

07.12.20**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AIS - Wi

zu **Punkt ...** der 998. Sitzung des Bundesrates am 18. Dezember 2020

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union**COM(2020) 682 final; Ratsdok. 12477/20****A****Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**

empfiehlt dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß Artikel 12 Buchstabe b EUV wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat unterstützt das Ziel angemessener Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten der EU.

Dies gilt insbesondere für die vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in systemrelevanten Berufen, die während der Corona-Krise an vorderster Front tätig waren.

Der Bundesrat teilt die Einschätzung, dass die Gewährleistung des Zugangs zu Beschäftigungsmöglichkeiten mit angemessenen Mindestlöhnen für die Unterstützung einer nachhaltigen und inklusiven wirtschaftlichen Erholung von entscheidender Bedeutung ist.

(bei Annahme entfallen Ziffer 5, Ziffer 6, Ziffer 7, Ziffer 9, Ziffer 16, Ziffer 17 und Ziffer 21)

2. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass für Vorgaben zur Angemessenheit von Mindestlöhnen in einer Richtlinie keine EU-Kompetenz besteht. Die EU-Kompetenzen nach Artikel 153 AEUV sind begrenzt und enthalten darüber hinaus für den besonders sensiblen Bereich des Arbeitsentgelts eine ausdrückliche Kompetenzschranke, in der Regelungen zum Arbeitsentgelt ausdrücklich ausgenommen sind (Artikel 153 Absatz 5 AEUV). Durch die Festlegungen in dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der EU (nachfolgend: die Richtlinie) dürfte den Mitgliedstaaten aber kaum Spielraum bei der Festlegung der tatsächlichen Höhe des Mindestlohns verbleiben.

Die in der vorgeschlagenen Richtlinie genannte Rechtsgrundlage des Artikel 153 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV ermächtigt lediglich zur Festlegung von Arbeitsbedingungen.

Mit den in der vorgeschlagenen Richtlinie genannten Kriterien, die bei der Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns mindestens berücksichtigt werden sollen, geht die Richtlinie aber nach Auffassung des Bundesrates über die Festlegung von Arbeitsbedingungen hinaus und trifft in der Sache Festlegungen im Bereich des Arbeitsentgelts. Zwar ist in der vorgeschlagenen Richtlinie kein konkreter Wert für einen Mindestlohn genannt. Gemäß Artikel 5 der vorgeschlagenen Richtlinie müssen bei der Bewertung der Angemessenheit aber mindestens folgende Kriterien berücksichtigt werden: die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne, das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung, die Bruttolohnentwicklung sowie die Entwicklung der Arbeitsproduktivität. Hierbei geht die Kommission in den Erwägungsgründen (Nummer 21) für die Angemessenheit von einer „Richtschnur“ von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns aus. Hierdurch verbleibt den Mitgliedstaaten letztlich kaum Spielraum bei der Festlegung der Höhe des Mindestlohns. Mit diesem Kriterienkatalog würde der gesetzliche Mindestlohn de facto zu einem politischen Instrument zum Schutz vor Armut, das nicht mit der Zielsetzung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zu vereinbaren wäre (absolute Lohnuntergrenze, um angemessenen Mindestschutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie faire und funktionierende Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen). In Deutschland würde damit im Übrigen die Kompetenz der Mindestlohnkommission zur Anpassung des Mindestlohns ausgehebelt.

(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 5,
Ziffer 6,
Ziffer 7,
und
Ziffer 9)

3. Darüber hinaus begegnet der Richtlinienvorschlag aus Sicht des Bundesrates erheblichen Bedenken hinsichtlich der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, da bereits in sämtlichen Mitgliedstaaten Mindestlohnregelungen bestehen. Die Kommission führt selbst aus, dass in 21 Mitgliedstaaten gesetzliche Vorschriften zum Mindestlohn (Deutschland: Mindestlohngesetz (MiLoG)) existieren und in sechs Mitgliedstaaten der Mindestlohn ausschließlich tarifvertraglich geregelt ist.

Auch die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist nach Auffassung des Bundesrats mindestens fraglich. Da bereits in allen Mitgliedstaaten Regelungen zum Mindestlohn bestehen – sei es gesetzlich oder tarifvertraglich geregelt – hätte es des Instruments einer verbindlichen Richtlinie nicht bedurft. Vielmehr wäre eine Ratsempfehlung zumindest das mildere Mittel.

B

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)** und der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

- EU 4. Der Bundesrat unterstützt das Ziel angemessener Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten der EU.

Dies gilt insbesondere für die vielen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in systemrelevanten Berufen, die während der Corona-Krise an vorderster Front tätig waren.

Hauptempfehlung

AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 2
oder
Ziffer 3;
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 6)

5. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission für eine europäische Richtlinie über angemessene Mindestlöhne, mit der ein Rahmen für die Festlegung von Mindestanforderungen für die Setzung von Mindestlöhnen auf einem angemessenen Niveau und für die Sicherung des Zugangs von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zum Mindestlohn geschaffen werden soll. Der Bundesrat sieht in diesem Vorschlag einen wichtigen Schritt zur Umsetzung des sechsten Grundsatzes der Europäischen Säule der sozialen Rechte, gemäß dem sich die EU zur Gewährleistung angemessener Mindestlöhne sowie der transparenten und verlässlichen Festlegung von Löhnen verpflichtet hat.

Hilfsempfehlung

AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 2
oder
Ziffer 3)

6. Der Bundesrat unterstützt das mit dem Richtlinienvorschlag über angemessene Mindestlöhne zur Umsetzung der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) verfolgte Ziel, in den Mitgliedstaaten auf bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken, Armut zu bekämpfen, Arbeitnehmer effektiver zu schützen, um damit auch die Widerstandsfähigkeit von Volkswirtschaften und Gesellschaften in der EU zu stärken; dies gilt derzeit insbesondere angesichts der wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen der Corona-Krise, in der das Europäische Arbeitsrecht einen Resilienzfaktor darstellt.

Hauptempfehlung

AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 2
oder
Ziffer 3;
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 8)

7. Obwohl mehrere Mitgliedstaaten in den letzten Jahren Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Mindestlohnsysteme unternommen haben, ist die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Niedriglohnsektor und in prekären Arbeitsverhältnissen weiter gestiegen. Ein gemeinsamer europäischer Rahmen über angemessene Mindestlöhne kann aus Sicht des Bundesrates dazu beitragen, dass die mitgliedstaatlichen Systeme zur Festlegung von Mindestlöhnen gestärkt und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gerechtere Mindestlöhne gewährleistet werden. Zugleich trägt ein europäischer Rahmen über angemessene Mindestlöhne zu einem fairen EU-Arbeitsmarkt und zu einem fairen, auf hohen Sozialstandards beruhenden Wettbewerb im Binnenmarkt bei. Angemessene Mindestlöhne können außerdem maßgeblich zu einer nachhaltigen und inklusiven

Erholung der europäischen Wirtschaften nach der Covid-19-Pandemie beitragen. Der Bundesrat sieht in angemessenen Mindestlöhnen und der damit verbundenen Stärkung der Kaufkraft auch einen Beitrag für eine nachhaltige und inklusive wirtschaftliche Erholung in und nach der pandemiebedingten Krise. Insbesondere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit niedrigen Löhnen sind in Krisenzeiten besonderen Armutsrisiken ausgesetzt.

Hilfsempfehlung

EU
AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 7)

8. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, dass die Gewährleistung des Zugangs zu Beschäftigungsmöglichkeiten mit angemessenen Mindestlöhnen für die Unterstützung einer nachhaltigen und inklusiven wirtschaftlichen Erholung von Bedeutung ist.

AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 2
oder
Ziffer 3)

9. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Umsetzung der ESSR mit dem neuen Richtlinienvorschlag und auch darüber hinaus wichtige neue Impulse zu kommen und dadurch entscheidende Fortschritte unter anderem bei der Bekämpfung von Armut trotz Erwerbstätigkeit möglich sind. Durch angemessene Mindestlöhne in der gesamten EU erhofft sich der Bundesrat außerdem positive Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter und auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle („gender pay gap“).

AIS

10. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit diesem Vorschlag Ziele für die Mitgliedstaaten formuliert hat, die in der gesamten EU positive Entwicklungen anstoßen werden, ohne einen einheitlichen Mindestlohn für die gesamte EU oder eine Verpflichtung zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zu schaffen. Der Bundesrat erkennt an, dass in dem Vorschlag der Kommission die unterschiedlichen nationalen Systeme, die Tarifautonomie und die Vertragsfreiheit der Sozialpartner geachtet und für die unterschiedlichen Systeme unterschiedliche Maßnahmen vorgeschlagen werden, um positive Veränderungen der Lohngefälle in der gesamten EU zu ermöglichen. Die Stärkung von Tarifverhandlungen in allen Mitgliedstaaten wird ausdrücklich unterstützt.

AIS

11. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission einen Monitoringprozess anstrebt, durch den die Angemessenheit und die Abdeckung der Mindestlöhne in den

Mitgliedstaaten langfristig überprüft werden können. Darüber hinaus würde der Bundesrat eine Einbindung des Monitorings in das Europäische Semester und in das „Social Scoreboard“ begrüßen.

EU
AIS

12. Der Bundesrat würdigt in diesem Zusammenhang die umfassende sozioökonomische Analyse der Kommission, die dem Richtlinienvorschlag zugrunde liegt. Diese Analyse nimmt hinsichtlich der Wirkungen eines EU-weiten Mindestlohnrahmens sowohl Erfordernisse des Arbeitnehmerschutzes als auch Aspekte eines fairen Wettbewerbs im Binnenmarkt in den Blick.

Der Bundesrat unterstützt insofern eine sozioökonomische Gesamtbetrachtung des Mindestlohnrahmens, wie sie dem Wesen einer Sozialen Marktwirtschaft entsprechen und auch zukünftigen Evaluationen des Mindestlohnrahmens zu Grunde liegen sollte.

Hauptempfehlung

AIS
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 14
und
Ziffer 15)

13. In Mitgliedstaaten mit einer hohen tarifvertraglichen Abdeckung ist der Anteil der Geringverdienenden tendenziell niedrig, die Lohnungleichheit ist gering und die Mindestlöhne sind hoch. Tarifverträge haben zentrale Bedeutung für die angemessene Lohngestaltung und -fortentwicklung. Der Bundesrat bedauert jedoch, dass die Tarifbindung in vielen Mitgliedstaaten zurückgegangen ist. Den Vorschlag der Kommission, dass Mitgliedstaaten mit einer tarifvertraglichen Abdeckung unter 70 Prozent in Abstimmung mit den Sozialpartnern zusätzliche Anstrengungen unternehmen und unter anderem einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen erarbeiten müssen, erachtet der Bundesrat daher als folgerichtig und nötig. Der Bundesrat ist außerdem der Auffassung, dass mit der Stärkung der verschiedenen Mindestlohnsysteme in allen Mitgliedstaaten die Abdeckung mit Tarifverträgen und damit auch die Rolle der Sozialpartner gestärkt werden.

Hilfsempfehlungen (Ziffer 14 und Ziffer 15)

AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 13)

14. Der Bundesrat bedauert, dass sich die Sozialpartner auf europäischer Ebene nicht, wie in Artikel 155 AEUV vorgesehen, über eine Rahmenvereinbarung verständigen konnten. Er begrüßt deshalb, dass die Kommission in ihrem Richtlinienentwurf (Artikel 1 Nummer 1) das uneingeschränkte Bekenntnis zur Au-

tonomie der Sozialpartner verankert und damit zum Regelungsmaßstab erklärt hat.

Dieser Autonomiegedanke schließt nach Verständnis des Bundesrates neben der Tarifautonomie zumindest im Sinne des Artikels 9 des Grundgesetzes auch die negative Tarifautonomie mit ein, welche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, als auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern eine Freiheit von Koalitionsbindungen zugesteht.

AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 13)

15. Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass der Richtlinienvorschlag zur Sicherung seiner Ziele (angemessener Mindestlohn, Förderung der Sozialpartner) umfangreiche flankierende Maßnahmen und Regelungen vorsieht (Artikel 4, 5, 8 und 10), unter anderem zur Erstellung von Aktionsplänen zur Förderung von Tarifverhandlungen bei Tarifunterdeckung unter 70 Prozent, zur Anwendung der Mindestkriterien und Aktualisierung gesetzlicher Mindestlöhne, zur Einrichtung von Beratungsgremien, zu Kontrollen und Inspektionen vor Ort, zur Erarbeitung von Leitlinien für Durchsetzungsbehörden sowie zur Entwicklung von Datenerhebungsinstrumenten für ein Monitoring.

Wenngleich aus Sicht des Bundesrates die Erforderlichkeit EU-seitiger Sicherungsinstrumente zur Um- und Durchsetzung der Richtlinie nachvollziehbar erscheinen, sollte geprüft werden, ob mit der Summe dieser flankierenden Maßnahmen der in Artikel 1 des Richtlinienvorschlags formulierte Subsidiaritäts- und Autonomiegedanke in Einklang steht und ob diese Vorgaben eine effektive Umsetzung der beabsichtigten Richtlinie tatsächlich begünstigen oder womöglich die Gefahr ihrer geringeren Akzeptanz bergen könnten.

AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 2)

16. In diesem Kontext unterstreicht der Bundesrat die Ausführungen der Kommission, wonach ihr Richtlinienvorschlag auch angesichts der zentralen Vorschriften zur Angemessenheit eines gesetzlichen Mindestlohns (Artikel 5) keine Maßnahmen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Höhe des Arbeitsentgelts enthalten kann, denn eine hierzu erforderliche Kompetenz im Bereich der Lohnfindung ist der EU gemäß Artikel 153 Absatz 5 AEUV ausdrücklich nicht eingeräumt.

Hauptempfehlung:

- AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 2;
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 18)
17. Der Bundesrat erkennt zwar an, dass der Kommissionsvorschlag vorsieht, dass unterschiedliche Sätze des gesetzlichen Mindestlohns für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und Abzüge vom Mindestlohn auf ein Minimum beschränkt werden sollen. Um die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne für alle Arbeitnehmergruppen zu gewährleisten, empfiehlt der Bundesrat jedoch, Abzüge vom gesetzlichen Mindestlohn gänzlich zu untersagen.

Hilfsempfehlung:

- AIS
18. Andererseits macht der Bundesrat darauf aufmerksam, dass den grundsätzlichen Regelungszielen des Richtlinienvorschlags Bestimmungen zuwiderlaufen könnten, die – wie zum Beispiel Artikel 6 Nummer 2 (Abzugsregelungen) – den Mitgliedstaaten über bestimmte Wege das gesetzliche Unterschreiten des Mindestlohnlevels ermöglichen; in der beabsichtigten Richtlinie sollte es nicht zu Wertungswidersprüchen kommen.
- EU
AIS
19. Der Bundesrat unterstützt das Ziel des Richtlinienvorschlags, die Rechte der Sozialpartner in den Mitgliedstaaten zu stärken und Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu fördern. Dafür sehen insbesondere die Artikel 4 und 7 des Richtlinienvorschlags eine Reihe flankierender Maßnahmen vor, die als verpflichtende Rahmenvorgaben formuliert sind (unter anderem Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner sowie von Tarif- und Lohnverhandlungen, Einbindung der Sozialpartner in die Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns).
- AIS
20. Der Bundesrat unterstützt die Bundesregierung in ihren Bemühungen, die Debatte über Mindesteinkommen in Europa als Schwerpunktthema im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft zu befördern, und bittet sie, diese in der noch verbleibenden Zeit mit Nachdruck fortzusetzen und durch entsprechende Koordinierungsbemühungen die Weiterverfolgung des Themas durch Portugal und Slowenien im Rahmen der Trio-Ratspräsidentschaft sicherzustellen.

AIS
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 2)

21. Der Bundesrat nimmt zustimmend zur Kenntnis, dass der Richtlinienvorschlag in seiner zentralen Angemessenheitsvorschrift (Artikel 5) keinen einheitlichen Referenzmaßstab der Mindestlohnberechnung vorgibt. Zwar geht die Kommission in ihren Erwägungsgründen für die Angemessenheit von Mindestlöhnen von 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns als möglicher Richtschnur aus, dieser Maßstab wird aber nicht in den Regelungsteil des Richtlinienvorschlags übernommen.

AIS

22. In Artikel 5 des Richtlinienvorschlags werden jedoch bestimmte nationale Mindestkriterien zur Ermittlung der Angemessenheit von Mindestlöhnen vorgegeben (Kaufkraft, Niveau und Wachstumsrate der Bruttolöhne, Entwicklung der Arbeitsproduktivität). Nach Auffassung des Bundesrates sollte sichergestellt werden, dass sich diese Regelungen mit der Mindestvorgabe bestimmter sozioökonomischer Kriterien und deren laufenden Monitorings (Artikel 10) perspektivisch nicht doch zu EU-Vorgaben über konkrete Lohnhöhen beziehungsweise Arbeitsentgelte verdichten und damit Gebotsschwellen der Subsidiarität (Artikel 153 AEUV) überschreiten.

AIS

23. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

C

24. Der **Wirtschaftsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.