
Mindestlohnpolitik in Österreich und Deutschland

Rezension von: Rudolf Mosler,
Walter J. Pfeil (Hrsg.), Mindestlohn im
Spannungsfeld zwischen Kollektiv-
vertragsautonomie und staatlicher
Sozialpolitik, ÖGB-Verlag, Wien 2016,
184 Seiten, broschiert, € 24,90;
ISBN 978-3-990-46182-2.

Gerade rechtzeitig zu intensivierten sozialpartnerschaftlichen Verhandlungen über einen allgemeinen kollektivvertraglichen Mindestlohn legten die Herausgeber Pfeil und Mosler einen Tagungsband zu den zentralen rechtlichen, politischen und ökonomischen Fragen zum Thema Mindestlohn vor.

International wie national ist die Fehlannahme, dass das kollektive Arbeitsrecht in Österreich jenem in Deutschland ähnlich sei, weit verbreitet. Nicht zuletzt aufgrund der Einführung eines Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 brach auch in Österreich eine Debatte aus, ob eine solche Regelung hierzulande notwendig wäre und wie sie aussehen könnte.

Das Buch umfasst vier juristische und zwei ökonomische Beiträge, von denen sich je drei mit unterschiedlichen Aspekten der deutschen bzw. der österreichischen Lage befassen.

Zunächst stellt Deinert die Vorgeschichte der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, die Probleme der Einführung und erste Erfahrungen vor.

Wesentlicher Anlasspunkt für die deutsche Gesetzgebung war das Absinken der Tarifbindung auf 58%. Damit entstand ein zunehmender Druck

insbesondere auf die SPD, aber auch auf die Gewerkschaften, neue Instrumente zur Absicherung der Löhne nach unten zu schaffen. Die Öffnung der Arbeitsmärkte zu den neuen EU-Mitgliedern in Osteuropa verschärfte diese Notwendigkeit zusätzlich. Dass die Wiedervereinigung im Beitrag nicht erwähnt wird, entspricht einem für Außenstehende schwer verständlichen Diskurstabu in Deutschland, welches für die Verständlichkeit der Genese des deutschen Mindestlohns problematisch ist.

Deinert bejaht im Wesentlichen die grundrechtliche Zulässigkeit des gesetzlichen Mindestlohns. Anschließend stellt er die Frage nach der rechtlichen Natur des Mindestlohnanspruchs, was nicht zuletzt für das Verhältnis von kollektivvertraglichen zu gesetzlichen Regelungen von Bedeutung ist. Danach geht es um die Frage, wofür der Mindestlohn gebührt: ob er etwa auch bei Bereitschaftsdiensten fällig ist (ja) und ob die Einhaltung punktgenau erfüllt sein muss oder eine Einhaltung in einer Durchschnittsbetrachtung reicht (Letzteres). In der Folge behandelt er ausführlich die Rechtsnatur des Anspruchs (eigenständig oder vertragsgestaltend); das Verhältnis zu anderen Normen, bspw. die Angemessenheit des Entgelts nach deutschem BGB; die Unabdingbarkeit, welche nicht zuletzt bei den Verfallsfristen eine Rolle spielt; die Verbindlichkeit bei nichtdeutschen Arbeitsverträgen und die Fälligkeit des Mindestlohnanspruchs, was gerade in Hinblick auf flexible Arbeitszeitkonten eine interessante Frage ist.

Für den Vergleich mit Österreich ist interessant, ob und inwieweit Urlaubs- und Weihnachtsgelde in den Mindestlohn einzurechnen sind. Derartige

Sonderzahlungen kommen in Deutschland zwar durchaus vor, sind aber nicht durchgehend üblich. Die detaillierte Betrachtung kommt zu dem Ergebnis, dass eine Einrechnung von Urlaubsgeld in den Mindestlohn (auch wegen der Fälligkeiten) eher nicht in Frage kommt. Deinert stellt nämlich fest, dass eine Umwandlung des nicht anrechenbaren 13. Monatsgehalts im Wege einer Vertragsänderung zwar denkbar ist, aber wohl „kaum im Wege einer Änderungskündigung durchzusetzen wäre, weil es an einem (Änderungs-)Kündigungsgrund ... fehlen wird“ (S. 23). Genau hier unterscheidet sich das österreichische Arbeitsrecht fundamental vom deutschen, weil in Österreich Kündigungen gar nicht begründet werden müssen. In Österreich wird eine Entgeltkürzung im Ausmaß von 14,3% – entsprechend der Höhe der Sonderzahlungen – auch kaum zu Sozialwidrigkeit führen, womit österreichische ArbeitnehmerInnen ohne KV-Schutz solchen Kürzungen ausgeliefert wären.

Der zweite Teil der Darstellung umfasst die Ausnahmen in persönlicher Hinsicht, wie Lehrlinge, Praktikanten, Minderjährige, Langzeitarbeitslose und – wer hätte es geglaubt – Zeitungszusteller. Die Frage der Unterscheidung bei Ehrenamtlichen ist vor allem, wenn es in den Bereich der halbprofessionellen Sportler geht, interessant, und die Ausnahme für die Zeitungszusteller ist ein Lehrstück in Sachen Rolle der Medien in modernen Demokratien.

Bis 2018 lässt die deutsche Gesetzgebung den Tarifparteien Zeit, ihre Tariflöhne an das gesetzliche Niveau heranzuführen. Ab dann ist der Tariflohn nur mehr bindend, wenn er über dem Mindestlohn liegt. (Das ist für alle, denen es in Österreich zu langsam geht,

ein möglicherweise interessanter Aspekt: Selbst der deutlich niedrigere deutsche Mindestlohn wird keineswegs schlagartig umgesetzt.)

Abschließend stellt Deinert fest, dass der Mindestlohn zu keinen erkennbaren Beschäftigungsverlusten geführt hat – eine Erkenntnis, die inzwischen durch weitere Studien, unter anderem des IAB, bestätigt wurde. Allerdings stellt er auch fest, dass die Entlastung der Sozialhaushalte überschaubar blieb, weil das Ausmaß der zusätzlichen Lohnsteigerung gering war.

Im Beitrag zu den rechtlichen Instrumenten der Mindestlohnpolitik in Österreich geht Nora Melzer-Azodanloo der Frage nach, inwieweit die bereits bestehenden Instrumente der Lohnabsicherung ausreichen, um eine allgemeine Lohnuntergrenze zu schaffen. Diese Instrumente bestehen in Mindestlohnstarifen, der Festsetzung von Lehrlingsentschädigungen, den Gesamtverträgen gemäß Journalistengesetz, den Regelungsinstrumenten für Heimarbeit, dem Kollektivvertrag und der Satzung. All diese – zum Teil wenig bekannten – Instrumente decken jeweils bestimmte Gruppen ab.

Die Heimarbeitsregelungen könnten etwa im Bereich des *Crowdworking* eine Renaissance erleben. Das Beispiel des Gesamtvertrages gemäß Journalistengesetz ist interessant, weil dieser sogenannte freie Mitarbeiter gegen Lohnunterbietung schützt, damit den Schutz atypischer Arbeitsverhältnisse betrifft und auch die Grenzen zwischen Schutz der Koalitionsfreiheit und Kartellverbot berührt. Generalkollektivvertrag und Satzung sind als Ausdehnungsregelungen von großer Bedeutung.

Elias Felten stellt die überraschende und hochinteressante Frage, wie es

um das Verhältnis von Mindestlohn und Unionsrecht bzw. Verfassungsrecht bestellt ist: Und zwar fragt er einerseits, ob ein Mindestlohn verfassungs- und unionsrechtlich zulässig ist, und andererseits, ob er nicht gar verfassungs- oder unionsrechtlich geboten ist. Gerade die zweite Fragestellung ist interessant und unorthodox.

Die Frage nach einem verfassungsrechtlichen Gebot eines Mindestlohns ist für Österreich im Gegensatz zu Deutschland schnell beantwortet: Es gibt dieses Gebot nicht. Im Gegensatz zur bundesdeutschen Verfassung enthält das vom Liberalismus geprägte österreichische Staatsgrundgesetz kein Bekenntnis zum Sozialstaat.

Eine Verpflichtung zur Sicherung von ausreichenden Mindestlöhnen sieht Felten auch im Rahmen der europäischen Grundrechte nicht, eher schon einige Einschränkungen, die sich aus den Grundfreiheiten ergeben. So hält er Mindestlöhne nur dann für zulässig, wenn sie allgemein verpflichtend sind. Die sich daraus ergebenden Beschränkungen seien zwar Einschränkungen der vier Freiheiten, wohl aber durch gute Gründe zu rechtfertigen und damit zulässig.

Einschränkungen der Zulässigkeit einer Mindestlohnsetzung per Gesetz ergeben sich laut Felten aus der grundsätzlichen Garantie der Koalitionsfreiheit sowie der aus dem Eigentumschutz resultierenden Privatautonomie. Beide Beschränkungen hält er für unproblematisch, solange trotz Mindestlohn noch ausreichend Spielraum für darüber hinausgehende Lohngestaltung bleibt. Eine verfassungsmäßige Absicherung eines ausreichenden Lohnniveaus als Grundrecht sieht Felten mangels Festlegung sozialer Grundrechte in Österreich jedoch nicht.

Thorsten Schulten stellt in seinem Beitrag die unterschiedlichen Mindestlohnregime in den EU-Mitgliedsländern vor. In praktisch allen Ländern gibt es Institutionen, die dafür sorgen, dass Untergrenzen des zulässigen Arbeitslohnes existieren. Die Ausgestaltung dieser Instrumente ist aber sehr unterschiedlich. Dargelegt wird, ob die Lohnuntergrenzen per Gesetz oder per Kollektivvertrag festgelegt werden, wie ihre Anpassung erfolgt und wie ihr Geltungsbereich ausgedehnt wird. Schulten zeigt, dass es durch die Erweiterung der EU um die osteuropäischen Staaten zu einem quantitativen Überwiegen von gesetzlichen Mindestlöhnen (22 von 28 Ländern) gekommen ist. Er zeigt die nominellen und die kaufkraftbereinigten Niveaus der Mindestlöhne auf und stellt vor allem ihre unterschiedliche Bedeutung im nationalen Lohnsetzungsprozess dar. Besonders lesenswert ist seine Diskussion der möglichen Rolle dieser Mindestlohnregime im Rahmen einer europäischen Lohnkoordination, die er in Bezug auf das normative Ziel einer universellen Sicherung eines Mindestlebensstandards und auch als Instrument zur Verhinderung deflationärer Tendenzen betrachtet.

Klaus Firlei beschäftigt sich mit der Frage, ob sich prekäre Arbeitsverhältnisse eher durch einen Mindestlohn oder durch ein bedingungsloses Grundeinkommen verhindern lassen. Die dramatische Beschreibung der Situation in Österreich und die von diesem Autor in den Raum gestellte massive Verschlechterung der Lage kann der Rezensent nicht nachvollziehen. Als Beispiel sei Firleis Interpretation der Tatsache, dass der Anteil des untersten Fünftels der Lohnsteuerpflichtigen am Gesamteinkommen zwischen

1995 und 2012 von 2,9% auf 1,9% gesunken ist, genannt. In dieser Zeit fand allerdings ein Anstieg der jahresdurchschnittlichen Zahl der unselbstständig Erwerbstätigen von 15% oder gut 471.000 Personen statt. Wenn nur ein Teil davon vorher gar nichts verdient hat und jetzt wenig, dann hat sich die Situation der Betroffenen verbessert. Firlei hingegen interpretiert diese Entwicklung als gravierende Verschlechterung.

Ähnlich pessimistisch wie die Erfolgchancen von Mindestlohnpolitik als Instrument zur Bekämpfung zunehmender prekärer Arbeitsverhältnisse beurteilt Firlei auch die Chancen des bedingungslosen Grundeinkommens. Er betrachtet die aktuellen Probleme als Folge der herrschenden postfordistischen Entwicklungsstufe des Kapitalismus, bleibt bei seinen eigenen Politikempfehlungen aber erstaunlich zurückhaltend.

Martina Fink und Silvia Rocha-Akis präsentieren die Ergebnisse einer Simulation der kurzfristige Einkommens-

und Verteilungseffekte der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns von 1.700 Euro. Die Resultate sind in mehrerlei Hinsicht überraschend. So würde sich selbst diese massive Anhebung nur vergleichsweise wenig in gängigen Ungleichheitsmaßen auf Haushaltsebene niederschlagen, und selbst Haushalte im oberen Einkommensbereich hätten noch deutliche Einkommensgewinne. Leider ist die Darstellung ein wenig unklar hinsichtlich des Umgangs mit den Sonderzahlungen.

Den Abschluss des Buches bildet die sehr ausführliche Wiedergabe der Podiumsdiskussion, die einen guten Überblick über die regelmäßig vorgebrachten Argumente bietet.

Insgesamt bietet der Tagungsband eine ausgesprochen interessante Darstellung der relevanten juristischen Aspekte der gegenwärtigen Debatte. Als Einstieg in die Thematik ist der Band jedenfalls empfehlenswert und nach wie vor aktuell.

Josef Zuckerstätter