



SOC/632
Angemessene Mindestlöhne in ganz Europa

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

Angemessene Mindestlöhne in ganz Europa

[Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des Europäischen Parlaments/des Rates]

Berichterstatter: **Stefano MALLIA** und **Oliver RÖPKE**

Befassung	Europäisches Parlament, 30/01/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	09/07/2020
Verabschiedung im Plenum	18/09/2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	209/0/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Die COVID-19-Pandemie hat Europa schwer getroffen. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sehen sich einer wirtschaftlichen Rezession historischen Ausmaßes gegenüber, die dramatische Folgen für die Menschen und Unternehmen haben wird. Es bedarf koordinierter und entschlossener kurz- und mittelfristiger Maßnahmen, um Beschäftigung und Einkommen zu sichern und eine rasche und nachhaltige Wiederbelebung der Wirtschaftstätigkeit und Wettbewerbsfähigkeit sowie ein gut funktionierendes Sozial- und Wirtschaftsmodell zu gewährleisten. Teil der Lösung müssen hochwertige Arbeitsplätze mit gerechten Löhnen sein, einschließlich angemessener Mindestlöhne in ganz Europa. Zu berücksichtigen sind auch wirtschaftliche Faktoren, darunter die Produktivität und die Nachhaltigkeit der Unternehmen. Entscheidend, um positive Ergebnisse erzielen und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger aufrechterhalten zu können, ist ein wirksamer bürgerschaftlicher Dialog. Ein entschlossener und wirksamer sozialer Dialog und Tarifverhandlungen sind ebenfalls von zentraler Bedeutung, um die Herausforderungen für Wirtschaft und Arbeitsmarkt anzugehen und für den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu sorgen.
- 1.2 Diese Sondierungsstellungnahme wird auf Ersuchen des Europäischen Parlaments mit Blick auf eine geplante Initiative der Kommission zu gerechten Mindestlöhnen erarbeitet. Die Gruppe Arbeitnehmer des EWSA und die Gruppe Vielfalt Europa unterstützen die Auffassung, dass alle Arbeitnehmer in der EU durch gerechte Mindestlöhne geschützt werden sollten, die einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, unabhängig davon, wo sie arbeiten. Dies ist ein Grundrecht. Die Gruppe Arbeitgeber ist der Ansicht, dass die Festlegung von Mindestlöhnen eine Angelegenheit der nationalen Ebene ist, die entsprechend den Besonderheiten der jeweiligen nationalen Systeme zu regeln ist.
- 1.3 Bei den gesetzlichen Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede, die auf die jeweils unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Entwicklung zurückzuführen sind, und in einigen Fällen liegt das Niveau deutlich unter der Armutsschwelle. Der EWSA hat bereits seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass weitere Anstrengungen in Bezug auf die Angleichung der Löhne und die Festlegung von Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten erforderlich sind, und dabei auch betont, dass „die Kernkompetenz und die Autonomie der einzelstaatlichen Sozialpartner in der Lohnfindung gemäß den nationalen Gepflogenheiten uneingeschränkt geachtet werden müssen“¹. Diese Anstrengungen sollten auch darauf abzielen, die Tarifverhandlungen zu stärken, was auch zu gerechteren Löhnen im Allgemeinen beitragen würde.
- 1.4 Löhne, darunter auch Mindestlöhne, sind ein wichtiger Aspekt des EU-Modells der sozialen Marktwirtschaft. Die Gewährleistung angemessener Mindestlöhne in allen Mitgliedstaaten würde dazu beitragen, eine Reihe von EU-Zielen zu erreichen, darunter die Aufwärtskonvergenz bei den Löhnen, die Verbesserung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts, die Beseitigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im Allgemeinen und die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt. Löhne stellen eine Vergütung für geleistete Arbeit

¹ [ABl. C 125 vom 21.4.2017](#), S. 10.

dar und sind einer der Aspekte, die im Interesse sowohl der Unternehmen als auch der Arbeitnehmer liegen. Sie sind abhängig von der wirtschaftlichen Situation eines Landes, einer Region oder Branche. Veränderungen können sich auf die Beschäftigung, die Wettbewerbsfähigkeit und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken.

- 1.5 Mindestlöhne sollten im Verhältnis zur Lohnstruktur in den einzelnen Ländern gerecht sein, wobei ihre Höhe auch hinsichtlich der realen Preise adäquat sein sollte, sodass sie einerseits einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, aber auch die Tragfähigkeit jener Unternehmen sicherstellen, die hochwertige Arbeitsplätze zur Verfügung stellen.
- 1.6 Der EWSA ist weiter besorgt darüber, dass Armut im Allgemeinen sowie Erwerbsarmut in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor ein erhebliches Problem darstellen. Es bedarf eines umfassenden Ansatzes auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten, um diese Probleme aufzugreifen, einschließlich Verfahren für die wirksame aktive Eingliederung, die durch grundlegende und auf Qualifizierung abstellende soziale Dienstleistungen gefördert werden muss. Darüber hinaus sind gut funktionierende Arbeitsmärkte, öffentliche Arbeitsverwaltungen und aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich. Ferner hat der EWSA einen schrittweisen Ansatz für die Schaffung gemeinsamer EU-Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung in den EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagen.² Außerdem hat der EWSA bereits die Einführung eines verbindlichen europäischen Rahmens für ein angemessenes Mindesteinkommen gefordert.³ Die darin skizzierte Vision eines verbindlichen Instruments für ein Mindesteinkommen auf europäischer Ebene wurde von der Gruppe Arbeitnehmer und der Gruppe Vielfalt Europa des EWSA unterstützt, nicht jedoch von der Gruppe Arbeitgeber.
- 1.7 Die Europäische Kommission hat mitgeteilt, dass sie beabsichtigt, ein Rechtsinstrument vorzuschlagen, um sicherzustellen, dass jeder Arbeitnehmer in der Europäischen Union einen gerechten Mindestlohn erhält. Für die Gruppe Arbeitnehmer und die Gruppe Vielfalt Europa ist diese Initiative der Kommission ein zentraler Aspekt der Umsetzung von Grundsatz 6 der europäischen Säule sozialer Rechte. Die Kommission hat deutlich gemacht, dass sie nicht beabsichtigt, einen einheitlichen „europäischen Mindestlohn“ einzuführen, die Höhe der Mindestlöhne in der gesamten EU direkt zu harmonisieren oder gesetzliche Mindestlöhne in Mitgliedstaaten einzuführen, in denen eine hohe Tarifbindung herrscht und die Löhne ausschließlich durch Tarifverträge festgelegt werden. Sie hat ferner betont, dass sie die nationalen Zuständigkeiten, Traditionen und Besonderheiten jedes Landes und die Vertragsfreiheit und -autonomie der Sozialpartner in vollem Umfang achten wird und dass ihre Maßnahmen nicht dazu führen werden, dass gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme untergraben werden.
- 1.8 In ihrem an die europäischen Sozialpartner gerichteten Konsultationspapier der zweiten Phase über eine mögliche Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen hat die Kommission festgestellt, dass innerhalb der Grenzen des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Grenzen des

² [ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 32.](#)

³ [ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 1.](#)

Artikels 153 Absatz 5 AEUV ihrer Auffassung nach legislative und nichtlegislative Maßnahmen auf EU-Ebene gemäß Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV möglich sind. Sie verweist auf eine Richtlinie und eine Empfehlung als Rechtsinstrumente, die geprüft werden. Im EWSA gibt es jedoch unterschiedliche Auffassungen darüber, ob eine EU-Rechtssetzungsinitiative gemäß Artikel 153, insbesondere eine Richtlinie, legitim wäre. Der EWSA stellt auch fest, dass die europäischen Sozialpartner die Möglichkeit haben, nach Artikel 155 AEUV Vereinbarungen auszuhandeln und abzuschließen.

- 1.9 Der EWSA weist daher darauf hin, dass Bedenken hinsichtlich möglicher Maßnahmen der EU in diesem Bereich bestehen. Zu den wichtigsten Bedenken zählt, dass die EU nicht befugt ist, in Bezug auf das „Entgelt“, einschließlich des Lohnniveaus, tätig zu werden, und dass ein solches Vorgehen die Autonomie der Sozialpartner beeinträchtigen und die Tarifverhandlungssysteme untergraben könnte, insbesondere in den Mitgliedstaaten, in denen Mindestlohnuntergrenzen durch Tarifverträge festgelegt werden. Darüber hinaus gibt es unterschiedliche Auffassungen über den europäischen Mehrwert eines solchen Tätigwerdens, auch im Ausschuss selbst: Während eine Mehrheit eine solche Maßnahme für sinnvoll hält, sind andere gegenteiliger Auffassung.
- 1.10 Die Gruppe Arbeitnehmer und die Gruppe Vielfalt Europa sind der Auffassung, dass Maßnahmen erforderlich sind, da es in der EU Arbeitnehmer gibt, insbesondere schutzbedürftige Arbeitnehmer, die vom gesetzlichen Mindestlohn ausgeschlossen sind und/oder bei denen die Höhe des Mindestlohns nicht ausreicht, um einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Eine Einigung auf gemeinsame EU-Schwellenwerte zur Bestimmung dessen, was einem „angemessenen Lebensstandard“ gleichkommt, wäre daher von Vorteil. Die Gruppe Arbeitgeber ist der Auffassung, dass die Frage der Schwellenwerte nicht durch Maßnahmen der EU angegangen werden darf, da die EU keine Zuständigkeit im Bereich des Lohnniveaus hat.
- 1.11 Der EWSA ist sich der Komplexität der Probleme durchaus bewusst. Es ist wichtig, dass jede Maßnahme der EU auf einer genauen Analyse und einem genauen Verständnis der Situation und der Empfindlichkeiten in den Mitgliedstaaten beruht und die Rolle und Autonomie der Sozialpartner sowie die verschiedenen Modelle der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in vollem Umfang achtet. Es ist deshalb unerlässlich, dass jedwede EU-Initiative die Modelle derjenigen Mitgliedstaaten achtet, in denen die Sozialpartner gesetzliche Mindestlöhne nicht für notwendig halten.
- 1.12 Je nach den auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen sind die Sozialpartner unter uneingeschränkter Achtung ihrer Autonomie und auf der Ebene ihrer Wahl die am besten geeigneten Akteure für die Festlegung von Löhnen und Gehältern. Bei den Systemen zur Festlegung der gesetzlichen Mindestlöhne ist die rechtzeitige und angemessene Konsultation der Sozialpartner wichtig, um sicherzustellen, dass den Bedürfnissen beider Seiten Rechnung getragen wird. Der EWSA bedauert, dass die Sozialpartner in einigen Mitgliedstaaten nicht angemessen in die gesetzlichen Lohnfindungssysteme oder die Anpassungsmechanismen einbezogen oder dazu konsultiert werden. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission einräumt, dass es Spielraum für EU-Maßnahmen gibt, um die Rolle der Tarifverhandlungen im Interesse angemessener und flächendeckender Mindestlöhne zu fördern. Maßnahmen zur Unterstützung

von Tarifverhandlungen könnten in die Maßnahmen der EU zu Mindestlöhnen aufgenommen werden, wobei die unterschiedlichen nationalen Systeme der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zu beachten sind. Dies geht in Richtung früherer Empfehlungen des EWSA zur Stärkung der Tarifverhandlungen und des sozialen Dialogs sowie zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus bei den Sozialpartnern. Öffentliche Aufträge könnten auch als zusätzliche Möglichkeit zur Unterstützung von Tarifverhandlungen in der gesamten EU genutzt werden.

2. **Hintergrund und Kontext**

- 2.1 Das Europäische Parlament hat um diese Sondierungsstellungnahme mit Blick auf die künftige Rechtsetzungsinitiative der Kommission zu gerechten Mindestlöhnen ersucht. Auch der im Juli 2020 beginnende deutsche Vorsitz hat darauf hingewiesen, dass Mindestlöhne zu seinen Prioritäten gehören werden. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die Gelegenheit, einen weiteren Beitrag zur Diskussion darüber zu leisten, welche Maßnahmen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und der Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und der nationalen Ebene auf europäischer Ebene ergriffen werden könnten.
- 2.2 Die COVID-19-Pandemie stellt den größten gesundheitlichen, sozialen und wirtschaftlichen Notstand seit einer Generation dar. Zusätzlich zu den ergriffenen Notfallmaßnahmen sind umfassende, koordinierte sowie entschlossene kurz- und mittelfristige politische Maßnahmen erforderlich, um langfristige negative Auswirkungen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Arbeitswelt zu vermeiden.
- 2.3 Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind mit einer wirtschaftlichen Rezession historischen Ausmaßes konfrontiert. Laut Frühjahrsprognose der Europäischen Kommission könnte das Gesamt-BIP der EU im Jahr 2020 um 7,5 % sinken und im Jahr 2021 um etwa 6 % steigen, wenn auch mit großen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten.⁴ Unternehmen, insbesondere KMU und Kleinstunternehmen, haben mit beispiellosen wirtschaftlichen Folgen und schwierigen Entscheidungen zur Sicherung ihres Fortbestands zu kämpfen, auch was die Weiterbeschäftigung oder die Entlassung von Mitarbeitern betrifft. Viele Wirtschaftszweige wurden von den Ausgangsbeschränkungen hart getroffen, und viele Unternehmen befürchten eine drohende Insolvenz, etwa im Dienstleistungssektor, im Hotel-, Restaurant- und Gaststättengewerbe sowie im Kultursektor.
- 2.4 Die öffentlichen Dienste wurden hart getroffen, insbesondere die Gesundheits- und Sozialschutzsysteme, die unter dem Druck stehen, Menschen in Not zu versorgen. Ohne entschlossene öffentliche Maßnahmen und Unterstützung könnte die COVID-19-Krise auch zu mehr Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut führen. Mehr als ein Viertel der Befragten einer Eurofound-Umfrage zu COVID-19 gaben an, ihren Arbeitsplatz entweder vorübergehend (23 %) oder dauerhaft (5 %) verloren zu haben.⁵ Die Kommission geht davon aus, dass die Arbeitslosenquote in der EU von 6,7 % auf 9 % im Jahr 2020 ansteigen und

⁴ [Frühjahrsprognose 2020: Tiefe und ungleichmäßige Rezession, ungewisse Erholung.](#)

⁵ Eurofound: [Leben, Arbeiten und Covid-19: Erste Ergebnisse – April 2020](#), Dublin.

dann 2021 auf rund 8 % sinken könnte, wobei wiederum Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen.⁶

- 2.5 Mehr als deutlich gezeigt hat sich in der COVID-19-Krise auch die besondere Schutzbedürftigkeit von Selbstständigen und Arbeitnehmern in atypischen oder prekären Beschäftigungsverhältnissen, die allzu oft von den Sozialschutznetzen ausgeschlossen sind, die ihren Einkommens- bzw. Arbeitsplatzverlust abfedern könnten. Arbeitnehmer, die oftmals unter persönlichem Risiko systemrelevante Dienstleistungen erbringen, wurden öffentlich für ihren gesellschaftlichen Beitrag gelobt. Ihre Arbeit, z. B. in den Bereichen Gesundheits- und Sozialdienste, Einzelhandel und Lieferdienste sowie Reinigung, ist für die gesamte Gesellschaft wichtig, wird jedoch häufig nicht entsprechend wertgeschätzt und muss mehr Anerkennung finden.
- 2.6 Frauen, Wanderarbeitnehmer und Angehörige ethnischer Minderheiten, die in einigen dieser systemrelevanten Branchen überrepräsentiert sind, müssen stärker in den Blickpunkt genommen werden, um sicherzustellen, dass sie alle Arbeitnehmerrechte genießen, und benötigen gegebenenfalls einen besseren Schutz durch die Netze der sozialen Sicherheit. Junge Menschen unter 25 Jahren sind besonders stark von Arbeitsplatzverlust (einschließlich Lehrlingsausbildungsprogrammen) und der Unterbrechung ihrer allgemeinen und beruflichen Bildung betroffen. Sie stehen nun noch größeren Hindernissen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt gegenüber, ebenso wie andere gefährdete Gruppen wie Menschen mit Behinderungen und weitere diskriminierte Gruppen, die beim Zugang zum Arbeitsmarkt bereits zuvor benachteiligt waren.
- 2.7 Europa kann es sich nicht leisten, ein weiteres Jahrzehnt zu verlieren. Kurzfristig muss der Schwerpunkt auf die Rettung von Unternehmen und die Sicherung von Arbeitsplätzen gelegt werden. Aus den Reaktionen auf die Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008, die erhebliche Langzeitfolgen für die EU und ihre Bürgerinnen und Bürger hatte, müssen die entsprechenden Lehren gezogen werden. Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um Beschäftigung und Einkommen zu sichern und eine sichere und rasche Wiederankurbelung der Wirtschaftstätigkeit zu ermöglichen und so nachhaltiges Wachstum, eine stabilere Erholung, Wettbewerbsfähigkeit sowie ein gerechteres, produktives und gut funktionierendes Sozial- und Wirtschaftsmodell zu gewährleisten. Der zivile Dialog und die wirksame Einbeziehung aller Interessenträger sind von entscheidender Bedeutung, um eine wirksame Reaktion auf COVID-19 zu gewährleisten und das Vertrauen der Bevölkerung zu erhalten.
- 2.8 Teil der Lösung müssen die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze sowie gerechte Löhne sein, einschließlich Mindestlöhnen, die allen Arbeitnehmern einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen und auch wirtschaftlichen Faktoren, darunter auch der Produktivität, Rechnung tragen. Tarifverhandlungen und der soziale Dialog spielen eine entscheidende Rolle bei diesen Bemühungen und müssen entsprechend den nationalen Beziehungen zwischen den Sozialpartnern auf sämtlichen Ebenen gestärkt und/oder unterstützt werden.

⁶ Ebenda.

Die europäische Säule sozialer Rechte und das erneuerte Engagement für gerechte Löhne und Tarifverhandlungen in der EU

- 2.9 Durch die Proklamation der europäischen Säule sozialer Rechte (im Folgenden kurz „die Säule“) auf dem Göteborger Gipfel im November 2017 bekräftigten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission ihre Entschlossenheit, auf ein faireres und gerechteres Europa hinzuarbeiten. Die Säule soll als Richtschnur für eine erneuerte Aufwärtskonvergenz dienen, die sich in besseren Arbeits- und Lebensbedingungen niederschlägt, und Leitlinien für Reformen in den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialpolitik vorgeben.
- 2.10 Der EWSA hat stets betont, dass konkrete Maßnahmen erforderlich sind, um die Grundsätze der Säule in die Tat umzusetzen. Neben der Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sollte der Hauptschwerpunkt der Konvergenzbemühungen im Einklang mit Grundsatz 6 der Säule auf der Förderung angemessener Mindestlöhne liegen, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Familien unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen und gemäß den nationalen Verfahren und unter Wahrung der Tarifautonomie auf transparente und verlässliche Weise festgelegt werden.⁷

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Allgemeine Erwägungen

- 3.1.1 In ihren politischen Leitlinien für die Europäische Kommission 2019–2024⁸ erklärte Präsidentin Ursula von der Leyen ihre Absicht, „ein Rechtsinstrument“ vorzuschlagen, „mit dem sichergestellt werden soll, dass jeder Arbeitnehmer in unserer Union einen gerechten Mindestlohn erhält“. Am 14. Januar 2020 leitete die Europäische Kommission die erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen ein. In der zweiten, seit 3. Juni laufenden Phase der Konsultation erläutert die Kommission die Notwendigkeit von EU-Maßnahmen sowie ihr Ziel, die Arbeit an einem möglichen Rechtsinstrument, d. h. einer Richtlinie oder einer Empfehlung, fortzusetzen.
- 3.1.2 Der EWSA hat bereits seine Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass weitere Anstrengungen in Bezug auf die Angleichung der Löhne und die Festlegung von Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten erforderlich sind, und dabei auch betont, dass „die Kernkompetenz und die Autonomie der einzelstaatlichen Sozialpartner in der Lohnfindung gemäß den nationalen Gepflogenheiten uneingeschränkt geachtet werden müssen“⁹. Ziel sollte es sein, sicherzustellen, dass die Mindestlöhne in allen EU-Mitgliedstaaten sämtlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen angemessenen Lebensstandard sichern und dabei auch wirtschaftlichen Faktoren Rechnung tragen. Dies würde auch zur Verwirklichung des Ziels der EU, die Lebens-

⁷ Grundsatz 6 – Europäische Säule sozialer Rechte.

⁸ *Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa* [Politische Leitlinien für die Europäische Kommission 2019–2024](#).

⁹ [ABl. C 125 vom 21.4.2017](#), S. 10.

und Arbeitsbedingungen ihrer Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, sowie zur Umsetzung des Vorhabens der Kommission, eine „Union, die nach mehr strebt“ zu schaffen, beitragen.

- 3.1.3 Der EWSA hat außerdem seine Besorgnis über das Fehlen eines sozialen Dialogs in einigen Mitgliedstaaten geäußert und betont, dass der soziale Dialog und die Tarifverhandlungen auf allen geeigneten Ebenen entsprechend dem jeweiligen nationalen System der Beziehungen der Sozialpartner gefördert werden müssen.

3.2 Der breitere Kontext

- 3.2.1 Weiter gefasste wichtige Überlegungen – z. B. zur Funktionsfähigkeit bzw. Wirksamkeit der Arbeitsmärkte, der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Besteuerung, der Systeme der sozialen Sicherheit (einschließlich der Leistungen bei Arbeitslosigkeit), der Sozialsysteme, der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie des Binnenmarkts – wirken sich auf die wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz und die Bekämpfung der Armut aus.
- 3.2.2 Die Löhne sind abhängig von der wirtschaftlichen Situation eines Landes, einer Region oder Branche. Veränderungen können sich auf die Beschäftigung, die Wettbewerbsfähigkeit und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage auswirken. Die Produktivität ist relevant für das Funktionieren der Arbeitsmärkte, die Beschäftigungsperspektiven – insbesondere von Geringqualifizierten und Arbeitsmarkteinsteigern – sowie die berufliche Weiterentwicklung von Mindestlohnbeziehern. Alle Arbeitnehmer – auch jene mit den niedrigsten Löhnen – sollten von der Produktivitätsentwicklung und dem Wachstum profitieren. Gleichzeitig ist es vor dem Hintergrund der steigenden Gesamtkosten für die Beschäftigung von Arbeitnehmern auch wichtig, die Produktivität anzuheben, um die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft sicherzustellen. Steuern und Lohnnebenkosten einschließlich Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitgebern und Arbeitnehmern können zu großen Unterschieden zwischen Brutto- und Nettolöhnen führen und sich dadurch auf die Höhe des Reinverdienstes von Arbeitnehmern sowie auf die Kosten der Arbeitgeber auswirken.
- 3.2.3 Außerdem haben Mindestlöhne einen Ausstrahlungseffekt auf die Lohnstruktur insgesamt. Der prozentuale Anteil der Mindestlohnbezieher, die Lohnentwicklung, das Preisniveau und die Kaufkraft sowie die Höhe der Mindestlöhne im Verhältnis zur gesamten Lohnstruktur im jeweiligen Land sind weitere wichtige Faktoren, die zu berücksichtigen sind. Mindestlöhne sollten im Verhältnis zur Lohnstruktur in den einzelnen Ländern gerecht sein, wobei ihre Höhe auch hinsichtlich der realen Preise adäquat sein sollte, sodass sie einerseits einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, aber auch die Tragfähigkeit jener Unternehmen sicherstellen, die hochwertige Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Seit 2010 ist in der EU bei den nationalen Mindestbruttolöhnen in Kaufkraftstandards eine Aufwärtskonvergenz zu verzeichnen, da sich insbesondere die mittel- und osteuropäischen Länder dem EU-Durchschnitt annähern.¹⁰ Die

¹⁰ [Minimum wages in 2019 – Annual review](#), Eurofound, 2019.

Unterschiede sind jedoch nach wie vor sehr groß, und das Tempo der Konvergenz hat sich in den letzten Jahren verlangsamt.¹¹

3.3 Notwendigkeit angemessener Mindestlöhne in ganz Europa

3.3.1 Das Recht auf faire und gerechte Arbeitsbedingungen und Entlohnung ist ein in internationalen und europäischen Menschenrechtsinstrumenten verankertes Grundrecht. Löhne, darunter auch Mindestlöhne, sind ein wichtiger Aspekt des EU-Modells der sozialen Marktwirtschaft. Als Bezahlung für eine erbrachte Arbeitsleistung sind sie einer der Faktoren, die den beiderseitigen Nutzen für Unternehmen und Arbeitnehmer im Rahmen gut funktionierender Arbeitsmärkte gewährleisten, und sie sind häufig ein Schlüsselement von Tarifverhandlungen.

3.3.2 Mindestlöhne haben auch andere Funktionen, z. B. den Schutz der Arbeitnehmer vor unverhältnismäßig niedrigem Lohn und Armut trotz Erwerbstätigkeit.¹² Während hochwertige Beschäftigung weiterhin der beste Weg aus der Armut ist, schützt ein Arbeitsplatz aktuell nicht unbedingt vor Armut, was insbesondere auf Teilzeitkräfte zutrifft. In der EU liegt der Lohn von einem von zehn Arbeitnehmern knapp über oder sogar unter dem nationalen gesetzlichen Mindestlohn¹³. Im Jahr 2018 war einer von zehn Arbeitnehmern im Alter ab 18 Jahren von Armut bedroht, und in acht Mitgliedstaaten lagen die Reallöhne der Arbeitnehmer unter dem Niveau zu Beginn der Krise im Jahr 2008. Darüber hinaus ist der Anteil der von Armut bedrohten Erwerbstätigen in den letzten zehn Jahren in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen, auch wenn er in einigen Ländern gleich geblieben oder zurückgegangen ist. In einigen Ländern sind die bestehenden Mindestlohnuntergrenzen derzeit nicht ausreichend, um Arbeitnehmer allein durch Beschäftigung aus der Armut zu befreien.¹⁴

3.3.3 Es gibt einen Konsens, dass die Europäische Union und die Mitgliedstaaten mehr tun müssen, um die Armut einschließlich der Erwerbsarmut zu bekämpfen. In ihren Dokumenten zur Konsultation zu gerechten Mindestlöhnen weist die Kommission darauf hin, dass angemessene Mindestlöhne eine wichtige Rolle dabei spielen können, Erwerbsarmut zu verringern. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wirksamste Möglichkeit zur Verringerung von Erwerbsarmut im Einklang mit der Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2008 in angemessenen Mindestlöhnen sowie auf den Menschen ausgerichteten, integrierten und aktiven Eingliederungsmaßnahmen besteht, die den Zugang zu einem angemessenen Mindesteinkommen, zu Arbeitsvermittlungsdiensten und hochwertigen Arbeitsplätzen sowie zu grundlegenden und auf Qualifizierung abstellenden sozialen Dienstleistungen fördern.

¹¹ B. Galgóczi und J. Drašković, Galgóczi, *Condemned to be left behind?. Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model?*, ETUI, 2017.

¹² Mindestlohnbezieher benötigen jedoch unter Umständen – je nach Haushaltszusammensetzung – weiterhin Leistungen aus anderen Sozialschutzsystemen, Lohnergänzungsleistungen und/oder Steuervergünstigungen bzw. -gutschriften, um einen akzeptablen Lebensstandard zu erreichen.

¹³ Eurofound (2019) Mindestlöhne 2019 – Jahresüberblick.

¹⁴ [Statutory Minimum Wages in the EU: Institutional Settings and Macroeconomic Implications, IZA Policy Paper No. 124](#), Februar 2017.

- 3.3.4 Erwerbsarmut hat viele Ursachen. Eurofound¹⁵ kommt zu dem Schluss, dass ein angemessener Mindestlohn zwar ein Grundpfeiler eines jeden Sozialschutzmodells für erwerbstätige Arme ist, die Wechselwirkung zwischen Mindestlöhnen und Erwerbsarmut jedoch komplex ist. Ein wichtiger zu berücksichtigender Faktor ist die Zusammensetzung des Haushalts: Der Mindestlohn mag in manchen Ländern ausreichen, um einen allein lebenden Erwachsenen vor dem Risiko der Armut zu schützen, ist jedoch häufig nicht hoch genug, um mehr als eine Person zu versorgen, wenn dem Haushalt kein anderes Arbeitseinkommen zur Verfügung steht.
- 3.3.5 Die Höhe der Lebenshaltungskosten kann ebenfalls ein Schlüsselfaktor für das Abrutschen von Haushalten in die Armut sein. Dem sollte – gegebenenfalls auch auf nationaler Ebene – bei der Bewertung der Angemessenheit von Mindestlöhnen Rechnung getragen werden. Lohnergänzungsleistungen, Sozialleistungen, Sozialtransfers und Familienzulagen können je nach Haushaltszusammensetzung ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Linderung oder Verhinderung von Erwerbsarmut spielen.
- 3.3.6 Viele Regierungen haben sich dafür entschieden, die Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge zu senken, damit Mindestlohnbezieher und andere Geringverdiener ein höheres Nettoeinkommen erhalten. Allerdings kann dies umfassendere politische Auswirkungen haben und u. a. das staatliche Gesundheits- und Sozialsystem und die öffentlichen Dienste insgesamt schwächen. Neben diesen direkten Maßnahmen wird in dem Eurofound-Bericht auch die Anwendung indirekter Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut trotz Erwerbstätigkeit¹⁶ erwogen; allerdings sind deren Auswirkung nicht einfach zu bewerten und müssen spezifischer evaluiert werden.
- 3.3.7 In Bezug auf das generelle Problem der Armutsbekämpfung hat der EWSA bereits in einer Stellungnahme die Einführung eines verbindlichen europäischen Rahmens für ein angemessenes Mindesteinkommen gefordert, damit die Mindesteinkommenssysteme in den Mitgliedstaaten allgemein angewandt, unterstützt und angemessen ausgestaltet werden können, was eine erste wichtige europäische Reaktion auf das gravierende und hartnäckige Problem der Armut in Europa wäre.¹⁷ Die darin skizzierte Vision eines verbindlichen Instruments für ein Mindesteinkommen auf europäischer Ebene wurde von der Gruppe Arbeitnehmer und der Gruppe Vielfalt Europa des EWSA unterstützt, nicht jedoch von der Gruppe Arbeitgeber, die sich stattdessen für die offene Koordinierungsmethode aussprach.¹⁸ Außerdem hat der EWSA einen schrittweisen Ansatz für die Schaffung gemeinsamer Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung in den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, um ein angemessenes Sicherheitsnetz für Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verlieren, sowie einen Schutz vor

¹⁵ [Eurofound \(2017\), In-work poverty in the EU.](#)

¹⁶ Es werden fünf Kategorien indirekter Maßnahmen genannt, die zur Bekämpfung von Erwerbsarmut beitragen können: die Bereitstellung bezahlbarer Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeitregelungen, Maßnahmen, die den beruflichen Aufstieg fördern oder die Qualifikationen der Menschen verbessern, Maßnahmen, die zur Verbesserung des Lebensstandards von Geringverdienern beitragen, sowie Maßnahmen, die inklusive Arbeitsumgebungen schaffen, um die Chancen für Migranten, Menschen mit Behinderungen und andere Gruppen benachteiligter Arbeitnehmer zu verbessern (siehe Seite 41).

¹⁷ [ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 1](#) (Diese Stellungnahme erhielt nicht die Unterstützung der Gruppe Arbeitgeber, siehe Gegenstellungnahme im Anhang zur EWSA-Stellungnahme).

¹⁸ Siehe Gegenstellungnahme im Anhang zur EWSA-Stellungnahme SOC/584:<https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/european-framework-directive-minimum-income-own-initiative-opinion>.

Armut zu schaffen,¹⁹ Dies würde auch als automatischer Stabilisator fungieren und die Aufwärtskonvergenz in der EU fördern.

- 3.3.8 Zudem bedarf es eines umfassenden Ansatzes, der u. a. auch wirksame Mindesteinkommensregelungen, angemessene Reformen der Sozialversicherungssysteme und mehr Investitionen in öffentliche Dienstleistungen umfasst. Um Menschen aus der Armut zu befreien, muss auf EU-Ebene insbesondere weiter darüber diskutiert werden, wie der EU-Indikator für die Armutsgefährdungsquote (europäischer AROP-Indikator²⁰) unter Hinzuziehung nationaler Referenzbudgets zur Berechnung der Kosten für wesentliche Güter und Dienstleistungen (unter Berücksichtigung der verschiedenen dafür angewandten Methoden) eingehalten werden kann. Dabei sollten die soziale Umverteilung, die Besteuerung und der Lebensstandard in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten²¹ berücksichtigt werden, was dazu beitragen würde, die AROP-Schwelle an die vielschichtige Realität der Armut anzupassen.
- 3.3.9 In fast allen Mitgliedstaaten sind Frauen unter den Geringverdienern überrepräsentiert.²² Es gibt Belege dafür, dass sich angemessene Mindestlöhne auch positiv auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle am unteren Ende der Lohnskala auswirken können, wenn begleitend dazu Maßnahmen zur Beseitigung der strukturellen Ungleichbehandlung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft ergriffen werden. Auch andere benachteiligte Gruppen wie Wanderarbeitnehmer, Menschen mit Behinderungen und ethnische Minderheiten würden erheblich von angemessenen Mindestlöhnen profitieren. Um die Beschäftigungsquote von Arbeitnehmern mit Behinderungen zu verbessern, sollten den Arbeitgebern von den zuständigen Stellen Lohnzuschüsse oder Steuererleichterungen gewährt werden, um die mit der Beschäftigung dieser Arbeitnehmer verbundenen zusätzlichen Kosten zu decken.
- 3.3.10 In Bezug auf angemessene Löhne in Europa betont der EWSA ferner, dass gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme, insbesondere Branchentarifverhandlungen, eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung gerechter und menschenwürdiger Löhne in der gesamten Lohnstruktur, einschließlich gegebenenfalls gesetzlicher Mindestlöhne, spielen. Sie sind auch notwendig, um die Aufwärtskonvergenz bei den Löhnen zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten zu fördern und um soziale und wirtschaftliche Erwägungen gleichermaßen zu berücksichtigen.

¹⁹ [ABl. C 97 vom 24.3.2020, S. 32.](#)

²⁰ Anteil der Personen mit weniger als 60 % des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens nach dem Erhalt sozialer Transferleistungen.

²¹ Dies steht im Einklang mit der EWSA-Stellungnahme „Für eine europäische Rahmenrichtlinie zum Mindesteinkommen“ aus dem Jahr 2019. Siehe Fußnote 13.

²² [Eurofound \(2019\), Minimum wages in 2019: Annual review.](#)

3.4 **Notwendigkeit und Machbarkeit von Maßnahmen auf EU-Ebene**

- 3.4.1 In der ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner legte die Kommission mehrere Wege dar, wie die EU-Maßnahmen einen Mehrwert schaffen können: Beitrag zur Sicherstellung gerechter Mindestlöhne, Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Erreichung einer Aufwärtskonvergenz bei den Arbeitsbedingungen, Sicherstellung der Wettbewerbsgleichheit auf dem Binnenmarkt und Steigerung der Kaufkraft von Geringverdienern.
- 3.4.2 In der zweiten Phase der Konsultation der Sozialpartner erläutert sie die Ziele von EU-Maßnahmen und die strategischen Ziele einer möglichen Initiative.²³ Nach Angaben der Kommission würden die allgemeinen Ziele einer solchen Initiative darin bestehen, sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU durch einen gerechten Mindestlohn geschützt werden, der ihnen unabhängig von ihrem Arbeitsort einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, sowie dass Mindestlöhne in angemessener Höhe festgesetzt werden, wobei der Zugang zu Beschäftigung zu gewährleisten ist und die Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit zu berücksichtigen sind. Der EWSA begrüßt mehrheitlich die von der Kommission festgelegten Ziele und ist der Auffassung, dass sie durch EU-Maßnahmen zu gerechten Mindestlöhnen umgesetzt werden sollten. Eine Minderheit ist jedoch der Ansicht, dass ein Tätigwerden der EU in Bezug auf einige dieser Ziele nicht angemessen wäre.
- 3.4.3 Die Kommission betont in diesem Zusammenhang, dass sie nicht beabsichtigt, einen einheitlichen „europäischen Mindestlohn“ einzuführen oder die Höhe der Mindestlöhne in der gesamten EU direkt zu harmonisieren und dass sie die nationalen Zuständigkeiten und Traditionen, die Besonderheiten jedes Landes sowie die Vertragsfreiheit der Sozialpartner uneingeschränkt achten wird.
- 3.4.4 Zwar gibt es in den meisten Mitgliedstaaten einen gesetzlichen oder nationalen Mindestlohn, doch bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Niveaus dieser gesetzlichen bzw. nationalen Mindestlöhne, die das unterschiedliche Niveau der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung widerspiegeln. Mit Stand Januar 2020 lagen die gesetzlichen Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten zwischen 312 und 2 142 Euro pro Monat. Im Osten der EU liegen die monatlichen Mindestlöhne in der Regel unter 600 Euro und im Nordwesten über 1 500 Euro.²⁴ In dem Dokument zur zweiten Phase der Konsultation weist die Kommission darauf hin, dass sich die Angemessenheit der Mindestlöhne in den meisten Mitgliedstaaten verbessert hat.²⁵ Allerdings gibt es nach wie vor Unterschiede und in zahlreichen Mitgliedstaaten liegt der gesetzliche Mindestlohn bei oder unter 50 % des Vollzeitbruttomedianlohns²⁶ sowie erheblich

23 [Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen.](#)

24 Disparities in minimum wages across Europe, Eurostat, 3.2.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200203-2>.

25 Kommissionsdokument zur zweiten Phase der Konsultation der Sozialpartner.

26 Informationen aus der ersten Phase der Anhörung der Sozialpartner (Seite 2), die sich auf die Eurostat-Einkommensstrukturerhebung und die EU-SILC-Erhebung beziehen (Fußnoten 6 und 7).

unter der Armutgefährdungsschwelle von 60 % des Medianeinkommens und trägt somit für sich genommen nicht dazu bei, Arbeitnehmer aus der Armut zu befreien.

- 3.4.5 Mindestlöhne sollten einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten. Die Gruppe Arbeitnehmer und die Gruppe Vielfalt Europa sind der Auffassung, dass die Mindestlöhne in einer Reihe von Mitgliedstaaten nach wie vor nicht angemessen sind und dass der gesetzliche „Referenz“-Nettomindestlohn deutlich über der Armutsgrenze liegen muss, die im EU-Kontext mit Hilfe des Indikators AROP (60 % des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens der Haushalte nach Sozialtransfers) festgelegt wird, und dass er im Verhältnis zu den Löhnen auf dem Arbeitsmarkt insgesamt gerecht sein muss. Ein solcher Richtwert würde ein angemessenes Leistungsniveau gewährleisten und verhindern, dass Arbeitnehmer in prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit negativen Bedingungen im Zusammenhang mit Mindesteinkommensregelungen gedrängt werden. Eine Anhebung im Niedriglohnsegment durch die Einführung armutssicherer Mindestlöhne würde auch die Steuerbemessungsgrundlage für die Regierungen erweitern und zur Finanzierung angemessener Sozialschutzsysteme beitragen. Die Gruppe Arbeitgeber ist jedoch der Auffassung, dass die EU zu dieser Frage keine Maßnahmen ergreifen darf, da sie keine Zuständigkeit im Bereich des Arbeitsentgelts hat, insbesondere in Bezug auf die Höhe des Arbeitsentgelts, wie der EuGH in seiner Rechtsprechung festgestellt hat. Nach Ansicht der Befürworter der letztgenannten Auffassung könnte allenfalls im Rahmen der offenen Koordinierungsmethode oder des Europäischen Semesters diskutiert werden, wie ein angemessenes Leistungsniveau und angemessene Mindesteinkommensregelungen sichergestellt werden können und wie dies neben der Beschäftigung die Finanzierung angemessener Sozialschutzsysteme unterstützen kann.
- 3.4.6 Der EWSA räumt ein, dass es unterschiedliche Bedenken bezüglich möglicher EU-Maßnahmen auf diesem Gebiet gibt. Insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeit der EU bestehen sehr unterschiedliche Auffassungen. Einige argumentieren, dass Artikel 153 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union eine legislative Zuständigkeit der EU für den Bereich „Arbeitsentgelt“ ausschließt und somit kein Handlungsspielraum auf EU-Ebene gegeben ist. Andere (einschließlich der Kommission) machen wiederum geltend, dass sehr wohl Handlungsmöglichkeiten auf EU-Ebene bestehen und Artikel 153 Absatz 5 keinen Hinderungsgrund darstellt.
- 3.4.7 Außerdem bestehen vor allem in den Mitgliedstaaten, in denen die Lohnuntergrenze ausschließlich oder vorwiegend im Zuge von Tarifverhandlungen festgesetzt wird, Bedenken, dass derartige Maßnahmen einen Eingriff in die Autonomie der Sozialpartner darstellen. Es ist daher unerlässlich, dass jedwede EU-Initiative die Modelle derjenigen Mitgliedstaaten achtet, in denen die Sozialpartner gesetzliche Mindestlöhne nicht für notwendig halten. Gleichzeitig gilt es, bei Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen und vor allem von branchenspezifischen Tarifverhandlungen, die unterschiedlichen nationalen Arbeitsbeziehungssysteme vollumfänglich zu respektieren und nicht auf einen einheitlichen Ansatz zu dringen.
- 3.4.8 Anlass zur Sorge bereitet auch, dass eine europäische Mindestlohnpolitik negative Auswirkungen auf die Beschäftigung, vor allem im Fall von jungen Menschen und Geringqualifizierten, zeitigen und zu mehr Verstößen führen könnte, wodurch wiederum

Geringverdiener in informelle Beschäftigungsverhältnisse abgedrängt werden könnten.²⁷ Dem kann jedoch gegengesteuert werden, wenn das Niveau des Mindestlohns angemessen festgesetzt wird, d. h. das Einkommen des Arbeitnehmers wird unterstützt, ohne die Beschäftigung zu unterminieren, und zwar abhängig von landesspezifischen Faktoren wie beispielsweise den Verhaltensweisen von Arbeitgebern, der Intensität des Wettbewerbs auf den Güter- und Arbeitsmärkten sowie dem Wechselspiel mit anderen Bereichen der Politik, vor allem betreffend Steuern und Sozialleistungen.²⁸ So gibt es konkrete Beispiele für Mitgliedstaaten, in denen die Einführung von Mindestlöhnen keine negativen Auswirkungen auf die Entstehung von Arbeitsplätzen hatte und selbst erhebliche Erhöhungen des Mindestlohns positive makroökonomische Auswirkungen hatten, einschließlich eines gesteigerten Beschäftigungszuwachses.²⁹

3.4.9 Der EWSA ist sich der Komplexität der Fragen bewusst, die in dieser Debatte aufgeworfen werden, und vertritt die Auffassung, dass Mindestlöhne kein Allheilmittel zur Lösung aller Probleme sind. Durch einen gemeinsamen EU-Ansatz mit klaren politischen Zielen, die die Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Mitteln erreichen können, und die Einbeziehung der Sozialpartner im Rahmen gut funktionierender Tarifverhandlungssysteme könnte jedoch sichergestellt werden, dass die Rechte der Arbeitnehmer auf gerechte Entlohnung und Vereinigungsfreiheit sowie die Bedürfnisse der Arbeitgeber in Bezug auf Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gewahrt bleiben. In Kombination mit umfassenderen Maßnahmen könnte so auch zur Aufwärtskonvergenz und zum sozialen Fortschritt in der gesamten EU beigetragen werden, indem die Einkommens- und Lohnunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und die Erwerbsarmut verringert sowie gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt geschaffen werden.

3.4.10 Jede europäische Initiative im Bereich gerechter Mindestlöhne muss auch dem Aspekt der Förderung und Unterstützung gut funktionierender Tarifverhandlungen im Hinblick auf die Lohnfestsetzung Rechnung tragen und auf der Grundlage einer präzisen Analyse und eines genauen Verständnisses der Lage in den einzelnen Mitgliedstaaten konzipiert werden, wobei die Rolle und Autonomie der Sozialpartner sowie die verschiedenen Modelle der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern uneingeschränkt geachtet werden müssen.

²⁷ [Eurofound \(2019\): Upward convergence in employment and socioeconomic factors.](#)

²⁸ [Good Jobs for All in a Changing World of Work, The OECD Jobs Strategy.](#)

²⁹ Dube, The impact of minimum wages – review of the international evidence, 2019, London: HM Treasury: <https://www.gov.uk/government/publications/impacts-of-minimum-wages-review-of-the-international-evidence>; A. Godøy, M. Reich, Minimum Wage Effects in Low-Wage Areas, IRLE Working Paper 106-19, Juni 2019.

4. Für eine europäische Rechtsetzungsinitiative zu gesetzlichen Mindestlöhnen, in der auch vorgesehen ist, die Einbeziehung der Sozialpartner zu unterstützen und zu fördern

4.1 Konzept des Mindestlohns

4.1.1 Die Löhne werden von einer Reihe verschiedener Faktoren beeinflusst, wie z. B. Sektor und Branche, Wettbewerbsdruck, dem Letztere auf den globalen Märkten ausgesetzt sind, Lebenshaltungskosten, Marktangebot und -nachfrage, Produktivität, Einkommensverteilung, Höhe der Tariflöhne, individuelle Kompetenz und Leistung, sowie auch von der Frage, wie diese Faktoren berücksichtigt und gewichtet werden. Sie stellen eine Entschädigung für die im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften, Tarifverträgen und der Praxis geleistete Arbeit dar. Je nachdem, wie der Gesamtlohn in den einzelnen Mitgliedstaaten, Regionen oder aufgrund unterschiedlicher Tarifverträge festgelegt wird, umfasst er eine Reihe verschiedener Elemente.

4.1.2 Mindestlöhne werden von der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) definiert als „der Mindestbetrag einer Vergütung, die ein Arbeitgeber an seine Lohnempfänger für die während einer bestimmten Zeit ausgeführte Arbeit zu zahlen hat, der nicht durch Tarifverträge oder einen individuellen Vertrag reduziert werden kann“³⁰. Entsprechend dem IAO-Übereinkommen Nr. 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen³¹ bedeutet die Festlegung von gerechten Mindestlöhnen, dass sowohl den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien, der Gesamtlohnstruktur und den Lebenshaltungskosten im jeweiligen Land als auch wirtschaftlichen Faktoren wie Produktivität und Beschäftigung Rechnung getragen wird. Außerdem sieht das Übereinkommen vor, dass die Sozialpartner bei der Festlegung von Mindestlöhnen hinzugezogen werden sollen. In allen zehn EU-Mitgliedstaaten³², die das Übereinkommen ratifiziert haben, gibt es ein gesetzliches Mindestlohnsystem.

4.1.3 Die Wirksamkeit gesetzlicher Mindestlöhne hängt von vielen Faktoren ab, die je nach nationalem Kontext unterschiedliches Gewicht haben: Inwieweit gelten sie für Arbeitnehmer? Werden sie auf einem angemessenen Niveau festgelegt bzw. angepasst, das den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familien und gleichzeitig auch wirtschaftlichen Faktoren wie der Produktivität Rechnung trägt? Halten Arbeitgeber die Vorschriften in Bezug auf Mindestlöhne ein? usw.³³ Außerdem ist sie davon abhängig, ob die Einbindung der Sozialpartner gefördert wird und ob es ein wirksames Tarifverhandlungssystem gibt, das die Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns ergänzt. EU-Maßnahmen sollten u. a. die notwendigen Verbesserungen in diesen Bereichen fördern.

4.1.4 In den Mitgliedstaaten, in denen die Sozialpartner für die Festlegung von Lohnuntergrenzen zuständig sind, schwankt der Anteil der Arbeitnehmer, die formell nicht unter solche Vereinbarungen fallen, zwischen 2 % in Österreich, etwa 10 % in Schweden, Finnland und

³⁰ IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (2014): General Survey on Minimum Wage Systems, Ziffer 68.

³¹ Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970 (Nr. 131)
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C131.

³² Bulgarien, Frankreich, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowenien und Spanien.

³³ [ILO Minimum Wage Policy Guide](#).

Italien und etwa 20 % in Dänemark. In Schweden und Dänemark ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den meisten der Arbeitnehmer, für die kein formeller Mindestlohn gilt, entweder um hoch entlohnte Angestellte handelt, die weit über den tariflichen Mindestlöhnen verdienen, oder um berufstätige Studierende oder andere junge Arbeitnehmer, die gerade erst in den Arbeitsmarkt eintreten. Arbeitgeber wenden die branchenspezifischen Mindestlöhne, ohne dazu verpflichtet zu sein, häufig auch auf Arbeitnehmer an, für die die Mindestlöhne formell nicht gelten. In Italien handelt es sich bei den überwiegend jungen Arbeitnehmern, die nicht unter eine Mindestlohnregelung fallen, jedoch sowohl um informell beschäftigte Arbeitnehmer als auch um Selbständige, die nur phasenweise und unter individuell festgelegten Bedingungen arbeiten.

4.1.5 Die Europäische Kommission, der Rat und die europäischen Sozialpartner haben allesamt betont, wie wichtig es ist, den sozialen Dialog zu fördern und die Autonomie der Sozialpartner zu achten. Zudem haben sie die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Verbesserung und Funktionsweise des nationalen sozialen Dialogs zu unterstützen.³⁴ Es ist wichtig, dass etwaige Initiativen im Bereich Mindestlöhne nicht die Tarifverhandlungssysteme in einem Mitgliedstaat schwächen, indem beispielsweise die Kontrolle der Sozialpartner über die Löhne reduziert wird.

4.2 Nationale Lohnfindungssysteme und -institutionen in der Europäischen Union

4.2.1 Die Verfahren, nach denen Mindestlöhne festgelegt werden, und die Rolle und Kapazitäten der Sozialpartner variieren zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Dies liegt an den unterschiedlichen nationalen Traditionen sowie an verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Faktoren und an dem politischen und verfassungsrechtlichen Rahmen des jeweiligen Landes.

4.2.2 Einige Mitgliedstaaten haben sich für gesetzliche Mindestlöhne entschieden, die mindestens einem gesetzlich vorgegebenen Mindestniveau entsprechen müssen. In diesen Ländern kann es auch (höhere) branchenspezifische und branchenübergreifende Mindestlöhne geben, die von den Sozialpartnern festgelegt werden. In anderen Ländern ohne einen gesetzlichen Mindestlohn werden die Löhne im Rahmen von Tarifverträgen auf nationaler, sektoraler und/oder betrieblicher Ebene ausschließlich oder hauptsächlich von den Sozialpartnern festgelegt.

4.2.3 In Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen ist generell die überwiegende Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tarifvertraglich geschützt; wobei Ausnahmen für bestimmten Kategorien vorgesehen sein können, was bedeutet, dass der Lohn der betreffenden Arbeitnehmer unter dem gesetzlichen Minimum liegt. Zudem werden in elf Mitgliedstaaten³⁵ spezielle Tarife für bestimmte Arbeitnehmergruppen angewandt. Diese gelten hauptsächlich für jüngere oder weniger erfahrene Arbeitnehmer und/oder Auszubildende, aber auch für ungelernete Arbeitnehmer, Menschen mit Behinderungen usw. Einige Länder sehen außerdem höhere Tarife entsprechend den Qualifikationen des Arbeitnehmers vor.³⁶ Wie die Kommission festgestellt

³⁴ Siehe Schlussfolgerungen des Rates: *Ein Neubeginn für einen starken sozialen Dialog* <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10449-2016-INIT/de/pdf>; Erklärung der Europäischen Sozialpartner, der Europäischen Kommission und des Vorsitzes des Rates der Europäischen Union <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2562>.

³⁵ Belgien, Frankreich, Irland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn.

³⁶ [Eurofound Minimum wages in 2019: Annual review](#).

hat, kann eine lückenhafte Abdeckung negative Folgen für die betroffenen Arbeitnehmer und die Wirtschaft insgesamt haben. Die Auswirkungen dieser Ausnahmeregelungen sowie einer höheren tarifvertraglichen Abdeckung müssen bewertet werden, um die unterschiedlichen nationalen Ansätze, die möglichen für diese Ausnahmen sowie deren Folgen nachvollziehen zu können.

- 4.2.4 In Ländern ohne gesetzliche Mindestlöhne gelten Mindestlöhne nur für jene Arbeitnehmer, die von Tarifverträgen abgedeckt sind. Obwohl es in einem Großteil dieser Länder eine hohe Tarifbindung gibt (über 80 %), fallen bestimmte Arbeitnehmer teils aus dem Raster.³⁷
- 4.2.5 Die Angemessenheit ist ein entscheidendes Kriterium bei der Beurteilung der Frage, ob gesetzliche Mindestlöhne gerecht sind und ob sie Arbeitnehmern und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Auch die Höhe der Mindestlöhne im Verhältnis zur gesamten Lohnstruktur im jeweiligen Land sollte berücksichtigt werden. Die Gruppe Arbeitnehmer und die Gruppe Vielfalt Europa sind der Auffassung, dass EU-weite Kriterien für Schwellenwerte, die einen „angemessenen Lebensstandard“ sichern, von Vorteil wären. Es gibt verschiedene Möglichkeiten zur Festlegung solcher Schwellenwerte, z. B. die Verwendung eines Referenzkorbs von Waren, die mehr als das reine Überleben ermöglichen, und/oder die Festlegung solcher Schwellenwerte im Verhältnis zu einem gewissen Anteil des Vollzeitmedianlohns oder des Vollzeitbruttodurchschnittslohns. Es bedarf weiterer Beratungen darüber, wo diese Schwellenwerte liegen und wie sie schrittweise erreicht werden könnten. Die Gruppe Arbeitgeber ist der Auffassung, dass die Frage der Schwellenwerte nicht durch Maßnahmen der EU angegangen werden darf, da die EU keine Zuständigkeit im Bereich des Lohnniveaus hat, wie der EuGH in seiner Rechtsprechung³⁸ festgestellt hat. Außerdem ist es wichtig, sicherzustellen, dass bei der Überprüfung der gesetzlichen Mindestlöhne deren Angemessenheit und die Regelmäßigkeit der Prüfungen berücksichtigt werden und dass es ein klares Verfahren gibt, in das die Sozialpartner voll einbezogen sind.
- 4.2.6 Nach Auffassung des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte des Europarats (ECSR) geht das Konzept des „angemessenen Lebensstandards“ über die rein materiellen grundlegenden Bedürfnisse wie etwa Lebensmittel, Kleidung und Wohnen hinaus und umfasst auch die Ressourcen, die notwendig sind, um an kulturellen, Bildungs- und sozialen Aktivitäten teilzunehmen. In einer seiner jüngsten Schlussfolgerungen³⁹ kam der ECSR zu dem Ergebnis, dass die Mindestlöhne in verschiedenen Mitgliedstaaten keinen angemessenen Lebensstandard für die Arbeitnehmer und ihre Familien sicherstellen.
- 4.2.7 Mehrere Mitgliedstaaten gestatten Arbeitgebern derzeit Abzüge von den gesetzlichen Mindestlöhnen (z. B. für Pausen oder den Kauf von Ausrüstung) oder auch die Einberechnung zusätzlicher Zahlungen (z. B. Überstunden, Boni) in die Berechnung der Löhne. Der ECSR sowie Aufsichtsorgane auf UN- und IAO-Ebene haben entschieden, dass dadurch das Recht der Arbeitnehmer auf gerechte Bezahlung in einigen Mitgliedstaaten nicht gewahrt ist.

³⁷ [Eurofound Minimum wages in 2019: Annual review](#).

³⁸ EuGH, Rechtssache C-268/06, Impact.

³⁹ <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/protection-of-workers-rights-in-europe-shortcomings-found-but-also-positive-developments-in-certain-areas>.

4.3 **Rolle der Sozialpartner bei der Festlegung gesetzlicher Mindestlohnsysteme**

- 4.3.1 Bei der Beteiligung der Sozialpartner an den Systemen zur Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns bestehen große Unterschiede. In einigen Ländern haben Regierungen bedauerlicherweise einseitige Entscheidungen über Mindestlöhne getroffen, ohne dass die Sozialpartner angemessen einbezogen oder konsultiert wurden.
- 4.3.2 Verfahren, die eine rechtzeitige und angemessene Anhörung der Sozialpartner erlauben, tragen dazu bei, dass verschiedene wirtschaftliche und arbeitsmarktrelevante Situationen berücksichtigt werden. Überdies können sie dazu beitragen, Vereinbarungen zwischen den zuständigen nationalen Behörden und den Sozialpartnern zu finden und ein ausgewogenes Ergebnis zu erzielen, das den Bedürfnissen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Rechnung trägt.
- 4.3.3 Transparente, eindeutige und stabile Kriterien für die Anpassung der gesetzlichen Mindestlöhne, die deren Angemessenheit sicherstellen und gleichzeitig wirtschaftliche Faktoren berücksichtigen, führen zu einem besseren Verständnis und besserer Vorhersehbarkeit für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und ihre Vertreter. Leider fehlen derartige Kriterien in einigen Mitgliedstaaten.
- 4.3.4 Die Sozialpartner sollten auf angemessene Weise entsprechend den Bedürfnissen sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber in die Beratungen über gesetzliche Mindestlöhne involviert werden, im Zuge derer auch die entsprechenden Kriterien für die Definition eines angemessenen Niveaus festgelegt und etwaige Anpassungen bewertet werden sollten. Darüber hinaus können die EU und die Mitgliedstaaten den nationalen Sozialpartnern durch Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten dabei helfen, sich in Tarifverhandlungen – gegebenenfalls auch zur Festlegung von Löhnen – sowie in Debatten über gesetzliche Mindestlöhne einzubringen.

4.4 **Rolle von Tarifverhandlungen bei der Festlegung von Mindestlöhnen**

- 4.4.1 Die von den Sozialpartnern ausgehandelten Löhne beruhen auf einer von beiden Seiten getroffenen ausgewogenen Vereinbarung, was wichtig ist, um sicherzustellen, dass die Löhne für beide Seiten gerecht sind. Fünf der sechs Länder, in denen Lohnuntergrenzen im Rahmen von branchenspezifischen Tarifverhandlungen festgelegt werden, zählen zu denjenigen mit der höchsten Tarifbindung.
- 4.4.2 Der EWSA begrüßt den Hinweis der Kommission, dass eine Initiative „nicht darauf abzielen [würde], einen gesetzlichen Mindestlohn in Ländern mit hoher Reichweite von Tarifverhandlungen einzuführen, wo die Lohnfestsetzung ausschließlich auf diesem Wege erfolgt“⁴⁰. Hier spiegelt sich die Tatsache wider, dass die Sozialpartner entsprechend der auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen unter vollumfänglicher Achtung ihrer Autonomie und auf der von ihnen gewählten Ebene am besten dazu in der Lage sind, Lohngestaltungspolitik und -mechanismen festzulegen und umzusetzen.

⁴⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_51.

4.4.3 Tarifverhandlungen sind bei der Festlegung des Lohnniveaus in vielen Ländern, die einen gesetzlichen Mindestlohn haben, von großer Bedeutung, und die von der Regierung festgelegten Tarife werden durch die ausgehandelten Vereinbarungen werden oftmals noch aufgestockt.

4.5 **Tarifverhandlungen in den Mitgliedstaaten unterstützen und fördern**

4.5.1 Die Wirkung und Höhe gesetzlicher Mindestlöhne hängt davon ab, wie sie mit anderen politischen Maßnahmen und Arbeitsmarktinstitutionen interagieren. Eine solche Wechselwirkung besteht zwischen Mindestlöhnen und Tarifverhandlungen. Die relative Stärke der Tarifverhandlungen in den verschiedenen Ländern ist einer der wichtigsten Faktoren für das Zustandekommen und das Ausmaß von Ausstrahlungseffekten.⁴¹

4.5.2 Gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme fördern eine höhere Beschäftigung und geringere Arbeitslosigkeit für alle Arbeitnehmer. Die Koordination zwischen den einzelnen Akteuren der Tarifverhandlungen hilft den Sozialpartnern, der Konjunkturlage und den makroökonomischen Auswirkungen von Lohnvereinbarungen auf die Wettbewerbsfähigkeit Rechnung zu tragen.⁴²

4.5.3 Das Recht auf Vereinigung, Gründung von Gewerkschaften und Tarifverhandlungen ist ein in internationalen und europäischen Menschenrechtsinstrumenten verankertes Grundrecht. Alle Mitgliedstaaten haben die IAO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen ratifiziert. Die Ebenen, auf denen die Tarifverhandlungen geführt werden, und die Tarifbindung, die von 7 % in Litauen bis zu 98 % in Österreich reicht, sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Seit dem Jahr 2000 ist die Tarifbindung in 22 Mitgliedstaaten zurückgegangen, laut Schätzungen sind heute mindestens 3,3 Millionen Arbeitnehmer weniger tarifvertraglich abgesichert.

4.5.4 Laut einem OECD-Bericht bestehen in Bezug auf Tarifverhandlungen sowohl seit längerem existierende Herausforderungen, wie z. B. die rückläufige Tarifbindung und der sinkende gewerkschaftliche Organisationsgrad, als auch neue, etwa die steigende Zahl von Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungsverhältnissen (befristete Teilzeitbeschäftigung und Selbstständigkeit), die möglicherweise keinen Zugang zu Tarifverhandlungen haben.⁴³ Seit Beginn der Wirtschafts- und Sozialkrise, aufgrund derer es in einer Reihe von Ländern zu Änderungen der Tarifverhandlungssysteme kam und sich der bestehende Trend zur Dezentralisierung weiter verstärkte, ist die Tarifbindung in fast allen Mitgliedstaaten rückläufig.⁴⁴ Dies ist auf unterschiedliche nationale Bedingungen und in manchen Fällen auf EU-Auflagen als Voraussetzung für wirtschaftliche Rettungsmaßnahmen zurückzuführen.

41 Grimshaw, D., Bosch, G. and Rubery, J. (2013), „Minimum wages and collective bargaining: what types of pay bargaining can foster positive pay equity outcomes?“ *British Journal of Industrial Relations*, DOI 10.1111 / bji r.12021.

42 OECD: [Negotiating our way up: Collective bargaining in a changing world of work](#).

43 Ebenda.

44 Eurofound: *Developments in collectively agreed pay 2000–2017 – Anhang 1*
https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18049en.pdf.

- 4.5.5 Der EWSA hat mehrfach auf die Herausforderungen hingewiesen, die durch neue und flexible Arbeitsformen entstehen, sowie darauf, dass viele Arbeitnehmer aus den Tarifverhandlungssystemen herausfallen und nicht mehr von Gewerkschaften vertreten werden. Er hat ferner betont, dass die Rolle des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen gestärkt werden muss, u. a. durch die EU-Unterstützung für den Aufbau von Kapazitäten, die Schaffung günstiger und unterstützender nationaler Rahmenbedingungen, die Gewährleistung der organisatorischen Stärke sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite sowie die Gewährleistung gut funktionierender Tarifverhandlungssysteme.⁴⁵
- 4.5.6 Die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf gewerkschaftliche Organisation müssen ebenfalls respektiert und gefördert werden. Auf nationaler und EU-Ebene muss darüber diskutiert werden, wie sichergestellt werden kann, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Zugang zu gewerkschaftlicher Vertretung haben und das Recht auf gewerkschaftliche Organisation und Arbeitskampfmaßnahmen ausüben können.
- 4.5.7 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission einräumt, dass es Spielraum für EU-Maßnahmen gibt, um die Rolle der Tarifverhandlungen im Interesse angemessener und flächendeckender Mindestlöhne zu fördern. Maßnahmen zur Unterstützung von Tarifverhandlungen könnten in die Maßnahmen der EU zu Mindestlöhnen aufgenommen werden, wobei die unterschiedlichen nationalen Systeme der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zu beachten sind. Dies entspricht früheren Empfehlungen des EWSA, in denen eine Stärkung der Tarifverhandlungen und des sozialen Dialogs gefordert wird.

5. **Beitrag der Interessenträger: virtuelle Länderbesuche und öffentliche Anhörung**

5.1 **Überblick/Hintergrund der Besuche**

- 5.1.1 Bei der Erarbeitung der Stellungnahme war es für den EWSA wichtig, die Standpunkte der einschlägigen Interessenträger auf nationaler und europäischer Ebene einzuholen. Zu diesem Zweck wurden Länderbesuche sowie eine öffentliche Anhörung mit Akteuren der EU-Ebene geplant. Für die Länderbesuche wurden fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Polen, Rumänien, Spanien und Schweden) auf der Grundlage von Kriterien für die Gremien zur Festlegung von Mindestlöhnen in den Mitgliedstaaten ausgewählt, die die Europäische Kommission in der ersten Phase der Konsultation der Sozialpartner ermittelt hat. Geplant waren Gespräche mit Vertretern der Regierung, der nationalen Gremien für die Festlegung der Löhne, der nationalen Sozialpartner und der Organisationen zur Armutsbekämpfung. Aufgrund des Ausbruchs der COVID-19-Pandemie konnten die Besuche nicht stattfinden und wurden durch einen teilstrukturierten Fragebogen sowie anschließende Videokonferenzen mit den einschlägigen Interessenträgern ersetzt.

⁴⁵ [ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 54](#), [ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 30](#), [ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 161](#), [ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10](#).

5.2 **Zusammenfassung der Videokonferenzen** (ausführlichere Zusammenfassungen sind der Anlage zu dieser Stellungnahme zu entnehmen)

5.2.1 Die größten Bedenken und Widerstände gegen eine EU-Rechtsetzungsinitiative zu Mindestlöhnen wurden von den schwedischen Vertretern geäußert, bei denen allgemeiner Konsens darüber bestand, dass die EU nicht befugt ist, Maßnahmen in Bezug auf Löhne zu ergreifen. Die schwedischen Sozialpartner befürchteten, dass eine EU-Initiative unter anderem in die nationalen Gepflogenheiten für die Aushandlung der Löhne eingreifen und die Autonomie der Sozialpartner beeinträchtigen würde. Stattdessen schlugen sie nichtverbindliche Initiativen zur Förderung des sozialen Dialogs und der Tarifverhandlungen vor und betonten, dass die nationalen Systeme das Ergebnis jahrzehntelanger Entwicklungen seien und nicht von einem Land auf ein anderes übertragen werden könnten. In Schweden beträgt die Tarifbindung 90 %, und weniger als 1 % der Arbeitnehmer verdienen weniger als 60 % des Medianlohns.⁴⁶ Der Vertreter der schwedischen Regierung unterstützte die Standpunkte der Sozialpartner und erklärte, dass der EU eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verbesserung der sozialen Entwicklung zukommt. Die Bewältigung der sozialen Herausforderungen sei wichtig für den Zusammenhalt der Union und den Binnenmarkt. Man halte eine rechtsverbindliche Initiative, einschließlich einer Richtlinie, jedoch nicht für den richtigen Weg. Eine EU-Initiative dürfe nicht dazu führen, dass die Mitgliedstaaten allgemein verbindliche Tarifverträge oder gesetzliche Mindestlöhne einführen müssten.

5.2.2 Gewerkschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft in den anderen vier Ländern sprachen sich für Maßnahmen auf EU-Ebene aus, und einige meinten sogar, dass diese in Form einer Rahmenrichtlinie erfolgen könnten. Zu den Argumenten für eine solche Initiative gehören die damit einhergehenden Möglichkeiten zur Koordinierung der internationalen Lohnpolitik, die Bekämpfung von Sozialdumping, die Förderung der Lohnkonvergenz, die Verringerung der Erwerbsarmut, der Schutz von Arbeitnehmern, für die keine Tarifverträge gelten, die Vermeidung der Ausbeutung gefährdeter Gruppen von Arbeitnehmern wie Migrantinnen sowie der Beitrag zur Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles. Einige Vertreter verwiesen auch auf die Möglichkeit gemeinsamer EU-Kriterien für Mindestschwellen für die Angemessenheit von Mindestlöhnen, beispielsweise durch die Verwendung eines Referenzkorbs von Waren und wichtigen Dienstleistungen, die jeder benötigt. Mehrere Vertreter wiesen ferner darauf hin, dass eine EU-Initiative zu Mindestlöhnen durch weitere Maßnahmen flankiert werden sollte, insbesondere eine Richtlinie über ein angemessenes Mindesteinkommen und eine Initiative zur Stärkung der Rolle des sozialen Dialogs und der Vertretung der Gewerkschaften.

5.2.3 Die Arbeitgeberverbände in drei Ländern⁴⁷ äußerten Bedenken hinsichtlich verbindlicher Maßnahmen oder sprachen sich dagegen aus. Einige wiesen ausdrücklich darauf hin, dass die EU gemäß Artikel 153 AEUV keine Zuständigkeit für das Arbeitsentgelt habe und dass sich die Diskussion darauf konzentrieren sollte, wie das Verfahren des Europäischen Semesters

⁴⁶ Laut dem schriftlichen Beitrag der zivilgesellschaftlichen Organisation zur Armutsbekämpfung EAPN SE sei es wichtig, dass die EU auf die Einführung eines Systems zur Regelung von Mindestlöhnen in allen Mitgliedstaaten hinarbeitet. Ebenso wichtig sei es jedoch, diejenigen Länder zu respektieren, die über ein System der Tarifverhandlungen zur Regelung von Mindestlöhnen verfügen.

⁴⁷ Die spanische Arbeitgeberorganisation CEOE konnte an der Videokonferenz nicht teilnehmen, äußerte jedoch in ihrem schriftlichen Beitrag die gleichen Ansichten.

verbessert werden könne. Die Arbeitgeberverbände lehnten eine Gesetzesinitiative mit der Begründung ab, dass dies in die nationalen Lohnfindungssysteme eingreifen und sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten und die Beschäftigung sowie auf die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt auswirken würde. Sie wiesen ferner darauf hin, dass sich die Diskussionen über den Mindestlohn nicht von allgemeineren Fragen trennen ließen, die sich auf den Arbeitsmarkt, einschließlich der Systeme der sozialen Sicherheit, auswirkten. In einigen Ländern äußerten Arbeitgebervertreter Bedenken hinsichtlich der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns auf der Grundlage politischer Entscheidungen der Regierung, die Mindestlöhne ohne Berücksichtigung wirtschaftlicher Faktoren anzuheben. In einem Land wurde auch darauf hingewiesen, dass in den länderspezifischen Empfehlungen auf die negativen Auswirkungen des Mindestlohns auf die Wettbewerbsfähigkeit hingewiesen worden sei. In einem Land wurde eine nichtverbindliche Empfehlung als mögliches Instrument genannt, und es wurde festgestellt, dass die Stärkung der Tarifverhandlungen eine Angelegenheit der nationalen Ebene und dafür Unterstützung durch die EU erforderlich sei, insbesondere im Hinblick auf den Aufbau von Kapazitäten der Sozialpartner.

- 5.2.4 Die Regierungsvertreter formulierten ihre Positionen nicht so direkt wie die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft. Einige begrüßten die Förderung einer Rahmeninitiative, ohne sich konkreter zu äußern (Deutschland), andere unterstützten eine Rahmenrichtlinie (Spanien). In Bezug auf die nächsten Schritte bekräftigten die deutschen Vertreter, dass der deutsche Vorsitz den laufenden Prozess im zweiten Halbjahr 2020 unterstützen wolle.

5.3 Öffentliche Anhörung

- 5.3.1 Am 25. Juni fand eine öffentliche Online-Anhörung statt, an der der für Beschäftigung und soziale Rechte zuständige EU-Kommissar Nicolas Schmit, die Berichterstatter des Europäischen Parlaments zum Thema „Verringerung der Ungleichheiten mit besonderem Augenmerk auf der Erwerbstätigenarmut“ und die Koordinatoren für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Fraktionen EVP und S&D sowie Vertreter von EGB und BusinessEurope sowie der Sozialplattform teilnahmen. Die Kommission bekräftigte ihre Absicht, ein Rechtsinstrument für gerechte Mindestlöhne in Europa vorzuschlagen, das die Autonomie der Sozialpartner achtet, die nationalen Tarifverhandlungssysteme respektiert und nicht in gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme eingreift. Sie erkennt ferner an, dass gerechte Mindestlöhne ein schwieriges und kontroverses Thema sind. Unter den drei MdEP herrschte politischer Konsens darüber, dass die EU tätig werden und sich dafür einsetzen muss, dass die Arbeitnehmer in Europa einen angemessenen Lebensstandard haben und Erwerbsarmut bekämpft wird. Die europäischen Sozialpartner waren dabei, ihre Beiträge zu der zweiten Phase der Konsultation der Kommission zu erarbeiten, doch ist offensichtlich, dass sie unterschiedliche Auffassungen über die Notwendigkeit, Durchführbarkeit und Rechtsgrundlage von EU-Maßnahmen vertreten. Die Sozialplattform betonte, wie wichtig sowohl angemessene Mindesteinkommen als auch Mindestlöhne sind und dass der Mindestlohn höher sein muss als das Mindesteinkommen.

6. Umfang der Maßnahmen auf EU-Ebene

6.1 EU-Besitzstand

6.1.1 Der EWSA weist darauf hin, dass das Konzept einer „gerechten“ Entlohnung, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie ihren Familien einen „angemessenen Lebensstandard“ sichert, in einer breiten Palette an europäischen und internationalen Instrumenten verankert ist und von diesen gestützt wird.⁴⁸ Der EWSA stellt fest, dass vorgeschlagen wird, im Rahmen des Titels „Sozialpolitik“ des AEUV eine EU-Rechtsinitiative zu „gerechten Mindestlöhnen“ anzuregen. Dies sollte mit den in Artikel 3 des Vertrags festgeschriebenen Zielen der Union verknüpft werden: Förderung einer wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft mit dem Ziel der Vollbeschäftigung, des sozialen Fortschritts, des Wohlergehens der Bürgerinnen und Bürger und der nachhaltigen Entwicklung Europas.

6.1.2 Zudem räumt der EWSA ein, dass die Rechtslage bezüglich einer EU-Initiative zu Mindestlöhnen hochkomplex ist. Die EU kann Rechtsinstrumente zu Arbeitsbedingungen auf Grundlage der Artikel 151 und 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV erlassen. Der Vertrag sieht vor, dass Artikel 153 keine Anwendung auf das „Arbeitsentgelt“ findet. Andererseits wurde das Arbeitsentgelt in der EU-Rechtsprechung und in geltenden Richtlinien als wesentliche Arbeitsbedingung eingestuft. Zu dieser Frage gibt es offensichtlich unterschiedliche Meinungen, und der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission einen ausgewogenen und umsichtigen Ansatz anwenden muss.

6.1.3 Die europäischen Sozialpartner verfügen nach Artikel 155 des Titels Sozialpolitik des AEUV ebenfalls über die Kompetenz, Vereinbarungen zu schließen.

6.2 Mögliche EU-Initiative zu gerechten Mindestlöhnen: Richtlinie oder Empfehlung des Rates

6.2.1 In Sachen Mindestlöhne liegt die Verantwortung für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der europäischen Säule sozialer Rechte in erster Linie bei den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Kommission hat festgestellt, dass EU-Maßnahmen zu gerechten Mindestlöhnen erforderlich sind, und Möglichkeiten dafür aufgezeigt. Die Mehrheit der EWSA-Mitglieder ist der Ansicht, dass ein solches Vorgehen einen Mehrwert bringen könnte, einige Mitglieder sind jedoch anderer Auffassung. Bei jedweder Maßnahme auf EU-Ebene muss die Autonomie der Sozialpartner und die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten uneingeschränkt geachtet werden.

⁴⁸ Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte von Arbeitnehmern, 1989, <http://aei.pitt.edu/4629/1/4629.pdf>; Artikel 23 Absatz 3 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>; Artikel 7 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, <https://www.sozialpakt.info/internationaler-pakt-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-3111/>; Artikel 4 Absatz 1 der Europäischen Sozialcharta (ESC) von 1961; UN-Nachhaltigkeitsziele, v.a. SDG1, SDG8, SDG 10; IAO-Übereinkommen über den Lohnschutz, 1949 (Nr. 95); Artikel 4 Absatz 5 ESC; IAO-Übereinkommen über den Schutz der Forderungen der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers, 1992 (Nr. 173); Artikel 25 der revidierten Europäischen Sozialcharta (RESC 1996) <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168006b748>.

- 6.2.2 In ihrem Dokument zur zweiten Phase der Konsultation der Sozialpartner weist die Kommission darauf hin, dass als EU-Instrumente entweder eine Richtlinie oder eine Empfehlung des Rates in Frage kommen. Im EWSA gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob eine EU-Rechtsinitiative nach Artikel 153, insbesondere eine Richtlinie, rechtskonform wäre, da gemäß Artikel 153 Absatz 5 EUV die Bestimmungen dieses Artikels nicht für das Arbeitsentgelt gelten. Im Anschluss an die Anhörung der Sozialpartner und in Ermangelung von Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern sollte das Ziel – unabhängig davon, welches Instrument die Kommission für eine Initiative zu gerechten Mindestlöhnen in Betracht zieht – darin bestehen, sicherzustellen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne – soweit vorhanden – im Verhältnis zur Lohnstruktur im jeweiligen Land gerecht sind sowie dass das Recht der Arbeitnehmer auf eine gerechte Entlohnung gewahrt wird und ihnen sowie ihren Familien zumindest ein angemessener Lebensstandard gesichert wird. Auch wichtige wirtschaftliche Aspekte wie etwa die Produktivität sind zu berücksichtigen.
- 6.2.3 Nach Ansicht der Kommission sind sowohl legislative als auch nichtlegislative Instrumente möglich. Sie weist darauf hin, dass eine Richtlinie zu den Arbeitsbedingungen es den Mitgliedstaaten überlassen würde, darüber zu entscheiden, wie die einzuhaltenden Mindestanforderungen und Verfahrenspflichten umzusetzen sind. Die Kommission weist auch darauf hin, dass die Umsetzung einer Empfehlung des Rates, sollte eine solche vorgeschlagen werden, mittels eines spezifischen, in das Europäische Semester zu integrierenden Benchmarking-Rahmens überwacht werden könnte. Dabei könnten unter anderem grundsätzliche Fragen in Bezug auf Verfahren für wirksame gesetzliche Lohnfindungssysteme, die Einbeziehung der Sozialpartner und die Frage der Angemessenheit erörtert und überwacht werden.

6.3 Nutzung des öffentlichen Auftragswesens

- 6.3.1 Öffentliche Stellen auf EU- und nationaler Ebene können die Vergabe öffentlicher Aufträge nutzen, um angemessene Löhne, faire Arbeitsbedingungen und Tarifverhandlungen zu fördern und gleichzeitig Ziele in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit, die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen und die Wahrung des öffentlichen Interesses umzusetzen. Dies kann im Einklang mit dem IAO-Übereinkommen Nr. 94 über die Arbeitsklauseln in den von Behörden abgeschlossenen Verträgen gewährleistet werden, indem soziale Kriterien im bestehenden EU-Vorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge besser genutzt werden.
- 6.3.2 Auch die Einführung von Klauseln über Tarifverhandlungen im EU-Vergaberecht, in denen die Wahrung des Rechts auf Tarifverhandlungen und Tarifverträge als Bedingung für die Vergabe öffentlicher Aufträge verankert wird, könnte eine wirksame flankierende Maßnahme zur Förderung von Tarifverhandlungen in der EU sein.

6.4 Verbesserung der Datenerhebung

6.4.1 Es gibt eine Reihe von Bereichen, in denen die EU die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne durch die Erhebung von Daten und, in Absprache mit den Sozialpartnern, durch Hilfestellung bei der Konzipierung von Indikatoren und Instrumenten zur Durchsetzung der Mindestlöhne unterstützen könnte.

Brüssel, den 18. September 2020

Luca Jahier
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

*

* *

NB: Anhang auf den folgenden Seiten.

APPENDIX
to the
OPINION
of the European Economic and Social Committee

Summaries of video conference calls with selected countries on the minimum
wage

1) SWEDEN	28
2) GERMANY	29
3) ROMANIA	32
4) SPAIN	34
5) POLAND	36

1) SWEDEN – 12 June

Participants from Sweden included representatives from the trade union confederation LO-Sweden, the trade union confederation TCO, the confederation of professional associations SACO, the employers' organisations belonging to the Confederation of Swedish Enterprise (Swedish Enterprise), the Swedish Construction Federation (Byggföretagen), the Federation of Swedish Farmers (LRF) and the Swedish Ministry of Employment.

The participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

All parties expressed strong concerns about the possibility of binding EU regulation on minimum wages. Firstly, the EU does not have competence regarding pay, and all parties stressed the importance of the autonomy of the social partners. It was their firm conviction that a binding legal instrument would be a disincentive for social partners to negotiate, and would hamper social dialogue.

According to Swedish Enterprise, the Scandinavian social model has worked well for over 100 years, with high rates of membership on both sides and 90 percent coverage of collective bargaining agreements. The remaining 10 percent of the workforce that were not covered was made up mostly of high-earning professionals, such as lawyers, tech experts etc., or of young people entering the labour market.

The **LRF** emphasised that the agricultural and horticultural sectors did not have direct collective agreements of their own, but were linked to collective agreements through third party certification. **Byggföretagen** explained that in the construction sector salaries were relatively high. The group of low wage earners in Sweden in general was very small: less than one percent of workers earned less than 60 percent of the median wage, either because they worked very little or because they were young. As a result, the minimum wage was not a problem in Sweden. Moreover, it was important not to confuse the minimum income with the minimum wage.

According to **Swedish Enterprise**, minimum wage regulations in collective agreements had a normative effect on those undertakings that did not have collective agreements. If employers in such undertakings paid wages that were too low and where there was no collective agreement, the unions could start industrial action, something which employers wanted to avoid. The right to collective bargaining was a legal right, recognised in Swedish and international law. It was a collective right.

Wage-setting, including that of minimum wages, was linked to international competitiveness and also productivity. As a result, the Swedish system was working well, with real wages rising for 20 years consecutively and minimum wages increasing at the same pace as normal wages. Some employers considered that minimum wages were too high, but this was a subject for national discussion.

The **TCO, LO and SACO** representatives agreed with the employers' representatives. They emphasised that Sweden had a high level of minimum wages, and that they thought it was at national level that minimum wages should be agreed.

When asked whether they agreed that a higher minimum wage at EU level might prevent social dumping and relocations, **Swedish Enterprise** responded that Sweden had also had waves of relocations – e.g. to Italy – but that they had found that the answer was not to have lower wages, but to create jobs and growth. The Baltic countries, for instance, had seen wage increases along with growth, and most companies did not move on the grounds of wage levels alone, although this did sometimes happen. However, the employers found that Sweden sought to combat relocation not by dumping in terms of wages, but by being more creative and gaining market shares. **TCO, LO and SACO** found that social dumping was a problem in some countries and some sectors, and that there was a need to raise the minimum wage in low-wage countries, but not through methods that could damage other systems, such as the Swedish one. Instead there was a need to build social partner capacity and create incentives to increase wages in those countries.

All participants proposed instead to promote social dialogue. The question of low incomes needed to be addressed by means of different measures. The **Ministry of Employment** said that the government was happy to discuss non-binding instruments respecting the autonomy of social partners, but they were against a binding instrument at EU level. The governments of Denmark and Sweden had made a joint proposal urging the Commission instead to issue a communication identifying the challenges facing collective bargaining, and to address shortcomings in Member States in order to advance social dialogue at national level.

The social partners also supported promoting social dialogue and collective bargaining in other countries – although they recognised that the Swedish system could not be transferred directly, as it would take time to develop such a system. The Swedish social partners stood ready to share the benefits and drawbacks of their system, to enable others to develop a system fitting their needs. They also felt it was important to emphasise that regulation can be counterproductive to collective bargaining, as it was not possible to foster bargaining by decree.

2) **GERMANY – 15 June 2020**

Participants from Germany included representatives from the German Confederation of Skilled Crafts (**Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)**) employers' organisation, the Federal Ministry of Labour and Social Affairs, European Anti-Poverty Network Germany (**EAPN-DE**) and the **Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)** trade union confederation.

The participants were asked to outline the situation regarding the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

Germany was one of the countries that had a strong system of collective bargaining and social dialogue, but Germany had also introduced a statutory minimum wage in 2015.

According to the **German Confederation of Skilled Crafts (Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH))**, Germany had a long tradition of collective bargaining. For decades, a statutory minimum wage was not an issue for Germany, as the country always relied on the freedom of collective bargaining. In 2013-2014 there was a debate about the need to introduce statutory minimum

wages in Germany to complement the collective agreements. The ZDH was the biggest SME employers' organisation in Germany and was strongly involved in the debate on minimum wages.

The *Mindestlohngesetz* was introduced in 2014, bringing into force a statutory minimum wage of EUR 8.50 as of 1 January 2015. Since then it had gradually increased and now (2020) stood at EUR 9.35. Germany now had a two-fold system with regard to minimum wages: a statutory minimum wage set by the State, and minimum wages set in certain branches by the collective bargaining partners and declared generally applicable by the ministry.

The representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** welcomed the Commission consultation. They welcomed the promotion of a framework without already laying down the final shape of the framework. The role of the German Presidency here would be of an honest broker and to build bridges in this area between the different Member States. The Ministry representatives were in favour of an approach that would strengthen social partnership. They underlined that there were pros and cons for both a directive and a recommendation. Some aspects of the consultation might fit better in a recommendation. The debate on possible avenues for EU action would start during the German Presidency and the discussion would be ongoing for a long time. Due to some restraints already mentioned by Member States, such as the question of EU competence and the question of how to ensure adequate participation by the social partners, no results were to be expected in early 2021.

The **EAPN-DE** representative underlined the high level of in-work poverty in Germany (especially for migrants, refugees and low-skilled workers). According to the EAPN-DE, a higher minimum wage was necessary and would also help reduce the gender pay gap. The problem of enforcement was also an issue as the minimum wage was sometimes circumvented legally and illegally. At German level, the minimum wage should be increased and a European initiative for minimum wage would also be needed.

According to the **DGB**, the introduction of the statutory minimum wage in Germany was due to a decrease in collective bargaining coverage, together with an increase in precarious employment. The DGB supported the idea of a European initiative on minimum wages, which would fit in with the discussions in Germany. The trade unions would like to increase the minimum wage through the Minimum Wage Commission. According to DGB, the minimum wage had increased by nearly 2% per year since it was established, but it had been established at too low a level.

According to the **ZDH**, in the context of the current crisis that Europe was facing, the situation on the labour market differed from what it has been. In this context it was very likely that too high an increase in the national minimum wage would have a negative impact on employment.

The **ZDH** considered that making collective agreement coverage compulsory would have an adverse effect on employment and would endanger jobs. It was important to respect national traditions on social partnerships. The **DGB** would prefer everyone to be covered by collective agreements but as this was not the case, the statutory minimum wage is needed.

Representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** noted that compulsory collective bargaining coverage across the board would be against the German constitution. Freedom of

association had two sides: it entailed the right to join a union/organisation or not. In their view, there was no one size fits all approach when it came to wage-setting approaches.

There was also discussion of why the numbers in different statistics concerning collective bargaining coverage in Germany differed widely. According to the **ZDH**, and as confirmed by the representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs**, it depended on whether (a) only direct coverage of collective bargaining (which had been decreasing (to about 50%) was taken into account or whether (b) the application of collective bargaining agreements without being bound by membership (i.e. employers who follow indirectly (minimum) wages set in collective bargaining agreements (about 30%) was also counted. As regards the question of whether there had been any negative impact on collective bargaining and employment due to the introduction of minimum wages, the **ZDH** argued that the negative impact of minimum wages on employment was not strong and underlined that the positive impact on employment was due to a booming economy. According to the **DGB** no negative effects on employment had been observed so far. There had been a slight decrease in marginal employment but that was the intention of the law when it was passed.

As regards the question of the adequacy of the minimum wage, the representatives of the **Federal Ministry of Labour and Social Affairs** raised the question of the EU competence to set a specific standard in relation to a certain wage level and referred to the ECJ ruling. Reflecting the views expressed in the second-phase consultation document, they also assumed that the Commission possibly saw some room for a framework but only very little in relation to adequacy.

The Ministry representatives referred to the limits set by Article 153(5) as regards what was legally possible at the EU level. They were not in favour of a provision which would set out a certain level for each Member State, as there were limits to what can be done at EU level. As regards strengthening collective bargaining, representatives of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs would appreciate proposals at European level to strengthen collective bargaining.

According to the **EAPN-DE**, the minimum wage in Germany had a positive impact on poverty but the minimum wage was not high enough; it could not ensure a decent standard of living and should be increased to EUR 12. It should also be noted that the minimum wage was only one instrument to combat poverty. A directive for a minimum income scheme was also needed.

According to the **ZDH**, the legal limits of setting minimum wages at EU level were clear: it was crucial to respect national systems in place and the role of the social partners in the Member States. The European level should refrain from actions going too much into too much detail at Member State level. This would have an adverse effect. It was important to look at social protection systems.

From the **DGB** side, the current discussion at EU level about decent work and the minimum wage was very welcome. On the issue of strengthening collective bargaining, the EU could decide to only give money to companies with collective agreements and to introduce a transparency register on which companies having collective agreements could be entered.

3) ROMANIA – 15 June 2020

Participants from Romania included representatives from the employer confederation Concordia and the trade union confederation Cartel ALFA.

The participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

Concordia informed the EESC that, unfortunately, Romania is rather on the opposite side of best practices and this has been highlighted many times by the European Commission, in several reports and country specific recommendations. The minimum wage is set by the government and it has to consult the social partners. In reality, these consultations are a formality and the positions of the social partners are not taken into account. Setting the minimum wage is a purely political decision without any foundation or study. It is not based on economic or social factors. There are no impact assessments and the social partners do not have the capacity to conduct these assessments. The social partners were invited to a tripartite council, but basically they were just informed about the decision.

A slight improvement has been that last year the new government organised a public consultation on three scenarios. Social partners provided their answers in writing and a couple of meetings took place. However, there was no impact analysis on the proposed increase. The Romanian minimum wage has more than doubled in the last eight years. Such an increase was necessary for convergence purposes, yet we have now reached a point where, as the latest Country Report of the EC highlights, competitiveness is at risk.

Discussing a national mechanism for improving this situation: a bi-partite body of the social partners, supported by a body of experts, to negotiate an increase and propose it to the government for approval (similar to the German model). This mechanism would support both employers and employees.

Very recently, differentiation based on the level of education was introduced in the parliament. This year, there is a lot of political pressure, as it is an election year in Romania.

Cartel ALFA said that all five big national level trade unions in Romania support the EU proposal for decent minimum wages. This is very important to fight social dumping in Europe and the mechanism proposed by the Commission could be an effective instrument. They agreed with most of what the employers had said. However, one remark was that bi-partite negotiations are only wanted by a couple of bigger companies.

There is no branch collective agreement negotiated between union federations and employers' federations in Romania. One reason for that is the change in law in 2010, which created very strict conditions for collective bargaining. Having the same criteria for setting minimum wage in Europe could be an effective tool to fight social dumping. The only change that the Romanian trade unions would suggest is to use 60% of average wage as the basis for the minimum wage instead of 60% of median wage. This would make a significant difference for Romania (2% increase vs. 20% increase).

The respondents were asked whether the minimum wage system in Romania effectively deals with poverty. They were also asked what the main obstacles for collective bargaining coverage are, as

Romania's level is one of the lowest in Europe (around 20%) and whether an EU initiative for encouraging collective bargaining could help reduce the brain drain from Romania and keep young and skilled workers in the country.

As regards fighting poverty, **Concordia** mentioned that poverty is quite high in Romania. There is a large development gap between regions. Many people are stuck in poor regions, the possibilities to leave the region for better jobs are very limited and businesses and industry do not go there because the infrastructure is missing. Therefore, internal convergence is needed, infrastructure needs to be built to create job opportunities.

One reason why collective bargaining is not functioning in Romania is that only 30 sectors are regulated, compared to 200-300 sectors in some European countries. Therefore, it is very hard to find common ground in negotiations as there are quite big differences within one such broad sector. The sectors should be re-defined and that would make collective bargaining easier.

As for the EC initiative, there is a difference between encouraging collective bargaining and setting binding rules.

Concordia mentioned that the percentage of workers who work for minimum wage is around 30%. There is a very high skills deficit in Romania, e.g. digital skills. If the skills were to improve, the wage would also improve. Imposing a too high minimum wage with no other measures to tackle the other problems (skills, infrastructure, etc.) would not support good employers and could encourage the black market.

Minimum wage convergence would not necessarily reduce brain drain. Because of the huge skills deficit, skilled and highly skilled workers are paid quite well and they do not leave so much. There are other aspects besides wage that encourage brain drain, such as healthcare, childcare and infrastructure.

According to **Cartel ALFA** 1.4 million workers out of 5 million receive a minimum wage and another 1 million receive a wage around 10-15% over the minimum wage. That means that almost half of Romanian workers have a very low wage. Brain drain is a huge problem, skilled and highly skilled workers (doctors, engineers etc.) leave because of low wages. The minimum wage allows people to cover the costs of a very small flat, nothing more. This is not enough to keep people out of poverty. Collective bargaining is also impeded by a legal requirement that business federations and trade unions should cover 50% of the branch workers. This is not the case.

Asked what factors could help boost collective bargaining in Romania, **Concordia** thought that building social partners' capacity would be very important. Members have lost trust in the functioning of these mechanisms. More in-depth analysis is needed (e.g. impact analysis of minimum wage increase). The way the current legal framework is structured also needs to be considered. Labour regulations are very detailed in Romania and there is very little space for social partners to negotiate.

It was discussed whether the use of public procurement could be a supportive measure, i.e. to link public procurement to decent working conditions and the minimum wage.

Concordia noted that this is not currently used for collective bargaining in Romania. Together with other social partners they were exploring the incentives that would bring social partners together without forcing them and encourage collective bargaining. Among those initiatives, public procurement was also considered, but no conclusion has been reached yet.

4) SPAIN – 16 June 2020

Participants from Spain included representatives from the **Comisiones Obreras** trade union, the **UGT** trade union, **European Anti-Poverty Network Spain (EAPN-ES)**, the **Ministry of Labour and Social Economy** and the **CEOE** employers' organisation. Due to a sudden and unforeseen impediment, the **CEOE** was not able to participate in the country call and therefore sent a written contribution after the meeting.

The participants were asked to outline the situation regarding the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level.

From the point of view of **Comisiones Obreras**, an initiative at EU level could be very useful, because there was no harmonisation on labour matters across the European Union. The hope was that it would take the form of a directive and that it would include some binding recommendations, so that Member States could implement them with some degree of flexibility. In Spain, the system was two-fold: a government-led minimum wage, and minimum wages resulting from collective bargaining. In Spain, the double system of collective bargaining and legal minimum wage was working correctly and the legal minimum wage was helping to increase salaries through collective bargaining.

The **UGT** was also in favour of EU action, specifically a directive. Currently in Spain the system was quite flexible: the government studied the economic indicators and then decided on the minimum wage. The **UGT** representative argued in favour of enhancing information on decision-making when setting the minimum wage. From the trade union perspective, it was important to agree on the indicators to be taken into account.

According to the **EAPN-ES**, minimum wages were key to setting minimum standards to protect workers and to prevent in-work poverty. The **EAPN** was in favour of a directive, setting definitions, objectives, and methods. The directive should be based on clear criteria, and should regularly refer to a basket of key services that everyone needed. An inclusive approach was crucial. There could be scope for a second directive on minimum income. This would be especially valuable in order to protect the most vulnerable.

According to the representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy**, the position of the government was in favour of EU action, preferably a directive. The Spanish job market was the best "laboratory" as regards the impact that minimum wage had on jobs. The consequences on macro-economic indicators were very positive. Minimum wages were therefore a key tool to promote well-being and a dynamic economy, and a driver of economic and of job growths.

On the question of the relationship between collective bargaining and the minimum wage, according to the **UGT**, after the 2012 labour market reform and after the crisis, the number of people covered by collective agreements had dropped. The UGT emphasised the need for a recommendation from the European Commission. The European Commission should assume responsibility when contrary measures were taken.

As regards the link between the job market and minimum income, according to representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy**, the main problems in Spain were job precarity and long-term unemployment. A minimum income was a solution for some workers, for example older people who find it difficult to find a job. The aim of a national minimum income was to bring coherence to the general system.

On the question of whether, at the time that the minimum wages rose, incentives were also given to SMEs and enterprises to employ people, according to representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy** there were no tax reforms to support SMEs in 2017-2018 in order to create jobs. The government wanted to bring in measures that had a broad consensus in order to modernise the Spanish labour market.

According to the **EAPN-ES**, most minimum income systems are below what the minimum wage can offer them. A Minimum Income Directive was needed, that complemented a Minimum Wage Directive. The EAPN had been fighting for a Minimum Income Directive for 25 years. It was particularly crucial to help severe cases of poverty.

The **UGT** concluded by stating that an EU-wide instrument on a minimum wage would be very beneficial for Spain and for the EU in general, in order to have decent remuneration for workers and more harmonisation throughout the EU. Such measures should be binding and go hand-in-hand with boosting collective bargaining.

Representatives from the **Ministry of Labour and Social Economy** concluded that an EU-wide instrument would be very beneficial especially to fight social dumping. They also emphasized that most people in precarious situations were women (e.g. domestic workers or in other precarious areas of work).

From the point of view of the **CEOE**⁴⁹, there was no doubt about the role minimum wages play at national level, particularly in those cases where they were subject to a social dialogue process. Minimum wage setting should be based on clear and stable criteria and these should be established in agreement with the social partners, so that wages could be updated regularly and in a way that was consistent with the economic context and the evolution of the labour market. The role of the social partners should be not only promoted but prioritised in Member States. This was a key aspect to be considered, since there were significant differences between economic structures, sectors and even within companies, depending on their size, among other issues. In this respect, collective bargaining was of outmost importance.

⁴⁹ Due to a sudden and unforeseen impediment, the CEOE was not able to participate in the country call and therefore sent a written contribution after the meeting.

When it came to the European level, two main elements should be borne in mind. First, the EU had no competence on wages (Article 153 of the Treaty on the Functioning of the European Union). Second, that discussions on minimum wages could be isolated from broader issues which affected the labour market as well as social security systems. As a result, the CEOE considered that the European debate should not be focused on new legislative instruments, but rather on how to enhance the European Semester process.

5) POLAND – 16 June 2020

Participants from Poland included representatives from the trade union OPZZ, the European Anti-Poverty Network (EAPN-PL), the trade union NSZZ Solidarność and the employer confederation, Konfederacja Lewiatan.

Participants were asked to outline the situation of the minimum wage in their country and their position on a possible EU initiative on minimum wages at European level. They were asked to give their view on the effect of minimum wage on employment and the areas that this proposal should regulate. They were asked to give their views on the situation of collective bargaining.

Konfederacja Lewiatan mentioned that the minimum wage is negotiated every year, but that this is not a success story since for many years the decision has been taken by the government. The organisation takes the position that there is no need for a binding EU initiative in the field of minimum wages (such as a directive) and that from their side they would prefer instruments such as recommendations rather than legislation. There is a risk that an increase in minimum wages, apart from economic factors for a given country, would lead to an increase in unemployment but also in the black economy. Minimum wage is not an issue that can be set at EU level. Discussions should rather be at Member State level as there are some special features and characteristics that must be taken into account. For example, the social and taxation systems of all Member States are different. Konfederacja Lewiatan would therefore prefer that the subsidiarity principle is respected in this regard. Concerning collective agreements, these should be reinforced at national level, and EU support is needed for this, especially with regard to capacity building.

The **OPZZ** representative mentioned that he participates in the Social Dialogue Council (SDC). The minimum wage is negotiated annually therein. For OPZZ, minimum wage has both economic and social relevance. In Poland, there is a legal category of "decent wages", but it does not include the amount of money. As a result, the minimum wage is only slightly higher than the minimum subsistence level. Currently there is no talk on decent wages in Poland. OPZZ is in favour of a framework directive on minimum wages. There is no scientific data in Poland showing that an increase in minimum wages will result in an increase in unemployment. This is constantly repeated in negotiations since employers raise this issue often. OPZZ believes that soft instruments for minimum wages will not work either in Poland or in the EU. There is a need for a policy of upward convergence. Statistics show that the low minimum wage in Poland favours economic migration, since people are looking for opportunities abroad. OPZZ expects that the share of wages in GDP in Poland will increase, and to this end, wage levels, including minimum wage, must reflect the GDP growth rate and labour productivity. Discussions about wages as well as work on dialogue at sectoral level are direly needed. There is a lack of trust between employers, trade unions and the government. In Poland the tax

system is still less favourable for lower incomes than higher incomes. Fictitious self-employment exists because taxes are lower. He mentioned the need for an increase in financing for innovation and research development, since this is the means through which productivity can be raised.

EAPN-PL explained that in Poland, minimum wage has never been considered a main tool to fight against poverty. Since Polish NGOs are not included in the SDC, they are not involved in the deliberations on the minimum wage. They would like this to be changed, however, given that at the same time NGOs are also employers. A raise in minimum wage from the side of the government should translate into a raise in the supplementary payments that NGOs receive. EAPN-PL believes that minimum wage is not the only solution to combat poverty, but that a broader perspective needs to be adopted. In-work poverty is high in Poland not only due to the low level of wages, but also because of other important factors like inactive or unemployed members of households, mainly women with children and people with disabilities, but also a low level of minimum income protection. EAPN-PL feels that an EU directive on minimum wages would have a positive impact, but it should be complemented by a framework directive on minimum income.

NSZZ Solidarność mentioned that regulation in this area is crucial. A framework directive on minimum wages would be positive, as recommendations are considered too soft for this area. This legal instrument should be accompanied by support for collective bargaining. There needs to be European fair minimum wages, and a European framework needs to be established. This does not mean that there should be one minimum wage for all the EU, but a common definition for this. The directive should not interfere in the industrial relations of the country. Minimum wage should be bound by collective agreement. This can be achieved by the directive. The directive should foresee the provision that anyone who is a worker is covered by the minimum wage. At the moment, persons who are sent to an internship financed by the Labour Fund receive a salary lower than the minimum wage. Persons who perform work under a contract on aid for harvesting also do not have a minimum wage guarantee. In Poland there are workers whose labour contracts are not covered by the Polish regulation on the minimum wage, and receive pay which is lower than the minimum wage. The directive should also give impetus for implementing the European Pillar of Social Rights.

NSZZ Solidarność does not foresee that the directive will translate into a dramatic increase in collective agreements, but checks are needed to surmount the obstacles. In Poland there are limitations on the right to strike and no legal possibility for collective agreements for the civil service. This directive can serve as a check-list. There should be incentives to have collective agreements. In Poland multinational companies are very important, but double standards are present, since the situation concerning wages in the multinational's country and where they operate from is totally different. A directive can force Member States to find solutions to the present obstacles.