

---

---

# Die europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa

Torsten Müller, Thorsten Schulten

---

---

## 1. Einleitung

Man sollte mit dem Begriff „historisch“ generell vorsichtig umgehen. Im Falle der europäischen Mindestlohn-Richtlinie erscheint er aber durchaus angebracht. Mit der endgültigen Verabschiedung der „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ durch das Europäische Parlament und den Rat der EU im Herbst 2022 wurde erstmals überhaupt eine EU-Rechtsvorschrift erlassen, die ausdrücklich darauf abzielt, dass gesetzliche Mindestlöhne ein angemessenes Niveau erhalten und Tarifvertragssysteme gestärkt werden. Historisch ist dieser Vorgang in mehrfacher Hinsicht: Zum einen mündet eine jahrzehntelange Debatte über die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Mindestlohnpolitik zum ersten Mal erfolgreich in eine europäische Rahmengesetzgebung, die gemeinsame Verfahren und Ziele für angemessene Mindestlöhne in der EU festschreibt. Zum anderen markiert dies aus integrationspolitischer Sicht nicht weniger als einen Paradigmenwechsel hin zu einem sozialen Europa. Über Jahrzehnte hinweg wurde die europäische Einigung von einer neoliberalen Politik der Liberalisierung dominiert, die primär auf die Integration von Märkten abzielte und damit die bestehenden Arbeits- und Sozialsysteme unter Druck setzte (Soukup 2019). In der Eurokrise Anfang der 2010er Jahre wurde diese Politik mit der Herausbildung einer „neuen europäischen Arbeitspolitik“ (Syrovatka 2022) sogar noch radikaler, indem die Europäische Kommission – oft gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds im Rahmen der so genannten Troika – nun direkt in nationale Arbeits- und Tarifvertragssysteme eingriff (Schulten und Müller 2013). In einem damals viel zitierten Bericht der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) wurden u.a. die Senkung der Mindestlöhne, die Dezentralisierung von Tarifverhandlungen und die Verringerung der Tarifbindung sowie eine allgemeine Schwä-

---

\* Wir bedanken uns bei den zwei anonymen Gutachter:innen für die hilfreichen Kommentare.

chung des gewerkschaftlichen Einflusses auf die Lohnentwicklung als „beschäftigungsfreundliche Reformen“ gelobt (European Commission 2012). Hier folgte die Europäische Kommission der neoliberalen Überzeugung, dass starke Institutionen der kollektiven Lohnregulierung das Funktionieren der „freien“ Märkte behindern, die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Unternehmen einschränken und sich daher negativ auf Wachstum und Beschäftigung auswirken.

Seit Mitte der 2010er Jahre hat sich der europäische Diskurs über die Bedeutung starker Arbeits- und Sozialsysteme jedoch zunehmend gedreht. Den Hintergrund hierfür bildet ein deutlicher Legitimationsverlust der europäischen Integration im Zuge des Euro-Krisenmanagements, der sich u.a. im Brexit und im Erstarken rechtspopulistischer, nationalistischer sowie antieuropäischer Kräfte ausdrückt. Hinzu kommen aktuell die Corona-Pandemie und die großen ökonomischen Unsicherheiten durch den Krieg in der Ukraine. All diese Krisenerfahrungen haben den politischen Diskurs wieder deutlich in Richtung eines „sozial regulierten Kapitalismus“ verschoben, in dem starke soziale Institutionen für gesellschaftlichen Zusammenhalt und Stabilität sorgen.

Die europäische Mindestlohn-Richtlinie ist die bislang bedeutsamste praktische Konsequenz dieses Paradigmenwechsels. In ihrer Begründung vollzieht die EU gegenüber früheren Positionen eine grundlegende Kehrtwende. Angemessene Mindestlöhne und umfassende Tarifvertragssysteme werden nicht mehr als Hindernis für wirtschaftliche Dynamik angesehen, sondern gelten im Gegenteil als zentrale institutionelle Voraussetzungen für eine nachhaltige und inklusive Wirtschaftsweise.

## **2. Kernelemente der europäischen Mindestlohn-Richtlinie**

Das explizite Ziel der Mindestlohn-Richtlinie besteht in der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union durch die Förderung von angemessenen Mindestlöhnen und die Stärkung von Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung, um soziale Konvergenz zu unterstützen und Lohnungleichheit sowie Erwerbsarmut zu bekämpfen (Europäische Kommission 2020a; Europäisches Parlament und Rat der EU 2022). Bemerkenswert an dieser Zielsetzung ist insbesondere das Bekenntnis zur Förderung von Tarifverhandlungen, welches in den ursprünglichen Kommissionspapieren noch nicht enthalten war und erst nach der Konsultationsphase mit den europäischen Arbeitgeber:innen- und Gewerkschaftsverbänden eingeführt wurde. Es steht für eine deutliche Erweiterung des ursprünglich sehr engen Fokus der Gesetzesinitiative auf gesetzliche Mindestlöhne um eine starke tarifpolitische Komponente. Damit unterstreicht die Mindestlohn-Richtlinie die grundlegende Bedeu-

tung von Tarifverträgen für die Herstellung angemessener (Mindest-) Löhne.

Bei der Mindestlohn-Richtlinie geht es ausdrücklich nicht um die Festlegung eines europaweit einheitlichen Mindestlohniveaus, sondern um die Vorgabe bestimmter Kriterien, um angemessene Mindestlöhne auf nationaler Ebene sicherzustellen. Artikel 5(2) nennt vier Kriterien, die die Mitgliedsstaaten bei der Festsetzung gesetzlicher Mindestlöhne beachten sollen: (a) die Kaufkraft des Mindestlohns unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten; (b) das allgemeine Niveau der Löhne und ihre Verteilung; (c) die Wachstumsrate der Löhne sowie (d) langfristige nationale Produktivitätsniveaus und -entwicklungen. Die Mitgliedsstaaten sollen transparente Regelungen zur Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen formulieren, sie können jedoch frei entscheiden, welches relative Gewicht sie den einzelnen Kriterien beimessen. Die wichtigste Bestimmung für die Festlegung nationaler Mindestlöhne findet sich jedoch in Artikel 5(4), der besagt, dass sich die Mitgliedsstaaten bei der Beurteilung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne von indikativen Referenzwerten leiten lassen sollen und dafür international übliche Referenzwerte wie 60% des Brutto-Medianlohns und 50% des Brutto-Durchschnittslohns verwenden sollen. Damit legt die Richtlinie de facto eine doppelte *Angemessenheitsschwelle* fest. Diese ist zwar nicht rechtsverbindlich, aber indem sie anders als im ursprünglichen Richtlinienentwurf der Kommission nicht nur in die Erwägungsgründe (Europäische Kommission 2020a), sondern auch in den eigentlichen Gesetzestext mit aufgenommen wurde, formuliert sie einen starken normativen Maßstab für die Festlegung von Mindestlöhnen auf nationaler Ebene, dem sich die Mitgliedsstaaten nur schwer entziehen können (s.u. Kapitel 5). Allerdings gelten diese Regeln nur für Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen, wobei die Richtlinie explizit darauf hinweist, dass die Festlegung des Mindestlohnregimes ausschließlich in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten liegt und keine Verpflichtung zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne besteht (Artikel 1(3) der Richtlinie).

Zur Stärkung von Tarifverhandlungen wird in der Richtlinie (Artikel 4(2)) auch ein Referenzwert für eine angestrebte Tarifbindung festgelegt. Danach werden alle Mitgliedsstaaten, in denen weniger als 80% der Beschäftigten tarifgebunden sind, verpflichtet, Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen zu ergreifen und diese in konkreten Aktionsplänen mit klaren Zeitvorgaben niederzulegen. Die Pläne sind in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenverbänden zu entwickeln, regelmäßig zu überprüfen und mindestens alle fünf Jahre zu aktualisieren. Darüber hinaus fordert Artikel 9 der Richtlinie die Mitgliedsstaaten auf, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen auch Kriterien zu berücksichtigen, die die Gewährleistung grundlegender Gewerkschaftsrechte und die Einhaltung von Tarifstandards sicherstellen.

Außerdem enthält die Richtlinie verschiedene Bestimmungen, die darauf abzielen, die Rolle der Gewerkschaften zu stärken, so z.B. Artikel 3(3), der ausdrücklich bestätigt, dass Tarifverhandlungen auf Arbeitnehmer:innenseite nur von „Gewerkschaften“ geführt werden können – nicht von unbestimmten „Arbeitnehmerorganisationen“, wie dies im ursprünglichen Text der Kommission noch vorgesehen war (Europäische Kommission 2020a). Darüber hinaus werden die Mitgliedsstaaten in Artikel 4(1c) aufgefordert, Beschäftigte und Gewerkschaftsvertreter:innen, die sich an Tarifverhandlungen beteiligen, vor Diskriminierung zu schützen.

### **3. Paradigmenwechsel im Diskurs über eine europäische Mindestlohnpolitik**

Erste zaghafte Versuche einer europäischen Koordinierung der nationalen Mindestlohnpolitiken finden sich bereits in der arbeits- und sozialpolitisch ambitionierten Zeit der Delors-Kommission Anfang der 1990er Jahre – jedoch ohne größere Auswirkungen auf Mindestlöhne und Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene zu haben. In der Folgezeit gab es immer wieder Diskussionen über gemeinsame Standards für angemessene Mindestlöhne (Schulten 2008; Schulten et al. 2016). So wurde z.B. im Kontext der EU-Grundrechtecharta im Jahr 2000 auch über angemessene Mindestlöhne diskutiert. Schlussendlich findet sich in Artikel 31 der Grundrechtecharta allerdings lediglich ein allgemeiner Verweis auf „gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“ (Europäisches Parlament et al. 2000), wenngleich diese auch angemessene Löhne umfassen (Zimmer 2019). 2008 forderte das Europäische Parlament den Europäischen Rat in einer Resolution auf, eine europäische Mindestlohninitiative zu starten, mit dem Ziel, alle nationalen Mindestlöhne auf 60% des Durchschnittslohns anzuheben (Europäisches Parlament 2008). In der Praxis scheiterten aber alle Versuche der Entwicklung einer europäischen Mindestlohnpolitik an den politischen Kräfteverhältnissen im Rat, die zu jener Zeit durch die Hegemonie des Neoliberalismus geprägt waren. Hinzu kommt, dass die meisten EU-Mitgliedsstaaten die Mindestlohnpolitik als rein nationale Angelegenheit ansahen und daher nicht bereit waren, der EU auf diesem Gebiet Gestaltungskompetenzen einzuräumen.

Im Zuge der Finanzkrise 2008/2009 radikalisierte sich der neoliberale Politikansatz gerade im Hinblick auf die Arbeitspolitik (Syrovatka 2022). Die Finanzkrise wurde überwiegend als eine Krise der preislichen Wettbewerbsfähigkeit interpretiert, deren Ursache primär in zu hohen Arbeitskosten und überregulierten Arbeitsmärkten gesehen wurde. In der Folgezeit dominierte auf europäischer und nationaler Ebene ein Krisenmanagement, das vor allem ein Einfrieren oder sogar Kürzen von Mindestlöhnen,

die Dezentralisierung von Tarifverhandlungen und damit insgesamt eine Schwächung der Tarifbindung beförderte (Schulten und Müller 2013). Während eine europäische Mindestlohnpolitik bis dahin mit Verweis auf die mangelnde Zuständigkeit der EU in Lohnfragen verhindert worden war, spielte paradoxerweise die Forderung nach einer Lohnflexibilität nach unten eine zentrale Rolle im Krisenmanagement der Europäischen Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters und der Troika.

Die Ergebnisse dieses Krisenmanagements waren für die EU in jeder Hinsicht dysfunktional (Müller et al. 2016). Auf sozialer Ebene haben sie zu mehr Armut und Prekarität unter den Erwerbstätigen und zu einer weiteren Zunahme der sozialen Ungleichheit in der EU insgesamt beigetragen. Wirtschaftlich haben sie das inländische Wachstumspotenzial in vielen Ländern weiter geschwächt und die wirtschaftliche Abhängigkeit vom Exportsektor deutlich erhöht. Politisch haben sie eine euroskeptische Haltung unter den europäischen Bürger:innen befördert und die Akzeptanz und Legitimität der politischen Systeme sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene – untergraben, was letztlich zu den Wahlerfolgen rechtspopulistischer Parteien beigetragen hat.

Vor diesem Hintergrund lässt sich in der EU seit Mitte der 2010er Jahre ein deutlicher Wandel im Diskurs beobachten, der nach einer Phase eines radikalisierten Neoliberalismus das Soziale Europa wiederentdeckt hat und insbesondere die Bedeutung von funktionierenden Arbeits- und Sozialsystemen für die wirtschaftliche Entwicklung und politische Stabilität hervorhebt. Exemplarisch dafür steht die Forderung des ehemaligen EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker, Europa solle nicht nur ein wirtschaftliches und finanzielles, sondern auch ein soziales Triple-A-Rating erreichen (Juncker 2014). Doch abgesehen von der Novellierung der europäischen Entsenderichtlinie im Jahr 2018 blieb die Aufwertung der sozialen Dimension zunächst im Wesentlichen symbolisch-deklaratorisch: Höhepunkt war die Verabschiedung der „Europäischen Säule sozialer Rechte“ 2017, die ungeachtet ihres Titels keine einklagbaren Rechte, sondern nur unverbindliche politische Grundsätze enthält (Barnard 2020).

Dies änderte sich erst unter der seit 2019 amtierenden EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und deren Vorhaben, mit einer Reihe von Gesetzesinitiativen im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik über symbolische Deklarationen hinauszugehen. Dazu gehört insbesondere der im März 2021 verabschiedete Aktionsplan zur Umsetzung der „Europäischen Säule sozialer Rechte“, der mehrere Initiativen und konkrete Gesetzesvorhaben enthält (European Commission 2021). Der im Oktober 2020 vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne versteht sich explizit als Umsetzung der Grundsätze 6 und 8 der „Europäischen Säule sozialer Rechte“. Grundsatz 6 besagt, dass ein angemessener Mindestlohn zu gewährleisten (ist), der die Befriedigung der

Bedürfnisse des Arbeitnehmers und seiner Familie unter Berücksichtigung der einzelstaatlichen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen ermöglicht. (Europäisches Parlament et al. 2017). Grundsatz 8 bestärkt Arbeitgeber:innen und Gewerkschaften darin, „Kollektivverträge über sie betreffende Fragen auszuhandeln“ (ebenda).

Damit hat die Europäische Kommission zum ersten Mal einen konkreten Gesetzesvorschlag für eine europaweite Koordinierung der nationalen Mindestlohnpolitiken vorgelegt, der darauf abzielt, das Niveau und die Reichweite von Mindestlöhnen und Tarifverhandlungen in Europa deutlich zu erhöhen. Die Begründung des Richtlinienentwurfs liest sich wie das komplette Gegenprogramm zu den lohn- und tarifpolitischen Maßnahmen, die in der Euro- und Finanzkrise durchgesetzt wurden. Angemessene Mindestlöhne und umfassende Tarifverhandlungen werden nicht mehr als Hindernis für Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum gesehen, sondern als wichtige institutionelle Voraussetzung für eine nachhaltige und inklusive Wirtschaftsentwicklung. Der Europäischen Kommission zufolge gewährleistet ein angemessener Mindestlohn einen angemessenen Lebensunterhalt für die Arbeitnehmer:innen, fördert die Binnennachfrage, schafft Arbeitsanreize und verringert Erwerbsarmut und die Ungleichheit am unteren Ende der Lohnverteilung (Europäische Kommission 2020a). Darüber hinaus fördert ein angemessener Mindestlohn auch die Gleichstellung der Geschlechter, da deutlich mehr Frauen als Männer im Niedriglohnssektor arbeiten. Diese neue Sichtweise auf angemessene Mindestlöhne wurde während der Covid-19-Krise zusätzlich noch dadurch bestärkt, dass viele der so genannten „systemrelevanten Beschäftigten“ nur einen sehr geringen Lohn erhalten. Vor diesem Hintergrund markiert die Mindestlohn-Richtlinie einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik.

#### **4. Die Verabschiedung der Mindestlohn-Richtlinie: ein umkämpfter politischer Prozess**

Die Verabschiedung der Mindestlohn-Richtlinie war jedoch keineswegs ein Selbstläufer, sondern ein vielfach umkämpfter Prozess, dem mindestens drei zentrale Konfliktlinien zugrunde lagen. Die erste betrifft den klassischen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit. In den letzten Jahrzehnten hat die vorherrschende Form der europäischen Integration zu einer erheblichen Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten der Kapitaleseite beigetragen. Die Mindestlohn-Richtlinie ist daher ein politisches Projekt, das darauf abzielt, das Machtungleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit in einem gewissen Umfang zu korrigieren. Die zweite Konfliktlinie spiegelt die unterschiedlichen Systeme der Mindestlohnsetzung wider. Sie verläuft



im Wesentlichen zwischen Vertreter:innen jener Länder, in denen Mindestlöhne ausschließlich über Tarifverträge festgelegt werden, und Vertreter:innen von EU-Mitgliedsstaaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen. Die dritte Konfliktlinie resultiert aus den unterschiedlichen politischen und sozioökonomischen Orientierungen der beteiligten Regierungen: Während eher linksgerichtete Regierungen in der Regel eine positive Haltung zur Mindestlohn-Richtlinie einnahmen, vertraten konservativere Regierungen tendenziell eine eher skeptische Position. Diese drei grundsätzlichen Konfliktlinien prägen zwei weitere – in gewissem Sinne abgeleitete – Konfliktlinien. Dies ist zum einen jene zwischen den europäischen Institutionen, also der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat, und zum anderen die juristische Debatte über die Vertragsgrundlage der Richtlinie und die sich daraus ergebende Regelungskompetenz der Europäischen Union. Insgesamt können auf dem Weg zur Durchsetzung der Mindestlohn-Richtlinie drei Phasen unterschieden werden (Tabelle 1), in denen die jeweiligen Konfliktdimensionen jeweils in unterschiedlichem Ausmaß zum Tragen kamen.

**Tabelle 1: Drei Phasen auf dem Weg zur Mindestlohn-Richtlinie**

<b>Phase 1: Jänner bis September 2020</b>	
14.01.2020	Veröffentlichung des ersten Konsultationspapiers – Beginn der ersten Phase der Sozialpartnerkonsultation bis zum 25.02.2020 (Europäische Kommission 2020b)
03.06.2020	Veröffentlichung des zweiten Konsultationspapiers – Beginn der zweiten Phase der Sozialpartnerkonsultation bis zum 04.09.2020 (Europäische Kommission 2020c)
<b>Phase 2: Oktober 2020 bis Dezember 2021</b>	
28.10.2020	Veröffentlichung des Kommissionsentwurfs für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (Europäische Kommission 2020a)
09.03.2021	Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Rates (Council of the European Union 2021)
28.09.2021	Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Parlaments
25.11.2021	Abstimmung über den Bericht des Europäischen Parlaments (2021) im Plenum
06.12.2021	Gemeinsame Position des Rates (Rat der Europäischen Union 2021)
<b>Phase 3: Jänner bis Oktober 2022</b>	
13.01.2022	Beginn der Trilog-Verhandlungen zwischen Parlament, Kommission und Rat
07.06.2022	Entwurf für eine Vereinbarung im Trilog (European Parliament 2022)
10.06.2022	Bestätigung des Trilog-Entwurfs im Rat der Arbeits- und Sozialminister:innen (EPSCO-Rat)
14.09.2022	Endgültige Verabschiedung der Richtlinie durch das Europäische Parlament
04.10.2022	Endgültige Verabschiedung der Richtlinie durch den Rat

Quelle: eigene Zusammenstellung

#### **4.1 Phase 1: Verfahren zur Konsultation der Sozialpartner (Jänner bis September 2020)**

Den informellen Beginn der Kommissionsinitiative zur Verabschiedung einer Mindestlohn-Richtlinie markiert das „Regierungsprogramm“, das Ur-

sula von der Leyen nach ihrer Ernennung zur neuen Kommissionspräsidentin im Juli 2019 vorstellte. Darin enthalten ist die klare Ankündigung, innerhalb der ersten 100 Tage ihrer Amtszeit ein rechtliches Instrument auf den Weg zu bringen, das allen Beschäftigten in der EU einen fairen Mindestlohn garantiert, der einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht (Von der Leyen 2019). Nach weniger als der Hälfte der ersten 100 Tage veröffentlichte die Kommission am 14. Jänner 2020 ein erstes Konsultationspapier (Europäische Kommission 2020b) und eröffnete damit das im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union vorgesehene zweistufige Konsultationsverfahren mit den Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenverbänden, um deren Meinung zur Notwendigkeit und der möglichen inhaltlichen Ausrichtung einer EU-Initiative einzuholen. In diesem frühen Stadium des politischen Prozesses lag die Hauptkonfliktlinie zwischen Kapital und Arbeit. Während die europäischen Gewerkschaften – trotz zahlreicher Kritikpunkte im Detail – mit überwiegender Mehrheit eine möglichst ambitionierte Regelung auf europäischer Ebene durch die Verabschiedung einer Rahmenrichtlinie unterstützten (ETUC 2020a; 2020b), lehnte die Arbeitgeber:innenseite eine spezifische europäische Regelung zu Mindestlöhnen rundweg ab (BusinessEurope 2020a; 2020b).

Die Arbeitgeber:innenseite begründete ihre Ablehnung einer europäischen Mindestlohninitiative im Wesentlichen mit dem juristischen Argument, dass die EU keine Kompetenz habe, rechtlich verbindliche Instrumente im Bereich der Mindestlöhne und Tarifpolitik einzuführen. Eine rechtlich verbindliche Regelung würde daher einen unzulässigen Eingriff in die Kompetenzen der Mitgliedsstaaten und insbesondere die Tarifautonomie der nationalen Tarifparteien darstellen (BusinessEurope 2020b). Inhaltlich bestand der Hauptkritikpunkt der Arbeitgeber:innenseite darin, dass sich die Kommission bei den Kriterien für die Festlegung der Mindestlöhne zu einseitig an den sozialen Interessen der Beschäftigten orientiert hätte und ökonomische Aspekte wie die Auswirkung von Mindestlöhnen auf Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit nur eine untergeordnete Rolle spielen würden.

Auf Arbeitnehmer:innenseite war die Unterstützung einer Rahmenrichtlinie durch den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) nicht bedingungslos, sondern daran geknüpft, dass eine europäische Regelung tatsächlich zu angemessenen Mindestlöhnen führt, die Tarifautonomie der nationalen Tarifpartner nicht beeinträchtigt und insbesondere ausreichenden Schutz für gut funktionierende nationale Tarifsysteme bietet (ETUC 2020b). Darüber hinaus forderte der EGB spezifische Regelungen: (1) zur Sicherung eines Mindestniveaus angemessener Mindestlöhne, das den doppelten Schwellenwert von 60% des Brutto-Medianlohns und 50% des Brutto-Durchschnittslohns nicht unterschreiten darf; (2) zur Förderung sektoraler Tarifverhandlungen inklusive konkreter Maßnahmen zum Schutz des



Rechts auf gewerkschaftliche Organisierung und zu Tarifverhandlungen sowie die Verpflichtung für Mitgliedsstaaten mit einer Tarifbindung unter 70%, einen Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen zur kontinuierlichen Steigerung der Tarifbindung zu erstellen; (3) zur Abschaffung von Ausnahmen und Abweichungen vom gesetzlichen Mindestlohn.

#### **4.2 Phase 2: Diskussion des Richtlinienentwurfs der Kommission (Oktober 2020 bis Dezember 2021)**

Nach einer zweiten Konsultationsphase mit den europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenverbänden veröffentlichte die Europäische Kommission (2020a) schließlich am 28. Oktober 2020 einen Richtlinienentwurf, in dem eine Reihe der Kritikpunkte der Gewerkschaften aufgegriffen wurden. Dementsprechend begrüßte der EGB den Entwurf (ETUC 2020c), während allein die Tatsache, dass die Kommission das rechtlich verbindliche Instrument einer Richtlinie wählte, von der Arbeitgeber:innenseite scharf kritisiert wurde (BusinessEurope 2020c; CEEP 2020; SME-united 2020). BusinessEurope sprach gar von einem „Desaster“ und einem „rechtlichen Monster“ und lehnte den gesamten Entwurf grundsätzlich ab (BusinessEurope 2020c). Wichtig ist jedoch der Hinweis, dass es in beiden Lagern – wie schon in der ersten Phase der Sozialpartnerkonsultation – auch unterschiedliche oder zumindest nuancierte Ansichten gab. Auf Arbeitnehmerseite lehnten die Gewerkschaften Dänemarks und Schwedens eine Richtlinie strikt ab, da diese aus ihrer Sicht eine Gefahr für die voluntaristischen, auf Selbstregulierung basierenden nordischen Arbeitsbeziehungssysteme darstelle (Saco 2020; Risgaard 2020). Auf Arbeitgeber:innenseite gab es ebenfalls unterschiedliche Positionen. So sprachen sich z.B. der Spitzenverband der Arbeitgeber:innen in Frankreich (De Comarmond 2021) sowie CEEP (seit Dezember 2020 SGI), der europäische Verband der öffentlichen Arbeitgeber:innen und Unternehmen, nicht explizit gegen eine verbindlichere europäische Rahmenregelung zum Mindestlohn aus (Europäische Kommission 2020c).

Die unterschiedlichen Positionen innerhalb der europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenverbände zeigen, dass der Grundkonflikt zwischen Kapital und Arbeit teilweise von der institutionellen Logik der jeweiligen Tarif- und Mindestlohnsysteme überlagert wurde. Ähnliches gilt für die Diskussion des Entwurfs im Europäischen Parlament und dem Rat. Dies ist insofern bedeutsam, als mit der Veröffentlichung des Richtlinienentwurfs durch die Kommission der Ball nun formal im Feld des Europäischen Parlaments und des Rates lag, da die Verabschiedung einer Richtlinie entsprechend dem im Vertrag von Lissabon festgelegten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der gemeinsamen Zustimmung von Europäischem Parlament und Rat bedarf.

In dieser zweiten Phase des politischen Entscheidungsprozesses spielte das Europäische Parlament eine entscheidende Rolle. Hier gelang es den beiden Co-Berichtersteller:innen – Agnes Jongerius von der sozialdemokratischen Fraktion (S&D) und Dennis Radtke von der christdemokratischen Fraktion (EVP) – im Europäischen Parlament eine Mehrheit für den von ihnen gemeinsam verfassten Bericht zustande zu bringen, der inhaltlich noch deutlich über den Kommissionsentwurf hinausging (Europäisches Parlament 2021). Die im „Bericht des Beschäftigungsausschusses des Europäischen Parlaments“ geforderten Verbesserungen umfassten insbesondere die folgenden Bereiche: (1) Stärkung der Rolle der Gewerkschaften, indem klar definiert wird, dass Tarifverhandlungen von Gewerkschaften geführt werden und nicht wie im Kommissionsentwurf von „Arbeitnehmerorganisationen“; (2) weitergehende Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen, zum einen durch spezifische Maßnahmen zum Schutz des Rechts auf gewerkschaftliche Organisierung und auf Tarifverhandlungen inklusive eines Verbots der Diskriminierung von Arbeitnehmer:innen und deren Vertreter:innen, die diese Rechte wahrnehmen, und zum anderen durch einen höheren Schwellenwert von 80% Tarifbindung, unter dem Mitgliedsstaaten einen Aktionsplan zur Steigerung der Tarifbindung erstellen müssen – der Kommissionsentwurf setzt den Schwellenwert bei 70% an; darüber hinaus enthält der Parlamentsbericht spezifische prozedurale Vorgaben für die Erstellung des Aktionsplans; (3) spezifischere Kriterien für die Festsetzung von Mindestlöhnen; (4) Streichung des Artikels 6 des Richtlinienentwurfs, der Abweichungen und Abzüge vom gesetzlichen Mindestlohn ermöglicht; (5) strengere Voraussetzungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge und hier insbesondere die Ausweitung der Tariftreuevorgaben auch auf Unterauftragnehmer:innen (Europäisches Parlament 2021).

Vor diesem Hintergrund war die am 25. November 2021 mit großer Mehrheit (443 Ja-Stimmen, 192 Nein-Stimmen und 58 Enthaltungen) erfolgte Annahme des Parlamentsberichts ein wichtiger Schritt zu einer ambitionierteren Mindestlohn-Richtlinie. Diese große Mehrheit darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch die Diskussion im Parlament sehr kontrovers geführt wurde. Hierbei spielten sowohl politisch-ideologische Grundorientierungen als auch die institutionelle Logik der verschiedenen nationalen Tarifsysteme eine Rolle, wobei Letztere teilweise die (partei-)politischen und sozioökonomischen Orientierungen überlagerten.

Parallel zur Diskussion im Europäischen Parlament setzte sich der Rat mit dem Richtlinienentwurf auseinander. Wenig überraschend kam auch hier die schärfste Kritik aus Dänemark und Schweden, wo sich die sozialdemokratisch geführten Regierungen in ihrer Ablehnung im Einklang mit fast allen gesellschaftlichen Akteur:innen befanden, von den Arbeitgeber:innen über die Gewerkschaften bis hin zu allen großen politischen

Parteien von der Rechten bis zur Linken. Eine kritische Position nahmen anfänglich auch die eher rechtspopulistischen Regierungen in Polen oder Ungarn ein, deren ablehnende Position primär auf einer grundsätzlich europa-kritischen Haltung basierte. Im Lager der kritischen Stimmen befanden sich anfänglich auch die eher neoliberalen Regierungen in Österreich und den Niederlanden. Dagegen haben eher linksgerichtete Regierungen, z.B. in Spanien und Portugal, die Richtlinie von Beginn an nachdrücklich unterstützt. Befürwortet wurde der Richtlinienentwurf zudem von Regierungen in Ländern ohne gesetzlichen Mindestlohn, wie z.B. Finnland und Italien. Ihre politisch gewichtigsten Fürsprecher fand die Mindestlohn-Richtlinie jedoch in den beiden größten EU-Staaten, Frankreich und Deutschland. Insbesondere nach dem deutschen Regierungswechsel im Herbst 2021 entwickelte sich das deutsch-französische Tandem im Rat zum entscheidenden Motor bei der Durchsetzung der Mindestlohnrichtlinie.

Zu Beginn der Auseinandersetzungen nahmen nicht wenige Regierungen in der EU auch deshalb eine eher zögerliche Haltung ein, weil sie nicht von der Rechtmäßigkeit des Richtlinienentwurfs überzeugt waren. Dies verweist auf eine grundlegende juristische Konfliktlinie, die quer zu den drei genannten Hauptkonfliktlinien verläuft. Die Kritiker:innen der Richtlinie argumentierten dahin gehend, dass die EU in Fragen der Lohnpolitik keinerlei Kompetenzen habe, und begründeten diese Ansicht mit Artikel 153 (5) des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), der die Festlegung des Arbeitsentgelts ausdrücklich von den Regelungskompetenzen der EU im Bereich der Sozialpolitik ausnimmt. Dementsprechend stehe die vorgeschlagene Richtlinie im Widerspruch zu diesem Artikel und verletze das Subsidiaritätsprinzip der EU. Die Europäische Kommission hingegen argumentierte von Beginn an, dass ihr Vorschlag in vollem Umfang durch Artikel 153 (1b) abgedeckt sei, der ihr Regelungskompetenzen im Bereich der „Arbeitsbedingungen“ verleiht. Da der Richtlinienentwurf den Mitgliedsstaaten weder vorschreibt, einen gesetzlichen Mindestlohn in einer bestimmten Höhe festzulegen noch ein bestimmtes System zur Festsetzung von Mindestlöhnen einzuführen, sei der Kompetenzausschluss gemäß Artikel 153 (5) AEUV in diesem Fall nicht anwendbar. Europäische Regelungen, die die Lohnentwicklung nur mittelbar beeinflussen, sind europarechtlich zulässig und auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs gedeckt.

In eigens zur Mindestlohn-Richtlinie erstellten Gutachten der Juristischen Dienste des Europäischen Parlaments und des Rates wurde die Position der Europäischen Kommission schließlich im Großen und Ganzen unterstützt und damit die Rechtmäßigkeit des Richtlinienentwurfs bestätigt (Council of the European Union 2021). Während dies den Kritiker:innen den Wind aus den Segeln nahm, ergab sich daraus für jene Unterstützer:innen, die wie das Europäische Parlament und die Gewerk-

schaffen eine wesentlich ambitioniertere Regelung forderten, ein grundsätzliches Dilemma: Um größtmögliche Effektivität und Effizienz zu gewährleisten, sollten die Bestimmungen der Richtlinie so präzise und verbindlich wie möglich sein. Im Bereich des Mindestlohns sollte z.B. die doppelte *Angemessenheitsschwelle* von 60% des Medianlohns und 50% des Durchschnittslohns als verbindliches Kriterium für angemessene Mindestlöhne festgeschrieben werden. Je verbindlicher jedoch die Anforderungen an angemessene Mindestlöhne formuliert werden, umso größer wird auch die rechtliche Beweislast, dass die Regelungen noch durch EU-Recht gedeckt sind. Das Gleiche gilt für die Forderung nach weitergehenden Regelungen zur Förderung der Tarifbindung. Dies machte die Durchsetzung der Mindestlohn-Richtlinie zu einem schwierigen Balanceakt, der auch die Verhandlungen im Trilog zwischen Parlament und Rat prägte.

### **4.3 Phase 3: Interinstitutionelle Verhandlungen im Trilog und endgültige Verabschiedung der Richtlinie (Jänner bis Oktober 2022)**

Aufgrund der großen Interessenunterschiede zwischen Parlament und Rat begannen am 13. Jänner 2022 die interinstitutionellen Verhandlungen im Trilog, dessen grundsätzliche Funktion darin besteht, unter Vermittlung der Kommission eine politische Einigung zwischen Rat und Parlament zu einem Gesetzgebungsvorschlag herbeizuführen. Während das Parlament eine möglichst weitgehende und spezifische Regelung auf europäischer Ebene – in den Grenzen des von den europäischen Verträgen definierten Spielraums – anstrebte, war das Hauptinteresse des Rates eine möglichst flexible Regelung, die möglichst viel Spielraum für nationale Regierungen lässt (Rat der Europäischen Union 2021). Anders ausgedrückt: Während das Parlament in zentralen Punkten des Kommissionsentwurfs inhaltlich wesentlich weitergehende Regelungen forderte, zielte der Rat eher auf eine Verwässerung des Kommissionsentwurfs ab. Vor diesem Hintergrund gestalteten sich die Verhandlungen zunächst sehr schwierig. Nach zahlreichen Sitzungen auf technischer und politischer Ebene erzielten die beteiligten Akteur:innen am 7. Juni 2022 eine vorläufige Einigung, die am 16. Juni 2022 vom EPSCO-Rat der Arbeits- und Sozialminister:innen mit großer Mehrheit bestätigt wurde.

In den Trilog-Verhandlungen ist es dem Parlament gelungen, sich in einigen zentralen Punkten durchzusetzen und damit eine Richtlinie zu schaffen, die teilweise deutlich über den ursprünglichen Kommissionsentwurf hinausgeht. Dies betrifft insbesondere die Stärkung der Rolle der Gewerkschaften, die weitergehenden Regelungen zur Stärkung von Tarifverhandlungen sowie die Verankerung der doppelten *Angemessenheitsschwelle* im eigentlichen Gesetzestext als Referenzwert für die Bewertung

einer angemessenen Mindestlohnhöhe. Nicht durchsetzen konnte sich das Parlament mit seiner Forderung nach einer Streichung der Bestimmungen zu Variationen und Ausnahmen bei Mindestlöhnen, wie sie in einer Reihe von Mitgliedsstaaten existieren.

Am 14. September 2022 wurde der im Trilog formulierte Kompromissentwurf schließlich zunächst im Europäischen Parlament und dann am 4. Oktober 2022 auch im Rat endgültig verabschiedet. Im Rat stimmten nur Dänemark und Schweden gegen die Annahme des Kompromissentwurfs und Ungarn enthielt sich. Nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU haben die Mitgliedsstaaten zwei Jahre Zeit, die Mindestlohn-Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

## **5. Auswirkungen auf die nationalen Mindestlohnregime**

Die europäische Mindestlohninitiative hat nicht zuletzt deshalb große politische Unterstützung erfahren, weil sie in vielen EU-Mitgliedsstaaten an aktuelle Mindestlohndebatten anknüpfen konnte. Bereits seit einigen Jahren lassen sich in mehreren europäischen Ländern so genannte Living-Wage-Initiativen beobachten, die auf eine strukturelle Erhöhung der Mindestlöhne abzielen, um diese auf ein angemessenes Niveau anzuheben, das eine soziokulturelle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben erlaubt (Schulten und Müller 2019; 2020). Tatsächlich sind die Mindestlöhne in den 2010er Jahren europaweit in vielen Ländern überdurchschnittlich stark angehoben worden (Lübker und Schulten 2022). In einigen Ländern kam es dabei zu regelrechten Lohnsprüngen, z.B. bereits 2010 in Slowenien (Poje 2019), 2019 in Spanien (Vacas-Soriano 2019) und 2022 in Deutschland (Schulten und Müller 2022), wo die Mindestlöhne innerhalb nur eines Jahres um mehr als 20% erhöht wurden. Die Stärke der europäischen Mindestlohninitiative besteht deshalb darin, dass sie den zahlreichen nationalen Entwicklungen und Initiativen einen gemeinsamen europäischen Rahmen gibt.

Welche konkreten Auswirkungen die europäische Mindestlohn-Richtlinie zukünftig für die nationale Mindestlohnpolitik haben wird, hängt wiederum in erster Linie davon ab, wie die nationalen Akteur:innen die prozeduralen Vorgaben der Richtlinie aufgreifen und im Sinne ihrer inhaltlichen Zielsetzung umsetzen. Dies gilt sowohl für die Anhebung der (gesetzlichen) Mindestlöhne auf ein angemessenes Niveau als auch für die Stärkung der Tarifvertragssysteme hin zu einer angemessenen Tarifbindung. Erste Reaktionen nationaler Akteur:innen auf die Verabschiedung der Richtlinie deuten schon jetzt darauf hin, dass in vielen Ländern eine Entwicklungsdynamik hin zu höheren Mindestlöhnen und einer besseren Tarifbindung in Gang gesetzt werden könnte (Aumayr-Pintar et al. 2022). Be-

sonders deutlich zeigt sich dies schon heute in Deutschland, wo die europäische Mindestlohn-Richtlinie mit der Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde teilweise vorweggenommen wurde und es nun vor allem darum geht, den bislang anhaltenden Trend einer sinkenden Tarifbindung umzukehren. Für Österreich hingegen scheint sich durch die EU-Richtlinie auf den ersten Blick zunächst einmal nichts zu verändern. Angesichts des gemessen an der hohen Kollektivvertragsabdeckung relativ großen Niedriglohnsektors und der in manchen Branchen sehr niedrigen Kollektivvertragslöhne könnte die europäische Debatte um angemessene Mindestlöhne jedoch auch hier perspektivisch ihren Niederschlag finden.

### 5.1 Auswirkungen auf gesetzliche Mindestlöhne

Die ursprüngliche Intention der Mindestlohn-Richtlinie lag vor allem darin, europaweite Kriterien für die Festlegung eines „*angemessenen*“ Mindestlohns zu definieren. Dies erfolgte vor dem Hintergrund, dass die Mindestlöhne in vielen Ländern de facto Armutslöhne sind, die kein existenzsicherndes Einkommen ermöglichen. Die EU hat allerdings rechtlich keine Kompetenzen, unmittelbar auf die Mindestlohnhöhe ihrer Mitgliedsstaaten Einfluss zu nehmen. Deshalb muss sie sich darauf beschränken, allgemeine inhaltliche Grundsätze sowie bestimmte prozedurale Regelungen festzulegen. Die wichtigste Regel besteht darin, dass die Festlegung der Mindestlöhne nach bestimmten transparenten Kriterien zu erfolgen hat, wobei die Nationalstaaten selbst die jeweilige Gewichtung der einzelnen Kriterien bestimmen können.

Die bei weitem wichtigste und konkreteste Regelung in der Mindestlohn-Richtlinie ist jedoch die Empfehlung an die Mitgliedsstaaten, bei der Festlegung der Mindestlöhne die international gebräuchlichen Schwellenwerte von 60% des Median- und 50% des Durchschnittslohns zu berücksichtigen. Auch wenn diese doppelte *Angemessenheitsschwelle* keine verbindliche Vorgabe darstellt, so bildet sie im internationalen Vergleich doch schon heute den entscheidenden Richtwert für die Bestimmung der Angemessenheit eines Mindestlohns. In Zukunft sind es also diese Schwellenwerte, an denen sich die nationalen Mindestlöhne werden messen müssen.

Bis heute gibt es in der EU kein einziges Land, dessen gesetzlicher Mindestlohn beide Schwellenwerte übertrifft (*Abbildung 1*). In drei Staaten (Bulgarien, Portugal und Frankreich) liegt er jeweils über 60% des nationalen Medianlohns. Mit Frankreich und Slowenien gibt es darüber hinaus nur zwei Länder, in denen die Mindestlöhne knapp unter der 50%-Schwelle des Durchschnittslohns liegen. In den allermeisten EU-Staaten sind demnach zur Erreichung der Schwellenwerte mehr oder weniger starke Erhöhungen der gesetzlichen Mindestlöhne notwendig. Würden alle EU-Mit-



gliedsstaaten ihre gesetzlichen Mindestlöhne entsprechend anheben, so könnten nach Berechnungen der Europäischen Kommission EU-weit bis zu 25 Millionen Beschäftigte davon profitieren (Schulten und Müller 2021).

**Abbildung 1: Gesetzliche Mindestlöhne in Prozent ... (2020)**



Quelle: OECD Earnings Database, ergänzt durch Eurostat für Bulgarien und Kroatien, zitiert nach Lübker und Schulten 2022

Bereits heute spielt in einigen Ländern die Orientierung an nationalen Median- und/oder Durchschnittslöhnen bei der Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns eine wichtige Rolle (Lübker und Schulten 2022). So sieht z.B. das aktuelle Mindestlohngesetz in der Slowakei vor, den Mindestlohn auf 57% des Durchschnittslohns festzulegen, solange Arbeitgeber:innen und Gewerkschaften sich nicht auf eine andere Mindestlohnhöhe verständigen. In Spanien hat sich die Regierung darauf verpflichtet, den Mindestlohn bis 2023 auf 60% des Durchschnittslohns anzuheben. In Deutschland wurde die Erhöhung auf 12 Euro auch damit begründet, dass sich der Mindestlohn hierdurch deutlich einem Niveau von 60% des nationalen Medianlohns annähert.

Nachdem in den Trilog-Verhandlungen ein Kompromiss für den finalen Text der Mindestlohnrichtlinie erzielt werden konnte, wurde unmittelbar danach in einigen europäischen Ländern bereits Handlungsbedarf hinsichtlich der eigenen nationalen Mindestlohnregelungen annonciert. In Belgien verkündete der dortige Arbeitsminister, dass der belgische Mindestlohn nicht den europäischen Normen entspreche und nun, um die Zielmarke von 60% des Medianlohns zu erreichen, auf 12 Euro pro Stunde angehoben werden müsse (Carter 2022). In den Niederlanden war es der Gewerkschaftsbund FNV, der als erster den Ball aufnahm und die Regierung aufforderte, den Mindestlohn auf 14 Euro pro Stunde zu erhöhen, um die Vorgaben der europäischen Mindestlohn-Richtlinie zu erfüllen (Boschart 2022). Die Regierung in Irland hat angekündigt, den Mindestlohn in den nächsten vier Jahren schrittweise auf ein Living-Wage-Niveau anzuheben, das 60% des irischen Medianlohns entspricht (Government of Ireland 2022).

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Umsetzung der europäischen Mindestlohn-Richtlinie in nationales Recht in den kommenden zwei Jahren in allen EU-Staaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen mit grundlegenden Auseinandersetzungen über die bestehenden Mindestlohnregime einhergehen wird. Dabei wird es vor allem um die Frage der angemessenen Höhe des jeweiligen nationalen Mindestlohns gehen. Auch wenn die doppelte *Angemessenheitsschwelle* keinen rechtlich bindenden Standard darstellt, wird sie sich in vielen Ländern als Orientierungsgröße für einen angemessenen Mindestlohn durchsetzen.

Obwohl die Regeln und Kriterien für angemessene Mindestlöhne nach der EU-Richtlinie ausschließlich für Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen gelten, könnten sie letztlich auch die Mindestlohnregime beeinflussen, die bislang ausschließlich auf tarifvertraglichen Regelungen basieren. Besonders deutlich wird dies am Beispiel Zyperns, das eine relativ geringe Tarifbindung aufweist und bislang gesetzliche Mindestlöhne nur für einige wenige Berufsgruppen kennt. Aufgrund der hohen tarifvertraglichen Regelungslücken und eines relativ ausgeprägten Niedriglohnssektors

hat die zypriotische Regierung nunmehr beschlossen, zum 1. Jänner 2023 einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen, der annähernd bei 60% des Medianlohns liegen soll (Theodoulou 2022).

In Italien wird ebenfalls bereits seit einigen Jahren intensiv über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns diskutiert (Garnero und Lucifora 2020). Zwar ist die Tarifbindung in Italien formal sehr hoch, zugleich gibt es jedoch relevante Bereiche, insbesondere in der informellen Ökonomie, die durch die Tarifverträge de facto nicht erfasst werden. Außerdem ist das tarifvertragliche Mindestlohniveau in vielen Branchen sehr niedrig. Vor diesem Hintergrund hat die europäische Mindestlohn-Richtlinie die Debatte über einen gesetzlichen Mindestlohn hier noch einmal forciert. Auch in Österreich gibt es trotz einer sehr hohen Tarifbindung einen relativ großen Niedriglohnsektor, was immer wieder zu Diskussionen über einen allgemeinen Mindestlohn geführt hat (s.u.).

Anders sieht es hingegen in den skandinavischen Ländern Dänemark und Schweden aus, wo eine hohe Tarifbindung mit hohen tarifvertraglichen Mindestlöhnen von 70 und mehr Prozent des Medianlohns einhergeht. Der Anteil der Beschäftigten in Schweden, die zu tarifvertraglichen Mindestlöhnen unter 60% des Medianlohns arbeiten, ist demgegenüber mit weniger als 1% verschwindend gering (Hällberg und Kjellström 2020). Während der Einfluss der europäischen Mindestlohn-Richtlinie auf das Niveau der tarifvertraglichen Mindestlöhne in Ländern wie Dänemark und Schweden eher gering sein dürfte, könnte er in Ländern wie Zypern, Italien oder Österreich durchaus an Bedeutung gewinnen, indem die europäischen Zielgrößen von 60% des Median- und 50% des Durchschnittslohns auch als Benchmarks für eine allgemeine Untergrenze bei tarifvertraglichen Mindestlöhnen oder gar die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns dienen.

Insbesondere die Orientierung an 60% des Medianlohns als Kriterium für angemessene Mindestlöhne kann jedoch problematisch werden, wenn größere Teile der Beschäftigten nur ein sehr geringes Einkommen haben und der Medianlohn selbst schon auf einem sehr niedrigen Niveau liegt. Eine solche Konstellation gibt es z.B. in Bulgarien oder Portugal, wo der Mindestlohn im Vergleich zum Medianlohn zwar sehr hoch ist (*Abbildung 1*), aber trotzdem kein angemessenes Lohnniveau darstellt. Deshalb ist vor allem das in der Richtlinie angeführte Kriterium der Kaufkraft des Mindestlohns sehr wichtig. Zur Überprüfung bietet sich hierbei der so genannte Warenkorbansatz an, wie er in vielen Living-Wage-Initiativen genutzt wird (Schulten und Müller 2019). Demnach muss der Mindestlohn so hoch sein, dass sich Beschäftigte einen bestimmten Waren- und Dienstleistungskorb leisten können, der einen ausreichenden Lebensstandard sichert. Ein solcher Warenkorbansatz kann einen Mindestlohn, der nach der doppelten *Angemessenheitsschwelle* festgelegt wurde, ergänzend einem

Praxistest unterziehen (Müller und Schulten 2020). Gerade in Zeiten hoher Inflationsraten, die sich in den Lebenshaltungskosten der Mindestlohnempfänger:innen oft besonders stark niederschlagen, ist ein solcher Praxistest unabdinglich.

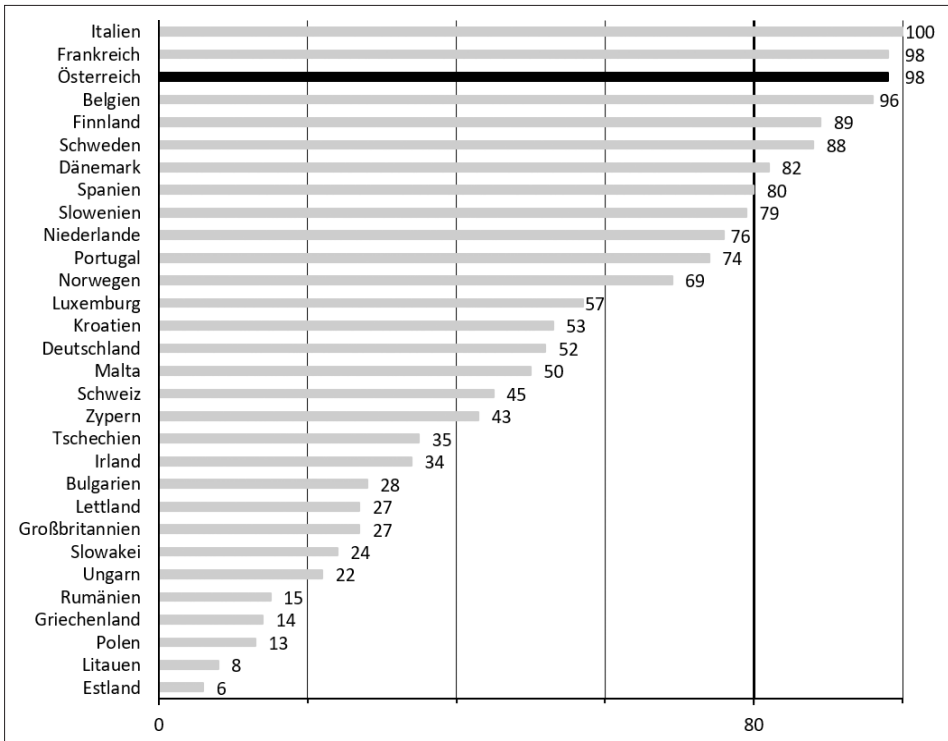
## 5.2 Auswirkungen auf die Tarifvertragssysteme

Neben der Durchsetzung eines angemessenen Mindestlohniveaus liegt die zweite große Zielstellung der Mindestlohn-Richtlinie in der Stärkung der Tarifvertragssysteme. Beides hängt insofern eng zusammen, als eine hohe Tarifbindung in der Regel mit einer deutlich geringeren Lohnungleichheit und dementsprechend höheren Mindestlöhnen korreliert (Keune 2021). Eine hohe Tarifbindung ist außerdem eine wichtige Voraussetzung, um größeren Beschäftigungsgruppen ein gutes Einkommen zu gewährleisten und damit einen ausreichend hohen Medianlohn zu schaffen, der dann wiederum als geeignete Orientierungsgröße auch für angemessene Mindestlöhne dienen kann.

In der EU gibt es im Hinblick auf die Tarifbindung extrem große Unterschiede (Abbildung 2). Während in Ländern wie Italien, Frankreich oder Österreich fast alle Beschäftigten an einen Tarifvertrag gebunden sind, arbeitet insbesondere in einigen osteuropäischen Ländern nur eine kleine Minderheit in Unternehmen mit Tarifvertrag. Hinzu kommt, dass die Tarifbindung in vielen europäischen Ländern seit mehr als zwei Jahrzehnten einen rückläufigen Trend aufweist (Mesch 2020).

Mit der Mindestlohn-Richtlinie formuliert die EU erstmalig ein eindeutiges Bekenntnis zu einer hohen Tarifbindung, die als eine wesentliche Institution zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der Förderung einer inklusiven Wirtschaftsentwicklung angesehen wird (Europäische Kommission 2020a; European Parliament 2022). Indem alle EU-Mitgliedsstaaten, in denen weniger als 80% der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen arbeiten, aufgefordert werden, gemeinsam mit Arbeitgeber:innenverbänden und Gewerkschaften einen nationalen Aktionsplan zur Förderung der Tarifbindung zu entwickeln, wird indirekt auch eine Zielgröße für eine angemessene Verbreitung von Tarifverträgen definiert. Nach Angaben der OECD/AIAS-ICTWSS-Datenbank (OECD/AIAS 2022) liegt die Tarifbindung derzeit in 19 von 27 EU-Staaten unter der 80%-Marke (Abbildung 2). In einigen der übrigen acht Länder, z.B. in Spanien oder Italien, wird zudem durch die de facto bestehenden Erga-Omnes-Regelungen formal eine sehr hohe Tarifbindung ausgewiesen, die jedoch in der Praxis deutlich zu hoch angesetzt sein dürfte. Selbst in Dänemark gehen einige Untersuchungen von einer Tarifbindung von unter 80% aus und konstatieren damit entsprechenden politischen Handlungsbedarf (Bech 2022).

## Abbildung 2: Tarifbindung 2021\* in % der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen



\* 2021 oder der jeweils aktuellste verfügbare Wert

Quelle: OECD/AIAS ICTWSS Database, für Deutschland: IAB Betriebspanel

Mit der Implementierung der Mindestlohn-Richtlinie in nationales Recht ist die große Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten gefordert, konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung zu ergreifen. Die Mindestlohn-Richtlinie nennt hier u.a. die Förderung von Tarifverhandlungen auf Branchenebene, eine stärkere Ahndung von Union-Busting-Praktiken und die Unterstützung der Tarifvertragsverbände. Hinzu kommt die explizite Aufforderung an den Staat, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen das Kriterium der Tariftreue und die Einhaltung tarifvertraglicher Grundrechte zu berücksichtigen.

Inwieweit die Mindestlohn-Richtlinie tatsächlich dazu beitragen kann, die Tarifbindung auf nationaler Ebene zu fördern, hängt wiederum davon ab, ob relevante politische Akteur:innen die Initiative aufgreifen und in der Lage sind, entsprechende Maßnahmen durchzusetzen. Mit dem in der Mindestlohn-Richtlinie vorgesehenen europäischen Monitoring-Prozess und den damit verbundenen permanenten Vergleichen zwischen den EU-Staaten wird die Position jener nationalen Akteur:innen gefestigt, die für

eine Stärkung der Tarifvertragssysteme eintreten. Je mehr Länder gute Praktiken zur Förderung der Tarifbindung entwickeln, desto größer wird dann auch der politische Druck auf jene mit niedriger Tarifbindung.

Im günstigsten Fall könnte eine Aufwärtsdynamik in Gang gesetzt werden die die Tarifbindung in ganz Europa strukturell erhöht und damit auch deutlich die institutionelle Macht der Gewerkschaften. Allerdings ist diese Entwicklung keineswegs ein Selbstläufer. So wie die Mindestlohn-Richtlinie von erheblichen Teilen der europäischen Wirtschafts- und Kapitalverbände und Teilen des politischen Spektrums abgelehnt wurde, könnte in einigen Ländern auch ihre Umsetzung von den gleichen politischen Kräften torpediert werden. Die Stärkung der Tarifbindung in Europa ist insofern der deutlich schwieriger umzusetzende Teil der europäischen Mindestlohn-Richtlinie, zugleich jedoch auch derjenige, der das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit am nachhaltigsten verschieben könnte.

### 5.3 Auswirkungen auf Deutschland

Das mögliche Entwicklungspotenzial durch die europäische Mindestlohn-Richtlinie kann bereits heute besonders in Deutschland beobachtet werden (Schulten und Müller 2022). Nach einer mehr als zehn Jahre andauernden politischen Auseinandersetzung wurde dort zum 1. Jänner 2015 erstmals ein einheitlicher gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Dem vorausgegangen war ein deutlicher Rückgang der Tarifbindung und zugleich eine starke Zunahme des Niedriglohnsektors (Bosch et al. 2021).

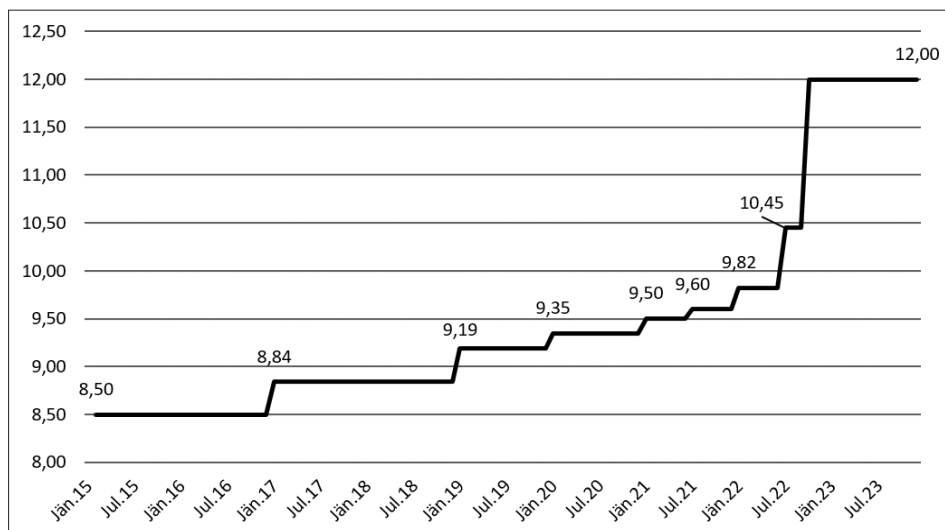
Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland wurde von den gewerkschaftlichen und politischen Befürworter:innen als eine der größten Arbeits- und Sozialreformen in der Geschichte der Bundesrepublik gefeiert und brachte für Millionen von Niedriglohnbeschäftigten spürbare Lohnerhöhungen. Von Beginn an war jedoch klar, dass das ursprünglich festgelegte Mindestlohniveau von 8,50 Euro pro Stunde, das damals etwa 48% des Medianlohns und 43% des Durchschnittslohns von Vollzeitbeschäftigten entsprach (Lübker und Schulten 2022), sehr niedrig angesetzt war und in keiner Weise dem Anspruch eines existenzsichernden Living Wages gerecht wurde (Schulten und Weinkopf 2019).

Die reguläre Anpassung des Mindestlohns erfolgt nach dem deutschen Mindestlohngesetz durch eine aus Arbeitgeber:innen- und Gewerkschaftsvertreter:innen zusammengesetzte Mindestlohnkommission, die bei ihrer Empfehlung vor allem die Entwicklung der Tariflöhne berücksichtigen soll. Auf diese Weise wurde der Mindestlohn nach seiner Einführung zwar kontinuierlich angehoben, die Steigerungsraten blieben jedoch eher moderat (*Abbildung 3*) und änderten nichts an dem im Verhältnis zu den anderen Löhnen strukturell sehr niedrigen Mindestlohniveau. Die Gewerkschaften forderten schon recht früh eine deutlich schnellere Erhöhung des Min-



destlohns. Sie konnten sich in der Mindestlohnkommission mit dieser Forderung gegenüber der Arbeitgeber:innenseite allerdings nicht durchsetzen.

### Abbildung 3: Gesetzlicher Mindestlohn in Deutschland in Euro pro Stunde



Quelle: WSI-Tarifarchiv

Aufgrund der strukturellen Blockade in der Mindestlohnkommission verlagerte sich die Diskussion um ein angemessenes Mindestlohnniveau wieder zunehmend auf die politische Ebene. Schließlich fasste die aktuelle deutsche Bundesregierung den Beschluss, den gesetzlichen Mindestlohn außerhalb des regelmäßigen Anpassungsmodus durch die Mindestlohnkommission zum 1. Oktober 2022 einmalig auf 12 Euro anzuheben. Gegenüber dem Anfang 2022 bestehenden Mindestlohnniveau von 9,82 Euro entspricht dies einer Erhöhung von 22%; gemessen an den seit 1. Juli 2022 geltenden 10,45 Euro liegt sie immer noch bei knapp 15%. Insgesamt werden von der Mindestloohnerhöhung etwa sechs Millionen Beschäftigte profitieren. Für viele wird dies – in den Worten des deutschen Bundesarbeitsministers Hubertus Heil – „möglicherweise der größte Lohnsprung in ihrem Leben“ sein (zit.n. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 4.6.2022).

12 Euro Mindestlohn liegen nur knapp unter den 60% des deutschen Medianlohns, den die europäische Mindestlohn-Richtlinie als ein Kriterium für ein angemessenes Mindestlohnniveau vorgibt. In der Begründung für diese außergewöhnliche Erhöhung wird denn auch explizit auf die europäische Mindestlohninitiative Bezug genommen, die vor allem in den fina-

len Trilog-Verhandlungen von deutscher Seite stark unterstützt wurde. Die 12 Euro Mindestlohn können wiederum als eine vorgezogene Umsetzung der Richtlinie interpretiert werden.

Deutlich schwieriger wird es hingegen für Deutschland, auch die tarifpolitischen Ziele der Mindestlohn-Richtlinie umzusetzen. Die Tarifbindung ist seit mehr als zwei Jahrzehnten rückläufig, so dass heute nur noch die Hälfte aller Beschäftigten in einem Unternehmen mit Tarifvertrag arbeitet. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns war eine Reaktion auf diese Entwicklung und hat zumindest in einigen Niedriglohnbranchen zur Stabilisierung der Tarifvertragsbeziehungen beigetragen (Bispinck et al. 2020). Auch die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro dürfte die Entwicklung der Tariflöhne in einigen Branchen beflügeln (Schulten und Specht 2022). Allerdings wächst der Anteil der Unternehmen, die entweder aus dem Tarifvertragssystem aussteigen oder sich von vornherein jeder Tarifbindung entziehen, insgesamt nach wie vor an.

Angesichts dessen gibt es in Deutschland bereits seit Jahren eine intensive Debatte darüber, wie dieser Trend umgekehrt und die Tarifbindung wieder gestärkt werden kann. Mittlerweile bekennen sich fast alle relevanten politischen Kräfte in Deutschland zur Stärkung des Tarifvertragssystems, und auch die aktuelle Bundesregierung hat hierzu einige Maßnahmen angekündigt, wie z.B. die Verabschiedung eines Bundes-Tariffreugesetzes für öffentliche Aufträge (Schulten 2021). Bislang fehlt jedoch ein geeigneter politischer Rahmen, der die verschiedenen geplanten Einzelmaßnahmen zu einer strategischen Gesamtinitiative zur Stärkung der Tarifbindung bündelt. Möglicherweise bietet der in der Mindestlohn-Richtlinie vorgesehene Aktionsplan einen solchen Rahmen. Die deutschen Gewerkschaften haben die Bundesregierung deshalb bereits aufgefordert, nicht erst bis zur formalen rechtlichen Umsetzung der Richtlinie zu warten, sondern schon heute die Initiative für die Entwicklung eines solchen Aktionsplans zu ergreifen (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft 2022). Ende September hat der Bundesarbeitsminister für das Jahr 2023 schließlich die Vorlage eines Gesetzespaketes zur Stärkung der Tarifbindung vorgelegt (dpa 2022). Deutschland könnte damit auch auf diesem Gebiet eine Vorreiterrolle in Europa übernehmen.

#### **5.4 Mögliche Auswirkungen auf Österreich**

Für Österreich hat die EU-Richtlinie über angemessene Mindestlöhne zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen. Während das Land als „Kollektivvertrags-Weltmeister“ die Ziele der Richtlinie zur kollektivvertraglichen Abdeckung bereits deutlich übererfüllt, gelten die Kriterien für angemessene Mindestlöhne nur für Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen. Trotzdem haben die österreichischen Gewerkschaften die Mindestlohn-

Richtlinie im Gegensatz zu ihren dänischen und schwedischen Schwesterorganisationen stets mit Nachdruck unterstützt. Dies geschieht zum einen aus Solidarität gegenüber den Beschäftigten in der großen Mehrheit der europäischen Länder, in denen diese von der Richtlinie profitieren. Zum anderen hoffen die österreichischen Gewerkschaften, dass eine Erhöhung der Mindestlöhne in den europäischen Nachbarstaaten auch den Lohndruck in Österreich mindern wird (ÖGB 2022a).

Die europäische Mindestlohn-Richtlinie könnte perspektivisch jedoch auch Einfluss auf die Lohnpolitik in Österreich nehmen. Zwar garantiert die umfassende Kollektivvertragsabdeckung eine nahezu flächendeckende sektorale Mindestlohnsicherung, sie verhindert jedoch nicht die Existenz eines relativ großen Niedriglohnssektors, der mit knapp 15% der Beschäftigten in etwa dem EU-Durchschnitt entspricht (Geisberger 2021). In einer Reihe von Branchen – insbesondere im privaten Dienstleistungssektor – bewegen sich die kollektivvertraglich festgelegten Mindestlöhne auf einem eher niedrigen Niveau. Deshalb haben die österreichischen Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten immer wieder eine bestimmte Mindestlohnhöhe gefordert, die in den Kollektivverhandlungen auf sektoraler Ebene durchgesetzt werden sollte. Mitunter haben sich auch ÖGB und die Wirtschaftskammer gemeinsam auf ein Mindestlohnziel verständigt, wie zuletzt im Jahr 2017, wo ein monatlicher Mindestlohn von 1.500 Euro vereinbart wurde.

Im Vorfeld der Herbsttrunde 2022 haben die österreichischen Gewerkschaften die Forderung nach einem kollektivvertraglichen Mindestlohn von monatlich 2.000 Euro brutto erhoben (ÖGB 2022b). Bei einer durchschnittlichen kollektivvertraglich vereinbarten Wochenarbeitszeit von 38,8 Stunden (168 Stunden pro Monat) entspricht dies einem Stundenlohn von 11,90 Euro. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass in Österreich in der Regel 14 Monatslöhne bezahlt werden, erhöht sich der entsprechende Stundenlohn sogar auf 13,88 Euro.

Mit der Verabschiedung der EU-Mindestlohn-Richtlinie könnte einer solchen Forderung der Gewerkschaften nun zusätzlich Nachdruck verliehen werden. Zwar ist die dort formulierte Zielstellung eines angemessenen Mindestlohnniveaus, das die Schwellenwerte von 60% des Medians und 50% des Durchschnittslohns nicht unterschreitet, rechtlich nicht bindend, sie könnte aber auch in der österreichischen Diskussion eine neue normative Orientierungsmarke für die Mindestlohnpolitik werden. Gemäß den in der EU-Richtlinie empfohlenen Schwellenwerten lag ein angemessener Mindestlohn im Jahr 2020 in Österreich bereits bei 1.900 Euro (Tabelle 2). Die aktuelle Forderung der österreichischen Gewerkschaften nach einem kollektivvertraglichen Mindestlohn von 2.000 Euro bewegt sich damit im Rahmen dessen, was entsprechend der EU-Mindestlohn-Richtlinie als angemessenes Mindestlohnniveau gilt. Sollten die Arbeitgeber:innen in den

Kollektivverhandlungen eine entsprechende Erhöhung der Mindestlöhne verweigern, könnte sogar die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn in Österreich weiter Auftrieb bekommen; ein festgeschriebener Mindestlohn würde komplementär zum Kollektivvertragssystem die untersten Kollektivvertragslöhne determinieren.

**Tabelle 2: Schwellenwerte für angemessene Mindestlöhne in Österreich für ganzjährig Vollbeschäftigte, in Euro pro Monat (bei 14 Monatsgehältern)**

	60% des Medianlohns	50% des Durchschnittslohns
2010	1.520	1.517
2011	1.555	1.554
2012	1.599	1.598
2013	1.640	1.636
2014	1.670	1.663
2015	1.706	1.703
2016	1.741	1.749
2017	1.779	1.785
2018	1.819	1.826
2019	1.874	1.877
2020	1.903	1.909

Quelle: eigene Berechnungen auf Grundlage von Statistik Austria, Lohnsteuerdaten – Sozialstatistische Auswertungen, Bruttoeinkommen der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten

## 6. Fazit

Die Mindestlohn-Richtlinie gehört zu den wichtigsten arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen, die bislang auf europäischer Ebene verabschiedet wurden. Sie hat das Potenzial, zu einem wirklichen Gamechanger im Kampf gegen Erwerbsarmut und soziale Ungleichheit zu werden. Dies liegt nicht nur an den in der Richtlinie festgelegten Maßnahmen, die direkt auf die Sicherung eines angemessenen (gesetzlichen) Mindestlohnniveaus abzielen und hierbei klare Referenzwerte formulieren, sondern vor allem auch an den festgelegten Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen und der damit verbundenen Stärkung der institutionellen Macht der Gewerkschaften.

Der durch die Mindestlohn-Richtlinie markierte Paradigmenwechsel hin zu einem sozialeren Europa belegt, dass die oft beklagte „strukturelle Asymmetrie“ (Scharpf 2010) des europäischen Integrationsprojekts kein für alle Zeiten gültiges Naturgesetz darstellt. Das zeigt, dass unter günstigen politischen Bedingungen ein Pfadwechsel hin zu einer sozialen Wie-

der Einbettung der vormals liberalisierten Märkte stattfinden kann. Im Falle der Mindestlohn-Richtlinie hat insbesondere der erhebliche Legitimationsverlust des europäischen Integrationsprojekts in der europäischen Bevölkerung, der sich auch im Erstarken rechtspopulistischer Kräfte mit eindeutig nationalistischer und antieuropäischer Grundhaltung manifestiert, eine wichtige Rolle gespielt. Dies hat ein politisches Momentum für eine sozialere Ausrichtung der EU-Politik geschaffen. Insbesondere die Kommission hat erkannt, dass sie mit dem Krisenmanagement 2008/2009 den neoliberalen Bogen überspannt hat und nun maßgebliche Korrekturen notwendig sind, um der zunehmend europakritischen Stimmung unter den europäischen Bürger:innen zu begegnen. Die Corona-Pandemie hat dieses Momentum sogar noch verstärkt, indem sie in der EU eine Art „Not-Pragmatismus“ förderte, der viele politische Maßnahmen ermöglichte, die noch vor kurzem undenkbar waren (Urban 2020). Ähnliches gilt aktuell für die durch den Ukraine-Krieg ausgelösten Krisenprozesse. Vor allem die hohen Inflationsraten machen eine Stabilisierung der unteren Einkommen besonders dringlich und liefern damit zusätzliche Argumente zur Anhebung der Mindestlöhne (Aumayr-Pintar et al. 2022).

Hinzu kam schließlich eine besondere politische Konstellation im Europäischen Rat, bei der die französische Regierung ein manifestes Interesse hatte, die Mindestlohn-Richtlinie noch während ihrer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Zugleich wurden mit dem Regierungswechsel in Deutschland im Herbst 2021 die Weichen dafür gestellt, dass sich auch die deutsche Regierung aktiv zum Gelingen der Initiative beitragen konnte. So trug die deutsch-französische Lokomotive wesentlich dazu bei, die Richtlinie sicher ins Ziel zu führen.

Die konkrete Bedeutung der Mindestlohn-Richtlinie entscheidet sich letztlich mit ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene. Dabei definiert die Richtlinie keine rechtlich verbindliche Mindestlohnhöhe, sondern schafft einen wichtigen politischen Referenzrahmen, der auf nationaler Ebene jene Positionen und Akteur:innen stärkt, die für angemessene Mindestlöhne und starke Tarifverhandlungen eintreten. Ihre Durchsetzung muss jedoch nach wie vor im nationalen Rahmen erkämpft werden, und zwar nicht nur in Ländern mit einem gesetzlichen Mindestlohn, sondern auch in Ländern, in denen Mindestlöhne tarifvertraglich festgelegt werden.

## Literatur

- Aumayr-Pintar, C./Kostolny, J./Vacas-Soriano, C. (2022). Minimum wages in 2022: Annual review. Dublin, Eurofound.
- Barnard, C. (2020). Are social „Rights“ rights? In: *European Labour Law Journal* 11 (2), 351–361.
- Bech, R. (2022). Derfor kan fagbevægelsen få brug for EU-direktivet om mindsteløn. In: A4 overenskomst vom 16. August 2022. Online verfügbar unter

- <https://www.a4overenskomst.dk/artikel/mindsteloensanalysekollektiv?token=62f92a17cb690> (abgerufen am 20.10.2022).
- Bispinck, R./Dribbusch, H./Kestermann, C./Lesch, H./Lübker, M./Schneider, H./Schröder, C./Schulten, T./Vogel, S. (2020). Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS). BMAS Forschungsbericht 562. Berlin.
- Bosch, G./Schulten, T./Weinkopf, C. (2021). The interplay of minimum wages and collective bargaining in Germany. In: I. Dingeldey/D. Grimshaw/T. Schulten (Hg.). *Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels*. London, Routledge, 115–136.
- Bosschart, E. (2022). Nederland moet minimumloon nu in 1 keer verhogen naar 14 euro na principe akkoord EU. FNV Nieuws vom 7.6.2022.
- BusinessEurope (2020a). Response to first phase social partner consultation on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages. Brüssel, 19.2.2020. Online verfügbar unter [https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/social/2020-02-19\\_response\\_first\\_stage\\_consultation\\_minimum\\_wages\\_final.pdf](https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2020-02-19_response_first_stage_consultation_minimum_wages_final.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- BusinessEurope (2020b). BusinessEurope response to 2nd stage social partner consultation on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages. 7.9.2020. Online verfügbar unter [https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/position\\_papers/social/2020-09-07\\_response\\_second\\_stage\\_consultation\\_minimum\\_wages.pdf](https://www.buinessurope.eu/sites/buseur/files/media/position_papers/social/2020-09-07_response_second_stage_consultation_minimum_wages.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- BusinessEurope (2020c). Proposed EU directive on minimum wages is a recipe for disaster. Presseerklärung vom 29.10.2020. Online verfügbar unter <https://www.buinessurope.eu/publications/proposed-eu-directive-minimum-wages-recipe-disaster> (abgerufen am 20.10.2022).
- Carter, D. (2022). Belgian minimum wage does not meet new European standards. The Brussels Times vom 6.6.2022.
- CEEP (2020). CEEP on the Minimum Wages Proposal: Social Dialogue is always the best way to address issues impacting employers and workers. Presseerklärung vom 28.10.2020. Brüssel, CEEP.
- Council of the European Union (2021). Opinion of the legal service – Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union – Legal basis, Interinstitutional File: 2020/0310(COD). Brüssel, 9.3.2021. Online verfügbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6817-2021-INIT/en/pdf> (abgerufen am 20.10.2022).
- De Comarmond, L. (2021). Salaire minimum: les syndicats et le patronat français appuient la directive européenne. Les Echos vom 29.4.2021.
- dpa (2022). Heil will Paket zur Stärkung der Tarifbindung vorlegen. Zeit Online vom 30.9.2022. Online verfügbar unter <https://www.zeit.de/news/2022-09/30/heil-will-paket-zur-staerkung-der-tarifbindung-vorlegen> (abgerufen am 20.10.2022).
- ETUC (2020a). ETUC reply to the first phase consultation of social partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages. Brüssel, 26.2.2020. Online verfügbar unter [https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2020-02/ETUC%20REPLY%20to%20the%20First%20Phase%20Consultation%20of%20Social%20Partners%20under%20Article%20154%20TFEU%20on%20a%20possible%20action%20addressing%20the%20challenges%20related%20to%20fair%20minimum%20wages\\_0.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2020-02/ETUC%20REPLY%20to%20the%20First%20Phase%20Consultation%20of%20Social%20Partners%20under%20Article%20154%20TFEU%20on%20a%20possible%20action%20addressing%20the%20challenges%20related%20to%20fair%20minimum%20wages_0.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- ETUC (2020b). Reply of the European Trade Union Confederation (ETUC) to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages. Brüssel, 3.9.2020. Online ver-



- füßbar unter <https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2020-10/Reply%20of%20the%20European%20Trade%20Union%20Confederation%20to%20the%20Second%20Phase%20Consultation%20of%20Social%20Partners.pdf> (abgerufen am 20.10.2022).
- ETUC (2020c). Crucial wages directive needs improvement. Presseerklärung vom 28.10.2020. Online verfügbar unter <https://www.etuc.org/en/pressrelease/crucial-wages-directive-needs-improvement> (abgerufen am 20.10.2022).
- Europäische Kommission (2020a). Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. Brüssel, 28.10.2020. COM(2020) 682 final. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=DE> (abgerufen am 20.10.2022).
- Europäische Kommission (2020b). Konsultationspapier. Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen. Brüssel, 14.1.2020. C(2020) 83 final. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860489/Consultation\\_fair\\_minimum\\_wages\\_de.pdf.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/860489/Consultation_fair_minimum_wages_de.pdf.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- Europäische Kommission (2020c). Konsultationspapier. Zweite Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen. Brüssel, 3.6.2020. C(2020) 3570 final. Online verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=PI\\_COM:C\(2020\)3570&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2020)3570&from=DE) (abgerufen am 20.10.2022).
- Europäisches Parlament (2008). Förderung der sozialen Integration und die Bekämpfung der Armut, einschließlich der Kinderarmut, in der EU. Entschließung vom 9. Oktober (2008/2034 (INI)).
- Europäisches Parlament (2021). Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. 18.11.2021. A9-0325/2021. Online verfügbar unter [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_DE.html) (abgerufen am 20.10.2022).
- Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union (2022). Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union. Brüssel, 21.9.2022. Online verfügbar unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-28-2022-INIT/de/pdf> (abgerufen am 20.10.2022).
- Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission(2000). Charta der Grundrechte der Europäischen Union (2000/C 364/01). 18.12.2000. Online verfügbar unter [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_de.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union, Europäische Kommission (2017). Europäische Säule sozialer Rechte. Brüssel, Amt für Veröffentlichungen. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- European Commission (2012). Labour Market Developments in Europe 2012. European Economy 5/2012. Brüssel, European Commission - Directorate-General for Economic and Financial Affairs. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-5\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-5_en.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- European Commission (2021). The European Pillar of Social Rights Action Plan. Luxemburg, Publications Office of the European Union. Online verfügbar unter

- <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23696&langId=en> (abgerufen am 20.10.2022).
- Garnero, A./Lucifora, C. (2020). L'erosione della contrattazione collettiva in Italia e il dibattito sul salario minimo legale. In: *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 42 (2), 295–315.
- Geisberger, T. (2021). Entwicklung und Verteilung der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich und in der EU. *Statistische Nachrichten* Heft 9/2021, 680–698.
- Government of Ireland (2022). Tánaiste outlines proposal to bring in living wage for all. Pressemitteilung vom 14.6.2022. Online verfügbar unter <https://www.gov.ie/en/press-release/8556d-tanaiste-outlines-proposal-to-bring-in-living-wage-for-all/> (abgerufen am 20.10.2022).
- Hällberg, P./Kjellström, C. (2020). Collective agreements and minimum wages. Report from the Swedish National Mediation Office. Stockholm. Online verfügbar unter [https://www.mi.se/app/uploads/Minimum\\_wages\\_eng.pdf](https://www.mi.se/app/uploads/Minimum_wages_eng.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- Juncker, J.-C. (2014). Time for action – Statement in the European Parliament plenary session ahead of the vote on the College. Straßburg, 22.10.2014.
- Keune, M. (2021). Inequality between capital and labour and among wage-earners: the role of collective bargaining and trade unions. *Transfer* 27 (1), 29–46.
- Lübker, M./Schulten, T. (2022). WSI-Mindestlohnbericht 2022. Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa. WSI-Report 71. Online verfügbar unter [https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008254/p\\_wsi\\_report\\_71\\_2022.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008254/p_wsi_report_71_2022.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- Mesch, M. (2020). Kollektivverträge in 24 europäischen Ländern 2000–2017: Ursachen und Veränderungen des Deckungsgrads. *Wirtschaft und Gesellschaft* 46 (3), 409–453.
- Müller T./Schulten T. (2020). The European minimum wage on the doorstep. ETUI Policy Brief 1/2020. Online verfügbar unter <https://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/The-European-minimum-wage-on-the-doorstep> (abgerufen am 20.10.2022).
- Müller, T./Schulten, T. (2021). More ambitious European minimum-wages directive demanded. *Social Europe*, 26.11.2021. Online verfügbar unter <https://socialeurope.eu/more-ambitious-european-minimum-wages-directive-demanded> (abgerufen am 20.10.2022).
- Müller, T./Schulten, T. /Van Gyes, G. (Hg.) (2016). Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“. *Alternative Strategien für inklusives Wachstum*. Hamburg, VSA.
- OECD/AIAS (2022). Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts (ICTWSS). Online verfügbar unter <https://www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm> (abgerufen am 20.10.2022).
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) (2022a). Faire Bezahlung: EU-Mindestlohn rückt in Griffweite. Pressemeldung vom 7.6.2022. Online verfügbar unter <https://www.oegb.at/themen/arbeitsrecht/kollektivvertrag/eu-mindestlohn-rueckt-in-griffweite> (abgerufen am 20.10.2022).
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB) (2022b). KV-VerhandlerInnenkonferenz: 2.000 Euro Mindestlohn und -gehalt in allen Kollektivverträgen. Meldung vom 7.9.2022. Online verfügbar unter <https://www.oegb.at/themen/soziale-gerechtigkeit/steuern-und-konjunktur/2-000-euro-mindestlohn-und-gehalt> (abgerufen am 20.10.2022).
- Poje, A. (2019). The introduction of a „monthly living wage“ in Slovenia. *Transfer* 25 (3), 335–350.
- Rat der Europäischen Union (2021). Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union – Allgemeine Ausrichtung. 14366/21. Brüssel, 26.11.2021. Online verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_14366\\_2021\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14366_2021_INIT&from=EN) (abgerufen am 20.10.2022).

- Risgaard, L./Sorgenfrey, B./Qvistgaard, L./Gabrielsen, HC./Hessen Følsvik, P./Lied, R./Rekdal, K./Kollerud, E./Skjæggerud, HE./Gideonsson, S./Guovelin, T./Svanström, T./Hellberg, P./Arrius, G. (2020). EU minimum wage directive undercuts Scandinavian model. Euroobserver vom 23.11.2020. Online verfügbar unter <https://euobserver.com/opinion/150145> (abgerufen am 20.10.2022).
- Saco (2020). Reply of the Danish, Norwegian, Icelandic and Swedish trade union federations on the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages. Online verfügbar unter <https://www.saco.se/globalassets/saco/dokument/nordic-trade-union-view-second-consultation-minimum-wage.pdf> (abgerufen am 20.10.2022).
- Scharpf, F. W. (2010). The asymmetry of European integration, or why the EU cannot be a „social market economy“. In: *Socio-Economic Review* 8 (2), 211–250.
- Schulten, T. (2008). Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe. *European Journal of Industrial Relations* 14 (4), 421–439.
- Schulten, T. (2021). Stärkung des Tarifvertragssystems – was bringen die Vorschläge der neuen Bundesregierung? *SPW* 6, 48–51. Online verfügbar unter [https://www.spw.de/data/247\\_schulten.pdf](https://www.spw.de/data/247_schulten.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- Schulten T./Müller T. (2013). Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 39 (3), 291–321. Online verfügbar unter [https://wug.akwien.at/WUG\\_Archiv/2013\\_39\\_3/2013\\_39\\_3\\_0291.pdf](https://wug.akwien.at/WUG_Archiv/2013_39_3/2013_39_3_0291.pdf) (abgerufen am 20.10.2022)
- Schulten, T./Müller, T. (2019). What’s in a name? From minimum wages to living wages in Europe. *Transfer* 25 (3), 267–284.
- Schulten, T./Müller, T. (2020). Zwischen Armutslöhnen und Living Wages: Mindestlohnregime in der Europäischen Union. *Die Linke im Europäischen Parlament. Europäische Studien zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Band 1.* Brüssel.
- Schulten, T./Müller, T. (2021). A Paradigm Shift Towards Social Europe? The Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union. *Italian Labour Law E-Journal* 14 (1), 1–19. Online verfügbar unter <https://illeg.unibo.it/article/view/13368/12951> (abgerufen am 20.10.2022).
- Schulten, T./Müller, T. (2022). Angemessene Mindestlöhne in Deutschland und Europa. *Sozialismus* 49 (1), 14–17.
- Schulten, T./Müller, T./Eldring, L. (2016). Für eine europäische Mindestlohnpolitik. In: T. Müller/T. Schulten/G. Van Gyes (Hg.). *Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“ – Alternative Strategien für inklusives Wachstum.* Hamburg, VSA Verlag, 246–274.
- Schulten, T./Specht, J. (2022). Tarifpolitischer Aufbruch im Gastgewerbe? *WSI-Tarifarchiv. Analysen zur Tarifpolitik* 91. Online verfügbar unter [https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008366/p\\_ta\\_analysen\\_tarifpolitik\\_91\\_2022.pdf](https://www.wsi.de/fpdf/HBS-008366/p_ta_analysen_tarifpolitik_91_2022.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- Schulten, T./Weinkopf, C. (2019). Löhne, von denen Menschen leben können. In: F. Werneke/C. Behle/A. Kocsis (Hg.). *Überzeugt, authentisch, kämpferisch. ver.di und ihr Vorsitzender Frank Bsirske 2001 bis 2019.* Hamburg, VSA-Verlag, 100–109.
- SMEunited (2020). SMEunited disagrees with the EC proposal for a directive on minimum wage. *Presserklärung* vom 28.10.2020. Online verfügbar unter <https://www.smeunited.eu/news/smeunited-disagrees-with-the-ec-proposal-for-a-directive-on-minimum-wage-> (abgerufen am 20.10.2022).
- Soukup, N. (Hg.) (2019). *Neoliberale Union oder Soziales Europa? Ansätze und Hindernisse für eine soziale Neuausrichtung der EU.* Arbeiterkammer Wien, Sozialpolitik in Diskussion. Band 20.
- Syrovatka, F. (2022). *Neue Europäische Arbeitspolitik. Umkämpfte Integration in der Eurokrise.* Frankfurt/New York, Campus.

- Theodoulou, N. (2022). „Historic“ minimum wage set at 940 after six months of employment. Cyprus Mail vom 31.8.2022
- Urban, H.-J.(2020). Corona und der Blick auf ein anderes Europa: Die EU steht vor einer ungewissen Zukunft. AK Wien Infobrief EU & International (3), 2–8.
- Vacas-Soriano, C. (2019). Spain's minimum wage hike: Context and possible effects. Eurofound Working Paper WPEF19063. Dublin, Eurofound.
- Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) (2022). Entscheidung des EU-Ministerrats: ver.di begrüßt Stärkung von Tarifverträgen und Mindestlöhnen. Pressemitteilung vom 15.6.2022. Online verfügbar unter <https://www.verdi.de/presse/pressemitteilungen/++co++72b2b956-eca9-11ec-97fa-001a4a160129> (abgerufen am 20.10.2022).
- Von der Leyen, U. (2019). A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the new European Commission 2019–2024. Brüssel, Publications Office. Online verfügbar unter [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf) (abgerufen am 20.10.2022).
- Zimmer, R. (2019). Living wages in international and European law. Transfer 25 (3), 285–299.

## Zusammenfassung

Die Mindestlohn-Richtlinie gehört zu den wichtigsten arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen, die auf europäischer Ebene verabschiedet wurden. Sie kann zu einem Gamechanger im Kampf gegen Erwerbsarmut und soziale Ungleichheit werden. Sowohl durch Maßnahmen, die auf ein angemessenes (gesetzlichen) Mindestlohnniveau abzielen, als auch jene die eine Stärkung der Tarifverhandlungen fördern. Der erhebliche Legitimationsverlust des europäischen Integrationsprojekts in der europäischen Bevölkerung hat dabei eine wichtige Rolle gespielt. Die Kommission hat erkannt, dass sie mit dem Krisenmanagement 2008/2009 den neoliberalen Bogen überspannt hat und dass maßgebliche Korrekturen notwendig sind, um der europakritischen Stimmung zu begegnen. Auch die Konstellation im Rat trug zum Gelingen bei; einerseits wollte die französische Regierung die Mindestlohn-Richtlinie noch während ihrer Ratspräsidentschaft abschließen, andererseits stellte der Regierungswechsel in Deutschland die Weichen dafür, dass die die Richtlinie sicher ins Ziel gelangte. Die konkrete Bedeutung der Mindestlohn-Richtlinie entscheidet sich letztlich in ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene. Sowohl in Ländern mit gesetzlichen als auch in jenen mit tarifvertraglich festgelegten Mindestlöhnen.

**Schlüsselbegriffe:** EU Mindestlohnrichtlinie, Mindestlohn, Tarifpolitik, Kollektivvertragspolitik, Lohnverhandlungssystem

**JEL-Codes:** J38, J88, F33, K31