 Abs. 1 Mindestlohnrichtlinie normierte Frist nicht nur auf die „Umsetzung“, sondern allgemein auf die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Richtlinie in ihrem nationalen Recht zu realisieren. Zudem schließt die in Art. 17 Abs. 2 Mindestlohnrichtlinie normierte Pflicht der Mitgliedstaaten, die Kommission über die wichtigsten, im Sachbereich der Mindestlohnrichtlinie erlassenen Vorschriften zu unterrichten, gemäß Art. 17 Abs. 4 Mindestlohnrichtlinie die Pflicht ein, eine etwaige Beteiligung der Sozialpartner an der Durchführung der Richtlinie darzulegen.

All dies spricht dafür, dass die in **Art. 17 Abs. 1 Satz 1 Mindestlohnrichtlinie normierte Pflicht** der Mitgliedstaaten „dieser Richtlinie binnen 15. November 2024 nachzukommen“ **unabhängig davon gilt**, ob sie selbst Maßnahmen zur Umsetzung ergreifen oder **ob sie die Durchführung – als spezielle Form der Richtlinienumsetzung – den Sozialpartnern übertragen**. Weitere Erkenntnisse über die zutreffende Richtlinienauslegung könnten sich zukünftig gegebenenfalls aus der Arbeit der Expertengruppe zur Umsetzung Mindestlohnrichtlinie ergeben.⁷ Abschließend könnte Auslegungsfragen nur der Europäische Gerichtshof (EuGH) entscheiden.

6 Vgl. zum Ganzen: EuGH, Urteil vom 11. Februar 2010, Rs. C-405/08, Ingeniørforeningen i Danmark, Rn. 34 ff.; Urteil vom 25. Oktober 1988, Rs. 312/86, Rn. 21 ff.; Urteil vom 10. Juli 1986, Rs. 235/84, Kommission/Italien, Rn. 20; Urteil vom 30. Januar 1985, Rs. 143/83, Kommission/Dänemark, Rn. 8 sowie *Krebber*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 153 AEUV, Rn. 33 ff., der u.a. auf den Ursprung dieser Umsetzungsmodalität in der Rechtsprechung des EuGH verweist; *Langer*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. 2015, Art. 153 AEUV, Rn. 67 f., der insofern von der „Rechtaufsicht der Mitgliedstaaten“ bzw. einer „Garantiefunktion für die auf die Sozialpartner übertragene Durchführung der Richtlinien“ spricht; *Rebhahn/Reiner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 153 AEUV, Rn. 89 f.; *Benecke*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 78. EL 2023, Art. 153 AEUV, Rn. 12.

7 Siehe: Register der Expertengruppen der Kommission und anderer ähnlicher Einrichtungen, Commission Expert Group on Transposition of directive 2022/2041 on adequate minimum wages (E03893), abrufbar unter ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=de&groupID=3893.

4. Zusammenfassung

Es sprechen gute Gründe dafür, dass die Mindestlohnrichtlinie insofern rechtsverbindlich ist, als Mitgliedstaaten – sofern diese eine Aktionsplanerstellung gemäß Art. 4 Abs. 2 Satz 2 ff., Art. 17 Abs. 3 Satz 2 Mindestlohnrichtlinie im Einklang mit ihrem nationalen Recht⁸ den Sozialpartnern übertragen – zu gewährleisten haben, dass die Sozialpartner die erforderlichen Schritte ergreifen, damit der in Art. 17 Abs. 1 Mindestlohnrichtlinie normierten Pflicht entsprochen wird.

Insofern ist zu beachten, dass die mitgliedstaatliche Pflicht zur (Gewährleistung einer) Aktionsplanerstellung von vornherein nur für solche Mitgliedstaaten besteht, deren tarifvertragliche Abdeckung unter 80% liegt (vgl. Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Mindestlohnrichtlinie). Inhaltlich geht es zudem nicht darum, eine bestimmte höhere tarifvertragliche Abdeckung zu erreichen. Um die Tarifautonomie zu wahren (vgl. Art. 1 Abs. 4 Mindestlohnrichtlinie) sind vielmehr lediglich die in Art. 4 Abs. 2 Satz 3 ff. Mindestlohnrichtlinie normierten Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen zu ergreifen (vgl. ErwG 25 Mindestlohnrichtlinie).

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass Dänemark gegen die Mindestlohnrichtlinie Nichtigkeitsklage i.S.v. Art. 263 AEUV beim EuGH eingereicht hat. Darin wird u.a. geltend gemacht, dass Art. 4 Abs. 2 Mindestlohnrichtlinie in die Festsetzung des Lohnniveaus in den Mitgliedstaaten eingreife und das Koalitionsrecht beträfe. Dies verstoße gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV, demzufolge sich die sozialpolitische Unionskompetenz u.a. nicht auf das Arbeitsentgelt und das Koalitionsrecht erstreckt.⁹ Klagen beim EuGH entfalten gem. Art. 278 AEUV grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung. Während des Verfahrens gilt die aus Art. 17 Abs. 1 Mindestlohnrichtlinie folgende Pflicht, der Richtlinie nachzukommen, – vorbehaltlich einer Aussetzung durch den EuGH – also fort. Sollte der EuGH die Rechtsauffassung Dänemarks hinsichtlich Art. 4 Abs. 2 Mindestlohnrichtlinie teilen, würden die hieraus resultierenden Pflichten hingegen – im vom EuGH tenorierten Umfang – entfallen.¹⁰

8 Vgl. etwa *Rebhahn/Reiner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019, Art. 153 AEUV, Rn. 89, dazu, dass die Übertragung nur zulässig ist, wenn die Sozialpartner nach nationalem Recht zur Durchführung in der Lage sind.

9 Siehe die Veröffentlichung nach Art. 21 Abs. 4 der VerfO des EuGH: Rs. C-19/23: Klage, eingereicht am 18. Januar 2023 – Königreich Dänemark/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, [ABl. C 104. 20. März 2023, S. 17](#). Dazu: *Franzen*, Nichtigkeitsklage des Königreichs Dänemark gegen die EU-Mindestlohnrichtlinie 2022/2041, *EuZA* 2023, 361 (362); *Hartmann*, Der Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen – Bloßer Papiertiger oder Gefahr für die deutsche Tarifautonomie?, *EuZA* 2023, 121 (121 f.), stuft die Mindestlohnrichtlinie als ultra-vires-Akt ein. Vgl. zu Art. 4 Mindestlohnrichtlinie allgemein *Klumpp*, Mindestlohnrichtlinie EU 2022/2041 in Kraft, *ZESAR* 2023, 101 (109). Vgl. m.w.M. Stimmen zur grundgesetzlichen Bewertung: Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung, Gesetzgeberischer Anpassungsbedarf beim Mindestlohngesetz auf der Grundlage des konsentierten Entwurfs einer EU-Mindestlohnrichtlinie – Ausgewählte Aspekte, [WD 6 - 3000 - 051/22](#), 22. September 2022, S. 14 und 16, wo es heißt: „Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine staatliche Förderung der Tarifbindung im Wege der gesetzlichen Ausgestaltung der Koalitionsfreiheit dürften zu verneinen sein“.

10 Vgl. etwa *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 264 AEUV, Rn. 3 ff. zum grundsätzlich rückwirkenden Entfallen nichtig erklärter Rechtsakte.

Fachbereich Europa