



HESSISCHER LANDTAG

19. 01. 2020

Plenum

Antrag

Fraktion der AfD

Subsidiaritätsbedenken nach Art. 12b EUV – Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union; COM(2020) 682 final

Der Landtag wolle beschließen :

1. Der Landtag stellt fest, dass die Gesetzgebung zum Arbeitsentgelt sowie zur sozialen Sicherheit und zum sozialen Schutz von Arbeitnehmern i.S.d. Art. 153 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zuvorderst in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fällt. Die Rechtsetzungskompetenz der EU ist in diesem Bereich ausdrücklich auf eine lediglich „ergänzende und unterstützende“ Funktion begrenzt, was zuletzt durch das „Lissabonner Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2009 bekräftigt worden ist. Die Arbeits- und Sozialpolitik sind demnach integraler Bestandteil der nationalstaatlichen Verfassungssouveränität.
2. Der Landtag stellt fest, dass der Richtlinienvorschlag in den besonders sensiblen Bereich des Arbeitsentgelts eingreift, obwohl
 - a) der als Rechtsgrundlage für den Richtlinienvorschlag herangezogene Art. 153 AEUV nach Maßgabe des Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV keine Rechtsetzungskompetenz der EU für die Verabschiedung dieser Richtlinie normiert und
 - b) angesichts des Bestehens von Mindestlohnregelungen in sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten der Erlass der EU-Richtlinie „über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ unter Berücksichtigung des in Art.5 Abs. III EUV verankerten Subsidiaritätsprinzips unzulässig ist.Im Wege einer entsprechenden EU-Richtlinie wird unter anderem die Kompetenz der Mindestlohnkommission zur Anpassung des Mindestlohns in Deutschland ausgehebelt und damit auch die Tarifautonomie, welche grundgesetzlich verankert ist negiert und das Tarifvertragsgesetz berührt. Der Landtag sieht folglich das Subsidiaritätsprinzip und die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit als verletzt an.
3. Der Landtag bedauert ferner, dass der Bundesrat in seiner 998. Sitzung am 18. Dezember 2020 keine Stellungnahme gemäß Art. 12b EUV zum Richtlinienvorschlag beschlossen hat.
4. Der Landtag fordert die Landesregierung im Anbetracht der unter dem Punkt 1 bis 3 genannten Umstände auf, sich im Bundesrat nach Art. 6 Abs. 1 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit Art. 12b EUV in geeigneter Weise gegen den derzeitigen Richtlinienvorschlag einzusetzen und die vorgebrachten Bedenken bis zu einer Subsidiaritätsrüge mitzutragen.

Begründung:

Ausweislich der Begründung des in Rede stehenden Richtlinienvorschlages ist Art. 153 Abs. 1 Nr. b AEUV als Rechtsgrundlage für die Vorlage dieses Richtlinienvorschlages herangezogen worden (Seite 7 der Richtlinienbegründung). Ungeachtet der Frage, ob Regelungen über Mindestlöhne als Gegenstand der in Rede stehenden EU-Richtlinie überhaupt unter den Begriff der „Arbeitsbedingungen“ i.S.d. Art. 153 Abs. 1 Nr. b AEUV subsumiert werden können und Art. 153 Abs. 1 Nr. b AEUV somit eine dem Grunde nach einschlägige wie zulässige Rechtsgrundlage für den Erlass der „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ darstellt, unterfällt diese Richtlinie aus den folgenden Gründen dem in Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV

normierten Verbot für einen auf Basis des Art. 153 AEUV erfolgenden Erlass einer solchen Richtlinie:

Der in Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV getroffenen Ausschlussregelung zur Folge normiert Art. 153 AEUV keine Erlasskompetenz „für das Arbeitsentgelt“. Als sog. Negativkompetenz verbietet Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV folglich eine Verabschiedung von EU-Regelungen auf Grundlage des Art. 153 AEUV, welche das „Arbeitsentgelt“, d.h. schwerpunktmäßig die Festlegung eines Entgeltniveaus, zum Gegenstand haben. Von dieser Verbotswirkung umfasst sind u.a. mittelbare Lohnregulierungen, die den Bezugsrahmen des Arbeitsentgelts festlegen, sowie Regelungen des Verfahrens zur Bestimmung und Berechnung des Entgelts, zur Schaffung von Mitbestimmungstatbeständen zur Entgeltaushandlung, zur Valorisierung von Entgeltbestandteilen, für verbindliche Lohnleitlinien oder zur Festlegung eines Mindestentgelts, welches sich auf Basis eines nationalen Median- oder Durchschnittseinkommens berechnet. Derartige Regelungen über Verfahren der benannten Art sind mit Blick auf die in Art. 153 Abs. 5, Alt. 2 - 4 AEUV normierten Ausschlussregelungen als Ausdruck der Autonomie der Sozialpartner insbesondere dann von der Verbotswirkung nach Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV umfasst, wenn diese eine Einbeziehung von Sozialpartnern in die betreffenden Verfahren zum Gegenstand haben.

Der „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (COM (2020) 682)“ weist jedoch Regelungsinhalte der benannten Art auf. Die innerhalb des Richtlinienvorschlags erhobenen Forderungen belaufen sich wie folgt:

- a) Gemäß Art. 4 Abs. 1 a und b und Abs. 2 auf 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 soll, auf die 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 auf die Erstellung „eines Aktionsplans zur Förderung von Tarifverhandlungen“.
- b) Gemäß Art. 5 Abs. 1, S. 1 auf 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 Abs. 1, S. 2, und Abs. 2 - 5
 - aa) „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,
 - bb) diese „nationalen Kriterien [...] mindestens die [...] Aspekte: (a) die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten sowie der Steuer- und Sozialabgaben; (b) das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung; (c) die Wachstumsrate der Bruttolöhne; (d) Entwicklung der Arbeitsproduktivität“ umfassen sollen und
 - cc) die Mitgliedstaaten „bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne Richtwerte“ zugrunde legen sollen, „wie sie auf internationaler Ebene üblich sind“, „Maßnahmen ergreifen“ sollen, „um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne regelmäßig und rechtzeitig aktualisiert werden, damit ihre Angemessenheit gewahrt bleibt“, sowie „Beratungsgremien“ einrichten sollen, „die die zuständigen Stellen in Fragen des gesetzlichen Mindestlohns beraten“.
- c) Gemäß Art. 7 auf Maßnahmen, „um sicherzustellen, dass die Sozialpartner rechtzeitig und wirksam in die Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns einbezogen werden, unter anderem durch die Beteiligung an den in Artikel 5 Absatz 5 genannten Beratungsgremien, insbesondere in Bezug auf die Auswahl und Anwendung der in Artikel 5 Absätze 1 bis 3 genannten Kriterien und Richtwerte für die Bestimmung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns; die Aktualisierung der Höhe des Mindestlohns gemäß Artikel 5 Absatz 4; die Festlegung von Variationen und Abzügen bei den gesetzlichen Mindestlöhnen gemäß Artikel 6; die Erhebung von Daten und die Durchführung von Studien zur Unterrichtung der für die Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns zuständigen Stellen.“

Diese in Art. 4 Abs. 1 a und b und Abs. 2; Art. 5 Abs. 1. S. 1 und S. 2, Abs. 2 – 5; und Art. 7 aufgestellten Forderungen stellen Vorgaben über Verfahren zur Bestimmung des Entgelts bzw. zur Schaffung von Mitbestimmungstatbeständen zur Entgeltaushandlung dar; zudem ist in Art. 4 Abs. 1 a – b und Abs. 2 sowie durch Art. 7 eine Einbeziehung der Sozialpartner in die betreffen-

den Verfahren explizit vorgesehen. Des Weiteren sind Regelungen zum Verfahren zur Bestimmung des Entgelts, zur Valorisierung von Entgeltbestandteilen, für verbindliche Lohnleitlinien bzw. zur Festlegung eines Mindestentgelts, welches sich auf Basis eines nationalen Median- oder Durchschnittseinkommens berechnet, in den in Art. 5 Abs. 1 - 4; Art. 6; Art. 7, Nr. a - c niedergelegten Anordnungen ersichtlich. Darüber hinaus können die zitierten Richtlinieninhalte aus Art. 4, 5 und 7 als Maßnahmen der mittelbaren Lohnregulierungen, die den Bezugsrahmen des Arbeitsentgelts festlegen, angesehen werden, wenn man bedenkt, dass diese Maßnahmen mittelbar auf die Herstellung eines als angemessen angesehenen Mindestlohniveau hinwirken sollen. Entsprechendes gilt für die in Art. 6 getroffenen Anordnungen über die Zulässigkeit von Lohnvariationen und -kürzungen. Dem zur Folge unterfällt der Richtlinienvorschlag in wesentlichen Teilen seines Regelungsgehaltes der in Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV normierten Ausschlussregelung. Der Erlass der Richtlinie dürfte somit bereits nach Maßgabe des Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV nicht auf Basis des Art. 153 AEUV erfolgen.

Aus dem vorliegenden Eingreifen der in Art 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV normierten Ausschlussregelung resultiert zudem folgende Konsequenz in Bezug auf die grundsätzliche Anwendbarkeit des Art. 153 Abs. 1, Nr. b AEUV als Rechtsgrundlage für den in Rede stehenden Richtlinienvorschlag: Unterfällt der Regelungsinhalt eines Rechtssetzungsaktes der EU dem Verbot aus Art. 153 Abs. 5 AEUV, so ist dieser Regelungsinhalt gleichsam nicht als von dem Begriff der „Arbeitsbedingungen“ i.S.d. Art. 153 Abs. 1, Nr. b AEUV umfasst anzusehen. Der Art. 153 Abs. 1, Nr. b AEUV ist demnach schon dem Grunde nach nicht als eine zulässige Rechtsgrundlage für den Erlass der in Rede stehenden Richtlinie anzusehen.

Der Art. 153 Abs. 1, Nr. b AEUV stellt somit in zweierlei Hinsicht – Eingreifen der Ausschlussregelung aus Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV sowie ein daraus resultierender Mangel in der Anwendbarkeit des Art. 153 Abs. 1, Nr. b AEUV – keine zulässige Rechtsgrundlage für den Richtlinienvorschlag dar. Der „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union; COM(2020) 682“ wird demnach in unzulässiger Weise auf Basis einer Rechtsgrundlage zu verabschieden versucht, deren Reichweite sich nicht auf den Erlass einer solchen Richtlinie erstreckt und die diesen Richtlinien-erlass folglich nicht erlaubt. Allein schon dieser Umstand begründet die Erforderlichkeit der unter Punkt 4 geforderten Erhebung der Subsidiaritätsrüge.

Über den Verstoß gegen die in Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV normierte Ausschlussregelung hinaus stellt sich der in Rede stehende Richtlinienvorschlag aus folgenden Gründen als eine Verletzung des in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzips dar: Gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV besteht eine Regelungskompetenz der EU lediglich dann, sofern die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können; und im Umkehrschluss nicht, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen tatsächlich auf nationalstaatlicher Ebene ausreichend verwirklicht werden können oder bereits verwirklicht worden sind. Ausgehend von diesem Grundsatz ist das Vorliegen eines Regelungsdefizits auf Seiten der EU-Mitgliedstaaten, zu dessen Beseitigung die EU-Mitgliedstaaten zudem nicht fähig sind, Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Rechtssetzungsaktes der EU. Weiterhin verlangt der Grundsatz der Subsidiarität eine substantiierte Begründung der Auffassung, der zufolge die Ziele des zu verabschiedenden Regelungswerkes von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und der jener Rechtssetzungsakt daher zur Zielerreichung erforderlich ist.

Mit Blick auf diese Erfordernisse ist der Seite 2 der Richtlinienbegründung selbst folgende Aussage zu entnehmen: „Der Mindestlohnschutz kann durch Tarifverträge - wie dies in 6 Mitgliedstaaten der Fall ist - oder durch gesetzliche Mindestlöhne - wie dies in 21 Mitgliedstaaten der Fall ist - gewährt werden.“ Tatsächlich wird der Mindestlohnschutz in 6 EU-Mitgliedstaaten über Tarifverträge und in 21 EU-Mitgliedstaaten über gesetzliche Mindestlohnregelungen, somit in allen 27 EU-Mitgliedstaaten gewährleistet. Sind Mindestlohnregelungen, welche zudem schon nach Auffassung der Richtlinienurheber selbst – „kann [...] gewährt werden“ - zu einer Wahrung des Mindestlohnschutzes geeignet sind, demnach bereits flächendeckend eingeführt worden, so bestehen auf Seiten sämtlicher EU-Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen, im Wege derer die durch die in Rede stehende Richtlinie zu erreichenden Ziele verwirklicht werden können oder bereits verwirklicht worden sind. Angesichts dieses flächendeckenden Vorliegens von Mindestlohnregelungen besteht für den Bereich der in Rede stehenden Thematik auch kein Regelungsdefizit, welches im Wege einer entsprechenden EU-Regelung beseitigt werden müsste; zudem beweist das unionsübergreifende Bestehen dieser Mindestlohnregelungen, dass eine Fähigkeit zu deren Inkraftsetzung auf Seiten aller EU-Mitgliedstaaten gegeben ist.

Eine Regelungskompetenz zum Erlass der in Rede stehenden Richtlinie ist folglich unter Berücksichtigung des in Art. 5 Abs. 3 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzips sowohl der objektiven Sachlage als auch der zitierten Aussage der Richtlinienurheber selbst zufolge gesperrt. Der Richtlinienvorschlag stellt sich allein schon hiernach – auch unter Berücksichtigung der einschlägigen Aussagen der Richtlinienurheber selbst – als ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip dar.

Mit Blick auf das ebenfalls aus Art. 5 Abs. 3 EUV abgeleitete Erfordernis einer substantiierten Begründung der Erforderlichkeit des betreffenden Regelungswerkes bleibt weiterhin folgende Aussage aus der Richtlinienbegründung beachtlich: „[...] Ohne politische Maßnahmen auf EU-Ebene sind einzelne Länder möglicherweise kaum geneigt, Verbesserungen bei den Mindestlöhnen anzustreben, da sie dies als ungünstig für ihre externe Kostenwettbewerbsfähigkeit einschätzen könnten“ (Seite 8 der Richtlinienbegründung). Zuvorderst ist festzuhalten, dass eine „möglicherweise“ kaum bestehende Neigung zur Werkstellung eines Problems keinen letztendlichen Nachweis über das tatsächliche Nicht-Vorliegen einer solchen Neigung und mithin über die nicht ausreichende Realisierbarkeit der Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf nationalstaatlicher Ebene darstellt. Sollte sich ein solcher Nachweis aus den unter dem Punkt „Einholung und Nutzung von Expertenwissen“ des Richtlinienvorschlages aufgezählten Studien, Gutachten bzw. Sachverständigenberichten ergeben, so ist dem entgegenzuhalten, dass dieser Nachweis – was nicht der Fall ist - innerhalb der Richtlinienbegründung selbst hätte explizit hervorgehoben werden sollen. Ferner ist hervorzuheben, dass die Richtlinienurheber mit der Aussage, der zur Folge einzelne Länder „möglicherweise“ kaum geneigt seien, Verbesserungen bei den Mindestlöhnen anzustreben, eigens zum Ausdruck bringen, dass ihnen ein Nachweis über die tatsächlich fehlende Neigung zur Werkstellung der betreffenden Problematik ebenfalls nicht vorliegt. Im Übrigen ist die innerhalb der Richtlinienbegründung aufgestellte Behauptung einer „möglicherweise“ kaum bestehenden Neigung zur Werkstellung des betreffenden Problems nicht überzeugend, wenn im Widerspruch dazu auf Seite 2 derselben Richtlinienbegründung hervorgehoben wird, dass sämtliche 27 Mitgliedstaaten durch die Einführung von Mindestlöhnen bereits geeignete Maßnahmen für einen Mindestlohnschutz ergriffen und somit durchaus ihre Bereitschaft zur Werkstellung der betreffenden Angelegenheit zum Ausdruck gebracht haben. Der „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union; COM(2020) 682“ entbehrt somit einer substantiierten Begründung seiner Erforderlichkeit.

Vor dem Hintergrund dieser Umstände ist die Zulässigkeit der in Rede stehenden Richtlinie unter Berücksichtigung des in Art. 5 Abs. 3 EUV normierten Subsidiaritätsprinzips ebenfalls zu verneinen.

Das Verbot zum Erlass der in Rede stehenden EU-Richtlinie besteht darüber hinaus auch in verfassungsrechtlicher Perspektive: Dem – bis dato nicht widerrufenen – sog. Lissabonner Urteil (BVerfG Urteil vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08) zufolge liegt die allgemeine Sozialgesetzgebungskompetenz als integraler Bestandteil der deutschen Verfassungsidentität und -souveränität primär auf Seiten der Bundesrepublik Deutschland und nicht auf Seiten der EU, wonach letzterer auch in puncto ‚Sozialgesetzgebung‘ lediglich eine „ergänzende und unterstützende“ Funktion zukommen kann. Diese lediglich „ergänzende und unterstützende“ Funktion kann jedoch schon dann nicht als gewahrt anzusehen sein, wenn sich eine EU-Regelung bereits als Verstoß und Überschreitung der einschlägigen Rechtsgrundlagen des EU-Rechts darstellt, welche insofern als eine Konkretisierung der Grenzen der lediglich „ergänzenden und unterstützenden“ Funktion der EU aufzufassen sind. Wie bereits dargelegt, unterfällt der Richtlinienvorschlag der in Art. 153 Abs. 5, Alt. 1 AEUV normierten Ausschlussregelung – mit der Folge, dass die EU-Richtlinie nicht auf Basis des Art. 153 AEUV erlassen werden darf und Art. 153 AEUV nicht die einschlägige Rechtsgrundlage für den Erlass dieser Richtlinie darstellt. Ebenso verstößt der Richtlinienvorschlag gegen das in Art. 5 Abs. III EUV verankerte Subsidiaritätsprinzip, welches als solches die Grenzen des zulässigen Handelns der EU gegenüber ihren Mitgliedstaaten - und somit auch gegenüber der Bundesrepublik Deutschland - markiert. Die EU-Richtlinie stellt sich demnach als Verstoß und Überschreitung der als Rechtsgrundlage herangezogenen Regelung des EU-Rechts bzw. der durch Art. 5 Abs. III EUV markierten Grenze zulässigen Handelns der EU-, und mithin als Überschreitung der Grenzen der lediglich „ergänzenden und unterstützenden“ Funktion der EU dar. Der „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ ist insofern als unionsrechtswidriger Eingriff in die Sozialgesetzgebungskompetenz der Bundesrepublik Deutschland anzusehen und dementsprechend abzulehnen.

Den hiesigen Ausführungen zufolge ist die Rechtswidrigkeit des in Rede stehenden Richtlinienvorschlages sowohl in europarechtlicher wie auch verfassungsrechtlicher Hinsicht evident. Die Tatsache, dass von Seiten der EU eine evident rechtswidrige Richtlinie zu verabschieden versucht wird, begründet die Notwendigkeit des hiesigen Antrages. Dies gilt erst recht im Anbetracht der Tatsache, dass sich der Bundesrat gegen die Einlegung der mit diesem Antrag geforderten Subsidiaritätsrüge ausgesprochen hat.

Wiesbaden, 19. Januar 2021

Der Parlamentarische Geschäftsführer:
Dr. Frank Grobe