

Brüssel, den 28.10.2020
SWD(2020) 246 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union

{COM(2020) 682 final} - {SEC(2020) 362 final} - {SWD(2020) 245 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission über angemessene Mindestlöhne in der EU

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Zur Gewährleistung von angemessenen Arbeits- und Lebensbedingungen sowie zum Aufbau von fairen und widerstandsfähigen Volkswirtschaften muss sichergestellt werden, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU angemessene Löhne erhalten. In den letzten Jahrzehnten haben die niedrigen Löhne in vielen Mitgliedstaaten jedoch nicht mit anderen Löhnen Schritt gehalten, was die Armut trotz Erwerbstätigkeit und die Lohnungleichheit verschlimmert und Geringverdienenden die Bewältigung wirtschaftlicher Notlagen erschwert hat.

Mindestlöhne spielen in diesem Gesamtkontext eine wichtige Rolle. Der Mindestlohnschutz kann durch Tarifverträge – wie dies in 6 Mitgliedstaaten der Fall ist – oder durch gesetzliche Mindestlöhne – wie dies in 21 Mitgliedstaaten der Fall ist – gewährt werden. Mindestlöhne in angemessener Höhe sichern ein menschenwürdiges Leben für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, unterstützen die Binnennachfrage, stärken die Anreize für Erwerbstätigkeit und verringern die Armut trotz Erwerbstätigkeit sowie die Ungleichheit am unteren Ende der Lohnskala. Außerdem fördern sie die Gleichstellung der Geschlechter, da eher Frauen als Männer Einkommen am oder um den Mindestlohn beziehen.

Allerdings sind viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU derzeit nicht durch angemessene Mindestlöhne geschützt. In den meisten Mitgliedstaaten mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen sind diese – im Vergleich zu anderen Löhnen und/oder um ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten – zu niedrig. Dies lässt sich anhand allgemein gebräuchlicher Referenzwerte veranschaulichen: i) die nationalen gesetzlichen Mindestlöhne liegen in beinahe allen Mitgliedstaaten unter 60 % des Medianlohns und/oder 50 % des Durchschnittslohns. Darüber hinaus sind bestimmte Arbeitnehmergruppen vom Schutz der nationalen gesetzlichen Mindestlöhne ausgenommen. In Mitgliedstaaten, die sich auf Tarifverhandlungen stützen, sind einige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht durch die tarifvertraglich festgelegten Mindestlöhne geschützt. Der Anteil der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Zugang zum Mindestlohnschutz liegt in vier Ländern zwischen 10 % und 20 % und in einem Land bei 55 %.

Manche Ursachen dieser Problematik sind beiden Systemen gemein, nämlich: die rückläufige Tendenz bei Tarifverhandlungen und die mangelnde Einhaltung der bestehenden nationalen Bestimmungen. Darüber hinaus sind einige Ursachen charakteristisch für gesetzliche Systeme zur Festlegung der Mindestlöhne, und zwar: das Fehlen klarer und solider Kriterien für die Festlegung und Aktualisierung von Mindestlöhnen, die unzureichende Einbeziehung der Sozialpartner, die Anwendung niedrigerer Sätze für bestimmte Gruppen (Variationen), die Anwendung von Abzügen auf der Grundlage von Ausstattungs- oder anderen Kosten und die Anwendung von Ausnahmeregelungen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Diese Initiative soll die Arbeitsbedingungen verbessern, indem sichergestellt wird, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union Zugang zu Mindestlohnschutz haben, der durch angemessene gesetzliche Mindestlöhne oder Vereinbarungen gewährleistet wird, und ihnen somit am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht. Dieses Ziel soll unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Wettbewerbsfähigkeit – auch auf KMU – erreicht werden. Die Initiative greift nicht in die Freiheit der Mitgliedstaaten ein, gesetzliche Mindestlöhne festzulegen oder den Zugang zu Tarifverträgen im Einklang mit den Traditionen und Besonderheiten jedes Landes sowie unter uneingeschränkter Achtung der nationalen Zuständigkeiten und der Vertragsfreiheit der Sozialpartner zu fördern. Zur Verwirklichung dieses allgemeinen Ziels bestehen die spezifischen Ziele der EU-Initiative darin, die Angemessenheit der Mindestlöhne zu verbessern und den Grad der Abdeckung durch Mindestlöhne zu erhöhen.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die Maßnahmen der EU sollen die notwendige Dynamik schaffen, um die Systeme zur Festlegung von Mindestlöhnen zu reformieren. Während die Festlegung von Mindestlöhnen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, würde ein EU-Rahmen sicherstellen, dass die Fortschritte nicht lückenhaft oder ungleichmäßig verlaufen. Das würde den Prozess der sozialen Aufwärtskonvergenz zum Nutzen der EU-Wirtschaft insgesamt unterstützen. Die bestehenden EU-Instrumente, insbesondere das Europäische Semester, haben sich als nicht ausreichend erwiesen, um die bestehenden Mängel in den nationalen Systemen zur Festlegung von Mindestlöhnen zu beheben. Ohne weitere politische Maßnahmen auf EU-Ebene könnte dieses Problem weitere Länder erfassen. Gleichzeitig sind einzelne Länder möglicherweise kaum geneigt, Verbesserungen bei den Mindestlöhnen anzustreben, da sie dies als ungünstig für ihre externe

Kostenwettbewerbsfähigkeit einschätzen könnten. Die Maßnahmen der EU werden gleiche Wettbewerbsbedingungen für Unternehmen und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Binnenmarkt gewährleisten, indem sie – unter Einhaltung der angemessenen Sozialstandards – fairen Wettbewerb auf der Grundlage von Innovation und Produktivität unterstützen und ermöglichen. Dies kann nicht von den Mitgliedstaaten allein bewerkstelligt werden.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?

Neben dem Basisszenario werden drei alternative Maßnahmenpakete betrachtet, die jeweils Maßnahmen in fünf Bereichen vereinen:

Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung sowie die Durchsetzung und Überwachung betreffen sowohl Länder, die sich für den Mindestlohnschutz auf Tarifverhandlungen stützen, als auch Länder mit gesetzlichen Systemen zur Festlegung von Mindestlöhnen. Die nationalen Rahmen für die Festlegung und Aktualisierung gesetzlicher Mindestlöhne, die Einbeziehung der Sozialpartner bei der Festlegung der gesetzlichen Mindestlöhne und Variationen sowie Abzüge und Ausnahmen von Mindestlöhnen betreffen ausschließlich die gesetzlichen Systeme. Die Maßnahmenpakete unterscheiden sich in Bezug auf die Rolle der Sozialpartner bei der Verwaltung des Systems zur Festlegung von Mindestlöhnen und – im konkreten Fall von Mitgliedstaaten mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen – auf den Ermessensspielraum der Regierungen bei der Festlegung und Aktualisierung von Mindestlöhnen.

Im Rahmen von **Paket A** werden alle Mitgliedstaaten aufgefordert, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung aktiv zu unterstützen, um die Rolle der Sozialpartner zu stärken – auch durch die administrative Ausweitung der Abdeckung durch Tarifverträge. Für Mitgliedstaaten mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen ist eine starke Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung von Mindestlöhnen vorgesehen und ein Verbot von Ausnahmen, Variationen und Abzügen vorgeschrieben. Die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne würde anhand eines nationalen Maßstabs für einen angemessenen Lebensstandard bewertet. Im Rahmen von **Paket B** werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu unterstützen, insbesondere wenn die tarifvertragliche Abdeckung gering ist. Darüber hinaus ist für Mitgliedstaaten mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen vorgesehen, dass nationale Rahmen explizite Kriterien für die Angemessenheit des Mindestlohns und indikative Referenzwerte enthalten – wie etwa 60 % des Bruttomedianlohns oder 50 % des Bruttodurchschnittslohns – und die Rolle der Sozialpartner gegenüber dem Basisszenario gestärkt wird. Außerdem müssen Variationen und Abzüge objektiv gerechtfertigt und verhältnismäßig sein. Auch im Rahmen von **Paket C** werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu unterstützen, insbesondere wenn die tarifvertragliche Abdeckung gering ist. Die nationalen Rahmen von Mitgliedstaaten mit nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen sollen sich zur Verwirklichung der Ziele der Initiative hauptsächlich auf eine automatische Indexierung und die Verwendung von Referenzwerten stützen, wobei Variationen und Abzüge objektiv gerechtfertigt und verhältnismäßig sein müssen. **Alle Pakete** enthalten die folgenden Bestimmungen zur Durchsetzung und Überwachung, wobei jedoch zwischen den beiden Systemen unterschieden wird: die gegebenenfalls stärkere Durchsetzung von Lohnklauseln in Tarifverträgen bzw. gegebenenfalls von gesetzlichen Mindestlöhnen, die Gewährleistung der Einhaltung tarifvertraglich vereinbarter Löhne und gesetzlicher Mindestlöhne bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die Verbesserung der Überwachungs- und Datenerhebungsmechanismen.

Paket B ist das bevorzugte Paket, da es die Erreichung der politischen Ziele am besten mit den damit verbundenen Kosten in Einklang bringt und die Erreichung der politischen Ziele auf verhältnismäßige Weise ermöglicht. Es respektiert bewährte nationale Regelungen, aber lässt den Mitgliedstaaten und Sozialpartnern einen Ermessensspielraum.

Eine Richtlinie, eine Empfehlung des Rates und eine Kombination aus beiden wurden als Rechtsinstrumente in Betracht gezogen. Bevorzugtes Instrument wäre eine Richtlinie, da sie durchsetzbare Mindestanforderungen bietet und den Mitgliedstaaten gleichzeitig die Möglichkeit lässt, die Methode und die Form der Intervention zur Erreichung der Ziele festzulegen.

Wer unterstützt welche Option?

Die Interessenträger waren sich einig, dass der Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch gerechte Mindestlöhne wichtig sei. Die Achtung der nationalen Traditionen, die Tarifautonomie der Sozialpartner und die Freiheit von Tarifverhandlungen waren das Leitmotiv der Konsultationen. Alle Sozialpartner, die Mehrheit der Delegierten der Mitgliedstaaten aus den zuständigen Ausschüssen des Rates und die Mitglieder des Europäischen Parlaments sprachen sich für eine Stärkung der Tarifverhandlungen und die stärkere Einbeziehung der Sozialpartner in die Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen aus. Die Gewerkschaften forderten stabile und solide Kriterien für die Festlegung von Mindestlöhnen. Einige Delegierte der Mitgliedstaaten sprachen sich dafür aus. Die meisten Arbeitgeber betrachteten dies als Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die Gewerkschaften sprachen sich für ein Verbot/eine Begrenzung von Ausnahmen/Variationen

aus, aber die Arbeitgeber lehnten dies ab. Die Delegierten der Mitgliedstaaten waren sich diesbezüglich uneins. Die Verbesserung der Einhaltung der Vorschriften fand breite Unterstützung, doch einige Arbeitgeber betrachteten dies als Verantwortung der Mitgliedstaaten. In Bezug auf das Rechtsinstrument sprachen sich zahlreiche Arbeitgeber und mehrere Delegierte der Mitgliedstaaten für ein nicht verbindliches Instrument aus – beispielsweise in Form einer Empfehlung des Rates –, während Gewerkschaften, einige Delegierte der Mitgliedstaaten sowie eine führende NRO im sozialen Sektor eine Richtlinie befürworteten.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Das bevorzugte Paket wird in etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten zu höheren Mindestlöhnen führen. Etwa 25 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer könnten von diesen Erhöhungen profitieren, wenn Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen diese auf 60 % des Medianlohns oder 50 % des Durchschnittslohns anheben. Die Erhöhung der gesetzlichen Mindestlöhne könnte sich in einigen Mitgliedstaaten auf über 20 % belaufen. Wenn Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen diese auf 60 % des Medianlohns oder 50 % des Durchschnittslohns anheben, würde dies eine Verringerung der Lohnungleichheit und der Armut trotz Erwerbstätigkeit um 10 % und des geschlechtsspezifischen Lohngefälles um durchschnittlich 5 % herbeiführen. Höhere Mindestlöhne sollen die Arbeitsanreize verbessern.

Indem das Lohnwachstum in allen Mitgliedstaaten gefördert wird, kommen die ausgeweiteten und verstärkten Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zugute. Darüber hinaus wird eine verstärkte Durchsetzung und Überwachung der Mindestlöhne dazu beitragen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tatsächlich Zugang zum Mindestlohnschutz erhalten und ihnen die ihnen zustehenden Löhne gezahlt werden. In Mitgliedstaaten, die sich auf Tarifverhandlungen stützen, wird die Unterstützung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung die Zahl der geschützten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhen und die gegebenenfalls geringe Angemessenheit verbessern. In Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen wird die Verwendung klarer und solider Kriterien für die Festlegung und Aktualisierung von Mindestlöhnen sowie die stärkere Rolle der Sozialpartner die Angemessenheit der Mindestlöhne und die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern. Darüber hinaus bedeutet die Begrenzung von Variationen und Abzügen, dass weniger Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einen Lohn unterhalb des Mindestlohns erhalten werden.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option bzw. den wesentlichen Optionen?

Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen zählen höhere Arbeitskosten für Unternehmen, höhere Preise und in geringerem Maße niedrigere Gewinne. Schätzungen zufolge werden etwa $\frac{3}{4}$ der wirtschaftlichen Kosten höherer Mindestlöhne von den Verbrauchern getragen, während etwa $\frac{1}{4}$ auf die Unternehmen entfällt. Die Auswirkungen auf die Unternehmen werden dadurch abgemildert, dass der Konsum von Geringverdienenden zunimmt und somit die Binnennachfrage gestützt wird. Der Anstieg der Lohnkosten in der EU insgesamt dürfte mit etwa 1 % (51-53 Mrd. EUR pro Jahr) moderat sein, wenn Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen diese auf 60 % des Medianlohns oder 50 % des Durchschnittslohns anheben. Die Auswirkungen auf die Gesamtwettbewerbsfähigkeit dürften auch gering sein. Darüber hinaus dürften die verbesserten Verfahren der Festlegung von Mindestlöhnen mögliche negative Auswirkungen auf die Unternehmen abfedern. Das Paket ist so flexibel, dass die Mitgliedstaaten die wirtschaftlichen Bedingungen und Auswirkungen auf bestimmte Sektoren, Regionen und KMU berücksichtigen können.

Die möglichen negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung dürften begrenzt sein. Sie dürften sich auf in etwa 0,5 % der gesamten Beschäftigung belaufen, wenn Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen diese auf 60 % des Medianlohns oder 50 % des Durchschnittslohns anheben. Die Vorteile der Anhebung des Mindestlohns für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer würden gegenüber den möglichen negativen Auswirkungen deutlich überwiegen.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

KMU beschäftigen etwa 87 % der Geringverdienenden (und insgesamt etwa zwei Drittel aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer). Der Anteil an direkten Kosten für Unternehmen dürfte für die KMU in einem ähnlichen Verhältnis stehen. Das Ausmaß der Auswirkungen auf KMU hängt von den nationalen Kriterien zur Festlegung der Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne ab. Eine Anhebung der gesetzlichen Mindestlöhne auf 60 % des Medianlohns bzw. 50 % des Durchschnittslohns in allen Ländern mit einem nationalen gesetzlichen Mindestlohn würde zu einem Anstieg der Nettokosten um rund 12 Mrd. EUR führen. Die möglichen negativen Auswirkungen auf KMU dürften jedoch begrenzt sein. Erstens dürften sie in der Lage sein, höhere Arbeitskosten über Preiserhöhungen an die Verbraucher weiterzugeben. Zweitens könnten höhere Mindestlöhne auch die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen erhöhen. Die potenziellen negativen Auswirkungen höherer Arbeitskosten für KMU würden teilweise durch eine schrittweise und berechenbarere Erhöhung der Mindestlöhne ausgeglichen, was die Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessern würde.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Die Anhebung der Mindestlöhne, die von den nationalen Kriterien im Einklang mit dieser Initiative bestimmt wird, dürfte die öffentlichen Haushalte leicht entlasten (unter 0,1 % des BIP). Die Auswirkungen auf den Verwaltungsaufwand dürften begrenzt sein, da bereits bestehende Einrichtungen und Verfahren gestärkt werden sollen.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Ja, alle Pakete werden Auswirkungen auf die Grundrechte haben. Sie sollen die Gleichstellung der Geschlechter fördern und dazu beitragen, das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu verringern, da die Mehrheit der Geringverdienenden (in der EU etwa 60 %) Frauen sind.

D. Folgemaßnahmen**Wann wird die Maßnahme überprüft?**

Die Kommission wird die Initiative 5 Jahre nach ihrem Inkrafttreten im Einklang mit den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung bewerten. Die Fortschritte bei der Verwirklichung der mit dieser Initiative angestrebten Ziele werden anhand einer Reihe von Indikatoren überwacht, die sich auf die angestrebten Ziele beziehen.