



Brüssel, den 4. Juni 2021  
(OR. en)

9142/21

---

**Interinstitutionelles Dossier:**  
**2020/0310(COD)**

---

SOC 381  
EMPL 283  
CODEC 835

## **VERMERK**

---

Absender: Generalsekretariat des Rates  
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat  
Betr.: Vorschlag für eine RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS  
UND DES RATES über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen  
Union  
– *Fortschrittsbericht*

---

## **I. EINLEITUNG**

Am 28. Oktober 2020 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union angenommen. Das Ziel dieses Vorschlags ist es, den Mindestlohnschutz von Arbeitnehmern zu stärken, indem auf Unionsebene Mindestanforderungen gesetzt werden, um sicherzustellen, dass Mindestlöhne auf einem angemessenen Niveau festgelegt werden und die Arbeitnehmer Zugang zu einem Mindestlohnschutz haben – in Form eines gesetzlichen Mindestlohns oder in Form von tarifvertraglich festgelegten Löhnen im Sinne dieser Richtlinie.

Die Mitglieder der Gruppe „Sozialfragen“ haben den Vorschlag in elf informellen Videokonferenzen (vier unter deutschem Vorsitz und sieben unter portugiesischem Vorsitz) erörtert. Seit Beginn der Beratungen haben sich mehrere Mitgliedstaaten gegen den Kommissionsvorschlag ausgesprochen, da sie der Auffassung sind, dass dieser keine gültige Rechtsgrundlage habe und insbesondere gegen die Ausnahmebestimmung in Artikel 153 Absatz 5 AEUV verstöße. Mehrere Mitgliedstaaten begrüßten die Initiative hingegen als wichtigen Schritt zur Umsetzung von Grundsatz 6 der europäischen Säule sozialer Rechte. Andere Mitgliedstaaten haben noch keinen Standpunkt auf nationaler Ebene festgelegt.

Da die Frage der Rechtsgrundlage für jegliche weitere Arbeit an dem Vorschlag von wesentlicher Bedeutung ist, hat der deutsche Vorsitz den Juristischen Dienst des Rates ersucht, ein schriftliches Gutachten zur Frage der Rechtsgrundlage abzugeben. Der Juristische Dienst des Rates hat sein Gutachten am 9. März 2021 vorgelegt (Dokument 6817/21).

Auf der Grundlage der Sondierungsarbeiten des deutschen Vorsitzes haben die Mitglieder der Gruppe „Sozialfragen“ das Dossier unter portugiesischem Vorsitz im Rahmen von sieben informellen Videokonferenzen weiter geprüft. Nachstehend ist in Abschnitt II zusammengefasst, welche Fortschritte dabei erzielt wurden.

Der Kompromissvorschlag des portugiesischen Vorsitzes ist in Anlage 1 zu diesem Bericht enthalten. Änderungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag (Dokument 12477/20) sind durch **Fettdruck** und Streichungen durch [...] kenntlich gemacht. Dieser Kompromissvorschlag deckt die Teile des Kommissionsvorschlags ab, die bis zum Zeitpunkt der Erstellung des Kompromissvorschlags von den Mitgliedern der Gruppe „Sozialfragen“ geprüft worden waren.

Am 21. Januar 2021 endete die Frist von acht Wochen für die Konsultation der nationalen Parlamente gemäß Artikel 6 des Protokolls Nr. 2<sup>1</sup> zu den Verträgen. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die nationalen Parlamente von drei Mitgliedstaaten (DK, MT, SE) begründete Stellungnahmen übermittelt und damit nicht die Schwelle erreicht, die gemäß Artikel 7 Absatz 2 dieses Protokolls die Verpflichtung zur Überprüfung wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip auslöst.

Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt in erster Lesung noch nicht festgelegt. Nach der vorgeschlagenen Rechtsgrundlage – Artikel 153 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – muss der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschließen.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen haben Stellungnahmen zu dem Vorschlag abgegeben<sup>2</sup>.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass alle Delegationen einen allgemeinen Prüfungsvorbehalt zu dem Vorschlag haben.

---

<sup>1</sup> Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 206).

<sup>2</sup> Dokumente 7886/21 (EWSA) und 7421/21 (AdR)

## **II. DIE BERATUNGEN DES RATES UNTER PORTUGIESISCHEM VORSITZ**

In Erwartung des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates zur Rechtsgrundlage, die von vielen Delegationen als politische Voraussetzung für das weitere Vorgehen angesehen wurde, haben die Mitglieder der Gruppe „Sozialfragen“ die Folgenabschätzung der Kommission (Dok. 12477/20 ADD 3) bewertet. Am 2. November 2020 wurde den Delegationen ein Fragebogen übermittelt, den 26 Mitgliedstaaten beantwortet haben. Die Folgenabschätzung wurde gründlich geprüft und auf einer informellen Videokonferenz der Mitglieder der Gruppe „Sozialfragen“ am 20. Januar 2021 erörtert. Die Zusammenfassung dieser Prüfung durch den Vorsitz ist in Anlage 2 zu diesem Bericht enthalten.

Unter Berücksichtigung des Gutachtens des Juristischen Dienstes des Rates und der von den Delegationen geäußerten Standpunkte hat der Vorsitz Ende April 2021 einen Kompromisstext vorgelegt. Die Erwägungsgründe wurden in diesem Text nicht behandelt, da sie von den Mitgliedern der Gruppe „Sozialfragen“ noch nicht erörtert worden waren, und auch nicht Artikel 10, da die diesbezüglichen Beratungen bis zur Vorlage zusätzlicher schriftlicher technischer Informationen durch die Kommission verschoben worden waren (Dok. WK 5391/21).

## **III. WICHTIGSTE AUF GRUPPENEBENE ERÖRTERTE FRAGEN**

### **Gegenstand**

Nach eingehenden Beratungen über die Verpflichtungen aus Artikel 1 hat der Vorsitz – im Einklang mit den Ansichten vieler Delegationen – im Einleitungssatz von Absatz 1 das Wort „**Förderung**“ eingefügt, um das übergeordnete Ziel der Richtlinie zu herauszustellen und in Absatz 1 Buchstabe a das Wort „Festlegung“ vor *angemessenen Mindestlöhnen* zu ersetzen.

Mit einer geringfügigen Umformulierung präzisierte der Vorsitz außerdem, dass Artikel 1 Absatz 3 zwei Klarstellungen enthält: 1. Die Mitgliedstaaten, in denen der Mindestlohnschutz ausschließlich tarifvertraglich geregelt ist, sind nicht zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns verpflichtet und 2. kein Mitgliedstaat ist zur flächendeckenden Einführung von Tarifverträgen verpflichtet.

## **Ansprüche Einzelner**

Mehrere Mitgliedstaaten forderten Zusicherungen, dass durch diese Richtlinie keine Ansprüche für einzelne Arbeitnehmer geschaffen würden. Unter Berücksichtigung der Vorschläge für bessere Klarstellungen im Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates und im Einklang mit Artikel 1 des Vorschlags reagierte der Vorsitz darauf mit der Änderung des Titels der Richtlinie in „Richtlinie über **einen Rahmen für** angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“. Aus demselben Grund wurde das Wort „andere“ aus der üblichen Nichtregressionsklausel in Artikel 16 Absatz 3 gestrichen. Diese Änderungen wurden von mehreren Mitgliedstaaten begrüßt. Es wurden jedoch weitere Klarstellungen, z. B. in den Artikeln 1 und 11, gefordert.

## **Begrenzung des Geltungsbereichs**

Auf Ersuchen einiger Mitgliedstaaten hat der Vorsitz in Artikel 2 einen neuen Absatz 2 aufgenommen, wonach die Mitgliedstaaten Seeleute, die unter das Seearbeitsübereinkommen 2006 in der geänderten Fassung fallen, von der Anwendung dieser Richtlinie ausnehmen können. Dies wurde zwar begrüßt, es wurde jedoch zusätzlich verlangt, die Ausnahme in bestimmten Fällen auch auf Seefischer auszudehnen. Das spezifische Problem, dass Beamte in vielen Mitgliedstaaten ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis eingehen, wurde von mehreren Mitgliedstaaten angesprochen.

## **Mindestlohnschutz durch Tarifverhandlungen im Vergleich zu Schutz durch einen gesetzlichen Mindestlohn**

Mehrere Mitgliedstaaten warfen die Frage auf, ob von den Sozialpartnern ausgehandelte Mindestlöhne, die dann durch einen Verwaltungsakt allgemein anwendbar werden, als gesetzlicher Mindestlohn oder als in Tarifverhandlungen festgelegter Mindestlohn betrachtet würden. Der Vorsitz reagierte darauf, indem er die Begriffsbestimmungen der Begriffe „gesetzlicher Mindestlohn“, „Tarifvertrag“ und „tarifvertragliche Abdeckung“ in Artikel 3 anpasste. Dies wurde von den meisten Delegationen begrüßt.

### **Verpflichtung zur Förderung der tarifvertraglichen Abdeckung**

Um auf das Ersuchen vieler Delegationen zu reagieren, die auf die Besonderheiten ihrer nationalen Tarifverhandlungssysteme und insbesondere auf die Bedeutung von Tarifverträgen auf Unternehmensebene in einigen Mitgliedstaaten hingewiesen haben, hat der Vorsitz in den einleitenden Worten von Artikel 4 Absatz 1 die Worte „**im Einklang mit den nationalen Gesetzen und Gepflogenheiten**“ sowie das Wort „**insbesondere**“ in Buchstabe a aufgenommen.

Um der Forderung vieler Mitgliedstaaten nach mehr Sicherheit in Bezug auf ihre Verpflichtungen für den Fall, dass sie keine tarifvertragliche Abdeckung von 70 % erreichen, nachzukommen und um die Verpflichtungen zu straffen, wurde in Artikel 4 Absatz 2 klargestellt, dass sie nur einen Aktionsplan erstellen müssen, der einen Rahmen von Grundvoraussetzungen enthält und der nur in regelmäßigen Abständen von [x] Jahren (in der Richtlinie festzulegen) überarbeitet werden müsste.

### **Angemessenheit des gesetzlichen Mindestlöhne**

Durch die Änderung des Titels von Artikel 5 stellte der Vorsitz klar, dass die Richtlinie darauf abzielt, die Angemessenheit der Mindestlöhne zu fördern. Durch das Einfügen des Wortes „**Rahmen**“ in Artikel 5 Absatz 1 unterstrich der Vorsitz erneut die Tatsache, dass es sich bei der Richtlinie um eine Rahmenrichtlinie handelt.

Als Reaktion auf die Forderung vieler Mitgliedstaaten nach mehr Flexibilität fügte der Vorsitz in Artikel 5 Absatz 2 die Klarstellung hinzu, dass „**die Mitgliedstaaten im Einklang mit den jeweiligen nationalen sozioökonomischen Bedingungen darüber entscheiden können, welche Relevanz und welche relative Gewichtung sie**“ den Kriterien nach Absatz 1 „**beimessen**“. Diese Änderung wurde zwar begrüßt, viele Delegationen baten jedoch den Vorsitz noch weiter zu gehen, und nicht alle vier Kriterien als verpflichtend beizubehalten.

Mehrere Mitgliedstaaten forderten die Streichung von Absatz 3 in Artikel 5.

## **Variationen und Abzüge**

Artikel 6 – Variationen und Abzüge – wurde umformuliert, da kritisiert wurde, dass die Formulierung im Vorschlag der Kommission „Die Mitgliedstaaten können ... zulassen“ voraussetzt, dass die Union zunächst dafür zuständig ist, solche Sätze oder das Entgelt festzusetzen, und sie dann den Mitgliedstaaten genehmigen könnte, davon abzuweichen, was gegen Artikel 153 Absatz 5 AEUV verstoßen würde. Während einige Delegationen den Text des Vorsitzes begrüßten, forderten andere Delegationen, den Kommissionstext noch weiter zu stärken, und einige andere Delegationen forderten die Streichung des gesamten Artikels.

## **Öffentliches Auftragswesen**

Artikel 9 zum öffentlichen Auftragswesen, der von der Kommission lediglich als Wiederholung bestehender Verpflichtungen aus den Richtlinien 2014/24/EU, 2014/25/EU und 2014/23/EU gedacht war, wurde von mehreren Mitgliedstaaten als überflüssig kritisiert, weshalb sie seine Streichung forderten. Der Vorsitz zog es jedoch (mit Unterstützung mehrerer Delegationen) vor, den Artikel zu ändern, um seinen Inhalt klarzustellen, insbesondere dahingehend, dass sich diese Verpflichtung auch auf die Subunternehmen erstreckt und dass sie die lohnbezogenen Verpflichtungen des Unionsrechts, des nationalen Rechts, der Tarifverträge und der Bestimmungen des internationalen Arbeitsrechts betrifft.

## **Berichterstattungspflichten der Mitgliedstaaten**

Nach einer ersten Erörterung auf Gruppenebene vertrat die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten die Auffassung, dass sie zusätzliche Informationen in schriftlicher Form von der Kommission benötigen, insbesondere Informationen darüber, inwieweit die gemäß Artikel 10 Absatz 2 zu meldenden Daten bereits erhoben und daher zur Verfügung gestellt werden, beispielsweise von Eurostat oder Eurofound. Die Kommission legte am 22. April 2021 ein Non-Paper mit detaillierteren Informationen vor (WK 5391/21), das von den Mitgliedern der Gruppe „Sozialfragen“ am 4. Mai 2021 erörtert wurde. In dieser Sitzung waren viele Delegationen nach wie vor der Ansicht, dass diese Berichterstattungspflichten, insbesondere das breite Spektrum und die Aufschlüsselung der Daten, einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für Mitgliedstaaten, Sozialpartner und Unternehmen bedeuten würden.

#### IV. **FAZIT**

Parallel zu den Beratungen auf fachlicher Ebene hat der portugiesische Vorsitz auf politischer Ebene geprüft, ob eine qualifizierte Mehrheit für den Vorschlag erreicht werden könnte. Er kam zu dem Schluss, dass das Dossier noch nicht ausgereift genug ist, um eine solche Mehrheit zu erreichen. Es wird daher Aufgabe des nächsten Vorsitzes sein, die Beratungen im Rat und in seinen Vorbereitungsgremien im Hinblick auf die Festlegung einer allgemeinen Ausrichtung fortzusetzen.

Der portugiesische Vorsitz ist der Auffassung, dass eine solide Grundlage für den Abschluss der fachlichen und politischen Beratungen über dieses Dossier besteht.

---

## **ANHANG**

2020/0310 (COD)

Vorschlag für eine

### **RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**über einen Rahmen** für angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 153 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses<sup>3</sup>,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen<sup>4</sup>,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gemäß Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union verfolgt die Union unter anderem die Ziele, das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern und auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage einer in hohem Maße wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft hinzuwirken.

---

<sup>3</sup> ABl. C vom , S. .

<sup>4</sup> ABl. C vom , S. .

- (2) Gemäß Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union<sup>5</sup> hat jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen.
- (3) In der Europäischen Sozialcharta ist festgelegt, dass alle Arbeitnehmer das Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen haben. Darüber hinaus wird darin das Recht der Arbeitnehmer auf ein gerechtes Arbeitsentgelt anerkannt, das ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard sichert. In Artikel 4 der Charta wird die Rolle anerkannt, die frei geschlossene Gesamtarbeitsverträge sowie gesetzliche Verfahren der Lohnfestsetzung bei der wirksamen Ausübung dieses Rechts spielen.
- (4) Kapitel II der europäischen Säule sozialer Rechte, die am 17. November 2017 in Göteborg proklamiert wurde, enthält eine Reihe von Grundsätzen, die als Richtschnur für die Gewährleistung fairer Arbeitsbedingungen dienen sollen. In Grundsatz 6 der europäischen Säule sozialer Rechte wird das Recht der Arbeitnehmer auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht, bekräftigt. Weiterhin ist darin vorgesehen, dass angemessene Mindestlöhne gewährleistet werden, die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden; dabei werden der Zugang zu Beschäftigung und die Motivation, sich Arbeit zu suchen, gewahrt. Ferner wird darauf hingewiesen, dass Armut trotz Erwerbstätigkeit zu verhindern ist und alle Löhne und Gehälter unter Wahrung der Tarifautonomie auf transparente und verlässliche Weise festgelegt werden.

---

<sup>5</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2012/C 326/02) (ABl. C 326/391 vom 26.10.2012).

- (5) In Leitlinie 5 des Beschlusses (EU) 2020/1512 des Rates zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten<sup>6</sup> werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine wirksame Beteiligung der Sozialpartner an der Lohnfestsetzung sicherzustellen und so im Sinne einer Aufwärtskonvergenz für gerechte Löhne zu sorgen, die einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, und eine angemessene Anpassung der Löhne an Produktivitätsentwicklungen zu ermöglichen. In dieser Leitlinie werden die Mitgliedstaaten auch aufgefordert, den sozialen Dialog und Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu fördern. Weiterhin werden die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner aufgerufen, dafür zu sorgen, dass alle Arbeitnehmer durch Tarifverträge oder angemessene gesetzliche Mindestlöhne über angemessene und gerechte Löhne verfügen; dabei sollen sie die Auswirkungen der Löhne auf die Wettbewerbsfähigkeit, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Armut trotz Erwerbstätigkeit berücksichtigen. In der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021<sup>7</sup> heißt es, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen sollten, um faire Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Daneben wurde in der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum 2020<sup>8</sup> darauf hingewiesen, dass es vor dem Hintergrund zunehmender sozialer Gefälle wichtig ist, eine angemessene Entlohnung aller Arbeitnehmer sicherzustellen. Mehrere länderspezifische Empfehlungen gingen zudem auf das Thema Mindestlöhne ein. Jedoch sind einzelne Länder möglicherweise kaum geneigt, Verbesserungen bei den Mindestlöhnen anzustreben, da sie dies als ungünstig für ihre externe Kostenwettbewerbsfähigkeit einschätzen könnten.
- (6) Bessere Arbeits- und Lebensbedingungen, auch durch angemessene Mindestlöhne, kommen sowohl Arbeitnehmern als auch Unternehmen in der Union zugute und sind eine Grundvoraussetzung für inklusives und nachhaltiges Wachstum. Durch die Verringerung der Unterschiede bei der Abdeckung und Angemessenheit des Mindestlohnschutzes wird ein Beitrag zu mehr Fairness auf dem EU-Arbeitsmarkt sowie zu mehr wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt und Aufwärtskonvergenz geleistet. Der Wettbewerb im Binnenmarkt sollte auf hohen Sozialstandards, Innovationen und Produktivitätssteigerungen beruhen und unter gleichen Bedingungen stattfinden.

---

<sup>6</sup> Beschluss (EU) 2020/1512 des Rates vom 13. Oktober 2020 zu Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (ABl. L 344 vom 19.10.2020, S. 22).

<sup>7</sup> Mitteilung der Kommission COM(2020) 575 final.

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission COM(2019) 650 final.

- (7) Wie die Internationale Arbeitsorganisation in ihrem Übereinkommen Nr. 131 über die Festsetzung von Mindestlöhnen anerkannt hat, schützen Mindestlöhne – wenn sie auf einem angemessenen Niveau festgesetzt werden – das Einkommen benachteiligter Arbeitnehmer und tragen dazu bei, eine angemessene Lebensgrundlage zu sichern und den Einkommensrückgang in schlechten Zeiten zu begrenzen. Mindestlöhne tragen zur Stützung der Binnennachfrage bei, stärken die Arbeitsanreize, verringern Lohnungleichheiten und Erwerbstätigennarmut.
- (8) Frauen, junge Menschen, Geringqualifizierte und Menschen mit Behinderungen verdienen mit höherer Wahrscheinlichkeit den Mindestlohn oder einen niedrigen Lohn als andere Gruppen. In Zeiten eines Konjunkturabschwungs wie im Zuge der COVID-19-Krise gewinnen Mindestlöhne für den Schutz von Personen im Niedriglohnbereich an Bedeutung; zudem spielen sie eine wichtige Rolle bei der Unterstützung einer nachhaltigen und inklusiven wirtschaftlichen Erholung. Angemessene Mindestlöhne tragen zur Gleichstellung der Geschlechter bei, verringern das geschlechtsspezifische Lohn- und Rentengefälle und helfen Frauen aus der Armut.
- (9) Die COVID-19-Pandemie hat erhebliche Auswirkungen auf den Dienstleistungssektor und kleine Unternehmen, die beide einen hohen Mindestlohnanteil haben. Darüber hinaus sind Mindestlöhne auch angesichts der strukturellen Entwicklungen wichtig, die die Arbeitsmärkte neu prägen und zunehmend mit einem hohen Anteil atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse einhergehen. Dies hat zu einer verstärkten Polarisierung der Arbeitsmärkte geführt, was in den meisten Mitgliedstaaten einen wachsenden Anteil von Niedriglohnberufen und Berufen mit geringen Qualifikationsanforderungen und in einigen ein stärkeres Lohngefälle mit sich gebracht hat.
- (10) In allen Mitgliedstaaten gibt es einen Mindestlohnschutz; in einigen Mitgliedstaaten wird er durch Rechtsvorschriften („gesetzliche Mindestlöhne“) und Tarifverträge festgelegt, in anderen hingegen ausschließlich durch Tarifverträge.
- (11) Der tarifvertraglich festgelegte Mindestlohnschutz in Niedriglohnberufen ist in den meisten Fällen angemessen; in mehreren Mitgliedstaaten sind die gesetzlichen Mindestlöhne im Vergleich zu anderen Löhnen in der Wirtschaft niedrig. Im Jahr 2018 lag der gesetzliche Mindestlohn für Alleinstehende in neun Mitgliedstaaten unter der Armutgefährdungsschwelle. Darüber hinaus wirken sich reduzierte Mindestlohnsätze (Variationen) und Abzüge vom gesetzlichen Mindestlohn negativ auf die Angemessenheit dieser Löhne aus.

- (12) Nicht alle Arbeitnehmer in der Union sind durch Mindestlöhne geschützt. In einigen Mitgliedstaaten beziehen manche Arbeitnehmer, obwohl sie unter die Mindestlohnregelung fallen, ein Entgelt unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns, da geltende Vorschriften in der Praxis nicht eingehalten werden. Insbesondere wurde festgestellt, dass solche Verstöße vor allem Frauen, junge Menschen, Menschen mit Behinderungen und landwirtschaftliche Arbeitskräfte betreffen. In Mitgliedstaaten, in denen sich der Mindestlohnschutz gänzlich auf Tarifverträge stützt, geht man davon aus, dass zwischen 2 % und 55 % aller Arbeitnehmer nicht von diesem Schutz erfasst sind.
- (13) Obgleich starke Tarifverhandlungssysteme auf sektoraler bzw. branchenübergreifender Ebene dazu beitragen, einen angemessenen Mindestlohnschutz zu gewährleisten, wurden in den letzten Jahrzehnten traditionelle Tarifverhandlungsstrukturen untergraben, was zum Teil auf strukturelle Verschiebungen in der Wirtschaft hin zu weniger gewerkschaftlich organisierten Sektoren und auf den Rückgang der Gewerkschaftsmitgliedschaft im Zusammenhang mit der Zunahme atypischer und neuer Beschäftigungsformen zurückzuführen ist.
- (14) Im Einklang mit Artikel 154 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hat die Kommission die Sozialpartner in einem zweistufigen Verfahren zu möglichen Maßnahmen zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit einem angemessenen Mindestlohnschutz in der Union konsultiert. Es gab keine Einigung zwischen den Sozialpartnern über die Aufnahme von Verhandlungen zu diesen Fragen. Es ist jedoch wichtig, auf Unionsebene Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer in der Union durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden, wobei die Ergebnisse der Konsultation der Sozialpartner zu berücksichtigen sind.
- (15) Mit dieser Richtlinie werden auf Unionsebene Mindestanforderungen festgelegt, um sicherzustellen, dass Mindestlöhne auf einem angemessenen Niveau festgelegt werden und die Arbeitnehmer Zugang zu einem Mindestlohnschutz haben – in Form eines gesetzlichen Mindestlohns oder in Form von tarifvertraglich festgelegten Löhnen im Sinne dieser Richtlinie.

- (16) Unter uneingeschränkter Achtung von Artikel 153 Absatz 5 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zielt diese Richtlinie weder darauf ab, die Höhe der Mindestlöhne in der Union zu vereinheitlichen, noch soll ein einheitlicher Mechanismus für die Festsetzung von Mindestlöhnen geschaffen werden. Die Richtlinie greift nicht in die Freiheit der Mitgliedstaaten ein, gesetzliche Mindestlöhne festzulegen oder den Zugang zum tarifvertraglich garantierten Mindestlohnschutz im Einklang mit nationalen Traditionen und Gepflogenheiten sowie unter vollständiger Achtung nationaler Zuständigkeiten und der Vertragsfreiheit der Sozialpartner zu fördern. Diese Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, in denen der Mindestlohnschutz ausschließlich tarifvertraglich geregelt ist, weder zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns noch zur flächendeckenden Einführung von Tarifverträgen. Mit der Richtlinie wird auch kein Lohnniveau festgelegt, da dies unter die Vertragsfreiheit der Sozialpartner auf nationaler Ebene und in die entsprechende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.
- (17) Diese Richtlinie sollte für Arbeitnehmer gelten, die nach den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten in dem jeweiligen Mitgliedstaat einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen, wobei die Kriterien für die Festlegung des Arbeitnehmerbegriffs des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen sind. Falls sie die genannten Kriterien erfüllen, könnten Hausangestellte, Arbeitnehmer, die auf Abruf, intermittierend, auf der Grundlage von Gutscheinen und auf Online-Plattformen beschäftigt sind, Scheinselbstständige sowie Praktikanten und Auszubildende in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen. **Aufgrund der Besonderheiten der Beschäftigungsbedingungen von Seeleuten, insbesondere hinsichtlich der Festlegung von Mindestlöhnen gemäß der Bestimmungen und Verfahren des Seearbeitsübereinkommens 2006 in der geänderten Fassung sollten die Mitgliedstaaten beschließen können, diese Kategorie von Arbeitnehmern von dieser Richtlinie auszunehmen.**

**(17a - neu)** Personen, die tatsächlich selbstständig sind, fallen nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie, da sie die einschlägigen Kriterien nicht erfüllen. Der Missbrauch des Status der selbstständigen Erwerbstätigkeit, wie er im nationalen Recht definiert ist – sei es auf nationaler Ebene oder in grenzüberschreitenden Situationen –, stellt eine Form der falsch deklarierten Erwerbstätigkeit dar, die häufig mit nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in Verbindung steht. Wenn eine Person die typischen Kriterien für das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses erfüllt, aber als selbstständig erwerbstätig bezeichnet wird, um bestimmte rechtliche und steuerliche Verpflichtungen zu umgehen, liegt Scheinselbstständigkeit vor. Diese Personen sollten in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen. Die Ermittlung des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses sollte sich an den Fakten orientieren, die sich auf die tatsächliche Arbeitsleistung beziehen, und nicht an der Beschreibung des Verhältnisses seitens der Parteien.

- (18) Gut funktionierende Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung sind ein gutes Mittel, um zu gewährleisten, dass Arbeitnehmer durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden. In den Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen unterstützen Tarifverhandlungen die allgemeine Lohnentwicklung und tragen somit zur Verbesserung der Angemessenheit der Mindestlöhne bei. In den Mitgliedstaaten, in denen der Mindestlohnschutz gänzlich auf Tarifverträgen basiert, hängen sowohl die Höhe der Mindestlöhne als auch der Anteil der geschützten Arbeitnehmer unmittelbar vom Funktionieren des Tarifverhandlungssystems und von der tarifvertraglichen Abdeckung ab. Starke und gut funktionierende Tarifverhandlungssysteme in Verbindung mit einer hohen Abdeckung durch branchenspezifische oder branchenübergreifende Tarifverträge erhöhen die Angemessenheit und Abdeckung von Mindestlöhnen.

- (19) Vor dem Hintergrund einer rückläufigen tarifvertraglichen Abdeckung ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten Tarifverhandlungen fördern, um den Zugang der Arbeitnehmer zum tarifvertraglich garantierten Mindestlohnschutz zu verbessern. In Mitgliedstaaten mit einer hohen tarifvertraglichen Abdeckung ist der Anteil der Geringverdienenden tendenziell niedrig und die Mindestlöhne befinden sich in der Regel auf einem hohen Niveau. In Mitgliedstaaten mit einem niedrigen Anteil an Geringverdienenden liegt die tarifvertragliche Abdeckung bei über 70 %. Auch in den meisten Mitgliedstaaten mit hohen Mindestlöhnen im Vergleich zum Medianlohn beträgt die tarifvertragliche Abdeckung mehr als 70 %. Während alle Mitgliedstaaten dazu angehalten werden sollten, Tarifverhandlungen zu fördern, sollten diejenigen, die diesen Abdeckungsgrad nicht erreichen, auf der Grundlage einer Beratung und/oder Übereinkunft mit den Sozialpartnern einen Rahmen mit Unterstützungsmechanismen und institutionellen Regelungen einrichten oder – falls bereits vorhanden – ausbauen, der die Voraussetzungen für Tarifverhandlungen schafft. Ein solcher Rahmen sollte gesetzlich oder durch eine dreiseitige Vereinbarung festgelegt werden.
- (20) Solide Regeln und Verfahren für die Festlegung und Aktualisierung gesetzlicher Mindestlöhne, **auch durch automatische Indexierung**, sind erforderlich, um angemessene Mindestlöhne zu gewährleisten und gleichzeitig Arbeitsplätze und die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, einschließlich kleiner und mittlerer Unternehmen, zu erhalten. Sie umfassen eine Reihe von Elementen, mit denen die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne gewahrt werden soll, darunter Kriterien und Indikatoren zur Bewertung der Angemessenheit, regelmäßige und rechtzeitige Aktualisierungen, die Existenz beratender Gremien und die Einbeziehung der Sozialpartner. Die rechtzeitige und wirksame Einbeziehung der Sozialpartner ist ein weiteres Element einer verantwortungsvollen Vorgehensweise und ermöglicht eine sachkundige und inklusive Beschlussfassung.

- (21) Mindestlöhne gelten als angemessen, wenn sie angesichts der Lohnskala im Land gerecht sind und einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten. Die Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne wird unter Berücksichtigung der nationalen sozioökonomischen Bedingungen, einschließlich des Beschäftigungswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit, sowie regionaler und sektoraler Entwicklungen bestimmt. In die Bewertung der Angemessenheit sollten mindestens folgende Größen einfließen: Kaufkraft, Produktivitätsentwicklung und Verhältnis zu Bruttolöhnen, Lohnverteilung und -wachstum. International übliche Indikatoren, wie etwa 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns, können als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen.
- (22) Um die Angemessenheit der Mindestlöhne für alle Gruppen von Arbeitnehmern zu fördern, sollten Variationen und Abzüge von den gesetzlichen Mindestlöhnen auf ein Minimum beschränkt werden, wobei sicherzustellen ist, dass die Sozialpartner bei deren Festlegung gebührend konsultiert werden. In einigen Fällen können Abzüge vom gesetzlichen Mindestlohn durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt sein, etwa wenn die ausbezahlten Beträge zu hoch angesetzt waren oder wenn eine Justizbehörde Abzüge anordnet. In anderen Fällen hingegen, wenn die Abzüge z. B. im Zusammenhang mit der für die Ausübung einer Tätigkeit erforderlichen Ausrüstung stehen oder auf Sachleistungen, z. B. auf die Unterkunft, angewandt werden, können sie ungerechtfertigt oder unverhältnismäßig sein.
- (23) Ein wirksames Durchsetzungssystem, einschließlich Kontrollen und Inspektionen vor Ort, ist erforderlich, um zu gewährleisten, dass die nationalen Rahmenregelungen für den gesetzlichen Mindestlohn gut funktionieren. Um die Wirksamkeit der Durchsetzungsbehörden zu stärken, ist zudem eine enge Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern erforderlich, auch um kritische Herausforderungen wie Unterauftragsvergabe, Scheinselbstständigkeit oder Nichterfassung von Überstunden anzugehen. Darüber hinaus sollten Arbeitnehmer leichten Zugang zu zweckdienlichen Informationen über geltende gesetzliche Mindestlöhne haben, um ein angemessenes Maß an Transparenz und Vorhersehbarkeit in Bezug auf ihre Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

- (24) Die wirksame Umsetzung des Mindestlohnschutzes, der gesetzlich vorgeschrieben oder in Tarifverträgen vorgesehen ist, ist für die Ausführung von öffentlichen Aufträgen und Konzessionsverträgen von entscheidender Bedeutung. In der Tat kann es vorkommen, dass bei der Durchführung solcher Verträge oder im Zuge der Unterauftragsvergabe Tarifverträge, die einen Mindestlohn in einem bestimmten Sektor vorsehen, nicht eingehalten werden, was dazu führt, dass den Arbeitnehmern weniger bezahlt wird als der in den Branchentarifverträgen vereinbarte Lohn. Um solche Situationen zu vermeiden, müssen die Wirtschaftsteilnehmer ihren Arbeitnehmern die in Tarifverträgen für den betreffenden Sektor und das betreffende geografische Gebiet festgelegten Löhne gewähren, um die geltenden arbeitsrechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 18 Absatz 2 und Artikel 71 Absatz 1 der Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe<sup>9</sup>, Artikel 36 Absatz 2 und Artikel 88 Absatz 1 der Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>10</sup> über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und Artikel 30 Absatz 3 und Artikel 42 Absatz 1 der Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>11</sup> über die Konzessionsvergabe zu erfüllen.
- (25) Nur durch zuverlässiges Monitoring und eine zuverlässige Datenerhebung lassen sich Mindestlöhne wirksam schützen. Die Kommission sollte dem Europäischen Parlament und dem Rat jedes Jahr auf der Grundlage von Daten und Informationen, die von den Mitgliedstaaten jährlich vorzulegen sind, einen Bericht mit ihrer Bewertung der Entwicklung der Angemessenheit und Abdeckung der Mindestlöhne vorlegen. Darüber hinaus sollten die Fortschritte im Rahmen der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung auf Unionsebene überwacht werden. In diesem Zusammenhang sollte der Beschäftigungsausschuss jedes Jahr auf der Grundlage der von der Kommission erstellten Berichte und anderer multilateraler Überwachungsinstrumente, wie dem Benchmarking, die Lage in den Mitgliedstaaten prüfen.

<sup>9</sup> Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/18/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 65).

<sup>10</sup> Richtlinie 2014/25/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste und zur Aufhebung der Richtlinie 2004/17/EG (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 243).

<sup>11</sup> Richtlinie 2014/23/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Konzessionsvergabe (ABl. L 94 vom 28.3.2014, S. 1).

- (26) Arbeitnehmer sollten in der Lage sein, ihr Recht auf Verteidigung auszuüben, wenn ihre Rechte in Bezug auf den festgelegten Mindestlohnschutz verletzt werden. Um zu verhindern, dass Arbeitnehmern ihre Rechte vorenthalten werden, sollten die Mitgliedstaaten – unbeschadet spezifischer Rechtsbehelfe und Möglichkeiten der Streitbeilegung, die in Tarifverträgen vorgesehen sind, einschließlich Systeme zur Streitbeilegung auf kollektiver Ebene – die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass sie Zugang zu einer wirksamen und unparteiischen Streitbeilegung und Anspruch auf Rechtsbehelfe, einschließlich einer angemessenen Entschädigung, haben sowie einen wirksamen Schutz vor jeder Form von Benachteiligung genießen, wenn sie von ihrem Recht auf Verteidigung Gebrauch machen.
- (27) Die Kommission sollte eine Bewertung vornehmen, die die Grundlage für eine Überprüfung der wirksamen Umsetzung dieser Richtlinie bildet. Der Rat und das Europäische Parlament sollten über die Ergebnisse dieser Überprüfung unterrichtet werden.
- (28) Die von den Mitgliedstaaten erlassenen Reformen und Maßnahmen zur Förderung eines angemessenen Mindestlohnschutzes für Arbeitnehmer sind zwar ein Schritt in die richtige Richtung, sie sind jedoch weder umfassend noch systematisch. Außerdem sind einzelne Länder möglicherweise kaum geneigt, Verbesserungen bei der Angemessenheit und Abdeckung der Mindestlöhne anzustreben, da sie dies als ungünstig für ihre externe Kostenwettbewerbsfähigkeit einschätzen könnten. Da die Ziele dieser Richtlinie von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs und ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Richtlinie nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

- (29) Mit dieser Richtlinie werden Mindestanforderungen festgelegt, sodass das Recht der Mitgliedstaaten unberührt bleibt, günstigere Bestimmungen einzuführen oder beizubehalten. Gemäß dem derzeitigen nationalen Rechtsrahmen erworbene Ansprüche sollten weiterhin gelten, es sei denn, durch diese Richtlinie werden günstigere Bestimmungen eingeführt. Die Umsetzung dieser Richtlinie darf weder zum Abbau von Rechtsvorschriften genutzt werden, die in diesem Bereich für Arbeitnehmer gelten, noch kann sie eine Rechtfertigung für die Absenkung des allgemeinen Schutzniveaus der Arbeitnehmer in dem von der Richtlinie erfassten Bereich sein.
- (30) Bei der Umsetzung dieser Richtlinie sollten die Mitgliedstaaten administrative, finanzielle oder rechtliche Auflagen vermeiden, die der Gründung und dem Ausbau von Kleinstunternehmen, kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen. Die Mitgliedstaaten sind daher aufgefordert, die Auswirkungen ihres Umsetzungsrechtsakts auf kleine und mittlere Unternehmen zu prüfen, um sicherzustellen, dass sie nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt werden – wobei ein besonderes Augenmerk auf Kleinstunternehmen und auf dem Verwaltungsaufwand liegen sollte –, und das Ergebnis dieser Prüfung zu veröffentlichen. Sollte festgestellt werden, dass Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen unverhältnismäßig beeinträchtigt werden, sollten die Mitgliedstaaten die Einführung von Maßnahmen in Erwägung ziehen, um diese Unternehmen bei der Anpassung ihrer Vergütungsstrukturen an die neuen Anforderungen zu unterstützen.
- (31) Das Instrument für technische Unterstützung<sup>12</sup> und der Europäische Sozialfonds Plus<sup>13</sup> stehen den Mitgliedstaaten zur Verfügung, um die technischen Aspekte der Mindestlohnrahmen weiterzuentwickeln oder zu verbessern, einschließlich in Bezug auf Bewertung der Angemessenheit, Monitoring und Datenerhebung, Ausweitung des Zugangs sowie Durchsetzung und allgemeinen Kapazitätsaufbau im Zusammenhang mit der Umsetzung solcher Rahmen –

---

<sup>12</sup> *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Mai 2020 zur Schaffung eines Instruments für technische Unterstützung (COM(2020) 409 final).*

<sup>13</sup> *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) (COM(2018) 382 final).*

## KAPITEL I

### ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

#### *Artikel 1*

##### Gegenstand

- (1) Zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen in der Union wird mit dieser Richtlinie ein Rahmen geschaffen für **die Förderung**
- a) [...] **von** Mindestlöhnen auf einem angemessenen Niveau;
  - b) **des Zugangs** der Arbeitnehmer zum Mindestlohnschutz in Form von tarifvertraglich festgelegten Löhnen oder, sofern vorhanden, in Form eines gesetzlichen Mindestlohns.
- (1a)(neu)** Diese Richtlinie achtet uneingeschränkt die Autonomie der Sozialpartner sowie deren Recht, Tarifverträge auszuhandeln und abzuschließen.
- (2) Diese Richtlinie berührt nicht die Entscheidung der Mitgliedstaaten, gesetzliche Mindestlöhne festzulegen oder den Zugang zum tarifvertraglich garantierten Mindestlohnschutz zu fördern.
- (3) Diese Richtlinie verpflichtet
- a) die Mitgliedstaaten, in denen der Mindestlohnschutz ausschließlich tarifvertraglich geregelt ist, **in keiner Weise** zur Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns;
  - b) **einen Mitgliedstaat nicht dazu**, Tarifverträge flächendeckend einzuführen.

## *Artikel 2*

### Geltungsbereich

- (1) Diese Richtlinie gilt für Arbeitnehmer in der Union, die nach den Rechtsvorschriften, Tarifverträgen oder Gepflogenheiten in dem jeweiligen Mitgliedstaat einen Arbeitsvertrag haben oder in einem Arbeitsverhältnis stehen, wobei die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu berücksichtigen ist.
- (2)(neu) Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Richtlinie nicht auf Seeleute anzuwenden, deren Mindestlöhne nach den Verfahren des Seearbeitsübereinkommen von 2006 in seiner geänderten Fassung festgelegt werden.**

## *Artikel 3*

### Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- (1) „Mindestlohn“ das Mindestentgelt, das ein Arbeitgeber den Arbeitnehmern für die in einem bestimmten Zeitraum geleistete Arbeit zu zahlen hat, berechnet auf der Grundlage von Zeit oder Output;
- (2) „gesetzlicher Mindestlohn“ einen gesetzlich oder durch andere verbindliche Rechtsvorschriften festgelegten Mindestlohn, **ausgenommen solche Mindestlöhne, die durch die flächendeckende Einführung von Tarifverträgen festgelegt wurden;**

- (3) „Tarifverhandlungen“ alle Verhandlungen zwischen einem Arbeitgeber, einer Gruppe von Arbeitgebern oder einer oder mehreren Arbeitgeberorganisationen einerseits und einer oder mehreren Arbeitnehmerorganisationen andererseits zur Festlegung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und/oder zur Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und/oder zur Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern oder ihren Organisationen und einer Arbeitnehmerorganisation oder Arbeitnehmerorganisationen **mit der Absicht, einen Tarifvertrag abzuschließen**;
- (4) „Tarifvertrag“ alle schriftlichen Vereinbarungen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die von den Sozialpartnern als Ergebnis von Tarifverhandlungen geschlossen werden, **darunter auch jene, die flächendeckend gelten**;
- (5) „tarifvertragliche Abdeckung“ den Anteil der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene, für die ein Tarifvertrag gilt. **Bei der Berechnung der tarifvertraglichen Abdeckung berücksichtigen die Mitgliedstaaten**
- a) **die Kategorien von Arbeitnehmern, deren Arbeitsbedingungen, einschließlich der Löhne, durch Tarifverträge im Einklang mit den nationalen Gesetzen und Gepflogenheiten geregelt werden können;**
  - b) **alle Tarifverträge, darunter auch diejenigen, die keine Auswirkungen auf die Löhne haben.**

## *Artikel 4*

### Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung

- (1) Um die tarifvertragliche Abdeckung zu erhöhen **und um den Zugang der Arbeitnehmer zum tarifvertraglich garantierten Mindestlohnschutz zu verbessern**, ergreifen die Mitgliedstaaten in Absprache mit den Sozialpartnern **und im Einklang mit den nationalen Gesetzen und Gepflogenheiten** mindestens folgende Maßnahmen:
- a) Förderung des Auf- und Ausbaus der Kapazitäten der Sozialpartner, Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung **insbesondere** auf sektoraler oder branchenübergreifender Ebene zu führen;
  - b) Förderung konstruktiver, zielführender und fundierter Lohnverhandlungen zwischen den Sozialpartnern.
- (2) Mitgliedstaaten, in denen die tarifvertragliche Abdeckung weniger als 70 % [...] umfasst, sehen zusätzlich einen **Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen einschließlich eines** Rahmens vor, der die Voraussetzungen für Tarifverhandlungen schafft, entweder durch Erlass eines Gesetzes nach Anhörung der Sozialpartner oder durch eine Vereinbarung mit diesen [...]. Der Aktionsplan wird veröffentlicht und der Europäischen Kommission **[x] Monate nach dem Umsetzungszeitraum gemäß Artikel 17 Absatz 1** mitgeteilt. **Der Aktionsplan wird [x] Jahre nach seiner Bekanntgabe überarbeitet.**

## KAPITEL II

### GESETZLICHE MINDESTLÖHNE

#### *Artikel 5*

##### **Förderung der Angemessenheit gesetzlicher Mindestlöhne**

- (1) Die Mitgliedstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen **schaffen den erforderlichen Rahmen**, um [...] die gesetzlichen Mindestlöhne festzulegen und zu aktualisieren [...]. **Diese Festlegung und Aktualisierung erfolgt** anhand von Kriterien, die die Angemessenheit dieser Löhne fördern und dem Ziel angemessener Arbeits- und Lebensbedingungen, des sozialen Zusammenhalts und der Aufwärtskonvergenz entsprechen. Die Mitgliedstaaten legen diese Kriterien im Einklang mit den nationalen Gepflogenheiten entweder in den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften, in Beschlüssen der zuständigen Stellen oder in dreiseitigen Vereinbarungen fest. Die Kriterien müssen stabil und klar definiert sein.
- (2) Die nationalen Kriterien nach Absatz 1 umfassen mindestens die folgenden Aspekte, **wobei die Mitgliedstaaten im Einklang mit den jeweiligen nationalen sozioökonomischen Bedingungen darüber entscheiden können, welche Relevanz und welche relative Gewichtung sie ihnen beimessen**:
- a) die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten sowie der Steuer- und Sozialabgaben;
  - b) das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung;
  - c) die Wachstumsrate der Bruttolöhne;
  - d) **Niveau und** Entwicklung und der [...] Produktivität.

- (3) Die Mitgliedstaaten legen bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne Richtwerte zugrunde, wie sie auf internationaler Ebene üblich sind.
- (4) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne regelmäßig und rechtzeitig aktualisiert werden, damit ihre Angemessenheit **weiterhin gefördert wird**.
- (5) Die Mitgliedstaaten **stellen sicher, dass** Beratungsgremien eingerichtet werden, die die zuständigen Stellen in Fragen des gesetzlichen Mindestlohns beraten.

#### *Artikel 6*

##### Variationen und Abzüge

**Lassen Mitgliedstaaten für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern unterschiedliche Sätze des gesetzlichen Mindestlohns oder per Gesetz Abzüge, durch die das den Arbeitnehmern gezahlte Entgelt auf ein Niveau unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns gesenkt wird, zu, so stellen sie sicher, dass diese Variationen und Abzüge diskriminierungsfrei, verhältnismäßig und objektiv angemessen durch ein legitimes Ziel gerechtfertigt sind.**

#### *Artikel 7*

Beteiligung der Sozialpartner an der Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns

Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um [...] **eine** rechtzeitige und wirksame **Beteiligung der Sozialpartner** an der Festlegung und Aktualisierung des gesetzlichen Mindestlohns **zu ermöglichen**, unter anderem durch die Beteiligung an den in Artikel 5 Absatz 5 genannten Beratungsgremien, insbesondere in Bezug auf

- a) die Auswahl und Anwendung der in Artikel 5 Absätze 1 bis 3 genannten Kriterien und Richtwerte für die Bestimmung der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns;
- b) die Aktualisierung der Höhe des Mindestlohns gemäß Artikel 5 Absatz 4;

- c) die Festlegung von Variationen und Abzügen bei den gesetzlichen Mindestlöhnen gemäß Artikel 6;
- d) **die Beschlüsse über** die Erhebung von Daten und die Durchführung von Studien zur Unterrichtung der für die Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns zuständigen Stellen.

*Artikel 8*

Wirksamer Zugang der Arbeitnehmer zu gesetzlichen Mindestlöhnen

Die Mitgliedstaaten ergreifen in **Konsultation oder** Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern **gegebenenfalls** folgende Maßnahmen, um den Zugang der Arbeitnehmer zum gesetzlichen Mindestlohnschutz [...] zu verbessern:

- (1) Verstärkung der Kontrollen und Inspektionen vor Ort, die von den Arbeitsaufsichtsbehörden oder den für die Durchsetzung der gesetzlichen Mindestlöhne zuständigen Stellen durchgeführt werden; **diese** Kontrollen und Inspektionen müssen verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein;
- (2) Ausarbeitung von Leitlinien für Durchsetzungsbehörden, damit diese proaktiv gegen **Arbeitgeber**, die die Vorschriften nicht einhalten, vorgehen und sie verfolgen können;
- (3) Gewährleistung öffentlich verfügbarer, umfassender, klarer und leicht zugänglicher Informationen über die gesetzlichen Mindestlöhne.

## KAPITEL III

### HORIZONTALE BESTIMMUNGEN

#### *Artikel 9*

##### Öffentliches Auftragswesen

Im Einklang mit den Richtlinien 2014/24/EU, 2014/25/EU und 2014/23/EU ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Wirtschaftsteilnehmer **und ihre Unterauftragnehmer** bei der Ausführung von öffentlichen Aufträgen oder Konzessionsverträgen die **geltenden Verpflichtungen in Bezug auf Löhne, die durch Unionsrecht, nationale Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder Vorschriften des internationalen Arbeitsrechts [...] festgelegt sind.**

#### *Artikel 10*

##### Monitoring und Datenerhebung

- (1) Die Mitgliedstaaten beauftragen ihre zuständigen Behörden mit der Entwicklung wirksamer Datenerhebungsinstrumente zwecks Monitoring von Abdeckung und Angemessenheit der Mindestlöhne.
- (2) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission jährlich vor dem 1. Oktober folgende Daten:
  - a) Für gesetzliche Mindestlöhne:
    - i) Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und Anteil der davon erfassten Arbeitnehmer;

- ii) bestehende Variationen und Anteil der davon erfassten Arbeitnehmer;
  - iii) bestehende Abzüge;
  - iv) Quote der tarifvertraglichen Abdeckung.
- b) Für den ausschließlich tarifvertraglich festgelegten Mindestlohnschutz:
- i) Aufteilung der entsprechenden Löhne in Dezile, gewichtet nach dem Anteil der erfassten Arbeitnehmer;
  - ii) Quote der tarifvertraglichen Abdeckung;
  - iii) Lohnniveau bei Arbeitnehmern, für die kein tarifvertraglich festgelegter Mindestlohnschutz gilt, und Verhältnis zum Lohnniveau bei Arbeitnehmern, die einen solchen Mindestschutz genießen.

Die Mitgliedstaaten übermitteln die in diesem Absatz genannten Statistiken und Informationen aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, Behinderung, Unternehmensgröße und Branche.

Der erste Bericht bezieht sich auf die Jahre [X, Y, Z: *die drei Jahre vor dem Jahr der Umsetzung*] und wird vorgelegt bis zum [1. Oktober YY: *Jahr nach der Umsetzung*]. Die Mitgliedstaaten können auf Statistiken und Informationen verzichten, die nicht vor dem [Datum der Umsetzung] vorliegen.

Die Kommission kann die Mitgliedstaaten auffordern, von Fall zu Fall weitere Informationen zu übermitteln, wenn sie diese Informationen für das Monitoring der wirksamen Umsetzung dieser Richtlinie für erforderlich hält.

- (3) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Informationen über den Mindestlohnschutz, einschließlich zu Tarifverträgen und darin vorgesehenen Lohnbestimmungen, transparent und öffentlich zugänglich sind.

- (4) Die Kommission bewertet die von den Mitgliedstaaten in den Berichten nach Absatz 2 übermittelten Daten und erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat jährlich Bericht.
- (5) Auf der Grundlage des Kommissionsberichts prüft der gemäß Artikel 150 AEUV eingesetzte Beschäftigungsausschuss jedes Jahr die Förderung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung sowie die Förderung der Angemessenheit der Mindestlöhne in den Mitgliedstaaten.

### *Artikel 11*

#### Anspruch auf Rechtsbehelfe und Schutz vor Benachteiligung oder negativen Konsequenzen

- (1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Arbeitnehmer, einschließlich derjenigen, deren Beschäftigungsverhältnis beendet ist, unbeschadet besonderer Formen von Rechtsbehelfen und Streitbeilegungsverfahren, die gegebenenfalls in Tarifverträgen vorgesehen sind, bei Verstößen gegen ihre Rechte in Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne oder den durch Tarifverträge garantierten Mindestlohnschutz Zugang zu einer wirksamen und unparteiischen Streitbeilegung und Anspruch auf Rechtsbehelfe, einschließlich einer angemessenen Entschädigung, haben.
- (2) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Arbeitnehmer, einschließlich derjenigen, die in der Arbeitnehmervertretung tätig sind, vor Benachteiligungen durch den Arbeitgeber und vor nachteiligen Folgen zu schützen, die sich aus einer Beschwerde beim Arbeitgeber oder aus Verfahren ergeben, die eingeleitet wurden, um die Einhaltung der Rechte in Bezug auf gesetzliche Mindestlöhne oder den durch Tarifverträge garantierten Mindestlohnschutz durchzusetzen.

*Artikel 12*

Sanktionen

Die Mitgliedstaaten legen Regeln für Sanktionen bei Verstößen gegen **die aufgrund dieser Richtlinie erlassenen nationalen Bestimmungen oder gegen bereits geltende relevante Vorschriften** fest. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

KAPITEL IV

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

*Artikel 13*

Durchführung

Die Mitgliedstaaten können die Sozialpartner mit der Durchführung dieser Richtlinie betrauen, wenn die Sozialpartner dies gemeinsam beantragen. Dabei treffen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die **in dieser Richtlinie festgelegten Verpflichtungen** jederzeit **eingehalten** werden.

*Artikel 14*

Verbreitung von Informationen

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber, einschließlich KMU, von den nationalen Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie sowie von den einschlägigen Bestimmungen, die bereits in Bezug auf den in Artikel 1 genannten Gegenstand in Kraft sind, Kenntnis erhalten.

## *Artikel 15*

### Bewertung und Überprüfung

Die Kommission nimmt bis [*fünf Jahre nach dem Datum der Umsetzung*] eine Bewertung der Richtlinie vor. Anschließend legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie vor und schlägt gegebenenfalls legislative Änderungen vor.

## *Artikel 16*

### Regressionsverbot und günstigere Bestimmungen

- (1) Diese Richtlinie rechtfertigt nicht eine Verringerung des den Arbeitnehmern in den Mitgliedstaaten bereits jetzt gewährten allgemeinen Schutzniveaus.
- (2) Diese Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, für die Arbeitnehmer günstigere Rechts- oder Verwaltungsvorschriften anzuwenden oder zu erlassen oder die Anwendung von für die Arbeitnehmer günstigeren Tarifverträgen zu fördern oder zuzulassen.
- (3) Diese Richtlinie lässt **die** Rechte unberührt, die Arbeitnehmern durch andere Rechtsakte der Union erteilt worden sind.

## *Artikel 17*

### Umsetzung

- (1) Die Mitgliedstaaten treffen die Maßnahmen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie binnen [*zwei Jahren nach ihrem Inkrafttreten*] nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf die vorliegende Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

- (2) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

*Artikel 18*

Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

*Artikel 19*

Adressaten

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Europäischen Parlaments*  
Der Präsident

*Im Namen des Rates*  
Der Präsident

---

**Zusammenfassung der Bewertung der Folgenabschätzung durch den Vorsitz**

Die meisten Delegationen sind der Ansicht, dass der **politische Kontext** klar erläutert ist, obwohl die **Rechtsgrundlage** entweder nur teilweise oder nicht hinreichend klar erläutert wird. Fast alle Mitgliedstaaten begrüßen und erwarten das diesbezügliche Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Rates. Viele Mitgliedstaaten hätten sich weitere Klarstellungen zur gewählten Rechtsgrundlage (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe b AEUV) und zu den Begrenzungen des Handelns der Union nach Artikel 153 Absatz 5 AEUV gewünscht.

Die Delegationen bewerten die Vollständigkeit der **Problemstellung** unterschiedlich. In den Antworten wird mehrheitlich zugestimmt, dass in der Folgenabschätzung **die bestehenden Beweislücken anerkannt werden**. Die meisten Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass **die Probleme und die zugrunde liegenden Ursachen** zumindest teilweise klar nachgewiesen und belegt sind. Einige Mitgliedstaaten betonen jedoch, dass die Folgenabschätzung in Bezug auf nationale Besonderheiten wie Traditionen und Wirtschaftsstruktur nicht umfassend genug sei, insbesondere in Bezug auf die Entwicklung der Mindestlohn niveaus in ihrem nationalen Kontext. Die Befragten weisen auch darauf hin, dass die zugrunde liegende Unterscheidung zwischen nationalen Modellen die Pluralität der Strukturen und Realitäten in der EU besser widerspiegeln könnte. Trotz der in der Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vorgestellten Analyse, in der festgestellt wird, dass Mindestlöhne von entscheidender Bedeutung sind, um eine inklusive Erholung zu gewährleisten, hätten sich viele Mitgliedstaaten eine bessere Berücksichtigung der Auswirkungen der Pandemie auf die Wirtschaft und insbesondere auf KMU gewünscht.

Mit Ausnahme von zwei Mitgliedstaaten sind alle Mitgliedstaaten der Auffassung, dass die **politischen Ziele, einschließlich der allgemeinen Ziele und spezifischeren/operativen Ziele**, vollständig oder in gewissem Umfang klar festgelegt sind. Nach Ansicht mehrerer Mitgliedstaaten hätte jedoch die Übereinstimmung zwischen den allgemeinen politischen Zielen und den festgestellten Problemen klarer dargestellt werden können. Viele Mitgliedstaaten hätten sich mehr Erläuterungen zu spezifischen Zielen gewünscht, insbesondere zu den Zielen, die mit dem Ausmaß der tarifvertraglichen Abdeckung und dem ursächlichen Zusammenhang zwischen dieser Abdeckung und der Anhebung der Mindestlöhne zusammenhängen. Die meisten Mitgliedstaaten wiesen auf die Herausforderung hin, Daten zu vergleichen, da die Modelle zur Lohnfestsetzung von Land zu Land unterschiedlich sind und die entsprechenden Verfahren für die Datenerhebung in den einzelnen Mitgliedstaaten uneinheitlich sind bzw. in einigen Mitgliedstaaten nicht existieren. Die meisten Delegationen hätten mehr Klarheit über die Informationsquellen und die Überwachungsindikatoren begrüßt. Was die **Kohärenz der Interventionslogik** betrifft, so vertreten alle Delegationen mit Ausnahme von zwei Delegationen die Auffassung, dass die Ziele zumindest teilweise den ermittelten Problemen entsprechen.

Eine breite Mehrheit der Delegationen ist der Ansicht, dass die **Notwendigkeit und der Mehrwert von EU-Maßnahmen** zumindest bis zu einem gewissen Grad klar belegt sind, während einige der Ansicht sind, dass die Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip besser begründet werden könnte. Viele Mitgliedstaaten teilen die Auffassung, dass bei Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen die Unterschiede zwischen den Wirtschaftsmodellen nur in begrenztem Maße berücksichtigt werden. Zahlreiche Mitgliedstaaten geben an, dass auf nationaler Ebene bereits ergriffene oder geplante Maßnahmen in der Folgenabschätzung nur teilweise berücksichtigt wurden.

Die meisten Mitgliedstaaten stimmen darin überein, dass in der Folgenabschätzung viele praktikable **politische Optionen** genannt werden, einige hätten jedoch eine bessere Berücksichtigung der Option „keine Maßnahmen der EU“ begrüßt. Alle Mitgliedstaaten sind der Auffassung, dass die am stärksten betroffenen Themen/Interessenträger – zumindest teilweise – ermittelt wurden. Sie stimmen auch darin überein, dass ihnen Informationen darüber vorgelegt wurden, wie die Beiträge von Endnutzern und Interessenträgern zu den politischen Optionen beigetragen haben, wobei einige Mitgliedstaaten darauf hingewiesen haben, dass die Ansichten der Arbeitgeberverbände in der Folgenabschätzung besser vertreten sein könnten. Mehrere Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass die Wahl einer Richtlinie als Rechtsinstrument hätte weiter erläutert werden müssen.

Alle Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass in der Folgenabschätzung die **Auswirkungen jeder politischen Option** berücksichtigt werden, obwohl die meisten Mitgliedstaaten die Auffassung vertreten, dass die Analyse ausführlicher hätte sein können. Einige Delegationen wiesen darauf hin, dass die Herausforderungen der derzeitigen wirtschaftlichen Voraussetzungen, insbesondere für KMU, hätten weiter untersucht werden können, da sie das politische Ergebnis beeinflussen dürften. Mit Ausnahme eines Mitgliedstaats sind alle Mitgliedstaaten der Ansicht, dass die Auswirkungen verschiedener politischer Optionen zumindest teilweise in einem vergleichbaren Format zum Ausdruck gebracht und anhand klarer Kriterien verglichen werden. Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedstaaten hätte ausführlichere Angaben zu den potenziellen Auswirkungen und den damit verbundenen Risiken für Arbeitnehmer, die einen Mindestlohn erhalten, Verbraucher, KMU und die Wettbewerbsfähigkeit in ihrem jeweiligen nationalen Kontext bevorzugt.

Viele Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass die COVID-19-Pandemie in der Folgenabschätzung bei der Darstellung der **sozialen Auswirkungen** des Vorschlags stärker berücksichtigt werden sollte. Mit einer Ausnahme wurde die Auffassung vertreten, dass die sozialen Auswirkungen – zumindest in gewissem Umfang – sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht eindeutig dargestellt werden, obwohl sich einige Mitgliedstaaten gewünscht hätten, dass in der Folgenabschätzung mehr auf Beschäftigungsrisiken und auf andere Mittel zur Bekämpfung von Armut als Löhne eingegangen würde. Fast alle Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass in der Folgenabschätzung die Regulierungskosten des Vorschlags in Bezug auf die Unterschiede bei den nationalen Modellen zumindest teilweise bewertet wurden.

Die Mitgliedstaaten begrüßten, dass die **Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle** der Kommission in der Folgenabschätzung in unterschiedlichem Maße behandelt wurde. In Bezug auf die **Messung** wiesen mehrere Delegationen auf die Herausforderungen der vergleichenden Datenerhebung und die Schwierigkeit hin, die beabsichtigten Auswirkungen anhand der vorgeschlagenen Indikatoren zu messen. Die Mehrheit der Delegationen hielt die **Methodik und die methodischen Entscheidungen** teilweise für angemessen, während im nationalen Kontext nach wie vor **Unsicherheiten** hinsichtlich der Umsetzung bestehen.