



Brüssel, den 14.1.2020  
C(2020) 83 final

## **KONSULTATIONSPAPIER**

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

## KONSULTATIONSPAPIER

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

#### **1. EINLEITUNG**

Ökologische Nachhaltigkeit, Produktivitätssteigerung, Fairness und makroökonomische Stabilität werden in den kommenden Jahren die vier Dimensionen unserer Wirtschaftspolitik sein. Faire Arbeitsbedingungen sind daher das Herzstück einer sozialen Marktwirtschaft, deren Rechnung für die Menschen aufgeht. Die Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass ihnen die Europäische Union eine hohe Lebensqualität bietet, während die Wirtschaft auf grünere und stärker digitalisierte Wachstumsmodelle ausgerichtet wird<sup>1</sup>. Die Entschlossenheit von Kommissionspräsidentin von der Leyen *„noch mehr zu erreichen, wenn es um soziale Gerechtigkeit und Wohlstand geht“*<sup>2</sup> ist ein politisches Bekenntnis dafür, diesen Erwartungen gerecht zu werden.

Angemessene Löhne sind der Schlüssel dazu, den europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern faire Arbeitsbedingungen und einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Mindestlöhne, die durch Tarifverträge oder Rechtsvorschriften festgelegt werden, tragen dazu bei, Niedriglohnempfänger zu schützen und Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verhindern. Wie im 6. Grundsatz der europäischen Säule sozialer Rechte (für deren Umsetzung die Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen gemeinsam verantwortlich sind) betont wird: *„a) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben das Recht auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. b) Es werden angemessene Mindestlöhne gewährleistet, die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden; dabei werden der Zugang zu Beschäftigung und die Motivation, sich Arbeit zu suchen, gewahrt. Armut trotz Erwerbstätigkeit ist zu verhindern. c) Alle Löhne und Gehälter werden gemäß den nationalen Verfahren und unter Wahrung der Tarifautonomie auf transparente und verlässliche Weise festgelegt.“* Die unterschiedlichen Leistungen zwischen und in den Mitgliedstaaten bei der Erreichung dieses Ziels stehen im Widerspruch zu dem Versprechen eines gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstands und untergraben das Ziel der Aufwärtskonvergenz. Sie geben daher auf europäischer Ebene Anlass zur Sorge.

Präsidentin von der Leyen verkündete, dass *„ein Rechtsinstrument, mit dem sichergestellt werden soll, dass jeder Arbeitnehmer in unserer Union einen gerechten Mindestlohn erhält“* vorgeschlagen würde, das Teil eines *„Aktionsplans für die vollständige Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte“* ist und auf der Überzeugung beruht, dass *„die Würde der Arbeit unantastbar ist“* und Mindestlöhne *„einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen“* sollten.

---

<sup>1</sup> Siehe Spezial-Eurobarometer 471 über „Gerechtigkeit, Ungleichheit und Mobilität zwischen den Generationen“, März 2018, und Spezial-Eurobarometer 486 über „Die Europäer im Jahr 2019“, März 2019.

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

In ihren politischen Leitlinien hob sie außerdem hervor, dass „*Mindestlöhne entsprechend der jeweiligen nationalen Tradition im Wege von Tarifverträgen oder Rechtsvorschriften festgelegt werden sollten. Den sozialen Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, also den Menschen, die ihre Branche und ihre Region am besten kennen, halte ich für unabdingbar.*“ Tarifverhandlungen sind ein wesentliches Element der von der EU geförderten sozialen Marktwirtschaft und eine solide Grundlage für eine gute Lohnfestsetzung. Die Achtung der nationalen Traditionen und der Autonomie der Sozialpartner wird auch vom Europäischen Parlament in seiner jüngsten EntschlieÙung<sup>3</sup> zu der Beschäftigungs- und Sozialpolitik des Euro-Währungsgebiets betont.

**Zweck dieses Dokuments ist die Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu der möglichen Ausrichtung einer EU-Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen bei der Gewährleistung gerechter Mindestlöhne für Arbeitnehmer in der Union.** Gemäß Artikel 151 und 153 Absatz 5 AEUV und gemäß der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)<sup>4</sup> würden die etwaigen Maßnahmen der EU im Bereich der Mindestlöhne nicht darauf abzielen, die Höhe der Mindestlöhne in der EU direkt zu harmonisieren. Sie würden auch die nationalen Traditionen, die Autonomie der Sozialpartner und die Tarifautonomie achten. Sie würden nicht darauf abzielen, einen einheitlichen Mechanismus zur Festlegung des Mindestlohns zu schaffen, und würden kein Lohnniveau festlegen, da dies unter die Vertragsfreiheit der Sozialpartner auf nationaler Ebene und in die entsprechende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Daher würden Mindestlöhne weiterhin entweder durch Tarifverträge oder Rechtsvorschriften unter uneingeschränkter Achtung der nationalen Zuständigkeiten und der Vertragsfreiheit der Sozialpartner festgelegt. Insbesondere würde eine Maßnahme der EU nicht darauf abzielen, einen gesetzlichen Mindestlohn in Ländern mit hoher Reichweite von Tarifverträgen einzuführen, wo die Lohnfestsetzung ausschließlich auf diesem Wege erfolgt.

Diese Konsultation wurde zusammen mit der Mitteilung „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“ angenommen. In der Mitteilung wird eine Vision für den Ausbau der sozialen Marktwirtschaft der EU und die Förderung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte dargelegt, um sicherzustellen, dass es einen sozial gerechten Übergang in den Bereichen Klimaneutralität, Digitalisierung und demografischer Wandel geben wird.

## 2. WARUM MINDESTLÖHNE WICHTIG SIND

**Trotz des moderaten Lohnwachstums der letzten Jahrzehnte in einigen Mitgliedstaaten hat sich die Situation der Niedriglohneempfänger verschlechtert und die Lohnunterschiede haben sich verstärkt.** Für einige dieser Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben sich ihre Löhne im Vergleich zu denen anderer sowie die Kaufkraft ihrer Löhne verschlechtert. Etwa jeder sechste Arbeitnehmer in der EU ist ein Niedriglohneempfänger<sup>5</sup>, und dieser Anteil weist eine steigende Tendenz auf. Der Anteil stieg

---

<sup>3</sup> EP-EntschlieÙung zu der Beschäftigungs- und Sozialpolitik des Euro-Währungsgebiets. Verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0033\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0033_DE.html)

<sup>4</sup> Siehe insbesondere Urteil C-268/06, Impact, Rn. 123-124.

<sup>5</sup> In statistischer Hinsicht sind Niedriglöhne als Löhne definiert, die weniger als zwei Drittel des nationalen Medianlohnes betragen.

zwischen 2006 und 2014 im EU-Durchschnitt von 16,7 % auf 17,2 %<sup>6</sup>, mit deutlichen Steigerungen in einigen Ländern. Die Armut trotz Erwerbstätigkeit weist eine ähnliche Tendenz auf: Ihr Anteil ist zwischen 2005 und 2018 von 8,1 % auf 9,6 % gestiegen<sup>7</sup>.

**Arbeitnehmer mit niedrigem Bildungsniveau, Arbeitnehmer in dienstleistungsbezogenen Berufen oder Hilfsarbeitskräfte sind wahrscheinlich stärker betroffen** als Arbeitnehmer mit höherer Bildung oder in anderen Berufen. Darüber hinaus wird in allen Ländern in kleinen Unternehmen tendenziell ein höherer Anteil an Niedriglohneempfängern beschäftigt.

**Von den Niedriglohneempfängern sind diejenigen, die in atypischen Beschäftigungsverhältnissen beschäftigt sind, besonders dem Risiko von Armut trotz Erwerbstätigkeit ausgesetzt.** Die Zunahme von atypischen Arbeitsverhältnissen (einschließlich befristeter Beschäftigung, Teilzeit- und Bereitschaftsarbeit sowie Leiharbeit) in vielen Mitgliedstaaten infolge der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors für die Wirtschaft, des technologischen Wandels und der Entstehung neuer Geschäftsmodelle kann das Risiko der Armut trotz Erwerbstätigkeit bei einigen Arbeitnehmern erhöhen. Da die betroffenen Arbeitnehmer tendenziell niedrigere Löhne beziehen als Vollzeitbeschäftigte mit unbefristetem Vertrag, trägt dies auch zur Lohnungleichheit bei. Einige neu entstehende Arbeitsformen könnten diese Trends noch verstärken. Sie können zwar positive Auswirkungen haben, indem sie den Menschen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtern und die Flexibilität für Arbeitnehmer und Unternehmen erhöhen, aber sie können auch Risiken mit sich bringen, da sie nicht immer den gleichen Schutz wie Standardarbeitsformen, einschließlich im Hinblick auf Mindestlöhne, bieten.<sup>8</sup>

**Mindestlöhne schützen Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen und geringer Verhandlungsstärke.** Sie können Niedriglohneempfängern dabei helfen, dass ihre Vergütung mit der Produktivitätsentwicklung Schritt hält. Angemessene Mindestlöhne verringern die Armut trotz Erwerbstätigkeit und die Lohnungleichheit am unteren Ende der Lohnskala. Da es mehr Frauen als Männer sind, die Löhne in Höhe des Mindestlohns oder in etwa in Höhe des Mindestlohns verdienen, fördern Verbesserungen der Angemessenheit des Mindestlohns auch die Gleichstellung der Geschlechter. Mindestlöhne tragen durch Stärkung der Arbeitsanreize darüber hinaus dazu bei, dass sich Arbeit lohnt. Insbesondere können sie die Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt fördern und so höhere Beiträge zu den Sozialschutzsystemen sicherstellen und mit der Zeit zum Abbau des geschlechtsspezifischen Rentengefälles beitragen. Gleichzeitig können auch Maßnahmen in anderen Bereichen ihren Beitrag dazu leisten, die Lohnungleichheit und Armut trotz Erwerbstätigkeit zu bewältigen. Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Kompetenzen tragen dazu bei, dass die Arbeitnehmer mit den in der Wirtschaft benötigten Kompetenzen ausgestattet werden, wodurch sie Zugang zu besser bezahlten Arbeitsplätzen haben. Die Rechtsvorschriften zum Beschäftigungsschutz wirken sich auf die Anreize aus, verschiedene Arbeitsformen zu schaffen (einschließlich unbefristeter und befristeter Arbeitsverhältnisse sowie selbstständiger Erwerbstätigkeit). Und nicht zuletzt wirken sich Steuer- und Sozialleistungssysteme direkt auf die Steuerlast und das Nettoeinkommen von Niedriglohneempfängern aus.

---

<sup>6</sup> Jüngste Daten, Eurostat, Verdienststrukturerhebung [earn\_ses\_pub1s].

<sup>7</sup> Eurostat basierend auf der EU-SILC-Erhebung [ilc\_iw01].

<sup>8</sup> OECD (2018): „The emergence of new forms of work and their implications for labour relations“ [Entstehung neuer Beschäftigungsformen und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen], Dossier, das auf der 1. Sitzung der Arbeitsgruppe Beschäftigung der G20 vorgestellt wurde.

**Aus wirtschaftlicher Sicht unterstützen angemessene Mindestloohnerhöhungen das Lohnwachstum insgesamt.** Von ihnen geht ein Spill-over-Effekt auf die Löhne aus, die etwas über dem Mindestlohn liegen, und damit auf das Lohnwachstum insgesamt. Sie können die Fluktuation von Arbeitnehmern im Niedriglohnssektor verringern und die Anreize für Unternehmen und Arbeitnehmer verstärken, die Produktivität zu steigern und in ihr Humankapital zu investieren. In einigen Ländern sind sie an die Gesamtvergütung im öffentlichen Sektor gekoppelt, was sich indirekt auf das Lohnniveau auswirkt. Angemessene Mindestlöhne können die Binnennachfrage und damit die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft fördern, insbesondere in einem wirtschaftlichen Umfeld, das durch eine anhaltend niedrige Inflation gekennzeichnet ist. Gleichzeitig müssen bei der Erhöhung des Mindestlohns das wirtschaftliche Umfeld und die möglichen Auswirkungen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden. Zu den möglichen negativen Auswirkungen zählt das höhere Risiko, dass Unternehmen im Interesse der Senkung der Arbeitskosten die Arbeit, einschließlich selbstständiger Tätigkeiten, auslagern, oder Tätigkeiten mit geringer Produktivität verlagern oder die Mindestlohnvorschriften nicht vollständig einhalten (z. B. durch Verlagerung der Arbeit in die Schattenwirtschaft).

**In 22 Mitgliedstaaten gibt es einen gesetzlichen nationalen Mindestlohn und in sechs weiteren Mitgliedstaaten werden die Löhne durch Tarifverhandlungen festgelegt (in einigen Fällen auch Mindestlöhne).** Heute wird der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU mit Mindestlohnverdienst auf Werte geschätzt, die sich zwischen weniger als 5 % (z. B. in Belgien und Malta) und rund 20 % (in Portugal und Rumänien) bewegen (siehe Abbildung 1 im Anhang).

**Viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU sind derzeit nicht durch angemessene Mindestlöhne geschützt.** In einigen Fällen können die Mindestlohnuntergrenzen nicht als angemessen angesehen werden. In anderen Ländern gibt es erhebliche Lücken bei der Abdeckung durch Mindestlöhne. Darüber hinaus stehen gesetzliche Mechanismen zur Festlegung von Mindestlöhnen in einer Reihe von EU-Ländern vor Herausforderungen, insbesondere wenn die Sozialpartner nicht ausreichend einbezogen werden oder ein klarer Rahmen für die Aktualisierung der Mindestlöhne fehlt. Auf diese Probleme und ihre Konsequenzen wird im folgenden Abschnitt näher eingegangen.

**Tarifverhandlungen sind von zentraler Bedeutung für die Lohnfestsetzung, da sie die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für einen großen Teil der Arbeitskräfte festlegen und eine Lohnspreizung tendenziell reduzieren.** Länder mit einer höheren tarifvertraglichen Deckungsrate weisen tendenziell einen geringeren Anteil an gering bezahlten Arbeitskräften auf. Zwischen 2000 und 2015 ist die tarifvertragliche Deckungsrate in vielen EU-Mitgliedstaaten von einem geschätzten Durchschnitt von 68,5 % auf 59,5 % gesunken, wobei in Mittel- und Osteuropa ein besonders starker Rückgang zu verzeichnen war. Das ist auf die strukturellen Verschiebungen der Volkswirtschaften hin zu weniger gewerkschaftlich geprägten Sektoren, insbesondere Dienstleistungen, und auf einen drastischen Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft im Zusammenhang mit der Zunahme atypischer und nichtstandardisierter Beschäftigungsformen zurückzuführen. In den Mitgliedstaaten, in denen Mindestlöhne in Tarifverhandlungen festgelegt werden und der Deckungsgrad nach wie vor sehr hoch ist, werden die meisten Arbeitnehmer dadurch abgedeckt oder haben Zugang dazu. Unter den Ländern mit einem nationalen gesetzlichen Mindestlohn gibt es große Unterschiede bei der tarifvertraglichen Deckungsrate: Sie reicht von weniger als 20 % in Estland, Litauen und Polen bis zu über 80 % in Belgien, Frankreich und den Niederlanden.

### 3. DIE HERAUSFORDERUNGEN

#### Angemessenheit der Löhne

**Mindestlöhne gelten als angemessen, wenn sie angesichts der Lohnskala im Land gerecht sind und einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten. Die Angemessenheit des Mindestlohns muss auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen Bedingungen in den einzelnen Ländern bewertet werden.**

**Um zu sehen, wie die Höhe der Mindestlöhne mit der Lohnskala zusammenhängt, werden die Bruttomindestlöhne in der Regel mit dem Bruttomedian oder dem Durchschnittslohn verglichen<sup>9</sup>.** Im Jahr 2018 gab es die höchsten Lohnuntergrenzen im Vergleich zum Medianlohn in einigen Ländern, die über Tarifverhandlungssysteme verfügen (Dänemark und Italien mit fast 80 %), während die Mindestlöhne in anderen Ländern meist zwischen 40 % und 60 % lagen. Zu den weiteren Ländern mit höheren Mindestlöhnen zählen Bulgarien, Frankreich und Portugal, während niedrigere Mindestlöhne in Ländern wie Tschechien, Estland und Spanien festgestellt wurden (siehe Abbildung 2 im Anhang).<sup>10</sup> Im Vergleich zum Durchschnittslohn sind die Werte etwas niedriger, weil der Durchschnittslohn, der durch sehr hohe Einkommen beeinflusst wird, den Medianlohn übersteigt.

**Bei der Prüfung der Angemessenheit der Löhne müssen die Auswirkungen von Steuern und Sozialabgaben berücksichtigt werden.** Im Jahr 2018 betrug der „Steuerkeil“ zwischen Nettoverdienst und den Arbeitskosten insgesamt zwischen 15 % und 45 % auf dem Mindestniveau (Abbildung 3 im Anhang). Das Ausmaß des Steuerkeils wirkt sich nicht nur auf die Höhe des Nettoeinkommens von Mindestlohnempfängern aus, sondern auch auf die Beschäftigung von Arbeitnehmern, die mit einem Mindestlohnverdienst rechnen. In der Tat treffen Arbeitnehmer ihre Entscheidungen (z. B. über ein Stellenangebot) wahrscheinlich auf der Grundlage des Nettolohns, den sie mit anderen möglichen Einkommensquellen vergleichen, die nicht aus einer Erwerbstätigkeit stammen, um zu beurteilen, ob es sich lohnt, ein Stellenangebot anzunehmen. 2018 lag der Nettomindestlohn in fast allen Mitgliedstaaten unter 60 % des Nettodurchschnittslohns und in etwa der Hälfte von ihnen unter 50 % des Nettodurchschnittslohns. Die Arbeitgeber werden ihre Einstellungen wahrscheinlich auf der Grundlage der Gesamtarbeitskosten (einschließlich der von den Arbeitgebern zu entrichtenden Sozialbeiträge) treffen.

**Eine Bewertung des Nettoeinkommens von Mindestlohnempfängern im Verhältnis zu einem Einkommensniveau, das vor Armut schützt, kann einen Hinweis darauf geben, ob Mindestlöhne einen angemessenen Lebensunterhalt sichern können.** Es gibt mehrere Möglichkeiten, die Angemessenheit von Mindestlöhnen zu bewerten: Eine Möglichkeit ist die Bewertung des Mindestlohns anhand eines „absoluten“ Bezugs wie z. B. eines „existenzsichernden Lohns“<sup>11</sup>, wie er derzeit in Irland und im Vereinigten Königreich

---

<sup>9</sup> Der Medianlohn ist der Lohn, den eine Person in der Mitte der Lohnskala verdient. Genau die Hälfte der Menschen verdient weniger als diese Person. Der Medianlohn wird in der Regel auf der Grundlage von Verdiensterhebungen (oder Einkommenserhebungen) und der Verteilung des Monatsverdienstes von Vollzeitbeschäftigten geschätzt.

<sup>10</sup> Eurofound hat (2019) Informationen über tarifliche Untergrenzen für Niedriglohnbeschäftigten gesammelt, die mit den gesetzlichen Mindestlöhnen vergleichbar sind: „Minimum wages in 2019: Annual review“ [Mindestlöhne im Jahr 2019: Jahresbericht], Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

<sup>11</sup> Auf europäischer Ebene wäre das theoretisch möglich, aber kein solches Konzept hat in der EU breite Anwendung gefunden, was zum Teil auf den Datenbedarf und die methodischen Herausforderungen im Zusammenhang mit einem solchen Ansatz zurückzuführen ist. Siehe z. B. Eurofound (2018): „Concept and practice of a living wage“ [Konzept und Praxis eines existenzsichernden Lohns], Amt für Veröffentlichungen

berechnet wird. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, das Nettoeinkommen von Mindestlohnempfängern mit 60 % des Medianeinkommens der Haushalte zu vergleichen, ein Prozentsatz, durch den derzeit die Armutsgefährdungsschwelle in der EU festgelegt wird. Aktuelle Daten zeigen, dass der Mindestlohn ausreicht, um einen alleinstehenden Arbeitnehmer in den meisten, aber nicht in allen Mitgliedstaaten, dem Armutsrisiko zu entziehen. Zu den Ländern, in denen der Mindestlohn nicht ausreicht, um eine Armutsgefährdung zu verhindern, gehören Länder mit vergleichsweise niedrigem Mindestlohn in Relation zum Medianlohn (wie Tschechien, Estland, Malta, Deutschland), aber auch Lettland und Luxemburg.

**Schließlich ist zu prüfen, ob die Mindestlöhne im Verhältnis zum Preisniveau im Land angemessen sind.** Die in Kaufkraftstandards (KKS) ausgedrückten Mindestlöhne geben den realen Wert der Löhne in den einzelnen Ländern an. Es ist bemerkenswert, dass eine Reihe von Ländern mit höheren realen Mindestlöhnen ausschließlich Tarifverhandlungen nutzen, um diese Niveaus festzulegen (siehe Abbildung 4 im Anhang). Ein Vergleich zwischen den nominalen Mindestlöhnen und den Mindestlöhnen in KKS zeigt jedoch, dass in mehreren Mitgliedstaaten mit relativ niedrigen Mindestlöhnen der reale Wert der Mindestlöhne tatsächlich höher ist als ihr Nominalwert (siehe Abbildung 4 im Anhang), sodass sie einen angemessenen Lebensstandard mit größerer Wahrscheinlichkeit fördern könnten, als bei Betrachtung der Nominalwerte erwartet wird.

**Auch die Frage, ob und inwieweit für bestimmte Gruppen niedrigere Mindestlöhne gelten, wirkt sich auf die Angemessenheit aus.** Dies betrifft hauptsächlich junge Arbeitnehmer in einer Reihe von Ländern, aber in geringerem Maße auch andere Gruppen wie Arbeitnehmer mit Behinderungen. In einigen Fällen ist das Alter allein ausschlaggebend für die Unterschiede für junge Arbeitnehmer, in anderen wiederum hängen sie auch mit der Berufserfahrung oder der Teilnahme an allgemeiner oder beruflicher Bildung zusammen. In einigen Ländern steigt der Mindestlohn für junge Menschen schrittweise mit dem Alter.

**Wie in der Jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020 festgehalten wurde, wird das künftige Einkommen in Europa entscheidend von mehr Produktivität abhängen.** Ein Vergleich der Entwicklung der Mindestlöhne mit der Produktivitätsentwicklung würde zeigen, ob die Mindestlohnempfänger vom allgemeinen Wirtschaftswachstum im Land profitieren.

### **Lohnabdeckung**

**In den Mitgliedstaaten mit einem gesetzlichen nationalen Mindestlohn sind fast alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch das Gesetz abgedeckt.** Doch sind durch das Gesetz Ausnahmen festgelegt. Dazu gehören in einigen Mitgliedstaaten unter anderem Personen im öffentlichen Dienst, junge Arbeitnehmer in Bildung und Ausbildung, in kleinen Familienunternehmen beschäftigte Verwandte sowie Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. In manchen dieser Fälle, z. B. bei Personen im öffentlichen Dienst, gelten für die Entlohnung der Betroffenen gesonderte Gesetze. In anderen Fällen wird die Ausnahme durch ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt gerechtfertigt. Bei einigen Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen gibt es Hinweise darauf, dass es Arbeitnehmer geben könnte, die zwar rechtlich abgesichert sind, *in der Praxis* aber

aufgrund der Nichteinhaltung bestehender Vorschriften eine Vergütung unterhalb des Mindestlohns erhalten.<sup>12</sup>

**In einigen Ländern mit tarifvertraglich vereinbarten Löhnen ist der Anteil der geschützten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sehr hoch, in anderen dagegen niedriger.** Ihr geschätzter Anteil reicht von 98 % in Österreich bis etwa 45 % in Zypern.<sup>13</sup> In Dänemark, Finnland, Italien und Schweden wird der Anteil der Arbeitnehmer, die durch Tarifverträge abgedeckt sind, auf 80 bis 90 % geschätzt<sup>14</sup>. Manche der Arbeitnehmer, die in diesen sechs Ländern nicht durch Mindestlöhne geschützt sind, arbeiten in hochbezahlten Berufen, auch wenn es in einigen Fällen offenbar Lücken bei der Abdeckung schutzbedürftiger Arbeitnehmer gibt.

### **Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne**

**In einigen Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen scheint die Einbeziehung der Sozialpartner in den Prozess der Festlegung von Mindestlöhnen nicht wirksam zu sein.** Während die Sozialpartner eine zentrale Rolle in den Tarifverhandlungssystemen spielen, gibt es erhebliche Unterschiede in der Rolle der Sozialpartner bei der Anpassung der gesetzlichen Mindestlöhne (siehe Tabelle 1 im Anhang). In einigen Ländern erfolgt die Aktualisierung des Mindestlohns in der Regel nach einer numerischen Formel, und die Sozialpartner werden konsultiert, falls die Aktualisierung davon abweicht. In anderen Ländern werden die Ansichten der Sozialpartner von Fachkommissionen berücksichtigt, die eine Empfehlung zur Aktualisierung des Mindestlohns abgeben. In einer großen Gruppe von Ländern trifft die Regierung die Entscheidung nach einer bilateralen oder trilateralen Konsultation. In einigen dieser Länder ist die Einbeziehung der Sozialpartner jedoch unzureichend oder überhaupt nicht institutionalisiert. Das kann dazu führen, dass die Festlegung des Mindestlohns weder auf vollständigen Informationen beruht, die alle relevanten wirtschaftlichen und sektoralen Bedingungen widerspiegeln, noch ausreichend mit Tarifverhandlungen in Einklang gebracht wird. Das wiederum könnte zu Änderungen des Mindestlohns führen, die sich negativ auf die Arbeitnehmer und Unternehmen auswirken.

### **Nationale Mechanismen für die Anpassung der gesetzlichen Mindestlöhne**

**Die Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns beruht nicht immer auf festen und klaren Kriterien, und in einigen Ländern folgen die Aktualisierungen nicht einer vertretbaren Häufigkeit oder Regelmäßigkeit.** Die Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage sowie die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung sind die gängigsten Kriterien bei den nationalen Rechtsvorschriften zur Festlegung des Mindestlohns. In einigen Mitgliedstaaten wurden jedoch keine Kriterien für Änderungen des Mindestlohns festgelegt. In manchen Fällen wird die Häufigkeit oder Regelmäßigkeit der Aktualisierung des Mindestlohns in den nationalen Rechtsvorschriften bestimmt. In anderen Fällen wiederum ist die Häufigkeit oder Regelmäßigkeit der Aktualisierung nicht gesetzlich festgelegt, selbst wenn eine regelmäßige Praxis besteht.<sup>15</sup> Dies kann zu Änderungen des Mindestlohns führen, von denen

---

<sup>12</sup> Eine Erhebung über jüngste Belege für die Nichteinhaltung der Vorschriften, siehe Eurofound (2019): „Minimum wages in 2019: Annual review“ [Mindestlöhne im Jahr 2019: Jahresbericht].

<sup>13</sup> Beachtenswert ist, dass es in Zypern zwar keinen gesetzlichen nationalen Mindestlohn gibt, doch in neun Niedriglohnberufen, die typischerweise nicht durch Tarifverträge abgedeckt sind, gibt es gesetzliche berufsspezifische Mindestlöhne.

<sup>14</sup> Die vorhandenen Daten basieren auf Erhebungsschätzungen, da es keine systematische (z. B. administrative) Datenerhebung dazu gibt.

<sup>15</sup> Siehe die Analyse der Europäischen Kommission (2016): „Labour market and wage developments in Europe“

Arbeitnehmer und Unternehmen unvorhergesehen betroffen sind. Es gibt Hinweise darauf<sup>16</sup>, dass in solchen Systemen die Aktualisierungen des Mindestlohns tendenziell weniger regelmäßig und häufig erfolgen, wodurch er in seinem Wert erodieren kann. Die Aktualisierung der Mindestlöhne in solchen Systemen scheint stärker mit dem politischen Zyklus in Zusammenhang zu stehen, und die Aktualisierungen scheinen größere negative Auswirkungen auf die Beschäftigung zu haben, insbesondere für Niedriglohngruppen.

#### 4. DERZEITIGER BESITZSTAND DER UNION UND EU-INSTRUMENTE

**Eines der übergeordneten Ziele der Union ist die Förderung des Wohlergehens ihrer Bürgerinnen und Bürger.** Zu diesem Zweck setzt sie sich für die nachhaltige Entwicklung Europas ein, die auf einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft beruht, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt (Artikel 3 EUV). Dabei fördert die Union die Gleichstellung der Geschlechter (Artikel 8 AEUV), bekämpft Diskriminierung (Artikel 10 AEUV) und berücksichtigt bei der Festlegung ihrer Politik die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung (Artikel 9 AEUV). In Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, der den Titel „Gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“ trägt, wird das Recht jedes Arbeitnehmers auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen anerkannt.

**Vor diesem Hintergrund sind die Union und ihre Mitgliedstaaten bestrebt, die Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und den sozialen Dialog zu fördern** (Artikel 151 AEUV). Insbesondere unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsbedingungen (Artikel 153 AEUV) innerhalb der durch Artikel 153 Absatz 5 AEUV gesetzten Grenzen. Dies hat zur Annahme verschiedener EU-Initiativen geführt, die sich indirekt auf das Arbeitsentgelt auswirken.

**Im Laufe der Zeit hat die Kommission Initiativen zum Verbot der Diskriminierung bei der Beschäftigung und den Arbeitsbedingungen, einschließlich der Löhne, vorgelegt.**<sup>17</sup>

Der Grundsatz des gleichen Entgelts ist seit jeher ein wichtiger Bestandteil der Grundwerte der Europäischen Union, da die Gründungsverträge eine ungleiche Entlohnung von Männern und Frauen verbieten. In der Richtlinie über gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit aus dem Jahr 1975 ging es um die Diskriminierung durch ungleiche Entlohnung aufgrund des Geschlechts. Seither haben sich die politischen Maßnahmen der EU in Bezug auf gleiche Entlohnung und die Verringerung oder Beseitigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles durch eine Reihe von Initiativen weiterentwickelt, obwohl keine von ihnen speziell auf Mindestlöhne ausgerichtet ist. Im Jahr 2000 weitete die Richtlinie zur Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf den im EU-Recht vorgesehenen Schutz vor Diskriminierung über die Geschlechterthematik hinaus aus. Unter anderem verbietet die Richtlinie Diskriminierung aus Gründen des Alters, wenngleich Ausnahmen zulässig sind. Das ist für die Festlegung von

---

[Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung in Europa: Jahresbericht 2016], Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration.

<sup>16</sup> Ebenda.

<sup>17</sup> Richtlinie 2000/78/EG gegen Diskriminierung aus Gründen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung in Beschäftigung und Beruf, Richtlinie 2000/43/EG gegen Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft und Richtlinie 2006/54/EG zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen.

Mindestlöhnen von Bedeutung, insbesondere bei der Bestimmung möglicher Ausnahmen oder Abweichungen.

**Löhne sind auch eine wesentliche Grundlage anderer Initiativen.** Beispielsweise stellt die Empfehlung der Kommission zur aktiven Eingliederung des Jahres 2008<sup>18</sup> die Förderung von hochwertigen Arbeitsplätzen, auch durch Entgelt und Sozialleistungen, Arbeitsbedingungen und Zugang zu lebenslangem Lernen, in den Mittelpunkt der Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten, um Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verhindern. Die Empfehlung enthält keine spezifischen Bestimmungen zu Mindestlöhnen. Dennoch stehen gerechte Löhne – und insbesondere Mindestlöhne – im Mittelpunkt der Konzepte für Arbeitsplatzqualität und einen angemessenen Lebensstandard für alle. Ihre Gestaltung ist von entscheidender Bedeutung, um das richtige Gleichgewicht bei der Förderung fairer Arbeits- und Lebensbedingungen zu finden, während gleichzeitig die Bindung an den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsfähigkeit von Niedriglohnarbeitskräften bewahrt wird. Im Rahmen des Europäischen Semesters, dem Prozess der wirtschaftspolitischen Koordinierung, wurde auch die Lohnpolitik in mehreren Mitgliedstaaten regelmäßig analysiert.

**Die europäische Säule sozialer Rechte hebt die Rolle von Mindestlöhnen bei der Bekämpfung der Armut von Geringverdienern und bei der Förderung von Arbeitsanreizen bei gleichzeitiger Wahrung des Zugangs zu Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit hervor.** Die Säule unterstreicht auch die Bedeutung geeigneter Mechanismen zur Festlegung von Mindestlöhnen, u. a. durch gut etablierte Konsultationsverfahren „gemäß den nationalen Verfahren und unter Wahrung der Tarifautonomie“.

**Die Union hat die Umsetzung des Lohngrundsatzes der Säule hauptsächlich im Rahmen des Europäischen Semesters unterstützt.** In diesem Rahmen sehen die im Jahr 2018 angenommenen Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>19</sup> vor, dass die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner unter Beachtung der nationalen Verfahren angemessene Mindestlöhne gewährleisten und deren Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Armut trotz Erwerbstätigkeit berücksichtigen sollten (Leitlinie 5). Darüber hinaus wurden einigen Mitgliedstaaten im Rahmen der länderspezifischen Empfehlungen maßgeschneiderte politische Leitlinien zu Mindestlöhnen an die Hand gegeben. Die EU hat sich auch verpflichtet, die Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung<sup>20</sup> zu beschleunigen, einschließlich der Beendigung der Armut in allen ihren Formen überall (Ziel 1), der Förderung des Wirtschaftswachstums, der produktiven Vollbeschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit für alle (Ziel 8) sowie der Verringerung der Ungleichheit in und zwischen Ländern (Ziel 10)<sup>21</sup>. Die Neuausrichtung des Europäischen Semesters wird uns helfen, die Ziele für nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

Schließlich wurde ein Benchmarking der Mindestlöhne eingeleitet, um Strukturreformen und Konvergenz in Richtung auf die leistungsfähigsten Akteure zu unterstützen. Ziel ist es, einen breiten Rahmen zu schaffen, innerhalb dessen politische Maßnahmen und Ergebnisse im

---

<sup>18</sup> Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32008H0867>

<sup>19</sup> Beschluss 2018/1215/EU des Rates vom 16. Juli 2018 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

<sup>20</sup> Vgl. COM(2016) 739 final.

<sup>21</sup> Verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

Zusammenhang mit gesetzlichen Mindestlöhnen in der gesamten EU verglichen werden können. Der Rahmen wird nun mit den Mitgliedstaaten erörtert<sup>22</sup>.

**Und schließlich sind die EU-Länder im Rahmen der Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der Europäischen Sozialcharta des Europarats Verpflichtungen in Bezug auf Mindestlöhne eingegangen.** Die 109. Internationale Arbeitskonferenz verabschiedete unter Beteiligung der EU-Institutionen und der EU-Mitgliedstaaten die IAO-Jahrhunderterklärung zur Zukunft der Arbeit<sup>23</sup> in Genf im Juni 2019. In der Erklärung heißt es: „*Alle Arbeitnehmer sollten einen angemessenen Schutz gemäß der Agenda für menschenwürdige Arbeit genießen, wobei [...] ein angemessener, gesetzlich oder tarifvertraglich festgelegter Mindestlohn zu berücksichtigen ist.*“ Alle EU-Mitgliedstaaten haben das IAO-Übereinkommen Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen ratifiziert<sup>24</sup>. Vierzehn EU-Länder haben das IAO-Übereinkommen Nr. 154 über Tarifverhandlungen<sup>25</sup> ratifiziert, das die Förderung von Tarifverhandlungen für alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber entsprechend den nationalen Gegebenheiten fordert. Zehn EU-Länder haben das IAO-Übereinkommen Nr. 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen<sup>26</sup> ratifiziert, das die Einführung eines Systems zur Festsetzung von Mindestlöhnen mit Gesetzeskraft vorschreibt, während weitere neun das ältere Übereinkommen Nr. 26 über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen<sup>27</sup> ratifiziert haben, das einen engeren Anwendungsbereich hat.<sup>28</sup> Darüber hinaus wird in der von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Europäischen Sozialcharta das Recht der Arbeitnehmer auf ein „gerechtes Arbeitsentgelt, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichert“, anerkannt. Um dieses Ziel zu erreichen, wird in Artikel 4 der Charta über das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt die Rolle von gesetzlichen Mindestlöhnen sowie von frei abgeschlossenen Tarifverträgen anerkannt.

## 5. EU-MEHRWERT

**Maßnahmen der EU würden zur Gewährleistung gerechter Mindestlöhne für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union beitragen.** Während es in einigen Mitgliedstaaten eine Reihe von Reformen der Systeme zur Festlegung der Mindestlöhne gab, bleiben die in Abschnitt 3 hervorgehobenen Probleme hinsichtlich der Angemessenheit und Abdeckung sowie der Wirksamkeit der Mechanismen zur Festlegung von Mindestlöhnen, insbesondere die Einbeziehung der Sozialpartner und das Bestehen klarer Orientierungsrahmen, bestehen.

---

<sup>22</sup> Die Debatten werden innerhalb des Beschäftigungsausschusses (EMCO) des Rats der Europäischen Union ausgetragen, insbesondere innerhalb seiner Arbeitsgruppe „Indikatoren“ (EMCO-IG).

<sup>23</sup> Verfügbar unter: [https://www.ilo.org/newyork/news/WCMS\\_713396/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/newyork/news/WCMS_713396/lang--en/index.htm)

<sup>24</sup> Verfügbar unter:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C098](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098)

<sup>25</sup> Verfügbar unter:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312299](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312299)

<sup>26</sup> Verfügbar unter:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C131](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131)

<sup>27</sup> Verfügbar unter:

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C026](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C026)

<sup>28</sup> Die EU-Länder sind auch Verpflichtungen in Bezug auf Mindestlöhne im Rahmen der Europäischen Sozialcharta des Europarates eingegangen.

**Eine EU-Initiative würde durch die Unterstützung der laufenden Bemühungen auf nationaler Ebene neue politische Impulse für Verbesserungen geben.** Die bisherigen Reformen im Bereich der Mindestlöhne waren nicht immer ausreichend, und in einigen Fällen kommt die Umsetzung nur langsam voran. Einzelne Mitgliedstaaten sehen unter Umständen von solchen Reformen ab, weil sie der Ansicht sind, dass sich dies negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit ihrer externen Kosten auswirken und ihre Unternehmen benachteiligen könnte, bzw. weil ein entsprechendes Risiko besteht. Das wiederum kann zu einem negativen Wettbewerb bei den Arbeitsbedingungen, einschließlich der Mindestlöhne, führen.

**Eine EU-Initiative für gerechte Mindestlöhne würde den Mitgliedstaaten helfen, eine Aufwärtskonvergenz bei den Arbeitsbedingungen zu erreichen.** Durch die Unterstützung angemessener Mindestlöhne würde eine EU-Maßnahme helfen, die zunehmenden Ungleichheiten in den Arbeitsbedingungen, insbesondere für Niedriglohnempfänger, zu überwinden. Dies würde dazu beitragen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen in einem Binnenmarkt zu gewährleisten, in dem der Wettbewerb auf Produktivität und Innovation beruht.

**Im Einklang mit dem Bestreben, eine Wirtschaft zu gewährleisten, deren Rechnung für die Menschen aufgeht, würde eine EU-Initiative dazu beitragen, die Kaufkraft von Niedriglohnempfängern in allen Mitgliedstaaten zu erhöhen, und damit die Binnennachfrage ankurbeln und gleichzeitig Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit erhalten.** In diesem Zusammenhang spielen Tarifverhandlungen, die ein Schlüsselement einer gut funktionierenden sozialen Marktwirtschaft sind, eine entscheidende Rolle, da sie zu fairen Arbeitsbedingungen für alle beitragen.

## 6. IN ERWÄGUNG GEZOGENE MÖGLICHE MASSNAHMEN

**Die Kommission ist der Auffassung, dass eine EU-Initiative zu gerechten Mindestlöhnen angesichts der in diesem Dokument dargelegten Probleme angemessen sein könnte.** Eine EU-Initiative würde darauf abzielen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern, Armut trotz Erwerbstätigkeit zu bekämpfen und gerechtere Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen im Binnenmarkt zu fördern, wobei der Vielfalt der nationalen Gegebenheiten und institutionellen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen wäre.

Eine mögliche EU-Maßnahme würde die Mitgliedstaaten innerhalb der von den Verträgen und der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes<sup>29</sup> festgelegten Grenzen unterstützen, um Folgendes zu gewährleisten:

- **Die Mindestlöhne werden unter Berücksichtigung der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen angemessen festgesetzt.** Angemessene Mindestlöhne wirken sich positiv auf die Arbeitnehmer, aber auch auf die Unternehmen und die Wirtschaft insgesamt aus. Löhne sind ein wichtiger Bestandteil der Arbeitsbedingungen, weshalb angemessene Mindestlöhne zu fairen Arbeitsbedingungen beitragen. Mindestlöhne verringern die Lohnungleichheit und die Armut trotz Erwerbstätigkeit, selbst wenn diese Ergebnisse auch von anderen Trends und politischen Maßnahmen beeinflusst werden. Für Unternehmen können angemessene Mindestlöhne zu einer geringeren Personalfuktuation und einem verstärkten Engagement der Mitarbeiter beitragen. Sie können auch den

---

<sup>29</sup> Siehe insbesondere Urteil C-268/06, Impact, Rn. 123-124.

Arbeitskräftepool für die Einstellung von Mitarbeitern erweitern, da mehr Menschen einen Arbeitsplatz suchen würden, wenn der zu erwartende Lohn höher ist als die Leistungen bei Nichtbeschäftigung. Gleichzeitig muss bei der Höhe der Mindestlöhne den potenziellen Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, auch für schutzbedürftige Gruppen, Rechnung getragen werden.

- **Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU sind durch Mindestlöhne wirksam geschützt.** Eine hohe Abdeckung durch Mindestlöhne wirkt sich positiv auf die Arbeitnehmer, aber möglicherweise auch auf die gesamte Wirtschaft aus. Mindestlöhne schützen Arbeitnehmer vor prekären Arbeitsbedingungen und können Lohnungleichheiten verringern. Große Lücken bei der Mindestlohnabdeckung können zur Segmentierung des Arbeitsmarktes beitragen, insbesondere wenn die Einkommensmobilität gering ist.
- **Die Sozialpartner werden wirksam an der Anpassung der Mindestlöhne beteiligt und zum Abschluss von Tarifverträgen ermutigt.** Die Einbeziehung der Sozialpartner ist ein Element verantwortlichen staatlichen Handelns, das zu besseren wirtschaftlichen Ergebnissen führt. Dadurch können relevante Informationen für den Prozess der Aktualisierung der Mindestlöhne gewonnen werden. Eine sachkundigere und inklusivere Entscheidungsfindung kann sich positiv auf die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer auswirken und deren Unsicherheit in Bezug auf künftige Rechte und Ansprüche verringern. Eine geringere Unsicherheit kann sich auch positiv auf das Unternehmensumfeld und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken und somit letztlich positive Effekte auf die makroökonomische Leistung haben.
- **Die gesetzliche Festlegung der Mindestlöhne orientiert sich an nationalen Rahmenbedingungen; Grundlage sind feste und klare Kriterien und es werden relativ häufig und regelmäßig Aktualisierungen vorgenommen.** Es hat sich gezeigt, dass ein klarer Mechanismus zu besseren Ergebnissen für die Arbeitnehmer und die Wirtschaft führen kann. Es gibt Hinweise darauf, dass diese mit angemesseneren Mindestlöhnen, aber auch mit graduelleren Erhöhungen verknüpft sind<sup>30</sup>. In solchen Systemen erfolgt die Aktualisierung des Mindestlohns tendenziell regelmäßiger und häufiger, wodurch eine Wertminderung verhindert wird. Die Aktualisierung der Mindestlöhne in solchen Systemen scheint weniger mit dem politischen Zyklus in Zusammenhang zu stehen, und sie scheint weniger signifikante Auswirkungen auf die Beschäftigung zu haben, insbesondere für Niedriglohngruppen.

Ziel wäre es, diese Ziele unter Wahrung des Zugangs zur Beschäftigung und der Arbeitsanreize zu erreichen und die Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit, auch bei KMU, zu berücksichtigen.

## 7. ZIEL DER KONSULTATION

**Gemäß Artikel 154 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union muss die Kommission vor der Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der**

---

<sup>30</sup> Ebenda.

**Sozialpolitik Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter zur Notwendigkeit und möglichen Ausrichtung von Maßnahmen der Union konsultieren.**

**Die Kommission wird die von den Sozialpartnern geäußerten Ansichten prüfen.** Gelangt die Kommission nach Prüfung dieser Ansichten zu dem Schluss, dass auf EU-Ebene Handlungsbedarf besteht, wird sie gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV eine zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner zum geplanten Inhalt einer vorgeschlagenen Maßnahme in Gang setzen.

Die Kommission ist dankbar, wenn die Sozialpartner in dieser ersten Phase folgende Fragen beantworten würden:

- I. Sind Sie der Ansicht, dass die Probleme und die möglichen Bereiche für eine EU-Maßnahme von der Kommission richtig und hinreichend ermittelt worden sind?
- II. Sind Sie der Ansicht, dass eine EU-Maßnahme erforderlich ist, um die festgestellten Probleme anzugehen? Wenn ja, welche Reichweite sollte diese Maßnahme haben?
- III. Würden Sie die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV zu den Themen befürworten, die in dieser Konsultation behandelt werden?

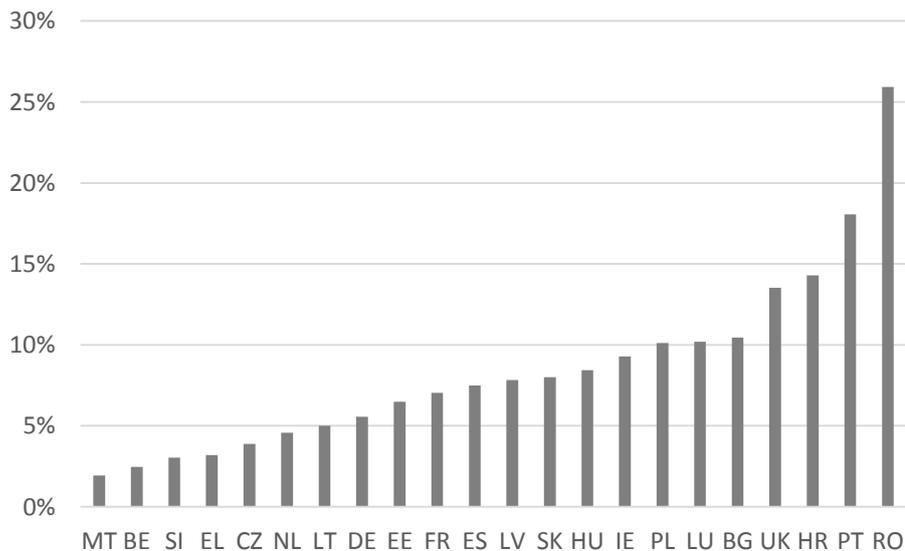
## ANHANG I: Tabellen und Abbildungen

**Tabelle 1: Einrichtungen zur Festlegung von Mindestlöhnen in den EU-Mitgliedstaaten**

Gesetzliche Mindestlöhne							Festlegung des Mindestlohns auf der Grundlage von Tarifverhandlungen
Institutionalisierte Entscheidungen				Indexierung	Nicht-Institutionalisierte Entscheidungen		
Regierung folgt der Empfehlung eines auf den Mindestlohn spezialisierten Gremiums	Regierung folgt dem Prozess bilateraler/tripartiter Konsultationen		Regierung folgt einem dreigliedrigen Entscheidungsfindungsprozess			Regierung erweitert Tarifverträge durch Gesetzgebung	
DE EL IE FR UK	BG ES HR HU LV MT	PT SI RO	LT PL SK	BE EE	BE FR LU MT NL SI	CZ	AT CY DK FI IT SE

*Quelle: Nationale Rechtsvorschriften, Eurofound, ECE-Gutachten.*

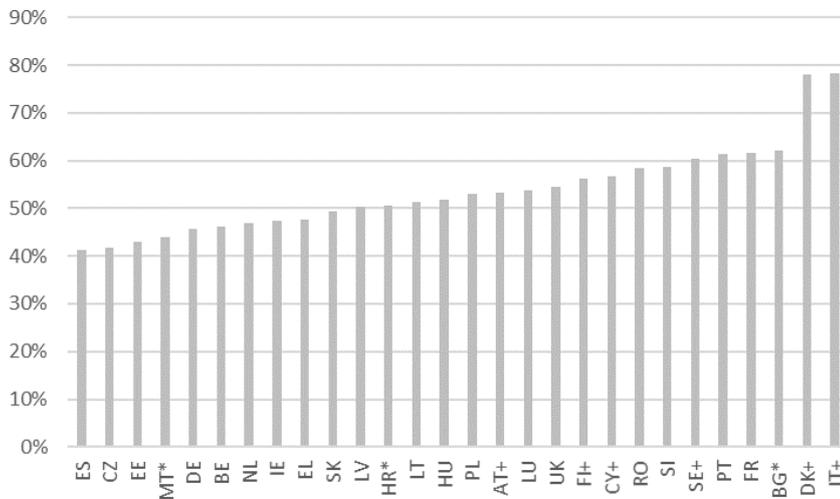
**Abbildung 1: Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Löhnen in Höhe des Mindestlohns oder in etwa in Höhe des Mindestlohns**



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

**Hinweis:** Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Löhnen zwischen 80 % und 105 % des Mindestlohns.

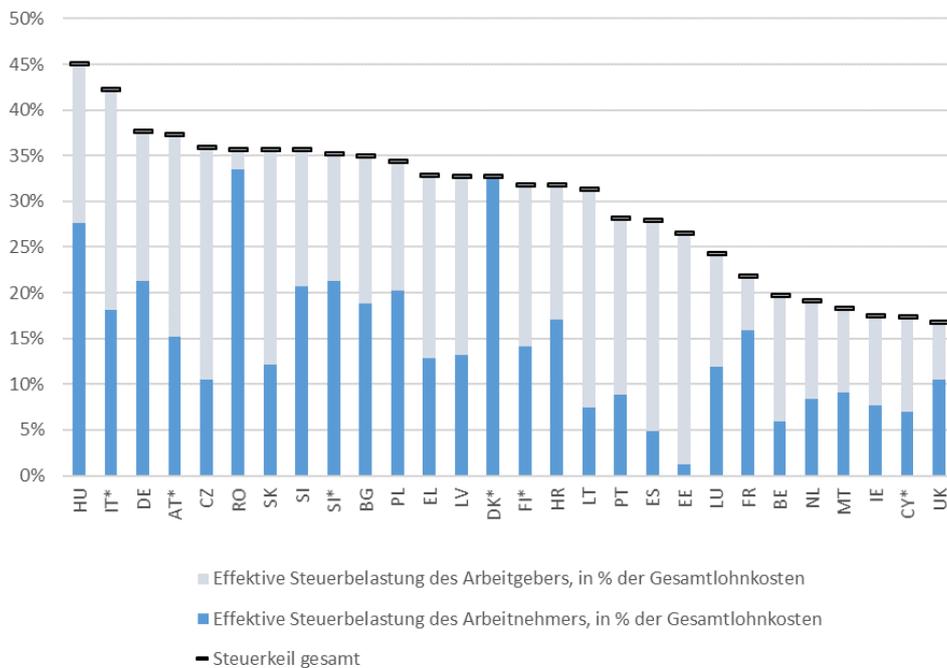
**Abbildung 2: Mindestlöhne, ausgedrückt als Prozentsatz des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten, 2018**



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

**Anmerkungen:** \* Für BG, HR und MT werden für den Medianlohn die Tax-Benefit-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 Medianlöhnen dem OECD Tax-Benefit-Modell entnommen wurden.

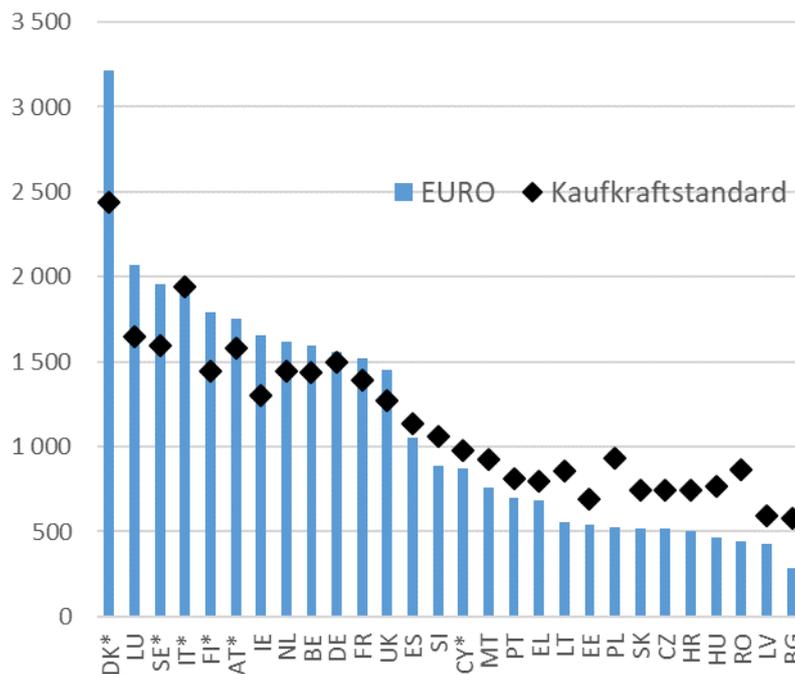
**Abbildung 3: Der Steuerkeil bei Mindestlöhnen und seine Komponenten, 2018**



**Quelle:** Berechnungen der Kommission auf der Grundlage von Eurostat, Eurofound und OECD-Daten. Die Gesamtlohnkosten werden für einen alleinstehenden Arbeitnehmer ohne Kinder bewertet.

**Anmerkungen:** \* 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].

**Abbildung 4: Mindestlohniveaus, Bruttomonatswerte, ausgedrückt in Euro und Kaufkraftstandard (KKS), 2019**



**Quelle:** Eurostat [monatliche Mindestlöhne; earn\_mw\_cur], Eurofound und AMECO.

**Anmerkungen:** \* Für AT, CY, DK, FI, IT und SE wurden Informationen über vergleichbare tarifvertraglich vereinbarte Lohnuntergrenzen von Eurofound (2019) übernommen: „Minimum wages in 2019 - Annual review“ [Mindestlöhne im Jahr 2019 – Jahresbericht], Abbildung 3, während Informationen über den KKS der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission entnommen wurden.