
Die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlohnsetzung in der EU und ihre Bedeutung für die Gewerkschaften

Georg Adam

1. Einleitung

Derzeit wird die Debatte um angemessene Mindestlöhne europaweit auf zwei Ebenen geführt. Zum einen hat die Europäische Kommission im Oktober 2020 einen Richtlinienentwurf vorgelegt, der die Einführung einer europaweiten Koordinierung nationaler Mindestlohnpolitiken vorsieht. Ziel der geplanten Richtlinie ist, EU-Mitgliedsländer mit kollektivvertraglichen Deckungsraten von unter 80% zu einem Aktionsplan zur Förderung von Kollektivvertragsverhandlungen zu verpflichten. Zudem enthält der Richtlinienentwurf Bestimmungen, denen zufolge die Mitgliedsländer Beratungsgremien zur Mindestlohnfestsetzung und -aktualisierung unter Beteiligung der Sozialpartner einrichten müssen.¹ Diese Maßnahmen sollen garantieren, dass Arbeitnehmer:innen an ihrem Arbeitsort durch Mindestlöhne geschützt werden, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Der Richtlinienentwurf hat mannigfaltige Reaktionen von Seiten der Regierungen, der Sozialpartner, aber ebenso der Zivilgesellschaft und der Wissenschaftsgemeinschaft ausgelöst. Dies zumal deshalb, weil damit nicht nur ein programmatischer, sondern erstmals auch ein vorbereitender normativer Akt auf höchster europäischer Ebene gesetzt wurde, der als Schritt zur Umsetzung der im Jahr 2017 verabschiedeten Europäischen Säule sozialer Rechte gilt (Lübker und Schulten 2021).

Zum anderen hat die derzeitige Covid-19-Pandemie der Öffentlichkeit in wohl allen EU-Ländern vor Augen geführt, dass gerade Beschäftigte in sogenannten systemerhaltenden Berufen oft von außerordentlich niedriger Entlohnung betroffen sind. Diese als unfair erlebten Niedriglöhne für „Systemerhalter:innen“ und Schlüsselarbeitskräfte für die Aufrechterhaltung der Versorgung der Bevölkerung mit notwendigen Gütern und Dienstleistungen („kritische Infrastruktur“) hat Gewerkschaften europaweit auf den Plan gerufen, um Kampagnen zur Erhöhung von Mindestlöhnen und Istlöhnen für diese Beschäftigtengruppen zu starten (Dingeldey et al. 2021, 1).

¹ Siehe Europäische Kommission, COM(2020) 682.

Im internationalen Vergleich bestehen auf den nationalen Ebenen sehr unterschiedliche Systeme der Mindestlohnsetzung. Diese verschiedenen Mindestlohnregime werden durch jeweils sehr spezifische Ensembles von gesetzlichen Regelungen und institutionellen Arrangements geprägt (von Verhandlungen der Sozialpartner mit der Regierung über die Konsultation der Sozialpartner bis hin zu Kollektivvertragsverhandlungen über Mindestlöhne als Vorstufe der gesetzlichen Festlegung), die sich in unterschiedlichen Mindestlohnhöhen, Reichweiten sowie Anpassungs- und Durchsetzungsmechanismen manifestieren. Die konkrete Mindestlohnsetzung ist dabei stets ein höchst umstrittener und umkämpfter Akt, dessen Resultat von den Stärkeverhältnissen und der Strategie der beteiligten sozialen Akteure (Regierungen, Gewerkschaften, Arbeitgeber:innenorganisationen, zivilgesellschaftliche Verbände, politische Parteien etc.) abhängt. Ungeachtet des formalen Akts des Zustandekommens der Mindestlohnsetzung (ob über einen gesetzgeberischen Akt oder über Kollektivvertragsverhandlungen) ist dieser immer ein Produkt sozialer Kompromissbildung (ebenda, 1–2).

Die Aspekte des Zustandekommens von Mindestlöhnen im Zusammenspiel sozialer Akteure und insbesondere die Verschränkung unilateral-legistischer Mindestlohnsetzung mit nationalen Kollektivvertragssystemen bzw. Systemen der Arbeitsbeziehungen sind seit einigen Jahren wieder² verstärkt ins Blickfeld der akademischen Forschung gerückt (Grimshaw et al. 2014; Schulten 2014; Lübker und Schulten 2021; Dingeldey et al. 2021). Bisher wurden Mindestlöhne v.a. hinsichtlich ihres Einflusses auf andere sozioökonomische Faktoren untersucht, speziell auf den Beschäftigungseffekt (vgl. Garnero et al. 2015; Dube 2019), den Einfluss auf Schaffung von Einkommensgleichheit (vgl. Kampelmann et al. 2013; Belser und Rani 2015) sowie auf Verhinderung von Armut trotz Arbeit (vgl. Backhaus und Müller 2019 für Deutschland; Militaru et al. 2019 für Rumänien). In diesem Beitrag werden hingegen aus vergleichender Perspektive die Wechselwirkungen zwischen gesetzlicher Mindestlohnsetzung einerseits und Kollektivvertragssystemen andererseits auf nationaler Ebene in den Fokus genommen und damit die Forschung zu den institutionellen Voraussetzungen der Lohnpolitik aufgegriffen (vgl. Marterbauer et al. 2015; Adam 2019). Insbesondere wird der Frage nachgegangen, welche Funktion der gesetzlichen Mindestlohnsetzung in den unterschiedlichen Systemen der Arbeitsbeziehungen zukommt und welche Bedeutung die Art und Weise der Mindestlohnfestsetzung für die gewerkschaftlichen Machtressourcen hat.

² Es gab natürlich schon davor sehr bedeutende Mindestlohndebatten, so etwa die von Card und Krueger (1994) angestoßene über die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung oder jene über die Rolle des Mindestlohns in den mittel- und osteuropäischen Staaten (Kohl und Platzer 2008).

Der vorliegende Beitrag ist folgendermaßen strukturiert: Im Abschnitt 2 werden die verschiedenen Arten von Mindestlohnregimen vorgestellt, wobei universelle (gesetzliche) von branchenbezogenen (kollektivvertraglich geregelten) abgegrenzt werden (Kapitel 2.1). Anschließend werden die jeweiligen Regeln zur Anpassung von Mindestlöhnen verhandelt und insbesondere vier Modelle voneinander unterschieden (Kapitel 2.2). In Kapitel 2.3 werden die absoluten und relativen Mindestlohnhöhen der einzelnen EU-Länder gegenübergestellt und kurz interpretiert. Kapitel 2.4 widmet sich dem Kaitz-Index als dem wesentlichsten Maß für die Angemessenheit von Mindestlöhnen zur Vermeidung von Armut trotz Arbeit und einem Vergleich der EU-Länder hinsichtlich dieses Maßstabs. Kapitel 2.5 umfasst einige theoretische und in der einschlägigen Literatur diskutierte Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen, während in Kapitel 2.6 eine von Bosch et al. (2019) entwickelte Typologie dieser Wechselwirkungen vorgestellt wird.

Abschnitt 3 widmet sich der Methode der Auswahl jener Länder, die für diesen Beitrag untersucht wurden, ohne auf die Länder einzeln einzugehen. Untersucht wurden Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, die Niederlande, Polen, Portugal, Spanien und Ungarn.

Die vergleichende Zusammenschau der Ergebnisse der untersuchten Länder liefert im Anschluss Abschnitt 4. Darin werden zunächst die Akteure, Institutionen und Prozesse der Mindestlohnsetzung der neun Länder systematisch verglichen und analysiert (Kapitel 4.1). Kapitel 4.2 widmet sich der komparativen Analyse der Governance-Funktion des gesetzlichen Mindestlohns, wobei hier insbesondere interessiert, welche strategische und funktionale Bedeutung die Mindestlohnsetzung für die Lohnpolitik, aber auch die Arbeitsbeziehungen eines Landes hat. Das Konzept der Governance wird im Rahmen dieser Untersuchung als Terminus verwendet, der die Steuerung, Regulierung und Koordinierung kollektiven Handelns in komplexen Strukturen nicht nur den Regierungsakteuren bzw. Administrationen, sondern gleichermaßen dem Ensemble und Zusammenspiel von staatlichen und privaten bzw. verbandlichen Akteuren zuweist (Lütz 2006; Benz und Dose 2010). Im Kontext der Analyse der Mindestlohnpolitiken trägt das Konzept der Governance dazu bei, verbandliche Akteure wie Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenverbände neben ihrer originären Rolle als partikularistisch orientierte Interessenvertretungen ebenso in ihrer „korporatistischen“ Rolle mit den vom Staat übertragenen Aufgaben der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung (als Kollektivvertragsparteien, Sachverständige, Beiratsmitglieder in der öffentlichen Verwaltung etc.) zu begreifen. Governance in diesem eher organisationssoziologisch verstandenen Sinn umfasst demnach nicht nur die Akteure kollektiven Handelns, sondern auch die dieses Handeln ermöglichenden rechtlich-institutionellen Grundlagen (vgl. Traxler 2007). Der dritte Teil die-

ses Abschnitts behandelt in vergleichender Form die komplexen Wechselwirkungen zwischen der Mindestlohnsetzung und der Kollektivvertragspolitik eines Landes und fokussiert auf die Frage, unter welchen Bedingungen die Mindestlohnsetzung eine gewerkschaftliche Machtressource wird oder werden kann (Kapitel 4.3). Diesem Kapitel vorangestellt ist eine kurze Übersicht über die unterschiedlichen Formen gewerkschaftlicher Machtressourcen.

Der fünfte und letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse der Untersuchung nochmals zusammen und bündelt sie in für die Politik und die Gewerkschaften potentiell anschlussfähigen Schlussfolgerungen.

2. Arten, Funktion und Wirksamkeit von Mindestlohnregimen

1.1 Arten von Mindestlohnregimen

21 von den derzeit 27 EU-Mitgliedsstaaten sowie das Vereinigte Königreich haben ein sogenanntes universelles Mindestlohnregime; dies bedeutet, dass eine einheitliche Mindestlohnrate für alle Beschäftigten und für das gesamte Staatsgebiet gilt (Schulten 2014). Üblicherweise setzt in diesen Ländern der Staat den Mindestlohn über einen Gesetzesakt fest. Das heißt allerdings nicht, dass die Mindestlohnsetzung ein rein unilateraler Akt „von oben herab“ ist. Vielmehr kann als Regel gelten, dass diesem Entscheidungsakt mehr oder weniger formalisierte Konsultationsverfahren oder Verhandlungen zwischen Sozialpartnern und der Regierung vorgelagert sind, in welche die relevanten Sozialpartner eingebunden sind. In einigen wenigen Ländern, wie etwa Belgien und Estland, wird der Mindestlohn in branchenübergreifenden Kollektivvertragsverhandlungen auf nationaler Ebene festgesetzt, ehe er über einen legislativen Akt dekretiert wird. In Tschechien, Litauen, Polen, der Slowakei und Ungarn erfolgt die Mindestlohnsetzung üblicherweise in dreiseitigen Verhandlungsprozessen (also unter Einbindung der Behörden, der Arbeitgeber:innenverbände und der Gewerkschaften), sodass dem staatlichen Gesetzesakt eher die Rolle der Bestätigung denn der unilateralen Entscheidung zukommt. Nur wenn die dreiseitigen Verhandlungen zu keinem Resultat führen, fällt die letzte Entscheidungsgewalt über die Mindestlohnhöhe dem Staat zu (Dingeldey et al. 2021, 3f; Schulten 2014, 4). In Deutschland wiederum, wo im Jahr 2015 ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt wurde, entscheidet eine bipartistisch besetzte und von externen Expert:innen unterstützte Mindestlohnkommission³ turnusmäßig über die Höhe der Mindestlöhne.

Im Gegensatz zu Ländern mit universellen Mindestlohnregimen gibt es

³ Vgl. https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Home/home_node.html (abgerufen im Mai 2022).

in der EU auch solche mit sektoralen oder branchenspezifischen Verfahren der Mindestlohnsetzung. Dabei wird keine landesweit und branchenübergreifend gültige Lohnuntergrenze gezogen, sondern es werden Mindestlöhne für bestimmte Branchen oder auch Berufsgruppen definiert. Branchenspezifische Mindestlohnregime finden sich insbesondere in den nordischen Ländern (Dänemark, Finnland, Schweden und – als nicht EU-Mitgliedsland – Norwegen) sowie in Italien, Österreich und Zypern (Eurofound 2021). Letzteres ist insofern ein Sonderfall, als hier der Staat Lohnuntergrenzen für bestimmte Berufsgruppen einzieht, während in den anderen genannten Ländern branchenspezifische Mindestlöhne ausschließlich durch Kollektivvertragsverhandlungen der Sozialpartner festgelegt werden, und zwar ohne formale und/oder faktische Einbindung des Staates; dies ist allerdings nur möglich, weil in diesen Ländern die kollektivvertragliche Deckungsquote so hoch ist, dass die überwältigende Mehrheit der abhängig Beschäftigten von Mindestlohnregelungen erfasst ist. Die Gruppe der Länder mit branchenweisen Mindestlohnregimen steht allerdings nicht im Fokus der vorliegenden Untersuchung, sondern dient bei der analytischen Betrachtung jener Länder mit universellen Mindestlohnsystemen vor allem zu Referenzzwecken.

Tabelle 1: Universelle und sektorale Mindestlohnregime in der EU (und dem Vereinigten Königreich), Stand 2020

Regelungsinstrument/Reichweite	Gesetz (mit allfälligen vorgelagerten zwei-/dreiseitigen Vereinbarungen und/oder Konsultationen)	Kollektivvertrag
<i>universelle Mindestlohnsetzung</i> (einheitlicher nationaler Mindestlohn)	Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich	Belgien (Kollektivvertrag gesetzlich dekretiert)
<i>branchenweise/sektorale Mindestlohnsetzung</i> (Mindestlöhne für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen)	Zypern	Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden

Quelle: Schulten und Müller 2020; Dingeldey et al. 2021, 4; Eurofound 2021.

1.2 Regeln zur Anpassung von Mindestlöhnen

In umfassenden und koordinierten Kollektivvertragssystemen werden Mindestlöhne laufend im turnusmäßigen Verhandlungsrhythmus angepasst. Bei der gesetzlichen Mindestlohnsetzung hingegen braucht es geeignete Institutionen und Verfahren, um eine regelmäßige⁴ und angemessene

⁴ In der Regel erfolgt die Mindestlohnanpassung einmal pro Jahr, in den Niederlanden sogar halbjährlich. Während der Covid-19-Pandemie wurden in einzelnen Ländern auch

sene Anpassung von Mindestlohniveaus zu garantieren. Schulten (2014, 10f) unterscheidet vier idealtypisch konzipierte Anpassungsmodelle, die analytisch-klassifikatorischen Zwecken genügen, sich in der Realität aber nicht gegenseitig ausschließen, sodass mehrere Modelle auf ein Land zutreffen können.

Im *Indexierungsmodell* besteht ein Quasiautomatismus darin, dass die Anpassung des Mindestlohns regelmäßig unter Berücksichtigung bestimmter ökonomischer Kennziffern erfolgt. Dieses Modell gibt es derzeit in fünf Ländern der EU, nämlich in Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Malta und den Niederlanden. Während der Mindestlohn in Luxemburg und Malta an die sogenannte Verbraucherpreisentwicklung angepasst wird, ist das entscheidende Anpassungskriterium in den Niederlanden die Tariflohnentwicklung und in Frankreich ein kombinierter Index aus Preis- und Lohnentwicklung. Der Indexierungsmechanismus impliziert eine garantierte Mindestanpassung, schließt allerdings eine zusätzliche politische Anpassung nicht aus (wenn etwa aus sozialpolitischen oder lohnstrukturellen Erwägungen heraus eine generelle Anhebung des Lohnniveaus erzielt werden soll). In Deutschland zieht die Mindestlohnkommission hauptsächlich die Tarifvertragsentwicklung als Referenzkriterium zur Anpassung der Mindestlöhne heran, jedoch nicht ohne die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung zu beobachten (Eurofound 2021, 19). Während der Hauptvorteil einer indexbasierten Mindestlohnanpassung generell darin gesehen wird, dass überhaupt eine regelmäßige Anpassung quasiautomatisch erfolgt (wobei in den Niederlanden dieser Automatismus in Krisenzeiten außer Kraft gesetzt werden darf), kann als problematisch erkannt werden, dass die Mindestlohnanpassung in Relation zur nationalen Lohnstruktur starr bleibt, zumindest sofern keine Möglichkeit einer zusätzlichen „politischen“ Anpassung vorgesehen ist.

Im sogenannten *Verhandlungsmodell* verhandeln Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenvertretungen regelmäßig über die Mindestlohnanpassung. Der Staat selbst interveniert in der Regel nicht im Verhandlungsprozess; seine Rolle beschränkt sich auf die Umsetzung der Verhandlungsergebnisse in Form des gesetzlichen Mindestlohns. Dieses Modell lässt sich eingeschränkt in etlichen mittel- und südosteuropäischen Ländern (Bulgarien, Polen, Slowakei) sowie in Estland, seit 2015 in Deutschland sowie in Belgien finden. Obwohl in diesem Modell um die Mindestlohnanpassung verhandelt wird, sollten diese Aushandlungsprozesse nicht mit genuinen Kollektivvertragsverhandlungen gleichgesetzt werden, da hier keine Arbeitskampfmaßnahmen vorgesehen sind, mit denen die Gewerkschaften Drohpotential aufbauen könnten. Im Fall des Scheiterns der Verhandlung

schrittweise Anpassungen der Mindestlöhne über mehrere Jahre beschlossen (Eurofound 2021).

gen um die Mindestlohn Anpassung zwischen den Sozialpartnern fällt die Entscheidungskompetenz in der Regel dem Staat zu. Das Zustandekommen von Verhandlungsergebnissen „im Schatten des Staates“ hängt stark von der Autonomie, Stärke, Handlungsfähigkeit und institutionellen Einbettung der Sozialpartner in das staatliche Gefüge ab. In Belgien mit seinen etablierten Strukturen der Arbeitsbeziehungen und starken Sozialpartnern beschränkt sich die Rolle des Staates bei der Mindestlohnsetzung i.d.R. auf die Überwachung der Abschlüsse zur Erhaltung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit belgischer Unternehmen gegenüber der Konkurrenz im Ausland. In einigen osteuropäischen Ländern mit schwachen Akteuren im Bereich der Arbeitsbeziehungen (Polen, Slowakei) nimmt der Staat das gelegentliche oder auch regelmäßige Scheitern der Sozialpartnerverhandlungen zum willkommenen Anlass, Lohnpolitik unilateral und nach Maßgabe eigener Vorstellungen (und für eigene politische Zwecke!) zu gestalten.

Neben den erstgenannten Modellen gibt es noch das *Konsultationsmodell*, in dem in einem bestimmten institutionellen Rahmen Gewerkschaften, Arbeitgeber:innenvertretungen und oft auch beigezogene Expert:innen dem Staat bei der Mindestlohnsetzung beratend zur Seite stehen. Im Vereinigten Königreich findet sich mit der Low Pay Commission die vermutlich höchstentwickelte Form dieses Konsultationsmodells. Diese Kommission setzt sich zu je einem Drittel aus Vertreter:innen von Gewerkschaften, Arbeitgeber:innen und Wissenschaft zusammen und erarbeitet alljährlich umfangreiche wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Analysen, auf deren Basis sie Empfehlungen zur Mindestlohnsetzung an die Regierung ausspricht. Schulten (2014, 11f) verweist darauf, dass – wenn dieser Konsultationsmechanismus nicht zum bloßen Ritual verkommt (was in Frankreich tendenziell der Fall zu sein scheint) – ernstzunehmende Konsultationsprozesse unter Einbindung und Anhörung von Sozialpartnern und Expert:innen die Legitimation der Mindestlohn Anpassung (oder die Wiedereinführung des Mindestlohns im Vereinigten Königreich Ende der 1990er Jahre) entscheidend erhöhen können. Dieses Modell gibt es in unterschiedlichen Ausprägungen außer im Vereinigten Königreich und in Frankreich noch in Kroatien, Lettland, Litauen, Portugal und Spanien.

Zudem gibt es in der EU noch eine Reihe von Ländern, in denen der Staat die Mindestlohnsetzung ohne vorgelagerte Verhandlungen oder Konsultationen alleine und von sich aus vornimmt. Dieses *unilaterale Entscheidungsmodell* findet sich in einigen osteuropäischen Ländern (Rumänien, Tschechien, zuletzt auch Ungarn) sowie in Irland und hat sich beispielsweise 2012 auch in Griechenland etabliert, als der Einfluss der Sozialpartner im Rahmen der von der sogenannten Troika auferlegten Strukturreformmaßnahmen als Gegenleistung für die Finanzhilfen im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008–2010 systematisch beschnitten wurde.

1.3 Niveaus gesetzlicher Mindestlöhne absolut und relativ

Ein Blick auf Tabelle 2 zeigt die große Spannweite der absoluten Mindestlohnhöhen zwischen den EU-Mitgliedsländern (inklusive Vereinigtes Königreich). Die höchsten (Luxemburg, Niederlande, Frankreich, Irland) und niedrigsten Mindestlohnsätze (insbesondere Bulgarien) trennt zumin-

Tabelle 2: Höhe der gesetzlichen nominale und kaufkraftbereinigte Mindestlöhne in Euro, 2021

Land	Brutto pro Stunde	Brutto pro Monat	Brutto pro Stunde kaufkraftbereinigt
Luxemburg	12,73	2.202	10,05
Niederlande	10,34	1.685	8,78
Frankreich	10,25	1.555	9,34
Irland	10,20	1.724	8,54
Belgien	9,85	1.626	8,70
Deutschland	9,50	1.610	8,59
Slowenien	5,92	1.110	6,98
Spanien	5,76	1.108	6,12
Malta	4,53	785	5,24
Portugal	4,01	776	4,71
Litauen	3,93	642	5,76
Griechenland	3,76	758	4,50
Polen	3,64	614	6,17
Slowakei	3,58	623	4,72
Estland	3,48	584	4,26
Tschechien	3,42	579	4,85
Kroatien	3,26	563	4,99
Lettland	2,96	500	3,99
Rumänien	2,84	472	5,40
Ungarn	2,64	467	4,38
Bulgarien	2,00	332	3,77
Vereinigtes Königreich	9,80	1.903	8,54

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2021, zitiert nach Lübker und Schulten 2021 (Bruttostundenlöhne); Network of Eurofound Correspondents, zitiert nach Eurofound 2021 (Bruttomonatslöhne).

Anmerkungen: WSI und Eurofound verwenden unterschiedliche Methoden der Umrechnung in Euro; Jänner 2021 ist das Referenzdatum für alle Daten mit Ausnahme von Bruttomonatslöhnen von Ungarn (Februar 2021) und dem Vereinigten Königreich (April 2021). Zu methodischen Problemen der Vergleichbarkeit von kaufkraftbereinigten Bruttostundenlöhnen siehe Lübker und Schulten (2021, 131f). Weiters soll darauf hingewiesen werden, dass bei einem Vergleich von Mindestlöhnen zwischen den Ländern nicht nur nach Kaufkraft, sondern auch nach weiteren Kriterien bereinigt werden müsste. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern enthält der Bruttolohn in Deutschland etwa ebenso die Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung.

dest der Faktor 5. In den meisten westeuropäischen EU-Ländern liegt der Mindestlohnsatz bei über zehn Euro brutto pro Stunde. Die süd- und osteuropäischen Länder haben einen Mindestlohnsatz von (deutlich) unter fünf Euro. Slowenien und Spanien nehmen mit Werten knapp unter sechs Euro pro Stunde eine mittlere Position ein. Die aktuelle SPD-geführte Regierung in Deutschland plant eine Mindestlohnerhöhung auf zwölf Euro pro Stunde mit 1. Oktober 2022, womit Deutschland in der Mindestlohnhöhe Platz zwei hinter Luxemburg einnehmen würde (Lübker und Schulten 2022, 6).

Als Lohnuntergrenze zur Garantie eines ortsbezogen angemessenen Einkommens müssen Mindestlöhne aber auch in den Kontext des regionalen Preisniveaus gestellt werden, um für die Vermeidung von Armut trotz Lohnarbeit Bedeutung zu erlangen. Lübker und Schulten (2021) geben die länderspezifischen Mindestlöhne folgerichtig in Kaufkraftstandards für den privaten Konsum an, um sie in ihrer Angemessenheit länderübergreifend besser vergleichen zu können. Damit verringert sich die Spannweite der Mindestlohnsätze zwischen den EU-Ländern gegenüber jener der Nominalsätze deutlich (siehe Tabelle 2).

1.4 Der Kaitz-Index als Maßstab für die Angemessenheit von Mindestlöhnen

Als weiterer Maßstab für die Angemessenheit von Mindestlöhnen dient der sogenannte Kaitz-Index. Dieser geht auf den amerikanischen Ökonomen Hyman Kaitz zurück und misst den Anteil (Prozentsatz) der Mindestlohnhöhe am arithmetischen Mittel oder am Median aller Löhne. Der Index dient somit als Maß für die Effektivität des Mindestlohns zur Vermeidung von massenhafter Armut unter den beschäftigten Lohnabhängigen. Niedrige Werte indizieren einen großen Abstand des Mindestlohns vom Durchschnittslohn oder Medianwert aller abhängig Beschäftigten und somit eine geringe Wirksamkeit hinsichtlich einer gleicheren Einkommensstruktur. Ein hoher Wert offenbart hingegen eine Nähe des Mindestlohns zum Mittel (Median) der Einkommensverteilung und somit eine hohe Wirksamkeit, da er offenbar die Lohnuntergrenze für eine große Anzahl an Niedrigverdiener:innen definiert (Garnero et al. 2015, 764f).

Tabelle 3 gibt für alle EU-Länder mit gesetzlichem Mindestlohn und das Vereinigte Königreich den Kaitz-Index als Anteil des Mindestlohns sowohl am Mindestlohn als auch am Durchschnittslohn in Prozent an. Die Referenzkriterien arithmetisches Mittel und Median haben beide Vor- und Nachteile. Letztgenannter Indikator ist robuster bei Auftreten von Extremwerten (extrem niedriger oder extrem hoher Löhne), während erstgenannter robuster bei großer Streuung der Werte (großer Lohnungleichheit) und verbreiteter Niedriglohnbeschäftigung ist (in diesem Fall ist der Median deutlich niedriger als der Durchschnittslohn).

Wie Lübker und Schulten (2021, 131f) betonen, hat der Kaitz-Index durch die Europäische Mindestlohninitiative an Aktualität gewonnen. In ihrem Richtlinienentwurf von Oktober 2020 nimmt die Europäische Kommission bei der Frage der Angemessenheit von Mindestlöhnen explizit Bezug auf international übliche Indikatoren, „wie etwa 60% des Bruttomedianlohns und 50% des Bruttodurchschnittslohns, (die) als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen (können)“ (Europäische Kommission 2020, 22). Werden diese Referenzwerte als Messlatte für die Mindestlohnhöhe der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten herangezogen, kann festgestellt werden, dass einige wenige Länder die 60%-Schwelle des Medianlohns erreichen, kein einziges Land jedoch die 50%-Schwelle des Durchschnittslohns (siehe Tabelle 3). Auch wenn der Europäischen Kommission etwas andere Datenquellen zur Verfügung stehen als jene, die Lübker und Schulten (2021)

Tabelle 3: Kaitz-Index, 2019

Land	Mindestlohn in % des Medianlohns	Land	Mindestlohn in % des Durchschnittslohns
Frankreich	61,4	Frankreich	49,6
Portugal	61,0	Slowenien	49,0
Bulgarien	60,0	Luxemburg	44,3
Slowenien	59,4	Malta	44,0
Rumänien	56,5	Portugal	43,6
Luxemburg	54,5	Bulgarien	43,0
Polen	51,5	Deutschland	42,6
Litauen	50,6	Kroatien	42,3
Malta	50,3	Polen	42,2
Ungarn	50,0	Spanien	41,7
Kroatien	49,6	Rumänien	41,3
Spanien	49,4	Litauen	40,9
Slowakei	49,3	Slowakei	39,8
Deutschland	48,2	Belgien	39,7
Griechenland	48,2	Niederlande	39,4
Niederlande	47,2	Ungarn	38,2
Lettland	47,1	Lettland	37,7
Belgien	46,6	Tschechien	37,1
Estland	43,3	Estland	36,9
Tschechien	42,9	Griechenland	35,3
Irland	42,1	Irland	35,2
Vereinigtes Königreich	55,1	Vereinigtes Königreich	45,6

Quelle: OECD Earnings Database, ergänzt durch Daten von Eurostat und Europäischer Kommission, zitiert nach Lübker und Schulten (2021).

verwenden,⁵ so kommt sie doch zum Schluss, dass die Mindestlöhne der EU-Mitgliedsstaaten grosso modo aus einkommens- und sozialpolitischen Erwägungen angehoben werden müssen (Europäische Kommission 2020, 2).

1.5 Die Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen

Länder mit sektoralen oder branchenbezogenen Mindestlohnregimen, das sind in der EU die nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden sowie Österreich, Italien und Zypern, weisen mit Ausnahme von Zypern hohe kollektivvertragliche Deckungsquoten auf, sodass beinahe alle unselbstständig Beschäftigten von kollektivvertraglich garantierten Lohnuntergrenzen erfasst sind. Da die Gewerkschaften in diesen Ländern strukturell und institutionell stark verankert sind und über die Kollektivvertragspolitik großen Einfluss auf die Mindestlohnsetzung auszuüben vermögen, lehnen sie die mögliche Einführung einer gesetzlichen Mindestlohnpolitik über staatliche Akteure tendenziell bis dezidiert ab. Insbesondere in Dänemark und Schweden wehren sich die Gewerkschaften derzeit entschlossen gegen Bestrebungen zu einer einheitlichen europäischen Mindestlohnpolitik, die den staatlichen Akteuren mehr Handhabe in der Ausgestaltung der Lohnpolitik insgesamt einzuräumen gedenkt.⁶ Nur in Situationen der Erosion bestehender Kollektivvertragsstrukturen, etwa einer entscheidenden Schwächung der Gewerkschaften oder eines signifikanten Rückgangs der kollektivvertraglichen Deckungsquote, scheint eine Transformation des bestehenden Systems der Arbeitsbeziehungen in Richtung universelle Mindestlohnsetzung einen möglichen Ausweg aus einer Krise zu weisen, wie die Beispiele Irlands und des Vereinigten Königreichs in den 1990er Jahren und Deutschlands in den frühen 2010er Jahren zeigen (Dingeldey et al. 2021, 5f).

⁵ Die Europäische Kommission stützt sich auf Eurostat-Daten, während Lübker und Schulten OECD-Daten verwenden.

⁶ In Schweden etwa stellt sich der Gewerkschaftsdachverband LO entschieden gegen den Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission über angemessene Mindestlöhne in der EU. Auf seinem Kongress im Dezember 2021 hat LO einen Beschluss gegen den Richtlinienvorschlag angenommen (vgl. https://lo.se/english/news/congress_statement_on_european_minimum_wages). Zudem verschärft LO seine Kritik am Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), der diesen Vorschlag grundsätzlich unterstützt und seine schnelle Annahme fordert. Die Online-Zeitschrift „Nordic Labour Journal“ berichtet, dass LO aus Protest gegen den EGB mittlerweile die Zahlung der Mitgliedsbeiträge an den EGB eingestellt hat und plant, nicht mehr an dessen Tagungen teilzunehmen (vgl. <http://www.nordiclabourjournal.org/nyheter/news-2022/article.2022-01-21.4005253654>). LO fürchtet um seine Legitimationsgrundlage bei den Beschäftigten, wenn nicht mehr die Stärke der Gewerkschaften, sondern legistische Vorgaben das Hauptkriterium für Lohnerhöhungen - zumindest im Niedriglohnsektor – werden sollten.

Hohe kollektivvertragliche Deckungsquoten werden in vielen Ländern durch Allgemeinverbindlichkeitsregeln, Erga-omnes-Bestimmungen oder funktionale Äquivalente⁷ – wie etwa in Österreich (vgl. Zuckerstätter 2020) oder Italien – gestützt (Mesch 2020, 41f). In diesen Systemen beinhalten die Kollektivverträge oft differenzierte Lohnstufen und Gehaltsschemata für bestimmte Berufs- und Qualifikationsgruppen, welche in ihrer Gesamtheit das Lohngitter einer ganzen Branche bestimmen und durchdeklinieren. Die in diesem komplexen Lohngitter definierten Mindestlöhne bestimmen die für jede Berufs- oder Qualifikationsgruppe gültigen Lohnuntergrenzen, die je nach Arbeitsmarktlage auch überzahlt werden. Dies trifft durchaus auch auf Länder mit gesetzlichem Mindestlohn zu, so etwa Belgien, Frankreich und die Niederlande. In diesen Ländern (außer Frankreich) gilt der gesetzliche Mindestlohn fast ausschließlich für Arbeitnehmer:innen mit sehr niedrigen kollektivvertraglichen Abschlüssen sowie jene, die von gar keinem Kollektivvertrag erfasst werden. Klar erscheint, dass mit geringerer kollektivvertraglicher Deckungsquote die potentielle Bedeutung eines gesetzlichen Mindestlohns steigt, da Arbeitnehmer:innen ohne kollektivvertragliche Deckung nur durch gesetzlich festgesetzte Lohnuntergrenzen geschützt werden können (Dingeldey et al. 2021, 5f).

Die Beforschung des Zusammenhangs zwischen der gesetzlichen Mindestlohnsetzung einerseits und den korrespondierenden nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen andererseits hat bisher eher cursorisch denn systematisch stattgefunden. Bisherige Forschungsergebnisse etwa zu den Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und Kollektivverträgen und ihren gemeinsamen Auswirkungen auf die Einkommensverteilung haben keine kohärenten Ergebnisse gezeitigt. Die Wirkungen von Mindestlöhnen auf die darüber liegenden Löhne, also die „ripple effects“ oder Welleneffekte nach oben, wurden in der Literatur unterschiedlich beschrieben (etwa Wicks-Lim 2006 für die USA; Stewart 2010 für das Vereinigte Königreich). Die von Dunlop (1957) beschriebene durch Erhöhung von sogenannten Ecklöhnen ausgelöste Verschiebung ganzer Lohngitter nach oben dürfte durch die weitgehende Auflösung ehemals stabiler Lohnstrukturen in Branchen und Berufsgruppen mittlerweile der Vergangenheit an-

⁷ Allgemeinverbindlichkeitsregeln erweitern den Geltungsbereich von Flächen-Kollektivverträgen auf jene Arbeitgeber:innen (und deren Beschäftigte), welche nicht Mitglied des kollektivvertragsunterzeichnenden Arbeitgeber:innenverbands sind. Erga-omnes-Bestimmungen erweitern den Geltungsbereich von Kollektivverträgen auf Nichtgewerkschaftsmitglieder unter Arbeitnehmer:innen von unterzeichnenden Arbeitgeber:innen bzw. Arbeitgeber:innenverbänden. Funktionale Äquivalente sind etwa die Pflichtmitgliedschaft aller Unternehmen eines Wirtschaftsbereichs bei einem unterzeichnenden Arbeitgeber:innenverband (Österreich) oder die höchstgerichtlich normierte Verpflichtung aller Arbeitgeber:innen zur Einhaltung von Flächen-Kollektivverträgen, selbst wenn sie nicht Mitglied bei einem unterzeichnenden Verband sind (Italien).

gehören. Dies deshalb, weil die Gewerkschaften insgesamt schwächer, die Gewerkschaftsstruktur fragmentierter und partikularistischer und die Lohnfindungsmechanismen dezentraler geworden sind. Durch Mindestlohnsetzung ausgelöste Wellenbewegungen nach oben – so kann vermutet werden – sind entweder von umfassenden Kollektivvertragssystemen getragen, die darauf ausgerichtet sind, Lohndifferenziale aus Gründen der Beschäftigungssicherung einerseits und Gründen der gewerkschaftlichen Legitimierung andererseits zu erhalten; oder aber, und dies gilt in allen Systemen der Arbeitsbeziehungen, die Unternehmen haben von sich aus ein Interesse an der Aufrechterhaltung der Lohndifferenzierung, um die Motivation und Produktivität der Beschäftigten zu erhalten bzw. die Schlüsselkräfte überhaupt im Unternehmen zu halten.

Abgesehen davon lässt sich die Analyse der bestehenden Literatur zu den Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen durch Bosch und Weinkopf (2013) bzw. Bosch et al. (2019) folgendermaßen zusammenfassen:

1. Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Wechselwirkung zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen stellt ein gesetzlicher Mindestlohn tendenziell die Tarifautonomie der Sozialpartner in Frage. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zur Absicherung von effektiven Lohnuntergrenzen hat also insbesondere in Situationen Sinn, in denen die Sozialpartnerschaft geschwächt ist oder nicht in der Lage, extrem niedrige Bezahlung zu unterbinden, bzw. das Kollektivvertragssystem große Lücken in der Abdeckung aufweist.
2. Wenngleich der Mindestlohn insbesondere in Situationen der Erosion von Kollektivvertragssystemen an sozialer und einkommenspolitischer Bedeutung gewinnt, ist nicht von der Hand zu weisen, dass Mindestlöhne bei gleichzeitiger Schwächung von Branchenkollektivverträgen (und Gewerkschaften) eine Sogwirkung nach unten entfalten können, indem die tariflichen Mindestlöhne sukzessive dem Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne angenähert werden. Dies konnte im Einzelhandel im Vereinigten Königreich beobachtet werden (Bosch et al. 2019, 38).
3. Deswegen erscheint es wichtig, die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht isoliert vorzunehmen, sondern in Abstimmung mit Maßnahmen zur Stärkung des nationalen Kollektivvertragssystems und der Tarifautonomie. Dies ist der Grund dafür, warum auch die Europäische Kommission bestrebt ist, die Initiative zur europaweiten Koordinierung nationaler Mindestlohnpolitiken mit Maßnahmen zur Stärkung nationaler Kollektivvertragssysteme zu verbinden. Der Kommission schwebt vor, die Mitgliedsländer mittelfristig auf eine kollektivvertragliche Deckungsquote von mehr als 80% zu verpflichten (Lübker und Schulten 2021).

4. Vor diesem Hintergrund muss allerdings bei der Analyse der Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen hinsichtlich der Einkommensverteilung in der Erwerbsbevölkerung auf die konkrete Architektur der nationalen und auch branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen und Lohnsysteme Bedacht genommen werden. Die Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und Kollektivverträgen hängen von der Beschaffenheit der Institutionen der Lohnfindung (Erga-omnes-Regelungen und Allgemeinverbindlichkeitsbestimmungen etc.), der Stärke und auch der Interessenlage bzw. bevorzugten Strategie der zentralen Akteure (v.a. Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenverbänden) (vgl. Mesch 2020, 19f) sowie der Arbeitsmarktsituation ab (Bosch et al. 2019, 41). So kann vorab schon angenommen werden, dass eine Mindestloohnerhöhung in Kollektivvertragssystemen mit hoher Tarifbindungsrate und detaillierter und differenzierter tariflicher Lohnstruktur tendenziell eine nach oben gerichtete Schubwirkung auf die gesamte Lohnstruktur generiert (Frankreich, tendenziell Deutschland, teilweise Belgien), während diese in nicht kollektivvertraglich gebundenen Betrieben nach Gutdünken des Managements und Maßgabe der zugrunde liegenden Effizienzkriterien (selektiv) an die Beschäftigten weitergegeben wird (ebenda).
5. In Bezug auf die Effekte von gesetzlichen Mindestlöhnen hinsichtlich der Lohnstruktur lässt sich festhalten, dass diese v.a. auf die Lohnverteilung innerhalb des Niedriglohnssektors wirken. Mindestlöhne verringern den Anteil von Niedriglohnbezieher:innen nur geringfügig, wenn diese unterhalb der Niedriglohnschwelle liegen; sie verhindern aber ein Ausfransen der Löhne nach unten. Kollektivverträge haben demgegenüber stärkere Auswirkungen auf die Lohnverteilung um den Medianlohn und damit insgesamt auf die Lohnungleichheit, weil sie Lohngitter (differenzierte Lohnschemata) mit Löhnen bis über den Medianlohn enthalten (Bosch und Weinkopf 2013).

1.6 Typologie der Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen

Bosch et al. (2019, 42f) entwickelten auf Basis ihrer Literaturrecherchen eine Typologie von Wechselwirkungen zwischen Mindestlöhnen und Kollektivverträgen. Die nachfolgend aufgelisteten Typen charakterisieren idealtypische Grenzphänomene und sind somit als Klassifikationskategorien zu Analysezwecken konzipiert, bilden jedoch die Wirklichkeit nicht eins zu eins ab.

Mit dem Typus der *direkten Interaktion* wird eine Situation beschrieben, in der der Abstand des Mindestlohns zu den untersten kollektivvertragli-

chen Lohngruppen nur gering ist und in der die organisationalen Machtresearchourcen der Gewerkschaften begrenzt sind, sodass sie in autonomen Kollektivvertragsverhandlungen keine effektiven branchenübergreifenden Lohnuntergrenzen festsetzen können. Durch institutionelle Stützung des Kollektivvertragssystems in Form von flächendeckenden Allgemeinverbindlichkeitsregelungen kann allerdings eine hohe kollektivvertragliche Deckungsquote erreicht werden. Der gesetzliche Mindestlohn legt eine klare Lohnuntergrenze fest. Aufgrund seines geringen Abstands zu den untersten tariflichen Lohngruppen bewirkt jede Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns eine Verschiebung des gesamten Tarifgefüges nach oben, zumindest bis in die mittleren/hohen Einkommensstufen hinein. Diese enge Koppelung zwischen Mindestlohnsetzung und Kollektivvertragspolitik hat eine hohe Politisierung der Mindestlohnsetzung zur Folge. Frankreich gilt als wichtigstes Beispiel dieses Typus.

Beim Typus der *distanzierten Koexistenz* besteht eine durchwegs große Kluft zwischen der Höhe des gesetzlichen Mindestlohns und den niedrigsten kollektivvertraglichen Lohngruppen, sodass der gesetzliche Mindestlohn für die meisten Arbeitnehmer:innen kaum unmittelbare Bedeutung hat und nur für wenige Beschäftigte ein Garant für die Begrenzung nach unten ist. Dieser Typ ist durch starke Sozialpartnerverbände, eine lange Tradition autonomer und entwickelter Tarifpolitik und eine hohe Tarifbindung, gestützt durch flächendeckende Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen, gekennzeichnet. Die Gewerkschaften sind durch staatliche Organisationshilfen (etwa das sogenannte Gent-System, in dem die Arbeitslosenversicherung über die Gewerkschaften organisiert wird (vgl. Mesch 2020, 20 und 25f)) institutionell und organisatorisch gestärkt, sodass sie im Rahmen der Tarifautonomie für fast alle Beschäftigtengruppen Löhne deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn aushandeln können. Die Mindestlohnsetzung hat somit de facto kaum Auswirkungen auf die Tarifstruktur und verhindert nur ein Ausfransen der Löhne nach unten in jenen wenigen Wirtschaftsbereichen, die nicht kollektivvertraglich erfasst sind. Dieser Typus ist insbesondere in Belgien vorzufinden.

Das Vereinigte Königreich repräsentiert den Typus des *isolierten Mindestlohns*. Dieser zeichnet sich dadurch aus, dass die kollektivvertragliche Abdeckungsrate (aufgrund fehlender Erga-omnes-Regelungen) gering ist bzw. die Tarifbindung sich nur auf wenige Branchen (inklusive öffentlicher Dienst) erstreckt. Abgesehen von den wenigen Branchen mit ausverhandeltem Branchenkollektivvertrag bleibt der gesetzliche Mindestlohn die einzige Arena für Gewerkschaften und Politik, um Einkommenspolitik (zumindest eine definitive Begrenzung der Löhne nach unten) aktiv mitzugestalten. Mangels umfassender Kollektivvertragsabdeckung löst eine Mindestloohnerhöhung in der Lohnstruktur allerdings kaum Wellenbewegungen nach oben aus. Vielmehr obliegt es in der Regel den Einzelunterneh-

men, ob und in welcher Form sie Mindestloohnerhöhungen an die Beschäftigten weitergeben. Dabei spielen betriebswirtschaftliche Effizienzüberlegungen, die von kontextuellen ökonomischen Faktoren (Arbeitsmarktsituation, Fachkräftebedarf, lohnbasiertes Anreizsystem zur Produktivitätssteigerung etc.) beeinflusst werden, die Hauptrolle.

Länder mit *autonomer Tarifpolitik*, in denen die kollektive Lohnsetzung ausschließlich durch Kollektivvertragsverhandlungen erfolgt, weisen Gewerkschaften mit großer autonomer Handlungsmacht und eine hohe kollektivvertragliche Deckungsquote auf. Durch die fast lückenlose kollektivvertragliche Abdeckungsrate kommt den unteren tariflichen Lohngruppen de facto die Funktion des Mindestlohns zu. Gesetzliche Mindestlohnsetzung wird von den beteiligten Sozialpartnern als Angriff auf die Tarifautonomie gesehen und deswegen abgelehnt. Die Gewerkschaften in diesen Ländern (Dänemark, Schweden, Finnland) haben hohe Mitgliederzahlen (gestützt durch das Gent-System), weitreichende strukturelle und institutionelle Machtressourcen und gut entwickelte Mitbestimmungsrechte auf betrieblicher Ebene.

Der *extensive Mindestlohn* ist dann gegeben, wenn ein zumindest ansatzweise differenziertes Mindestlohnregime als partielles funktionales Äquivalent zu einem kollektivvertraglich ausverhandelten Lohngitter etabliert ist. Wenn in einem Land die Sozialpartner schwach sind und die kollektivvertragliche Deckungsquote gering ist, der Staat aber dennoch eine nach Qualifikation differenzierte Lohnstruktur durchsetzen will, dann kann der Mindestlohn differenziert gestaffelt werden. In Ungarn wurden 2006 drei unterschiedlich hohe Mindestlöhne eingeführt, die niedrigste Rate für An- und Ungelernte, die mittlere für Qualifizierte und die höchste für Akademiker:innen. Obwohl der oberste Mindestlohnsatz 2009 wieder abgeschafft wurde und seitdem nur mehr empfehlenden Charakter hat, besteht in Ungarn trotzdem noch ein quasitarifliches Lohn-Grundgerüst, das ein Abrutschen der Löhne nach unten zumindest begrenzt. Ein derartiges System ist allerdings höchst anfällig für eine Politisierung der Lohnpolitik über eine auf kurzfristige politische Nutzeneffekte (Klientelpolitik) ausgegerichtete Gestaltung der Mindestlöhne.

Wie weiter oben erwähnt, treten diese idealtypisch konstruierten Muster der Wechselwirkung zwischen gesetzlicher Mindestlohnsetzung und (umfassender) Kollektivvertragspolitik niemals in Reinform auf; vielmehr sind diese typologischen Zuschreibungen, wenngleich auf theoretischen Überlegungen und empirischen Beobachtungen beruhend, klassifikatorischen Zwecken geschuldet, um ein analytisches Instrumentarium für die weitere tiefere Behandlung empirischen Materials zur Verfügung zu haben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass mehrere Typologien auf das dominante Muster der nationalen Arbeitsbeziehungen in einem Land zutreffen können. Außerdem muss bedacht werden, dass sich die Arbeitsbezie-

hungen in ein und demselben Land branchenweise mitunter sehr stark unterscheiden (Bechter et al. 2012), sodass die Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflohn in einem Land je nach Branche sehr stark divergieren können. Diese Charakteristik trifft insbesondere auf Deutschland zu.

2. Auswahl der Länder für die Untersuchung

Die Länderauswahl wurde im Wesentlichen auf Basis von zwei Hauptkriterien getroffen. Das erste kann als Konzession an den Forschungspragmatismus bezeichnet werden, insofern als für den Zweck der vorliegenden Untersuchung das Auffinden von qualifizierter Sekundärliteratur zu einem Land Voraussetzung für dessen Auswahl war. Zudem sollte das Land eine gewisse kritische Größe überschreiten. Zweitens sollte jede der sechs verschiedenen idealtypischen Ländergruppen gemäß der von Eurofound (2018) ausgearbeiteten Klassifikationen der Systeme der Arbeitsbeziehungen – in Erweiterung der Typologie Vissers (2009) – durch zumindest ein Land repräsentiert werden.

Die Ländergruppe „*Sozialpartnerschaft*“ umfasst in dieser Typologie (Eurofound 2018, 35f) vier zentral- und westeuropäische Mitgliedsstaaten (Österreich, Belgien, Luxemburg und Niederlande). Die Ländergruppe „*organisierter Korporatismus*“ besteht aus den nordischen Ländern und Deutschland. Da die nordischen Länder keinen gesetzlichen Mindestlohn anwenden, vertritt Deutschland diese Ländergruppe als einziger Repräsentant in der Untersuchung.⁸

Frankreich, Italien, Portugal, Slowenien und Spanien bilden die Ländergruppe „*staatszentrierte verbandsgestützte Governance*“. Diese ist durch etablierte und gut in den zwei- und dreiseitigen Sozialdialog eingebundene Sozialpartnerverbände, wenig koordinierte Kollektivvertragssysteme, relativ mitgliederschwache Gewerkschaften und ein hohes Ausmaß an Staatsinterventionismus gekennzeichnet.

Kroatien, die Slowakei und Ungarn werden in der Ländergruppe „*unternehmenszentrierte Governance*“ zusammengefasst. Während die Verbandsdichte in diesen Ländern gering, das Kollektivvertragssystem lückig und unkoordiniert und die Tarifbindungsrate dementsprechend niedrig

⁸ Deutschland wurde in diese Ländergruppe aufgenommen, weil es ebenso wie die nordischen Länder zumindest in institutioneller Hinsicht eine ausgeprägte Stabilität korporatistischer Strukturen sowohl auf überbetrieblicher als auch betrieblicher (extensive Mitbestimmung!) Ebene aufweist, wenngleich die gewerkschaftliche Organisationsdichte und die tarifvertragliche Abdeckungsrate nicht mit jenen der nordischen Länder mithalten können (vgl. Eurofound 2018, 38f).

ist, spielt der Staat eine wichtige Rolle bei der Festsetzung des Mindestlohns.

Die Ländergruppe „*voluntaristische verbandsgestützte Governance*“ umfasst eine Reihe von sogenannten Transformationsländern mit stark wirtschaftsliberaler Ausrichtung sowie Griechenland, Malta, Irland und Zypern. Die Gewerkschaften in diesen Ländern sind vergleichsweise schwach, die Arbeitgeber:innenorganisationen hingegen deutlich besser organisiert. Nichtsdestoweniger werden Kollektivverträge – wenn überhaupt – meist auf betrieblicher Ebene und weitgehend unkoordiniert abgeschlossen.

Schließlich identifiziert Eurofound (2018) noch die Ländergruppe „*markt-orientierte Governance*“ mit den EU-Mitgliedsländern Estland und Polen. Auch diese Länder sind durch schwache Verbände auf Arbeitnehmer:innen- und Arbeitgeber:innenseite und eine lückenhafte und dezentralisierte Kollektivvertragslandschaft gekennzeichnet. Der Staat hält sich in diesen Ländern von der Kollektivvertragspolitik fern, greift aber indirekt über die Mindestlohnsetzung ein.

3. Vergleichende Analyse der Länder

In diesem Abschnitt sollen die Ergebnisse der Länderuntersuchungen systematisch vergleichend zusammengeführt werden. In analytischer Hinsicht werden dabei drei thematische Fragestellungen voneinander unterschieden. Der erste Themenbereich handelt von den Akteuren, Institutionen und Prozessen der Mindestlohnsetzung. Die zweite Fragestellung bezieht sich auf die Governance-Funktion des gesetzlichen Mindestlohns für die untersuchten Länder, also die Funktion der Mindestlohnsetzung im Ensemble der Regulierung der Arbeitsbeziehungen und der Lohnpolitik insgesamt. Drittens werden in diesem Abschnitt die komplexen Wechselwirkungen zwischen der Mindestlohnsetzung und der Kollektivvertragspolitik verhandelt. Damit rücken die Rolle der Gewerkschaften im Prozess der Mindestlohnsetzung sowie die fördernden und hemmenden Faktoren dafür, dass die Mindestlohnfestsetzung zu einer institutionellen Machtressource für Gewerkschaften wird, ins Blickfeld der Untersuchung. Berücksichtigung findet dabei insbesondere der Zusammenhang zwischen staatlichem Handeln (Governance) und (institutionellen) gewerkschaftlichen Ressourcen.

3.1 Art der Mindestlohnsetzung: Akteure, Institutionen, Prozesse

Wie in Kapitel 2.2 ausgeführt, werden in Bezug auf die Regeln zur Anpassung der Mindestlöhne mehrere idealtypische Modelle unterschieden (Schulten 2014, 10f). Das *Indexierungsmodell*, das *Verhandlungsmodell*, das *Konsultationsmodell* und das *unilaterale Entscheidungsmodell*.

Die Länder Belgien und Niederlande, die hinsichtlich der klassifikatorischen Typologie der Arbeitsbeziehungen der Ländergruppe „*Sozialpartnerschaft*“ zugeordnet werden können, unterscheiden sich in den Mechanismen der Anpassung des Mindestlohns voneinander. Zwar kennen beide Länder ein Indexierungsverfahren, in Belgien wird dieses jedoch regelmäßig (alle zwei Jahre) durch zusätzliche von den Sozialpartnern verhandelte Anpassungen ergänzt. Diese auszuhandelnden Erhöhungen des Mindestlohns werden allerdings von der sogenannten gesetzlichen Lohnregel begrenzt, welche auf Basis von Prognosen über die Arbeitskosten der Nachbarländer kalkuliert wird, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit belgischer Unternehmen gegenüber Konkurrenten aus dem benachbarten Ausland nicht zu gefährden. Das belgische System der Mindestlohanpassung kann also als Mischform aus Indexierungs- und eingeschränktem Verhandlungsmodell betrachtet werden (Schulten und Müller 2020, 24; Vandaele 2019, 53; van Herreweghe et al. 2020). In den Niederlanden hingegen wird die Mindestlohanpassung hauptsächlich mittels eines Indexierungsmechanismus vollzogen, der sich jedoch an den aktuellen Kollektivvertragsabschlüssen und den für das nächste Jahr prognostizierten Lohnveränderungen orientiert; somit sind die Sozialpartner indirekt über die vorgelagerten Tarifabschlüsse an der Höhe der Anpassung des Mindestlohns beteiligt. Zusätzlich hätten die Behörden in den Niederlanden noch die Möglichkeit der außerordentlichen „politischen“ Anpassung des Mindestlohns an die Entwicklung der Istlöhne, wovon diese allerdings seit den 1980er Jahren aus Gründen der Austeritätspolitik nicht mehr Gebrauch gemacht haben (Eurofound 2021, 19; van het Kaar und van der Graaf 2021). Interessant erscheint in beiden Fällen, v.a. in den Niederlanden, dass in diesen Ländern mit hochentwickelten Systemen der Sozialpartnerschaft die Verhandlungs- und Gestaltungskapazitäten der Sozialpartner nur eingeschränkt genutzt werden, um den Mindestlohn festzulegen.

Stärker als zumindest die Niederlande setzt Deutschland, der Ländergruppe des „*organisierten Korporatismus*“ zugehörig, auf die Verankerung der Sozialpartner im Prozess der Mindestlohnsetzung. Die für die jährliche Festlegung des Mindestlohns zuständige Mindestlohnkommission wird ausschließlich von den Sozialpartnern beschickt, und die Mindestlohnsetzung orientiert sich primär an den rezenten Tarifabschlüssen, welche die Sozialpartner autonom ausverhandelt haben. Der Staat kann zwar die Zustimmung zu den Verhandlungsergebnissen der Mindestlohnkommission verweigern, aktiv mitgestalten kann er jedoch nicht. Die Tradition der Tarifautonomie spiegelt sich somit auch in der Mindestlohnpolitik wider und wird dadurch, ebenso wie die Tarifvertragsparteien selbst, grundsätzlich gestärkt (Eurofound 2021, 20; Bosch et al. 2019, 16f; Aranea und Krämer 2021).

In Frankreich, das wie Portugal und Spanien der Ländergruppe der

„*staatszentrierten verbandsgestützten Governance*“ zuzuordnen ist, kommen ebenfalls mehrere Anpassungsmechanismen zur Anwendung. Erstens wird ein indexbasierter Anpassungsprozess ausgelöst, sobald sich der sogenannte Verbraucherpreisindex seit der letzten indexbasierten Erhöhung des Mindestlohns (SMIC) um 2% erhöht hat. Zweitens wird der SMIC jedes Jahr am 1. Jänner analog zur Entwicklung des Grundlohns der manuellen Arbeiter:innen valorisiert. Zusätzlich besteht noch die Möglichkeit der Regierung, darüber hinausgehende außergewöhnliche („politische“) Anpassungen vorzunehmen, die in den letzten zwei Jahrzehnten allerdings nicht genützt wurde. Bevor der SMIC auf dem Verordnungsweg angepasst wird, muss die Regierung dazu noch die dreiseitige Tarifkommission konsultieren und sich mit einer unabhängigen Expert:innenkommission beraten. Einigt sich die Tarifkommission nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag zur Mindestlohnanpassung, trifft die Regierung diese Entscheidung unilateral. Die SMIC-Anpassung in Frankreich ist demnach ein vergleichsweise komplexer Prozess, der mehrere Anpassungsmodelle (zumindest das Index- und das Konsultationsmodell) kombiniert (Schulten und Müller 2020, 56; Mesch 2015b, 296; Teissier et al. 2021).

Nur ein Anpassungsmodell, nämlich jenes der Konsultation der Sozialpartner, kommt in Portugal zur Anwendung. Hier muss der Ständige Ausschuss für Soziale Interessenabstimmung (CPCS), in dem die relevanten Sozialpartnerverbände vertreten sind, konsultiert werden, bevor der Ministerrat jedes Jahr per Verordnung den garantierten monatlichen Mindestlohn festsetzt. Bei der Mindestlohnsetzung werden i.d.R. bestimmte Wirtschafts- und Sozialindikatoren berücksichtigt (Molina 2021a; Schulten und Müller 2020, 108).

Ähnlich ist die Situation in Spanien, wobei die Konsultation der Sozialpartner hier nicht verpflichtend vorgeschrieben ist, sondern aus einer freiwilligen und üblichen Praxis heraus erfolgt. Insofern hat das spanische Modell Züge des Unilateralismus; insbesondere in der Zeit der Wirtschafts- und Finanzkrise und den Folgejahren bis 2017 wurde von jeglicher Konsultation abgesehen. Unabhängig davon, ob Konsultationen durchgeführt werden oder nicht, legt das Arbeitsministerium jedes Jahr per „königlicher Verordnung“ die Mindestlohnrate fest. Dabei müssen allerdings eine Reihe von im Arbeitsgesetzbuch taxativ aufgezählten ökonomischen Kennzahlen Berücksichtigung finden (Schulten und Müller 2020, 124; Molina 2021b).

Ungarn als Vertreter der Ländergruppe der – in Hinblick auf die Organisation der Arbeitsbeziehungen – „*unternehmenszentrierten Governance*“ weist de facto einen tendenziell unilateralen Zugang in der Mindestlohnsetzung auf. Der Mindestlohn wird jährlich von der Regierung per Verordnung erlassen. Zwar sind dem Erlass in formaler Hinsicht zwei Konsultationsverfahren vorgelagert, wobei in erster Instanz das dreiseitige Perma-

nente Konsultationsforum der Privatwirtschaft und Regierung (VKF) und in zweiter Instanz der Nationale Wirtschafts- und Sozialrat (NGTT) befasst wird. Beide Gremien haben allerdings nur beratende Funktion, sodass es letztlich allein der Regierung obliegt, über die Mindestlohnanpassung zu entscheiden. In klassifikatorischer Hinsicht kommen in Ungarn bei der Mindestlohnsetzung vorzugsweise das unilaterale Entscheidungsmodell und eingeschränkt das Konsultationsmodell zur Geltung (Matheika et al. 2021; Neumann und Tóth 2018).

In Griechenland, das der Ländergruppe der „*voluntaristisch verbandsgestützten Governance*“ zugerechnet wird, wurde im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise das Mindestlohnsystem 2012 komplett umgebaut. Ursprünglich im Rahmen von nationalen Kollektivverträgen vereinbart, erfolgt die Mindestlohnanpassung nunmehr unilateral per Verordnung durch die Regierung. Davor muss allerdings ein langwieriger Konsultationsprozess durchlaufen werden, der Vertreter:innen der Sozialpartner und Expert:innen einbezieht. Seit 2018 wird dieser Konsultationsprozess von einem Dreipersonenkomitee koordiniert, das ausschließlich von Behörden besetzt wird. Empfehlungen, die aus diesen Konsultationsprozessen resultieren, sowie grundlegende Wirtschaftskennzahlen fließen in die Entscheidung der Regierung ein, die die jährliche Mindestlohnanpassung jedoch letztlich unilateral festsetzt. In Griechenland wurde also eine sozialpartnerschaftliche Verhandlungslösung von einem stark unilateral geprägten Konsultationsmodell abgelöst (Molina 2021a; Schulten und Müller 2020, 68f; Georgiadou 2021).

In Polen schließlich, welches der Ländergruppe der „*marktorientierten Governance*“ zugerechnet werden kann, wird der gesetzliche Mindestlohn ebenfalls einmal im Jahr neu festgesetzt. Die Regierung hat bis zum 15. Juni jedes Jahres Zeit, einen Vorschlag für die Erhöhung des Mindestlohns auszuarbeiten, der in der Folge zu Konsultationszwecken an den dreiseitigen Rat des Sozialen Dialogs übermittelt wird. Auch dieses Konsultationsmodell ist stark autokratisch bzw. dezisionistisch überformt, der faktische Einfluss der Konsultation ist gering, sodass die Letztentscheidung allein bei der Regierung verbleibt (Polakowski 2018, 10f; Schulten und Müller 2020, 104).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass jene Länder mit traditionell starker Einbindung der Sozialpartner in die makroökonomische Governance (Sozialpartnerschaftsmodell und entwickelter Korporatismus), wie Belgien, die Niederlande und Deutschland, die Sozialpartnerverbände auch im Prozess der Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns am stärksten involvieren – sei es über direkte bilaterale Verhandlungen der Sozialpartner mit verbindlichem Charakter oder verbindliche Konsultationsmechanismen. In den südlichen Ländern mit stark etatistischen Traditionen im Bereich der Arbeitsbeziehungen (Frankreich, Portugal, Spa-

nien) werden die Sozialpartner i.d.R. ebenso in den Prozess der Mindestlohngestaltung einbezogen, wenngleich tendenziell weniger systematisch und substantiell; in diesen Ländern ist verbreitet ein Konsultationsmechanismus vorzufinden, dessen Ergebnisse als Empfehlungen, nicht jedoch als verbindliche Vorgaben zu betrachten sind. In den Ländern mit schwach ausgeprägten bzw. prononciert dezentralisierten Strukturen der Arbeitsbeziehungen (Ungarn, Griechenland, Polen) besteht ein hauptsächlich formaler Konsultationsmechanismus, bei dem die Sozialpartner zwar Stellungnahmen abgeben und Vorschläge artikulieren können, die Entscheidungsbefugnis letztendlich aber bei den Regierungen bzw. Administrationen verbleibt und diese von ihrer Befugnis der unilateralen Entscheidung auch tatsächlich regelmäßig Gebrauch machen.

Tabelle 4 veranschaulicht den Grad der Einbindung der Sozialpartner in den Prozess der Mindestlohnsetzung sowie das dominante Modell der Mindestlohnanpassung für alle untersuchten Länder.

Tabelle 4: Stärke der Einbindung der Sozialpartner in Mindestlohnsetzung, dominantes Modell der Mindestlohnanpassung, Existenz „neutraler“ Expert:innengremien und Art der Mindestlöhne

Land (Arbeitsbeziehungs-Ländergruppe)	Involvierung der SP in Mindestlohnsetzung	Dominantes Modell der Mindestlohnanpassung	Existenz von „neutralen“ Expert:innengremien	Art des Mindestlohns
Belgien (Sozialpartnerschaft)	stark	Indexierung + Verhandlung	nein	differenziert (nach Alter und Beschäftigungsdauer)
Niederlande (Sozialpartnerschaft)	mittel	Indexierung	nein	differenziert (nach Alter)
Deutschland (organisierter Korporatismus)	stark	Verhandlung + Quasi-indexierung	nein	generell
Frankreich (staatszentrierte verbands-gestützte Governance)	mittel	Indexierung + substantielle Konsultation	ja	generell
Portugal (staatszentrierte verbands-gestützte Governance)	mittel	substantielle Konsultation	nein	differenziert (nach Ausbildungsstand und Einsatzfähigkeit)
Spanien (staatszentrierte verbands-gestützte Governance)	mittel/schwach	unilaterale Entscheidung + freiwillige, substantielle Konsultation	nein	generell
Ungarn (unternehmenszentrierte Governance)	mittel/schwach	unilaterale Entscheidung + formale Konsultation	nein	differenziert (nach formaler Ausbildung)
Griechenland (voluntaristische verbands-gestützte Governance)	schwach	unilaterale Entscheidung + eingeschränkte, formale Konsultation	nein	generell (differenziert nach Alter von 2012 bis 2019)
Polen (marktorientierte Governance)	schwach	unilaterale Entscheidung + eingeschränkte, formale Konsultation	nein	differenziert (nach Art des Arbeitsvertrags)

Quelle: eigene FORBA-Erhebungen.

Tabelle 4 beinhaltet auch Informationen darüber, ob es in den untersuchten Ländern neben den Regierungsbehörden und den Sozialpartnern auch „neutrale“ Expert:innengremien als eigenständige Institutionen gibt, die den relevanten Akteuren der Entscheidungsfindung im Mindestlohnanpassungsprozess beratend zur Seite stehen (und allenfalls verpflichtend konsultiert werden müssen). Dies ist von den untersuchten Ländern nur in Frankreich der Fall, wo die Regierung im Vorfeld der Entscheidung über die Mindestlohnsetzung noch eine unabhängige Expert:innenkommission konsultieren muss, die einen jährlichen Bericht zu den Auswirkungen des Mindestlohns ausarbeitet und konkrete Empfehlungen zur Anpassung des SMIC abgibt (Vincent 2014, 6; Mesch 2015b, 296). Expert:innen werden zwar auch in anderen Ländern in die Entscheidungsfindung bezüglich der festzusetzenden Mindestlohnhöhe einbezogen, nicht jedoch in der Form eigenständiger Gremien.

Schließlich enthält Tabelle 4 noch Informationen über die Art des Mindestlohns in den jeweiligen Ländern, wobei diesbezüglich unterschieden wird, ob ein generell für alle unselbstständig Beschäftigten (zumindest im privaten Sektor) gültiger Mindestlohnsatz besteht oder je unterschiedliche Sätze für bestimmte Beschäftigtengruppen eingeführt wurden.

Während in Deutschland, Frankreich, Spanien und (seit 2020) Griechenland ein für alle Beschäftigtengruppen einheitlicher und generell gültiger Mindestlohn besteht, der allenfalls Auszubildende oder am Rand des offiziellen Arbeitsmarkts stehende Personen aus seinem Geltungsbereich ausschließt, weisen alle anderen untersuchten Länder nach je unterschiedlichen Kriterien differenzierte Mindestlohnsätze auf (vgl. Schulten und Müller 2020). In Belgien etwa gilt der nationale Mindestlohnsatz für alle Arbeitnehmer:innen über 17 Jahre, während 17-Jährige Anspruch auf nur 76% des Erwachsenenmindestlohnsatzes haben und unter 17-Jährige auf 70% dieses Satzes. Allerdings sieht das belgische Mindestlohnregime auch Abweichungen nach oben vor, abhängig vom Alter der Beschäftigten und der Beschäftigungsdauer (van Herreweghe et al. 2020).

In den Niederlanden gilt der Mindestlohnsatz nur für erwachsene Arbeitnehmer:innen über 20 Jahre. Für die jüngeren Arbeitskräfte bis 20 Jahre gelten abgestufte Lohnsätze in Höhe von Prozentsätzen des Erwachsenenmindestlohnsatzes von nur 30% für 15-jährige Beschäftigte bis 80% für 20-Jährige. Diese altersabhängige Differenzierung wird allerdings in den Niederlanden heftig debattiert und von den Gewerkschaften als diskriminierend angesehen (de Beer et al. 2017, 13; Schulten und Müller 2020, 103).

Portugals Mindestlohnregime differenziert nicht nach Alter, sondern nach den Kriterien des Ausbildungsstands und der realen Einsatzfähigkeit der jeweiligen Arbeitskraft. In Ausbildung befindliche Arbeitnehmer:innen und aufgrund von Behinderungen eingeschränkt einsetzbare Arbeitskräfte

haben Anspruch auf nur 20–50% des Standardmindestlohnsatzes (Molina 2021a; Schulten und Müller 2020, 108).

Ungarn differenziert seinen Mindestlohn seit 2006 anhand des Kriteriums der formalen Ausbildung. Höherqualifizierte Beschäftigte und Akademiker:innen genießen die Vorzüge eines separaten Mindestlohnsatzes, der etwa 30% über dem Standardsatz angesetzt ist (Schulten und Müller 2020, 72; Matheika et al. 2021).

In Polen gibt es seit 2017 bemerkenswerterweise einen separaten Mindestlohnsatz für bestimmte Arbeitsverträge, die dem Zivilrecht (statt dem Arbeitsrecht) unterliegen und kein Standardarbeitsverhältnis begründen. Sinn und Zweck dieses separaten Mindestlohnsatzes, dessen Höhe jene des Standardmindestlohnsatzes etwas übersteigt, liegt darin, diverse Formen atypischer Arbeitsverträge zur Umgehung des Arbeitsrechts und Arbeitnehmer:innenschutz zu verteuern und damit weniger attraktiv für die faktische Arbeitgeberin, den faktischen Arbeitgeber zu machen. In diesem Fall schließt der Mindestlohn also atypisch Beschäftigte in seinen Geltungsbereich ein mit dem Ziel, Arbeitsvertragskonstruktionen zur Umgehung eines Normalarbeitsverhältnisses so weit zu verteuern, dass diese in ein reguläres Standardarbeitsverhältnis umgewandelt werden (Schulten und Müller 2020, 104).

3.2 Governance-Funktionen der Mindestlohnsetzung

In der Einführung dieses Beitrags wurde bereits ausgeführt, dass die Rolle und Funktion des gesetzlichen Mindestlohns je nach rechtlich-institutioneller Verfasstheit der Arbeitsbeziehungen eines Landes, der Stärke der Sozialpartner und hier insbesondere der Gewerkschaften, der sozial- und wirtschaftspolitischen Agenda der Regierung und der dynamischen Veränderungsprozesse über die Zeitläufte stark divergieren und sich auch verändern können. In den untersuchten Ländern Mittel- und Westeuropas mit ausgeprägter korporatistischer Tradition und Sozialpartnereinbindung in allen wichtigen Angelegenheiten die Wirtschafts- und Sozialpolitik betreffend erfolgte die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns vor dem Hintergrund hochentwickelter überbetrieblicher Kollektivvertragssysteme und mehr oder minder staatlich gestützter Sozialpartnerverbände. Dies trifft insbesondere auf Belgien, die Niederlande und Frankreich zu, während in Deutschland der gesetzliche Mindestlohn im Kontext und Gefolge einer zunehmenden Erosion bestehender Kollektivvertragsstrukturen beschlossen wurde. In diesen Ländern ist die Einführung des Mindestlohns hauptsächlich an die Erwartung geknüpft, dass Löhne auch in jenen Wirtschaftsbereichen des Niedriglohnsektors armutsfest ausgestaltet werden, die nicht kollektivvertraglich geregelt sind oder in denen die Sozialpartner es nicht vermögen, in den unteren Lohngruppen armutsfeste Löhne auszuverhandeln.

Ungeachtet dieser Gemeinsamkeit unterscheiden sich diese vier Länder jedoch durchaus erheblich in der konkreten Ausgestaltung der Mindestlohnpolitik. In Frankreich etwa haben es die Sozialpartner zusammen mit den Regierungen über Jahrzehnte bis heute geschafft, relativ hohe Mindestlohnsätze festzulegen, sodass der Abstand des Mindestlohns zu den untersten kollektivvertraglichen Lohngruppen nur gering ist und dadurch eine Mindestlohnerhöhung i.d.R. im ganzen Tarifgefüge einer Branche eine Schubwirkung nach oben auslöst. Gemäß der etatistischen Tradition Frankreichs wirkt die politische Entscheidung über die Höhe der Mindestlohnsetzung somit in die grundsätzlich autonome Sphäre der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsprozesse hinein (Mesch 2015b, 294f).

In Belgien hingegen gibt es keine Absichten der Regierung, über die Mindestlohnpolitik auch die Kollektivvertragspolitik zu gestalten. Hier hat die Setzung der Mindestlöhne den primären Zweck, ein Ausfransen der Löhne nach unten in einzelnen Wirtschaftsbereichen (ohne kollektivvertragliche Abdeckung) zu verhindern. Der Mindestlohn erfüllt in Belgien also v.a. eine sozialpolitische Funktion. Da das durchschnittliche Lohnniveau Belgiens hoch und der gesetzliche Mindestlohn vergleichsweise niedrig angesetzt ist und Letzterer über die Jahre mit den meisten Tariflöhnen nicht mehr Schritt halten konnte, entfaltete der Mindestlohn in einigen wenigen Niedriglohnbranchen allerdings eine Sogwirkung nach unten, sodass die Gewerkschaften in den vergangenen Jahren für eine signifikante Erhöhung des Mindestlohns plädierten (Schulten und Müller 2020, 27).

In den Niederlanden mit ihrem stark segmentierten Arbeitsmarkt spielt der Mindestlohn in den meisten Branchen – jenen mit starker Sozialpartnerpräsenz und flächendeckenden Kollektivverträgen – kaum eine Rolle, weil hier der Abstand zwischen der Lohnhöhe für die niedrigsten Lohngruppen und dem Mindestlohn zu groß ist. Im seit Jahrzehnten quantitativ immer bedeutsamer werdenden Niedriglohnsektor, welcher von den neoliberal geprägten Regierungen seit den 1990er Jahren forciert wird, um Beschäftigung auch unter den niedrig qualifizierten Arbeitskräften zu sichern, haben sich die unteren Lohngruppen dem Niveau des Mindestlohns allerdings angeglichen. In diesem Segment haben es die Arbeitgeber:innen verstanden, die relative Schwäche der Gewerkschaften und deren zunehmende Fragmentierung auszunützen, um Niedriglöhne (und damit Beschäftigung) zu erhalten. Die Regierungen der letzten Jahrzehnte haben diese innovationshemmende Niedriglohnstrategie insofern gestützt, als sie auf die Möglichkeit der außerordentlichen Anpassung des Mindestlohns (etwa als Reaktion auf die Lohndrift) stets verzichtet haben (Been und Keune 2019; de Beer et al. 2017, 40f; Wagner 2014, 24).

Deutschland stellt einen Sonderfall dar, da hier der gesetzliche Mindestlohn lange Zeit als unvereinbar mit dem Prinzip der Tarifautonomie der Sozialpartner galt und dieser erst 2015 eingeführt wurde, nachdem klar ge-

worden war, dass die Tarifeinheit in vielen Branchen nicht mehr gegeben war und die Sozialpartner ihre integrative Kraft verloren hatten. Ziel war es primär, dem Fallen der Löhne im immer größer werdenden Niedriglohnssektor Einhalt zu gebieten, was auch gelang, als mit der Einführung des Mindestlohns etwa 15% aller unselbstständig Beschäftigten in Deutschland auf einen Schlag höhere Stundenlöhne erhielten. In Deutschland war es die allmähliche Einsicht auch innerhalb der konservativen Parteien, dass durch die fortschreitende Aushöhlung des Tarifsystems und die zunehmende Spreizung der Einkommensstruktur eine Verschärfung der sozialen Frage drohte, was mit der Setzung von definitiven Einkommensuntergrenzen und v.a. auch der Stärkung der Tarifautonomie der Sozialpartner im Prozess der Mindestlohnsetzung vorerst aufgefangen wurde (Schulten und Müller 2020, 60; Bosch et al. 2019, 1; Dribbusch und Birke 2019). Mit dem geplanten Mindestloohnerhöhungsgesetz der aktuellen Regierung, das den gesetzlichen Mindestlohn mit 1. Oktober 2022 auf zwölf Euro pro Stunde erhöhen soll, würde Deutschland „zu einem Vorreiter für die Durchsetzung angemessener Mindestlöhne in Europa“ (Lübker und Schulten 2022, 18) avancieren.

In Spanien war die Mindestlohnpolitik in den letzten Jahrzehnten eher uneinheitlich und in hohem Maß von der jeweiligen Regierungszusammensetzung abhängig. Während die konservativ geführten Regierungen die Mindestlohnpolitik nicht zu einem Teil der generellen Tarifpolitik werden lassen und Mindestlöhne v.a. als Instrument zur Verhinderung von Armutslöhnen nützen wollten, hat die aktuelle sozialdemokratisch geführte Regierung das Konsultationsverfahren im Prozess der Mindestlohnsetzung wieder etabliert und ist derzeit bestrebt, die Mindestlöhne bis 2024 auf das Niveau von 60% des nationalen Durchschnittslohns anzuheben. Dies würde implizieren, dass in den unteren und mittleren Lohnstufen vieler Branchen eine breite Lohndynamik angestoßen und gemäß keynesianischer Lehre die Kaufkraft einer großen Anzahl von Beschäftigten gestärkt würde. Durch das relativ umfassende Kollektivvertragssystem Spaniens würde die Lohndynamik vermutlich ziemlich stark und weitreichend ausfallen (Molina 2021a; Molina 2021b).

Wie in Spanien war die Mindestlohnpolitik in Portugal je nach Zusammensetzung der Regierung starken Schwankungen unterworfen. Die gesetzlichen Mindestlöhne in Portugal haben aufgrund des extrem niedrigen Lohnniveaus unmittelbare Auswirkungen auf die Einkommenssituation vieler Beschäftigter, obwohl die Mindestlöhne auch dort außerordentlich niedrig angesetzt sind. Während der Wirtschafts- und Schuldenkrise 2008f und im Windschatten des Diktats des von der Troika auferlegten Memorandum of Understanding (MoU) nutzte die damalige Mitte-rechts-Regierung die Gelegenheit, das relativ umfassende Kollektivvertragssystem Portugals erheblich zu schwächen. Auch wenn nach 2014 die meisten

dieser Maßnahmen wieder rückgängig gemacht wurden, konnte die kollektivvertragliche Abdeckungsrate früherer Zeiten nicht mehr erreicht werden. Zudem blieb das Lohnniveau in Portugal sehr niedrig. Aus diesem Grund versucht das sozialdemokratische Kabinett Cøsta seit 2015, den gesetzlichen Mindestlohn signifikant zu erhöhen, um das Lohngefüge Portugals insgesamt anzuheben (Adam 2019, 545f; Naumann 2017; Naumann 2018; Perista et al. 2021).

Ungarn erlebte in den letzten 20 Jahren eine vorwiegend durch politische Erwägungen determinierte voluntaristische Mindestlohnpolitik. Aufgrund der relativen Schwäche der Sozialpartner und der geringen Abdeckungsrate der Kollektivverträge kommt dem gesetzlichen Mindestlohn in Ungarn eine große soziale Bedeutung zu, da dieser oft die einzig wirksame Lohnuntergrenze bildet. Die Fidesz-geführten Regierungen unter Victor Orbán kombinierten dabei die Strategie der Marginalisierung der Sozialpartner, v.a. deren Entmachtung in wichtigen dreiseitigen Konsultationsgremien, mit der Instrumentalisierung der Mindestlohnpolitik für parteipolitische Zwecke im Sinn einer „Teile und herrsche“-Besänftigungspolitik. Die Mindestlohnsetzung erfolgt demnach vorwiegend nach Maßgabe parteipolitischer Nützlichkeitsabwägungen, insbesondere im Vorfeld wichtiger politischer Wahlen (Neumann und Tóth 2018; Matheika et al. 2021; Németh und Girndt 2021).

In Griechenland wurde der von den Sozialpartnern auf nationaler Ebene frei vereinbarte Mindestlohn 2012 auf Druck der Troika unilateral von der Regierung festgelegt, und zwar auf einem um 22% niedrigeren Niveau als zuvor. Diese Regelung der unilateralen Festsetzung (mit Sozialpartnerkonsultation) wurde in der Folge verstetigt. Gleichzeitig wurde das bestehende umfassende Kollektivvertragssystem zerschlagen, sodass die kollektivvertragliche Deckungsquote von fast 100% auf gut ein Viertel fiel. Aus Sicht der europäischen Finanzinstitutionen und der damaligen konservativen Regierung bestand der Zweck dieser Maßnahmen darin, im Sinn der Austeritätspolitik die Unternehmen von Arbeitskosten zu entlasten und den Arbeitsmarkt möglichst zu flexibilisieren. Auch nach Auslaufen der Strukturreformprogramme fiel die Erhöhung des Mindestlohns so bescheiden aus, dass er kaum eine Ankerfunktion für Verbandskollektivverträge, sofern noch vorhanden, einnehmen konnte und kann (Schulten und Müller 2020, 68f; Georgiadou 2021; Vogiatzoglou 2018).

Polen schließlich erlebte nach der Wende 1989 eine radikale marktwirtschaftliche Transformation. Die neoliberale Politik der Regierungen ab den 1990er Jahren lockte mittels Niedrigsteuerpolitik ausländische Investitionen ins Land, schwächte die Arbeitnehmer:innenrechte, hohlte das Kollektivvertragssystem systematisch aus und flexibilisierte den Arbeitsmarkt. Dabei spielte auch die Gewerkschaft „Solidarität“ eine wesentliche Rolle, da sie aufgrund der Erfahrungen mit dem real existierenden Sozia-

lismus etwa die zentralisierte Lohnfestsetzung der kommunistischen Ära (mit der Folge der Nivellierung der Löhne zulasten der qualifizierten Beschäftigten) ablehnte und die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen auf die Betriebsebene forderte (vgl. Mesch 2009). Der 2002 eingeführte gesetzliche Mindestlohn setzte wegen seiner geringen Höhe nur eine unzureichende Grenze der Lohnniveaus nach unten. Zunehmend prekäre Arbeitsverhältnisse und niedrige Löhne steigerten die Unzufriedenheit der Bevölkerung, sodass die rechtskonservative Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) 2015 mit sozialpopulistischer Rhetorik die Parlamentswahlen gewann. Tatsächlich erhöhte die PiS-geführte Regierung den Mindestlohn, verfolgte aber eine prononciert „etatistische“ Politik des Ausschlusses der Sozialpartner von den Entscheidungsfindungsprozessen. Bis dato zeichnet sich die PiS dadurch aus, mehr oder weniger autokratisch sozialpopulistische Maßnahmen zu verkünden und auch teilweise durchzuführen, ohne auf Interessen zivilgesellschaftlicher Organisationen und rechtsstaatliche Prinzipien allzu große Rücksicht zu nehmen (Schulten und Müller 2020, 104; Polakowski 2018; Bernaciak 2018).

Tabelle 5 fasst die wichtigsten Funktionen der Mindestlohnsetzung in Hin-

Tabelle 5: Funktionen der Mindestlohnsetzung

Land (Arbeitsbeziehungs-Ländergruppe)	Primäre Funktion der Mindestlohnpolitik
Belgien (Sozialpartnerschaft)	sozial- und einkommenspolitische Funktion zur Verhinderung des Ausfransens der Löhnen nach unten
Niederlande (Sozialpartnerschaft)	neoliberal inspirierte, moderate Gestaltung der Mindestlöhne zur Erhaltung des an Bedeutung gewinnenden Niedriglohnssektors
Deutschland (organisierter Korporatismus)	verspätete Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zur Verhinderung der Verbreitung von Armutslöhnen und Stärkung der Tarifparteien
Frankreich (staatszentrierte verbands-gestützte Governance)	etatistische Gestaltung der Kollektivvertragspolitik durch Setzung von die Lohn-dynamik stimulierenden, relativ hohen gesetzlichen Mindestlöhnen
Portugal (staatszentrierte verbands-gestützte Governance)	Wechsel der Mindestlohnpolitiken mit dem Wechsel von Regierungskonstellationen; Streben der aktuellen sozialdemokratischen Regierung, über Erhöhung des niedrigen Mindestlohns das gesamte Lohngefüge anzuheben
Spanien (staatszentrierte verbands-gestützte Governance)	Wechsel der Mindestlohnpolitiken mit dem Wechsel von Regierungskonstellationen; Streben der aktuellen sozialdemokratischen Regierung, über Erhöhung des niedrigen Mindestlohns das gesamte Lohngefüge anzuheben
Ungarn (unternehmenszentrierte Governance)	voluntaristische und klientelistische "Teile und herrsche"-Mindestlohnpolitik bei gleichzeitiger Marginalisierung der Sozialpartner, v.a. der Gewerkschaften
Griechenland (voluntaristische verbands-gestützte Governance)	weitgehende Zerschlagung des Systems der autonomen Setzung des Mindestlohns durch Sozialpartner und des Kollektivvertragssystems während der Finanz- und Schuldenkrise; Mindestlohn hat kaum mehr Ankerfunktion für Tariflöhne
Polen (marktorientierte Governance)	schleichende Diskreditierung der neoliberalen Agenda aufgrund stagnierender Löhne und mangelnder Sozialleistungen ermöglichte ab 2015 sozialpopulistische, autokratische Gestaltung der Mindestlohnpolitik durch PiS bei gleichzeitiger Marginalisierung der Sozialpartner

Quelle: eigene FORBA-Erhebungen.

blick auf die Governance jedes einzelnen der untersuchten Länder nochmals zusammen.

3.3 Die Mindestlohnsetzung als (potentielle) Machtressource für die Gewerkschaften

Wie bereits in der Einleitung angedeutet, umfasst die Governance im Kontext der Mindestlohnpolitik eines Landes das Ensemble und Zusammenspiel von Akteuren, Institutionen und Praktiken, die für die Gestaltung der Mindestlohnsetzung maßgeblich sind. Da die Gestaltung der Mindestlöhne als Schauplatz von Verteilungskämpfen zwischen den Arbeitsmarktparteien (Gewerkschaften und Arbeitgeber:innen) sowie den staatlichen Behörden verstanden werden muss, sind deren Ergebnisse stark von den realen Machtverhältnissen zwischen den Akteuren beeinflusst. Bei den Gewerkschaften werden in analytischer Hinsicht eine Reihe von Machtressourcen unterschieden (vgl. Schmalz und Dörre, 2014; Mesch, 2015a, 44f): die sogenannte *strukturelle Macht*, die aus der Stellung der abhängig Beschäftigten im ökonomischen System resultiert und dann schlagend wird, wenn im Fall des Arbeitskonflikts der Kapitalverwertungsprozess gestört wird (Streik etc.); die *Organisationsmacht*, die aus dem Zusammenschluss der Lohnabhängigen zu kollektiven Akteuren entsteht; die *gesellschaftliche Macht* als Resultat der Kooperation mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren und schließlich die *institutionelle Macht*. Letztere wird als sekundäre Machtform verstanden – basierend auf den primären Machtformen strukturelle Macht und Organisationsmacht, insofern der strategische Einsatz dieser primären Machtressourcen zur Institutionalisierung der Einflussnahme der Gewerkschaften geführt hat. Die institutionelle Macht der Gewerkschaften verweist auf externe Quellen der Unterstützung, die vom Staat bereitgestellt werden (Tarifautonomie, Kollektivverträge, Koalitionsrecht, Streikrecht, Allgemeinverbindlichkeitsregeln, Außenseiterwirkung, Günstigkeitsprinzip, Betriebsräte, paritätische Gremien, Arbeitsrecht, Mitwirkung in der Verwaltung von Sozialversicherung und Arbeitsmarktservice etc.), und ist im Kontext der Mindestlohnpolitik von besonderer Bedeutung.

In diesem Kapitel wird nun der Frage nachgegangen, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen die Mindestlohnsetzung als gewerkschaftliche Machtressource fungiert bzw. fungieren kann. Unter Bezugnahme auf die von Bosch und Weinkopf (2013) sowie Bosch et al. (2019) herausgearbeiteten möglichen Wechselwirkungen zwischen der Art der Mindestlohnsetzung einerseits und der Kollektivvertragspolitik andererseits (siehe Kapitel 2.5) lassen sich eine Reihe von Annahmen hinsichtlich unterstützender und erschwerender Faktoren formulieren, die dafür oder dagegen sprechen, dass die Mindestlohnfestlegung als institutionelle

Machtressource für die Gewerkschaften fungiert. Folgende Annahmen über unterstützende/erschwerende Faktoren lassen sich aus der Literatur ableiten:

1. Zwar stellt ein gesetzlicher Mindestlohn die Tarifautonomie grundsätzlich in Frage. Wird die Einführung oder weitere Gestaltung eines gesetzlichen Mindestlohnsystems jedoch von Maßnahmen zur Stärkung des Kollektivvertragssystems und der Sozialpartner flankiert, lässt sich die mögliche Schwächung der Tarifautonomie verhindern.
2. Im Fall geschwächter Sozialpartner und einer geringen kollektivvertraglichen Abdeckungsrate oder in Zeiten fortschreitender Erosion von Kollektivvertragssystemen gelten gesetzliche Mindestlöhne als das effektivste Instrument der Begrenzung der Löhne nach unten und der Schaffung einer egalitäreren Einkommensstruktur zumindest am unteren Ende der Einkommensskala. Schaffen es die Gewerkschaften, an der Festsetzung effektiver Mindestlöhne teilzuhaben (institutionelle Macht), stärkt dies auch ihre Legitimation gegenüber ihrer Mitgliederbasis (Organisationsmacht). Werden sie hingegen ausgegrenzt, bewirkt die staatliche Mindestlohnsetzung tendenziell eine weitere Delegitimierung der Gewerkschaften.
3. Die Erhöhung von gesetzlichen Mindestlöhnen bewirkt unmittelbar v.a. eine Änderung der Lohnverteilung innerhalb des Niedriglohnsektors. Soll mithilfe des Welleneffekts (Schubwirkung nach oben) auch eine Erhöhung der mittleren Tariflöhne erzielt werden (Erhöhung des gesamten Lohngitters), bedarf es tariflich differenzierter Flächenkollektivverträge, welche die Erhöhung des Mindestlohns unter weitgehender Beibehaltung der Lohndifferentiale in die tarifliche Lohnstruktur übersetzen. Umfassende Kollektivvertragssysteme stellen also auch im Kontext der Mindestlohnsetzung eine eminent wichtige institutionelle Machtressource von Gewerkschaften dar.
4. Mindestlöhne können jedoch in Ländern mit schwachen Gewerkschaften und lückenhaften Kollektivvertragssystemen eine Sogwirkung nach unten entfalten, indem kollektivvertraglich festgelegte Löhne sukzessive dem Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne angepasst werden, wenn diese zu niedrig angesetzt sind. Diese Spirale nach unten delegitimiert und schwächt wiederum die Gewerkschaften.

Diese aus der einschlägigen Literatur gewonnenen Annahmen lassen sich anhand der neun Länderanalysen zumindest teilweise veranschaulichen. Im Anschluss wird versucht, in den untersuchten Ländern den Zusammenhang zwischen staatlichem Handeln (Governance) und (v.a. institutionellen) Gewerkschaftsressourcen herauszuarbeiten.

Zum Zusammenhang von Mindestlohnsetzung und Tarifautonomie

Die Wahrung der Tarifautonomie war lange Zeit einer der Hauptgründe dafür, warum in *Deutschland* selbst die Gewerkschaften einen gesetzlichen Mindestlohn zunächst ablehnten. Bei seiner Einführung wurde darauf Bedacht genommen, dass die Sozialpartner im Prozess der Mindestlohnsetzung stark verankert sind. So wird die zuständige Mindestlohnkommission ausschließlich von den Sozialpartnern beschickt. Zudem sieht die Geschäftsordnung vor, dass sich die Mindestlohnsetzung in Form einer Quasiindexierung an den rezenten Tarifabschlüssen zu orientieren hat, also an den Ergebnissen, welche die Sozialpartnerverbände in autonomen Verhandlungen selbst vereinbart haben. Die Tradition der Tarifautonomie setzt sich demnach im Prozess der Mindestlohnsetzung fort, was die Legitimität der Entscheidungen gewährleistet und die Sozialpartner insgesamt stärkt. Für die Gewerkschaften bedeutet diese Art der Mindestlohnsetzung eine beträchtliche institutionelle Machtressource (Bosch et al. 2019; Schulten und Müller 2020, 60; Eurofound 2021, 20).

Weniger stark institutionalisiert, jedoch der Tendenz nach ähnlich erfolgt die Mindestlohnsetzung in den *Niederlanden* auf Grundlage eines Indexierungsmechanismus, der sich ebenfalls an den aktuellen Kollektivvertragsabschlüssen (und zusätzlich an den für das Folgejahr prognostizierten durchschnittlichen Lohnveränderungen) orientiert. Die Sozialpartner sind zwar nicht direkt in die Mindestlohnsetzung involviert, tragen aber indirekt durch die vorausgehenden Kollektivvertragsabschlüsse zur Festlegung der Höhe der Anpassungen bei (Schulten und Müller 2020, 100; Eurofound 2021, 19; de Beer et al. 2017).

Belgien gilt unter den untersuchten Ländern als jenes mit der – zumindest in formaler Hinsicht – stärksten Einbindung der Sozialpartner in den Prozess der Mindestlohnanpassung. Der Mindestlohn wird hier nicht per Gesetz festgelegt, sondern verbleibt in der Sphäre autonomen Sozialpartnerhandelns, weil er im Rahmen eines nationalen Kollektivvertrags bestimmt wird (Schulten und Müller 2020, 24). Allerdings sind der Autonomie der Sozialpartner in der Festlegung des Mindestlohns Grenzen gesetzt, da zum einen ein verbindliches Indexierungsverfahren angewandt wird, zum anderen die sogenannte gesetzliche Lohnregel eine Obergrenze für die Erhöhung aller Kollektivvertragslöhne (inklusive des Mindestlohns) vorsieht, um die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der belgischen Wirtschaft nicht zu gefährden. Diese Lohnregel hat letztlich über die Jahre dazu geführt, dass der Mindestlohn hinter der Entwicklung der Reallöhne zurückblieb. Sowohl die Indexierung als auch die gesetzliche Lohnregel, auf die die Gewerkschaften keinen direkten Einfluss haben, begrenzen somit den grundsätzlich großen autonomen Handlungsspielraum der Gewerkschaften und folglich den Mindestlohnanpassungsprozess als ihre institutionelle Machtressource (Vandaele 2019; van Herreweghe et al. 2020).

Zur effektiven Begrenzung der Löhne nach unten durch Mindestlohnsetzung und der Frage der (Nicht-)Einbindung der Gewerkschaften

In *Ungarn* sind nur etwa 20% der unselbstständig Beschäftigten von einem Kollektivvertrag, meist einem Firmen-Kollektivvertrag erfasst. Zudem wird rund ein Fünftel der Vollzeit-Arbeitnehmer:innen dem Niedriglohnsektor zugerechnet. Dem gesetzlichen Mindestlohn kommt deshalb eine umso wichtigere Rolle bei der Festsetzung von Lohnuntergrenzen und der Vermeidung von Armut trotz Arbeit zu (Schulten und Müller 2020, 72f). Ähnlich ist die Situation in *Polen*, wo das Kollektivvertragssystem kaum rechtlich-institutionell abgesichert ist und die Gewerkschaften im Zuge des neoliberalen Umbaus des Staates sukzessive geschwächt wurden (Bernaciak 2018). In beiden Ländern konnten nationalistische und sozialpopulistische Parteien die wachsende Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den sozialen Verwerfungen für sich nützen und an die Macht gelangen. Und in beiden Ländern verbanden die Regierungen eine vergleichsweise extensive Sozial- und Familienpolitik, die zumindest zeitweise signifikante Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns vorsah, mit einer weiteren Marginalisierung der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften. In Polen „kaperte“ die Regierung etwa die Forderung der Gewerkschaften nach Erhöhung des Mindestlohns und untergrub somit weiter deren Legitimationsgrundlage, zumal es kaum mehr rechtlich-institutionelle Anknüpfungspunkte (etwa über die Kollektivvertragspolitik oder dreiseitige Konsultations- oder Entscheidungsgremien) für Gewerkschaftshandeln gibt (ebenda; Schulten und Müller 2020, 104f). Auch in Ungarn wird die Mindestlohnpolitik nach parteipolitischen Opportunitätserwägungen betrieben und changiert zwischen austeritätspolitisch inspirierten Einschränkungen und sozialpopulistisch motivierter Expansion. Ähnlich der Situation in Polen haben die Gewerkschaften in Ungarn kaum eine Möglichkeit, jenseits relativ bedeutungsloser dreiseitiger Gremien, die die Mindestlohnpolitik der Regierung mehr oder minder absegnen, institutionelle Anknüpfungspunkte zu identifizieren, um ihre strukturelle oder institutionelle Machtbasis zu vergrößern. Insbesondere fehlt es an Strukturen für Kollektivvertragspolitik, welche an den in letzter Zeit erhöhten Mindestlöhnen ansetzen und die Gewerkschaften ermächtigen könnte, diese Erhöhungen flächendeckend tarifpolitisch zu bearbeiten und in differenzierte Tarifstrukturen zu übersetzen (Mesch 2015c; Neumann und Tóth 2018).

Unter etwas anderen Bedingungen als in Polen und Ungarn kommt dem gesetzlichen Mindestlohn auch in *Portugal* die äußerst wichtige Funktion der Begrenzung der Löhne nach unten zu. Schon vor Beginn der Wirtschaftskrise 2008f waren die Gewerkschaften im an sich funktionierenden Kollektivvertragssystem nur unzureichend in der Lage, adäquate Lohnsteigerungen durchzusetzen. Mit den sogenannten Struktur-reformen der 2010er Jahre wurde das Kollektivvertragssystem allerdings

systematisch ausgehöhlt, und den weiter geschwächten Gewerkschaften gelang es auch in jenen Bereichen, die kollektivvertraglich geregelt sind, oft nicht mehr, die Beschäftigten vor extrem niedriger Bezahlung zu bewahren (Naumann 2017; Naumann 2018). Umso größer ist die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns, insbesondere mit den substantiellen Erhöhungen unter der seit 2015 bestehenden sozialdemokratisch geführten Regierung unter Ministerpräsident Cøsta.

Zum Zusammenhang zwischen durch Mindestlöhne ausgelösten Welleneffekten und dem Kollektivvertragssystem

Für *Deutschland* wurden Vermutungen angestellt, wonach die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns nicht nur unmittelbare Effekte auf die Niedriglöhne, sondern auch positive Sekundärwirkungen bis in die Mitte der Tariflohnstruktur zeitigt habe – und zwar v.a. in jenen Branchen, die eher unterdurchschnittlich zahlen, aber gewerkschaftlich gut organisiert und tariflich abgedeckt sind (Bosch et al. 2019, 27f). Voraussetzung für die Erzielung von durch die Mindestlohnsetzung induzierten Welleneffekten nach oben ist also sowohl die Gewerkschaftspräsenz als auch ein hohes Maß an Tarifbindung, weil nur die Allgemeinverbindlichkeit kollektiver Lohnvereinbarungen eine allgemeingültige Tarifstruktur garantiert.

In *Frankreich* gilt der gesetzliche Mindestlohn (SMIC) aufgrund seiner im Vergleich zu den Kollektivvertragslöhnen relativen Höhe als wichtige Orientierungsgröße für die Branchenkollektivverträge, welche ihre untersten Lohntarife oft an ihm ausrichten. Die jährliche Erhöhung des SMIC schlägt dadurch unmittelbar auf die Einkommenshöhe vieler Beschäftigter durch. Aber auch die Lohngruppen oberhalb des Mindestlohnniveaus werden in etlichen Branchen analog zur SMIC-Erhöhung angepasst, um die Lohnhierarchie zumindest bis zu den mittleren Einkommensklassen aufrechtzuerhalten. Es wird geschätzt, dass etwa 25–35% aller Lohnabhängigen von der Anpassung des SMIC direkt oder indirekt betroffen sind (Mesch 2015b, 297). Der Mindestlohn kompensiert in Frankreich zunehmend die mit Dezentralisierungstendenzen einhergehende schwindende Fähigkeit der Gewerkschaften zur makroökonomischen Lohnkoordinierung, da die Gewerkschaften in vielen Branchen nicht mehr in der Lage sind, effektive Lohnuntergrenzen auf dem Verhandlungsweg zu erzielen. Der Mindestlohn gilt somit als institutionelle Machtressource der Gewerkschaften sowohl dort, wo sie ihre Verhandlungsmacht weitgehend eingebüßt haben (als Garant für effektive Lohnuntergrenzen), als auch in jenen Branchen, in denen die Gewerkschaften nach wie vor stark genug sind, um in der Kollektivvertragspolitik Mindestlohnerhöhungen unter Beibehaltung der Lohndifferentiale durchzusetzen bzw. insgesamt offensive Lohnforderungen zu stellen und diese auch auszuverhandeln.

In *Spanien* schließlich galt der Mindestlohn stets als sehr niedrig, sodass

er im Kontext eines relativ hoch entwickelten und differenzierten Kollektivvertragssystems am ehesten dem Modell der „distanzierten Koexistenz“ zwischen Mindestlohn und Kollektivvertragslohn entsprach. Seine Hauptaufgabe bestand demzufolge primär in der Verhinderung des Ausfransens von nicht kollektivvertraglich geregelten Löhnen nach unten (Schulten und Müller 2020, 124f). Mit der Übernahme der Regierungsfunktion durch die sozialdemokratische PSOE in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre rückte eine signifikante Mindestlohnerhöhung in den Vordergrund mit dem mittelfristigen Ziel, den Mindestlohn bis 2024 sukzessive auf 60% des Durchschnittslohns anzuheben. Gewerkschaften und Regierung versprechen sich von dieser Maßnahme nicht nur armutsfeste Löhne für alle Vollzeitbeschäftigten, sondern explizit auch einen Anstoß einer Lohndynamik bis in die mittleren Lohnstufen (Molina 2021a). Die Voraussetzungen dafür scheinen trotz Mitgliederschwäche der Gewerkschaften gegeben zu sein, da diese stark in ein differenziertes und umfassendes Kollektivvertragssystem eingebunden sind.

Zum Teufelskreis aus Niedriglohnpolitik und schwindender Gewerkschaftsmacht

In den *Niederlanden* mit ihrem zunehmend segmentierten Arbeitsmarkt entstand in den letzten zwei Jahrzehnten ein beträchtlicher Niedriglohnssektor, in dem entweder überhaupt kein Kollektivvertrag gilt oder die Gewerkschaften zu schwach sind, um höhere Löhne auszuverhandeln. In diesem Bereich der Wirtschaft entfaltete der gesetzliche Mindestlohn eine Sogwirkung nach unten, indem die Lohn tafeln für die unteren Lohngruppen an den gesetzlichen Mindestlohn angeglichen wurden. Der deutlich unter dem Standardsatz liegende Jugendmindestlohn sorgte für einen zusätzlichen Lohndruck, weil einige Arbeitgeber:innen im Niedriglohnssektor gezielt Jugendliche einstellten, um Lohnkosten zu sparen, und damit die Lohnkostensenkung zur Gänze ausreizten (de Beer et al. 2017, 40f). Dass die Gewerkschaften im Niedriglohnssektor zu schwach sind, um für die unteren Lohngruppen Kollektivvertragslöhne über dem gesetzlichen Mindestlohn auszuverhandeln, verstärkt wiederum das sogenannte Trittbrettfahrerverhalten vieler Arbeitnehmer:innen gegenüber den Gewerkschaften. Diese Arbeitnehmer:innen verzichten auf (weitere) Gewerkschaftsmitgliedschaft, weil der Mindestlohn auch ohne gewerkschaftliches Zutun ausbezahlt wird (Been und Keune 2019; van het Kaar und van der Graaf 2021). Aus Sicht der Gewerkschaften schließt sich damit ein Teufelskreis.

4. Schlussfolgerungen

Von den 1980er Jahren bis zur Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 und den Folgejahren lässt sich in der EU und darüber hinaus die mehr oder minder stringente Umsetzung neoliberal inspirierter Wirtschafts- und Sozialpolitik beobachten. Im Fall von wirtschaftlichen Ungleichgewichten, v.a. innerhalb der Eurozone, geraten insbesondere die Löhne unter Druck, da die Geldpolitik fast ausschließlich auf Preisstabilität ausgerichtet ist, welche aus neoklassischer Sicht in erster Linie durch Lohnmoderation, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und Entmachtung der Gewerkschaften zu erreichen ist. Angesichts dessen stellt sich die Rolle des gesetzlichen Mindestlohns höchst ambivalent dar. Zum einen gewinnt er zunehmend an Bedeutung, da gerade die von der EU forcierten Strukturanpassungsprogramme während der Finanz- und Wirtschaftskrise die Kollektivvertragssysteme ausgehöhlt und die Gewerkschaften geschwächt haben. In dieser Situation käme dem Mindestlohn zumindest potentiell die Funktion der effektiven Begrenzung der Löhne nach unten zu. In einigen Ländern (Griechenland, Portugal, Spanien) wurde der Mindestlohn jedoch in den akuten Krisenjahren herabgesetzt oder zumindest eingefroren. Damit wird zum anderen deutlich, wie stark der Mindestlohn von den jeweiligen politischen Kräfteverhältnissen abhängig ist. In diesem Kontext ist allerdings hervorzuheben, dass zumindest in Teilen der maßgeblichen europäischen und internationalen Organisationen, wie der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), abermals ein Umdenken in Bezug auf die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie die (potentielle) Rolle der Sozialpartner und des sozialen Dialogs eingesetzt hat. So wurde auf Initiative der Europäischen Kommission im Herbst 2017 auf dem EU-Gipfel in Göteborg die *Europäische Säule sozialer Rechte* (Europäische Kommission 2017) proklamiert, die explizit und erstmals seit vielen Jahren eine positive Bezugnahme einer maßgeblichen EU-Institution auf die nationalen Sozialpartner und deren Handlungsautonomie sowie die Besonderheiten des jeweiligen nationalen sozialen Dialogs enthält. Darüber hinaus weist die OECD – im Gegensatz zu früheren OECD-Studien – mittlerweile einen empirisch fundierten Zusammenhang zwischen der Existenz koordinierter, umfassender Kollektivvertragssysteme einerseits und hohen Beschäftigungsquoten, niedrigen Arbeitslosenraten, hoher Einkommensgleichheit, hohen Löhnen und Gehältern und hohen Produktivitätsraten andererseits nach (OECD 2018, 73f).

Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne setzt die EU-Kommission den in den letzten Jahren eingeschlagenen arbeits- und wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel fort. Insbesondere ihr Vorhaben, nicht nur die nationalen Mindestlohnpolitiken zu koordinie-

ren, sondern auch die Institutionen der Arbeitsbeziehungen zu stärken, um eine nachhaltige Lohnpolitik zu garantieren, bricht vollständig mit den noch wenige Jahre zuvor erhobenen Forderungen nach Schwächung der Kollektivvertragssysteme (Adam 2019).

In diesem Zusammenhang wurde in diesem Beitrag der Frage nachgegangen, wie die Rolle gesetzlicher Mindestlöhne im Zusammenspiel mit den nationalen Kollektivvertragssystemen gestaltet ist und welche Funktion dabei den Akteuren und den diversen Lohninstitutionen zukommt, wobei Veränderungen insbesondere über die letzten zwei Jahrzehnte berücksichtigt wurden.

Ausgangsthese war, dass sich die Interaktionsformen zwischen nationalen Mindestlohnregimen und den Kollektivvertragssystemen länderweise stark unterscheiden. Es wurde angenommen, dass der gesetzliche Mindestlohn in jenen Ländern Mittelost- und Südosteuropas und des Baltikums mit tendenziell dezentralisierten und fragmentierten Kollektivvertragssystemen eine wichtige Ankerfunktion für das gesamte Lohngefüge einnehmen sollte, da er in diesen Ländern die primäre Referenzgröße für die allgemeine Lohnentwicklung sei. Demgegenüber wurde bei den mittel- und westeuropäischen Ländern mit hochentwickelten Systemen der Arbeitsbeziehungen vermutet, dass der Mindestlohn insbesondere die Beschäftigten des Niedriglohnsektors sowie die kleine Gruppe der nicht durch Kollektivvertrag erfassten Beschäftigten vor Armut trotz Arbeit schützen sollte. Die Analyse der neun untersuchten Länder brachte allerdings zwischen den Ländern, aber teilweise auch zwischen den Branchen in den einzelnen Ländern so unterschiedliche Ergebnisse hervor, dass weniger von Ländergruppen der Arbeitsbeziehungen ausgegangen werden sollte als von Konfigurationen, in denen länder- und branchenspezifische Detailmerkmale ausschlaggebend für die Effektivität der Mindestlohnpolitik sein können. Aus diesen Ergebnissen lässt sich eine Reihe von Schlussfolgerungen herausdestillieren, die im Folgenden angeführt werden.

In Systemen der Arbeitsbeziehungen mit umfassenden Flächenkollektivverträgen und handlungsfähigen Sozialpartnern erscheint die Mindestlohnpolitik umso effektiver, je mehr der Prozess der Mindestlohnsetzung die Tarifautonomie der Sozialpartner widerspiegelt. Während in Deutschland die zuständige Mindestlohnkommission ausschließlich von den Sozialpartnern beschickt wird und sich inhaltlich an den aktuellen Tarifabschlüssen orientiert, werden in Belgien die genuinen Sozialpartnerverhandlungen über den Mindestlohn von einem quasiautomatischen Indextierungsverfahren und einer Obergrenze („Lohnregel“) eingeschränkt. Folglich ist in Belgien der Mindestlohn hinter der Reallohnentwicklung zurückgeblieben und hat seine Ankerfunktion weitgehend verloren.

Die Beispiele Frankreich und Deutschland zeigen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne bei entsprechender (relativer) Höhe und bei Vorliegen von

Branchen-Kollektivverträgen nicht nur Effekte auf die Niedriglöhne zeitigen, sondern auch bis in die Mitte der Tariflohnstruktur hineinwirken können. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Branche kein Hochlohnsegment und gewerkschaftlich gut organisiert ist. Welleneffekte nach oben können aber nur dann erzielt werden, wenn ein hohes Maß an Tarifbindung (etwa durch Allgemeinverbindlichkeitsregeln) und ein differenziertes Lohngefüge besteht.

In Ländern mit schwach entwickelten Kollektivvertragsstrukturen auf überbetrieblicher Ebene und schwachen Gewerkschaften ist die Gefahr besonders groß, dass (autokratische) Regierungen ihre neoliberale Agenda durch sozialpopulistische Rhetorik und Maßnahmen kaschieren und unterdessen die Gewerkschaften marginalisieren. Die Mindestlohnpolitik wird nach Maßgabe des parteipolitischen Kalküls entweder restriktiv oder extensiv-klientelistisch betrieben. Die Einbindung der Sozialpartner in den dreiseitigen Sozialdialog zur Festsetzung des Mindestlohns hat dabei mehr symbolischen denn substantiellen Charakter.

Die Ankerfunktion des gesetzlichen Mindestlohns ist am ehesten im Typus der direkten Interaktion zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen gegeben, also bei Vorliegen einer hohen kollektivvertraglichen Abdeckungsrate. Die Annahme, dass der Mindestlohn auch in stark dezentralisierten oder gar erodierten Kollektivvertragssystemen eine wichtige Orientierungsmarke für die Lohnstruktur bildet, die sich in die oberen Lohnstufen übersetzt, lässt sich nur bedingt bestätigen; in solchen Situationen fungiert der gesetzliche Mindestlohn, so er hoch genug ist, eher als effektive Begrenzung nach unten und unterbindet den Lohnsenkungswettbewerb im Niedriglohnsektor.

Die institutionelle Macht der Gewerkschaften wird am ehesten durch deren direkte Partizipation im Aushandlungsprozess der Mindestlöhne oder durch effektive Mitwirkung in einem substantiellen Konsultationsverfahren gefestigt. Eine bloß formale oder symbolische Einbindung der Gewerkschaften delegitimiert deren Funktion als effektive Interessenvertretung für die Arbeitnehmer:innen und untergräbt ihre Organisationsmacht (Ungarn, Polen).

Literatur

- Adam, Georg (2019). Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 45 (4), 531–572.
- Aranea, Mona/Krämer, Birgit (2021). *Working Life in Germany*. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/country/germany> (abgerufen im Mai 2022).
- Backhaus, Teresa/Müller, Kai-Uwe (2019). Can the German minimum wage alleviate poverty and income inequality? Evidence from observed data and stimulated counterfactuals. DIW Berlin Discussion Paper No. 1805. Berlin.
- Bechter, Barbara/Brandl, Bernd/Meardi, Guglielmo (2012). Sectors or countries? Typolo-

- gies and levels of analysis in comparative industrial relations. In: *European Journal of Industrial Relations*, 18 (3), 185–202.
- Been, Wike/Keune, Maarten (2019). Chapter 21. The Netherlands: decentralisation and growing power imbalances within a stable institutional context. In: Torsten Müller/Kurt Vandaele/Jeremy Waddington (Hg.). *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*. Brüssel, ETUI, 445–463. Online verfügbar unter <https://www.etui.org/publications/books/collective-bargaining-in-europe-towards-an-endgame-volume-i-ii-iii-and-iv> (abgerufen im Mai 2022).
- Belser, Patrick/Rani, Uma (2015). Minimum wages and inequality. In: Janine Berg (Hg.). *Labour Markets, Institutions and Inequality – Building Just Societies in the 21st Century*. Edward Elgar Publishing, 123–146.
- Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hg.) (2010). *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden, VS Verlag.
- Bernaciak/Magdalena (2018). Coming full circle? Contestation, social dialogue and trade union politics in Poland. In: Steffen Lehnendorff/Heiner Dribbusch/Thorsten Schulten (Hg.). *Rough waters: European trade unions in a time of crisis*. Brüssel, ETUI, 161–183. Online verfügbar unter <https://www.etui.org/publications/books/rough-waters-european-trade-unions-in-a-time-of-crises> (abgerufen im Mai 2022).
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2013). Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen. *WSI Mitteilungen* 6, 393–404.
- Bosch, Gerhard/Hüttenhoff, Frederic/Weinkopf, Claudia (2019). *Kontrolle von Mindestlöhnen*. Wiesbaden Springer.
- Card, David/Krueger, Alan B. (1994). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. In: *The American Economic Review* 84 (4), 772–793.
- De Beer, Paul/Been, Wike/Salverda, Wiemer (2017). The interplay between the minimum wage and collective bargaining in the Netherlands: An overview and a case study of three sectors. *AIAS Working Paper No. 173*. Amsterdam, University of Amsterdam. Online verfügbar unter <https://aias.s3-eu-central-1.amazonaws.com/website/uploads/1499168312532WP-173---de-Beer,-Been,-Salverda.pdf> (abgerufen im Mai 2022).
- Dingeldey, Irene/Schulten, Thorsten/Grimshaw, Damian (2021). Introduction: Minimum wage regimes in Europe and selected developing countries. In: Irene Dingeldey/Damian Grimshaw/Thorsten Schulten (Hg.). *Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels*. London und New York, 1–16.
- Dribbusch, Heiner/Birke, Peter (2019). *Gewerkschaften in Deutschland. Herausforderungen in Zeiten des Umbruchs*. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.
- Dube, Arindrajit (2019). *Impacts of minimum wages: review of the international evidence*. Amherst, University of Massachusetts.
- Dunlop, John Thomas (1957). Wage contours. In: George W. Taylor/Frank C. Pierson (Hg.). *New Concepts of Wage Determination*. New York, 117–139.
- Eurofound (2018). *Measuring varieties of industrial relations in Europe: A quantitative analysis*. Luxemburg, Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2021). *Minimum wages in 2021: Annual review, Minimum wages in the EU series*. Luxemburg, Publications Office of the European Union.
- Europäische Kommission (2017). *European Pillar of Social Rights – booklet*. Luxemburg. Online verfügbar unter (abgerufen im Mai 2022).
- Europäische Kommission (2020). *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union*. COM(2020) 682 final (Brüssel 28. Oktober 2020). Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN> (abgerufen im Mai 2022).

- Garnero, Andrea/Kampelmann, Stephan/Rycx, Francois (2015). Sharp Teeth or Empty Mouths? European Institutional Diversity and the Sector-Level Minimum Wage Bite. In: *British Journal of Industrial Relations* 53 (4), 760–788.
- Georgiadou, Penny (2021). Working Life in Greece. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/country/greece> (abgerufen im Mai 2022).
- Grimshaw, Damian/Bosch, Gerhard/Rubery, Jill (2014). Minimum Wages and Collective Bargaining: What Types of Pay Bargaining Can Foster Positive Pay Equity Outcomes? In: *British Journal of Industrial Relations* 52 (3), 470–498.
- Kampelmann, Stephan/Garnero, Andrea/Rycx, Francois (2013). Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes? ETUI Report 128. Brüssel, ETUI.
- Kohl, Heribert/Platzer, Hans-Wolfgang (2008). The Role of the State in Central and Eastern European Industrial Relations: the case of minimum wages. In: *Industrial Relations Journal* 38, 614–635.
- Lübker, Malte/Schulten, Thorsten (2021). WSI-Mindestlohnbericht 2021: Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen? In: *WSI Mitteilungen* 2, 127–139.
- Lübker, Malte/Schulten, Thorsten (2022). WSI-Mindestlohnbericht 2022: Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa. WSI Report 71. Online verfügbar unter https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008254 (abgerufen im Mai 2022).
- Lütz, Susanne (2006). Einleitung: Governance in der politischen Ökonomie. In: Susanne Lütz (Hg.). *Governance in der politischen Ökonomie. Struktur und Wandel des modernen Kapitalismus*. Wiesbaden, VS Verlag, 13–55.
- Marterbauer, Markus/Mesch, Michael/Zuckerstätter, Josef (Hg.) (2015). *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004-2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien. AK Wien Reihe Band 18*. Wien.
- Matheika, Zoltán/Borbély, Szilvia/Krokovay, Nóra (2021). Working Life in Hungary. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/country/hungary#highlights-working-life-in-2020> (abgerufen im Mai 2022).
- Mesch, Michael (2009). Eine neue Rolle für Polens Gewerkschaften. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* (1), 93–100.
- Mesch, Michael (2015a). Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU: Eine Einführung. In: Markus Marterbauer/Michael Mesch/Josef Zuckerstätter (Hg.). *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004–2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien. AK Wien Reihe Band 18*. Wien, 9–68.
- Mesch, Michael (2015b). Lohnverhandlungen und gesetzlicher Mindestlohn in Frankreich. In: Markus Marterbauer/Michael Mesch/Josef Zuckerstätter (Hg.). *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004–2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien. AK Wien Reihe Band 18*. Wien, 276–309.
- Mesch, Michael (2015c). Kollektive Lohnverhandlungen in Ungarn. In: Markus Marterbauer/Michael Mesch/Josef Zuckerstätter (Hg.): *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004–2014. Von der Tarifautonomie zum EU-Interventionismus? Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien. AK Wien Reihe Band 18*. Wien, 188–205.
- Mesch, Michael (2020). Der kollektivvertragliche Deckungsgrad in 24 europäischen Ländern 2000–2017: Niveaus, Veränderungen und Einflussfaktoren. *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 203.
- Militaru, Eva/Popescu, Madalina Ecaterina/Cristescu, Amalia/Vasilescu, Maria Denisa

- (2019). Assessing Minimum Wage Policy Implications upon Income Inequalities. The Case of Romania. *Sustainability* 11 (9).
- Molina, Oscar (2021a). Minimum wages in Southern Europe: Regulation and reconfiguration under the shadow of hierarchy. In: Irene Dingeldey/Damian Grimshaw/Thorsten Schulten (Hg.). *Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels*. London und New York, 64–86.
- Molina, Oscar (2021b). Working Life in Spain. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/country/spain#background> (abgerufen im Mai 2022).
- Naumann/Reinhard (2017). Host Country Discussion Paper – Portugal. No dynamic collective bargaining without active involvement of social partners. Brüssel. Online verfügbar unter https://www.dgert.gov.pt/documentos-_peer-review-towards-a-more-dynamic-collective-bargaining (abgerufen im Mai 2022).
- Naumann/Reinhard (2018). Reregulating the extension of collective agreements in Portugal: A case study. In: Susan Hayter/Jelle Visser (Hg.). *Collective Agreements: Extending Labour Protection*. Genf, ILO, 93–117.
- Németh, Edit/Girndt, Rainer (2021). Ungarn, Gewerkschaftsmonitor. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.
- Neumann, László/Tóth, András (2018). Hungarian unions under political and economic pressure. In: Steffen Lehndorff/Heiner Dribbusch/Thorsten Schulten (Hg.). *Rough waters: European trade unions in a time of crisis*. Brüssel, ETUI, 135–159. Online verfügbar unter <https://www.etui.org/publications/books/rough-waters-european-trade-unions-in-a-time-of-crisis> (abgerufen im Mai 2022).
- OECD (2018). *OECD Employment Outlook 2018*. Paris, OECD Publishing. Online verfügbar unter https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2018_empl_outlook-2018-en (abgerufen im Mai 2022).
- Perista, Heloísa/Campos Lima, Maria da Paz/Carrilho, Paula (2021). Working Life in Portugal. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/country/portugal> (abgerufen im Mai 2022).
- Polakowski, Michal (2018). Poland: Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue. Bratislava, Friedrich Ebert Stiftung.
- Schmalz, Stefan/Dörre, Klaus (2014). Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens. In: *Industrielle Beziehungen* 21 (3), 217–237.
- Schulten, Thorsten (2014). Mindestlohnregime in Europa. ... und was Deutschland von ihnen lernen kann. Berlin, Friedrich Ebert Stiftung.
- Schulten, Thorsten/Müller, Torsten (2020). Between Poverty Wages and Living Wages. Minimum wage regimes in the European Union. *European Studies for Social and Labour Market Policy* No. 1. Online verfügbar unter file:///C:/Users/georg/AppData/Local/Temp/Between%20Poverty%20Wages%20and%20Living%20Wages%20_%20Minimum%20Wage%20Regimes%20in%20the%20European%20Union.pdf (abgerufen im Mai 2022).
- Stewart, Mark B. (2010). Individual-level Wage Changes and Spillover Effects of Minimum Wage Increases. Warwick, University of Warwick. Online verfügbar unter https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/mstewart/individual_wage_changes_paper_-_oct2010.pdf (abgerufen im Mai 2022).
- Teissier, Christophe/Tissandier, Hélène/Turlan, Frédéric (2021). Working Life in France. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/country/france> (abgerufen im Mai 2022).
- Traxler, Franz (2007). The theoretical and methodological framework of analysis. In: Franz Traxler/Gerhard Huemer (Hg.). *Handbook of Business Interest Associations. Firm Size and Governance. A comparative analytical approach*. London und New York, Routledge, 10–35.

- Van het Kaar, Robbert/van der Graaf, Amber (2021). Working Life in the Netherlands. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/country/netherlands> (abgerufen im Mai 2022).
- Van Herreweghe, Dries/van Oycke, Jean/van Gyes, Guy (2020). Working life in Belgium. Eurofound. Online verfügbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/country/belgium> (abgerufen im Mai 2022).
- Vandaele, Kurt (2019). Chapter 3. Belgium: stability on the surface, mounting tensions beneath. In: Torsten Müller/Kurt Vandaele/Jeremy Waddington (Hg.). *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*. Brüssel, ETUI, 53–76. Online verfügbar unter <https://www.etui.org/publications/books/collective-bargaining-in-europe-towards-an-endgame-volume-i-ii-iii-and-iv> (abgerufen im Mai 2022).
- Vincent, Catherine (2014). Die Umsetzung des SMIC in Frankreich. In: GIB (Hg.). *Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann*. Materialien zu Faire Arbeit - Fairer Wettbewerb. Arbeitspapiere 49. Bottrop, 6–11. Online verfügbar unter <https://www.gib.nrw.de/service/download-datenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann> (abgerufen im Mai 2022).
- Visser, Jelle (2009). The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy. In: Europäische Kommission (Hg.). *Industrial relations in Europe 2008*. Luxemburg, Publications Office of the European Union, 45–72.
- Vogiatzoglou, Markos, (2018). Re-paving the path to hell? Greek trade unions amid crisis and austerity. In: Steffen Lehdorff/Heiner Dribbusch/Thorsten Schulten (Hg.). *Rough waters: European trade unions in a time of crisis*. Brüssel, ETUI, 117–134. Online verfügbar unter <https://www.etui.org/publications/books/rough-waters-european-trade-unions-in-a-time-of-crises> (abgerufen im Mai 2022).
- Wagner, Ines (2014). Die Umsetzung des Minimumloon in den Niederlanden. In: GIB (Hg.). *Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann*. Materialien zu Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb. Arbeitspapiere 49. Bottrop, 24–29. Online verfügbar unter <https://www.gib.nrw.de/service/download-datenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann> (abgerufen im Mai 2022).
- Wicks-Lim, Jeanette (2006). Mandated Wage Floors and the Wage Structure: New Estimates of the Ripple Effects of Minimum Wage Laws. Working Paper Series No. 116. Amherst, University of Massachusetts Amherst. Online verfügbar unter https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1092&context=peri_workingpapers (abgerufen im Mai 2022).
- Zuckerstätter, Sepp (2020). Kammern als Kollektivvertragspartner im österreichischen Arbeitsleben. Manuskript. In: RDA 1, 45.

Zusammenfassung

In der Europäischen Union bestehen auf nationaler Ebene sehr unterschiedliche Mindestlohnregime. Dieser Beitrag fokussiert auf den internationalen Vergleich von Mindestlohnregimen, wobei besonderes Augenmerk auf die Modi der gesetzlichen Festlegung von Mindestlöhnen gelegt wird. Darüber hinaus analysiert der Beitrag – ausgehend vom Konzept der Governance – den wechselseitigen Zusammenhang zwischen der gesetzlichen Mindestlohnsetzung und der Kollektivvertragspolitik. Drittens beleuchtet der Beitrag auf Grundlage des sogenannten Machtressourcenansatzes den Zusammenhang zwischen der Mindestlohnpolitik und den unterschiedlichen Dimensionen gewerkschaftlicher Macht. Insbesondere wird untersucht, unter welchen Bedingungen der gesetzliche Mindestlohn als institutionelle Machtressource der Gewerkschaften fungieren kann.

Schlüsselbegriffe: Mindestlohn, Gewerkschaften, Kollektivvertragspolitik, Governance, Machtressourcen, Europa, internationale Arbeitsbeziehungen

JEL-Codes: E02, E24, J30, J50, J51, J52