

Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	35
Einleitung	43
A. Europäischer Mindestlohn als Kompetenzfrage	43
B. Problemstellung: Die Kompetenz als Schlüsselfrage	46
C. Ziele, Zuschnitt und Gang der Untersuchung	50
Kapitel 1: Kontext und Grundlagen eines Europäischen Mindestlohns	57
A. Mindestlöhne in Europa im Rechtsvergleich	57
B. Die Grundlagen eines Europäischen Mindestlohns	83
C. Rechtspolitische Entwicklung	111
Kapitel 2: Grundlagen und Grundsätze europäischer Rechtsetzung	121
A. Die Bedeutung des Abstimmungsmodus bzw. der Abstimmungsmehrheit	121
B. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	124
C. Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	145
Kapitel 3: Arbeitsentgelt und Mindestlohn als Kompetenzfrage	151
A. Art. 153 AEUV als Kompetenzgrundlage für die MiLo-RL	151
B. Die Bedeutung und Zuspitzung einer grundsätzlichen Kompetenzfrage	156
C. Art. 153 Abs. 5 AEUV in der Rechtsprechung des EuGH	160
D. Die Kompetenzfrage in der MiLo-RL	168
E. Die Kompetenzfrage in Schrifttum und EU-Gutachten	171

F. Art. 153 Abs. 5 AEUV als Schlüsselnorm für eine europäische Mindestlohnpolitik	183
Kapitel 4: Wortlaut und Systematik der Bereichsausnahme	187
A. Wortlaut der Bereichsausnahme	188
B. Systematik der Bereichsausnahme	192
Kapitel 5: Die Historie der Bereichsausnahme	217
A. Die Bereichsausnahme im historischen Kontext der Sozialpolitik	217
B. Der Weg zur Bereichsausnahme: Das europäische Arbeitsrecht vor Maastricht	221
C. Die Einführung der Bereichsausnahme: Die Vertragsrevision von Maastricht	240
D. Die Entwicklung der Bereichsausnahme: Von Art. 2 Abs. 6 ASP zu Art. 153 Abs. 5 AEUV	270
E. Ergebnis der Historie	287
Kapitel 6: Das Telos der Bereichsausnahme	289
A. Grundsätze der teleologischen Auslegung	289
B. Die Diversität und Komplexität kollektiver Arbeitsrechtsbeziehungen in Europa	292
C. Der Schutz der nationalen Tarifautonomie	301
D. Der Faktor Arbeitskosten im Binnenmarkt	315
E. Kompetenzbegrenzende Zwecke im Spannungsverhältnis zur Integrationsfunktion	322
F. Ergebnis des Telos und Anwendungsbereich der Bereichsausnahme	327
Kapitel 7: Das Verhältnis des <i>acquis unionaire</i> zur Bereichsausnahme	331
A. Arbeitszeit und Urlaubsentgelt	331
B. Equal Pay	341
C. Fazit	367

Kapitel 8: Das Verhältnis der MiLo-RL zur Bereichsausnahme	369
A. Statisch-historisches Verständnis der Bereichsausnahme	369
B. Dynamisch-evolutives Verständnis der Bereichsausnahme	385
C. Die MiLo-RL am Maßstab der dynamisch-evolutiven Bereichsausnahme	434
D. Ergebnis	469
Kapitel 9: Exkurs zur Tarifautonomieförderung (Art. 4 MiLo-RL)	473
A. Die Bereichsausnahme: „Koalitionsrecht“ in Art. 153 Abs. 5 AEUV	474
B. Der positive Kompetenzbereich: Art. 153 Abs. 1 lit. b oder lit. f AEUV?	486
C. Fazit	492
Kapitel 10: Schlussbetrachtung	495
A. Untersuchungsergebnis: Die MiLo-RL ist bedingt kompetenzgemäß	495
B. Ausblick: Die MiLo-RL in Luxemburg, Karlsruhe und Berlin	498
C. Abschließendes Fazit: Kompetenzfragen als roter Faden in der Sozialpolitik	514
Zusammenfassung der Untersuchung in Thesen	519
Literaturverzeichnis	539

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	35
Einleitung	43
A. Europäischer Mindestlohn als Kompetenzfrage	43
B. Problemstellung: Die Kompetenz als Schlüsselfrage	46
C. Ziele, Zuschnitt und Gang der Untersuchung	50
I. Untersuchungsziele	50
II. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	50
1. Zwei Hauptfragen der Harmonisierung gesetzlicher Mindestlöhne	51
2. Der Grundsatz begrenzter Einzelermächtigung	52
3. Art. 153 AEUV als Kompetenzgrundlage	53
4. Arbeitsentgelt als Kompetenzproblem unter dem Aspekt der Harmonisierung	54
III. Gang der Untersuchung	55
Kapitel 1: Kontext und Grundlagen eines Europäischen Mindestlohns	57
A. Mindestlöhne in Europa im Rechtsvergleich	57
I. Die Mindestlohnregime in Europa	59
1. Universelle Mindestlohnregime	59
a) Grundlegende Funktionsweise	59
b) Rechtsvergleichende Exempel	60
2. Sektorale Mindestlohnregime	62
a) Grundlegende Funktionsweise	63
b) Rechtsvergleichende Exempel	63
3. Tarifvertragssysteme, tarifvertragliche Abdeckung und ihre Entwicklung	64
a) Tarifvertragssysteme im Rechtsvergleich	65
b) Tarifvertragliche Abdeckung und ihre Entwicklung	68
4. Fazit	71
	13

II. Das Mindestlohniveau in Europa	71
1. Absolutes Niveau und Kaufkraftindex	72
2. Relatives Niveau: Kaitz-Index	74
a) Die Beurteilung der Angemessenheit von Mindestlöhnen nach dem Kaitz-Index	74
b) Das Mindestlohniveau und das Living Wage-Konzept	77
3. Mindestlohniveau sektoraler Mindestlohnregime	79
4. Zwischenergebnis	80
III. Arbeits- und wirtschaftspolitische Aspekte einer gesetzlichen Mindestlohnpolitik	80
1. Beschäftigungspolitische Fragen	80
2. Wechselwirkungen mit Tariflöhnen und Tarifverhandlungen	81
IV. Fazit	82
B. Die Grundlagen eines Europäischen Mindestlohns	83
I. Die allgemeinen Ziele und Bestimmungen der MiLo-RL	84
1. Die ErwG, das normative Umfeld und die allgemeinen Ziele der MiLo-RL	84
2. Die ausdrücklichen Harmonisierungsschranken in der MiLo-RL (Art. 1 Abs. 3, Abs. 4 MiLo-RL)	85
3. Der Geltungsbereich der MiLo-RL (Art. 2 MiLo-RL)	86
4. Begriffsbestimmungen (Art. 3 MiLo-RL) und allgemeine Bestimmungen (Art. 9 ff. MiLo-RL)	86
a) Begriffsbestimmungen, insbesondere: „gesetzlicher Mindestlohn“ (Art. 3 Nr. 2 MiLo-RL)	87
b) Allgemeine Bestimmungen (Art. 9 ff. MiLo-RL)	90
II. Europäische Mindestlohnvorgaben für universelle Mindestlohnregime	91
1. Die Parameter der Angemessenheit der nationalen Mindestlöhne	91
a) Hintergrund	91
b) Die Parameter der Angemessenheit in der MiLo-RL (Art. 5 und Art. 7 MiLo-RL)	94
aa) Ziele und Kriterien der Lohnfestsetzung (Art. 5 Abs. 1 MiLo-RL)	94
bb) Kriterienkatalog und Referenzwerte (Art. 5 Abs. 2-4 MiLo-RL)	94

cc) Aktualisierung und Beratungsgremien (Art. 5 Abs. 5-6 MiLo-RL)	95
dd) Sozialpartnerbeteiligung (Art. 7 MiLo-RL)	95
c) Erste Würdigung: Ziele, Kriterien und Referenzwerte ohne feste Untergrenze	96
2. Der Anwendungsbereich nationaler Mindestlöhne	98
a) Hintergrund	98
b) Der Anwendungsbereich der Mindestlöhne in der MiLo-RL (Art. 2 und Art. 6 MiLo-RL)	100
c) Erste Würdigung: Wer hat Anspruch auf den vollen Mindestlohn?	101
III. Allgemeine Förderung der Tarifautonomie	101
1. Hintergrund	101
2. Die Vorgaben der MiLo-RL im Bereich der Tarifautonomieförderung	103
a) Allgemeine Tarifautonomieförderung (Art. 4 Abs. 1 MiLo-RL)	104
b) Aktionsplan (Art. 4 Abs. 2 MiLo-RL)	104
3. Erste Würdigung der Tarifautonomieförderung	105
a) Hintergrund und Grundfrage einer staatlichen Tarifautonomieförderung	105
b) Das Tarifbindungsziel: Ermittlung und Folgen	106
c) Entstehungsgeschichte des Art. 4 MiLo-RL	107
IV. Einordnung und Gesamtbetrachtung der MiLo-RL	108
1. Terminologie für die weitere Untersuchung	109
2. Gegenstände und Intensität der Harmonisierung	110
3. Zusammenfassung	110
C. Rechtspolitische Entwicklung	111
I. Erste Initiativen (ab 2005)	111
II. Zunehmende Unterstützung und Widerstände (2010er Jahre)	113
1. Zunehmende Unterstützung	113
2. Wachsende Widerstände in einer mehrdimensionalen Konfliktlage	115
3. Diskussion meist de lege ferenda	117
III. Das Zustandekommen der MiLo-RL	117
1. Der KOM-E als Paradigmenwechsel (2020)	118
2. Der Erlass der MiLo-RL (2022)	118

3. Die Nichtigkeitsklage Dänemarks (2023)	119
IV. Zusammenfassung	120
Kapitel 2: Grundlagen und Grundsätze europäischer Rechtsetzung	121
A. Die Bedeutung des Abstimmungsmodus bzw. der Abstimmungsmehrheit	121
B. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	124
I. Inhalt und Folgen	124
1. Kompetenzgrundlagen im Primärrecht	125
a) Art. 153 AEUV als Generalnorm zur Rechtsangleichung im Arbeitsrecht	125
aa) Inhalt	125
bb) Funktionen	127
cc) Zwischenergebnis	128
b) Querschnittskompetenzen: Binnenmarkt und Kompetenzabrundungsklausel	128
2. Die Wahl der richtigen Kompetenzgrundlage	130
3. Schwerpunktmethodologie bei verschiedenen Kompetenzgrundlagen	131
4. Rechtsfolgen der Wahl einer falschen Kompetenzgrundlage	132
II. Funktionen	133
III. Justiziabilität	135
1. Der EuGH als Kompetenzgericht (Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV)	135
a) Rechtliche Ausgangslage: Der EuGH als Kompetenzgericht	135
b) Tatsächliche Wahrnehmung: Integrationsmotor statt Kompetenzwächter?	136
aa) Judikative Zurückhaltung in den Anfangsjahren im Zeichen der Einstimmigkeit	137
bb) Kompetenzkontrollen im Zuge der Einführung und Ausweitung des Mehrheitsprinzip	138
c) Zwischenergebnis	140

2. Prüfungsvorbehalte der nationalen Höchstgerichte	140
a) Nationale Kompetenzprüfungsvorbehalte der Mitgliedstaaten	141
b) Bsp. BVerfG: Entstehung und Entwicklung der Ultra-vires-Kontrolle	141
3. Zwischenergebnis	145
IV. Zwischenergebnis	145
C. Die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	145
I. Inhalt der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	146
II. Justiziabilität	147
III. Zwischenergebnis	149
Kapitel 3: Arbeitsentgelt und Mindestlohn als Kompetenzfrage	151
A. Art. 153 AEUV als Kompetenzgrundlage für die MiLo-RL	151
I. Kompetenz, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	152
II. Erste Voraussetzungen der Kompetenzgrundlage und Folgen der Wahl	152
1. Mindestvorschriften und KMU-Klausel	153
2. Der positive Kompetenzbereich der „Arbeitsbedingungen“	154
3. Juristische und institutionelle Folgen der Rechtsgrundlagenwahl	155
III. Zusammenfassung der Kompetenzfrage	156
B. Die Bedeutung und Zuspitzung einer grundsätzlichen Kompetenzfrage	156
I. Das „Arbeitsentgelt“: Eine Kompetenzfrage mit grundsätzlicher Bedeutung	157
II. Die Zuspitzung der Kompetenzfrage durch die MiLo-RL	159
C. Art. 153 Abs. 5 AEUV in der Rechtsprechung des EuGH	160
I. Die Rechtsprechung des EuGH	160
1. Keine Harmonisierung vergütungsrechtlicher Arbeitszeitfragen (Rs. Dellas)	161

2. Enge Auslegung und Verbot der „unmittelbaren“ Regelung (Rs. Del Cerro Alonso und Impact)	162
a) Grundlegend: Rs. Del Cerro Alonso (2007) und Impact (2008)	163
b) Konträre Schlussanträge der Generalanwälte Maduro und Kokott	164
c) Bestätigung und Präzisierung in den Rs. Bruno u. a. (2010) und Specht u. a. (2014)	165
3. Keine Bereichsausnahme zu den Grundfreiheiten (Rs. Viking und Laval)	165
4. Begrenzter Anwendungsbereich (Rs. Ungarn/ Parlament und Rat)	167
II. Resümee der EuGH-Rechtsprechung	168
D. Die Kompetenzfrage in der MiLo-RL	168
I. Die Kompetenzbegründung der MiLo-RL	168
II. Das Verständnis der Bereichsausnahme in der MiLo-RL	170
E. Die Kompetenzfrage in Schrifttum und EU-Gutachten	171
I. Die MiLo-RL als Verstoß gegen Art. 153 Abs. 5 AEUV	171
II. Die Vereinbarkeit der MiLo-RL mit Art. 153 Abs. 5 AEUV	173
1. Schrifttum	173
2. Juristischen Dienste der Union	175
a) Interne Gutachten mit hervorgehobener Bedeutung	176
b) Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates v. 9.3.2021	177
aa) Prüfungsmaßstab des Gutachtens	178
bb) Anwendung der Maßstäbe auf die MiLo-RL	178
cc) Offene und versteckte Kompetenzzweifel	179
dd) Tenor des Gutachtens: „Gute Gründe“ für eine prozedurale MiLo-RL	180
c) Gutachten des Juristischen Dienstes des Parlaments v. 28.10.2021	181
d) Zwischenergebnis	182
III. Zwischenergebnis	183

F. Art. 153 Abs. 5 AEUV als Schlüsselnorm für eine europäische Mindestlohnpolitik	183
I. Zusammenfassung	183
II. Die drei möglichen Lesarten von Art. 153 Abs. 5 AEUV und ihre Folgen	184
Kapitel 4: Wortlaut und Systematik der Bereichsausnahme	187
A. Wortlaut der Bereichsausnahme	188
I. „Dieser Artikel gilt nicht für das Arbeitsentgelt“	188
1. Begriffsdefinitionen	189
2. Anwendungsbereich	190
II. Ergebnis des Wortlauts	191
B. Systematik der Bereichsausnahme	192
I. Die innere Systematik des Art. 153 AEUV	193
1. Die Absatzsystematik des Art. 153 Abs. 5 AEUV	193
2. Die Normsystematik des Art. 153 AEUV	195
a) Der Verweis in Art. 153 Abs. 1 lit. f AEUV: „vorbehaltlich des Absatzes 5“	195
b) Art. 153 Abs. 5 AEUV: Eine eng auszulegende Ausnahme?	196
aa) Die enge Auslegung aufgrund des Ausnahmecharakters in der Rechtsprechung des EuGH	196
bb) Die notwendige Differenzierung: Formaler und materieller Ausnahmecharakter	196
cc) Jedenfalls keine Rückschlüsse aus dem formalen Ausnahmecharakter	197
dd) Zwischenergebnis	198
3. Zwischenergebnis	199
II. Die äußere Systematik: Der Entgeltbegriff im Unionsrecht	199
1. Art. 157 Abs. 2 AEUV: „Der“ Entgeltbegriff des europäischen Arbeitsrechts?	199
a) Der Entgeltbegriff des Art. 157 Abs. 2 AEUV	199
b) Der Entgeltbegriff des Sekundärrechts	200
c) Die Übertragung der Legaldefinition auf Art. 153 Abs. 5 AEUV	202

2. Ein einheitlicher sozialpolitischer Entgeltbegriff und seine Konsequenzen	202
a) Einheit der Rechtsordnung – Einheit der Entgeltbegriffe?	203
b) Die Konsequenzen des weiten Entgeltbegriffs	204
3. Die Relativität der sozialpolitischen Entgeltbegriffe	205
a) Wortlaut und Systematik	205
b) Historie	207
c) Telos	207
d) Implizite EuGH-Auffassung	210
4. Schlussfolgerung	211
III. Die äußere Systematik: Die Entgeltkompetenz des Art. 157 Abs. 3 AEUV	212
1. Zwei konträre Ansätze zum Verhältnis von Entgeltgleichheit und Bereichsausnahme	212
2. Keine Rückschlüsse aus der Existenz von Art. 157 Abs. 3 AEUV	213
3. Zwischenergebnis	215
IV. Ergebnis der Systematik	215
Kapitel 5: Die Historie der Bereichsausnahme	217
A. Die Bereichsausnahme im historischen Kontext der Sozialpolitik	217
I. Art. 2 Abs. 6 ASP als Ursprung der Bereichsausnahme	217
1. Einwände gegen eine historische Auslegung von Primärrecht	218
2. Die Notwendigkeit der Untersuchung der Entstehungsgeschichte von Art. 153 Abs. 5 AEUV	219
II. Ein historischer Kontext in drei Abschnitten	221
B. Der Weg zur Bereichsausnahme: Das europäische Arbeitsrecht vor Maastricht	221
I. Die Phase von 1957 bis 1971: Der soziale Integrationskompromiss und die Konsequenzen	222
1. Die Grundsatzfrage: Soziale Integration im Gemeinsamen Markt?	222
2. Der soziale Integrationskompromiss: Sozialpolitik ohne Harmonisierungskompetenz	224

3. Fazit	226
II. Die Phase von 1972 bis 1986: Von aktiver Sozialpolitik bis zur Integrationsstagnation	226
1. Die Abschlusserklärung der Pariser Gipfelkonferenz: „Energische Maßnahmen“	226
2. Europäisches Arbeitsrecht ohne explizite arbeitsrechtliche Kompetenzen	227
a) Die Kritik an der Tragfähigkeit der Kompetenzgrundlagen	228
b) Der politische Konsens als entscheidender Faktor	230
3. Fazit	231
III. Die EEA von 1987: Binnenmarktziel und neue Kompetenzen	231
1. Die Einführung von Art. 100a, 118a, 118b EWGV	231
2. Die Diskussion um die soziale Dimension des Binnenmarktes	233
3. Die Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer (SozGR)	235
a) Der Inhalt: 26 soziale Grundrechte der Arbeitnehmer	235
b) Die Ambitionen: Das Aktionsprogramm der Kommission	236
c) Die Realität: Die schleppende Umsetzung der SozGR	237
4. Fazit	239
IV. Resümee zum Weg zur Bereichsausnahme	239
C. Die Einführung der Bereichsausnahme: Die Vertragsrevision von Maastricht	240
I. Die Ausgangslage: Soziale Integrationsbereitschaft trifft auf britisches Veto	240
II. Der Durchbruch: Das Abkommen über die Sozialpolitik (ASP)	242
1. Kompetenzen und Bereichsausnahme	243
2. Abstimmungsmodi	244
3. Sozialpartnerbeteiligung	244
4. Zwischenergebnis	245

III. Die Vertragsentwürfe der sozialpolitischen Kompetenzen	245
1. Die Legitimität der Heranziehung von Vertragsentwürfen zur Auslegung von Primärrecht	245
2. Der Kommissionsentwurf vom 4.4.1991	247
3. Die Entwürfe der Ratspräsidentschaften	249
a) Entwürfe der luxemburgischen Ratspräsidentschaft	249
b) Entwürfe der niederländischen Ratspräsidentschaft	250
4. Zwischenergebnis	252
IV. Schlussfolgerungen aus der Einführung der Bereichsausnahme	253
1. SozGR und Aktionsprogramm als Impulsgeber für die Vertragsrevision von Maastricht	253
a) Mehrheitsfragen als Dreh- und Angelpunkt der Vertragsverhandlungen	253
b) Die Themenfelder der SozGR und ihr Niederschlag im Primärrecht	254
c) Der Zusammenhang von Themenfelder der SozGR, Aktionsprogramm und Mehrheitsfragen	256
d) Schlussfolgerungen für die Auslegung des ASP	257
2. Die Verhandlungen um das Arbeitsentgelt und die drei möglichen Regelungskonzepte	259
a) Hintergrund: Das Problem mit der Kompetenz für die „Arbeitsbedingungen“	259
b) Regelungskonzept 1: Keine Erwähnung des Arbeitsentgelts (Kommissionsvorschlag)	260
c) Regelungskonzept 2: Entgeltkompetenz (erster niederländischer Entwurf)	261
d) Regelungskonzept 3: Bereichsausnahme (Vertragsentwurf)	262
e) Fazit	262
3. Die Stellungnahme über ein angemessenes Arbeitsentgelt	263
a) Die Ankündigung der Stellungnahme im Aktionsprogramm (1989)	263

b) Die Stellungnahme über ein angemessenes Arbeitsentgelt (1993)	264
c) Der Fortschrittsbericht (1997)	266
d) Resümee	267
4. Resümee zur Einführung der Bereichsausnahme	269
D. Die Entwicklung der Bereichsausnahme: Von Art. 2 Abs. 6 ASP zu Art. 153 Abs. 5 AEUV	270
I. Die Entwicklung sozialpolitischer Kompetenzen	270
1. Vertrag von Maastricht (1993-1999)	270
2. Vertrag von Amsterdam (1999-2003)	271
3. Vertrag von Nizza (2003-2009)	272
4. Vertrag über eine Verfassung für Europa (EU-Verf.)	273
5. Vertrag von Lissabon (seit 2009)	274
6. Fazit	275
II. Die Entwicklung sozialer Leitnormen und Grundrechte	275
1. Die Einführung und der stetige Ausbau sozialer Leitnormen	275
2. Die Ratifikation und Rechtsverbindlichkeit sozialer Grundrechte	276
3. Keine Erweiterung der Zuständigkeiten durch Leitnormen und Grundrechte	277
4. Zwischenergebnis	279
III. Die Entwicklung des arbeitsentgeltrelevanten Sekundärrechts	279
1. Richtlinien im direkten Spannungsverhältnis	279
a) Bis Lissabon: Umsetzung der SozGR	279
b) Seit Lissabon: Erst Stagnationsphase, dann Umsetzung der ESSR	281
c) Resümee	282
2. Richtlinien im indirekten Spannungsverhältnis	283
3. Fazit	284
IV. Resümee zur Entwicklung der Bereichsausnahme	284
1. Zusammenfassung der Entwicklung der Bereichsausnahme	285
2. Statisch-historisches Kompetenzverständnis als Ausfluss der Entwicklung seit Maastricht	286
E. Ergebnis der Historie	287

Kapitel 6: Das Telos der Bereichsausnahme	289
A. Grundsätze der teleologischen Auslegung	289
I. Methodik zur Herleitung und Begründung des Telos	289
II. Sachliche Gründe für eine Bereichsausnahme	291
B. Die Diversität und Komplexität kollektiver Arbeitsrechtsbeziehungen in Europa	292
I. Das Arbeitskampf- und Koalitionsrecht	292
1. Die Diversitäten im Arbeitskampf- und Koalitionsrecht	292
2. Das rechtliche und politische Harmonisierungspotenzial	294
3. Fazit	295
II. Das Arbeitsentgelt	296
1. Die nationalen Lohnpolitiken als komplexe Systeme	296
2. Die primäre Entgeltzuständigkeit der Sozialpartner	297
III. Fazit: Die Bereichsausnahme als Systemschutz für die nationale Lohnpolitik	300
C. Der Schutz der nationalen Tarifautonomie	301
I. Die Schutzbedürftigkeit der nationalen Tarifautonomie	302
1. Das ohne die Bereichsausnahme entstehende Schutzbedürftigkeit	302
2. Die Schutzbedürftigkeit im Vorbehaltsgut der nationalen Tarifautonomie	304
II. Das fehlende Gemeinschaftsgrundrecht auf Tarifautonomie in Maastricht (1992/1993)	305
1. Das Verhältnis nationaler Grundrechtsgarantien zur Gemeinschaftsgesetzgebung	305
2. Das fehlende Gemeinschaftsgrundrecht auf Tarifautonomie in Maastricht	306
III. Art. 28 GRC als subjektives Abwehrrecht der Koalitionen seit Lissabon (2009)	307
1. Grundrechte als „negative Kompetenzen“	307
2. Zielrichtung und Wirkungen von Grundrecht und Bereichsausnahme	308
3. Zwischenergebnis	311

IV. Die Alternativlosigkeit der Bereichsausnahme bei ihrer Einführung	311
1. Das Fehlen materiell-rechtlicher Schranken gegen eine Gemeinschaftslohnpolitik	311
2. Eine Bereichsausnahme als effektivster Schutz der nationalen Tarifautonomie	312
a) Die Alternativen: Implizite oder ausdrückliche Entgeltkompetenz	312
b) Die Folgen der Alternativen: Souveränitätsverlust und Systemwidrigkeiten	313
3. These: Die Alternativlosigkeit einer Bereichsausnahme für das Arbeitsentgelt	314
V. Fazit: Die Bereichsausnahme als alternativer Tarifautonomieschutz	314
D. Der Faktor Arbeitskosten im Binnenmarkt	315
I. Arbeitskosten als Teil des Standortwettbewerbs im Binnenmarkt	315
II. Mindeststandards im Binnenmarkt durch Europäisches Arbeitsrecht	317
1. Europäisches Arbeitsrecht: Mindeststandards gegen Abwärtskonvergenz	318
2. Art. 153 Abs. 5 AEUV und die Bereiche der unmittelbaren Arbeitskosten	318
3. Die Entgelthöhe im Primärrecht als Aufgabe des Marktwirkens	321
III. Fazit: Die Bereichsausnahme als Absicherung des gewollten Arbeitskostenwettbewerbs	321
E. Kompetenzbegrenzende Zwecke im Spannungsverhältnis zur Integrationsfunktion	322
I. Der ausschließlich kompetenzbegrenzende Charakter der bisherigen Zwecke	322
II. Das Spannungsverhältnis der kompetenzbegrenzenden Zwecke	323
1. Das Spannungsverhältnis zur Integrationsfunktion des Art. 153 AEUV	323

2. Das Spannungsverhältnis zur Veränderung von Problemlagen und neuen Zielen	324
a) Die Aktionsprogramme als Konkretisierung der sozialen Ziele	324
b) Die zunehmende Bedeutung gesetzlicher Mindestlöhne seit Maastricht	326
III. Fazit	327
F. Ergebnis des Telos und Anwendungsbereich der Bereichsausnahme	327
I. Zusammenfassung	327
II. Schlussfolgerungen: Der Anwendungsbereich von Art. 153 Abs. 5 AEUV	328
Kapitel 7: Das Verhältnis des <i>acquis unionaire</i> zur Bereichsausnahme	331
A. Arbeitszeit und Urlaubsentgelt	331
I. Der Grundsatz: Die Vergütungsneutralität der RL 2003/88/EG	332
II. Die „Ausnahme“: Der bezahlte Mindestjahresurlaub in Art. 7 Abs. 1 RL 2003/88/EG	334
1. Das Urlaubsentgelt in Art. 7 Abs. 1 RL 2003/88/EG und Art. 153 Abs. 5 AEUV	334
2. Der arbeitsschutzrechtliche Charakter des Urlaubsentgelts	336
a) Die Einführung eines bezahlten Mindestjahresurlaubs an sich	336
b) Die Auslegung von „bezahlt“ in der Rechtsprechung des EuGH	337
III. Zwischenergebnis	341
B. Equal Pay	341
I. Entgeltgleichheit der Geschlechter nach Art. 157 AEUV	341
II. Atypische Arbeitsverhältnisse: Teilzeit, Befristung und Leiharbeit	342
1. Die RL 97/81/EG über Teilzeitarbeit und die RL 99/70/EG über Befristung	343
a) Equal Pay im Befristungs- und Teilzeitrecht und Art. 153 Abs. 5 AEUV	343

b) Die Vereinbarkeit mit Art. 153 Abs. 5 AEUV	344
aa) Keine Harmonisierung der Entgeltfindung: Der Ursprung des Unmittelbarkeitskriteriums	345
bb) Die praktische Wirksamkeit der Diskriminierungsverbote	346
cc) Equal Pay im Lichte der sozialen Leitnormen und der Entstehungsgeschichte	347
c) Fazit: Kein Verstoß gegen die Bereichsausnahme	351
2. Die RL 2008/104/EG über Leiharbeit	351
a) Der Kompetenzstreit bei der Leiharbeit	351
b) Die Kompetenzfrage im Gesetzgebungsverfahren	353
c) Die Vereinbarkeit mit Art. 153 Abs. 5 AEUV	356
3. Ergebnis	358
III. Die RL 2000/78/EG über Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf	358
1. Die RL 2000/78/EG und Art. 153 Abs. 5 AEUV	358
2. Die Bestätigung der Kompetenz in der Rs. Specht u. a.	360
3. Kompetenz auch im allgemeinen Antidiskriminierungsrecht	361
4. Ergebnis	362
IV. Die RL 2018/957 über die Entsendung von Arbeitnehmern	362
1. Die Bestätigung der Kompetenz in der Rs. Ungarn/ Parlament und Rat	363
2. Schlussanträge des GA Campos Sánchez-Bordona	365
3. Ergebnis	366
V. Fazit zu Equal Pay und der Bereichsausnahme	366
C. Fazit	367
Kapitel 8: Das Verhältnis der MiLo-RL zur Bereichsausnahme	369
A. Statisch-historisches Verständnis der Bereichsausnahme	369
I. Die Begründung der MiLo-RL am Maßstab der EuGH- Rechtsprechung	370
1. Die kompetenzielle Rechtfertigung des bisherigen acquis unionaire	370

2. Die Nichtübertragbarkeit der Del Cerro Alonso und Impact-Rechtsprechung	371
3. Das Begründungsdefizit des Richtliniengebers und der Juristischen Dienste	372
4. Zwischenergebnis	375
II. Die MiLo-RL und die Systematik der Bereichsausnahme	375
III. Die MiLo-RL und die Historie der Bereichsausnahme	376
1. Die Ablehnung einer Entgeltkompetenz in Maastricht	376
2. Die ursprünglichen Vorstellungen und der anschließende Kompetenzkonsens	378
3. Fazit	379
IV. Die MiLo-RL und das Telos der Bereichsausnahme	379
1. Mindestlohnkompetenz im Lichte der sozialen Leitnormen	380
2. Mindestlohnkompetenz vor dem Hintergrund der Schutzdimensionen des Art. 153 Abs. 5 AEUV	382
3. Mindestlohnkompetenz auf Grundlage Eichenhofers Argumentation	383
4. Fazit	384
V. Ergebnis: Kompetenzwidrigkeit der Art. 5 und Art. 7 MiLo-RL	384
B. Dynamisch-evolutives Verständnis der Bereichsausnahme	385
I. Die Dynamik und die dynamisch-evolutive Auslegung des Unionsrechts	385
1. Die Charakterisierung der dynamisch-evolutiven Auslegung in der Literatur	386
2. Beispiele aus der Rechtsprechung des EuGH	388
a) Rs. CLIFT/Ministero della Sanità	389
b) Rs. Niederlande/Reed	389
c) Gutachten über das Naturkautschuk-Abkommen	390
3. Beispiele aus Schlussanträgen der Generalanwaltschaft	392
II. Dynamik (auch) in der Kompetenzordnung?	394
1. Der Ausgangspunkt: Die Stabilität des Primärrechts	394
2. Der entscheidende Charakter der Unionskompetenzen	395
a) Abgrenzung: Der statische Charakter föderal-bundesstaatlicher Kompetenzen	395

b) Der dynamische Charakter der Unionskompetenzen	397
c) Zwischenergebnis	401
3. Kompetenzdynamik im Spannungsverhältnis zum Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	401
4. Zwischenergebnis und Folgen für die vorliegende Untersuchung	403
III. Eine dynamisch-evolutive Auslegung des Art. 153 Abs. 5 AEUV	404
1. Abgrenzung zwischen Kompetenzauslegung und Kompetenzfortbildung	404
2. Der Stand der Diskussion in der Literatur	405
3. Argumente für eine statische Auslegung des Art. 153 Abs. 5 AEUV	406
a) Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	407
b) Die Entscheidung gegen eine Entgeltkompetenz in Maastricht	408
c) Die Beibehaltung in mehreren Vertragsrevisionen	408
d) Rechtssicherheit	409
e) Zusammenfassung	410
4. Argumente für ein dynamisch-evolutives Verständnis des Art. 153 Abs. 5 AEUV	410
a) Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung und die Bereichsausnahme	410
b) Der Wortlaut zwischen Eindeutigkeit und Offenheit	412
aa) Die sonstigen Harmonisierungsverbote im AEUV	412
bb) Art. 153 Abs. 5 AEUV als Sonderfall europäischer Harmonisierungsverbote	413
cc) Die Entscheidung der Vertragsgeber für einen unbestimmten Rechtsbegriff	414
c) Ein dynamisch-evolutives Verständnis im Lichte der Entstehungsgeschichte	414
aa) Die Einführung der Bereichsausnahme: Alternativlos und unbestimmt	415

bb) Die Beibehaltung der Bereichsausnahme: Keine fortlaufende Bestätigung	416
cc) Die Vorstellungen hinter der Bereichsausnahme: Gewandeltes Mindestlohnverständnis	417
dd) Zwischenergebnis	418
d) Die Zwecke und die praktische Wirksamkeit des Art. 153 AEUV	419
aa) Die gegenläufigen Funktionen des Art. 153 AEUV	419
bb) Die praktische Wirksamkeit der Integrationsfunktion	419
cc) Die in der ESSR zum Ausdruck kommende Veränderung von Problemlagen	421
dd) Die gleichzeitige Wahrung der Schutzdimensionen	424
5. Zusammenfassung und Ergebnis	425
IV. Die Bestimmung der dynamisch-evolutiven Kompetenzgrenzen	426
1. Kompetenzreichweite: Auffassung und Begründungsdefizit des Richtliniengabers	426
2. Die Grenzen einer dynamisch-evolutiven Auslegung der Bereichsausnahme	427
a) Der Begriffskern des Art. 153 Abs. 5 AEUV	428
aa) Der Begriffskern der Bereichsausnahme	428
bb) Die dem Begriffskern zuzuordnen Fragen	430
cc) Zwischenergebnis	431
b) Die politische Ausgleichsfunktion des Art. 153 AEUV	431
aa) Die politische Ausgleichsfunktion des Art. 153 AEUV	432
bb) Die notwendige Balance aus Sachmaterie und Mehrheitsfragen in der Mindestlohnpolitik	432
3. Zwischenergebnis	433

C. Die MiLo-RL am Maßstab der dynamisch-evolutiven Bereichsausnahme	434
I. Art. 5 und Art. 7 MiLo-RL am Maßstab der dynamisch-evolutiven Bereichsausnahme	434
1. Der Charakter der Parameter der Angemessenheit (Art. 5 und Art. 7 MiLo-RL)	434
a) Verfahrensvorschriften und Bemessungskriterien (Art. 5 MiLo-RL)	434
b) Vorgaben zur Sozialpartnerbeteiligung (Art. 7 MiLo-RL)	437
c) Zugleich: Grundlage der Überprüfung durch die Juristischen Dienste	439
d) Zwischenergebnis	440
2. Kompetenzkonforme Auslegung in Zweifelsfällen	441
a) Kein Abschaffungs- oder Absenkungsverbot eines gesetzlichen Mindestlohns durch die MiLo-RL	441
aa) Die These eines Abschaffungsverbots gesetzlicher Mindestlöhne	441
bb) Stellungnahme	442
b) Zwingende Stabilität des Anpassungsverfahrens durch die MiLo-RL	443
aa) Die These der zwingenden Stabilität des Anpassungsverfahrens	443
bb) Stellungnahme	444
c) Die eingeschränkte Pflicht zur regelmäßigen Aktualisierung (Art. 5 Abs. 5 MiLo-RL)	446
3. Zwischenergebnis	447
II. Art. 2 und Art. 6 MiLo-RL am Maßstab der dynamisch-evolutiven Bereichsausnahme	447
1. „Geltungsbereich“: Art. 2 MiLo-RL	447
a) Die Entstehungsgeschichte der „neuen Formel“ des Arbeitnehmerbegriffs	448
b) Die Bedeutung der „neuen Formel“ in der MiLo-RL	450
c) Zwischenergebnis	452
2. „Abweichungen“: Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL	452
a) Der Inhalt von Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL	452

b) Die Entstehungsgeschichte von Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL	453
aa) Die Terminologie in der Folgenabschätzung	454
bb) Die erste Fassung in Art. 6 KOM-E	455
cc) Die Intervention des Juristischen Dienstes des Rates	455
dd) Die Diskussion im Europäischen Parlament und im Trilog	456
c) Zwischenergebnis	457
3. Die Vorgaben der MiLo-RL zum Anwendungsbereich des Mindestlohns	457
a) Regelt die MiLo-RL einen Mindestlohnanspruch?	458
b) Regelt die MiLo-RL „Ausnahmen“?	460
aa) Verbot von Ausnahmen durch die MiLo-RL	460
bb) Kein Verbot von Ausnahmen durch die MiLo-RL	462
cc) Stellungnahme	463
c) Regelt die MiLo-RL „Abweichungen“?	465
aa) Beschränkung durch ein legitimes Ziel und Verhältnismäßigkeit	466
bb) Beschränkung durch die Grundsätze der Nichtdiskriminierung	467
cc) Art. 6 Abs. 1 MiLo-RL: Eine Vorgabe ohne operativen Gehalt?	468
4. Zwischenergebnis	469
III. Zwischenergebnis	469
D. Ergebnis	469
Kapitel 9: Exkurs zur Tarifautonomieförderung (Art. 4 MiLo-RL)	473
A. Die Bereichsausnahme: „Koalitionsrecht“ in Art. 153 Abs. 5 AEUV	474
I. Stand der Diskussion	474
1. Koalitionsrecht im engeren Sinne: Kein Ausschluss des Tarifvertragsrechts	474
2. Koalitionsrecht im weiteren Sinne: Bereichsausnahme für das Tarifvertragsrecht	476

II. Stellungnahme	477
1. Der Wortlaut: „Koalitionsrecht“	477
2. Die Entstehungsgeschichte	478
a) Die fehlende Bezugnahme auf die Terminologie der Ziff. 12 SozGR	479
b) Die späte Einbeziehung des Aussperrungsrechts in die Bereichsausnahme	480
c) Die Kompetenzformulierung als Ergebnis eines politischen Kompromisses	481
3. Das Telos von Art. 153 Abs. 1, Abs. 5 AEUV	482
4. Schlussfolgerung: Keine Bereichsausnahme für das Tarifvertragsrecht	483
III. Zwischen Koalitions- und Tarifrecht: Was regelt Art. 4 MiLo-RL?	484
IV. Zwischenergebnis	486
B. Der positive Kompetenzbereich: Art. 153 Abs. 1 lit. b oder lit. f AEUV?	486
I. Stand der Diskussion	487
1. Art. 153 Abs. 1 lit. f AEUV als zutreffende Kompetenzgrundlage	487
2. Art. 153 Abs. 1 lit. b AEUV als zutreffende Kompetenzgrundlage	488
II. Stellungnahme	489
C. Fazit	492
Kapitel 10: Schlussbetrachtung	495
A. Untersuchungsergebnis: Die MiLo-RL ist bedingt kompetenzgemäß	495
I. Die Bedingungen für die Kompetenzkonformität	495
II. Die Folgen der partiellen Kompetenzwidrigkeit	497
III. Zusammenfassung	498
B. Ausblick: Die MiLo-RL in Luxemburg, Karlsruhe und Berlin	498
I. Der Blick nach Luxemburg: Die Nichtigkeitsklage Dänemarks	498
1. Eine Nichtigkeitsklage ohne entsprechende Vorgänger	499

2. Drei prinzipielle Lösungen	499
II. Der Blick nach Karlsruhe: Die MiLo-RL als Ultra-vires-Akt?	501
1. Ausgangslage der Ultra-vires-Kontrolle	501
2. Anwendung der Ultra-vires-Maßstäbe auf die MiLo-RL	502
III. Der Blick nach Berlin: Änderungsbedarf im MiLoG?	504
1. Ausgangspunkt: Weitgehende Richtlinienkonformität	505
2. Kein Änderungsbedarf: Der Anwendungsbereich des MiLoG (§§ 1, 22 MiLoG)	506
3. Brennpunkt: Anpassungskriterien und -verfahren (§ 9 Abs. 2 MiLoG)	507
a) Bisherige Rechtslage im MiLoG	507
b) Bisherige Mindestlohnanpassungen	509
c) Novellierung des Anpassungsmechanismus im MiLoG	510
C. Abschließendes Fazit: Kompetenzfragen als roter Faden in der Sozialpolitik	514
Zusammenfassung der Untersuchung in Thesen	519
Literaturverzeichnis	539