



Brüssel, den 3.6.2020
C(2020) 3570 final

KONSULTATIONSPAPIER

**Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer
möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit
gerechten Mindestlöhnen**

{SWD(2020) 105 final}

ENTWURF

KONSULTATIONSPAPIER

Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen

1. EINLEITUNG

Der COVID-19-Ausbruch hat die EU besonders stark getroffen, mit negativen Auswirkungen auf die Wirtschaft, die Unternehmen und die Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien. Während sich die EU nun auf die Erholung von dieser beispiellosen Krise vorbereitet, sind unsere Ziele der Förderung eines sozial gerechten Übergangs zu einer klimaneutralen und digitalen Wirtschaft wichtiger denn je.

Dafür zu sorgen, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU einen angemessenen Lebensunterhalt verdienen, ist sowohl für die wirtschaftliche Erholung als auch für den Aufbau fairer und widerstandsfähiger Volkswirtschaften von entscheidender Bedeutung, und Mindestlöhne spielen dabei eine wichtige Rolle: Wenn sie auf einem angemessenen Niveau festgelegt sind, helfen sie schutzbedürftigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, in Zeiten günstiger Konjunktur einen finanziellen Puffer aufzubauen, und begrenzen den Einkommensrückgang in schlechten Zeiten; somit helfen sie dabei, Phasen eines Wirtschaftsabschwungs durchzustehen. Sie tragen zur Stützung der Binnennachfrage bei, stärken Arbeitsanreize, verringern Lohnungleichheiten und Erwerbstätigenarmut und leisten einen Beitrag zur Verkleinerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. Gleichzeitig tragen solide Mechanismen zur Festlegung von Mindestlöhnen dazu bei, dass bei der Aktualisierung der Mindestlöhne die wirtschaftlichen Bedingungen berücksichtigt werden und so sowohl Arbeitsplätze als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gewahrt werden.

In den letzten Jahrzehnten haben die niedrigen Löhne¹ in vielen Mitgliedstaaten jedoch nicht mit den anderen Löhnen Schritt gehalten, was die Einkommensungleichheit und die Armut trotz Erwerbstätigkeit verschlimmert und die Fähigkeit von Niedriglohneempfängern zur Bewältigung wirtschaftlicher Notlagen verschlechtert hat. Etwa jeder sechste Arbeitnehmer in der EU ist ein Niedriglohneempfänger, und dieser Anteil weist eine steigende Tendenz auf. Die Erwerbstätigenarmut hat ebenfalls zugenommen. Viele Niedriglohneempfänger wurden von der Krise hart getroffen, insbesondere junge Menschen, Geringqualifizierte und Arbeitnehmer in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Die Förderung einer sozialen Aufwärtskonvergenz kommt sowohl den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern als auch den Unternehmen in der EU zugute. Sie trägt zu einheitlicheren Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt bei, wo Wettbewerb auf Innovation und Produktivität in Verbindung mit angemessenen Sozialstandards beruht.

Tarifverhandlungen sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, angemessene Entlohnung und hochwertige Arbeitsplätze zu gewährleisten. In den letzten Jahrzehnten haben Tarifverhandlungen dazu beigetragen, Lohnungleichheiten zu verringern und die Lage

¹ In statistischer Hinsicht ist Niedriglohn als Lohn definiert, der weniger als zwei Drittel des nationalen Medianlohnes beträgt.

der Niedriglohnempfänger in Europa zu verbessern, wenngleich die Rolle dieser Verhandlungen in vielen Ländern in den letzten Jahren an Bedeutung eingebüßt hat. Gesetzliche Mindestlöhne spielen ebenfalls eine wichtige Rolle beim Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die einen niedrigen Lohn beziehen und sich in einer schwachen Verhandlungsposition befinden, auch wenn sie diesem Anspruch möglicherweise nicht immer zufriedenstellend gerecht werden.

All diese Erwägungen laufen auf ein übergeordnetes Ziel hinaus, nämlich sicherzustellen, „dass jeder Arbeitnehmer in unserer Union einen gerechten Mindestlohn erhält“, der „ihnen am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard“ ermöglicht, so Präsidentin von der Leyen.² Im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags leitete die Kommission am 14. Januar 2020 die erste Phase der Konsultation der Sozialpartner ein, um deren Meinung zur Notwendigkeit und möglichen Ausrichtung von EU-Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen einzuholen. Die erste Phase der Konsultation endete am 25. Februar 2020. Nach Prüfung der von den Sozialpartnern in dieser ersten Phase geäußerten Standpunkte ist die Kommission zu dem Schluss gelangt, dass Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind, um diese Probleme anzugehen. Daher leitet **die Kommission nun die zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein. Die Sozialpartner werden zum möglichen Inhalt und Instrument des geplanten Vorschlags konsultiert.** Der Konsultationszeitraum wird verlängert, um den aktuellen Umständen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise Rechnung zu tragen und den Sozialpartnern ausreichend Zeit für die Einreichung ihrer Antworten einzuräumen.

Wie in der ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner im Einklang mit den Artikeln 151 und 153 Absatz 5 AEUV – wonach es der EU untersagt ist, direkt in die Höhe des Arbeitsentgelts einzugreifen, um die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und die Autonomie der Sozialpartner in diesem Bereich nicht zu beeinträchtigen – sowie mit der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)³ hervorgehoben wurde, würden etwaige Maßnahmen der EU im Bereich der Mindestlöhne weder darauf abzielen, die Höhe des Mindestlohns in der gesamten EU zu harmonisieren noch einen einheitlichen Mechanismus für die Festlegung von Mindestlöhnen einzurichten. Sie würden auch die nationalen Traditionen, die Autonomie der Sozialpartner und die Tarifautonomie achten. Sie würden kein Lohnniveau festlegen, da dies unter die Vertragsfreiheit der Sozialpartner auf nationaler Ebene und in die entsprechende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Insbesondere würde die EU nicht die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns in allen Mitgliedstaaten anstreben. Mindestlöhne würden weiterhin entweder durch Tarifverträge oder Rechtsvorschriften festgelegt, gemäß den Traditionen und Besonderheiten der einzelnen Länder und unter uneingeschränkter Achtung der nationalen Zuständigkeiten und der Vertragsfreiheit der Sozialpartner.

In diesem Dokument werden die wichtigsten Ergebnisse der ersten Phase der Konsultation zusammengefasst, die wichtigsten Herausforderungen analysiert, die Notwendigkeit und der Mehrwert von EU-Maßnahmen erörtert und mögliche Optionen dargelegt, die für eine Initiative auf EU-Ebene in Betracht gezogen werden könnten. Dem Bericht ist ein

² „Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa.“ Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019-2024.

³ Siehe insbesondere Urteil C-268/06, Impact, Rn. 123-124.

Analysedokument⁴ beigefügt, das die in diesem Konsultationspapier angeführten Argumente untermauert und die möglichen Auswirkungen der verschiedenen in diesem Dokument dargelegten politischen Optionen untersucht. Der nächste Schritt dieser zweiten Phase der Konsultation sind entweder Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern im Hinblick auf den Abschluss einer Vereinbarung gemäß Artikel 155 AEUV oder die Vorlage eines Vorschlags durch die Europäische Kommission.

2. ERSTE PHASE DER KONSULTATION DER SOZIALPARTNER

Die erste Phase der Konsultation der Sozialpartner fand vom 14. Januar bis zum 25. Februar 2020 statt. Die Kommission erhielt 23 Antworten von europäischen Sozialpartnern, die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auf EU-Ebene vertreten.

An der ersten Phase der Konsultation nahmen sechs Gewerkschaften teil: der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), Eurocadres, CEC European Managers (Europäischer Führungskräfteverband), die Europäische Allianz für Kunst und Unterhaltung (EAEA) und die Europäischen Union Unabhängiger Gewerkschaften (CESI). Die Antwort des EGB gibt auch die Ansichten von zehn europäischen Branchengewerkschaften wieder.

Auf Arbeitgeberseite nahmen 18 Organisationen an der Konsultation teil: BusinessEurope, der Europäische Verband der öffentlichen Arbeitgeber und Unternehmen (CEEP), SMEUnited, der Dachverband der europäischen Metall- und Elektro-Arbeitgeberverbände (CEEMET), die Europäische Vereinigung der Holzindustrien (CEI-Bois), der Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE), der Verband der europäischen Wach- und Sicherheitsunternehmen (CoESS), der Europäische Chemie-Arbeitgeberverband (CECG), der Europäische Verband des Reinigungs- und Anlagendienstleistungsgewerbes (EFCD), der Europäische Verband der Möbelindustrie (EFIC), der Dachverband des europäischen Groß-, Einzel- und Außenhandels (EuroCommerce), der Verband der Europäischen Bauwirtschaft (FIEC), der Europäische Unternehmerverband des Hotelgewerbes (HOTREC), der Europäische Verband für Druck und digitale Kommunikation (Intergraf), die Internationale Straßentransport-Union (IRU), Live Performance Europe (Pearle), der Verband der europäischen Möbelhersteller (UEA) und die World Employment Confederation (WEC).

Darüber hinaus erhielt die Europäische Kommission zwei gemeinsame Sozialpartner-Beiträge, einen vom Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog über lokale und regionale Gebietskörperschaften (gemeinsamer Beitrag des Europäischen Gewerkschaftsverbands für den öffentlichen Dienst (EGÖD) und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE)) und einen Beitrag vom Ausschuss für den sektoralen sozialen Dialog für Zentralverwaltungen (gemeinsamer Beitrag der Arbeitgeber in der öffentlichen europäischen Verwaltung (EUPAE) und der Gewerkschaftsdelegation für nationale und europäische Verwaltungen (TUNED)).

Ermittlung der Probleme und möglichen Bereiche für EU-Maßnahmen

Die europäischen Arbeitnehmerorganisationen sind der Ansicht, dass die Kommission die Kernprobleme im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen nur teilweise ermittelt hat. Ihrer Ansicht nach wurde die zentrale Rolle der Sozialpartner bei der Lohnfestsetzung zu Recht hervorgehoben und die Herausforderungen, insbesondere in Bezug auf Armut trotz Erwerbstätigkeit, neue Beschäftigungsformen und geschlechtsspezifische Ungleichheit, korrekt beschrieben. Die gesetzlichen Mindestlöhne seien zu niedrig angesetzt, um gerecht zu

⁴ [Official document reference to be quoted once available].

sein, doch die Kommission habe den Befragten zufolge nicht in ausreichendem Maße Lösungen aufgezeigt, um das zugrunde liegende Problem der niedrigen Löhne im Allgemeinen zu lösen, und habe die Auswirkungen von Null-Stunden-Regelungen und Selbstständigkeit nicht berücksichtigt. Sie wiesen ferner darauf hin, dass die Zunahme der Selbstständigkeit dazu führe, dass viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht von EU-Maßnahmen profitieren würden. Ihrer Ansicht nach ist das beste Instrument zur Erreichung des Ziels gerechter Löhne die angemessene Förderung, der angemessene Schutz und die Unterstützung von Tarifverhandlungen. Sie schlugen daher vor, dass in der Analyse die Herausforderungen im Zusammenhang mit den Tarifverhandlungen berücksichtigt werden sollten, genauso wie die Notwendigkeit eines Engagements der EU in diesem Bereich und mögliche Maßnahmen. Den Befragten zufolge war in dem Dokument unklar, wie eine mögliche EU-Initiative gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme in vollem Umfang respektieren und schützen würde, und es sollte verdeutlicht werden, was die EU im Bereich der Mindestlöhne tun kann und was nicht.

Die europäischen Arbeitgeberverbände vertreten unterschiedliche Auffassungen darüber, ob die Kommission die Probleme und möglichen Bereiche für EU-Maßnahmen korrekt ermittelt hat. Einerseits stimmten mehrere Verbände der Bedeutung gerechter Mindestlöhne zu. Andere bewerteten die Analyse der Kommission positiv und bestätigten, dass die Kommission das allgemeine politische Ziel und eine Reihe relevanter Herausforderungen korrekt ermittelt hat, insbesondere in Bezug auf Niedriglohnpfänger, Tarifverhandlungen, die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne und die unzureichende Einbeziehung der Sozialpartner. SMEUnited wies darauf hin, dass Mindestlöhne dazu beitragen können, unlauteren Wettbewerb und Sozialdumping auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern, was für KMU ein zentrales Anliegen ist. Andererseits stimmte eine Reihe von Befragten der Bewertung der Herausforderungen und Probleme durch die Kommission nicht zu. Die meisten dieser Organisationen wiesen auf eine unzureichende Berücksichtigung wirtschaftlicher Argumente hin, einschließlich negativer Auswirkungen z. B. auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit sowie Produktivität. Einige forderten Definitionen der zentralen Terminologie wie „gerechte Mindestlöhne“. BusinessEurope forderte eine weitere Prüfung der Begründungen für Lücken bei der Abdeckung von Mindestlöhnen. BusinessEurope schlug vor, die Angemessenheit der Nettolöhne zu bewerten und zu prüfen, welche Lohnbestandteile bei Berechnungen im Zusammenhang mit der Angemessenheit berücksichtigt werden; HOTREC führte jedoch an, dass die EU keine Maßnahmen vorschlagen sollte, die eine Bewertung der Nettolöhne von Mindestlohnempfängern im Verhältnis zu den Einkommensniveaus, die vor Armut schützen, vorsehen. Viele forderten mehr Klarheit, insbesondere in Bezug auf die Wahl des Rechtsinstruments, und forderten eine eingehende rechtliche Analyse und eine zusätzliche Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen von Mindestlöhnen.

Darüber hinaus stellten einige Arbeitgeberverbände die Wirksamkeit von Mindestlöhnen allein als Instrument zur Verbesserung des Lebensstandards und zur Bekämpfung von Armut trotz Erwerbstätigkeit in Frage. In diesem Zusammenhang stimmten einige auch darin überein, dass die Diskussion über Mindestlöhne nicht von allgemeineren arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Fragen getrennt werden kann.

Notwendigkeit und Umfang von EU-Maßnahmen

Alle europäischen Arbeitnehmerorganisationen erklärten, dass es Spielraum für EU-Maßnahmen in Bezug auf Mindestlöhne gibt, und zwar in zwei Hauptbereichen: i) Förderung und Sicherung von (sektoralen und sektorübergreifenden) Tarifverhandlungen, einschließlich des Aufbaus von Kapazitäten der Sozialpartner; und ii) Erhöhung der gesetzlichen

Mindestlöhne auf ein Niveau, auf dem sie zumindest einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten. Alle waren sich darin einig, dass bei allen Maßnahmen die Autonomie der Sozialpartner uneingeschränkt gewahrt und gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme sichergestellt werden müssen. Der EGB hält es für wichtig, dass eine klarere Unterscheidung zwischen den Herausforderungen und möglichen Maßnahmen in Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne einerseits und tarifvertraglich festgelegten Lohnuntergrenzen andererseits getroffen wird. Arbeitnehmerorganisationen sprachen sich nicht für ein bestimmtes Rechtsinstrument aus, mit Ausnahme der CESI, die sich für einen verbindlichen Rahmen aussprach.

In Bezug auf die Förderung und den Schutz von Tarifverhandlungen schlugen die Arbeitnehmerorganisationen vor, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, Maßnahmen zu ergreifen, um die Tarifbindungsquote zu erhöhen, wenn sie unter 70 % liegt. Sie schlugen auch eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen vor (z. B. Sicherstellung der erforderlichen Institutionen, Stärkung der Tarifverhandlungen für alle Wirtschaftszweige und Gewährleistung der Achtung des Rechts auf Tarifverhandlungen). Darüber hinaus schlug der EGB vor, dass die Mitgliedstaaten Verlängerungsmechanismen für Tarifverträge nur dann einführen sollten, wenn sie von den Sozialpartnern auf nationaler Ebene vorgeschlagen werden. Dies wurde vom EGÖD und vom RGRE in ihrer gemeinsamen Antwort unterstützt.

In Bezug auf die Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne schlugen die Arbeitnehmerorganisationen ein Maß für die Angemessenheit der Mindestlöhne vor. Insbesondere schlugen sie vor, dass die Mindestlöhne mindestens 60 % des nationalen Medianlohns bei Vollzeitbeschäftigung betragen sollten, und die meisten Organisationen schlugen vor, die Angemessenheit anhand von Brutto- statt von Nettomindestlöhnen zu bewerten. Was die Frage der Abdeckung betrifft, vertraten sie die Auffassung, dass gesetzliche Mindestlöhne für alle Arbeitnehmer gelten sollten, einschließlich derzeit ausgeschlossener Kategorien von Arbeitnehmern wie atypische Arbeitnehmer; Löhne unterhalb des Mindestlohns sollten abgeschafft werden. Darüber hinaus betonten sie, dass die Mitgliedstaaten alle Sozialpartner tatsächlich in die Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns einbeziehen sollten. Sie wiesen ferner darauf hin, dass etwaige EU-Initiativen weder die Anhebung der gesetzlichen Mindestlöhne einschränken noch gut funktionierende Systeme der Arbeitsbeziehungen schwächen sollten, die hauptsächlich oder ausschließlich auf Tarifverhandlungen beruhen; auch sollten keine gesetzlichen Mindestlöhne in Mitgliedstaaten eingeführt werden, in denen die Sozialpartner sie nicht für notwendig erachten.

Alle Arbeitgeberverbände außer CEEP sprachen sich gegen eine mögliche verbindliche EU-Initiative im Bereich der Mindestlöhne aus. Die meisten Verbände machten geltend, dass die EU nicht befugt sei, ein Rechtsinstrument zu Mindestlöhnen oder Tarifverhandlungen auf der Grundlage von Artikel 153 AEUV einzuführen. Darüber hinaus vertraten BusinessEurope und SMEUnited die Ansicht, dass Fragen der Lohndeckung nicht in die Zuständigkeit der EU fallen. Die meisten Organisationen betonten, dass Lohnfindungsmechanismen und Lohnpolitik in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der nationalen Sozialpartner fallen. Eine Reihe von Befragten erklärte, dass die Kommission alternative Optionen in den Bereichen prüfen sollte, in denen die EU über Zuständigkeiten verfügt und entsprechende Rahmen bestehen, wie etwa das Europäische Semester.

Die Mehrheit der Arbeitgeberverbände äußerte Bedenken, dass durch EU-Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar in die nationalen Lohnfindungssysteme und die Autonomie der Sozialpartner eingegriffen werden könnte, was sich nachteilig auf die Tarifverhandlungen

und den sozialen Dialog auswirken könnte. Vielen Arbeitgeberorganisationen zufolge könnte eine EU-Maßnahme durch eine Verletzung der Autonomie der Sozialpartner letztlich zu einer Schwächung der Tarifverhandlungen führen. Viele von ihnen betonten, dass jedwede EU-Initiative das Subsidiaritätsprinzip, die nationalen Traditionen, die Autonomie der Sozialpartner und die Freiheit der Tarifverhandlungen achten muss.

Dennoch sind mehrere Arbeitgeberverbände der Ansicht, dass eine EU-Maßnahme zu Mindestlöhnen einen Mehrwert bietet; eine solche Maßnahme sollte indes unverbindlich sein. Insbesondere stimmten die meisten Verbände darin überein, dass das Europäische Semester das geeignetste Instrument ist, um Reformen in diesem Bereich zu steuern. Einige wiesen darauf hin, dass die Sozialpartner stärker in das Semester einbezogen werden sollten, als dies derzeit der Fall ist.⁵ Die länderspezifischen Empfehlungen im Bereich der Mindestlöhne wurden allgemein befürwortet, insbesondere im Hinblick auf die stärkere Einbeziehung der Sozialpartner, die Förderung des strukturierten Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren und die Verbesserung der Durchsetzungsmechanismen. Darüber hinaus wären Maßnahmen auf EU-Ebene (z. B. EU-Mittel) zur Stärkung des sozialen Dialogs und der Rolle und Autonomie der Sozialpartner auf allen Ebenen sowie Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau (auch auf sektoraler und regionaler Ebene) zu begrüßen. Darüber hinaus schlugen verschiedene Arbeitgeberverbände vor, die Sozialpartner stärker an der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns zu beteiligen und gut funktionierende Konsultationsverfahren einzurichten. BusinessEurope regte ferner klare und stabile Kriterien für die Anpassung der gesetzlichen Mindestlöhne an. Einige Arbeitgeberverbände waren der Ansicht, dass der Nichteinhaltung von Mindestlöhnen durch die Erhebung geeigneter Daten und durch Arbeitsinspektionen und öffentlich-private Partnerschaften begegnet werden könnte. BusinessEurope wies ferner darauf hin, dass der Weg zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz in der EU durch umfassendere Maßnahmen wie die Stärkung des Binnenmarkts, ein besseres Funktionieren der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie Investitionen in Forschung und Entwicklung und in die Sozialsysteme geebnet werde.

Bereitschaft, in Verhandlungen zu treten

Die europäischen Arbeitnehmerorganisationen zeigten sich offen für die Aufnahme von Verhandlungen, hielten dies jedoch in dieser Phase der Konsultation für verfrüht. Bisher hat sich keiner der europäischen Arbeitgeberverbände bereit gezeigt, Verhandlungen aufzunehmen. Einige waren offen für die Aufnahme eines Dialogs zu einem späteren Zeitpunkt über Fragen im Zusammenhang mit Lohnfestsetzungsmechanismen (insbesondere SMEUnited zu bestimmten Themen, CEEP vorbehaltlich weiterer Informationen über mögliche Instrumente, CoESS vorbehaltlich entsprechender Diskussionen in den Ausschüssen für den sektoralen Dialog und World Employment Confederation nach Prüfung möglicher Maßnahmen auf der Grundlage des Konsultationspapiers zur zweiten Phase).

3. HERAUSFORDERUNGEN

Bei den anzugehenden Herausforderungen handelt es sich um die in der ersten Phase der Konsultation ermittelten: **Verschlechterung der Lage von Niedriglohneempfängern,**

⁵ Die Sozialpartner übermitteln der Kommission im Vorfeld der Annahme der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum Beiträge und beteiligen sich an den anschließenden Diskussionen. Sie liefern der Kommission auch Beiträge für die Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, welche sowohl in die Länderberichte als auch in die länderspezifischen Empfehlungen einfließen.

einschließlich der Zunahme der Erwerbstätigenarmut in den letzten zehn Jahren. Etwa jeder sechste Arbeitnehmer in der EU bezieht einen niedrigen Lohn, und dieser Anteil stieg in der EU zwischen 2006 und 2014 von 16,7 % auf 17,2 %⁶, wobei in einigen Mitgliedstaaten ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen war⁷. Die Armut trotz Erwerbstätigkeit stieg in der EU von 8,3 % im Jahr 2007 auf 9,4 % im Jahr 2018.⁸

Als „typische“ Mindestlohnempfänger gelten Frauen, die älter als 25 Jahre sind, einen mittleren Bildungsabschluss haben und in einem Haushalt mit mindestens zwei Erwachsenen leben (siehe Abbildung 1 im Anhang). Fast 60 % der Mindestlohnempfänger sind Frauen. Obwohl junge Arbeitnehmer eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, den Mindestlohn zu beziehen als andere Altersgruppen (siehe Abbildung 2 im Anhang), stellen sie nicht die Mehrheit der Mindestlohnempfänger dar, da junge Arbeitnehmer einen relativ geringen Anteil der Arbeitnehmer insgesamt ausmachen. Ebenso haben gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Alleinerziehende eine höhere Wahrscheinlichkeit als andere Gruppen, den Mindestlohn zu beziehen (siehe Abbildungen 2 und 3 im Anhang), aber ihr Anteil an der Erwerbsbevölkerung insgesamt ist relativ gering, sodass sie unter den Mindestlohnempfängern eine Minderheit darstellen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in kleineren Unternehmen sind eher Mindestlohnempfänger, sodass etwa drei von vier Mindestlohnempfängern in einem Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten arbeiten (siehe Abbildungen 1 und 4 im Anhang). Die Mehrheit ist im Dienstleistungssektor tätig, etwa jeder Sechste in der Industrie. Bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in weniger dicht besiedelten Gebieten besteht eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie Mindestlohnempfänger sind.⁹

Alle Mitgliedstaaten sehen sich derzeit mit **strukturellen Entwicklungen** konfrontiert, die ihre Wirtschaftsstrukturen und Arbeitsmärkte verändern, wie etwa der Digitalisierung und der Zunahme atypischer Beschäftigungsformen. Dies hat zu einer verstärkten Polarisierung der Arbeitsplätze geführt, was in den meisten Mitgliedstaaten einen wachsenden Anteil von Niedriglohnberufen und Berufen mit geringen Qualifikationsanforderungen und in einigen ein höheres Lohngefälle mit sich gebracht hat.¹⁰ Ohne politische Maßnahmen dürften sich diese Trends in den kommenden Jahren fortsetzen, und einige könnten durch die starken Auswirkungen der COVID-19-Krise auf schutzbedürftige Personen noch verschärft werden –

⁶ Die Daten beziehen sich auf die EU-27 ab 2007 (d. h. einschließlich des Vereinigten Königreichs, aber ohne Kroatien), die einzigen vergleichbaren aggregierten Daten zwischen beiden Jahren. Im Jahr 2014 betrug der Gesamtwert für die EU-28 ebenfalls 17,2 %. Niedriglohnempfänger werden definiert als Arbeitnehmer (ohne Auszubildende), die zwei Drittel oder weniger des nationalen Medianwerts des Bruttostundenverdienstes in dem betreffenden Land verdienen.

⁷ Im Jahr 2014, dem Jahr, für das die jüngsten vergleichbaren Daten vorliegen, lag der Anteil der Niedriglohnempfänger (d. h. die einen Lohn von weniger als 67 % des Medianlohns bezogen) in zehn Mitgliedstaaten bei über 20 %: Kroatien, Estland, Deutschland, Griechenland, Irland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und das Vereinigte Königreich. Gegenüber 2006 waren in Tschechien, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Spanien und im Euro-Währungsgebiet insgesamt erhebliche Anstiege zu verzeichnen. (Quelle: Eurostat; siehe auch Abschnitt 3.2 des Analysedokuments).

⁸ Die Daten beziehen sich auf die EU-27 ab 2007 (d. h. einschließlich des Vereinigten Königreichs, aber ohne Kroatien), die einzigen vergleichbaren aggregierten Daten zwischen beiden Jahren. Im Durchschnitt der derzeitigen 27 Mitgliedstaaten (d. h. einschließlich Kroatiens und ohne das Vereinigte Königreich) stieg die Erwerbstätigenarmut von 8,5 % im Jahr 2010 (früheste verfügbare Daten) auf 9,3 % im Jahr 2018. Personen gelten als trotz Erwerbstätigkeit von Armut bedroht, wenn ihr verfügbares Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle liegt, die bei 60 % des nationalen verfügbaren medianen Äquivalenzeinkommens (nach sozialen Transferleistungen) liegt.

⁹ Die Muster unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat etwas. Eine Erörterung der länderspezifischen Profile findet sich in den Abschnitten 2.2 und 2.3 des Analysedokuments.

¹⁰ Siehe Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung in Europa – Jahresbericht 2019, Europäische Kommission.

sowohl in Bezug auf Beschäftigung als auch Einkommen. Weiterhin werden traditionelle tarifvertragliche Strukturen, die zu einer gleichmäßigeren Lohnverteilung beitragen, im Zuge der strukturellen Verschiebungen der Volkswirtschaften hin zu weniger gewerkschaftlich geprägten Sektoren, insbesondere Dienstleistungen, und aufgrund eines drastischen Rückgangs der Gewerkschaftsmitgliedschaft im Zusammenhang mit der Zunahme atypischer und neuer Beschäftigungsformen untergraben.

Die Arbeitsmärkte zeichnen sich zunehmend durch einen **hohen Anteil atypischer und prekärer Arbeitsverhältnisse** und das Entstehen neuer Formen der Arbeitsorganisation aus. Während diese neuen Arbeitsformen Chancen für Unternehmen und Einzelpersonen bieten, erhalten atypische Arbeitskräfte in vielen Fällen niedrigere Stundenlöhne und arbeiten weniger Stunden als unbefristete Vollzeitbeschäftigte. Darüber hinaus könnte das Risiko von Armut trotz Erwerbstätigkeit in diesen Gruppen nach der COVID-19-Krise noch größer werden. Atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse können zunehmen, da Unternehmen möglicherweise mehr Flexibilität benötigen, um ihre Belegschaft anzupassen und die Kosten zu senken.

Von der COVID-19-Krise sind insbesondere Branchen betroffen, in denen der Anteil der Niedriglohnempfänger höher ist, wie der Einzelhandel und der Tourismus. In diesem Zusammenhang gewinnt die Rolle von Mindestlöhnen für den Schutz von Niedriglohnempfängern – ungeachtet der Rolle der Steuer- und Sozialleistungssysteme oder der Bildungs- und Ausbildungspolitik – immer mehr an Bedeutung. Unter der Voraussetzung, dass die neuen wirtschaftlichen Bedingungen berücksichtigt werden, können gerechte Mindestlöhne dazu beitragen, die Binnennachfrage während der Erholung zu stützen und gleichzeitig Arbeitsplätze und Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Jedoch sind viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU derzeit nicht angemessen durch gerechte Mindestlöhne geschützt. In den folgenden Unterabschnitten werden die beiden Hauptaspekte dieses Problems (Angemessenheit und Abdeckung von Mindestlöhnen) sowie die zugrunde liegenden Ursachen (bestimmende Faktoren) erörtert.

Zu lösendes Problem: Viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind nicht durch angemessene Mindestlöhne geschützt.

- *Für viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geltende Mindestlöhne sind nicht angemessen*

Während sich die Angemessenheit des Mindestlohns¹¹ in den meisten Mitgliedstaaten verbessert hat, ermöglichen Mindestlöhne in einigen Mitgliedstaaten keinen angemessenen Lebensstandard. In vielen Mitgliedstaaten sind die gesetzlichen Mindestlöhne im Vergleich zu anderen Löhnen in der Wirtschaft niedrig, insbesondere im Vergleich zum Median- und Durchschnittslohn (siehe Abbildung 5 im Anhang).¹² Auch der

¹¹ Die Angemessenheit des Mindestlohns umfasst zwei Dimensionen: Zum einen seine Fairness gegenüber den Löhnen anderer Arbeitnehmer im selben Land und zum anderen sein Potential, den Arbeitnehmern einen angemessenen Lebensstandard im Verhältnis zum Einkommen anderer Gruppen bzw. in absoluten Zahlen zu bieten. Siehe begleitendes Analysedokument.

¹² Der Mindestlohn lag 2018 in Belgien, Tschechien, Estland, Deutschland, Griechenland, Irland, Malta, den Niederlanden, der Slowakei und Spanien unter 50 % des Medianlohns und in Tschechien, Estland, Malta und Spanien unter 45 % des Medianlohns. Im selben Jahr war die Gruppe von Ländern mit Mindestlöhnen unter 40 % des Durchschnittslohns nahezu identisch mit Ländern mit Mindestlöhnen unter 50 % des Medianlohns; Ungarn gehörte zu dieser Gruppe, Deutschland jedoch nicht (OECD-Daten; weitere Einzelheiten zu diesen und

Nettoverdienst von Empfängern des gesetzlichen Mindestlohns scheint in vielen Mitgliedstaaten relativ niedrig zu sein, was sich anhand verschiedener Indikatoren zeigt. Erstens reichte der Mindestlohn im Jahr 2018 in sechs Mitgliedstaaten nicht aus, um Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, selbst alleinstehende Beschäftigte, vor dem Armutsrisiko zu schützen.¹³ Zweitens liegen in einer Reihe von Mitgliedstaaten die Mindestlöhne unter dem für einen angemessenen Lebensstandard (nach der Definition des Europarates) erforderlichen Wert.¹⁴ Drittens besteht zwar keine gemeinsame EU-Definition von existenzsicherndem Lohn, doch gibt in vielen Mitgliedstaaten ein großer Teil der Niedriglohnempfänger an, dass sie Schwierigkeiten haben, über die Runden zu kommen (siehe Abbildung 7 im Anhang).¹⁵ Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass sich die Angemessenheit der Mindestlöhne in einigen Mitgliedstaaten nach der COVID-19-Krise verschlechtert. Lohnungleichheiten können zunehmen, da hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unter Umständen weniger von Arbeitsplatz- oder Einkommensverlusten betroffen sind als Mittel- und Geringqualifizierte. Darüber hinaus dürfte der Anstieg der Arbeitslosigkeit zu einem Abwärtsdruck auf die Löhne, einschließlich der Mindestlöhne, führen, was sich negativ auf ihr Potential auswirken würde, einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewährleisten.

Die Angemessenheit der Mindestlöhne wirkt sich nicht nur auf die Mindestlohnempfänger, sondern auch auf die Wirtschaft insgesamt aus. Angemessene Mindestlöhne steigern die Kaufkraft von Niedriglohnempfängern und damit auch die Binnennachfrage und die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft. Angemessene Mindestlöhne tragen auch zu höheren Arbeitsanreizen bei und können zu einem verstärkten Engagement des Personals führen. Sofern die wirtschaftlichen Bedingungen gebührend berücksichtigt werden, könnten diese Auswirkungen die wirtschaftliche Erholung unterstützen.

- *Für einige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gilt kein Mindestlohn.*

In mehreren Mitgliedstaaten sind einige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vom Schutz durch Mindestlöhne ausgenommen. Die Lücken bei der Abdeckung durch Mindestlöhne variieren je nach System der Lohnfestsetzung. In Mitgliedstaaten mit einem gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohn kommen bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern nicht in den Genuss des Mindestlohnschutzes, wenn Ausnahmeregelungen vorgesehen sind. Gleichzeitig scheint es in Mitgliedstaaten, in denen die Löhne ausschließlich im Wege von Tarifverhandlungen festgelegt werden, Abdeckungslücken bei Arbeitnehmern zu geben, für die die Tarifverträge nicht gelten. Der Anteil dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

den folgenden Indikatoren sind Abschnitt 3.1 des Analysedokuments zu entnehmen).

¹³ Diese Mitgliedstaaten sind Tschechien, Estland, Deutschland, Malta, Lettland und Luxemburg.

¹⁴ Dieses Kriterium vergleicht den Nettoverdienst alleinstehender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die den Mindestlohn beziehen, mit dem Nettodurchschnittslohn und legt Schwellenwerte von 50 % und 60 % fest. In Bulgarien, Kroatien, Tschechien, Estland, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Spanien und Rumänien liegt der Nettoverdienst alleinstehender Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die den Mindestlohn beziehen, unter 50 % des Nettodurchschnittslohns und in Frankreich, Irland, Litauen, den Niederlanden, Portugal und der Slowakei unter 60 % (aber nicht unter 50 %).

¹⁵ Eurofound schätzt, dass der Anteil Geringverdiener, deren Haushalte nur mit Schwierigkeiten oder großen Schwierigkeiten über die Runden kommen können, von 0 % in Schweden und etwa 10 % in den Niederlanden und Irland bis annähernd 50 % oder über 50 % in Griechenland, Bulgarien und Italien reicht. Diese Schätzungen basieren auf der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen (2015). Niedriglohnempfänger werden hier definiert als Vollzeitbeschäftigte, die weniger als 60 % des nationalen Medianlohns verdienen. Siehe Aumayr-Pintar, C.: „Fears and hopes around future minimum wages“, Januar 2020. Siehe auch Abschnitt 3.1.1 des Analysedokuments.

wird in Österreich auf 2 %, in Schweden und Finnland auf fast 10 %, in Italien und Dänemark auf fast 20 % und in Zypern auf rund 55 % geschätzt.¹⁶ Einige dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind unter Umständen vom Schutz durch Mindestlöhne ausgenommen.

Eine lückenhafte Abdeckung kann negative Folgen für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, aber auch für die Wirtschaft insgesamt haben. Mindestlöhne schützen Arbeitnehmer vor prekären Arbeitsbedingungen und können Lohnungleichheiten verringern. Größere Lücken bei der Abdeckung durch Mindestlöhne können dazu führen, dass Arbeitnehmer dauerhaft niedrigere Löhne beziehen, was wiederum eine stärkere Segmentierung des Arbeitsmarktes mit sich bringen würde, insbesondere wenn die Einkommensmobilität gering ist. All dies wirkt sich nicht nur nachteilig auf die Arbeitnehmer aus – es verringert auch die Binnennachfrage und hat mithin negative Folgen für die Unternehmen. Wenn die Löhne der Arbeitnehmer, für die keine Mindestlöhne gelten, unterhalb der tarifvertraglich vereinbarten Lohnuntergrenzen festgesetzt werden, kann dies überdies das Engagement des Personals und die Arbeitsanreize verringern und somit letztlich die Produktivität und das Wachstum beeinträchtigen.

Problemursachen, die politische Maßnahmen erfordern

- *Rückläufige Entwicklungen bei den Tarifverhandlungen wirken sich auf die Dynamik und den Erfassungsbereich des Mindestlohns aus*

Gut funktionierende Tarifverhandlungen in Bezug auf die Lohnfestsetzung gewährleisten, dass Arbeitnehmer durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden. In den Mitgliedstaaten, in denen Mindestlöhne ausschließlich durch Tarifverhandlungen festgelegt werden, werden deren Angemessenheit sowie der Anteil der Arbeitnehmer, die durch Lohnuntergrenzen geschützt sind, unmittelbar durch Faktoren wie den Erfassungsbereich von Tarifverhandlungen bestimmt. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die Tarifverträge für schutzbedürftige Arbeitnehmer gelten. Nur so kann ihr Schutz gewährleistet werden. Selbst in Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen wirken sich Tarifverhandlungen stark auf die Angemessenheit des Mindestlohns aus und gewährleisten häufig Lohnuntergrenzen, die über dem gesetzlich festgelegten Mindestniveau liegen. Darüber hinaus sind in 15 Mitgliedstaaten¹⁷ Anpassungen der Mindestlöhne direkt oder indirekt mit der allgemeinen Lohnentwicklung verknüpft, die wiederum durch Tarifverträge bestimmt wird. Mitgliedstaaten mit einer hohen Tarifbindung und einer Lohnfestsetzung, die ausschließlich im Rahmen von Tarifverhandlungen erfolgt, weisen einige der höchsten Lohnuntergrenzen auf. Außerdem erzielen sie tendenziell gute Arbeitsmarktergebnisse, einschließlich hoher Löhne im Allgemeinen und eines geringen Anteils von Niedriglohneempfängern. Einige Länder, in denen die Tarifbindung erheblich zurückgegangen ist, haben sich für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns entschieden, zuletzt Deutschland im Jahr 2015 und Irland im Jahr 2000. In diesen beiden Mitgliedstaaten wirkte sich der neu eingeführte gesetzliche Mindestlohn nicht wesentlich auf die Entwicklung der

¹⁶ In Zypern gibt es zwar keinen gesetzlichen nationalen Mindestlohn, doch in einigen Niedriglohnberufen, die typischerweise nicht durch Tarifverträge abgedeckt sind, bestehen gesetzliche berufsspezifische Mindestlöhne.

¹⁷ In fünf Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Slowenien) trägt die automatische Indexierung der gesetzlichen Mindestlöhne den Entwicklungen bei Löhnen und Arbeitskosten Rechnung, während in zehn Mitgliedstaaten (Deutschland, Tschechien, Kroatien, Irland, Griechenland, Lettland, Malta, Niederlande, Polen, Slowakei) das Gesetz entweder Formeln, Variablen oder Ziele, welche die Lohnentwicklung berücksichtigen, zur Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns festlegt.

Tarifbindung aus.

In den letzten Jahren war in vielen Mitgliedstaaten ein Abwärtstrend bei der Tarifbindung zu verzeichnen (siehe Abbildung 6 im Anhang). Sie fiel von einem EU-Durchschnitt von schätzungsweise 66 % im Jahr 2000 auf etwa 56 % im Jahr 2018; besonders stark war der Rückgang in Mittel- und Osteuropa. In den Mitgliedstaaten, in denen die Lohnuntergrenzen im Rahmen von Tarifverhandlungen festgelegt werden, ist die Abdeckung im Durchschnitt nicht zurückgegangen, wenngleich in Zypern ein erheblicher Rückgang zu beobachten ist.¹⁸

Vorschriften und Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge können bei der Unterstützung von Tarifverhandlungen eine Rolle spielen. Gemäß Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe treffen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass Arbeitgeber, die als Auftragnehmer für die öffentliche Verwaltung tätig sind, bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden Tarifverträge einhalten. Diesen Verpflichtungen muss stets auch im Einklang mit den EU-Vorschriften über entsandte Arbeitnehmer nachgekommen werden. Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass gegebenenfalls Verpflichtungen aus Tarifverträgen eingehalten werden. Allerdings liegen derzeit nur begrenzte Informationen über ihre Anwendung und Durchsetzung vor.

- *Die nationalen Mechanismen zur Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne sind nicht hinreichend klar und stabil.*

Vier Mitgliedstaaten verfügen über Mindestlohnziele, die entweder gesetzlich festgelegt sind oder sich aus der Praxis ergeben. In Tschechien und Estland liegt das Ziel bei 40 % des Durchschnittslohns, während es in Litauen zwischen 45 % und 50 % und in Polen bei 50 % liegt. In den meisten Mitgliedstaaten gibt es jedoch keine expliziten Kriterien in Bezug auf die Angemessenheit. Die nationalen Rechtsvorschriften für die Festlegung von Mindestlöhnen beziehen sich in den meisten Fällen auf Arbeitsmarkt- und wirtschaftliche Bedingungen, wie etwa das allgemeine Lohn- und Preisniveau und entsprechende Entwicklungen, die Beschäftigungslage und das Produktivitätswachstum. In 12 Mitgliedstaaten enthalten die Rechtsvorschriften jedoch nur einen allgemeinen Verweis auf solche Kriterien, ohne klarzustellen, wie sie anzuwenden sind.¹⁹ Darüber hinaus haben drei Mitgliedstaaten (Bulgarien, Estland und Rumänien) gesetzlich keine Kriterien für die Anpassung der Mindestlöhne festgelegt.

Wenn die Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns nicht auf klaren und stabilen Kriterien beruht, kann sich dies negativ auf die Angemessenheit des Mindestlohns auswirken. Weniger klare und stabile Rahmenbedingungen sind mit insgesamt niedrigeren Mindestlöhnen im Vergleich zum Medianlohn verbunden.²⁰ Das Fehlen geeigneter Kriterien, die sich auf die Angemessenheit und die allgemeinen sozioökonomischen Bedingungen beziehen und in den einschlägigen nationalen Bestimmungen definitiv festgelegt werden, kann die Angemessenheit des Mindestlohns beeinträchtigen. Zusammen mit der Tatsache, dass Regierungen in einigen Fällen nicht verpflichtet sind, mit einer gewissen Häufigkeit oder Regelmäßigkeit Aktualisierungen

¹⁸ Weitere Einzelheiten sind Abschnitt 3.3.1 des Analysedokuments zu entnehmen.

¹⁹ Tschechien, Deutschland, Irland, Griechenland, Spanien, Kroatien, Ungarn, Lettland, Litauen, Polen, Portugal und die Slowakei. Weitere Einzelheiten sind Abschnitt 3.3.2 des Analysedokuments zu entnehmen.

²⁰ Siehe Europäische Kommission (2016): Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung in Europa – Jahresbericht 2016, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

vorzunehmen, kann dies zu einer Wertminderung der Mindestlöhne führen, was sich negativ auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Mindestlohnempfänger auswirkt. Gleichzeitig ist eine gewisse Flexibilität erforderlich, um die Fähigkeit der Systeme zu erhalten, rasch auf Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen zu reagieren.

- *Die Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns ist begrenzt*

In einigen Mitgliedstaaten ist die Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns begrenzt.²¹ Dies kann mit einer Vielzahl von Umständen zusammenhängen, u. a. mit dem Fehlen eines gesetzlich festgelegten institutionalisierten Konsultationsverfahrens; schwachen Strukturen für den sozialen Dialog mit einer sehr begrenzten Beteiligung der Sozialpartner an der Politikgestaltung und einem rein formalistischen Konsultationsprozess mit wenig wirklichen Auswirkungen; oder mit einem begrenzten Zusammenspiel mit Tarifverhandlungen.

Durch die Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung des Mindestlohns wird der Entscheidungsprozess fundierter und inklusiver. Sie stellt sicher, dass die Mindestlöhne unter gebührender Berücksichtigung der Lohn- und Produktivitätsentwicklung festgesetzt werden, und trägt damit zur Erreichung eines angemessenen Mindestlohns bei.

- *Ausnahmen und Abweichungen wirken sich auf den Erfassungsbereich und die Angemessenheit von Mindestlöhnen aus*

Ausnahmen und Abweichungen von Mindestlöhnen, die für bestimmte Gruppen gelten, verringern den Geltungsbereich und die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne. In der Hälfte der Mitgliedstaaten, in denen Mindestlöhne gesetzlich festgelegt sind, gibt es Ausnahmen,²² während in mehr als einem Drittel der Mitgliedstaaten Abweichungen bestehen²³. Zu den betroffenen Arbeitnehmergruppen zählen in vielen Fällen junge Arbeitnehmer, Arbeitnehmer in Bildungsmaßnahmen, Arbeitnehmer mit Behinderungen und Saisonarbeiter. Darüber hinaus gibt es in einigen Mitgliedstaaten zusätzliche Bestimmungen für andere Gruppen von Arbeitnehmern, wie z. B. Heimarbeiter²⁴ im Falle Deutschlands. Ausnahmen und Abweichungen werden häufig mit dem Ziel vorgesehen, diesen Gruppen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Ausnahmen und Abweichungen implizieren jedoch, dass die Löhne dieser Gruppen unter dem Mindestlohn liegen; in einigen Fällen sind sie nicht gerechtfertigt oder werden in größerem Umfang missbraucht.

In Mitgliedstaaten, in denen die Löhne ausschließlich durch Tarifverhandlungen festgelegt werden, sind Abweichungen für bestimmte Gruppen auch in Tarifverträgen

²¹ Dies ist der Fall in Bulgarien, Tschechien, Spanien, Kroatien, Ungarn, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Slowenien und Rumänien. Im Falle Polens und Ungarns hat sich die Lage im Zusammenhang mit den Maßnahmen, die während der COVID-19-Pandemie ergriffen wurden, verschlechtert. Weitere Einzelheiten sind Abschnitt 3.3.4 des Analysedokuments zu entnehmen.

²² Bei diesen Ländern handelt es sich um Belgien, Tschechien, Deutschland, Estland, Spanien, Frankreich, Irland, Kroatien, Litauen, Lettland, die Niederlande und Polen. Weitere Einzelheiten sind Abschnitt 3.3.3 des Analysedokuments zu entnehmen.

²³ Bei diesen Mitgliedstaaten handelt es sich um Belgien, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Ungarn, Kroatien, Luxemburg, Malta, die Niederlande und Portugal.

²⁴ Arbeitnehmer, die eine bezahlte Arbeit an dem von ihnen gewählten Ort (z. B. zu Hause) verrichten. Das Produkt bzw. die Dienstleistung wird nach den Vorgaben des Arbeitgebers hergestellt bzw. angeboten und steht im Eigentum des Arbeitgebers.

zu finden. Die Mindestsätze werden in der Regel nach verschiedenen Dimensionen wie Erfahrung und Beruf und in geringerem Maße nach Alter und Region differenziert. Bei der Differenzierung nach Berufen wird häufig zwischen gering qualifizierten und höher qualifizierten Arbeitsplätzen unterschieden, es könnte jedoch auch eine Differenzierung innerhalb dieser beiden Kategorien geben. Unterschiedliche Sätze sind auch für Auszubildende und Praktikanten zu finden.

- *Nichteinhaltung der Mindestlohnvorschriften*

Arbeitnehmer werden möglicherweise nicht durch Mindestlöhne geschützt, da die einschlägigen Vorschriften nicht eingehalten werden. In einigen Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen gibt es Hinweise darauf, dass einige Arbeitnehmer, obwohl sie versichert sind, aufgrund der Nichteinhaltung der geltenden Vorschriften in der Praxis ein Entgelt erhalten, das unter dem Mindestlohn liegt. Die Einhaltung der Vorschriften kann auch in einigen Mitgliedstaaten ein Problem sein, die sich bei der Festlegung der Löhne ausschließlich auf Tarifverhandlungen stützen, wobei Arbeitnehmer unterhalb der in ihrem jeweiligen Tarifvertrag festgelegten Lohnuntergrenze bezahlt werden. In beiden Systemen kann ein höheres Mindestlohniveau zu einem höheren Risiko der Nichteinhaltung, einschließlich nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, führen.²⁵

4. HANDLUNGSBEDARF SEITENS DER EU

EU-Maßnahmen zu gerechten Mindestlöhnen würden die Fairness des EU-Arbeitsmarktes verbessern, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und den Zusammenhalt fördern, zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und zu einer sozialen Aufwärtskonvergenz beitragen. Diese Ziele sind in den EU-Verträgen eindeutig festgelegt und spiegeln sich in der europäischen Säule sozialer Rechte wider. Durch die Unterstützung des Prozesses der Aufwärtskonvergenz im Bereich der Mindestlöhne – unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedingungen – würde ein Tätigwerden der EU dazu beitragen, den Weg für bessere Arbeitsbedingungen in der Union zu ebnen und die Rahmenbedingungen für Unternehmen zu verbessern. Ein solcher Rahmen würde den Bürgerinnen und Bürgern ein klares Signal für die Rolle der EU beim Schutz ihrer Arbeits- und Lebensstandards vor dem Hintergrund aktueller und künftiger Herausforderungen geben und gleichzeitig ein Bewusstsein für die Bedürfnisse der Unternehmen, insbesondere der KMU, zeigen.

EU-Maßnahmen können den notwendigen politischen Impuls für die Verbesserung der Mindestlöhne geben. Während die EU im Rahmen des Europäischen Semesters bereits ausgewählten Mitgliedstaaten politische Leitlinien zur Mindestlohnpolitik an die Hand gibt, würde ein EU-Rahmen für Mindestlöhne eine gezielte und wirksame Hebelwirkung bieten, um das Ziel der Gewährleistung gerechter Mindestlöhne zu erreichen und somit zu fairen Arbeitsbedingungen in der EU beizutragen. Ein gemeinsamer Rahmen auf EU-Ebene würde das Vertrauen sowohl zwischen den Mitgliedstaaten als auch zwischen den Sozialpartnern stärken. Ohne einen solchen gemeinsamen Rahmen sind die einzelnen Länder möglicherweise kaum geneigt, Verbesserungen bei den Mindestlöhnen anzustreben, da sie unter Umständen der Ansicht sind, dass sich dies negativ auf ihre externe Kostenwettbewerbsfähigkeit auswirken könnte.

²⁵ Weitere Einzelheiten sind Abschnitt 3.3.5 des Analysedokuments zu entnehmen.

Ein Tätigwerden der EU würde somit auch dazu beitragen, ausgewogenere Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu gewährleisten. Dies kann von den Mitgliedstaaten allein bewerkstelligt werden. EU-Maßnahmen können dazu beitragen, große Unterschiede bei der Abdeckung und Angemessenheit von Mindestlöhnen zu beheben, die nicht durch die zugrunde liegenden wirtschaftlichen Bedingungen gerechtfertigt sind. Arbeitnehmer und Unternehmen müssen die Gewissheit haben, dass der Binnenmarkt sie schützt und stärkt. Sie müssen darauf vertrauen können, dass der Wettbewerb auf Innovation und Produktivität beruht und dass angemessene Sozialstandards gefördert werden. Ein gemeinsamer Rahmen würde somit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Grundlagen des Binnenmarkts stärken.

Ein Tätigwerden der EU würde einen besonderen Mehrwert in Mitgliedstaaten bringen, in denen viele Arbeitnehmer nicht durch angemessene Mindestlöhne und starke Tarifverträge geschützt sind. In diesen Mitgliedstaaten würden Maßnahmen der EU, die zu verstärkten Rahmenbedingungen für die Festlegung von Mindestlöhnen führen, dazu beitragen, die Kaufkraft von Niedriglohnempfängern zu erhöhen, die Arbeitsanreize zu stärken und die Binnennachfrage zu stimulieren, und dabei der Erhaltung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit gebührende Aufmerksamkeit schenken. Dies wiederum kann zu mehr Produktivität und Wachstum führen.

Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Subsidiaritätsprinzip würden Maßnahmen der EU nicht über das zur Erreichung ihrer Ziele erforderliche Maß hinausgehen und die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner in Bezug auf die Lohnfestsetzung achten.

5. ZIELE

Angesichts der oben genannten Herausforderungen **soll mit der Initiative sichergestellt werden, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union durch einen gerechten Mindestlohn geschützt werden, der ihnen am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.**

Angemessene Löhne sind ein wichtiger Bestandteil fairer Arbeitsbedingungen. Mindestlöhne schützen insbesondere Niedriglohnempfänger und tragen dazu bei, Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verhindern und Lohnungleichheiten zu verringern. Eine EU-Maßnahme zur Förderung angemessener Mindestlöhne für alle Arbeitnehmer würde dazu beitragen, Ungleichheiten zu überwinden und gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen in einem Binnenmarkt zu fördern, in dem der Wettbewerb auf Produktivität und Innovation beruht.

Alle Mitgliedstaaten müssten die Ziele der Initiative erreichen. Sie könnten dies auf unterschiedliche Weise tun, wobei die nationalen Zuständigkeiten und die Vertragsfreiheit der Sozialpartner uneingeschränkt geachtet würden. Mit einer EU-Initiative soll insbesondere Folgendes sichergestellt werden:

- **Mindestlöhne werden vom nationalen Gesetzgeber und/oder den Sozialpartnern in angemessener Höhe festgelegt:** Durch die Unterstützung des Arbeitseinkommens von Niedriglohnempfängern würde diese Initiative dazu beitragen, einen angemessenen Lebensstandard für Arbeitnehmer in der gesamten EU sicherzustellen. Sie würde dazu beitragen, Lohnungleichheit und Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verringern. Da mehr Frauen als Männer Löhne auf der oder in der Nähe der

Lohnuntergrenze verdienen, würden Mindestlöhne, die auf einem angemessenen Niveau festgesetzt werden, auch die Gleichstellung der Geschlechter fördern und dazu beitragen, das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu verringern. Darüber hinaus tragen angemessene Mindestlöhne dazu bei, die Arbeitsanreize zu erhöhen, was auch zu einer höheren Erwerbsbeteiligung und damit zu einem stärkeren Wachstum und höheren Beiträgen zu den Sozialschutzsystemen führt.

- **Mindestlöhne schützen alle Arbeitnehmer:** Die Initiative würde dazu beitragen, dass alle Arbeitnehmer in den Genuss des Schutzes durch Mindestlöhne kommen können. Bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, insbesondere schutzbedürftige Arbeitnehmer, würden angemessen geschützt.

Mit der Initiative sollen diese Ziele unter Wahrung des Zugangs zur Beschäftigung und unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit, auch bei KMU, erreicht werden.

Um die oben genannten allgemeinen Ziele zu erreichen, würden die **spezifischen Ziele der EU-Initiative** darin bestehen, Folgendes zu gewährleisten:

1. **Es gibt gut funktionierende Tarifverhandlungen für die Lohnfestsetzung.** Diese können gewährleisten, dass alle Arbeitnehmer, insbesondere die schutzbedürftigsten, durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden, und zwar sowohl in Systemen, in denen Mindestlöhne nur durch Tarifverträge festgelegt werden, als auch in Systemen, in denen sie gesetzlich festgelegt sind. Gut funktionierende Tarifverhandlungen setzen voraus, dass alle Arten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern angemessen vertreten sind, und gewährleisten, dass die Lohnbedingungen den Bedürfnissen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern entsprechen und eine Reaktion auf sich verändernde wirtschaftliche Umstände ermöglichen. Durch die Gestaltung der allgemeinen Lohnentwicklung beeinflussen Tarifverhandlungen auch die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne, soweit vorhanden. Struktur und Funktionsweise der Tarifverhandlungen spielen somit eine entscheidende Rolle für die Erreichung gerechter Mindestlöhne.
2. **Der nationale Gesetzgeber und/oder die Sozialpartner sehen nationale Rahmenbedingungen vor, die es ermöglichen, gesetzliche Mindestlöhne nach klaren und stabilen Kriterien festzulegen und regelmäßig zu aktualisieren,** was zu angemessenen Mindestlöhnen führt. Die Anwendung solcher Kriterien, die sich auf Aspekte der Angemessenheit beziehen, die sozioökonomischen Bedingungen in einem Land widerspiegeln und als Richtschnur für die regelmäßige Anpassung der Mindestlöhne dienen, gibt Arbeitnehmern die Sicherheit, sich auf ein angemessenes Arbeitseinkommen stützen zu können. Ein klarer und stabiler Rahmen für die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne trägt ebenfalls zu einem stabilen wirtschaftlichen Umfeld bei, das wiederum gute Arbeitsbedingungen begünstigt. Gleichzeitig müssen Systeme zur Festlegung von Mindestlöhnen ausreichend flexibel sein, um den sich ändernden sozioökonomischen Bedingungen und Anpassungserfordernissen Rechnung zu tragen.
3. **Die Sozialpartner sind effektiv an der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns beteiligt, um die Angemessenheit des Mindestlohns zu unterstützen.** Eine rechtzeitige und wirksame Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns ist von entscheidender Bedeutung, damit die sich die Mindestlöhne im Sinne des angestrebten angemessenen Niveaus entwickeln, mit der Preis-, Lohn- und Produktivitätsentwicklung Schritt halten und

den sozioökonomischen Entwicklungen Rechnung tragen. Die Berücksichtigung der Ansichten der Sozialpartner gemäß den oben genannten Kriterien kann sich positiv auf die Rechte und Ansprüche der Arbeitnehmer und auf die Investitionsentscheidungen der Unternehmen auswirken. Eine wirksame Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung des Mindestlohns ermöglicht auch einen fundierten und inklusiven Entscheidungsprozess.

4. **Der nationale Gesetzgeber und/oder die Sozialpartner beseitigen oder begrenzen Abweichungen und Ausnahmen vom Mindestlohn, um die Angemessenheit des Mindestlohns nicht über die Maßen zu beeinträchtigen oder um bestimmte Gruppen nicht vom Mindestlohnschutz auszuschließen.** In vielen Mitgliedstaaten gibt es Ausnahmen für bestimmte Arbeitnehmergruppen. Auch gelten in vielen Mitgliedstaaten reduzierte Mindestlohnsätze für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, z. B. Löhne unterhalb des Mindestlohnniveaus für junge Menschen. Dies sind klare Beschränkungen der Angemessenheit und der Abdeckung des Mindestlohns. Diese Ausnahmen und Abweichungen sollten aufgehoben werden oder ihre Anwendung sollte gerechtfertigt, verhältnismäßig und zeitlich begrenzt sein.
5. **Die nationalen Mindestlohnrahmen werden wirksam eingehalten und es bestehen einschlägige Überwachungsmechanismen.** Gut etablierte Mechanismen und Verfahren zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Umsetzung der Mindestlohnvorschriften und -rahmen sowie eine zuverlässige Datenerhebung und Überwachung sind von entscheidender Bedeutung, um einen wirksamen Schutz der betroffenen Arbeitnehmer vor Ort zu gewährleisten. Dies ist ein wichtiger Bestandteil der Stärkung der Mindestlohnsysteme, da in einigen Fällen ein höheres Mindestlohnniveau zu einem höheren Risiko der Nichteinhaltung der Vorschriften, einschließlich nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit, führen kann.²⁶

6. OPTIONEN FÜR EU-MASSNAHMEN

Im Konsultationspapier zur ersten Phase hat die Kommission umfassende Handlungsmöglichkeiten der EU in Bezug auf die in demselben Dokument skizzierten Herausforderungen aufgezeigt. Die Kommission hat sie vor dem Hintergrund der Antworten der Sozialpartner während der ersten Phase der Konsultation sowie der jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise überprüft.

In den folgenden Abschnitten werden eine Reihe politischer Optionen, verfügbare EU-Instrumente und die erwarteten Auswirkungen von EU-Maßnahmen erörtert.²⁷

6.1. Mögliche politische Maßnahmen

Die Initiative würde sich an alle Mitgliedstaaten richten. Sie würde alle Personen erfassen, die nach EU-Recht und nationalem Recht als Arbeitnehmer gelten, unabhängig von der Art des Arbeitsvertrags oder der Form des Beschäftigungsverhältnisses mit ihrem Arbeitgeber, und auch diejenigen, die im öffentlichen Sektor tätig sind. **Konkret würde sich die Initiative an den erklärten allgemeinen Zielen orientieren, gerechte Mindestlöhne für alle Arbeitnehmer in der EU zu erreichen, und politische Maßnahmen zur**

²⁶ Weitere Einzelheiten sind Abschnitt 3.3.5 des Analysedokuments zu entnehmen.

²⁷ Weitere Einzelheiten sind den Abschnitten 6 und 7 des Analysedokuments zu entnehmen.

Unterstützung dieser Ziele vorsehen.

In den folgenden Unterabschnitten werden die möglichen Bausteine der Initiative im Einklang mit den oben genannten spezifischen politischen Zielen erörtert. Jede mögliche Maßnahme würde unterschiedlich angewandt, je nach den betreffenden Systemen zur Festsetzung der Mindestlöhne, und unter uneingeschränkter Achtung der nationalen Zuständigkeiten und der Vertragsfreiheit der Sozialpartner.

Tarifverhandlungen

EU-Maßnahmen zur Unterstützung der Rolle von Tarifverhandlungen bei der Förderung von Angemessenheit und Abdeckung von Mindestlöhnen wären angezeigt. In Mitgliedstaaten, in denen die Löhne ausschließlich durch Tarifverhandlungen festgelegt werden, sollten alle Arbeitnehmer erfasst werden. Dies kann beispielsweise erreicht werden, wenn alle Arbeitnehmer potenziell durch einen Tarifvertrag abgedeckt werden und/oder indirekt von den in Tarifverträgen festgelegten Lohnniveaus profitieren können.

Selbst in Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen gibt es tariflich vereinbarte Lohnuntergrenzen. Alle Mitgliedstaaten könnten somit Anreize zur Förderung gut funktionierender kollektiver Lohnverhandlungen schaffen, insbesondere dort, wo diese weniger entwickelt sind. Darüber hinaus könnte die Initiative eine nicht erschöpfende Liste möglicher Maßnahmen zur Unterstützung kollektiver Lohnverhandlungen enthalten.

Es würden Möglichkeiten in Betracht gezogen, eine Bestandsaufnahme der Umsetzung der Sozialklausel aus der Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe²⁸ in sämtlichen Mitgliedstaaten durchzuführen. Eine solche Bestandsaufnahme würde sich auf Aspekte der Umsetzung der Klausel in Bezug auf Mindestlöhne und Tarifverhandlungen konzentrieren.

Klare nationale Rahmenbedingungen für die Festlegung und Aktualisierung gesetzlicher Mindestlöhne

Die EU-Initiative würde Bestimmungen enthalten, **mit denen sichergestellt wird, dass Mindestlohnsysteme zu angemessenen Mindestlöhnen beitragen**, wobei ihren Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit Rechnung getragen wird. Insbesondere könnte in der Initiative festgelegt werden, dass die Festlegung des Mindestlohns von **klaren und stabilen Kriterien** geleitet werden sollte. Die nationalen Rahmen sollten auch vorsehen, dass in relativ häufigen und regelmäßigen Abständen Aktualisierungen vorgenommen werden.

Zusätzlich zu diesen Bestimmungen könnte in der Initiative eine Reihe von **Elementen festgelegt werden, wie Höhe und Verteilung der Löhne, Lebenshaltungskosten sowie wirtschaftliche und soziale Bedingungen** in einem Land, die bei der Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns zu berücksichtigen sind. Parallel dazu könnte die Initiative auch spezifische Bestimmungen über die Häufigkeit der Aktualisierung des Mindestlohns enthalten.

²⁸ Gemäß Artikel 18 der Richtlinie 2014/24/EU treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass Arbeitgeber, die als Auftragnehmer für die öffentliche Verwaltung tätig sind, die geltenden sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften auf nationaler oder EU-Ebene, geltende Tarifverträge und/oder internationales Recht festgelegt sind.

Schließlich könnte die EU-Initiative nationale Rahmenbedingungen vorsehen, die spezifische **Indikatoren** umfassen, **anhand deren die Angemessenheit des Mindestlohns bewertet werden könnte**, z. B.: 1) der Median- oder Durchschnittslohn brutto, 2) der Median- oder Durchschnittslohn netto oder 3) ein Kriterium zur Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards, insbesondere durch Festlegung eines Referenzwarenkorbs (Ansatz des existenzsichernden Arbeitsentgelts). Als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns könnten auch **unverbindliche Referenzwerte** für diese Kriterien festgelegt werden. Es sind verschiedene Optionen möglich. Solche Referenzwerte könnten beispielsweise nach den folgenden Ansätzen entwickelt werden: a) Vergleich des Brutto-Mindestlohns mit einem Schwellenwert des Median- oder Durchschnittslohns (brutto) des jeweiligen Mitgliedstaats; oder b) Vergleich des Nettomindestlohns mit einem Prozentsatz des Median- oder Durchschnittslohns (netto). Andere Ansätze zur Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns könnten in Betracht gezogen werden, wie die Verwendung eines Indikatorrahmens oder die Entwicklung nationaler Definitionen der Angemessenheit, unter Berücksichtigung des Zusammenspiels mit den Steuer- und Sozialleistungssystemen und dem weiter gefassten Lohnfindungssystem.

Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns

Um dem politischen Ziel einer stärkeren Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung von Mindestlöhnen gerecht zu werden, könnte in einer EU-Initiative festgelegt werden, **dass die Sozialpartner in allen Fällen, in denen Mindestlöhne gesetzlich festgelegt sind, wirksam und rechtzeitig einbezogen werden sollten**. Darüber hinaus könnten spezifische Optionen für die wichtigsten institutionellen Aspekte der Einbeziehung der Sozialpartner in Betracht gezogen werden (z. B. regelmäßige, formelle Konsultationen, spezialisierte Mindestlohnausschüsse, Zuweisung einer Entscheidungsfunktion an die Sozialpartner usw.). Darüber hinaus könnte die Initiative vorsehen, dass **unabhängige Sachverständige in die Festlegung und Aktualisierung des Mindestlohns einbezogen werden**.

Ausnahmen und Abweichungen

Die Initiative könnte Elemente enthalten, die darauf abzielen, **Ausnahmen und/oder Abweichungen** in den Ländern, in denen sie bestehen, zu beseitigen. Alternativ könnten durch die Initiative Kriterien und Bedingungen für die Genehmigung ihrer Verwendung festgelegt werden, um sie auf ein Minimum zu beschränken. Insbesondere könnte gefordert werden, dass sie nichtdiskriminierend, verhältnismäßig, hinreichend begründet und gegebenenfalls zeitlich begrenzt sind. Für bestimmte Gruppen oder Berufe könnten ausdrückliche Bestimmungen vorgesehen werden.

Einhaltung und Überwachung

Die EU-Initiative würde alle Mitgliedstaaten auffordern, für eine wirksame **Umsetzung und Einhaltung** der nationalen Mindestlohnrahmen zu sorgen, und den Sozialpartnern in dieser Hinsicht eine Schlüsselrolle zuweisen.

Darüber hinaus – oder als Alternative – könnten im Rahmen der EU-Initiative alle Mitgliedstaaten aufgefordert werden, dafür zu sorgen, dass die nationalen **Mindestlohnrahmen und -bestimmungen wirksam durchgesetzt und ihre Nichteinhaltung geahndet wird**. So könnten Arbeitnehmer sicherstellen, dass ihre Rechte eingehalten werden, und Unternehmen würden vor unlauterem Wettbewerb geschützt. Die Modalitäten für die Umsetzung dieser Bestimmung würden den Mitgliedstaaten überlassen,

um die Achtung der nationalen Traditionen und die Autonomie der Sozialpartner zu gewährleisten. Den Sozialpartnern könnte in dieser Hinsicht eine aktive Rolle gemäß den tarifvertraglich vereinbarten Verfahren und entsprechend den nationalen Gepflogenheiten eingeräumt werden.

Um die Umsetzung dieser Bestimmung zu unterstützen, könnten die Mitgliedstaaten im Rahmen der Initiative aufgefordert werden, **Durchsetzungsstellen** wie Arbeitsaufsichtsbehörden sowie Mechanismen zur Gewährleistung der Anwendung tarifvertraglich vereinbarter Mindestlöhne zu stärken. Ziel wäre es, die Fähigkeit dieser Stellen zu verbessern, proaktiv vorzugehen und Unternehmen zu verfolgen, die die Vorschriften nicht einhalten.

In allen Fällen würden die Mitgliedstaaten aufgefordert, **ihre bestehenden Datenerhebungsinstrumente und Überwachungsrahmen** für die Angemessenheit und Abdeckung von Mindestlöhnen zu **verstärken**. Dies wäre nicht nur notwendig, um die Durchsetzung der Mindestlohnvorschriften zu gewährleisten, sondern auch, um der Kommission die erforderlichen Instrumente an die Hand zu geben, um die Umsetzung der einschlägigen EU-Vorschriften und ihre wirksame Anwendung zu überprüfen.

6.2. Mögliche Rechtsgrundlage und EU-Instrumente

Die Initiative würde sich auf **Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV**²⁹ stützen. Artikel 153 Absatz 1 erstreckt sich auf einen breiten persönlichen und sachlichen Anwendungsbereich und liefert die Rechtsgrundlage für die EU, wenn sie auf zahlreichen Gebieten innerhalb und außerhalb des Arbeitsmarktes „die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützt und ergänzt“. Die Zielsetzung dieses Artikels lautet Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes, des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der Arbeitskräfte, der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und der beruflichen Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen.

Nach diesem Artikel unterstützt und ergänzt die Union daher die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen innerhalb der Grenzen der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Artikel 5 Absätze 3 und 4 EUV) und der Grenzen des Artikels 153 Absatz 5 AEUV.

Sowohl legislative als auch nichtlegislative Instrumente sind nach diesem Artikel möglich. Folgende Instrumente werden in Erwägung gezogen.

EU-Richtlinie

Artikel 153 Absatz 2 AEUV sieht die Möglichkeit vor, eine **Richtlinie im Bereich der „Arbeitsbedingungen“** zu erlassen, um verbindliche Mindestanforderungen für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten festzulegen.³⁰ Eine Richtlinie würde Sicherheit in Bezug auf die verbindlichen Anforderungen schaffen, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen sind. Zu diesem Zweck würde der Vorschlag eine Reihe von Mindestanforderungen und zu erfüllenden Verfahrenspflichten enthalten. Eine Richtlinie würde den Mitgliedstaaten Freiraum hinsichtlich der Art und Weise der Umsetzung lassen

²⁹ In Artikel 153 Absatz 1 AEUV heißt es: „(1) Zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 151 unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf folgenden Gebieten: b) Arbeitsbedingungen, (...)“.

³⁰ In Artikel 153 Absatz 2 Buchstabe b heißt es zudem: „Diese Richtlinien sollen keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.“

und den Mitgliedstaaten und Sozialpartnern nicht die Freiheit nehmen, die Höhe der Mindestlöhne festzulegen.

Ein Mitgliedstaat könnte den Sozialpartnern auf deren gemeinsamen Antrag gemäß Artikel 153 Absatz 3 AEUV die Durchführung der Richtlinie übertragen. In diesem Fall müsste der Mitgliedstaat sicherstellen, dass die Sozialpartner die erforderlichen Maßnahmen bis zu dem in der Richtlinie genannten Umsetzungsdatum ergreifen. Die Richtlinie würde einen Rahmen für das Monitoring ihrer Umsetzung vorsehen.

Empfehlung des Rates

Es kann eine **Empfehlung des Rates** vorgeschlagen werden, in der die Mitgliedstaaten aufgerufen werden, die Bedingungen für die Gewährleistung gerechter Mindestlöhne festzulegen. Eine Empfehlung würde politische Leitlinien vorgeben und einen gemeinsamen politischen Rahmen auf EU-Ebene schaffen, ohne spezifische verbindliche Anforderungen festzulegen. Wie im Falle einer Richtlinie würde dies den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern nicht die Freiheit nehmen, die Höhe der Mindestlöhne festzulegen. Die in einer Empfehlung enthaltenen gemeinsamen Grundsätze und Kriterien würden eine Grundlage für Maßnahmen aller Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verwirklichung gerechter Mindestlöhne in der gesamten EU bilden.

Die Maßnahmen zum Monitoring der Umsetzung dieses nicht verbindlichen Instruments könnten den Einsatz von Benchmarking, den Austausch bewährter Verfahren und die gemeinsame Arbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern zur Entwicklung geeigneter Statistik- und Monitoringinstrumente umfassen. Ein spezieller Benchmarking-Rahmen, der in das Europäische Semester integriert ist, könnte ein bevorzugtes Instrument für die Anwendung einiger Elemente der Initiative sein.

6.3. Erwartete Auswirkungen der EU-Maßnahme

Die in Abschnitt 6.1 beschriebenen politischen Maßnahmen würden dazu beitragen, die **Angemessenheit der Mindestlöhne** und dadurch die Arbeitsbedingungen und den Lebensstandard der Arbeitnehmer zu verbessern und gleichzeitig die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Stärkere Tarifverhandlungssysteme können zu einem höheren Lohnniveau und einer geringeren Lohnungleichheit beitragen. Klare und stabile Rahmenbedingungen für die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne, einschließlich der wirksamen Einbeziehung der Sozialpartner, würden es ermöglichen, dass die Mindestlöhne mit der Preis-, Lohn- und Produktivitätsentwicklung Schritt halten.

Die erörterten politischen Maßnahmen würden auch dazu beitragen, den **Geltungsbereich der Mindestlöhne** zu erweitern und mithin mehr Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor prekären Arbeitsbedingungen zu schützen. Die Unterstützung und Förderung von Tarifverhandlungen würde den Anteil der geschützten Arbeitnehmer in Ländern erhöhen, in denen die Löhne ausschließlich durch Tarifverträge festgelegt werden. Die Abschaffung oder Einschränkung von Ausnahmen würde den Anteil der geschützten Arbeitnehmer in Ländern erhöhen, in denen entsprechende Ausnahmen vorgesehen sind. Darüber hinaus würde eine bessere Einhaltung der Vorschriften sicherstellen, dass die Arbeitnehmer wirksam geschützt werden.

Eine Verbesserung der Angemessenheit und Abdeckung von Mindestlöhnen würde die Lohnungleichheit und die Armut trotz Erwerbstätigkeit verringern. Am stärksten von der Initiative profitieren würden diejenigen, die die Mehrheit der Niedriglohneempfänger darstellen, nämlich Frauen und Arbeitnehmer mit mittlerem Qualifikationsniveau, sowie diejenigen, die unter den Niedriglohneempfängern überrepräsentiert sind, insbesondere junge Arbeitnehmer, Geringqualifizierte und Alleinerziehende. Die tatsächlichen Auswirkungen der

EU-Maßnahme auf die einzelnen Mitgliedstaaten würden unterschiedlich ausfallen und von den unterschiedlichen Merkmalen ihrer Mindestlohnsysteme, Arbeitnehmerschaft und Wirtschaftsstrukturen abhängen.³¹

7. NÄCHSTE SCHRITTE

Gemäß Artikel 154 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union muss die Kommission vor der Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter zur möglichen Ausrichtung von Maßnahmen der Union konsultieren. Mit den in Rede stehenden Maßnahmen der Union könnten die Herausforderungen im Zusammenhang mit den Mindestlöhnen angegangen werden.

Die Kommission wäre dankbar, wenn die Sozialpartner in dieser zweiten Phase folgende Fragen beantworten würden:

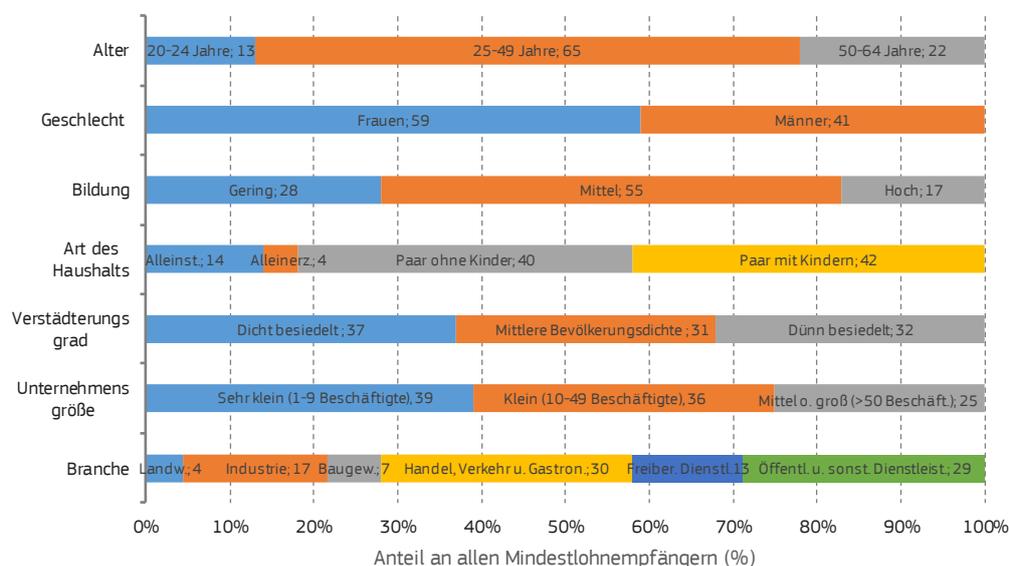
1. Was halten Sie von den in Abschnitt 5 dargelegten spezifischen Zielen einer möglichen EU-Maßnahme?
2. Was halten Sie von den in Abschnitt 6.1 dieses Dokuments dargelegten Optionen für EU-Maßnahmen?
3. Wie beurteilen Sie die in Abschnitt 6.2 dargelegten möglichen Rechtsinstrumente?
4. Sind die EU-Sozialpartner bereit, in Verhandlungen zu treten, um nach Artikel 155 AEUV eine Vereinbarung bezüglich der in Abschnitt 5 dieses Dokuments dargelegten Punkte zu schließen?

Die Kommission wird die Ergebnisse dieser Konsultation bei ihren weiteren Arbeiten an der EU-Initiative für gerechte Mindestlöhne berücksichtigen. Sie setzt diese Arbeiten insbesondere aus, wenn die Sozialpartner beschließen, untereinander über diese Fragen zu verhandeln.

³¹ Weitere Einzelheiten sind Abschnitt 7 des Analysedokuments zu entnehmen.

ANHANG I: Abbildungen

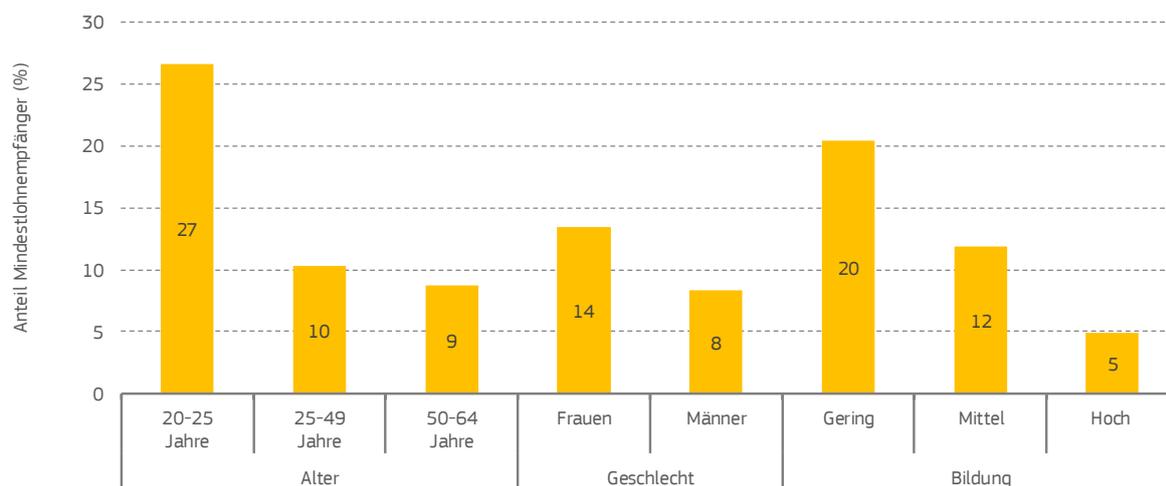
Abbildung 1: Merkmale der Mindestlohnempfänger, in Prozent der Mindestlohnempfänger, 2017



Hinweis: Berechnet als gewichteter Durchschnitt der Prozentsätze in den Mitgliedstaaten. Für Mitgliedstaaten ohne gesetzlichen Mindestlohn wurden Daten über Niedriglohnempfänger verwendet. Die sektorale Gliederung wird wie folgt definiert: Landwirtschaft (Abschnitt in NACE Rev. 2: A), Industrie (B-E), Baugewerbe/Bau (F), Handel, Verkehr und Gastronomie (G-I), freiberufliche und sonstige Dienstleistungen (J-N) sowie öffentliche und sonstige Dienstleistungen (O-U).

Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von EU-SILC 2017.

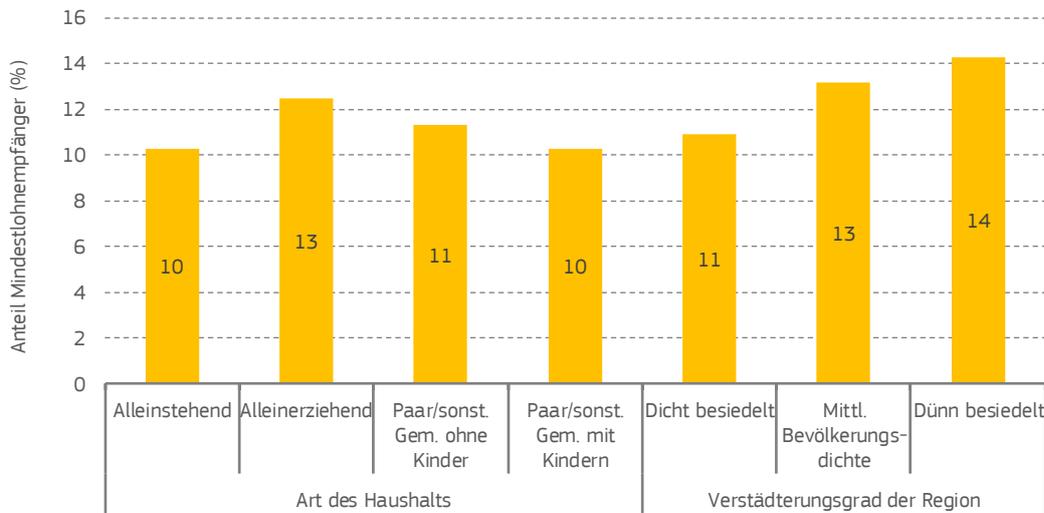
Abbildung 2: Wahrscheinlichkeit, ein Mindestlohnempfänger zu sein, aufgeschlüsselt nach Altersgruppe, Geschlecht und Bildungsniveau, in Prozent, 2017



Hinweis: Berechnet als gewichteter Durchschnitt der Prozentsätze in den Mitgliedstaaten. Für Mitgliedstaaten ohne gesetzlichen Mindestlohn wurden Daten über Niedriglohnempfänger verwendet.

Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von EU-SILC 2017.

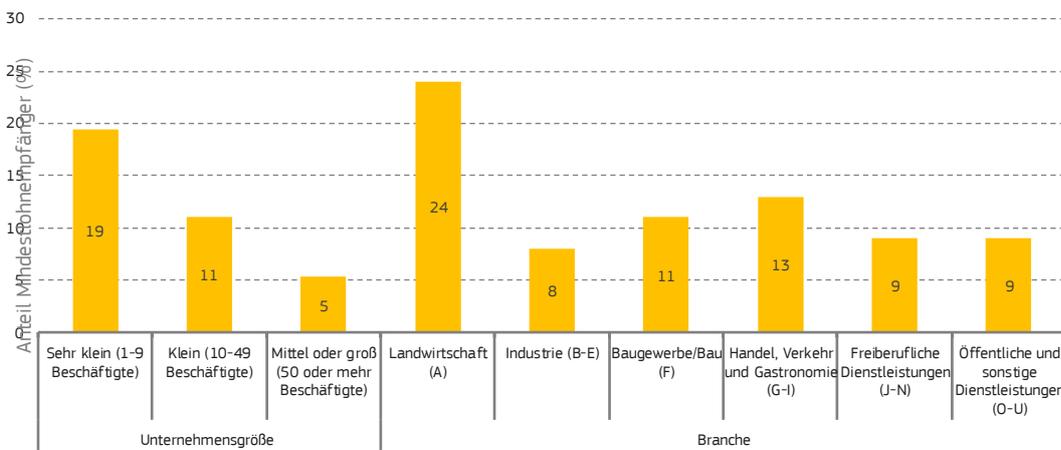
Abbildung 3: Wahrscheinlichkeit, ein Mindestlohnempfänger zu sein, aufgeschlüsselt nach Art des Haushalts und Verstärkerungsgrad der Region, in Prozent, 2017



Hinweis: Berechnet als gewichteter Durchschnitt der Prozentsätze in den Mitgliedstaaten. Für Mitgliedstaaten ohne gesetzlichen Mindestlohn wurden Daten über Niedriglohnempfänger verwendet.

Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von EU-SILC 2017.

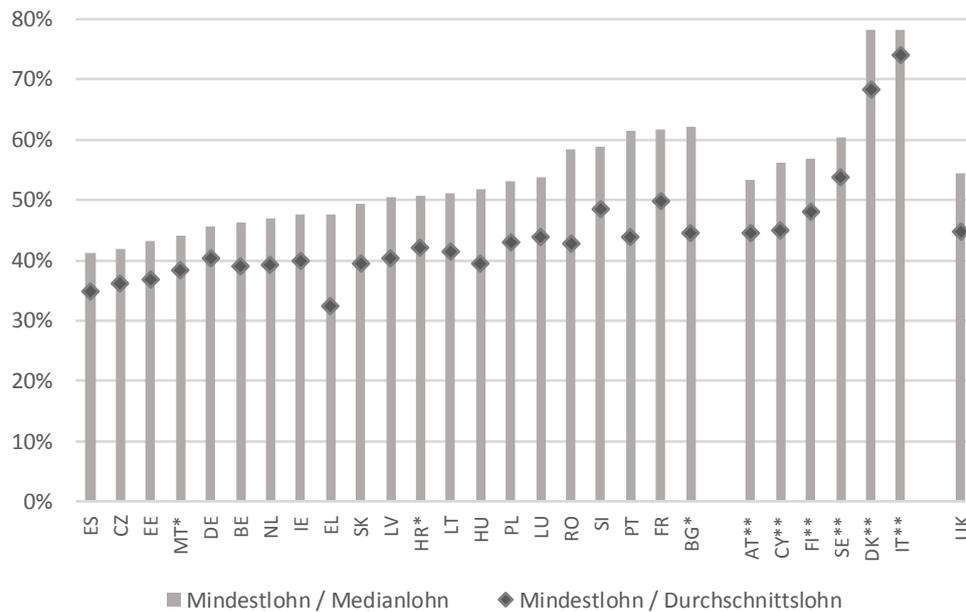
Abbildung 4: Wahrscheinlichkeit, ein Mindestlohnempfänger zu sein, aufgeschlüsselt nach Unternehmensgröße und Beschäftigungssektor, in Prozent, 2017



Hinweis: Berechnet als gewichteter Durchschnitt der Prozentsätze in den Mitgliedstaaten. Für Mitgliedstaaten ohne gesetzlichen Mindestlohn wurden Daten über Niedriglohnempfänger verwendet.

Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage von EU-SILC 2017.

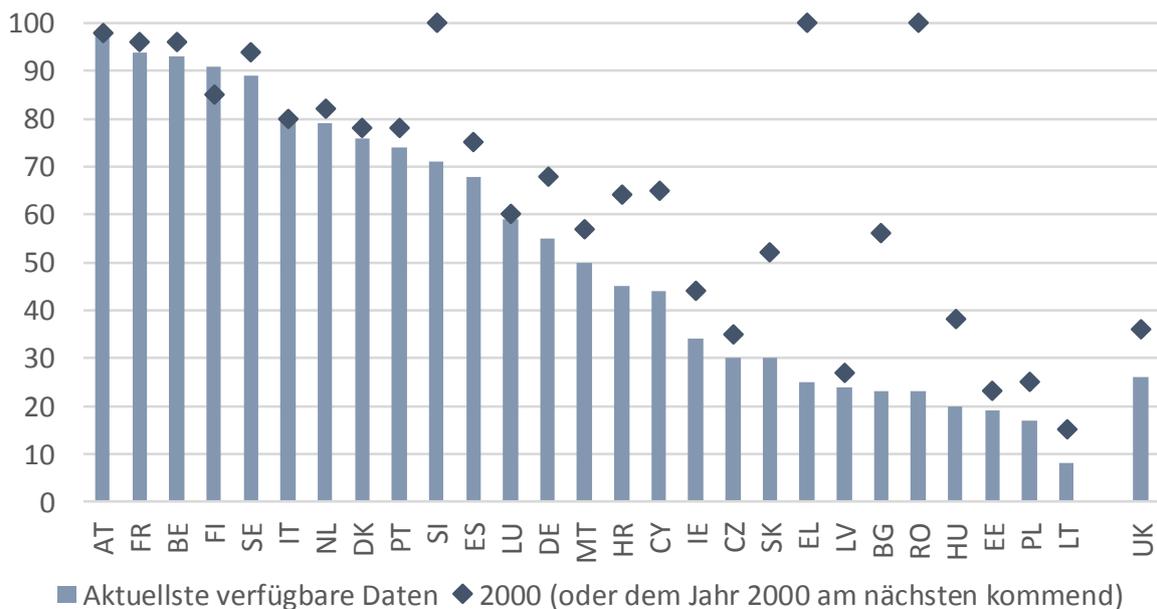
Abbildung 5: Mindestlöhne, ausgedrückt als Prozentsatz des Bruttomedianlohns und Bruttodurchschnittslohns von Vollzeitbeschäftigten, 2018



Anmerkungen: * Für BG, HR und MT werden für den Median- und Durchschnittslohn die Steuer-Sozialleistungs-Daten der OECD verwendet. ** Für AT, CY, DK, FI, IT und SE wurden Informationen über tarifvertraglich vereinbarte Lohnuntergrenzen von Eurofound (2019) übernommen: „Minimum wages in 2019 – Annual review“ [Mindestlöhne im Jahr 2019 – Jahresbericht], während die Angaben zu den Median- und Durchschnittslöhnen dem Steuer-Sozialleistungs-Modell der OECD entnommen wurden.

Quelle: OECD-Statistiken und Berechnungen der Kommission auf der Grundlage von OECD TaxBen und Eurofound.

Abbildung 6: Tarifbindung in der EU, 2000-2018

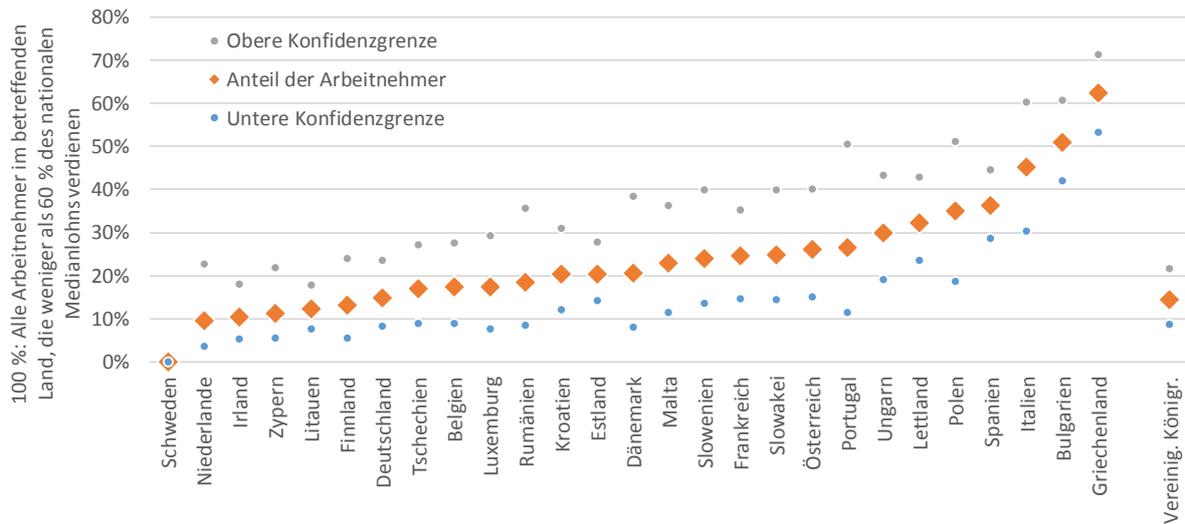


Anmerkungen: Beobachtungen, die dem Jahr 2000 am nächsten kommen, umfassen 1997 (FR), 2001 (LV), 2002 (BG, LT, MT), 2003 (EE). Aktuellste verfügbare Daten: 2011 (DK); 2013 (SE); 2014 (LV); 2015 (FR, PL, SK); 2016 (CY, FI, BE, BG, CZ, EL, MT, PT, RO, SI); 2017 (DE, ES, HR, HU, IE, LT, LU, NL, UK); 2018 (AT,

IT)

Quelle: ICTWSS-Datenbank, Version 6.1, Universität Amsterdam. Variable AdjCov (# 111). Definition: Beschäftigte, für die Tarifverträge gelten, als Anteil aller Lohn- und Gehaltsempfänger mit Recht auf Kollektivverhandlungen, ausgedrückt in Prozent, bereinigt um die Möglichkeit, dass bestimmte Branchen oder Berufe vom Recht auf Tarifverhandlungen ausgeschlossen sind.

Abbildung 7: Anteil der Niedriglohnempfänger, die nach eigenen Angaben nur schwer über die Runden kommen, 2015



Hinweis: Antwort auf die Frage: „Kommt Ihr Haushalt mit seinem monatlichen Gesamteinkommen über die Runden ...?“ Die Grafik zeigt die Summe derjenigen, die mit „schwer“ und „sehr schwer“ geantwortet haben. Der geschätzte Anteil der Arbeitnehmer in jedem Land liegt mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 % zwischen der unteren und der oberen Konfidenzgrenze.

Quelle: Eurofound auf Grundlage der Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen (2015). Siehe Aumayr-Pintar, C.: „Fears and hopes around future minimum wages“; Link: eurofound.link/ef20039.