

**Zusammenfassung der EGB-Gegenstellungnahme**  
in Bezug auf die Schlussanträge des Generalanwalts Emiliou vom 14.  
Januar 2025  
in der Rechtssache C-19/23 *Dänemark gegen EP und  
Rat* vor dem Gerichtshof der Europäischen Union über  
eine Nichtigkeitsklage  
der Richtlinie (EU) 2022/2041 zu angemessenen Mindestlöhnen

**Einleitung: Die Stellungnahme des Generalanwalts sind in vollem  
Umfang als rechtsfehlerhaft zurückzuweisen**

In seiner Gegenstellungnahme reagiert der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) auf die Schlussanträge des Generalanwalts (GA) Emiliou in der Rechtssache [C-19/23 Dänemark gegen Europäisches Parlament und Rat](#) vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH). Am 14. Januar 2025 hat Generalanwalt Emiliou seine (nicht bindenden) Schlussanträge vorgelegt, in denen er dem EuGH empfiehlt, die Richtlinie über angemessene Mindestlöhne ([2022/2041](#)) (AMLR) in vollem Umfang für nichtig zu erklären, weil sie mit Artikel 153 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) unvereinbar ist. Artikel 153 Absatz 5 AEUV schließt das "Arbeitsentgelt" von den der EU durch die Verträge übertragenen Regelungskompetenzen aus.

Der EGB ist der Ansicht, dass der GA mit seiner Schlussfolgerung einen Rechtsfehler begangen hat, und fordert den Gerichtshof auf, die Schlussanträge in ihrer Gesamtheit zurückzuweisen.

Die Analyse der Stellungnahme durch den EGB kommt zu dem Ergebnis, dass die Schlussfolgerung des Generalanwalts und die Argumente, die ihn zu dieser Schlussfolgerung veranlasst haben, rechtlich falsch sind. Es hat den Anschein, dass der GA seine Stellungnahme auf ein historisch falsches und reduktionistisches Verständnis des verfassungsrechtlichen Rahmens stützt, innerhalb dessen die AMLR, die Sozialpolitik der EU und die Sozialpartner agieren.

Die Auffassung des GA, dass der EU-Gesetzgeber bei der Verabschiedung der AMLR gegen seine Kompetenzen verstoßen hat, hätte tiefgreifende Folgen für Millionen von Beschäftigten in der EU, da dies bei ihnen den Eindruck erwecken würde, dass ihnen die weithin gefeierten Vorteile der AMLR vorenthalten werden. Dies würde zu einem tiefgreifenden Vertrauensverlust in das gesamte Projekt der europäischen Integration führen. Dies ist zwar kein Beweis für einen Rechtsfehler, aber es deutet darauf hin, dass die der Schlussfolgerung des AG zugrundeliegende Logik kontraintuitiv ist und die vom EGB (und anderen) vorgeschlagene alternative Interpretation eher mit der rechtlichen Architektur der EU vereinbar ist.

Der EGB ist der Ansicht, dass der Generalanwalt in seiner Schlussfolgerung wichtige Aspekte des umfangreichen internationalen und europäischen Rechtsrahmens und der Rechtsprechung nicht ausreichend berücksichtigt hat, darunter den hohen Stellenwert von menschenwürdiger Arbeit und Entlohnung, von Tarifverhandlungen und der gemeinsamen Entscheidungsfindung der Sozialpartner. Diese Garantien sind allesamt wichtige Triebkräfte für die Menschenwürde und den sozialen Fortschritt, die beide zu den Grundwerten und Zielen gehören, die auch von der Europäischen Union geschützt und gefördert werden müssen. Der EGB ist jedoch der Meinung, dass die Argumentation des AG diesen Rechtsquellen nicht gerecht wird und gelegentlich inkonsistent und widersprüchlich ist.



## **Der Kontext: Die Notwendigkeit eines ganzheitlichen und sozialen Verständnisses der Architektur des EU-Rechts**

Mit den Worten des Generalanwalts Emiliou: "[D]ie vorliegende Klage entsteht *nicht* in einem Vakuum". Dem ist natürlich zuzustimmen, wenn auch aus einem ganz anderen Grund als dem, den der Generalanwalt mit dem Verweis auf die Rechtssache *Laval* ([C-341/05](#)) anführt. Der vorliegende AMLR-Fall unterscheidet sich grundlegend von der Rechtssache *Laval*, in der ein gewerkschaftliches Grundrecht gegen eine wirtschaftliche Freiheit und nicht gegen ein soziales Ziel abgewogen wurde, und zwar mit ganz anderen Erwägungen. In dem Urteil wurde ein soziales Ziel, nämlich das Recht auf kollektive Maßnahmen, außer Acht gelassen, obwohl Artikel 153 Absatz 5 AEUV dieses Recht vor Eingriffen schützt. Die Argumente der Gewerkschaften zur Verteidigung der sozialen Rechte und der Lohngleichheit wurden zugunsten einer rechtlichen Argumentation zurückgewiesen, die sich auf Wettbewerb und Marktintegration stützt. Im Gegensatz dazu schafft die AMLR einen Rahmen für den Schutz und die Förderung eines angemessenen Lohnniveaus und von Tarifverhandlungen, der mit den sozialen Zielen der Verträge übereinstimmt und nicht im Widerspruch zu deren wirtschaftlichen Zielen steht. Es ist nicht überraschend, dass das *Laval*-Urteil weitreichende konkrete negative Auswirkungen auf Löhne und Tarifverhandlungen in ganz Europa hatte. Die AMLR wird jedoch den gegenteiligen Effekt haben.

Der EGB weist darauf hin, dass die negativen sozialen Folgen des *Laval*-Urteils zusammen mit anderen negativen Erfahrungen aus dem Europäischen Semester, dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus und den Memoranda of Understanding zur Staatsschuldenkrise wichtige Lehren für die Union bieten. *Das Laval-Urteil* wirft ernste Fragen zu den Grenzen der EU-Wirtschaftspolitik und ihrer Legitimität auf, direkt in das Lohnniveau und die Tarifverhandlungen einzugreifen.

In einer Union, die auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit basiert, ist der Schutz und die Förderung von angemessenen Löhnen und Tarifverhandlungen von zentraler Bedeutung. Und genau aus diesem Grund erfüllt das sozialpolitische Kapitel in den Verträgen den Zweck, ein Gleichgewicht zwischen den wirtschaftlichen Befugnissen der EU herzustellen. Die Union hat nicht nur einen wirtschaftlichen, sondern auch einen sozialen Zweck, wie der EuGH bestätigt hat. Die Verträge müssen dementsprechend als Ganzes gelesen werden; die sozialen Ziele können nicht durch die wirtschaftlichen Ziele der Union eliminiert oder abgewertet werden. Die Union von heute ist viel mehr als ein Markt. Sie ist eine soziale Marktwirtschaft, die gemäß den Verträgen auf die ständige Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, die nachhaltige Entwicklung und den sozialen Fortschritt hinwirken soll. Die AMLR spiegelt diese Zielsetzung der EU wider und dient einem weitaus umfassenderen Zweck als der Regulierung des Arbeitsentgelts. Als solche konsolidiert und verkörpert sie in entscheidender Weise das Zusammenwirken von Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU. Der EuGH wird daher aufgefordert, diese Integration sozialer und wirtschaftlicher Ziele zu bestätigen.

## **Rechtssicherheit: Die seit langem bestehende enge Auslegung des Kompetenzausschlusses in Bezug auf Arbeitsentgelt muss beibehalten werden**

Während der GA eine reduktionistische Analyse des rechtlichen Kontextes der Entstehung der AMLR gewählt hat, plädiert er dennoch für eine zu weitgehende Auslegung des Ausschlusses des "Arbeitsentgelts" in Artikel 153 Absatz 5 AEUV. Anstelle einer zweckgerichteten Auslegung folgt der GA in erster Linie einer wörtlichen Auslegung der Verträge und der AMLR. Interessant ist jedoch, dass er



weist nicht darauf hin, dass die dänische [*lønforhold*] und die schwedische [*löneförhållanden*] Übersetzung des Textes der AMLR, in der "Entgeltbedingungen" statt "Entgelt" verwendet wird, eine wesentlich weiter gefasste Lesart nahe zu legen scheint als die anderen offiziellen Sprachfassungen der Verträge, die alle Übersetzungen verwenden, die eher dem Begriff "Entgelt", "Lohn" oder "Vergütung" entsprechen.

In der Regel sollte jede gesetzliche Einschränkung eng ausgelegt werden, und ihr Zweck muss auch in ihrem weiteren Kontext verstanden werden. Für Artikel 153 Absatz 5 AEUV folgt daraus, dass der Ausschluss des "Arbeitsentgelts" im Lichte von Artikel 153 AEUV insgesamt zu sehen ist, der die Gesetzgebungskompetenzen der EU im sozialen Bereich darlegt. Zudem muss der Ausschluss des „Arbeitsentgelts“ im Hinblick auf die in Artikel 151 AEUV festgelegten sozialpolitischen Ziele der EU und im Kontext des Kapitels über die Sozialpolitik sowie der Verträge gelesen werden.

Wie bereits erwähnt, hat der Ausschluss des "Arbeitsentgelts" gemäß Artikel 153 Absatz 5 AEUV die Wirtschaftspolitik der Union nicht daran gehindert, direkt in die Löhne einzugreifen. So enthält beispielsweise der angrenzende Artikel 157 AEUV über gleiches Entgelt für männliche und weibliche Arbeitnehmer als Teil des Kapitels Sozialpolitik in den Verträgen eine ausdrückliche Definition des Entgelts. Speziell in Artikel 153 Absatz 1 AEUV wird in Buchstabe (f) über "Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen" ausdrücklich auf die Ausschlussgründe in Absatz 5 verwiesen, während Buchstabe b über "Arbeitsbedingungen" keinen solchen Vorbehalt enthält.

An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die AMLR ausdrücklich auf der Grundlage von Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe (b) AEUV ("Arbeitsbedingungen") angenommen wurde. Die Angemessenheit dieser Rechtsgrundlage wird auch durch die langjährige Rechtsprechung des EuGH bestätigt, nach der Arbeitsentgelt ein wesentlicher und integraler Bestandteil der Arbeitsbedingungen ist. Bei seiner engen und wörtlichen Auslegung übersieht der Generalanwalt jedoch weitgehend diese gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs, die eine restriktive Anwendung von Artikel 153 Absatz 5 AEUV bestätigt. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs stellen Maßnahmen, die keine individuellen Lohnniveaus festlegen, kein Mindestlohniveau oder die Höhe der verschiedenen Lohnbestandteile harmonisieren, keinen unmittelbaren Eingriff in den Ausschluss des "Arbeitsentgelts" dar. Nach Ansicht des Gerichtshofs würde eine weitergehende Auslegung dieses Ausschlusses die sozialen Ziele nach Artikel 151 AEUV und die sozialpolitischen Maßnahmen nach Artikel 153 AEUV weitgehend ihrer Substanz berauben.

Während der EGB die Auffassung vertritt, dass die AMLR als solche das Arbeitsentgelt nicht regelt, beharrt der AG darauf, dass selbst allgemeine und locker formulierte Anforderungen in Bezug auf den Lohnfestsetzungsrahmen der Mitgliedstaaten einen direkten Eingriff in diesen "Arbeitsentgelt"-Ausschluss darstellen. Selbst mit der Behauptung, "dass es keinerlei Zuständigkeit für die von Artikel 153 Absatz 5 AEUV erfassten Angelegenheiten gibt", lässt der GA das umfangreiche EU-Sekundärrecht nach Artikel 153 AEUV und darüber hinaus völlig außer Acht, welches das Arbeitsentgelt entweder indirekt oder sogar direkt regelt. Um nur einige zu nennen, garantiert die Richtlinie über schwangere Arbeitnehmerinnen (92/85) eine angemessene Bezahlung während des Mutterschaftsurlaubs, die Arbeitszeitrichtlinie (2003/88) sieht einen Anspruch auf bezahlten Jahresurlaub vor, die überarbeitete Entsenderichtlinie (2018/957) sieht Vergütungen oder Kostenerstattungen für Reise, Unterkunft und Verpflegung vor, die Richtlinie über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie (2019/1158) enthält Anforderungen



über das Entgelt während des Vaterschaftsurlaubs, und die Entgelttransparenzrichtlinie (2023/970) verlangt geschlechtsneutrale Kriterien für die Festsetzung des Entgelts.

## **Autonomie der Sozialpartner: Die Bedeutung von Schutz und Förderung im Gegensatz zur Einmischung**

Der EGB ist der Ansicht, dass die Auslegung von Artikel 153 Absatz 5 AEUV durch den GA auch aufgrund ihres verzerrten Verständnisses der Autonomie der Sozialpartner zurückgewiesen werden sollte. Es trifft zwar zu, dass der Ausschluss des "Arbeitsentgelts" darauf abzielt, die Vertragsfreiheit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu schützen, doch trägt dieser Schutz auch zum sozialen Zusammenhalt bei und verhindert Sozialdumping. Der AG irrt jedoch in seiner Auslegung, wenn er unterstellt, dass der Lohnwettbewerb eine der legitimen Rechtfertigungen für diesen Ausschluss wäre. Im Gegenteil, eine solche Auslegung würde die mit dem Kapitel Sozialpolitik der EU verfolgten Gesamtziele ihrer Wirksamkeit berauben, einschließlich der Achtung der Autonomie der Sozialpartner selbst.

Eine umfassende Betrachtung des EU-Rechtsrahmens ist eine Voraussetzung für das Verständnis des rechtlichen und institutionellen Kontextes, in dem das Kapitel Sozialpolitik angesiedelt ist. Das Gleiche gilt für ein korrektes Verständnis der Wechselwirkungen zwischen der Autonomie der Sozialpartner und dem Unionsrecht. Die Achtung der Autonomie der Sozialpartner bedeutet nicht nur die negative Verpflichtung der EU, nicht in ihre Vertragsfreiheit einzugreifen, sondern beinhaltet auch eine positive Verpflichtung der Union, diese Autonomie zu schützen und zu fördern, wie dies auch in den einschlägigen internationalen und europäischen Menschenrechtsstandards bekräftigt wird.

Als ein Bereich mit geteilten Zuständigkeiten gemäß den Verträgen ist die EU-Sozialpolitik durch eine Multi-Governance-Architektur gekennzeichnet mit einer Vielzahl von Akteuren und Ebenen der Arbeitsregulierung – von den EU-Institutionen über die Mitgliedstaaten bis hin zu den Sozialpartnern. Keine dieser Ebenen schließt sich jedoch gegenseitig aus. So erkennt beispielsweise Artikel 151 AEUV einerseits die Vielfalt der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme an, nennt andererseits aber auch die Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern als eines der politischen Ziele der Union.

Diese sich teilweise überschneidende Arbeitsteilung spiegelt sich auch in der Formulierung von Artikel 153 AEUV wider. Diese Zweideutigkeit lässt jedoch auch ein gewisses Maß an Flexibilität zu, um den verschiedenen Ebenen, Akteuren und Instrumenten der Arbeitsregulierung Rechnung zu tragen. Was speziell die AMLR betrifft, so bieten ihre Bestimmungen den notwendigen Spielraum, um dieser Vielfalt in vollem Umfang Rechnung zu tragen, und zwar in einer Weise, die die Vorrechte der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner bei der Festlegung der Löhne auf nationaler Ebene durch Gesetze und/oder Tarifverhandlungen wahrt. Es liegt auf der Hand, dass nicht nur die Autonomie der Sozialpartner, sondern auch der Ausschluss des „Arbeitsentgelts“ für die Europäische Kommission und den EU-Gesetzgeber eine zentrale Rolle spielten bei der sorgfältigen Ausarbeitung und Verabschiedung der AMLR



## **Vereinigungsfreiheit: Die Förderung von Tarifverhandlungen ist zentral für die Verwirklichung der sozialen Ziele**

Schließlich gipfeln die Ungereimtheiten in der Argumentation des Generalanwalts in einer engen Auslegung des Ausschlusses der "Vereinigungsfreiheit" gemäß Artikel 153 Absatz 5 AEUV, nachdem er stets argumentiert hatte, dass der Ausschluss des "Arbeitsentgelts" in demselben Artikel weit ausgelegt werden sollte. Als Nebenklage führt er weiter aus, dass, selbst wenn der Gerichtshof entschieden hat, dass die Richtlinie nicht in vollem Umfang für nichtig erklärt werden muss, ihre spezifischen Bestimmungen über Tarifverhandlungen in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe (d) und Artikel 4 Absatz 2 AMLR dennoch eine teilweise Nichtigerklärung der Richtlinie erfordern. Nach Ansicht des AG sind diese Artikel nicht unerlässlich, um die Gesamtziele der AMLR zu erreichen. In den Augen des GA sind Tarifverhandlungen lediglich ein Mittel und kein Selbstzweck.

Der EGB ist der Ansicht, dass auch dieses Argument einer teilweisen Nichtigerklärung des AWMD vom Gerichtshof zurückgewiesen werden muss. Wie im Zusammenhang mit der Autonomie der Sozialpartner erläutert, erkennen die Verträge im Allgemeinen und das Kapitel über die Sozialpolitik im Besonderen Tarifverhandlungen als legitimes Mittel der Arbeitsregulierung an. In diesem Sinne schafft die AMLR für die Sozialpartner den notwendigen Raum für die Wahrnehmung ihrer Rechte. Die Schaffung eines Rahmens für Tarifverhandlungen innerhalb des EU-Rechts stellt keinen Eingriff in die nationalen Lohnfindungsmechanismen dar, gerade weil es eine inhärente Verbindung zwischen beiden gibt, die nicht auf eine einfache Frage des ‚Entweder-Oder‘ reduziert werden kann.

Der EuGH hat eindeutig anerkannt, dass Tarifverhandlungen ein Grundrecht sind und dass sie mit dem Arbeitsentgelt verbunden sind. Ebenso hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte festgestellt, dass Tarifverhandlungen ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit sind. Um die Wirksamkeit der sozialpolitischen Ziele der EU in Bezug auf den Schutz und die Förderung von Kollektivverhandlungen nicht zu untergraben, sollte daher noch einmal daran erinnert werden, wie wichtig es ist, alle Einschränkungen im Rahmen der Verträge restriktiv auszulegen, unabhängig davon, ob es sich um die rechtlichen Bedingungen im Zusammenhang mit "Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen" oder um Ausschlussgründe in Bezug auf "Vereinigungsfreiheit" oder "Arbeitsentgelt" handelt.

## **Schlussfolgerung: Die Richtlinie muss als rechtlicher Ausdruck eines sozialen Europas in vollem Umfang aufrechterhalten werden**

Wenn es um Löhne und Tarifverhandlungen geht, können die der Union übertragenen Pflichten und Befugnisse eindeutig nicht auf einen "*Laissez-faire*"-Ansatz reduziert werden, wie die AG fälschlicherweise deduziert. Vielmehr sind sie mit der wichtigen Verpflichtung verbunden, sich nicht nur jeder direkten Einmischung zu enthalten, sondern auch positive Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der kollektiven Rechte und Interessen der Arbeitnehmer zu ergreifen.

Aus all diesen Gründen fordert der EGB den Gerichtshof auf, die Gültigkeit der AMLR in vollem Umfang zu bestätigen, da es sich um ein einzigartiges EU-Rechtsinstrument handelt, und damit auch den Reichtum und die Tiefe der sozialen Dimension innerhalb der EU-Rechtsordnung zu bestätigen.