

Wirtschaft und Gesellschaft

Editorial

Über Beschäftigung, Lohnpolitik und Arbeitsbeziehungen
aus nationaler und internationaler Perspektive:
Eine Würdigung der wissenschaftlichen Arbeiten
von Michael Mesch

Artikel

Torsten Müller und Thorsten Schulten
Die europäische Mindestlohn-Richtlinie –
Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa

Georg Adam

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

David Card, Alan B. Krueger

Mindestlöhne und Beschäftigung: Eine Fallstudie zur
Fast-Food-Branche in New Jersey und Pennsylvania,
Übersetzung eines Klassikers

Die in „Wirtschaft und Gesellschaft“ veröffentlichten Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Arbeiterkammer wieder.

Redaktion: „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird redaktionell von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien betreut:
Sophie Achleitner, Judith Derndorfer, Michael Ertl, Georg Feigl, Daniel Haim, Julia Hofmann, Markus Marterbauer, Patrick Mokre, Mattias Muckenhuber, Tamara Premrov, Reinhold Russinger, Matthias Schnetzer, Jana Schultheiss, Thomas Zotter, Josef Zuckerstätter

Redaktionelle Leitung: Markus Marterbauer

Geschäftsführende Redaktion: Josef Zuckerstätter, Judith Derndorfer, Michael Ertl, Patrick Mokre, Tamara Premrov

Redaktionssekretariat: Susanne Fürst (Tel. 01/501 65/12283),
e-mail: susanne.fuerst@akwien.at

Wissenschaftlicher Beirat: Joachim Becker (WU Wien), René Böheim (Univ. Linz), Jörg Flecker (Univ. Wien), Eckhard Hein (HWR Berlin), Arne Heise (Univ. Hamburg), Jakob Kapeller (Univ. Duisburg-Essen), Max Kasy (Oxford University), John King (LaTrobe Univ., Melbourne), Bernhard Kittel (Univ. Wien), Heinz Kurz (Univ. Graz), Fabian Lindner (HTW Berlin), Özlem Onaran (Univ. Greenwich, London), Susanne Pernicka (Univ. Linz), Miriam Rehm (Univ. Duisburg-Essen), Waltraud Schelkle (London School of Economics), Engelbert Stockhammer (King's College, London), Richard Sturm (Univ. Graz), Achim Truger (Univ. Duisburg-Essen, Sachverständigenrat), Till van Treeck (Univ. Duisburg-Essen), Rudolf Winter-Ebmer (Univ. Linz)

Redaktionsbeirat: Helfried Bauer, Felix Butschek, Günther Chaloupek, Peter Fleissner, Wilhelmine Goldmann, Oskar Grünwald, Thomas Lachs, Ferdinand Lacina, Werner Muhm, Ewald Nowotny, Herbert Ostleitner, Claus J. Raidl, Hans Reithofer, Gerhard Schwödiauer, Hannes Swoboda, Hans Wehsely, Heinz Zourek

Medieninhaber: LexisNexis Verlag ARD ORAC GmbH & Co KG, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140
e-mail: verlag@lexisnexus.at

Herausgeber und Redaktion: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, A-1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22, Tel. 01/501 65/12283 oder 12284

Hersteller: Druckerei Janetschek GmbH, A-3560 Heidenreichstein, Brunfeldstraße 2, Tel: (02862) 522 78 411, e-mail: office@janetschek.at

Preise: Einzelnummer € 11,-; Jahresabonnement € 39,- (inkl. Auslandsversand € 69,05); ermäßigtes Studierenden-Jahresabonnement (bei Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Kundennummer) € 19,50 (alle Preise inkl. MwSt).

Einreichungen erfolgen über die Webseite. Unverlangt eingesandte Besprechungsexemplare werden nicht zurückgegeben.

Alle Artikel in „Wirtschaft und Gesellschaft“ sind begutachtet.

„Wirtschaft und Gesellschaft“ im Internet: <https://journals.akwien.at/wug>
Auf EconPapers unter: <https://econpapers.repec.org/article/clrwugarc/>
Und das Archiv unter: <https://wug.akwien.at/>

Österreichische Post AG, PZ 21Z042594 P, LexisNexis, 1030 Wien, Marxergasse 25, ISSN 0378-5130

WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT

48. Jahrgang (2022), Heft 3

Inhalt

Editorial

Über Beschäftigung, Lohnpolitik und Arbeitsbeziehungen aus nationaler und internationaler Perspektive: Eine Würdigung der wissenschaftlichen Arbeiten von Michael Mesch 317

Artikel

Torsten Müller, Thorsten Schulten
Die europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa 335

Georg Adam
Die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlohnsetzung in der EU und ihre Bedeutung für die Gewerkschaften 365

David Card, Alan B. Krueger
Mindestlöhne und Beschäftigung: Eine Fallstudie zur Fast-Food-Branche in New Jersey und Pennsylvania
Übersetzung eines Klassikers 407

Buchbesprechungen

Phillips, Ben. How to Fight Inequality (and Why That Fight Needs You) (Julia Hofmann) 441

AngryWorkers. Class Power! Über Produktion und Aufstand (Benjamin Herr) 444

Kelton, Stephanie. The Deficit Myth: Modern Monetary Theory and How to Build a Better Economy (Simon Theurl) 448

Béland, Daniel/Morgan, Kimberly J./Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hg.). The Oxford Handbook of the Welfare State (Oliver Ratgeb) 455

Verwiebe, Roland/Wiesböck, Laura (Hg.). Mittelschicht unter Druck – Dynamiken in der österreichischen Mitte (Julia Walter) 462

North, Michael. Das Goldene Zeitalter global.
Die Niederlande im 17. und 18. Jahrhundert (Michael Mesch) 466

Bohrn Mena, Sebastian/Bohrn Mena, Veronika. Konzerne an die Kette! So stoppen wir die Ausbeutung von Umwelt und Menschen (Miriam Frauenlob) 475

Aulenbacher, Brigitte/Deppe, Frank/Dörre, Klaus/Ehlscheid, Christoph/ Pickshaus, Klaus (Hg.). Mosaiklinke Zukunftspfade. Gewerkschaft – Politik – Wissenschaft (Oliver Prausmüller)	478
Gelles, David. The Man Who Broke Capitalism (Thomas Nowotny)	483
Nachruf: Michael Wagner-Pinter 1948–2022	493

Autor:innen

Georg Adam ist Industrial Relations Forscher und Mitarbeiter der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) in Wien.

David Card ist Arbeitsökonom, er erhielt 2021 für seine empirischen Arbeiten zur Arbeitsmarktforschung den Nobel-Gedächtnispreis der Schwedischen Reichsbank, gemeinsam mit J. Angrist und G. Imbens. Er lehrt an der UCL-Berkeley.

Alan Bennett Krueger war ein amerikanischer Ökonom, er lehrte unter anderem an der Princeton University, und forschte am NBER. Unter Obama war er Assistant Secretary of the Treasury for Economic Policy und später Vorsitzender des Council of Economic Advisers. Er starb tragischer Weise 2019, im Alter von nur 59 Jahren.

Torsten Müller ist Senior Researcher zum Thema Lohnpolitik und Gewerkschaften in Europa am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) in Brüssel.

Thorsten Schulten ist Leiter des Tarifarchivs des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Editorial

Über Beschäftigung, Lohnpolitik und Arbeitsbeziehungen aus nationaler und internationaler Perspektive: Eine Würdigung der wissenschaftlichen Arbeiten von Michael Mesch

Mit September 2020 ist der langjährige geschäftsführende Redakteur von „*Wirtschaft und Gesellschaft*“ und Mitarbeiter der Abteilung für Wirtschaftswissenschaft und Statistik der AK Wien, Michael Mesch, in Pension gegangen. Über 35 Artikel und 140 Rezensionen verfasste er bislang für die Zeitschrift. Durch zahlreiche gemeinsame Ko-Autor:innen-schaften, aber auch die wissenschaftliche Begleitung von Forschungsarbeiten von Fachkolleg:innen förderte er den wissenschaftlichen Austausch insbesondere im Bereich der Arbeits- und Arbeitsbeziehungs-forschung sowie der Wirtschaftsgeschichte in den letzten Jahrzehnten enorm. Sein – frei nach Lukas Resetarits – geistiger „Unruhestand“ ist nach wie vor ungebrochen, doch wir möchten dieses Editorial dafür nützen, uns für seine verdienstvolle Arbeit zu bedanken. Hierfür werfen wir einen Blick zurück auf seine bisherige wissenschaftliche Tätigkeit. Ziel ist es, den Leser:innen nicht nur seine interessantesten Forschungen in Erinnerung zu rufen, sondern auch auf einige zukunftsweisende Gedanken aufmerksam zu machen, die in vielen seiner Arbeiten (darunter etliche, die vor 30, 40 Jahren geschrieben wurden) bereits angelegt sind.

Michael Mesch bearbeitet ein weites Feld wirtschaftswissenschaftlicher Themen. Seine Arbeiten (vor allem im Bereich der Arbeitsbeziehungs-forschung) sind geprägt durch detaillierte Einblicke, die er nicht zuletzt durch seine berufliche Nähe zu den lohn- und sozialpolitischen Akteur:innen in Österreich, insbesondere auf Seite der Arbeitnehmer:innen, gewinnen konnte. Mesch zeichnet aber auch aus, dass er stets über den österreichischen Tellerrand hinausschaut und es versteht, die Entwicklungen in Österreich mit jenen in anderen Ländern zu vergleichen sowie die Einflüsse internationaler und europäischer Entwicklungen auf Österreich in den Blick zu nehmen. Dabei schützt ihn seine Kenntnis der praktisch gelebten Arbeitsbeziehungen in Österreich davor, sich in theoretischen Abstraktionen zu verlieren, während seine profunde Vertrautheit mit der theoretischen Debatte ihn davor bewahrt die großen Zusammenhänge zu übersehen. Eine historische Kontextualisierung von Gegenwartsphänomenen ist ihm als gelerntem Historiker immer wichtig, hilft sie doch dabei, kurzfristige Trends von langfristigen gesellschaftlichen Prozessen zu unterscheiden und aus der Vergangenheit für die Zukunft zu lernen. Die u.a. von der Abteilung

für Wirtschaftswissenschaft und Statistik sowie dem Renner-Institut herausgegebene Bücherreihe zur „Ökonomik der Arbeiterbewegung“ konnte auch dank seines umfassenden historischen Fachwissens verwirklicht werden.

Anhand der vier Hauptschwerpunkte seiner Forschung (Arbeitswelt und Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Sozialpartnerschaft, Löhne und Lohnpolitik sowie Perspektiven auf Europa) möchten wir im Folgenden die wichtigsten Fragen, Themen und Ergebnisse seiner wissenschaftlichen Arbeiten herausgreifen und deren Relevanz für aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen hervorheben.

I. Arbeitswelt und Beschäftigung: Soziale Ungleichheiten im ökonomischen Strukturwandel

Die sich stetig wandelnde Arbeitswelt steht seit jeher im Zentrum des wissenschaftlichen Interesses Michael Meschs. Sein besonderes Augenmerk gilt historisch-empirischen Analysen in diesem Bereich auf historisch-empirische Analysen zum Wandel der Berufs- und Branchenstrukturen in Österreich (z.B. Prenner und Mesch 2000; Mesch und Weigl 2012; Mesch 2015d). Diese sind seiner Ansicht nach gute Indikatoren, um die Richtung des gesamtwirtschaftlichen Strukturwandels in Österreich zu bestimmen. Hoch entwickelte Volkswirtschaften wie Österreich müssen auf wissensintensive innovative Wachstumsstrategien setzen, um wirtschaftlich erfolgreich zu bleiben. Der regionale Arbeitsmarkt Wiens und seine wirtschaftlichen Entwicklungen sind Mesch dabei stets ein besonderes Anliegen (z.B. Mesch 1989; 2014; Prenner und Mesch 2000). Anhand einer Analyse der Branchen- und Berufsstrukturen lässt sich zeigen, ob und inwiefern das urbane Zentrum Wien, aber auch die gesamte österreichische Volkswirtschaft den wirtschaftlichen Strukturwandel erfolgreich bewältigt.

Mesch zeichnet in seinen empirischen Analysen den Strukturwandel in der Wirtschaft und am Arbeitsmarkt 1910–2010 in Österreich nach. Er beschreibt, dass der Trend zur „Verangestelltheit“ bereits in der Zwischenkriegszeit begonnen hat und sich vor allem auf institutionelle Veränderungen und die Verbeamtung in öffentlichen Unternehmen nach 1945 zurückführen lässt (Mesch und Weigl 2012). Der sektorale Strukturwandel hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft (Tertiärisierung) setzte in der Zweiten Republik ein. Eine Verschiebung der Branchenstruktur der Beschäftigung in Richtung wissens- und humankapitalintensiver Dienstleistungen trug in weiterer Folge dazu bei, dass in der immer größer werdenden Gruppe der Angestellten vermehrt hochqualifizierte Berufe nachgefragt wurden (z.B. Mesch 2015d).

Meschs historische Analysen zum Wandel der Berufs- und Branchenstrukturen können uns dabei helfen, den gegenwärtigen gesellschaftlichen Strukturwandel (Stichwort: Digitalisierung, Just Transition) besser einzuordnen. Sie zeigen, wie wandlungsfähig und adaptiv die österreichische Wirtschaft und der österreichische Arbeitsmarkt in den letzten 100 Jahren waren. Weder der generelle Wandel hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft noch konkrete Prozesse, etwa im Bereich der Automatisierung, haben das System kippen lassen, sondern den Wohlstand insgesamt erhöht.

Gleichzeitig hat allerdings auch die soziale Ungleichheit zugenommen, wie eine Analyse der Mikrodynamiken am Arbeitsmarkt zeigt. Zahlreiche Publikationen Meschs beschäftigen sich mit den Lohn- und Gehaltsstreuungen nach Branchen, beruflichem Status oder Geschlecht (z.B. Mesch 2002; 2003a; 2003b). Die Entwicklung der intraindustriellen und vertikalen Lohnstruktur hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, z.B. Beschäftigungsausmaß, Qualifikationsniveau, Arbeitsmigration sowie kollektivvertragliche und betriebliche Lohnpolitik. Sie steht in einem direkten Zusammenhang mit dem strukturellen Wandel am Arbeitsmarkt (v.a. dem Wachstum des Dienstleistungssektors).

Generell findet sich im Dienstleistungsbereich eine größere Heterogenität und breitere Streuung der Einkommen als in der Sachgüterproduktion, in der vergleichsweise geringe Lohndifferenzen bestehen (Mesch 1990; 1993). Dabei zeigt sich die in Österreich so persistente geschlechtliche Arbeitsmarktsegmentierung besonders deutlich: Frauen sind in Dienstleistungsbranchen überrepräsentiert, ebenso bei den Teilzeitarbeitsverhältnissen (z.B. Mesch 2016). Bereits in den späten 1980er-Jahren zeigen statistische Befunde, dass Beschäftigte bestimmter Branchen und Betriebe im Dienstleistungssektor (z.B. Personalbereitstellungsfirmen, Wachdienste) deutlich unterdurchschnittliche Löhne aufweisen (Mesch 1990). Über die Jahrzehnte sind die Veränderungen in der „Branchenhierarchie“ der Einkommensstruktur eher gering. Die eher männerdominierten Branchen Energie, Industrie und Technik weisen (mit Ausnahme des gering entlohnten Logistik-Bereichs) die höchsten Einkommen auf, während eher frauendominierte Branchen (mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes), z.B. der Care-Sektor, Tourismus und Reinigung, die niedrigsten Einkommen verzeichnen.

Die im (west)europäischen Vergleich relativ hohe Lohnspreizung in Österreich zeigt eine gewisse Verstetigung; in hochproduktiven, typischerweise kapitalintensiven Branchen sind die Verdienste deutlich höher als in den beschäftigungsintensiveren Dienstleistungsbranchen. Allerdings haben sich die Entgelte der Frauen zwischen 1980 und 1994 dynamischer entwickelt als jene der Männer. Das lässt sich – zumin-

dest teilweise – auf die gewerkschaftliche Mindestlohnpolitik zurückführen (Mesch 1993, 257; Mesch 2004, 111), die darauf ausgerichtet ist, überproportionale Lohnsteigerungen in den unteren Lohngruppen zu erreichen. Vom Ziel der Gewerkschaften, einen existenzsichernden Mindestlohn umzusetzen, profitieren überdurchschnittlich viele Frauen, die in Branchen wie Hotellerie und Gastgewerbe, Reinigung oder Leder- und Textilindustrie beschäftigt sind. Ein wichtiger Faktor für die Entwicklung der Einkommensstruktur ist der Anstieg der Teilzeitbeschäftigungen, insbesondere bei den Frauen (z.B. Mesch 2004). Für die Entwicklung des geschlechtsspezifischen Einkommensgefälles ist sie ein wesentlicher, jedoch nicht der einzige Faktor. Kritisch anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die Datensätze der Sozialversicherungsträger – bis heute – keine Angaben zur Anzahl der wöchentlichen Beschäftigungsstunden beinhalten.

Insgesamt zeigt sich, dass sich die Lohnzuwächse, vor allem in den unteren Lohnsegmenten, ab Mitte der 1990er-Jahre abschwächen. Die Öffnung und Internationalisierung der Märkte, eine Deregulierungs- und Privatisierungspolitik, die Auslagerung von Betriebsteilen und Produktionsstätten in Niedriglohnländer, das Wachstum des Niedriglohnssektors, der Anstieg der Arbeitsmigration und die Technisierung und Digitalisierung wirken dämpfend auf die Lohnzuwächse. Der Trend zur Polarisierung zwischen hochqualifizierten Beschäftigten, deren Einkommen (stärker) wachsen, und der Gruppe der weniger qualifizierten bzw. prekär Beschäftigten, deren Einkommen kaum wachsen bzw. stagnieren (Mesch 2004), hat sich seither weiter verstärkt.

Im Fall der Ungleichheitsdynamiken am Arbeitsmarkt hilft Mesch sein historisch-empirischer Blick, sowohl Persistenzen aufzuzeigen (z.B. was die Lohnunterschiede nach Geschlecht betrifft) als auch etwaige Wandlungsprozesse (wie Vergrößerungen/Verkleinerungen der Lohnspreizungen in bestimmten Branchen) besser sichtbar zu machen. In seiner bisher letzten Forschungsarbeit zu diesem Themenbereich (Mesch 2017) weist er besonders auf die hohe intergenerationale Bildungspersistenz und die damit einhergehende hohe intergenerationale Einkommenspersistenz in Österreich hin.

II. Arbeitsbeziehungen und Sozialpartnerschaft: die Bedeutung von Macht und Institutionen

Wenngleich die Arbeitsbeziehungs-forschung in den letzten Jahrzehnten vor allem auf universitärer Ebene immer mehr zurückgedrängt wurde, bestätigen zahlreiche (internationale) Studien die nach wie vor bedeutende Rolle institutionalisierter Formen der Interessenakkordie-

rung und des Interessenausgleichs. Gut ausgebaute Strukturen der Mitbestimmung tragen nicht nur zum Funktionieren der Wirtschaft bei, sie sind auch ein wichtiges Instrumentarium für Wohlstand, Demokratie und Zusammenhalt.

Ökonomisch betrachtet sind Arbeitsbeziehungen ein Fachgebiet, in dem die Bedeutung institutioneller Systeme und die Rolle der Lohnfindung für die makroökonomische Performance untersucht wird. Mesch sieht Arbeitsbeziehungen stets als Feld, das eine spezifische institutionelle Ausgestaltung und bestimmte Kräfteverhältnisse zwischen den beteiligten Akteur:innen aufweist. Sehr intensiv beschäftigt er sich mit den institutionellen Voraussetzungen von Formen koordinierter Arbeitsbeziehungen. So finden sich rund um die gesellschaftliche Debatte zur Sinnhaftigkeit gesetzlicher Interessenvertretungen und der damals so genannten „Pflichtmitgliedschaft“ in den frühen 1990ern bereits einige Publikationen Meschs, in denen er auf den Nutzen der allgemeinen gesetzlichen Mitgliedschaften in Interessenvertretungen hinweist (z.B. Mesch 1995). Diese Analysen lieferten im Weiteren einen wesentlichen inhaltlichen Beitrag für die Mitgliederbefragung der Arbeiterkammer 1996, die schließlich mit einer Zustimmung zur gesetzlichen Mitgliedschaft von über 90% der Teilnehmenden (rund 67% der Mitglieder) endete.

Mesch argumentiert in seinen Analysen zum Nutzen der gesetzlichen Mitgliedschaft stets interdisziplinär und weist nicht nur auf deren ökonomischen Mehrwert (z.B. Bereitstellung von Kollektivgütern vs. Trittbrettfahrerverhalten, wirtschaftliche Entwicklung und Verteilung), sondern auch auf ihren rechtlichen (z.B. Rolle der Selbstverwaltung, Gesetzesbegutachtungen durch Expert:innen, Wahrnehmung von Staatsaufgaben durch die Kammern) und politikwissenschaftlichen (z.B. Vertretung gesamtgesellschaftlicher Interessen, Machtaufteilung/Kontrolle) Mehrwert hin.

Die grundlegenden Argumente zum Nutzen der gesetzlichen Mitgliedschaft aus den frühen 1990er-Jahren waren auch in den – noch Jahrzehnte später – folgenden Debatten zur Rolle der Sozialpartnerschaft in Österreich von Bedeutung. Insbesondere während der beiden Regierungsbeteiligungen der FPÖ (Anfang der 2000er-Jahre, 2017 bis 2019) wurde die Zeitgemäßheit – und die Legitimität – der gesetzlichen Mitgliedschaft und des Einflusses der Sozialpartner wiederholt in Frage gestellt (Tálos und Hinterseer 2019). Diese politischen Auseinandersetzungen hat Michael Mesch über viele Jahre begleitet und kommentiert (z.B. Mesch 2015b). Unter der türkis-grünen Regierung hat der innenpolitische Druck auf die Sozialpartnerschaft zwar abgenommen, allerdings bleibt die Rolle der Sozialpartner und speziell die gesetzliche Mitgliedschaft weiterhin ein umkämpftes Feld (Pernicka 2022). Die Auf-

bereitungen Meschs zur gesetzlichen Mitgliedschaft werden uns daher wohl auch in künftigen Debatten von großem Nutzen sein.

Unterschiede in den kollektivvertraglichen Deckungsgraden

Mesch interessiert sich in seinen Analysen der Arbeitsbeziehungen der letzten Jahre besonders für die Entwicklung der äußerst unterschiedlichen kollektivvertraglichen (KV-)Deckungsgrade in den europäischen Ländern. Hohe KV-Deckungsraten ermöglichen Mindeststandards und rechtliche Sicherheit sowie gute und faire Arbeitsbedingungen und regelmäßige Lohn- bzw. Gehaltserhöhungen für möglichst viele Arbeitnehmer:innen. In einer umfassenden – auch in „*Wirtschaft und Gesellschaft*“ (Heft 3/2020) publizierten – Forschungsarbeit widmet Mesch sich nicht nur den Veränderungen der Niveaus dieser im Zeitverlauf (2000–2017), sondern weist ebenso auf relevanten Ursachen und Einflussfaktoren hin (wie den gewerkschaftlichen Organisationsgrad, den Organisationsgrad auf Arbeitgeber:innenseite, die Verhandlungsebene und die Allgemeinverbindlichkeit). Diese Analysen zeigen auf der einen Seite, wie beständig bedeutende Einflussfaktoren im Bereich der Kollektivvertragspolitik sind: Wie bereits Traxler et al. (2001) in einer international vergleichenden Studie für eine frühere Zeitperiode nachweisen, erhöhen überbetriebliche Kollektivverträge mit Allgemeinverbindlichkeitserklärungen bzw. mit einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad generell die KV-Deckungsrate. Auf der anderen Seite belegen Meschs Untersuchungen aber auch, wie schnell diese zurückgehen kann, wenn konkrete politische Maßnahmen zur Dezentralisierung getroffen werden. Ein besonders drastisches Beispiel ist hier der Fall Griechenland: Dort ging die KV-Deckungsrate im Zuge der Eurokrise 2008ff durch Eingriffe internationaler Finanzinstitutionen von rund 100% in den frühen 2000ern auf rund 25% 2017 zurück (siehe Abschnitt IV).

Machtverschiebungen zwischen Arbeit und Kapital

Die tatsächlich gelebte nationale Arbeitsbeziehungspraxis wird maßgeblich von allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklungen beeinflusst. Die zunehmende Machtverschiebung zwischen Arbeit und Kapital spielt hierbei eine besondere Rolle. In der Hochphase des Keynesianismus bzw. der Systemkonkurrenz zwischen Ost und West konnte die Beschäftigtenseite der Kapitalseite noch weitreichende Zugeständnisse abringen. Seit den 1970er- bzw. 1980er-Jahren gewinnt allerdings das Kapital durch Veränderungen in der globalen Ökonomie sowie gezielte staatliche Politiken der Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung die Oberhand. Ansätzen aus der gewerkschaftlichen Revitali-

sierungsforschung folgend, argumentiert Mesch, dass diese Prozesse nicht „naturegeben“ sind, sondern Akteur:innen stets auch Einfluss auf die gesellschaftlichen Entwicklungen haben. So schließt er seine Analysen zur Stabilisierung bzw. Erhöhung der KV-Deckungsraten in ausgewählten Ländern u.a. mit der Feststellung, dass gewerkschaftliche Akteur:innen diese mit Hilfe der Aktivierung ihrer unterschiedlichen Machtressourcen durchaus wieder erhöhen können (Mesch 2020).

In Anlehnung an die Arbeiten von Mesch lässt sich für das Feld der Arbeitsbeziehungen natürlich die offene Frage „Quo vadis, (österreichische) Sozialpartnerschaft?“ stellen. Hier sei mit Mesch darauf hingewiesen, dass sich „eine universelle neoliberale Transformation [...] nicht feststellen lässt“ (Mesch 2020, 56). Vor allem auf dem Gebiet der Lohnpolitik – Österreich hat weiterhin eine der höchsten und stabilsten KV-Deckungsraten in Europa (siehe auch Abschnitt III) –, aber ebenso auf jenem der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik (siehe u.a. die Einigungen zur Kurzarbeit im Zuge der Corona-Krise) bleiben die Sozialpartner relevante Akteure. Angesichts der Machtasymmetrien und der immer diverser werdenden Interessen der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen wird der Interessenausgleich für deren Kollektivorganisationen in manchen Bereichen gleichzeitig zunehmend herausfordernd, insbesondere in Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Ob die aktuelle Debatte rund um einen „Fachkräftemangel“ in einzelnen Branchen den Gewerkschaften nützt, um in diesen gute Arbeitsbedingungen und faire Löhne durchzusetzen, können wohl nur zukünftige wissenschaftliche Arbeiten zeigen.

III. Lohn- und Einkommenspolitik: institutionelle Voraussetzungen in Österreich und Europa

In seiner langjährigen Arbeit zur Lohn- und Einkommenspolitik geht Michael Mesch unter Berücksichtigung der jeweils aktuellen internationalen Forschungsliteratur der Frage nach, welche Auswirkungen die spezifische Ausgestaltung von Systemen der Lohnfindung auf makroökonomische Entwicklungen, im Hinblick auf die Lohnentwicklung, die Beschäftigung und auf andere Phänomene wie etwa den Strukturwandel hat. Dabei nimmt er auf grundlegende institutionentheoretische Konzepte der Lohnfindung Bezug. Auch hier zeichnet Michael Meschs Arbeiten vor allem die historische Perspektive aus, die er in seinen Betrachtungen einnimmt. Durch diese Sichtweise unterscheiden sie sich von eher ahistorischen Ansätzen anderer ländervergleichender Studien, welche rein auf Analysen der Beziehungen zwischen verschiedenen Merkmalen und Ausprägungen der Institutionen der Lohnfindung

basieren. Meschs Aufsatz (1984) über die Entwicklung einkommenspolitischer Systeme von sechs westeuropäischen Ländern (Großbritannien, Niederlande, BRD, Dänemark, Schweden und Norwegen) 1945–1980 beispielsweise setzt sich mit den Bedingungen, Formen und Folgen institutionell unterschiedlich ausgestalteter Einkommenspolitiken auseinander. Der Beitrag dokumentiert den Wandel und die Wandlungsfähigkeit von Lohnpolitiken mit einem Fokus auf deren Einbettung in neokorporatistische Arrangements.

Von der Zentralisierung als zentralem Analysekonzept zur „Lohnführerschaft“

Michael Meschs Arbeiten, die auf umfassenden Kenntnissen der Lohnfindungssysteme in Österreich und anderen europäischen Ländern basieren, folgen dem Ansatz der institutionellen Vielfalt. Mit der – vor allem in den 1980er- und 1990er-Jahren in der Forschungsliteratur verbreiteten – Zentralisierungsthese hat er sich wiederholt beschäftigt (siehe z.B. Mesch 1993). Die dominierende Ebene der Lohnfestlegung, die auf branchenübergreifender (Makro-), Branchen- (Meso-) oder Unternehmensebene (Mikroebene) erfolgen kann, hat Einfluss auf (Real-) Lohnentwicklung, Beschäftigung, Intensität und Form des strukturellen Wandels (z.B. Hochlohn-/qualitätsbasierte oder preisbasierte Produktion). Hinsichtlich des hohen Abstraktionsniveaus und der Tendenz zur Vereinfachung, die gegen die Zentralisierungsthese eingewandt werden kann, hat Mesch auf die Bedeutung „funktionaler Äquivalente“ zur Zentralisierung verwiesen. Dabei erkennt er die Mehrdimensionalität des Prozesses der Lohnfindung, die über den bloßen Grad der Zentralisierung hinausgeht, früh an und weist auf die Bedeutung von Mechanismen der Koordinierung hin, d.h. auf die Abstimmung der Lohnsetzung zwischen verschiedenen Aggregatsebenen des Handelns tarifpolitischer Akteur:innen einerseits und zwischen Wirtschaftsbranchen und -sektoren andererseits. Das Zusammenwirken der nationalen branchenübergreifenden, der Branchen- und der betrieblichen Ebene ist in der Lohnfindung entscheidend, wobei jede Ebene eine spezifische Funktion hat (Mesch 1993, 457; Mesch 2015c, 17). So können im Mehrebenensystem der Lohnbestimmung in Österreich nicht nur Interessen von Arbeitnehmer:innen- und Arbeitgeber:innen, sondern auch die jeweils spezifischen Bedingungen und Erfordernisse auf nationaler, Branchen- und Betriebsebene miteinander in Einklang gebracht werden. Als entscheidende institutionelle Voraussetzung für ein inklusives Tarifsystem, das möglichst alle unselbständig Beschäftigten erfasst, gilt der Organisationsgrad der Arbeitgeber:innen (z.B. Mesch 2020). In Österreich besteht mit der gesetzlichen Mitgliedschaft der Unterneh-

men in der Wirtschaftskammer eine – im Europäischen Vergleich einzigartige – institutionelle Ressource, von der auch die Arbeitnehmer:innenseite profitiert. Für die Arbeitgeber:innenseite – sind koordinierte branchenübergreifende Lohnverhandlungen ein positiver Faktor im Standortwettbewerb, beispielsweise was den Erhalt des sozialen Friedens oder die Vermeidung eines Lohnunterbietungswettbewerbs betrifft.

Seit den frühen 1980er-Jahren hat sich in Österreich das Prinzip der „Lohnführerschaft“ (bzw. *Pattern Bargaining*) herausgebildet, bei dem den Kollektivvertragsverhandlungen im Metallsektor eine Schlüsselrolle in der Lohnfindung zukommt (Mesch 1993, 456). Die dort ausgehandelten Lohnerhöhungen haben eine Signalwirkung auf die Lohnverhandlungen in den nachfolgenden Branchen, vor allem im Bereich der industriellen Produktion, aber auch in Dienstleistungsbranchen wie dem Handel. *Pattern Bargaining* ist ein „latenter und impliziter Prozess“ (Traxler et al. 2008), bei dem die KV-Verhandler:innen ihre Führungsrolle nicht offen oder offensiv übernehmen (genauso wenig explizit ist das Selbstverständnis der *Pattern-Taker*). Vielmehr hängt die Effektivität des *Pattern Bargaining* von spezifischen institutionellen Voraussetzungen und teils informellen Verhandlungsnormen und -kulturen ab.

Benya-Formel und Steuerungsfähigkeit lohnpolitischer Systeme

Die in Österreich bestehenden Kollektivvertragsverhandlungen auf Branchenebene sind ein wesentlicher Bestandteil des lohnpolitischen Systems, welches ein hohes Maß an makroökonomischer Steuerungsfähigkeit aufweist, d.h. die Ziele, Export- und Konsumnachfrage zu stimulieren und Preisstabilität sowie außenwirtschaftliches Gleichgewicht zu schaffen, miteinander in Einklang bringt. Ein zentrales Instrument ist dabei die sog. *Benya-Formel*, die seit den 1970er-Jahren der Maßstab für eine *produktivitätsorientierte Lohnpolitik* der Gewerkschaften ist (Mesch 2015c) und sich grob am mittelfristigen realen Produktivitätszuwachs und am Inflationsanstieg der vorangehenden zwölf Monate orientiert. Die Umsetzung der *Benya-Formel* sichert die volle Teilhabe der Beschäftigten am Produktivitätsfortschritt. Sie ist Ausdruck einer *solidarischen Lohnpolitik*, bei der alle Beschäftigtengruppen unabhängig von ihrer Branchen- und Unternehmenszugehörigkeit von den Lohnerhöhungen profitieren. Ihr symbolischer Wert in KV-Verhandlungen ist nach wie vor hoch. Die *Benya-Formel* ist aber kein Instrument der lohnpolitischen Umverteilung *per se*, sondern Ausdruck der grundsätzlichen Orientierung der österreichischen Gewerkschaften an wirtschaftlicher Stabilität und Beschäftigungssicherung. Zumindest in den 1970er-Jahren haben sich die Gewerkschaften am Ziel einer konstan-

ten (bereinigten) Lohnquote orientiert und damit die „funktionelle Einkommensverteilung“, d.h. die Verteilung der gesamtwirtschaftlichen Einkommen auf die Faktoren Arbeit und Kapital, akzeptiert (Mesch 2015c). Die Lohnquote ist jedoch in Österreich – und vielen anderen Industriestaaten – seit Beginn der 1980er-Jahre zurückgegangen; die Einkommensverteilung hat sich somit zu Lasten der Erwerbstätigen entwickelt. Dieser Trend hat sich im letzten Jahrzehnt, als sich die Entwicklung der Lohnquote stabilisiert hat, abgeschwächt. Um eine Trendumkehr zu erreichen, müssten die Löhne mittelfristig stärker steigen als Produktivitätszuwachs und Preisanstieg. Dieses verteilungspolitische Ziel erfordert jedoch ein Bündel an Maßnahmen, wie die transnationale Regulierung der Finanzmärkte, die Stärkung kollektiver Lohnfindungssysteme und eine Stärkung des politischen Ziels der Vollbeschäftigung (Redaktion der Wirtschaft und Gesellschaft 2019).

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Teuerung befinden sich die Gewerkschaften in einem Dilemma: Einerseits ist ihr Beitrag zur Eindämmung der Inflation in makroökonomischer Hinsicht erforderlich, andererseits haben sie natürlich das Ziel für ihre Mitglieder Realloohnerhöhungen zu sichern. Wie hoch diese ausfallen werden, wird sich in voraussichtlich konfliktreichen Kollektivvertragsverhandlungen zeigen.

IV. Perspektiven auf Europa

Michael Meschs Arbeit zeichnet sich durch seine Analysen unterschiedlicher nationaler Arbeitsbeziehungen mit einem Fokus auf Lohnsetzungssysteme aus. Dabei nimmt er nicht nur die westeuropäischen Länder in den Blick, sondern lieferte bereits früh profunde Analysen zu mittelosteuropäischen Staaten. Mit den Umsetzungsbedingungen und Folgen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) auf die nationalen lohnpolitischen Arrangements hat er sich ebenso beschäftigt (Mesch 1999; 2000; 2003c) wie mit den Folgen der Wirtschafts- und Schuldenkrise der Jahre 2008ff (z.B. Mesch 2015c; 2020).

Europäische Lohnpolitik und lohnpolitische Koordinierung

Die Realisierung der EWWU als richtungsweisendes Projekt in der EU hat bei den Sozialpartnern, insbesondere bei den Gewerkschaften, neben (Wachstums-)Chancen und Hoffnungen auch Befürchtungen in Bezug auf einen verschärften Lohnunterbietungswettbewerb ausgelöst. Seit den 1980er-Jahren hat das Zusammenwirken einer Vielzahl von Faktoren zu einer Verschiebung der ökonomischen und politischen Macht zuungunsten der Arbeitnehmer:innenseite geführt (z.B. Rück-

gang der Reallöhne und der Lohnquote, sinkende gewerkschaftliche Organisationsgrade, Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen, Marktliberalisierung und Outsourcing von Produktionsstandorten in Billigproduktionsländer). Die europäische Vergemeinschaftung der Geld-, Fiskal- und Budgetpolitik hat den Handlungsspielraum der (lohn-)politischen Akteur:innen in der EU eingeschränkt. Gewerkschaften fürchteten einen steigenden Anpassungs- und Wettbewerbsdruck auf die Löhne, den sie durch grenzüberschreitende Ansätze der lohnpolitischen Koordinierung eindämmen wollten.

Um dem Druck auf die Löhne entgegenzuwirken, braucht es eine unilaterale (gesamtwirtschaftliche oder branchenspezifische) lohnpolitische Koordinierung zwischen den Gewerkschaften in Europa, zum einen, um die Beteiligung der Beschäftigten am Produktivitätsfortschritt zu sichern und Lohnwettbewerb zu vermeiden, und zum anderen, um makroökonomische Ungleichgewichte, vor allem aufgrund unterschiedlicher und divergierender Entwicklungen der Lohnstückkosten, in der Eurozone zu vermeiden (Mesch 1999; Mesch 2003c). Vor dem Hintergrund der institutionellen Vielfalt der nationalen Lohnfindungssysteme ist die Orientierung der Gewerkschaften an gemeinsamen grundlegenden Kriterien zentral, insbesondere an der mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität (Mesch 2000). Wie Mesch zeigt, wurden in den 1990er-Jahren einige Initiativen der grenzüberschreitenden lohnpolitischen Koordinierung von europäischen und nationalen Gewerkschaften auf gesamtwirtschaftlicher und Branchenebene ergriffen. Und obwohl diese Initiativen vom Problem einer geringen Verpflichtungsfähigkeit der europäischen Dachgewerkschaften gegenüber ihren Mitgliedern gekennzeichnet waren, können sie als wichtige Lern-erfahrung grenzüberschreitender Kooperation bewertet werden.

Wirtschafts- und Währungskrise und ihre Auswirkungen auf nationale Arbeitsbeziehungen in der EU

Die Ansätze zu einer grenzüberschreitenden lohnpolitischen Koordinierung Anfang der 2000er-Jahre haben danach an Dynamik verloren. Mit dem Beitritt neuer Mitgliedsstaaten, vor allem der mittel- und osteuropäischen (MOEL), hat sich die institutionelle Vielfalt weiter verstärkt (Mesch 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2010). Trotz teils beträchtlicher Unterschiede zwischen den Ländern sind die Arbeitsbeziehungen in der MOEL dezentralisierter und fragmentierter als die in anderen europäischen Regionen. Wie Michael Mesch herausarbeitet, weisen sie in Slowenien (als dem einzigen mittelosteuropäischen Staat) neokorporatistische Elemente auf, die Tarifbindungsraten sind höher und die Organisation der Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen ist stärker

ausgeprägt als in den anderen MOEL (Mesch 2009d). Viele Gewerkschaften in Mitteleuropa sind hinsichtlich ihrer Mitgliederdomänen fragmentiert und konkurrieren um Mitglieder (z.B. in Ungarn, siehe Mesch 2010), politisch und gesellschaftlich delegitimiert (wie in Polen, siehe Mesch 2009a) und durch Mitgliederverluste geschwächt, die in ihrem Ausmaß jene der west- und südeuropäischen Länder noch übersteigen. Auch die Organisation der Arbeitgeber:innen ist teils äußerst schwach, in manchen Wirtschaftsbereichen fehlen solche Strukturen gänzlich. In der Lohnbestimmung ist der Staat stark und normsetzend, während die Sozialpartner über weniger tarifpolitische Autonomie verfügen. Aufgrund der Schwäche der Tarifsysteme ist die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns für die Beschäftigten in Mitteleuropa hoch. Das (kaufkraftbereinigte) Niveau der mitteleuropäischen Mindestlöhne ist teilweise jedoch vergleichsweise niedrig (v.a. in den baltischen Staaten, Ungarn und Tschechien) und ihr Schutz vor Armut gering.

Dezentralisierung und Desorganisierung der Arbeitsbeziehungen vs. „Krisenkorporatismus“

Als die Wirtschaftskrise, die 2007/08 in den USA begonnen hatte, die europäische Real- und Finanzwirtschaft erfasste, traf sie auf einen Wirtschaftsraum, der durch große institutionelle und sozioökonomische Heterogenität sowie erhebliche makroökonomische Divergenzen (z.B. hinsichtlich der Entwicklung der Lohnstückkosten und der Leistungsbilanzen) gekennzeichnet war. Dabei zeichnen sich zwei grundlegende Entwicklungen ab, mit denen sich auch Michael Mesch in seinen Publikationen auseinandergesetzt hat. Zum einen hat sich gezeigt, dass die Sozialpartnerorganisationen in Ländern mit eher zentralisierten Tarifsystemen, in denen Verhandlungen überwiegend auf der nationalen und/oder der Branchenebene stattfinden und Lohnverhandlungen effektiv zwischen den Verhandlungsebenen koordiniert sind, besser in der Lage waren, Arbeitsplätze zu erhalten und die sozialen Auswirkungen von Arbeitsplatzverlusten abzumildern (etwa durch Kurzarbeitsarrangements und Tarifverträge, die flexible Arbeitszeitregelungen und befristete Lohnzurückhaltung ermöglichen). Insbesondere die Tarifpolitik hatte in Ländern wie Deutschland, Österreich, Belgien, den Niederlanden, aber auch Italien sowie den nordischen Ländern eine wichtige Stabilisierungsfunktion. Hochkoordinierte und inklusive Arbeitsbeziehungen haben in der Debatte um die Bedeutung des „Krisenkorporatismus“ Wertschätzung erfahren (Mesch 2015c, 53ff). Zum anderen mussten jene hochverschuldeten Länder, die von der Troika (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank und Internationaler Wäh-

rungsfonds) Hilfgelder erhalten hatten unter deren Druck sogenannte „Strukturreformen“ ihrer Arbeitsmärkte, Arbeitsbeziehungen und sozialen Sicherungssysteme durchführen (z.B. Schulten und Müller 2015). Im Feld der Tarifpolitik (siehe auch Mesch 2020) bedeutete das die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen und die Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen (z.B. in Griechenland, Portugal, Rumänien), die Kürzung der Mindestlöhne (z.B. in Griechenland, Irland, Portugal, Rumänien) oder Lohnstopps/Kürzungen im öffentlichen Sektor (z.B. Griechenland, Ungarn, Irland, Portugal, Rumänien). Die Dezentralisierung, Fragmentierung und Desorganisierung der südeuropäischen Arbeitsbeziehungen hat zu einer weiteren Schwächung kollektiver Arbeitsbeziehungssysteme in der EU geführt und in Kombination mit dem allgemeinen Trend des Rückgangs des gewerkschaftlichen Organisationsgrades zu einem relativen Machtverlust der Arbeitnehmer:innenvertretungen gegenüber dem Finanz- und Unternehmenskapital. Und zu einem Verlust politischer Steuerungsfähigkeit geführt.

Für die Gewerkschaften in diesen Ländern – die, wie die Gewerkschaften in den meisten EU-Staaten, mit einem langjährigen Mitgliederverlust zu kämpfen haben – bedeuteten die weitreichenden Eingriffe in die nationalen Tarifsysteme eine erhebliche Schwächung ihrer institutionellen Machtressourcen. Revitalisierungsstrategien einzelner nationaler Gewerkschaften, die darauf abzielen, Mitglieder zu gewinnen, an die Organisation zu binden und stärker an Gewerkschaftspolitiken partizipieren zu lassen, können die Organisationsmacht aber auch wieder stärken, wie Michael Mesch am Beispiel der deutschen IG Metall ausführt (ibid. 2015, 55ff). Insbesondere in Kombination mit Maßnahmen zur Stärkung der Tarifautonomie und der Tarifbindung, wie beispielsweise das deutsche Tarifautonomiestärkungsgesetz (2014), hat sich die Machtposition der Gewerkschaften (zumindest in einigen Wirtschaftsbranchen) verbessert.

Wende zu einer Stärkung der europäischen Tarifsysteme?

Die neoliberale Politik von Deregulierung und Marktliberalisierung, die ihren Höhepunkt mit den Eingriffen der Troika (EU-Kommission, EZB und IWF) in die Tarifsysteme der krisenbetroffenen (vorwiegend südeuropäischen Schuldnerstaaten) fand, ist in den letzten Jahren zunehmend in die Defensive geraten. Die negativen sozialen (z.B. Anstieg der Armutsgefährdungsquoten, v.a. in Süd- und Osteuropa, Verstärkung der Einkommens- und Vermögensungleichheit) und politischen Auswirkungen (Brexit, weiterer Aufstieg rechtspopulistischer und europafeindlicher Parteien) haben zu einem Legitimitätsverlust der neoliberalen Deregulierungspolitik geführt. Das zeigt sich beispielswei-

se daran, dass die wirtschafts-, sozial- und arbeitsmarktpolitischen Antworten auf die Covid-19-Pandemie häufig zu einer verstärkten Einbindung der Sozialpartner – zumindest in Ländern mit funktionierenden sozialpartnerschaftlichen Institutionen – geführt hat.

Auf europäischer Ebene zeigt sich dieser Politikwandel in der Ausgestaltung eines europäischen Mindestlohnregimes, mit dem sich der Fokus von gesetzlichen Mindestlöhnen hin zur Stärkung von kollektiven Lohnfindungssystemen verschoben hat. Als ein Meilenstein kann die kürzlich erfolgte Einigung über die europäische Mindestlohn-Richtlinie betrachtet werden (siehe auch Müller und Schulten in dieser Ausgabe). Die Richtlinie sieht Kriterien vor, an denen sich die Mindestlohnsteigerungen orientieren sollen (z.B. Kaufkraft, Entwicklung der längerfristigen Arbeitsproduktivität). Das Niveau der nationalen gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Mindestlöhne soll sich ebenso nach bestimmten Schwellenwerten richten (60% des Median- und 50% des Durchschnittslohns). Ein weiteres explizites Ziel ist die Stärkung von Branchen- oder branchenübergreifenden Lohnfindungssystemen, indem beispielsweise die Tarifbindungsrate schrittweise erhöht werden soll. Es bleibt abzuwarten, wie die Europäische Mindestlohn-Richtlinie umgesetzt wird und ob sie diese Entwicklungen zu geringen Tarifbindungen in Ländern, deren Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaftsbewegungen in den letzten Jahrzehnten eine massive Schwächung erfahren haben, revidieren kann.

Die Bekämpfung des Machtverlusts der Arbeitnehmer:innenseite erfordert jedoch ein Bündel an Maßnahmen, zu denen nicht nur die Entwicklung von mitgliederorientierten Ansätzen und die Stärkung der diskursiven und gesellschaftlichen Macht der Gewerkschaften durch breitenwirksame Kampagnen zur Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen, insbesondere der „systemerhaltenden“ Dienstleistungsbranchen, zählen, sondern auch die Erhöhung institutioneller Ressourcen von Gewerkschaften, wie ihre gesetzliche Anerkennung, Regeln zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, Einbindung der Sozialpartner in die Sozial-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik (z.B. Mesch 2020, 58). Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Regelwerks zur Stärkung der Tarifautonomie, Tarifbindung und der Mindestlöhne kann deshalb als ein wichtiger Schritt zur Stärkung kollektiver Arbeitsbeziehungen gesehen werden. In Zeiten großer ökonomischer, sozialer und politischer Unsicherheit können umfassende und koordinierte Systeme der Arbeitsbeziehungen die soziale Ungleichheit verringern und damit über die ökonomische Sphäre hinaus eine wichtige Stabilisierungsfunktion ausüben.

V. Rückblick und Ausblick

Diese kurze Rückschau konnte nur einen kleinen Einblick in das umfassende wissenschaftliche Werk Michael Meschs geben. Wir hoffen aber, dass sie nicht nur gezeigt hat, was den „Mesch-schen Blick“ auszeichnet: Seine Analysen waren stets historisch-empirisch fundiert, dennoch am Puls der Zeit und nahe an politischen Entwicklungen mit großer gesellschaftlicher Tragweite (z.B. Umsetzung der EWWU, EU-Beitritt Österreichs, EU-Osterweiterungen). Unser Ziel war es darüber hinaus, den Blick in die Zukunft zu richten. Zahlreiche von Mesch behandelte Themen sind auch für zukünftige gesellschaftliche Auseinandersetzungen von höchster Relevanz. Man denke nur an die Bedeutung der Sozialpartnerschaft und der überbetrieblichen lohnpolitischen Koordinierung bei der Gestaltung des sozioökonomischen und -ökologischen Wandels oder an Maßnahmen zur Verringerung der geschlechtsspezifischen Segmentierung am österreichischen Arbeitsmarkt und der zunehmenden Spreizung der Einkommen.

Als Redaktion wollen wir zum Abschluss auf einen wesentlichen Aspekt von Michaels Tätigkeit hinweisen; als Redakteur der Zeitschrift *„Wirtschaft und Gesellschaft“*, Herausgeber vieler Sammelbände und Organisator vieler Konferenzen und Tagungen hat er das Wissen nicht nur durch eigene Forschung bereichert, sondern auch dazu beigetragen, dass Forschungsarbeiten anderer ans Licht der Öffentlichkeit und in die gewerkschaftliche und wissenschaftliche Debatte gekommen sind. Darum frei nach Brecht: „Loben wir den Weisen nicht nur für die Bücher, auf denen sein Name prangt, denn er musste vielen Weisen ihre Weisheit erst entreißen und dafür sei Michael auch bedankt.“

Wir jedenfalls freuen uns auf weitere Publikationen von dir, lieber Michael, in *„Wirtschaft und Gesellschaft“* und anderswo, und wünschen dir weiterhin einen schönen „Unruhestand“.

Alles Liebe von deiner WUG-Redaktion
und Vera Glassner

Literatur

- Mesch, Michael (1984). Einkommenspolitik in Westeuropa 1945–80. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 10/2, 237–269.
- Mesch, Michael (1989). Beschäftigungsentwicklung und -struktur im Raum Wien 1970 bis 1989. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 3/3, 349–387.
- Mesch, Michael (1990). Einkommensverteilung und Branchenstruktur in Österreich. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 16/3, 333–378.
- Mesch, Michael (1993a). Die Löhne und Gehälter nach Wirtschaftsklassen 1980/91. Einige Beobachtungen zur Lohnentwicklung und -verteilung anhand der Sozialversicherungsstatistik 19/3, 265–289.

- Mesch, Michael (1993b). Zentralisierung der Lohnsetzung, Reallöhne und Beschäftigung. Kommentar zu K. O. Moene und M. Wallerstein. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 19/4, 451–459.
- Mesch, Michael (1995). Argumente zur Pflichtmitgliedschaft in den Kammern. In: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 60. Wien.
- Mesch, Michael (1999). Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU?. Teil 1. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 25/4, 387–422.
- Mesch, Michael (2000). Vom Wettbewerbskorporatismus zur transnationalen Koordination der Lohnpolitik in der EU?. Teil 2. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 26/1, 7–63.
- Mesch, Michael (2002). Die Branchenlohnstruktur in Österreich 1980–94. Daten und Auswertungen aufgrund der Einkommensstatistik der Sozialversicherung. In: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 81. Wien.
- Mesch, Michael (2003a). Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980–94. Ausgewählte Beobachtungen auf der Grundlage der SV-Statistik. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 29/2, 287–315.
- Mesch, Michael (2003b). Vertikale und intraindustrielle Lohnstreuung in Österreich 1980–94. Daten und Auswertungen aufgrund der Einkommensstatistik der Sozialversicherung. In: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 84. Wien.
- Mesch, Michael (2003c). Transnationale Koordination der Lohnpolitik in der Währungsunion. In: Silvia Angelo/Michael Mesch (Hg.). *Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion*. Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien. Band 7. 113–120.
- Mesch, Michael (2004). Vertikale und intraindustrielle Lohn- und Gehaltsstreuung in Österreich 1995–2000. Einige Beobachtungen anhand der Einkommensstatistik des Hauptverbandes. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 30/1, 99–132.
- Mesch, Michael (2009a). Eine neue Rolle für Polens Gewerkschaften. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/1, 93–100.
- Mesch, Michael (2009b). Gewerkschaften und Lohnverhandlungen in der Tschechischen Republik. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/2, 257–263.
- Mesch, Michael (2009c). Arbeitsbeziehungen in der Slowakei. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/3, 453–461.
- Mesch, Michael (2009d). Arbeitsbeziehungen in Slowenien. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 35/4, 579–590.
- Mesch, Michael (2010). Kollektive Lohnverhandlungen in Ungarn. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 36/2, 231–245.
- Mesch, Michael (2012). Der Berufs- und Branchenstrukturwandel der Beschäftigung in Österreich 1991. In: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 140. Wien.
- Mesch, Michael (2014). Die Berufslandschaft im Strukturwandel einer urbanen Ökonomie. In: *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 132. Wien.
- Mesch, Michael (2015a). Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU: Eine Einführung. In: Markus Marterbauer/Michael Mesch/Sepp Zuckerstätter (Hg.). *Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU 2004–2014*. Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der AK Wien. Band 18. Wien, ÖGB Verlag.
- Mesch, Michael (2015b). Über den Nutzen der gesetzlichen Mitgliedschaft in den Wirtschaftskammern. In: *Arbeit&Wirtschaft Blog*. Online verfügbar unter <https://awblog.at/ueber-den-nutzen-der-gesetzlichen-mitgliedschaft-in-den-wirtschaftskammern/> (abgerufen am 11.10.2022).
- Mesch, Michael (2015c). Benya-Formel gleich produktivitätsorientierte Lohnpolitik. In: *Arbeit&Wirtschaft Blog*. Online verfügbar unter <https://awblog.at/benya-formel-produktivitaetsorientierte-lohnpolitik/> (abgerufen am 11.10.2022).

- Mesch, Michael (2016). Typisch Mann? Geschlechtsbezogene berufliche Segregation. In: Arbeit&Wirtschaft Blog. Online verfügbar unter Typisch Mann? Geschlechtsbezogene berufliche Segregation - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at) (abgerufen am 11.10.2022).
- Mesch, Michael (2015d). Der Berufs- und Branchenstrukturwandel der Beschäftigung in Österreich 1991–2012. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 140. Wien.
- Mesch, Michael (2017). Erwerbs- und Einkommenschancen in Österreich im Kontext der intergenerationellen Einkommenspersistenz. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 166. Wien.
- Mesch, Michael (2020). Der kollektivvertragliche Deckungsgrad in 24 europäischen Ländern 2000–2017: Niveaus, Veränderungen und Einflussfaktoren. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 203. Working Paper Reihe der AK Wien. Wien.
- Mesch, Michael/Prenner, Peter (2000). Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im tertiären Sektor Wiens in den achtziger und neunziger Jahren. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 77. Wien.
- Mesch, Michael/Weigl, Andreas (2012). Angestellte, Beamte und der Wandel der Beschäftigungsstruktur in Österreich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 115. Wien.
- Pernicka, Susanne (2022). Sozialpartnerschaftliche Handlungsfelder: Kontinuitäten, Brüche und Perspektiven. Wiesbaden, Springer VS.
- Redaktion der Wirtschaft und Gesellschaft (2019). Editorial: Der tendenzielle Fall der Lohnquote und wie man ihn wieder umkehren könnte. *Wirtschaft und Gesellschaft* 45/1, 3–12.
- Tálos, Emmerich/Hinterseer, Tobias (2019). Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor der Zweiten Republik am Ende? Wien/Innsbruck, Studienverlag.
- Traxler, Franz/Brandl, Bernd/Glassner, Vera (2008). Pattern Bargaining: An Investigation into its Agency, Context and Evidence. In: *British Journal of Industrial Relations* 46/1, 33–58.
- Traxler, Franz/Blaschke, Sabine/Kittel, Bernhard (2001). *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*. Oxford, Oxford University Press.



EINKOMMEN - VERMÖGEN - IDEOLOGIE - UNGLEICHHEIT FÜR DIE VIELEN, NICHT DIE WENIGEN!

Vier Broschüren zeigen alle Fakten zur Verteilung von Einkommen und Vermögen, Hintergründe zur Entwicklung von Ungleichheit sowie Analysen von Thomas Piketty. Mit anschaulichen Grafiken und kompakten Texten sind viele Zahlen, Daten und Fakten aufbereitet.

DOWNLOAD:

www.arbeiterkammer.at/verteilungsgerechtigkeit

BESTELLUNG:

WWSek@akwien.at

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

Phase 1: Jänner bis September 2020	
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)
Phase 2: Oktober 2020 bis Dezember 2021	
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)
Phase 3: Jänner bis Oktober 2022	
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.

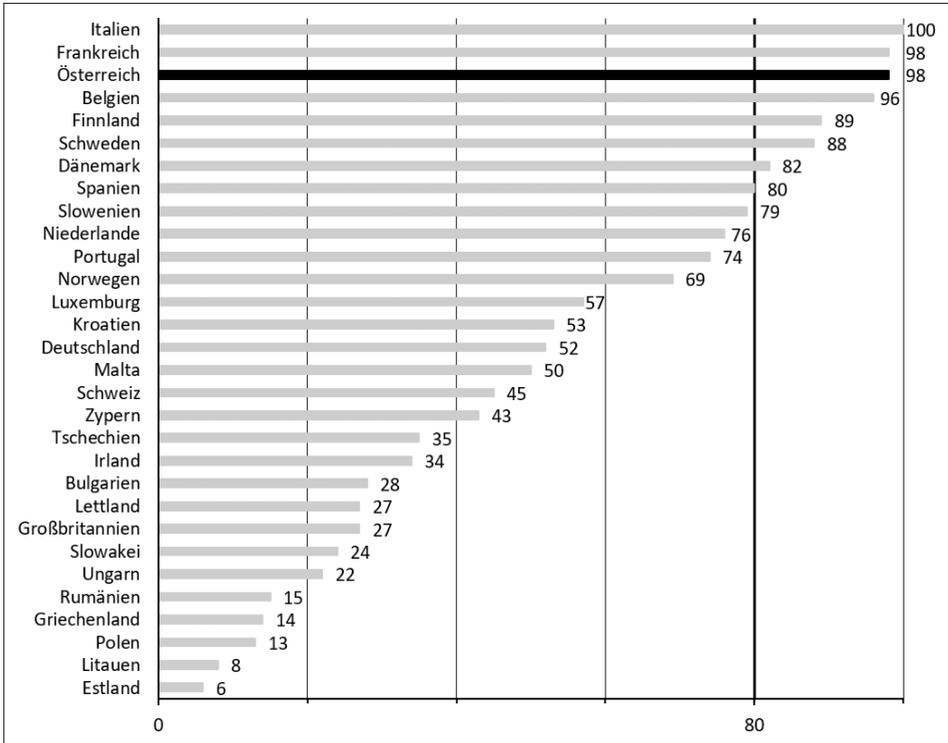
5.2 Auswirkungen auf die Tarifvertragssysteme

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

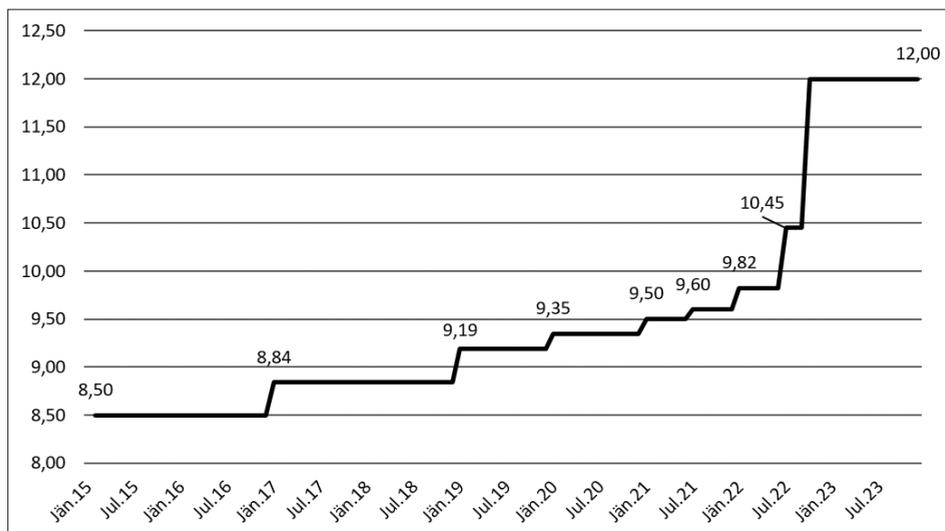
Das mögliche Entwicklungspotenzial durch die europäische Mindestlohn-Richtlinie kann bereits heute besonders in Deutschland beobachtet werden (Schulten und Müller 2022). Nach einer mehr als zehn Jahre andauernden politischen Auseinandersetzung wurde dort zum 1. Jänner 2015 erstmals ein einheitlicher 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 Gesetzespakets 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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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 (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

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

Georg Adam

1. Einleitung

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

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

¹ Siehe Europäische Kommission, COM(2020) 682.

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Arten, Funktion und Wirksamkeit von Mindestlohnregimen

1.1 Arten von Mindestlohnregimen

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

Im Gegensatz zu Ländern mit universellen Mindestlohnregimen gibt es

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

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

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

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

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

1.2 Regeln zur Anpassung von Mindestlöhnen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Niveaus gesetzlicher Mindestlöhne absolut und relativ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 3: Kaitz-Index, 2019

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

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

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

1.5 Die Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.6 Typologie der Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Auswahl der Länder für die Untersuchung

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Vergleichende Analyse der Länder

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

3.1 Art der Mindestlohnsetzung: Akteure, Institutionen, Prozesse

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

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

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

In Frankreich, das wie Portugal und Spanien der Ländergruppe der

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quelle: eigene FORBA-Erhebungen.

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Governance-Funktionen der Mindestlohnsetzung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabelle 5 fasst die wichtigsten Funktionen der Mindestlohnsetzung in Hin-

Tabelle 5: Funktionen der Mindestlohnsetzung

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

Quelle: eigene FORBA-Erhebungen.

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

3.3 Die Mindestlohnsetzung als (potentielle) Machtressource für die Gewerkschaften

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

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

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

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

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

Zum Zusammenhang von Mindestlohnsetzung und Tarifautonomie

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

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

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

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

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

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

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

Zum Zusammenhang zwischen durch Mindestlöhne ausgelösten Welleneffekten und dem Kollektivvertragssystem

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

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

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

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

Zum Teufelskreis aus Niedriglohnpolitik und schwindender Gewerkschaftsmacht

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

4. Schlussfolgerungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Literatur

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

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

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

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

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

Zusammenfassung

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

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

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

Mindestlöhne und Beschäftigung: Eine Fallstudie zur Fast-Food-Branche in New Jersey und Pennsylvania*

David Card, Alan B. Krueger**

Wie reagieren Arbeitgeber:innen im Niedriglohnsektor auf eine Anhebung des Mindestlohns? Die Vorhersage herkömmlicher ökonomischer Theorien ist eindeutig: Ein Anstieg des Mindestlohns bringt rein wettbewerbsorientierte Arbeitgeber:innen dazu, die Zahl der Beschäftigten zu reduzieren (Stigler, George J. 1946). Während Studien aus den 1970ern zu Beschäftigungsquoten von Teenagern diese Vorhersage üblicherweise bestätigten,¹ war dies bei früheren Studien, die Beschäftigungszahlen in von Mindestlohnänderungen betroffenen und nicht betroffenen Betrieben vergleichen, häufig nicht der Fall (z.B. Lester, Richard A. 1960, 1964). Meh-

* Dieser Artikel ist eine Übersetzung von Card, D./Krueger, A. B. (1994), Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, *American Economic Review* 84/4, 772-793. David Card erhielt 2021 gemeinsam mit Joshua D. Angrist und Guido Imbens den Nobel- Gedächtnispreis für Ökonomie der Schwedischen Reichsbank. Alan B. Krueger ist leider 2019 mit nur 59 Jahren verstorben, auch zu seinem Andenken soll diese Übersetzung ein kleiner Beitrag sein. Dieser Artikel war Teil der Arbeiten, die sowohl inhaltlich als auch methodologisch einen bedeutenden Fortschritt in der Forschung zu Mindestlöhnen im Speziellen, aber ebenso in der Ökonomie im Allgemeinen brachten. Die Redaktion der WUG entschied sich daher, diese inzwischen „klassische“ Arbeit auch einem breiteren deutschsprachigen Publikum näherzubringen. Wir bedanken uns bei David Card sowie der AER für die unbürokratische Erteilung der Genehmigung für die Übersetzung. Die Übersetzung ist wie in der WUG üblich bei Quellenangabe frei verwendbar, allerdings liegt das Recht am Originaltext nach wie vor bei den Autoren und der AER und muss von diesen eingeholt werden. Die Übersetzung erfolgte durch Sahra Ritt, Tamara Premrov und die Redaktion der WUG.

** Department Volkswirtschaft, Princeton University, Princeton, NJ 085444. Wir bedanken uns beim Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin, für die finanzielle Unterstützung. Danke an Orley Ashenfelter, Charles Brown, Richard Lester, Gary Solon, die beiden anonymen Gutachter:innen und die Seminarteilnehmenden in Princeton, Michigan State, Texas A&M, University of Chicago und NBER für ihre Kommentare und Vorschläge. Wir danken Susan Belden, Chris Burris, Geraldine Harris und Jonathan Orszag für die fachkundige Forschungsunterstützung.

¹ Siehe Brown et al. (1982; 1983) für einen Überblick über diese Literatur. Eine kürzliche Aktualisierung (Wellington 1991) kommt zu dem Schluss, dass die Beschäftigungseffekte von Mindestlöhnen negativ, aber gering sind: Eine zehnpromzentige Erhöhung des

rere neue Studien, die auf einer ähnlichen vergleichenden Methodik aufbauen, finden ebenfalls keine negativen Beschäftigungseffekte höherer Mindestlöhne. Analysen zur Anhebung des bundesweiten Mindestlohns in den Jahren 1990–1991 (Katz, Lawrence F. und Krueger, Alan B. 1992; Card, David 1992b) und einer früheren Erhöhung des Mindestlohns in Kalifornien (Card, David 1992a) finden keine negativen Beschäftigungseffekte. Eine Studie zu den Mindestlöhnen in Großbritannien (Machin, Stephen und Manning, Alan 1994) kommt zu einem ähnlichen Ergebnis.

Dieser Artikel präsentiert neue Erkenntnisse zu den Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigungszahlen auf der Ebene einzelner Betriebe. Wir analysieren die Erfahrungen von 410 Fast-Food-Restaurants in New Jersey und Pennsylvania nach der Erhöhung des Mindestlohns in New Jersey von 4,25 \$ auf 5,05 \$ pro Stunde. Vergleiche der Beschäftigung, der Löhne und Preise an den Standorten in Pennsylvania und New Jersey vor und nach der Erhöhung ermöglichen eine einfache Evaluierung der Auswirkungen des gestiegenen Mindestlohns. Vergleiche innerhalb New Jerseys zwischen besser zahlenden Restaurants (die bereits vor dem Inkrafttreten der Anhebung mehr als den neuen Mindestlohn bezahlt haben) und anderen Fast-Food-Betrieben bieten eine alternative Schätzung der Effekte des neuen Gesetzes.

Neben der Einfachheit unserer Methodik sind noch einige weitere Aspekte der Gesetzesänderung in New Jersey sowie unseres Datensatzes von Bedeutung. Erstens wurde der Mindestlohn während einer Rezession erhöht. Beschlossen wurde die Erhöhung schon zwei Jahre zuvor, als die Wirtschaft des Staates noch relativ gut lief. Bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes war die Arbeitslosenquote in New Jersey deutlich gestiegen, und politische Eingriffe knapp vor der Reform hätten das Ausmaß der Erhöhung beinahe verringert. Es ist also unwahrscheinlich, dass die Effekte der Mindestloohnerhöhung durch einen allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung überlagert wurden.

Zweitens ist New Jersey ein relativ kleiner Staat, dessen Wirtschaft eng mit jener seiner Nachbarstaaten vernetzt ist. Wir glauben, dass eine Kontrollgruppe bestehend aus Fast-Food-Restaurants im östlichen Pennsylvania eine logische Basis für den Vergleich mit den Entwicklungen der Restaurants in New Jersey darstellt. Die Lohnunterschiede innerhalb New Jerseys erlauben uns außerdem, die Erfahrungen von Standorten mit hohen und niedrigen Löhnen miteinander zu vergleichen und damit die Validität der Standorte in Pennsylvania als Kontrollgruppe zu überprüfen. Da die saisonalen Muster der Beschäftigungsentwicklung sowohl in New Jersey und Pennsylvania als auch an den Hoch- und Niedriglohnstandor-

Mindestlohns senkt die Beschäftigungsquote bei Jugendlichen schätzungsweise um 0,06 Prozentpunkte.

ten innerhalb New Jerseys ähnlich sind, werden in unserer vergleichenden Analyse saisonale Beschäftigungsentwicklungen „herausgerechnet“.

Drittens konnten wir fast 100% der Standorte, die wir in unserer ersten Interviewphase direkt vor der Mindestlohanhebung befragt haben (Februar und März 1992), auch in der zweiten Phase sieben bis acht Monate später (November und Dezember 1992) erreichen. Wir haben vollständige Informationen über die Schließung von Standorten und berücksichtigen auch die daraus resultierenden Beschäftigungsänderungen in unserer Studie. Wir messen damit den Effekt der Mindestlohnerhöhung auf die gesamte Beschäftigung in unserer Stichprobe und nicht nur die Auswirkungen auf die jene Betriebe die tatsächlich weiter bestanden.

Da unsere Analyse der Beschäftigungstrends nur Standorte umfasst, die bereits vor der Erhöhung des Mindestlohns bestanden, klammert sie die Auswirkungen besagter Erhöhung auf die Zahl der Neueröffnungen aus. Um den wahrscheinlichen Umfang dieses Effekts abschätzen zu können, betrachten wir in einer gesonderten Analyse den Anstieg in der Anzahl von McDonald's-Fast-Food-Restaurants in einzelnen Bundesstaaten in Verbindung mit dem relativen Mindestlohn in diesen Staaten.

I. Das Gesetz von New Jersey

Ein im November 1989 verabschiedetes Gesetz erhöhte den staatlichen Mindestlohn mit April 1990 von 3,35 \$ pro Stunde auf 3,80 \$ und mit April 1991 ein weiteres Mal auf 4,25 \$ pro Stunde. Anfang 1990 ging die Regierung in New Jersey noch einen Schritt weiter und erließ die parallele Erhöhung des staatlichen Mindestlohns für 1990 und 1991 und eine Erhöhung auf 5,05 \$ pro Stunde ab 1. April 1992. Die für 1992 angesetzte Erhöhung brachte New Jersey den höchsten Mindestlohn in den USA und wurde von Unternehmensvertreter:innen entschieden abgelehnt (vergl. Bureau of National Affairs [Hrsg.] 5 May 1990).

In den zwei Jahren von der Verabschiedung des 5,05-\$-Mindestlohns bis zu dessen Inkrafttreten rutschte New Jerseys Wirtschaft in eine Rezession. Aus Sorge vor den potenziell nachteiligen Auswirkungen eines höheren Mindestlohns beschloss die Legislative des Bundesstaates im März 1992, die 80-Cent-Erhöhung über zwei Jahre schrittweise einzuführen. Dieser Beschluss erreichte allerdings nicht die notwendige Mehrheit, um ein Veto des Gouverneurs zu verhindern, sodass dieser in der Lage war, die Erhöhung auf 5,05 \$ per 1. April in Kraft zu setzen. Da die legislativen Gremien nicht riskieren wollten, die bereits in Kraft getretene Mindestlohnerhöhung wieder zurückzunehmen, gaben sie ihren Widerstand dagegen auf. Die Anhebung des Mindestlohns auf 5,05 \$ konnte somit trotz des starken Gegenwinds wie ursprünglich geplant umgesetzt werden.

II. Stichprobenziehung und Analyse

Anfang 1992 haben wir beschlossen, die bevorstehende Erhöhung des Mindestlohns in New Jersey durch eine Befragung von Fast-Food-Restaurants in New Jersey und im östlichen Pennsylvania zu evaluieren.² Unsere Wahl der Fast-Food-Branche erfolgte aufgrund mehrerer Faktoren. Erstens zählen Fast-Food-Restaurants zu den größten Arbeitgeber:innen im Niedriglohnbereich: 1987 beschäftigten die Franchise-Restaurants 25% aller Arbeitnehmer:innen in der Gastronomie (U.S. Department of Commerce [Hrsg.] October 1990.). Zweitens halten sich Fast-Food-Restaurants an Mindestlohngesetze, weshalb erwartet werden konnte, dass sie als Folge der Anhebung des Mindestlohns auch tatsächlich ihre Löhne erhöhen würden. Drittens sind die Produkte und Jobprofile von Fast-Food-Restaurants relativ homogen, sodass vergleichbare Daten zu Beschäftigungszahlen, Löhnen und Preisen einfacher zu erheben sind. Das Fehlen von Trinkgeldern in dieser Branche vereinfacht die Messung von Löhnen erheblich. Viertens ist es vergleichsweise einfach, eine Stichproben-Grundgesamtheit von Franchise-Restaurants zu erheben. Fünftens und letztens legen bisherige Erfahrungen (Katz, Lawrence F. und Krueger, Alan B. 1992) nahe, dass Fast-Food-Restaurants eine hohe Antwortrate bei telefonischen Befragungen haben.³

Auf Basis dieser Überlegungen erstellten wir einen Stichprobenrahmen für Fast-Food-Restaurants in New Jersey und im östlichen Pennsylvania. Darin vertreten sind die Ketten Burger King, KFC, Wendy's und Roy Rogers.⁴ Die erste Phase der telefonischen Befragung war Ende Februar und Anfang März 1992, etwas mehr als einen Monat vor Inkrafttreten der Mindestlohnerhöhung in New Jersey. Die Interviews umfassten Fragen zu Beschäftigungszahlen, Einstiegslohnen, Preisen und anderen Eigenschaften der jeweiligen Standorte.⁵

Tabelle 1 zeigt, dass 473 Restaurants in unserer Grundgesamtheit über funktionierende Telefonanschlüsse verfügten, als wir sie im Februar und März 1992 zu erreichen versuchten. Einzelne Standorte wurden bis zu neun Mal angerufen, um sie zu erreichen. Wir konnten von 410 Standorten vollständige Antwortbögen (mit einzelnen unbeantworteten Fragen) sammeln, die Rücklaufquote lag somit bei 87%. Die Rücklaufquote war in New

² Zu diesem Zeitpunkt war nicht klar, ob die 5,05 \$ in Kraft treten oder nicht.

³ In einer Piloterhebung erzielten Katz und Krueger (1992) sehr niedrige Rücklaufquoten bei McDonald's-Restaurants. Aus diesem Grund wurden McDonald's-Restaurants aus Katz und Kruegers und unserer Stichprobe ausgeschlossen.

⁴ Die Stichprobe wurde im Februar 1992 aus Telefonbüchern für New Jersey und Pennsylvania gezogen.

⁵ Kopien der in beiden Erhebungswellen verwendeten Fragebögen sind auf Anfrage bei den Autoren erhältlich.

Tabelle 1: Stichprobendesign und Rücklaufquote

	Standorte in:		
	alle	New Jersey	Pennsylvania
Welle 1, 15. Februar–4. März 1992:			
Anzahl der Standorte im Stichprobenrahmen ^a	473	364	109
Anzahl der Antwortverweigerungen	63	33	30
Anzahl der Interviews	410	331	79
Rücklaufquote (in %)	86,7	90,9	72,5
Welle 2, 5. November–31. Dezember 1992:			
Anzahl der Standorte im Stichprobenrahmen	410	331	79
davon geschlossen	6	5	1
davon in Renovierung	2	2	0
davon temporär geschlossen ^b	2	2	0
Anzahl der Antwortverweigerungen	1	1	0
Anzahl der Interviews ^c	399	321	78

- a Nur Standorte mit gültigen Telefonnummern; 29 Standorte in der ursprünglichen Stichprobe hatten keine gültige Telefonnummer.
- b Einschließlich eines Standortes, der aufgrund von Straßenbauarbeiten, und eines Standortes, der wegen eines Brandes geschlossen war.
- c Umfasst 371 Telefoninterviews und 28 persönliche Interviews mit Standorten, die eine erste Anfrage für ein Telefoninterview ablehnten.

Jersey (91%) höher als in Pennsylvania (72,5%), weil unser:e Interviewer:in bei nicht antwortenden Standorten in Pennsylvania weniger zusätzliche Anrufversuche durchführte.⁶ In der untenstehenden Analyse untersuchen wir mögliche Verzerrungen durch Probleme in der ersten Befragungsrunde.

Die Befragung der zweiten Phase wurde im November und Dezember 1992 durchgeführt etwa acht Monate nach der Erhöhung des Mindestlohns. In dieser zweiten Phase wurden nur jene 410 Standorte kontaktiert, die bereits in der ersten Phase geantwortet hatten. Im November 1992 konnten wir 371 (90%) dieser Standorte telefonisch befragen. Wegen unserer Sorge, dass nicht antwortende Restaurants geschlossen haben könnten, engagierten wir eine:n Interviewer:in um die 39 nicht antwortenden Standorte abzufahren, diese:r sollte feststellen, ob die Standorte noch geöffnet waren und, falls ja, eine persönliche Befragung durchführen. Der Interviewer:innen konnte feststellen, dass sechs Restaurants dauerhaft und zwei vorübergehend geschlossen waren (eines wegen eines Brandes, das andere wegen Straßenbauarbeiten), und zwei weitere Restaurants

⁶ Die Antwortquoten pro Anrufversuch waren in beiden Bundesstaaten fast identisch. Von den Standorten in New Jersey reagierten 44,5% auf den ersten Anruf, und 72,0% reagierten spätestens beim zweiten Anrufversuch. In Pennsylvania haben 42,2% der Standorte beim ersten Anruf geantwortet, und 71,6% antworteten spätestens beim zweiten Anrufversuch.

waren vorübergehend für Renovierungsarbeiten geschlossen.⁷ Von den 29 geöffneten Restaurants beantworteten alle bis auf eines unsere Fragen. Daher haben wir in der zweiten Phase Daten zu 99,8% der Restaurants, die in der ersten Phase geantwortet hatten, und Informationen über Fortbestand oder Schließung für alle Standorte in der Stichprobe.

Tabelle 2 zeigt die Mittelwerte mehrerer wichtiger Variablen unseres Datensatzes jeweils im Durchschnitt der vorhandenen Antworten. Zur Berechnung des Mittelwertes in der zweiten Phase wird bei Restaurants, die dauerhaft geschlossen haben, die Zahl der Beschäftigten als 0 angenommen, während sie bei vorübergehend geschlossenen Standorten als fehlende Antwort gewertet wird. Vollzeitäquivalente (VZÄ) wurden berechnet, indem die Zahl der Vollzeitbeschäftigten (einschließlich des Managements) mit 0,5 mal der Zahl der Teilzeitbeschäftigten zusammengezählt wurde.⁸ Die Mittelwerte werden für Standorte in New Jersey und Pennsylvania getrennt ausgewiesen. Zudem weisen wir die t-Statistik⁹ für die Nullhypothese, dass die Mittelwerte in beiden Staaten gleich sind, aus.

Die Zeilen 1a–e zeigen die Verteilung der Standorte nach Fast-Food-Ketten und Eigentumsstruktur (im Eigentum der Kette vs. Franchise). Die Standorte der Ketten Burger King, Roy Rogers und Wendy's hatten in unserer Stichprobe vergleichbare Preise, Öffnungszeiten und Personalstände. Die Restaurants der Kette KFC sind kleiner und haben kürzere Öffnungszeiten. Sie bieten auch teurere Hauptspeisen an als die Restaurants anderer Ketten (Huhn vs. Hamburger).

In der ersten Befragungswelle beschäftigten Standorte in Pennsylvania durchschnittlich 23,3 Vollzeitäquivalente, jene in New Jersey 20,4 Vollzeitäquivalente. Die Einstiegsgehälter waren in beiden Staaten sehr ähnlich, der Preis einer „vollen Mahlzeit“ (mittelgroße Limonade, kleine Pommes frites und eine Hauptspeise) war jedoch in New Jersey deutlich höher. Zwischen den beiden Staaten gab es keine deutlichen Unterschiede beim An-

⁷ Mit April 1993 war der ursprünglich wegen Straßenbauarbeiten geschlossen Standort, und einer der der wegen Renovierung geschlossenen Standorte, wiedereröffnet worden. Der aufgrund eines Brandes geschlossene Standort war geöffnet, als unser:e Telefoninterviewer:in im November 1992 anrief, lehnte aber das Interview ab. Zum Zeitpunkt des persönlichen Nachgesprächs war der Standort erneut wegen eines Brandes im Einkaufszentrum geschlossen.

⁸ Wir erörtern die Sensitivität unserer Ergebnisse hinsichtlich alternativer Annahmen über die Messung der Beschäftigung in Abschnitt III-C.

⁹ Die t-Statistik prüft, wie sich die Mittelwerte der beiden Stichproben zueinander verhalten. Je stärker die t-Statistik von 0 abweicht, desto eher kann die Nullhypothese, dass die beiden Mittelwerte gleich sind, verworfen werden. In diesen Berechnungen kann ab einem t-Wert unter -2 bzw. ab 2 von signifikant (p -Wert $< 0,05$) voneinander abweichenden Mittelwerten ausgegangen werden (Anm. der Übersetzer:innen).

Tabelle 2: Mittelwerte der Schlüsselvariablen

Variable	Standorte in:		t ^a
	New Jersey	Pennsylvania	
1. Verteilung der Standorttypen (in %):			
a. Burger King	41,1	44,3	-0,5
b. KFC	20,5	15,2	1,2
c. Roy Rogers	24,8	21,5	0,6
d. Wendy's	13,6	19,0	-1,1
e. Firmeneigen	34,1	35,4	-0,2
2. Mittelwerte in Welle 1:			
a. Vollzeitäquivalente	20,4 (0,51)	23,3 (1,35)	-2,0
b. Prozentsatz Vollzeitbeschäftigte	32,8 (1,3)	35,0 (2,7)	-0,7
c. Einstiegsgehalt	4,61 (0,02)	4,63 (0,04)	-0,4
d. Gehalt = \$ 4,25 (Prozentsatz)	30,5 (2,5)	32,9 (5,3)	-0,4
e. Komplettmenüpreis	3,35 (0,04)	3,04 (0,07)	4,0
f. Stunden geöffnet (an Werktagen)	14,4 (0,2)	14,5 (0,3)	-0,3
g. Anwerbungsprämie	23,6 (2,3)	29,1 (5,1)	-1,0
3. Mittelwerte in Welle 2:			
a. Vollzeitäquivalente	21,0 (0,52)	21,2 (0,94)	-0,2
b. Prozentsatz Vollzeitbeschäftigte	35,9 (1,4)	30,4 (2,8)	1,8
c. Einstiegsgehalt	5,08 (0,01)	4,62 (0,04)	10,8
d. Gehalt = \$ 4,25 (Prozentsatz)	0,0	25,3 (4,9)	-
e. Gehalt = \$ 5,05 (Prozentsatz)	85,2 (2,0)	1,3 (1,3)	36,1
f. Komplettmenüpreis	3,41 (0,04)	3,03 (0,07)	5,0
g. Stunden geöffnet (an Werktagen)	14,4 (0,2)	14,7 (0,3)	-0,8
h. Einstellungsprämie	20,3 (2,3)	23,4 (4,9)	-0,6

Hinweise: Definitionen sind im Fließtext beschrieben. Standardfehler sind in Klammern angegeben.

^a Teststatistik für die Gleichheit der Mittel in New Jersey und Pennsylvania.

teil der Vollzeitbeschäftigten, den Öffnungszeiten oder den Bonusprogrammen zur Anwerbung von neuen Arbeitskräften.¹⁰

¹⁰ Diese Programme bieten Mitarbeiter:innen eine Geldprämie für die Anwerbung einer

Der durchschnittliche Einstiegslohn bei Fast-Food-Restaurants in New Jersey stieg nach der Anhebung des Mindestlohns um 10% an. Weitere Informationen über diese Änderung zeigen wir in Abbildung 1, die die Verteilung von Einstiegslohnen in den beiden Staaten vor und nach der Mindestlohanhebung vergleicht. In Phase 1 waren die Verteilungen in New Jersey und Pennsylvania sehr ähnlich. Zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle vermeldeten praktisch alle Restaurants in New Jersey, die zuvor weniger als 5,05 \$ bezahlt hatten, einen Einstiegslohn in der Höhe des neuen Mindestlohns. Interessanterweise hatte die Anhebung keine offensichtlichen spillover Effekte in Restaurants, die schon zuvor höhere Löhne bezahlt hatten: Die durchschnittliche Änderung der Gehälter an diesen Standorten betrug $-3,1\%$.

Trotz der steigenden Löhne *stieg* auch die Anzahl der Vollzeitäquivalente in New Jersey relativ zu Pennsylvania an. Waren die Standorte in New Jersey ursprünglich noch kleiner, sorgten ein Stellenzuwächse in New Jersey kombiniert mit Verlusten in Pennsylvania für kleine, statistisch insignifikante Unterschiede zwischen den beiden Staaten. Nur zwei andere Variablen zeigen eine relative Änderung zwischen den beiden Phasen: der Anteil von Vollzeitbeschäftigten und der Preis einer Mahlzeit. Beide Variablen stiegen in New Jersey im Vergleich zu Pennsylvania.

Wir können die Zuverlässigkeit unseres Datensatzes überprüfen, indem wir jene elf Standorte betrachten, die in Phase 1 unbeabsichtigterweise doppelt befragt wurden.¹¹ Unter der Annahme, dass Messfehler in den doppelt geführten Interviews unabhängig voneinander und vom tatsächlichen Wert der Variablen sind, bietet uns die Korrelation der beiden Antworten eine Schätzung des „Verlässlichkeitsquotienten“ (das Verhältnis der Varianz der erhobenen Werte zu der Varianz zwischen Wert und Wertdifferenz). Dieser geschätzte Verlässlichkeitsquotient ist relativ hoch und liegt zwischen 0,70 bei den Vollzeitäquivalenten und 0,98 beim Preis einer Mahlzeit.¹² Wir haben auch überprüft, ob es Unterschiede zwischen Standorten mit lückenhaften Angaben und solchen mit vollständigen Antworten gibt. Dabei konnten wir feststellen, dass Standorte mit fehlenden Antworten zu Beschäftigungszahlen, Löhnen oder Preisen in anderer Hinsicht vergleichbar mit Standorten sind, deren Datensätze vollständig vorliegen.

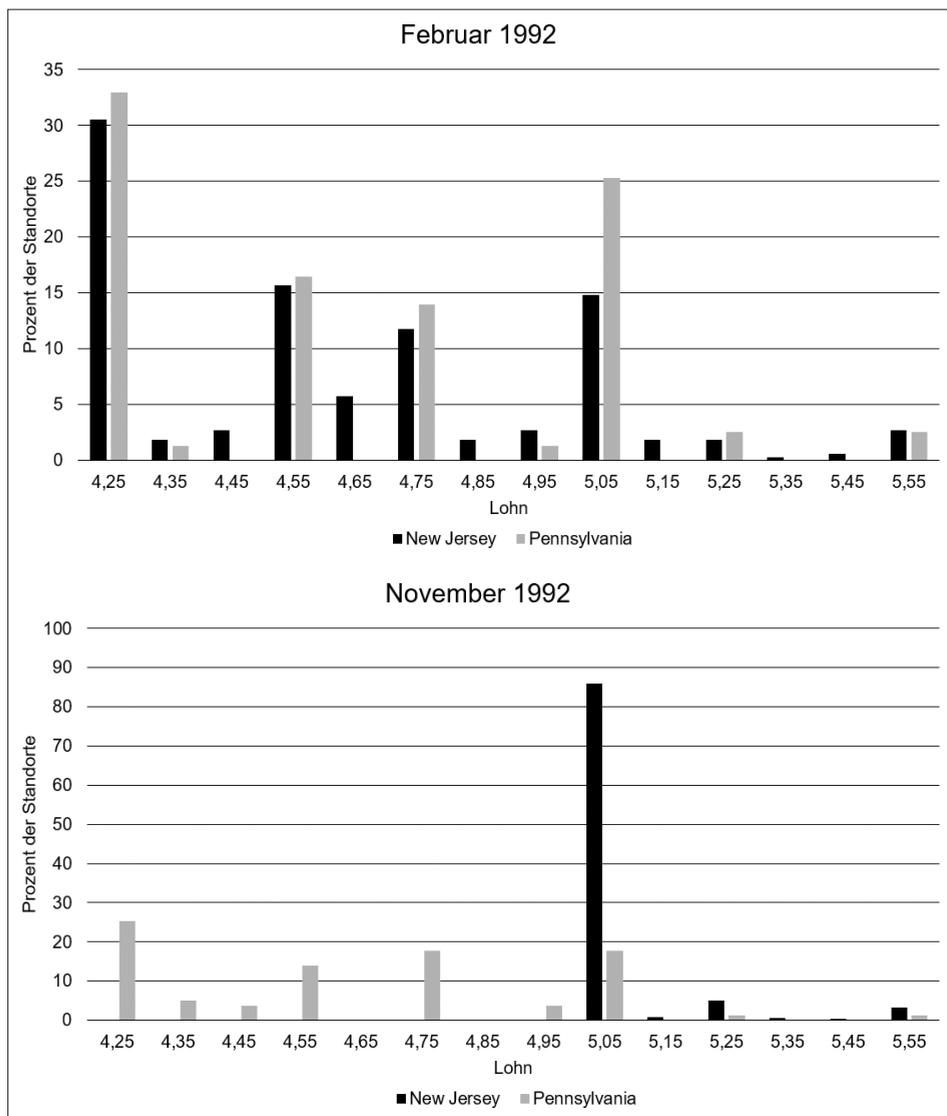
oder eines neuen Beschäftigten, der oder die für eine bestimmte Mindestdauer im Unternehmen bleibt. Typischerweise beträgt die Prämie 50–75 \$. Rekrutierungsprogramme, die Anwerber:innen als „Mitarbeiter:in des Monats“ auszeichnen oder mit anderen Sachprämien belohnen, sind von unseren Aufstellungen ausgeschlossen.

¹¹ Diese Restaurants wurden zwei Mal befragt, weil ihre Telefonnummer in mehr als einem Telefonbuch zu finden war und weder die interviewende Person noch die Befragten bemerkten, dass sie das Interview bereits geführt bzw. gegeben hatten.

¹² Ähnliche Verlässlichkeitsquoten wurden für sehr ähnliche Fragen von Katz und Krueger (1992) ermittelt.

Es besteht ein signifikanter Unterschied der Wahrscheinlichkeit der Schließung nach Phase 1 nach der der Restaurants. Die sechs geschlossenen Standorte waren kleiner als andere Restaurants (mit durchschnittlich nur 12,4 Vollzeitäquivalenten in Phase 1).¹³

Abbildung 1: Verteilung der Einstiegslohne



¹³ Eine Probit-Analyse der Schließungswahrscheinlichkeit zeigt, dass die ursprüngliche Restaurantgröße ein signifikanter Prädiktor für eine Schließung ist. Die Höhe der Einstiegslohne hat einen numerisch kleinen und statistisch unbedeutenden Koeffizienten im Probit-Modell.

III. Auswirkungen der Anhebung des Mindestlohns auf die Beschäftigung

A. Differences in Differences

Tabelle 3 fasst die Änderungen in den Beschäftigungszahlen in unserer Stichprobe zusammen. Wir stellen unsere Daten getrennt nach Bundesstaat (Spalte [i] und [ii]) und – für Restaurants in New Jersey – nach Einstiegslohnen in der ersten Befragungswelle dar. Restaurants, die genau 4,25 \$ pro Stunde bezahlten, finden sich in Spalte (iv), solche, die 4,26 \$ bis 4,99 \$ pro Stunde bezahlten, in Spalte (v) und solche, die 5,00 \$ oder mehr bezahlten, in Spalte (vi). Wir zeigen die Differenz in der durchschnittlichen Beschäftigungszahl zwischen Standorten in New Jersey und Pennsylvania in Spalte (iii) und zwischen Standorten mit unterschiedlichen Lohnhöhen innerhalb New Jerseys in den Spalten (vii) und (viii).

Zeile 3 der Tabelle zeigt die Änderungen in den Beschäftigungszahlen zwischen Phase 1 und Phase 2. Diese Einträge sind die Differenz zwischen den Durchschnittswerten der beiden Erhebungsphasen (d.h. Zeile 2 minus Zeile 1). Eine alternative Schätzung der Beschäftigungsänderung wird in Zeile 4 präsentiert. Hier berücksichtigen wir nur Standorte mit vollständigen Beschäftigungsdaten in beiden Befragungswellen. Diese Gruppe von Restaurants bezeichnen wir als symmetrische Teilstichprobe. Zeile 5 zeigt schließlich die durchschnittliche Änderung der Beschäftigungszahlen der symmetrischen Teilstichprobe, wenn die Anzahl der Beschäftigten in den vier vorübergehend geschlossenen Restaurants als 0 und nicht als fehlend angenommen wird.

Wie schon in Tabelle 2 gezeigt, waren Standorte in New Jersey zu Beginn der Erhebung kleiner als jene in Pennsylvania, wuchsen aber nach der Anhebung des Mindestlohns. Der relative Zugewinn (Difference in Differences, also der „Unterschied der Unterschiede“ der Veränderungen in den Beschäftigungszahlen) beträgt 2,76 Vollzeitstellenäquivalente (oder 13%) mit einer t-Statistik von 2,03. Eine genauere Betrachtung der Durchschnittswerte in den Zeilen 4 und 5 zeigt, dass die relative Veränderung zwischen Restaurants in New Jersey und Pennsylvania praktisch gleich groß ist, wenn sich die Analyse auf die symmetrische Teilstichprobe beschränkt, und sie ist nur marginal geringer, wenn vorübergehend geschlossene Standorte in Phase 2 mit 0 Beschäftigten in die Analyse aufgenommen werden.

Innerhalb New Jerseys stieg die Anzahl der Beschäftigten an Standorten mit niedrigen Löhnen (diejenigen, die in der ersten Phase 4,25 \$ pro Stunde bezahlten) und schrumpfte an Standorten, die bereits zuvor 5,00 \$ pro Stunde oder mehr bezahlten. Tatsächlich war die durchschnittliche Änderung der Beschäftigungszahl an Standorten mit hohen Löhnen in New Jersey (–2,16 Vollzeitäquivalente) beinahe gleich wie jene in Pennsylvania

Tabelle 3: Durchschnittseinkommen pro Standort vor und nach der Anhebung des Mindestlohns in New Jersey

Variable	Standorte nach Bundesstaat			Standorte in New Jersey ^a			Differenz ^b innerhalb New Jerseys	
	Pennsylvania (i)	New Jersey (ii)	Differenz NJ – PA (iii)	Gehalt = \$ 4,25 (iv)	Gehalt = \$ 4,26–4,99 (v)	Gehalt ≥ \$ 5,00 (vi)	niedrig–hoch (vii)	mittel–hoch (viii)
1. VZÄ vorher; alle vorhandenen Beobachtungen	23,33 (1,35)	20,44 (0,51)	-2,89 (1,44)	19,56 (0,77)	20,08 (0,84)	22,25 (1,14)	-2,69 (1,37)	-2,17 (1,41)
2. VZÄ nachher; alle vorhandenen Beobachtungen	21,17 (0,94)	21,03 (0,52)	-0,14 (1,07)	20,88 (1,01)	20,96 (0,76)	20,21 (1,03)	0,67 (1,44)	0,75 (1,27)
3. Veränderung der durchschnittlichen VZÄ	-2,16 (1,25)	0,59 (0,54)	2,76 (1,36)	1,32 (0,95)	0,87 (0,84)	-2,04 (1,14)	3,36 (1,48)	2,91 (1,41)
4. Veränderung der durchschnittlichen VZÄ; ausgewogene Stichprobe ^c	-2,28 (1,25)	0,47 (0,48)	2,75 (1,34)	1,21 (0,82)	0,71 (0,69)	-2,16 (1,01)	3,36 (1,30)	2,87 (1,22)
5. Veränderung der durchschnittlichen VZÄ; VZÄ in temporär geschlossenen Filialen auf 0 gesetzt ^d	-2,28 (1,25)	0,23 (0,49)	2,51 (1,35)	0,90 (0,87)	0,49 (0,69)	-2,39 (1,02)	3,29 (1,34)	2,88 (1,23)

Hinweise: Standardfehler sind in Klammern angegeben. Die Stichprobe besteht aus allen Standorten mit verfügbaren Beschäftigungsdaten. VZÄ (Vollzeitäquivalente) zählen Teilzeitbeschäftigte als halbe Vollzeitbeschäftigte. Die Beschäftigung an den sechs geschlossenen Standorten ist auf 0 gesetzt. Die Beschäftigung an vier temporär geschlossenen Standorten wird als fehlend gezählt.

- a Standorte in New Jersey wurden danach klassifiziert, ob das Einstiegsgehalt in Welle 1 4,25 \$ pro Stunde ($N = 101$), 4,26–4,99 \$ ($N = 140$) oder mehr ($N = 73$) betrug.
- b Differenz in der Beschäftigung zwischen Niedriglohn- (4,25 \$ pro Stunde) und Hochlohnstandorten ($\geq 5,00$ \$ pro Stunde) und Differenz zwischen Mittel- (4,26–4,99 \$) und Hochlohnstandorten.
- c Teilmenge an Standorten mit verfügbaren Beschäftigungsdaten aus Welle 1 und 2.
- d Nur in dieser Zeile ist die Welle-2-Beschäftigung an vier zeitweise geschlossenen Standorten auf 0 gesetzt. Beschäftigungsveränderungen basieren auf der Teilmenge an Standorten mit verfügbaren Beschäftigungsdaten aus Welle 1 und 2.

(−2,28 Vollzeitäquivalente). Da Restaurants mit hohen Löhnen in New Jersey von der Anhebung des Mindestlohns nicht betroffen sein sollten, kann mit diesem Vergleich die Validität der Vergleichsgruppe, nämlich der Restaurants in Pennsylvania, bestätigt werden. Unabhängig davon, ob Niedriglohn-Standorte in New Jersey mit Restaurants in Pennsylvania verglichen werden oder mit Restaurants in New Jersey, die bereits vorher höhere Löhne zahlten, sind die Auswirkungen des Mindestlohns sehr ähnlich.

Die in Tabelle 3 dargestellten Ergebnisse legen nahe, dass die Zahl der Beschäftigten in Restaurants, die nicht von der Anhebung des Mindestlohns betroffen waren (Restaurants in Pennsylvania und Restaurants in New Jersey, die schon in Phase 1 der Befragung 5,00 \$ oder mehr pro Stunde zahlten), zwischen Februar und November 1992 zurückgegangen ist. Wir nehmen an, dass der Grund für diesen Rückgang in der insgesamt nachlassenden Konjunktur in den Mittelatlantikstaaten¹⁴ im Jahr 1992 besteht.¹⁵ Die Arbeitslosenzahlen in New Jersey, Pennsylvania und New York stiegen zwischen 1991 und 1993 an. 1992 stieg die Arbeitslosigkeit in New Jersey stärker als in Pennsylvania. Da der Verkauf von Fast Food in Restaurants prozyklisch verläuft, war zu erwarten, dass gestiegene Arbeitslosenquoten *ceteris paribus* auch mit niedrigerer Beschäftigung im Fast-Food-Sektor einhergehen.¹⁶

B. Regressionsmodelle

Die Vergleiche in Tabelle 3 lassen andere Faktoren, die einen Einfluss auf die Beschäftigung haben könnten, unberücksichtigt, wie beispielsweise Unterschiede zwischen den Fast-Food-Ketten. Diese werden in die Schätzungen von Tabelle 4 eingerechnet. Die Einträge in dieser Tabelle zeigen Regressionskoeffizienten aus Modellen in der Form von

$$\Delta E_i = a + bX_i + cNJ_i + \varepsilon_i \quad \text{oder}$$

$$\Delta E_i = a' + b'X_i + c'GAP_i + \varepsilon'_i,$$

wobei ΔE_i die Veränderungen der Beschäftigung von Welle 1 auf Welle 2

¹⁴ Je nach Definition werden hier New York, New Jersey und Pennsylvania, manchmal auch noch Delaware, Maryland, Washington, D.C., Virginia und West Virginia zusammengefasst (Anm. der Übersetzer:innen).

¹⁵ Eine andere Möglichkeit wäre, dass saisonale Faktoren für Fast-Food-Restaurants im Februar und März eine höhere Beschäftigung bedingen als im November und Dezember. Eine Analyse der nationalen Beschäftigungsdaten in der Lebensmittelzubereitung und im Service zeigt jedoch im vierten Quartal eine höhere durchschnittliche Beschäftigung als im ersten Quartal.

¹⁶ Zur Untersuchung der Konjunkturabhängigkeit von Fast-Food-Restaurants regressieren wir die jährliche Veränderung des US-Umsatzes der Restaurantkette McDonald's zwischen 1976 und 1991 mit der entsprechenden Veränderung der Arbeitslosenquote. Die Regressionsergebnisse zeigen, dass ein Anstieg der Arbeitslosenquote um einen Prozentpunkt den Umsatz mit einer t-Statistik von 3,0 um 257 Millionen \$ verringert.

am Standort i sind, X_i eine Reihe von Merkmalen von Standort i und NJ eine Dummy-Variable, die bei Standorten in New Jersey den Wert 1 hat. GAP_i ist ein alternatives Maß für die Auswirkungen des Mindestlohns an Standort i auf der Grundlage des ursprünglichen Lohns an diesem Standort (W_{1i}):

$GAP_i = 0$ für Standorte in New Jersey mit $W_{1i} \geq \$5,05$

$GAP_i = \frac{5,05 - W_{1i}}{W_{1i}}$ für andere Standorte in New Jersey.

GAP_i ist dabei der proportionale Anstieg der Löhne in Restaurant i , der durch die Einführung des neuen Mindestlohns notwendig wurde. GAP_i zeigt hier sowohl Unterschiede zwischen New Jersey und Pennsylvania als auch Unterschiede innerhalb New Jerseys aufgrund unterschiedlicher Einstiegsgehälter vor der Mindestlohneinführung an. GAP_i ist ein starker Prognosewert für die tatsächliche proportionale Veränderung der Löhne zwischen den beiden Befragungen ($R^2 = 0,75$), und es gibt konditional auf GAP_i keinen Unterschied in der Lohnentwicklung zwischen Restaurants in New Jersey und Pennsylvania.¹⁷

Die Schätzung in Spalte (i) aus Tabelle 4 ist direkt vergleichbar mit den Differences-in-Differences in den Beschäftigungszahlen aus Spalte (iv), Zeile 4 von Tabelle 3. Die Differenz zwischen den beiden Schätzungen erklärt sich aus der eingeschränkten Stichprobe in Tabelle 4. In Tabelle 4 und allen folgenden Tabellen dieses Abschnitts beschränken wir unsere Stichprobe auf jene Restaurants, die in beiden Phasen der Befragung Angaben zur Zahl der Beschäftigten und dem Lohn gemacht haben. Diese Einschränkung resultiert in einem etwas geringeren Schätzer für das relative Beschäftigungswachstum in New Jersey.

Das Modell in Spalte (ii) führt vier Kontrollvariablen ein: Dummies für die drei Fast-Food-Ketten und eine weitere Dummy-Variable für Restaurants im Besitz der Ketten. Wie die Wahrscheinlichkeitswerte in Zeile 6 zeigen, erhöhen diese Kovariaten den erklärenden Wert des Modells kaum, und ihre Aufnahme wirkt sich nicht auf den Schätzer für den New-Jersey-Dummy aus.

Die Modellspezifikationen in den Spalten (iii) bis (v) nutzen die GAP-Variable, um die Auswirkung des Mindestlohns zu messen. Diese Variable ergibt eine etwas bessere Anpassung an die Daten als die Dummy-Variable für New Jersey, ihre Implikationen für den Vergleich zwischen New Jersey und Pennsylvania sind aber gleich. Der Mittelwert von GAP_i unter Standorten in New Jersey beträgt 0,11. Dementsprechend weist die Schätzung in Spalte (iii) relativ zu Pennsylvania auf einen Anstieg von 1,72 Vollzeitäquivalenten hin.

¹⁷ Die Regression der proportionalen Lohnveränderung zwischen Welle 1 und 2 auf GAP_i hat einen Koeffizienten von 1,03.

Tabelle 4: Reduziertes Modell für Veränderungen in der Beschäftigung

unabhängige Variable	Modell				
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)
1. New-Jersey-Dummy	2,33 (1,19)	2,30 (1,20)	–	–	–
2. Differenz Einstiegslohn ^a	–	–	15,65 (6,08)	14,92 (6,21)	11,91 (7,39)
3. Kontrollvariable für Fast-Food-Kette und Eigentumsverhältnis ^b	nein	ja	nein	ja	ja
4. Kontrollvariable für die Region ^c	nein	nein	nein	nein	ja
5. Standardfehler der Regression	8,79	8,78	8,76	8,76	8,75
6. Wahrscheinlichkeitswert für Kontrollvariable ^d	–	0,34	–	0,44	0,40

Hinweise: Standardfehler sind in Klammern angegeben. Die Stichprobe besteht aus 357 Standorten mit verfügbaren Daten zu Beschäftigung und Einstiegsgehältern aus Welle 1 und 2. Die abhängige Variable ist in allen Modellen die Veränderung in VZÄ. Der Mittelwert und die Standardabweichung der abhängigen Variable sind $-0,237$ bzw. $8,825$. Alle Modelle enthalten eine unbeschränkte Konstante (keine Angabe).

- ^a Proportionale Erhöhung des Einstiegslohns, die erforderlich ist, um den Einstiegslohn auf das neue Mindestniveau anzuheben. Für Standorte in Pennsylvania ist das Lohngefälle 0.
- ^b Drei Dummies für die Fast-Food-Ketten und eine Variable dafür, ob der Standort im Besitz der Kette ist.
- ^c Dummies für zwei Gebiete in New Jersey und zwei Gebiete in Ostpennsylvania.
- ^d Wahrscheinlichkeitswert des gemeinsamen F-Tests für den Ausschluss aller Kontrollvariablen.

Weil GAP_i selbst innerhalb New Jerseys variiert, können sowohl GAP_i als auch NJ_i dem Modell der Beschäftigungsentwicklung hinzugefügt werden. Der geschätzte Koeffizient des Dummies für New Jersey liefert dann Aussagen über die Kontrollgruppe in Pennsylvania. Wenn wir diese Modelle schätzen, ist der Koeffizient der Dummy-Variable für New Jersey insignifikant (mit einem t -Wert zwischen 0,3 und 0,7). Das deutet darauf hin, dass der geschätzte Effekt des Mindestlohns ähnlich ist, unabhängig davon, ob er im Vergleich zwischen den Bundesstaaten oder zwischen Restaurants mit unterschiedlichen Einstiegsgehältern in New Jersey gemessen wird.

Eine noch aussagekräftigere Überprüfung wird in Spalte (v) gezeigt, in der wir Dummies für drei Regionen New Jerseys (Norden, Mitte und Süden) und zwei in Pennsylvania (Allentown/Easton und die nördlichen Vororte von Philadelphia) aufnehmen. Diese Dummies prüfen regionale Nachfrageschocks und schätzen den Effekt des neuen Mindestlohns, indem sie Änderungen in den Beschäftigungszahlen zwischen Restaurants mit höheren und niedrigeren Löhnen in den Regionen New Jerseys vergleichen. Der Wahrscheinlichkeitswert in Zeile 6 zeigt keine Hinweise auf regionale Effekte in Hinblick auf den Anstieg der Beschäftigungszahlen. Bezieht man regionale Dummies mit ein, wird der GAP -Koeffizient kleiner, und sein

Standardfehler steigt. Dadurch ist es nicht mehr möglich, die Nullhypothese, dass sich der Mindestlohn nicht auf die Beschäftigungszahlen auswirkt, zu verwerfen. Eine Erklärung für diese Abschwächung wären Messfehler bei den Ausgangslöhnen. Auch wenn die Beschäftigungszahlen keine regionale Komponente haben, führt das Hinzuziehen von regionalen Dummies zu einer Abschwächung der geschätzten GAP-Koeffizienten, sofern ein Teil der Variation in GAP durch die Region erklärt werden kann. Tatsächlich weisen Berechnungen auf Basis der geschätzten Verlässlichkeit der GAP-Variable (aus dem Set der elf doppelt geführten Interviews) darauf hin, dass der Rückgang des geschätzten GAP-Koeffizienten von Spalte (iv) zu Spalte (v) exakt den wegen Messfehlern zu erwartenden Abweichungen entspricht.¹⁸

Wir haben die Modelle in Tabelle 4 auch mit der proportionalen Änderung der Beschäftigungszahlen in den Restaurants als abhängige Variable geschätzt.¹⁹ Die geschätzten Koeffizienten der Dummy-Variable für New Jersey und der GAP-Variable sind durchgehend positiv, aber gelten nach herkömmlichen Standards als nicht signifikant. Die implizierten Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung sind ebenfalls kleiner, wenn die abhängige Variable als Proportion ausgedrückt wird. Beispielsweise impliziert der GAP-Koeffizient in Spalte (iii) aus Tabelle 4, dass die Anhebung des Mindestlohns die Beschäftigung in Restaurants in New Jersey, die ursprünglich 4,25 \$ pro Stunde bezahlt hatten, um 14% erhöht hat. Der geschätzte GAP-Koeffizient eines entsprechenden proportionalen Modells lässt nur einen Zuwachs von 7% erwarten. Dieser Unterschied kann auf die unterschiedlichen Auswirkungen des Mindestlohns auf größere und kleinere Standorte zurückgeführt werden. Gewichtete Spezifikationen des Modells proportionaler Veränderung (bei denen die ursprünglichen Beschäftigungszahlen für die Gewichtung genutzt werden) zeigen Lohnelastizitäten, die mit den Elastizitäten nach den Schätzungen aus Tabelle 4 vergleichbar sind (siehe unten).

C. Spezifikationstest

Die Ergebnisse in den Tabellen 3 und 4 scheinen der Standardhypothese, dass eine Anhebung des Mindestlohns zu Beschäftigungsabbau führt, zu widersprechen. Tabelle 5 zeigt einige alternative Modellspezifikatio-

¹⁸ In einem Regressionsmodell ohne andere Kontrollvariablen ist die erwartete Abschwächung des GAP-Koeffizienten aufgrund von Messfehlern das Zuverlässigkeitsverhältnis von GAP (y_0), das wir auf 0,70 schätzen. Der erwartete Abschwächungsfaktor, wenn dem Modell Regionaldummies hinzugefügt, wobei R^2 die R-Quadratstatistik einer Regression von GAP auf Regionaleffekte (gleich 0,30) ist. Wir sinkt, wenn die Regionaldummies einem Regressionsmodell hinzugefügt werden.

¹⁹ Die Spezifikationen sind in Tabelle 4 von Card und Krueger (1993) zu finden.

nen, die die Robustheit dieser Schlussfolgerung genauer untersuchen. Der Vollständigkeit halber zeigen wir Schätzergebnisse für die absolute Veränderung in Beschäftigung (Spalten [i] und [ii]) und Schätzungen für die proportionale Änderung in Beschäftigung (Spalten [iii] und [iv]).²⁰ Die erste Zeile der Tabelle gibt die „Basisspezifikation“ aus den Spalten (ii) und (iv) von Tabelle 4 an. (Zu beachten ist, dass diese Modelle Dummies für Fast-Food-Ketten enthalten sowie eine Dummy-Variable für die Eigentumsstruktur der Standorte.) Zeile 2 zeigt eine alternative Spezifikation, bei der wir die Beschäftigung aus Phase 2 bei zeitweise geschlossenen Standorten auf 0 setzten (das erweitert die Stichprobengröße um 4). Die Änderung hat eine leicht dämpfende Wirkung auf den Koeffizienten der New-Jersey-Dummy-Variable (da sich alle vier Restaurants in New Jersey befinden), aber weniger Auswirkung auf den GAP-Koeffizienten (da die Größe von GAP nicht mit der Wahrscheinlichkeit einer vorübergehenden Schließung in New Jersey korreliert). Die Zeilen 3–5 zeigen Schätzergebnisse unter Verwendung von alternativen Messungen von Vollzeitäquivalenten (VZÄ). In Zeile 3 sind VZÄ so definiert, dass Führungskräfte ausgeschlossen sind. Diese Änderung hat keine Auswirkungen auf die Ergebnisse. In den Zeilen 4 und 5 schließen wir Führungskräfte in die VZÄ ein, aber gewichten Teilzeitbeschäftigung mit 40% bzw. 60% der Vollzeitbeschäftigung (statt bisher 50%).²¹ Diese Änderungen haben wenig Einfluss auf die Modelle für das absolute Beschäftigungsniveau, aber führen zu geringfügig niedrigeren Punktschätzern in Modellen mit einer proportionalen Beschäftigungsänderung.

In Zeile 6 präsentieren wir die Ergebnisse für eine Teilstichprobe, die 35 Standorte in Gemeinden entlang der Küste von New Jersey ausschließt. Der Ausschluss dieser Standorte, die möglicherweise ein anderes saisonales Muster als andere Restaurants aufweisen, führt in unserem Beispiel zu etwas größeren Beschäftigungseffekten. Ein ähnlicher Befund ergibt sich aus Zeile 7, wo wir zusätzliche Dummy-Variablen für die Woche des zweiten Interviews hinzufügen.²²

Wie bereits erwähnt, waren die Bemühungen groß, in der ersten Befra-

²⁰ Die proportionale Veränderung der Beschäftigung ist definiert als die Veränderung der Beschäftigung geteilt durch das durchschnittliche Beschäftigungsniveau in den Wellen 1 und 2. Diese führt zu sehr ähnlichen Koeffizienten, aber kleineren Standardfehlern als die Alternative, bei der durch die Beschäftigung in Welle 1 dividiert wird. Für geschlossene Standorte setzen wir die proportionale Veränderung der Beschäftigung auf -1 .

²¹ Die Analyse der aktuellen Bevölkerungserhebung von 1991 zeigt, dass Teilzeitbeschäftigte in der Gastronomie etwa 46% der Stunden von Vollzeitbeschäftigten. Katz und Krueger (1992) berichten, dass das Verhältnis der Stunden von Teilzeitbeschäftigten zu Vollzeitbeschäftigten in der Fast-Food-Branche bei 0,57 liegt.

²² Wir fügten auch Dummies für die Befragungstage in der Welle-1-Erhebung hinzu, aber diese waren nicht signifikant und änderten die geschätzten Effekte des Mindestlohns nicht.

gungswelle Antworten von Standorten in New Jersey zu erhalten. Der Anteil an Restaurants, die drei Mal oder öfter angerufen wurden, um Daten zu erhalten, war in New Jersey höher als in Pennsylvania. Um die Sensitivität unserer Ergebnisse in Bezug auf diese Stichprobenziehung zu überprüfen, haben wir unsere Modelle mit einer Teilstichprobe neu geschätzt. Dabei haben wir jene Standorte, die mehr als zwei Mal angerufen wurden, ausgeschlossen. Die Ergebnisse sind in Zeile 8 dargestellt und der Basis-spezifikation sehr ähnlich.

Zeile 9 zeigt gewichtete Schätzergebnisse für die Modelle mit proportionalen Beschäftigungsänderungen, wobei die ursprünglichen Beschäftigungsniveaus für die Gewichtung herangezogen werden. Da die proportionale Veränderung der durchschnittlichen Beschäftigung ein nach Beschäftigung gewichteter Durchschnitt der proportionalen Änderung an jedem einzelnen Standort ist, sollte eine gewichtete Version des proportionalen Modells Elastizitäten ergeben, die den impliziten Elastizitäten des Modells mit den absoluten Änderungen sehr ähnlich sind. Dieser Erwartung entsprechend sind die gewichteten Schätzer größer als die ungewichteten Schätzer. Sie unterscheiden sich unter Berücksichtigung konventioneller Grenzwerte deutlich von 0. Die gewichtete Schätzung der New-Jersey-Dummy-Variable (0,13) impliziert eine 13-prozentige Zunahme der Beschäftigung in New Jersey. Das ist der gleiche proportionale Beschäftigungseffekt, der in der einfachen Difference-in-Differences-Schätzung in Tabelle 3 impliziert wird. Ähnlich dazu ist die gewichtete Schätzung des GAP-Koeffizienten im proportionalen Modell (0,81) nahe an der impliziten Beschäftigungselastizität aus der Basisspezifikation in Zeile 1, Spalte (ii)²³. Diese Ergebnisse legen nahe, dass der proportionale Beschäftigungsanstieg durch die Anhebung des Mindestlohns auf größere Standorte konzentriert war.

Eine Erklärung für unser Ergebnis, dass sich die Erhöhung des Mindestlohns positiv auf die Beschäftigung ausgewirkt hat, ist, dass unbeobachtete Nachfrageschocks in New Jersey den negativen Beschäftigungseffekt des Mindestlohns aufgewogen haben. Um diese Annahme zu überprüfen, zeigen die Zeilen 10 und 11 Schätzergebnisse auf Basis von Teilstichproben von Standorten in zwei genau abgegrenzten Gebieten: Städte um Newark (Zeile 10) und Städte um Camden (Zeile 11). In beiden Fällen wird das Gebiet durch die ersten drei Stellen der Postleitzahl des Standortes identifiziert.²⁴ Die Änderung in der Beschäftigung korreliert positiv mit der GAP-Variable, wobei das in keinem der beiden Fälle statistisch signifikant

²³ Ausgehend von einer durchschnittlichen Beschäftigung von 20,4 in New Jersey, impliziert der GAP-Koeffizient von 14,92 in Zeile 1, Spalte (ii) eine Beschäftigungselastizität von 0,73.

²⁴ Das Postleitzahlengebiet „070“ um Newark und das Postleitzahlengebiet „080“ um Camden verzeichnen bei weitem die größte Anzahl von Standorten unter den dreistelli-

Tabelle 5: Spezifizierungstests von Beschäftigungsmodellen in reduzierter Form

Spezifikation	Veränderung der Beschäftigung		Proportionale Veränderung der Beschäftigung	
	NJ-Dummy (i)	GAP (ii)	NJ-Dummy (iii)	GAP (iv)
1. Basisspezifikation	2,30 (1,19)	14,92 (6,21)	0,05 (0,05)	0,34 (0,26)
2. mit 4 temporär geschlossenen Restaurants als „geschlossen“ ^a	2,20 (1,21)	14,42 (6,31)	0,04 (0,05)	0,34 (0,27)
3. Beschäftigungszahlen ohne Management ^b	2,34 (1,17)	14,69 (6,05)	0,05 (0,07)	0,28 (0,34)
4. Teilzeit als 0,4 x Vollzeit ^c	2,34 (1,20)	15,23 (6,23)	0,06 (0,06)	0,30 (0,33)
5. Teilzeit als 0,6 x Vollzeit ^d	2,27 (1,21)	14,60 (6,26)	0,04 (0,06)	0,17 (0,29)
6. ohne Standorte an NJ-Küste ^e	2,58 (1,19)	16,88 (6,36)	0,06 (0,05)	0,42 (0,27)
7. mit Kontrollvariable für Welle-2-Interviewdatum ^f	2,27 (1,20)	15,79 (6,24)	0,05 (0,05)	0,40 (0,26)
8. ohne Standorte, die mehr als zwei Mal angerufen wurden ^g	2,41 (1,28)	14,08 (7,11)	0,05 (0,05)	0,31 (0,29)
9. Gewichtung nach ursprünglicher Beschäftigung ^h	–	–	0,13 (0,05)	0,81 (0,26)
10. Standorte in Städten um Newark ⁱ	–	33,75 (16,75)	–	0,90 (0,74)
11. Standorte in Städten um Camden ^j	–	10,91 (14,09)	–	0,21 (0,70)
12. nur Standorte in Pennsylvania ^k	–	–0,30 (22,00)	–	–0,33 (0,74)

Hinweis: Standardfehler sind in Klammern angegeben. Die Einträge stehen für den geschätzten Koeffizienten der New-Jersey-Dummy-Variable [siehe (i) und (iii)] oder der Differenz im Einstiegslohn (ii) und (iv) in den Regressionsmodellen für die Veränderung der Beschäftigung oder deren prozentueller Änderung. Alle Modelle beinhalten auch Fast-Food-Ketten-Dummys und eine Kontrollvariable für Standorte im Besitz der Kette.

- a Welle-2-Beschäftigung an 4 temporär geschlossenen Standorten ist auf 0 gesetzt (statt fehlend).
- b VZÄ ohne Geschäftsführer:innen und deren Stellvertreter:innen.
- c VZÄ umfasst Geschäftsführer:innen, deren Stellvertreter:innen und Vollzeitbeschäftigte ohne leitende Position plus 0,4 mal die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten ohne leitende Position.
- d VZÄ umfasst Geschäftsführer:innen, deren Stellvertreter:innen und Vollzeitbeschäftigte ohne leitende Position plus 0,6 mal die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten ohne leitende Position.
- e Stichprobe ohne 35 Standorte in Städten entlang der Küste von New Jersey.
- f Modell mit drei Dummy-Variablen, die die Woche des Welle-2-Interviews (November–Dezember 1992) kennzeichnen.
- g Stichprobe ohne 70 Standorte (davon 69 in New Jersey), die für das Welle-1-Interview drei Mal oder öfter kontaktiert wurden.
- h Das Regressionsmodell wird durch GLS (gewichtete kleinste Quadrate) mit Beschäftigung in Welle 1 als Gewicht geschätzt.
- i Teilstichprobe von 51 Standorten in Städten um Newark.
- j Teilstichprobe von 54 Standorten in Städten um Camden.
- k Teilstichprobe nur mit Standorten in Pennsylvania. Lohnunterschied ist definiert als der erforderliche prozentuelle Anstieg im Einstiegsgehalt, um 5,05 \$ zu erhalten.

ist. Sofern andere Charakteristika von Fast-Food-Restaurants in lokalen Nachbarschaften unverändert geblieben sind, deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass unsere Schätzungen nicht von unbeobachteten Nachfrageschocks getrieben sind. Unsere Analyse der Preisänderungen (siehe unten) bestätigt diese Schlussfolgerung.

Eine abschließende Spezifikationsprüfung ist in Zeile 12 von Tabelle 5 dargestellt. In dieser Zeile schließen wir Standorte in New Jersey aus und definieren die GAP-Variable für Pennsylvania (fälschlicherweise) als die proportionale Erhöhung der Löhne, die notwendig wäre, um den Lohn auf 5,05 \$ pro Stunde zu erhöhen. Im Prinzip sollte die Größe der Lohnlücke für Standorte in Pennsylvania in keinem systematischen Zusammenhang mit dem Beschäftigungswachstum stehen. In der Praxis ist dies auch der Fall. Es gibt daher keinen Hinweis darauf, dass das Lohngefälle fälschlicherweise im Zusammenhang mit dem Beschäftigungswachstum steht.

Wir haben zudem untersucht, ob die Differenz zwischen den Beschäftigungsniveaus in den beiden Perioden ein geeignetes Maß für das Regressionsmodell ist. Diese impliziert, dass das Niveau der Beschäftigung zum Zeitpunkt t mit dem vergangenen Beschäftigungsniveau mit einem Koeffizienten von 1 korreliert. Wenn kurzfristige Beschäftigungsschwankungen ausgeglichen werden, könnte der wahre Koeffizient jedoch kleiner als 1 sein. Von einem Koeffizienten mit einem Wert von 1 auszugehen, kann in so einem Fall zu Verzerrungen führen. Um Spezifikation zur Messung der Beschäftigungsveränderung zu testen, haben wir unsere Modelle neu geschätzt und dabei die Beschäftigung in Phase 1 als zusätzliche erklärende Variable aufgenommen. Um mechanische Korrelationen zwischen der Beschäftigung in Phase 1 und der Änderung in der Beschäftigung (aufgrund von Messfehlern) zu vermeiden, haben wir Beschäftigung in Phase 1 durch Instrumentenvariablen, nämlich die Anzahl der Kassen pro Standort und die Anzahl der Kassen pro Standort, die um 11:00 Uhr geöffnet waren, ersetzt. In allen diesen Spezifikationen ist der dazugehörige Koeffizient der Beschäftigung in Phase 1 fast 0. Beispielsweise ist in der Spezifikation mit der GAP-Variable, dem Eigentums-Dummy und dem Fast-Food-Ketten-Dummy der besagte Koeffizient 0,04 mit einem Standardfehler von 0,24. Wir schließen daraus, dass die Differenzen zwischen den Beschäftigungsniveaus der beiden Befragungswellen ein angemessener Indikator sind.

D. Vollzeit und Teilzeit

Unsere bisherige Analyse konzentrierte sich auf die Beschäftigung gemessen in Vollzeitäquivalenten und ignorierte mögliche Änderungen in

gen Postleitzahlengebieten in New Jersey und umfassen zusammen 36% aller Restaurants in unserer Stichprobe für New Jersey.

der Verteilung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten. Eine Steigerung des Mindestlohns könnte aus zumindest zwei Gründen zu einem Anstieg der Vollzeitbeschäftigung relativ zur Teilzeitbeschäftigung führen. Erstens würde man konventioneller Weise annehmen, dass eine Erhöhung des Mindestlohns Unternehmen dazu veranlasst, gut ausgebildeter Arbeitnehmer:innen und das dafür erforderliche Kapitals anstelle von Mindestlohnbeschäftigten einzusetzen. Vollzeitbeschäftigte in Fast-Food-Restaurants sind in der Regel älter und besitzen durchaus höhere Qualifikationen als Teilzeitbeschäftigte. Daher könnten Betriebe als Reaktion auf die Anhebung des Mindestlohns den Anteil an Vollzeitkräften erhöhen. Nichtsdestoweniger zahlten 81% der Restaurants Vollzeit- und Teilzeitkräften in der ersten Befragungswelle genau den gleichen Einstiegsstundenlohn.²⁵ Dies deutet entweder darauf hin, dass Vollzeit- und Teilzeitkräfte die gleichen Fähigkeiten haben oder dass Gleichstellungsanliegen Restaurants dazu bewegen, unterschiedlich produktiven Beschäftigten den gleichen Stundenlohn zu zahlen. Wenn Vollzeitbeschäftigte (bei gleichem Stundenlohn) produktiver sind, dann gibt es möglicherweise einen zweiten Grund, Teilzeitbeschäftigte durch Vollzeitbeschäftigte zu ersetzen. Eine Erhöhung des Mindestlohns würde die Branche für Personen, die Vollzeit arbeiten möchten, attraktiver machen, und gleichzeitig würden Restaurants natürlich vorzugsweise Vollzeitkräfte anstellen sofern diese produktiver sind.

Die erste Zeile in Tabelle 6 zeigt die durchschnittlichen Veränderungen des Anteils an Vollzeitbeschäftigten in New Jersey und Pennsylvania zwischen den beiden Befragungswellen sowie die Regressionskoeffizienten der Veränderung des Anteils der Vollzeitbeschäftigten für die Lohnlücke, die Fast-Food-Ketten-Dummies, den Dummy für die Eigentumsverhältnisse und die Dummy-Variablen für die Regionen [in Spalte (vi)]. Die Ergebnisse sind mehrdeutig. Der Anteil der Vollzeitbeschäftigten in New Jersey hat relativ zu Pennsylvania um 7,3% zugenommen (t-Statistik = 1,84), aber die Regressionskoeffizienten für die Lohnlücke zeigen keinen signifikanten Zusammenhang mit dem Anteil von Vollzeitbeschäftigten.²⁶

E. Andere beschäftigungsbezogene Messgrößen

Die Zeilen 2–4 aus Tabelle 6 zeigen Ergebnisse für weitere Variablen, von denen wir erwarten, dass sie mit dem Beschäftigungsniveau in Restaurants zusammenhängen. Insbesondere prüfen wir, ob die Anhebung des Mindestlohns mit der Anzahl an Stunden, die ein Restaurant unter der Woche geöffnet hat, mit der Anzahl von Kassen im Restaurant und der An-

²⁵ An den übrigen 19% der Standorte werden Vollzeitkräfte besser bezahlt, üblicherweise um 10%.

²⁶ In New Jersey stieg der Anteil der Vollzeitbeschäftigten an Standorten mit höheren und niedrigeren Löhnen in Welle 1 in etwa gleich schnell.

Tabelle 6: Effekte der Mindestloohnerhöhung auf andere Ergebnisse

Ergebnismessung	Durchschnittliche Veränderung der Ergebnisse			Regression der Veränderung der Ergebnisvariable auf:		
	NJ (i)	PA (ii)	NJ – PA (iii)	NJ-Dummy (iv)	Lohngefälle ^a (v)	Lohngefälle ^b (vi)
<i>Standortmerkmale:</i>						
1. Anteil Vollzeitbeschäftigte (in %) ^c	2,64 (1,71)	-4,65 (3,80)	7,29 (4,17)	7,30 (3,96)	33,64 (20,95)	20,28 (24,34)
2. Stunden geöffnet (an Werktagen)	-0,00 (0,06)	0,11 (0,08)	-0,11 (0,10)	-0,11 (0,12)	-0,24 (0,65)	0,04 (0,76)
3. Anzahl an Kassen	-0,04 (0,04)	0,13 (0,10)	-0,17 (0,11)	-0,18 (0,10)	-0,31 (0,53)	0,29 (0,62)
4. Anzahl an Kassen (geöffnet um 11:00 Uhr)	-0,03 (0,05)	-0,20 (0,08)	0,17 (0,10)	0,17 (0,12)	0,15 (0,62)	-0,47 (0,74)
<i>Mitarbeiter:innen-Verpflegungsangebote:</i>						
5. ermäßigte Mahlzeiten (in %)	-4,67 (2,65)	-1,28 (3,86)	-3,39 (4,68)	-2,01 (5,63)	-30,31 (29,80)	-33,15 (35,04)
6. kostenlose Mahlzeiten (in %)	8,41 (2,17)	6,41 (3,33)	2,00 (3,97)	0,49 (4,50)	29,90 (23,75)	36,91 (27,90)
7. Kombination aus ermäßigten und kostenlosen Mahlzeiten	-4,04 (1,98)	-5,13 (3,11)	1,09 (3,69)	1,20 (4,32)	-11,87 (22,87)	-19,19 (26,81)
<i>Gehaltsschema:</i>						
8. Wochen bis zur ersten Lohnerhöhung	3,77 (0,89)	1,26 (1,97)	2,51 (2,16)	2,21 (2,03)	4,02 (10,81)	-5,10 (12,74)
9. übliche erste Lohnerhöhung in Cent	-0,01 (0,01)	-0,02 (0,02)	0,01 (0,02)	0,01 (0,02)	0,03 (0,11)	0,03 (0,11)
10. Steigung der Lohnkurve (pro Woche)	-0,10 (0,04)	-0,11 (0,09)	0,01 (0,10)	0,01 (0,10)	-0,09 (0,56)	-0,08 (0,57)

Hinweise: Einträge in Spalte (i) und (ii) sind durchschnittliche Änderungen der in der Spaltenüberschrift angegebenen Ergebnisvariable für Standorte mit verfügbaren Daten aus Welle 1 und 2. Einträge in den Spalten (iv) bis (vi) stellen geschätzte Regressionskoeffizienten der angegebenen Variablen dar (NJ-Dummy oder Unterschied im Einstiegslohn). Regressionsmodelle beinhalten auch Fast-Food-Ketten-Dummies und einen Indikator für Standorte im Besitz der Kette.

^a Der Lohnunterschied ist die proportionale Erhöhung des Einstiegslohns, die nötig ist, um den neuen Mindestlohn zu erreichen. Für Standorte in Pennsylvania ist er 0.

^b Modelle in Spalte (vi) enthalten Dummies für zwei Gebiete in New Jersey und zwei Gebiete in Ostpennsylvania.

^c Anteil der Teilzeitbeschäftigten an den gesamten VZÄ.

zahl der typischerweise um 11:00 besetzten Kassen zusammenhängt. In Übereinstimmung mit unseren Ergebnissen zum Beschäftigungsniveau weist im Vergleich zu Pennsylvania keine dieser Variablen einen statistisch relevanten Rückgang in New Jersey auf. Ebenso liefern Regressionen mit der GAP-Variable keine Hinweise darauf, dass die Mindestlohnerhöhung zu einer systematischen Veränderung in einer dieser Variablen geführt hat [siehe Spalten (v) und (vi)].

IV. Lohnzusatzleistungen

Eine Erklärung dafür, dass ein Anstieg des Mindestlohns die Beschäftigung nicht senkt, besteht darin, dass Restaurants die Mindestlohnerhöhung durch Kürzungen von Lohnzusatzleistungen ausgleichen. Wenn Beschäftigte Lohnnebenleistungen und Löhne gleich werten, können Arbeitgeber:innen die Lohnzusatzleistungen in Höhe der Mindestlohnerhöhung kürzen, sodass ihre Personalkosten unverändert bleiben. Die häufigsten Zusatzleistungen für Beschäftigte in der Fast-Food-Branche sind kostenlose bzw. ermäßigte Speisen. In der ersten Welle unserer Befragung boten etwa 19% aller Fast-Food-Restaurants ihren Mitarbeiter:innen kostenlose Mahlzeiten an, 72% boten vergünstigte an und 9% eine Kombination aus kostenlosen und vergünstigten Mahlzeiten. Vergünstigungen bei Speisen sind eine leicht zu kürzende Zusatzleistung, wenn eine Mindestlohnerhöhung Restaurants dazu zwingt, höhere Löhne zu zahlen.

Die Zeilen 5 und 6 in Tabelle 6 zeigen Schätzungen zur Auswirkung der Mindestlohnerhöhung auf das Angebot von kostenfreien und vergünstigten Mahlzeiten. Der Anteil der Restaurants, die preisreduzierte Speisen anbieten, ging nach der Mindestlohnreform sowohl in New Jersey als auch in Pennsylvania zurück, wobei New Jersey einen etwas stärkeren Rückgang verzeichnete. Anders als eine Kompensationstendenz vermuten ließe, ging die Kürzung bei den Vergünstigungsprogrammen mit einer Zunahme von Programmen mit kostenlosem Essen einher. Somit wurden Lohnzusatzleistungen in New Jersey tendenziell sogar großzügiger angeboten (d.h. kostenlose statt ermäßigte Speisen) als in Pennsylvania. Allerdings ist die relative Veränderung statistisch nicht signifikant.

In den Spalten (v) und (vi), wo wir den Zusammenhang zwischen der GAP-Variable und dem Angebot dieser Programme schätzen, finden wir einen weiteren statistisch nicht signifikanten Effekt der Mindestlohnerhöhung auf die Wahrscheinlichkeit, kostenlose oder ermäßigte Mahlzeiten zu erhalten. Die Ergebnisse liefern erneut keinen Hinweis darauf, dass Arbeitgeber:innen die Mindestlohnerhöhung durch Kürzungen bei vergünstigten oder kostenfreien Mahlzeiten kompensierten.

Eine andere Möglichkeit wäre, dass Arbeitgeber:innen auf die Erhöhung des Mindestlohns mit einer Reduktion von Weiterbildungsangeboten am Arbeitsplatz und einer Abflachung des Lohnschemas (vgl. Mincer, Jacob und Leighton, Linda 1981) reagieren. Tatsächlich sagte eine Geschäftsführerin im Interview in Phase 1, dass ihre Beschäftigten auf regulär geplante Erhöhungen verzichten würden, weil der Mindestlohn in Kürze steige und dies eine entsprechende Lohnerhöhung für alle Beschäftigten bedeute. Um herauszufinden, ob das öfter vorkam, analysieren wir die Antworten der Standortmanager:innen auf unsere Fragen, wie lange es üblicherweise dauert, bis eine Lohnerhöhung erfolgt, und wie hoch diese üblicherweise ausfällt. In Zeile 8 und 9 fassen wir die durchschnittlichen Änderungen für diese beiden Variablen zwischen den beiden Befragungswellen zusammen und stellen zudem die Regressionskoeffizienten von Modellen, die die Lohnlückenvariable (GAP) enthalten, dar.²⁷ Die durchschnittliche Dauer bis zur ersten Lohnerhöhung in New Jersey ist im Vergleich zu Pennsylvania zwar um 2,5 Wochen gestiegen, die Zunahme ist jedoch statistisch nicht signifikant. Außerdem gibt es nur einen minimalen Unterschied in der relativen Veränderung von Lohnerhöhungen zwischen Standorten in New Jersey und Pennsylvania.

Zu guter Letzt haben wir eine damit zusammenhängende Variable, nämlich die Steigung der Lohnkurve über die Betriebszugehörigkeit, untersucht, die wir durch das Verhältnis zwischen dem Ausmaß und der Dauer bis zur ersten Lohnerhöhung messen. Wie in Zeile 10 dargestellt, ist die Steigung der Lohnkurve sowohl in New Jersey als auch in Pennsylvania abgeflacht, wobei es keinen signifikanten Unterschied zwischen den beiden Bundesstaaten gibt. Die Veränderung in der Steigung korreliert ebenfalls nicht mit der GAP-Variable. Zusammenfassend stellen wir fest, dass New Jerseys Arbeitgeber:innen weder ihre Lohnnebenleistungen noch ihre Lohnschemas geändert haben, um die Anhebung des Mindestlohns zu kompensieren.²⁸

V. Preiseffekte der Mindestloohnerhöhung

Zuletzt untersuchen wir die Wirkung des Mindestlohns auf die Preise der Mahlzeiten in Fast-Food-Restaurants. Ein Wettbewerbsmodell der Fast-Food-Branche impliziert, dass die Anhebung des Mindestlohns zu einer

²⁷ In Welle 1 betrug die durchschnittliche Zeit bis zu einer ersten Lohnerhöhung 18,9 Wochen, und der durchschnittliche Betrag der ersten Erhöhung betrug 0,21 \$ pro Stunde.

²⁸ Katz und Krueger (1992) stellen fest, dass ein signifikanter Anteil der Fast-Food-Restaurants in Texas bei der Erhöhung des Mindestlohns auch die Löhne jener Beschäftigten an hob, die bereits mehr als den neuen Mindestlohn verdienten. Unsere Ergebnisse stehen im Einklang mit diesen Ergebnissen.

Erhöhung der Produktpreise führt. Wenn wir von konstanten Skalenerträgen in der Branche ausgehen, sollte die Preiserhöhung proportional zum Anteil der Mindestlohnarbeit an den Gesamtfaktorkosten sein. Das durchschnittliche Restaurant in New Jersey bezahlte ursprünglich etwa der Hälfte seiner Beschäftigten weniger als den neuen Mindestlohn. Wenn der Lohn für diese Beschäftigten um etwa 15% gestiegen ist und der Anteil der Arbeit an den Gesamtkosten 30% beträgt, würden wir erwarten, dass die Preise aufgrund der Mindestlohnerhöhung um etwa 2,2% steigen ($= 0,15 \times 0,5 \times 0,3$).²⁹

In beiden Wellen unserer Befragung haben wir Geschäftsführer:innen nach den Preisen von drei Standardartikeln befragt: eine mittelgroße Limonade, eine kleine Portion Pommes frites und ein Hauptgericht. Die Hauptgerichte waren ein einfacher Hamburger bei Burger King, Roy Rogers und Wendy's und zwei Stück Hühnchen in KFC-Restaurants. Wir definieren den „Komplettmenüpreis“ als den Preis inklusive Steuern für eine mittelgroße Limonade, eine kleine Portion Pommes frites und ein Hauptgericht.

Tabelle 7 enthält Schätzungen zu den Auswirkungen der Mindestlohnerhöhung auf Preise in reduzierter Form. Die abhängige Variable in diesen Modellen ist die Änderung im Logarithmus des Preises einer kompletten Mahlzeit in den Restaurants. Die unabhängige Variable ist entweder eine Dummy-Variable, die angibt, ob sich das Restaurant in New Jersey befindet, oder die proportionale Lohnerhöhung, die erforderlich ist, um auf den Mindestlohn zu kommen (die oben definierte GAP-Variable).

Die geschätzte New-Jersey-Dummy-Variable in Spalte (i) zeigt, dass die Essenspreise nach Steuern zwischen Februar und November 1992 in New Jersey um 3,2% schneller gestiegen sind als in Pennsylvania.³⁰ Der Effekt ist etwas größer, wenn wir auf die Eigentumsverhältnisse kontrollieren [siehe Spalte (ii)]. Da die Umsatzsteuer in New Jersey zwischen den beiden Wellen unserer Befragung um einen Prozentpunkt gesunken ist, suggerieren unsere Schätzungen, dass die Preise vor Steuern als Folge der Mindestlohnanhebung in New Jersey um 4% schneller gestiegen sind – etwas mehr als die Erhöhung, die nötig wäre, um die höheren Kosten durch die Mindestlohnerhöhung weiterzugeben.

²⁹ Laut dem McDonald's-Corporation-Jahresbericht 1991 (McDonald's Corporation 1991) entfallen 31,3% der Betriebskosten in unternehmenseigenen Filialen auf Löhne und andere Vergütungen. Unsere Berechnung ist nur eine Annäherung, da die Löhne für Beschäftigte, die zum Mindestlohn arbeiten, weniger als die Hälfte der Lohnsumme ausmachen, obwohl sie etwa die Hälfte aller Beschäftigten stellen. Zudem veranlasst ein höherer Mindestlohn Arbeitgeber:innen dazu, auch die Löhne der anderen Beschäftigten anzuheben, um Lohnunterschiede zwischen ihnen aufrechtzuerhalten.

³⁰ Der Effekt ist auf einen 2,0-prozentigen Preisanstieg in New Jersey und einen 1,0-prozentigen Preisrückgang in Pennsylvania zurückzuführen.

Tabelle 7: Reduziertes Modell für Veränderungen beim Preis eines Komplettmenüs

Unabhängige Variable	Abhängige Variable: logarithmierte Preisveränderung des Komplettmenüs				
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)
1. New-Jersey-Dummy	0,033 (0,014)	0,037 (0,014)	–	–	–
2. Einstiegslohnunterschied ^a	–	–	0,077 (0,075)	0,146 (0,074)	0,063 (0,089)
3. Kontrollvariable für Fast-Food-Kette und Eigentumsverhältnis ^b	nein	ja	nein	ja	ja
4. Kontrollvariable für Region ^c	nein	nein	nein	nein	ja
5. Standardfehler	0,101	0,097	0,102	0,098	0,097

Hinweise: Standardfehler sind in Klammern angegeben. Die Einträge sind geschätzte Regressionskoeffizienten für Modelle zur Schätzung der logarithmierten Preisänderungen einer vollständigen Mahlzeit (mittelgroße Limonade, kleine Pommes frites, Hauptspeise). Die Stichprobe enthält 315 Standorte mit Daten zu Preisen, Löhnen und Beschäftigung aus Welle 1 und 2. Der Mittelwert und die Standardabweichung der abhängigen Variable sind 0,0173 bzw. 0,1017.

- ^a Der Lohnunterschied ist die proportionale Erhöhung des Einstiegslohns, die notwendig wäre, um den neuen Mindestlohn zu erreichen. Für Standorte in Pennsylvania ist er 0.
- ^b Drei Dummy-Variablen für die Fast-Food-Kette und die Angabe, ob der Standort in Firmenbesitz ist oder nicht, sind inkludiert.
- ^c Enthält Dummies für zwei Gebiete in New Jersey und zwei Gebiete im östlichen Pennsylvania.

Das Muster der Preiserhöhungen innerhalb New Jerseys passt nicht ganz zu einem einfachen „Weitergabe“-Ansatz. Tatsächlich sind die Menüpreise in Restaurants mit unterschiedlichen Ursprungslohnen in New Jersey um annähernd den gleichen Wert gestiegen. Eine Analyse des geschätzten GAP-Koeffizienten in Spalte (v) von Tabelle 7 bestätigt, dass die GAP-Variable in den Regionen New Jerseys nicht signifikant ist.

Zusammengefasst liefern diese Ergebnisse nur eingeschränkt Hinweise dass ein höherer Mindestlohn zu höheren Fast-Food-Preisen führt. Die stärksten Hinweise dafür bietet ein Vergleich zwischen Restaurants in New Jersey und Pennsylvania. Das Ausmaß der Preiserhöhung deckt sich mit den Vorhersagen eines konventionellen Modells zum Wettbewerbsverhalten. Jedoch finden wir keine Hinweise dafür, dass Preise in Restaurants, die am stärksten von der Anhebung des Mindestlohns betroffen waren, schneller gestiegen sind.

Eine mögliche Erklärung für den letztgenannten Befund ist, dass Restaurants in New Jersey im selben Produktmarkt konkurrieren. Als eine Konsequenz daraus haben jene Restaurants, die am meisten von der Mindestlohnanhebung betroffen waren, ihre Preise nicht schneller anheben können als ihre Konkurrenz. Im Gegensatz dazu konkurrieren Restaurants in New Jersey und Pennsylvania auf verschiedenen Märkten, wes-

halb die Preise in New Jersey – relativ zu Pennsylvania – stärker erhöht werden können, wenn das allgemeine Kostenniveau in New Jersey steigt. Zu beachten ist, dass diese Erklärung die Möglichkeit ausschließt, dass restaurantspezifische Nachfrageschocks der Grund für einen außergewöhnlichen Beschäftigungsanstieg an Standorten in New Jersey mit niedrigeren Ursprungslöhnen sein können.

VI. Standortöffnungen

Ein weiterer potenzieller Effekt eines höheren Mindestlohns ist, dass er Betriebe von der Eröffnung neuer Standorte abhält. Obwohl unser Stichprobendesign uns erlaubt, die Effekte des Mindestlohns auf *bestehende* Filialen abzuschätzen, können wir den Effekt eines gestiegenen Mindestlohns auf potenzielle Neueröffnungen nicht analysieren.³¹ Zur Abschätzung des Ausmaßes eines solchen Effekts haben wir nationale Restaurantverzeichnisse der Kette McDonald's verwendet, um die Anzahl der bestehenden und der neu eröffneten Restaurants in verschiedenen Bundesstaaten zwischen 1986 und 1991 zu vergleichen. Viele Staaten haben ihre Mindestlöhne in dieser Zeit angehoben. Außerdem wurde der bundesweite Mindestlohn in den frühen 1990er Jahren von 3,35 \$ auf 4,25 \$ erhöht, was je nach Lohnniveau der einzelnen Staaten unterschiedliche Effekte zur Folge hatte. Diese Änderungen bieten Gelegenheit, die Auswirkungen des Mindestlohngesetzes auf Restauranteröffnungsraten quer durch die Vereinigten Staaten zu messen.

Die Ergebnisse unserer Analyse werden in Tabelle 8 präsentiert. Wir regressieren die Veränderung in der Anzahl der McDonald's-Filialen in jedem Bundesstaat auf zwei alternative Maße für den Mindestlohn im jeweiligen Bundesstaat und zwei weitere Kontrollvariablen (Bevölkerungswachstum und Veränderung der staatlichen Arbeitslosenquote). Das erste Maß für den Mindestlohn ist der Anteil der Beschäftigten im Einzelhandel des jeweiligen Staates (1986), deren Löhne zwischen dem bestehenden bundesweiten Mindestlohn 1986 (3,35 \$ pro Stunde) und dem effektiven Mindestlohn im jeweiligen Staat im April 1990 (das Maximum aus Bundesmindestlohn und der jeweiligem staatlichen Mindestlohn ab April 1990) lagen.³² Das zweite ist das Verhältnis des effektiven Mindestlohns des

³¹ Direkte Anfragen bei den Ketten in unserer Stichprobe ergaben, dass Wendy's 1992 zwei Filialen in New Jersey und eine Filiale in Pennsylvania eröffnet hat. Die anderen Ketten waren nicht bereit, Informationen über Neueröffnungen zur Verfügung zu stellen.

³² Wir benutzten die monatliche US-Arbeitskräfteerhebung (Current Population Survey) 1986, um die Mindestlohn-Variablen zu erstellen. Die Mindestlohnsätze der Bundesstaaten im Jahr 1990 wurden dem "Bureau of National Affairs – Labor Relations Reporter – Wages and Hours Manual" (Bureau of National Affairs irregular) entnommen.

Staates im Jahr 1990 zum durchschnittlichen Stundenlohn von Einzelhandelsmitarbeiter:innen pro Staat im Jahr 1986. Beide Maßzahlen zielen darauf ab, den Druck für Lohnerhöhungen zu messen, der von Mindestlohnreformen auf Bundes- oder Staatenebene zwischen 1986 und 1990 aufgebaut wurde.

Tabelle 8: Geschätzter Effekt des Mindestlohns auf die Zahl der McDonald's-Restaurants, 1986–1991

Unabhängige Variable	Abhängige Variable: proportionaler Anstieg in der Anzahl von Standorten				Abhängige Variable: Anzahl neu eröffneter Standorte/ Anzahl der Standorte 1986			
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)	(viii)
<i>Mindestlohnvariable:</i>								
1. Anteil an Beschäftigten in der betroffenen Lohngruppe 1986 ^a	0,33 (0,20)		0,13 (0,19)		0,37 (0,22)		0,16 (0,21)	
2. staatlicher Mindestlohn 1991/ durchschn. Lohn im Einzelhandel 1986 ^b		0,38 (0,22)		0,47 (0,22)		0,47 (0,23)		0,56 (0,24)
<i>Andere Kontrollvariablen:</i>								
3. proportionales Bevölkerungswachstum 1986–1991			0,88 (0,23)	1,03 (0,23)			0,86 (0,25)	1,04 (0,25)
4. Veränderung der Arbeitslosenquote, 1986–1991			-1,78 (0,62)	-1,40 (0,61)			-1,85 (0,68)	-1,40 (0,65)
5. Standardfehler	0,083	0,083	0,071	0,068	0,088	0,088	0,077	0,073

Hinweise: Standardfehler sind in Klammern angegeben. Die Stichprobe enthält 51 Beobachtungen auf Bundesstaatenlevel (einschließlich District of Columbia) zur Anzahl geöffneter McDonald's-Standorte 1986 und 1991. Die abhängige Variable in den Spalten (i)–(iv) ist der proportionale Anstieg geöffneter Restaurants. Der Mittelwert und die Standardabweichung der abhängigen Variable betragen 0,249 bzw. 0,085. Die abhängigen Variablen in den Spalten (v)–(viii) sind das Verhältnis von neu eröffneten Standorten zwischen 1986 und 1991 zu den bestehenden Standorten 1986. Der Mittelwert und die Standardabweichung der abhängigen Variable betragen 0,293 bzw. 0,091. Alle Regressionen sind nach der Bevölkerungszahl des Staates im Jahr 1986 gewichtet.

^a Anteil aller Beschäftigten im Einzelhandel nach Bundesstaat im Jahr 1986, die einen Stundenlohn zwischen 3,35 \$ pro Stunde und dem „tatsächlichen“ staatlichen Mindestlohn im Jahr 1990 (d.h. das Maximum aus Bundesmindestlohn 1990 (3,80 \$) und staatlichen Mindestlohn zum 1. April 1990) verdienen.

^b Höchstsatz des Mindestlohns auf Landes- und Bundesebene zum 1. April 1990 dividiert durch den durchschnittlichen Stundenlohn von Einzelhandelsmitarbeiter:innen im Bundesstaat 1986.

Die Ergebnisse liefern keinen Hinweis darauf, dass ein höherer Mindestlohn (in Relation zu den Einzelhandelslöhnen eines Staates) eine negative Auswirkung auf die Gesamtanzahl der Restaurants oder die Anzahl von Neueröffnungen hat. Ganz im Gegenteil, alle Schätzungen zeigen *positive* Auswirkungen höherer Mindestlöhne auf die Anzahl der offenen oder neu eröffneten Restaurants, obwohl sich viele unserer Punktschätzungen nur

unwesentlich von 0 unterscheiden. Obwohl diese Evidenz beschränkt ist, schließen wir daraus, dass die Auswirkung von Mindestlöhnen auf die Eröffnungsraten von Fast-Food-Restaurants klein ist.

VII. Weitere Daten zur Beschäftigungsveränderung in New Jersey

Unsere Analyse auf Betriebsebene legt nahe, dass die Anhebung des Mindestlohns in New Jersey möglicherweise zu mehr Beschäftigung in der Fast-Food-Branche geführt hat. Ist das nur eine Ausnahme im Rahmen unserer speziellen Stichprobe oder ein Phänomen, das sich auf die Fast-Food-Branche beschränkt? Daten aus der monatlichen Bevölkerungserhebung (Current Population Survey, CPS) ermöglichen uns einen Vergleich zwischen den Beschäftigungstrends in New Jersey und den umliegenden Staaten, um die Interpretation unserer Daten zu überprüfen. Anhand der monatlichen CPS-Daten für 1991 und 1992 berechneten wir die Erwerbstätigenquoten von Jugendlichen und Erwachsenen (25 Jahre und älter) für New Jersey, Pennsylvania, New York und für die gesamten Vereinigten Staaten. Da der Mindestlohn in New Jersey am 1. April 1992 erhöht wurde, berechneten wir die Beschäftigungsquoten für April–Dezember der Jahre 1991 und 1992. Die relativen Veränderungen der Beschäftigung in New Jersey und den umliegenden Staaten geben dann einen Hinweis auf die Auswirkungen des neuen Gesetzes.

Ein Vergleich der Beschäftigungsquoten von Erwachsenen zeigt, dass der Arbeitsmarkt in New Jersey im Zeitraum 1991–1992 etwas schlechter abschnitt als der Arbeitsmarkt US-weit oder jener in Pennsylvania oder New York (siehe Card, David und Krueger, Alan 1993 Tabelle 9).³³ Für Jugendliche war die Arbeitsmarktsituation in New Jersey jedoch besser, da die Jugendbeschäftigungsquote 1991–1992 um nur 0,7% sank und somit langsamer als in New York, Pennsylvania und den Vereinigten Staaten insgesamt. Im Vergleich zu Jugendlichen in Pennsylvania beispielsweise stieg die Jugendbeschäftigungsquote in New Jersey um 2,0 Prozentpunkte. Während diese Punktschätzung sich mit unseren Ergebnissen aus der Fast-Food-Branche deckt, ist der Standardfehler (3,2%) für eine zuverlässige Einschätzung zu groß.

³³ Die Beschäftigungsquote von Personen, die 25 Jahre oder älter sind, sank in New Jersey 1991–1992 um 2,6%, während sie in Pennsylvania um 0,3% stieg und in den gesamten Vereinigten Staaten um 0,2% sank.

VIII. Interpretation

Wie auch in einer früheren Studie von Katz, Lawrence F. und Krueger, Alan B. (1992) sind unsere empirischen Ergebnisse zu den Effekten des Mindestlohns in New Jersey nicht mit den Vorhersagen eines konventionellen Wettbewerbsmodells der Fast-Food-Branche konsistent. Unsere Beschäftigungsergebnisse decken sich mit mehreren alternativen Modellen, wobei jedoch keines dieser Modelle zugleich den offensichtlichen Anstieg von Fast-Food-Preisen in New Jersey erklären kann. In diesem Abschnitt fassen wir die Voraussagen des Standardmodells und einiger alternativer Modelle zusammen und betonen die jeweiligen Widersprüche zu unseren Ergebnissen.

A. Standard-Wettbewerbsmodell

Ein Standard-Wettbewerbsmodell besagt, dass die Beschäftigung auf Betriebsebene sinkt, wenn der Lohn exogen erhöht wird. Auf Branchenebene wird als Reaktion auf eine allgemeine Mindestlohnerhöhung ein Rückgang der Beschäftigung und ein Anstieg der Preise für die Produkte der Branche erwartet. Schätzungen aus der Zeitreihenliteratur zu den Auswirkungen von Mindestlöhnen können genutzt werden, um einen groben Überblick über die Elastizität zwischen Niedriglohnbeschäftigung und Mindestlohn zu erhalten. Die Studien von Brown, Charles/Gilroy, Curtis/Kohen, Andrew (1982; 1983) kommen zu dem Schluss, dass ein zehnprozentiger Anstieg im nach Abdeckungsgrad bereinigten Mindestlohn die Jugendbeschäftigungsrate um 1–3% verringert. Da dieser Effekt *alle* Jugendlichen und nicht nur jene im Niedriglohnsektor betrifft, stellt diese Schätzung gewiss eine Untergrenze für den Gesamteffekt im Fast-Food-Sektor dar. Die 18-prozentige Erhöhung des Mindestlohns in New Jersey ließe diesem Modell zufolge einen Rückgang der Beschäftigung in der Fast-Food-Branche um 0,4–1,0 Beschäftigte pro Restaurant erwarten. Unsere empirischen Ergebnisse widerlegen den oberen Bereich dieser Schätzungen eindeutig, einen kleinen negativen Effekt können wir in einigen unserer Spezifikationen jedoch nicht ausschließen.

Eine mögliche Rechtfertigung des Wettbewerbsmodells ist, dass bestimmte Standorte in New Jersey von unbeobachteten Nachfrageschocks betroffen waren – besonders jene, die ursprünglich Löhne unter 5,00 \$ pro Stunde bezahlt hatten. Allerdings sollten solche lokalen Nachfrageschocks auch die Produktpreise beeinflussen. (In der Tat wirken in einem Wettbewerbsmodell Nachfrageschocks auf ein Produkt durch einen Preisanstieg.) Obwohl Restaurants mit niedrigeren Löhnen in New Jersey einen relativen Beschäftigungszuwachs verzeichneten, gab es dort keinen relativen Preisanstieg. Darüber hinaus hat unsere Analyse der Beschäfti-

gungsentwicklung in zwei großen Vorstadtgebieten (um Newark und Camden) gezeigt, dass selbst innerhalb lokaler Gebiete die Beschäftigung in jenen Restaurants am schnellsten stieg, die ihre Löhne wegen des neuen Mindestlohns am stärksten erhöhen mussten.

B. Alternative Modelle

Eine Alternative zum herkömmlichen Wettbewerbsmodell ist ein Modell, in dem Unternehmen Preisnehmer auf dem Produktmarkt sind, aber eine gewisse Marktmacht auf dem Arbeitsmarkt haben. Wenn Fast-Food-Restaurants mit einer steigenden Arbeitsangebotskurve konfrontiert sind, kann eine Erhöhung des Mindestlohns die Beschäftigung in den betroffenen Unternehmen und in der Branche als Ganzes potenziell erhöhen.³⁴

Zur gleichen grundlegenden Einsicht gelangt man in einem Gleichgewichts-Suchmodell, in dem Unternehmen Löhne ausschreiben und Arbeitnehmer:innen in den ausgeschriebenen Angebote suchen (vgl. Mortensen, Dale T. 1988) Burdett, Kenneth und Mortensen, Dale T. (1989) leiten die Verteilung des Gleichgewichtslohns für ein nicht kooperatives Modell zu Lohnsuche/Lohnangebot her und zeigen, dass die Einführung eines verbindlichen Mindestlohns sowohl die Löhne als auch die Beschäftigung im Vergleich zum ursprünglichen Gleichgewicht erhöhen kann. Außerdem besagt ihr Modell, dass der Mindestlohn die Beschäftigung in jenen Unternehmen am stärksten erhöht, die zuvor die niedrigsten Löhne zahlten.

Obwohl monopsonistische Modelle und Modelle zur Arbeitsplatzsuche eine mögliche Erklärung für die beobachteten Beschäftigungseffekte des Mindestlohns in New Jersey bieten, können sie die beobachteten Preiseffekte nicht erklären. Laut diesen Modellen hätten die Preise in New Jersey im Vergleich zu Pennsylvania (und in Restaurants mit ursprünglich niedrigen Löhnen in New Jersey im Vergleich zu Restaurants mit hohen Löhnen in New Jersey) fallen sollen. Dies hat sich jedoch nicht bestätigt: Tatsächlich stiegen die Preise in New Jersey schneller als in Pennsylvania und entwickelten sich zwischen Hoch- und Niedriglohnrestaurants innerhalb New Jerseys etwa gleich. Ein weiteres Problem für Gleichgewichts-Suchmodelle ist das Ausbleiben von Lohnerhöhungen in Unternehmen, die ursprünglich 5,05 \$ oder mehr pro Stunde zahlten.

Die enge Verbindung zwischen den Beschäftigungs- und den Preiseffekten als Reaktion auf eine Erhöhung des Mindestlohns könnte durchbrochen werden, wenn Fast-Food-Restaurants die Qualität ihrer Dienstleistung variieren können (z.B. die Länge der Warteschlange zu Stoßzeiten oder die Sauberkeit in den Restaurants). Eine andere Möglichkeit ist, dass

³⁴ Die Studien von Sullivan (1989) und Ransom (1993) präsentieren empirische Ergebnisse für Krankenpfleger:innen und Hochschullehrer:innen, die ein monopolartiges Verhalten von Arbeitgeber:innen nahelegen.

die Standorte die relativen Preise ihrer verschiedenen Menüpunkte anpassen. Vergleiche der Preisänderungen für die drei in unserer Erhebung erfassten Artikel zeigen einen leichten Rückgang (-1,5%) der Preise für Pommes frites und Limonade in New Jersey im Vergleich zu Pennsylvania, verbunden mit einem relativen Anstieg (8%) der Preise für Hauptspeisen. Diese eingeschränkten Daten deuten auf relative Preisanpassungen in der Fast-Food-Branche in Folge der Erhöhung des Mindestlohns hin.

Eine Möglichkeit, ein Monopsonmodell zu testen, besteht darin, Restaurants zu identifizieren, die ursprünglich „Angebotsbeschränkungen“ auf dem Arbeitsmarkt unterlagen, und dann den Beschäftigungsanstieg an diesen Standorten mit anderen Standorten zu vergleichen. Ein potenzieller Indikator für Marktmacht ist die Verwendung von Vermittlungsboni. Wie wir in Tabelle 2 festgestellt haben, boten etwa 25% der Restaurants in Phase 1 den Mitarbeiter:innen, die bei der Suche nach neuen Mitarbeiter:innen behilflich waren, Geldprämien. Wir verglichen die Beschäftigungsänderungen jener Standorte in New Jersey, die in Phase 1 Vermittlungsprämien boten, und fügten unseren Modelle zu den Beschäftigungsänderungen einen Interaktionskoeffizienten der GAP-Variable mit der Dummy-Variable zur Vermittlungsprämie hinzu. Wir finden kein schnelleres (oder langsames) Beschäftigungswachstum in den Filialen in New Jersey, die ursprünglich Vermittlungsprämien nutzten, und es gibt auch keine Hinweise darauf, dass die GAP-Variable einen größeren Effekt auf Standorte hatte, die solche Boni einsetzten.

IX. Schlussfolgerungen

Im Gegensatz zu der zentralen Vorhersage des Lehrbuchmodells zum Mindestlohn, aber übereinstimmend mit einer Reihe von rezenten Studien auf der Grundlage von Zeitreihen-Querschnittsvergleichen von betroffenen und nicht betroffenen Märkten oder Arbeitgeber:innen finden wir keine Hinweise darauf, dass die Erhöhung des Mindestlohns in New Jersey die Beschäftigung in Fast-Food-Restaurants reduziert hat. Unabhängig davon, ob wir die Standorte in New Jersey, die von der Anhebung des Mindestlohns auf 5,05 \$ betroffen waren, mit Standorten im östlichen Pennsylvania (wo der Mindestlohn bei 4,25 \$ pro Stunde lag) oder mit Standorten in New Jersey, die bereits ursprünglich 5,00 \$ oder mehr zahlten (und vom neuen Gesetz weitgehend unberührt waren), vergleichen, stellen wir fest, dass die Erhöhung des Mindestlohns die Beschäftigung erhöhte. Wir präsentieren zudem eine Vielzahl von alternativen Spezifikationen, um die Robustheit unserer Schlussfolgerung zu überprüfen. Keine der Alternativen zeigt einen negativen Beschäftigungseffekt. Wir überprüfen unsere Ergebnisse für die Fast-Food-Branche weiters, indem wir die Veränderungen der Ju-

gendsbeschäftigungsquoten in New Jersey, Pennsylvania und New York im Jahr nach der Erhöhung des Mindestlohns verglichen. Auch diese Ergebnisse deuten auf einen relativen *Anstieg* der Beschäftigung von Niedriglohneempfänger:innen in New Jersey hin. Wir finden außerdem keine Hinweise darauf, dass Mindestlohnerhöhungen die Anzahl der neu eröffneten McDonald's-Filialen in einem Bundesstaat negativ beeinflussten.

Schließlich stellen wir fest, dass die Preise für Fast-Food-Mahlzeiten in New Jersey im Vergleich zu Pennsylvania stiegen, was darauf hindeutet, dass ein Großteil der Belastung durch die Mindestlohnerhöhung an die Kund:innen abgewälzt wurde. Innerhalb New Jerseys finden wir jedoch *keine* Hinweise darauf, dass die Preise an jenen Standorten, die von der Mindestlohnerhöhung am stärksten betroffen waren, stärker gestiegen sind. Zusammengefasst sind diese Ergebnisse nur schwer mit dem Standard-Wettbewerbsmodell oder mit Modellen, in denen die Arbeitgeber:innen Angebotsbeschränkungen unterliegen (z.B. Monson- oder Gleichgewichts-Suchmodelle), zu erklären.

Literatur

- Brown, Charles/Gilroy, Curtis/Kohen, Andrew (1982). The Effect of the Minimum Wage on Employment and Unemployment. *Journal of Economic Literature* 20 (2), 487–528. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/2724487>.
- Brown, Charles/Gilroy, Curtis/Kohen, Andrew (1983). Time Series Evidence on the Effect of the Minimum Wage on Youth Employment and Unemployment. *Journal of Human Resources* 18 (1), 3–31. Online verfügbar unter <https://www.jstor.org/stable/145654>.
- Burdett, Kenneth/Mortensen, Dale T. (1989). Equilibrium wage differentials and employer size. Northwestern University. Center for Mathematical Studies in Economics and Management Science Discussion Paper 860.
- Bureau of National Affairs (Hg.) (1990). Daily Labor Report, 5. Mai 1990. Washington, DC.
- Bureau of National Affairs (Hg.) (irregular). Labor Relations Reporter Wages and Hours Manual. Washington, DC.
- Card, David (1992a). Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California, 1987–89. *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1), 38–54. <https://doi.org/10.1177/001979399204600104>.
- Card, David (1992b). Using regional variation in wages to measure the effects of the federal minimum wage. *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1), 22–37. <https://doi.org/10.1177/001979399204600103>.
- Card, David/Krueger, Alan (1993). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. Cambridge, MA. National Bureau of Economic Research Working Paper 4509. <https://doi.org/10.3386/w4509>.
- Katz, Lawrence F./Krueger, Alan B. (1992). The Effect of the Minimum Wage on the Fast-Food Industry. *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1), 6–21. <https://doi.org/10.1177/001979399204600102>.
- Lester, Richard Allen (1964). *Economics of labor*. 2. Aufl. New York, Macmillan.
- Lester, Richard Allen (1960). Employment Effects of Minimum Wages. *Industrial and Labor Relations Review* 13 (13 // 2), 254–264. <https://doi.org/10.1177/001979396001300207>.
- Machin, Stephen/Manning, Alan (1994). The Effects of Minimum Wages on Wage Disper-

- sion and Employment: Evidence from the U.K. Wage Councils. *Industrial and Labor Relations Review* 47 (2), 319–329. <https://doi.org/10.1177/001979399404700210>.
- McDonald's Corporation (1991). Annual report. Chicago.
- Mincer, Jacob/Leighton, Linda (1981). The Effects of Minimum Wages on Human Capital Formation. In: Simon Rottenberg (Hg.). *The economics of legal minimum wages*. Washington, D.C., American Enterprise Inst. for Public Policy Research, 155–173, ISBN: 9780844721989.
- Mortensen, Dale T. (1988). *Equilibrium Wage Distributions. A Synthesis*. Northwestern University. Discussion paper 811. Online verfügbar unter <https://www.kellogg.northwestern.edu/research/math/papers/811.pdf>.
- Ransom, Michael R. (1993). Seniority and Monopsony in the Academic Labor Market. *The American Economic Review* 83 (1), 221–233. Online verfügbar unter <https://www.jstor.org/stable/2117505>.
- Stigler, George J. (1946). The Economics of Minimum Wage Legislation. *The American Economic Review* 36 (3), 358–365. Online verfügbar unter <http://www.jstor.org/stable/1801842>.
- Sullivan, Daniel (1989). *Monopsony power in the market for nurses*. Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research. Online verfügbar unter https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/nber_w3031.pdf?abstractid=979940&mirid=1.
- U.S. Department of Commerce (Hg.) (1990.). *1987 Census of retail trade. Miscellaneous subjects*. Government Printing Office. Washington DC. Online verfügbar unter <https://books.google.at/books?id=vp6wkFkjL4oC&hl=de&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>.
- Wellington, Alison J. (1991). Effects of the Minimum Wage on the Employment Status of Youths: An Update. *Journal of Human Resources* 26 (1), 27–46. <https://doi.org/10.2307/145715>.

Zusammenfassung

Am 1. April 1992 wurde der Mindestlohn in New Jersey von 4,25 \$ auf 5,05 \$ pro Stunde angehoben. Um die Auswirkungen dieser Änderung zu evaluieren, haben wir 410 Fast-Food-Restaurants in New Jersey und im östlichen Pennsylvania vor und nach der Erhöhung befragt. Vergleiche der Beschäftigungszahlen in New Jersey und Pennsylvania (wo der Mindestlohn unverändert blieb) liefern eine einfache Abschätzung zur Auswirkung von höheren Mindestlöhnen. Wir vergleichen zudem die Beschäftigungsentwicklung an Standorten in New Jersey, die schon zuvor höhere Löhne bezahlten (über 5,00 \$), mit der Entwicklung an Standorten mit niedrigeren Löhnen. Wir finden keine Hinweise darauf, dass sich eine Anhebung des Mindestlohns negativ auf die Beschäftigung auswirkt.

Schlüsselbegriffe: Mindestlohn, Beschäftigungseffekt, New-Jersey Fast Food Industrie
JEL-Codes: J30, J23

Wirtschaft&Umwelt

ZEITSCHRIFT FÜR UMWELTPOLITIK UND NACHHALTIGKEIT



Wir schreiben, was
Menschen & Umwelt
bewegt. In der Politik.
Im Betrieb. Im Leben.

Bestellen Sie sich Ihr
Gratis-Probeheft unter:
01/50165-12404 oder
wirtschaft.umwelt@ak-wien.at

Kostenloser PDF-Download
sowie alle Ausgaben unter:
www.ak-wien.at



www.arbeiterkammer.at

BUCHBESPRECHUNGEN

Wie wir den (weltweiten) Kampf gegen soziale Ungleichheit gewinnen

Rezension von: Phillips, Ben (2020).
How to Fight Inequality (and Why That
Fight Needs You). Cambridge,
Polity Press. 150 Seiten. Taschenbuch.
19,50 EUR. ISBN 978-1-509-54309-0.

2020 – am (ersten) Höhepunkt der Covid-19-Pandemie – veröffentlichte Ben Phillips, der sich selbst als „activist researcher“ bezeichnet, sein Buch „How to Fight Inequality (and Why That Fight Needs You)“ beim britischen Verlag Polity Press. Es stellt eine niederschwellige Gesamtbetrachtung der historischen und (potentiell) zukünftigen Kämpfe rund um den Themenkomplex der sozialen Ungleichheit dar. Hierfür kann Phillips auf seine langjährige Erfahrung in zahlreichen NGOs, zivilgesellschaftlichen Bündnissen sowie Institutionen (wie der UN) zurückgreifen. Er hat bereits auf vier Kontinenten gearbeitet und u.a. größere Kampagnen für Organisationen wie Oxfam oder ActionAid geleitet. Phillips ist auch Mitbegründer des globalen Netzwerkes Fight Inequality Alliance, zu deren über 300 Mitgliedsorganisationen u.a. der britische Equality Trust (unter Federführung von Kate Pickett und Richard Wilkinson), Oxfam oder Eurodad zählen.

Ziel von Phillips neuestem Buch ist es explizit *nicht*, einmal mehr zu beschreiben, warum soziale Ungleichheit

ein gesellschaftliches Problem für uns alle darstellt. Es ist vielmehr als optimistisches Plädoyer dafür zu lesen, sich gegen soziale Ungleichheiten aller Art einzusetzen. Das Werk soll aber nicht nur Mut und Hoffnung geben, sondern es den Leser:innen auch ermöglichen, von historischen Erfahrungen zu lernen. Phillips skizziert hierfür die Erfolge und Misserfolge historischer Kämpfe für mehr soziale Gleichheit und arbeitet auf dieser Basis relevante Faktoren für zukünftige Kämpfe heraus. Die zentrale Botschaft lautet, dass staatliche Politik das Ausmaß sozialer Ungleichheit immer mitgestalten kann. Sie macht das aber nur, wenn es ausreichend Druck „von unten“ gibt.

Phillips erklärt zu Beginn, dass wir uns derzeit in einer paradoxalen Phase in Hinblick auf den Umgang mit sozialer Ungleichheit befinden: Einerseits gebe es mittlerweile (im Unterschied zu vor einigen Jahren) einen bis in den Mainstream reichenden Konsens, dass soziale Ungleichheiten ein gesellschaftliches wie ökonomisches Problem darstellen. Andererseits würden jedoch kaum Handlungen zu ihrer Reduktion gesetzt. Auf diesen Befund stützt Phillips seinen Appell, die Debatte zu gewinnen sei „not enough ... we have to win the fight“ (34).

„How to Fight Inequality (and Why That Fight Needs You)“ ist mit 150 Seiten ein relativ dünner Band, der nicht für ein akademisches Fachpublikum, sondern eher für zivilgesellschaftliche, gewerkschaftliche oder politische Aktivist:innen geschrieben ist. Der Text ist zwar gespickt mit Referenzen zur gängigen Ungleichheitsforschung – die Ar-

beiten von Thomas Piketty, Branko Milanović, Kate Pickett u.a. werden immer wieder erwähnt. Er ist aber, wie der Autor selbst schreibt, eher als ein „Guide“ für Aktivist:innen zu verstehen.

Nicht nur seine Kompaktheit, auch der Schreibstil machen das Buch zur guten Wochenendlektüre: Längere Textpassagen werden mit Quiz, Fotos oder Auszügen aus Songtexten (wie „Power in a Union“ oder „Solidarity Forever“) aufgelockert. In vielen Kapiteln finden sich zudem Textboxen bzw. sogenannte „Tagebuchnotizen“, in denen erfolgreiche Kampagnen beschrieben oder Auszüge aus Interviews mit Aktivist:innen (u.a. aus dem Umfeld von Nelson Mandela oder Martin Luther King) abgedruckt sind. Zwar werden hierdurch viele Punkte nur angedacht und nicht systematisch ausgearbeitet, für den und die interessierte LeserIn erhöhen diese Anekdoten jedoch durchaus das Lesevergnügen.

Das Buch ist in drei Teile gegliedert: Der erste ist grob der Frage gewidmet, warum der Kampf gegen soziale Ungleichheit aktuell besonders wichtig ist. Der zweite bietet eine historische Rückschau darauf, wo und wie Kämpfe für mehr soziale Gleichheit historisch bereits gewonnen wurden. Der dritte Teil gilt der Frage, wie sie in Zukunft wieder gewonnen werden könnten.

In Teil eins legt Phillips die bekannten Argumente der ökonomischen und gesellschaftlichen Konsequenzen sozialer Ungleichheit dar (u.a. schade sie der Chancengleichheit, dem Wachstum, wirke sich negativ auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerungen aus und erhöhe das gegenseitige Misstrauen). Seiner Ansicht nach ist vor allem das Machtungleichgewicht zwischen den „Eliten“ und den „ordinary people“ dafür ausschlaggebend, dass sich ak-

tuell wenig an den Ungleichheitsverhältnissen ändert.

Für die Notwendigkeit des Aufbaus kollektiver Macht „von unten“ argumentiert Phillips in Teil zwei mit einem Blick auf historisch erfolgreiche(re) Phasen der Ungleichheitsreduktion. Das sind ihm zufolge zum einen das sogenannte Golden Age in Nordamerika und Europa Mitte des 20. Jahrhunderts, zum anderen die Entwicklungen in Teilen Lateinamerikas Anfang der 2000er Jahre. Während er Letztere eher kurz am Beispiel von Brasilien und Bolivien skizziert, widmet er sich dem Golden Age wesentlich ausführlicher.

Das Golden Age steht für einen Rückgang der sozialen Ungleichheit, den Ausbau der Sozialstaaten und eine Erhöhung des Lebensstandards vieler Bevölkerungsgruppen. Phillips betont in diesem Zusammenhang, dass dieser Politikwechsel nicht „von selbst“ gekommen sei, sondern dass Organisationen, wie Gewerkschaften oder Kirchen, und soziale Bewegungen so starken Druck aufgebaut hätten, dass die Politik reagieren musste. Er zitiert u.a. Passagen aus Interviews mit Landarbeitergewerkschafter:innen und Bürgerrechtsaktivist:innen, um zu zeigen, dass deren Einsatz durchaus auch auf Widerstand (seitens der Bevölkerungen, der Staatsapparate, des Kapitals etc.) gestoßen ist. Ein langer Atem habe sich aber selbst in manch ausweglos erscheinenden Situationen ausgezahlt. „Gescheitert“ sind die Bewegungen für mehr Gleichheit seiner Ansicht nach letztendlich an der Macht und den geschickten Schachzügen der Gegenseite: Sei es, wie im Fall Lateinamerikas, weil das Vermögen und der Einfluss reicher Familienclans nicht angetastet wurde oder, wie in Europa oder den USA, weil es die „neoliberale

Gegenrevolution“ geschafft habe, nicht nur Politiker:innen in ihrem Sinne zu beeinflussen, sondern darüber hinaus Millionen von Menschen hinter dem neuen Narrativ der „Freiheit“ und der „Leistungsgerechtigkeit“ zu versammeln.

Was lässt sich nun aus der Vergangenheit für die Zukunft lernen? Darauf geht Phillips in Teil drei seines Buches näher ein. Er betont, dass drei Elemente erfolgreicher Kämpfe gegen soziale Ungleichheit auch in Zukunft zentral sein könnten: (1) die Überwindung der „Hochachtung“ vor der Politik und den Entscheidungsträger:innen (*overcome deference*), (2) der Aufbau einer gemeinsamen kollektiven Macht (*build power together*) und (3) die Schaffung eines neuen Narrativs (*create a new story*).

Punkt 1 (*overcome deference*) bezieht sich auf das Phänomen, dass es sich – nach Ansicht Phillips – mittlerweile zu viele NGOs, zivilgesellschaftliche Aktivist:innen und progressive Allianzen in ihrer Rolle als Policy Advisors „too cosy“ (92) gemacht hätten und den offenen Konflikt mit der Gegenseite immer mehr scheuen würden. Am Beispiel der amerikanischen „Fight for \$15“-Bewegung (die sich in den USA für einen Mindestlohn von 15 \$/h einsetzt) erklärt Phillips, wie wichtig es gewesen sei, die Auseinandersetzung nicht auf die ersten Zurufe der „sympathetic‘ allies in the Obama White House“ (94) hin aufzugeben, sondern sie umso offensiver zu führen. Punkt 2 (*build power together*) bezieht sich auf einen anerkannten Befund der sozialen Bewegungsforschung, welcher davon ausgeht, dass Kämpfe gegen Ungleichheit zwar an zahlreichen verschiedenen Stellen geführt, aber auch bewusst miteinander verknüpft werden müssen. Punkt 3 (*create a new story*)

betont die Notwendigkeit einer „gemeinsamen Geschichte der Hoffnung“, die in eine positive Zukunft mit einem möglichst guten Leben für alle weist.

Auch wenn „How to Fight Inequality (and Why That Fight Needs You)“ mehr ein Erfahrungsbericht mit aktivistischen Anekdoten aus aller Welt ist als eine wissenschaftliche Analyse der einzelnen Kämpfe und Bewegungen im Sinne einer sozialen Bewegungsforschung darstellt, so ist das Buch – aus der Perspektive der Ungleichheitsforschung – ein erfrischender Eingriff in gegenwärtige Debatten. Die Verlagerung des Themas von der Analyse der Ursachen und Wirkungen sozialer Ungleichheiten hin zu den Kämpfen gegen soziale Ungleichheiten bietet zahlreiche interessante Denkanstöße. An manchen Stellen hätte man sich mehr analytische Tiefe gewünscht. Das Weiterdenken wird, auch aufgrund der Kürze des Bandes, oftmals den Leser:innen überlassen. Der offensive, optimistische Grundton soll ihnen Kraft für zukünftige Auseinandersetzungen geben. Er läuft allerdings zugleich Gefahr, einzelne (positive) Erfahrungen überzubetonen („campaign hopping“).

Das als „Guide“ konzipierte Buch kann seine Wirkung m.E. nach vor allem in Diskussionsveranstaltungen, Organizing-Workshops etc. entfalten, die sich an der Übertragung der zentralen Ansätze auf die eigenen lokalen bzw. nationalen Kämpfe versuchen. Wie so viele Vorhaben in den letzten zwei Jahren hat die Pandemie leider auch dieses Anliegen etwas ausgebremst. Es bleibt aber zu hoffen, dass einige der Denkansätze von „How to Fight Inequality (and Why That Fight Needs You)“ künftig Eingang in die Kämpfe für mehr soziale Gleichheit finden.

Julia Hofmann

Wie wütende Arbeiter ihre Macht organisieren können

Rezension von: AngryWorkers (2022).
 Class Power! Über Produktion und
 Aufstand. Münster, Unrast Verlag.
 528 Seiten. Taschenbuch. 24,70 EUR.
 ISBN 978-3-89771-170-9.

„Class Power!“ dokumentiert die politische Arbeit der *AngryWorkers* – eines Kollektivs in der Peripherie West-Londons. Das Buch ist thematisch vielfältig, man findet darin die Beschreibung ihrer konkreten Organisationsarbeit, detaillierte Studien der Arbeitsprozesse in den Betrieben oder allgemein politische Überlegungen, wie eine nachhaltige Beschäftigtenmacht aufgebaut werden kann. Je nach Interessenschwerpunkt können sich Leser:innen auf einzelne Teile des 528 Seiten starken Werkes fokussieren und erhalten trotzdem ein Verständnis des inhaltlichen Gesamtzusammenhanges.

Aufgrund der perspektivischen Bandbreite des Buches, in dem jeder Abschnitt für sich eine gesonderte Besprechung verdienen würde, konzentriert sich der folgende Text auf das spezifische Verständnis gewerkschaftlicher Klassenpolitik, welches die Gruppe formuliert.

Von dieser Klassenpolitik geben die Autor:innen gleich zu Beginn einen atmosphärischen Eindruck. Sie beschreiben, warum sie in das Industrie- und Gewerbeviertel *Greenford* in West-London zogen. *Greenford* ist ein Teil des westlichen Korridors von London, in dem zehntausende Arbeiter:innen in der Warenverteilung und Lebensmittelverarbeitung beschäftigt sind. Mehr als die Hälfte der Lebensmittel, die die Be-

völkerung Londons konsumiert, wird in diesen Vierteln verarbeitet, abgepackt und ausgeliefert. In unmittelbarer Nähe zum Flughafen Heathrow mit weiteren 80.000 Beschäftigten manifestiert sich ein logistischer Knotenpunkt. Hier liegen die „logistischen Nervenenden der Stadt“, die räumliche Konzentration potenzieller Beschäftigtenmacht („London ist abhängig von den Logistikparks seiner Vororte“). Auf der politischen Landkarte der Londoner Linken scheint *Greenford* aber nicht auf. „Welch ein Kontrast: Auf der einen Seite die strategische Lust, sich auf dieses potenzielle Juwel einer Arbeiterbewegung einzulassen; auf der anderen Seite die eingerosteten und abgehobenen Debatten der Labour Party mit ihren internen Machtkämpfen. Viele Londoner Linke sind vor allem an Letzterem interessiert.“ Die Autor:innen stellen dazu eigene Überlegungen an und führen es auf die soziale Basis der Londoner Linken zurück, die sich vor allem aus Freischaffenden, Studierenden und akademisch geprägten Milieus rekrutiert und dadurch weitgehend den lebensweltlichen Bezug zu den Arbeiter:innenmilieus verliert, wohl aber für sie spricht. „Wir kamen zu dem Schluss, dass es einer Klassenpolitik bedurfte, die stärker im Alltagsleben der Arbeiter*innen verankert ist. Nur so lassen sich Strategien entwickeln, die auf konkreten Erfahrungen am Arbeitsplatz und in Arbeitervierteln aufbauen.“

Hier wird ein spezifisches Verständnis von Klassenpolitik deutlich: Eingebettet in die Alltagsrealität der Lohnabhängigen unterscheidet sich diese Sicht von Vertretungsmodellen, in denen gewerkschaftspolitische Entscheidungen losgelöst von den Mitgliedern getroffen werden. Mit Blick auf gewerkschaftliche Klassenpolitik ist das Buch

insbesondere eine Kritik an konsensual-korporatistischen Modellen, in denen Beschäftigte durch bürokratisierte Gewerkschaften vertreten werden. Strukturell kritisieren die Autor:innen, dass diese Formen von Gewerkschaft am erzeugten Profit partizipieren, aber den grundlegenden Ausbeutungscharakter durch kapitalistische Lohnarbeit nicht hinterfragen – sofern diese Lohnarbeit sozial abgesichert ist. Organisationell übersetzt sich das in eine von der Belegschaft abgehobene Funktionär:innenschicht, die auf der betrieblichen Ebene um gute Beziehungen zum Management bemüht ist – oftmals auf Kosten peripherer Segmente der Arbeiter:innenschaft, wie beispielsweise Zeitarbeiter:innen. Gleichzeitig kritisieren die Autor:innen auch syndikalistische Ansätze, also all jene Gewerkschaftsformen, die im Gegensatz zu den Vertretungsmodellen konsensual-korporatistischen Schlags die unmittelbare Mitbestimmung in das Zentrum des gewerkschaftspolitischen Handelns rücken. Diese syndikalistischen Ansätze neigen in der politischen Praxis oft dazu, die Selbstbestimmung von Arbeiter:innen über direkte Aktionen derart auf ein Podest zu heben, dass sie darüber die politische Analyse vergessen und im Ergebnis eine einheitliche Klassenlinie unterlaufen.

Das Gegenüber von basisdemokratisch organisierten Gewerkschaften, die einen Hang zur direkten Aktion haben, und klassischen Gewerkschaften, die mehr auf das Aushandeln von Kompromissen setzen, besteht seit der Organisierung von Arbeiter:innen mit Beginn der Industrialisierung. Im Fall von „Class Power!“ wird dieser Gegensatz am Beispiel des logistischen Nadelöhrs Londons aktuell. Die Autor:innen grenzen sich dabei von beiden

Ausprägungen ab. Zum einen unterscheidet sich der Ansatz der Angry Workers einer unabhängig organisierten Arbeiter:innenbewegung von Vertretungsmodellen, weil diese die unmittelbaren Interessen von Beschäftigten nicht konsequent wahrnehmen, artikulieren und durchsetzen. Zum anderen orientieren sich die Autor:innen nicht an syndikalistischen Formen, die an den unmittelbaren Forderungen ihrer Mitglieder orientiert sind, sondern an einem Modell der Klassengewerkschaft, das diese Forderungen konsequent mit einer politischen Strategie einer Einheit der Arbeiter:innenklasse zusammendenkt. „All das klingt großartig. Wir bauen Basisgewerkschaften auf und bilden Arbeitermacht! Wenn es nur so einfach wäre ...“

Um Gewerkschaftspolitik zu beforschen und aus der Kritik den eigenen politischen Zugang zu artikulieren, begaben sich mehrere Mitglieder der Angry Workers in die betrieblichen Realitäten von Greenford. Sie fuhren Gabelstapler in Lagerhäusern, verpackten Hummus oder lieferten Essen aus. Aus dem Eintauchen in die verschiedenen betrieblichen Realitäten ergeben sich bei der Lektüre zahlreiche Einblicke, zum Beispiel in subtile Arbeitskämpfe ohne Beteiligung der formal vertretenden Gewerkschaft oder die Beziehung zwischen gewerkschaftlichen Vertrauensleuten und Management. Dabei arbeiten die Autor:innen das kooperative Verhältnis zwischen diesen heraus, das bisweilen dazu führt, dass gewerkschaftliche Vertrauensleute um eine stabile Zusammenarbeit mit dem Management bemüht sind und deshalb inoffizielle Aktionen in vielen Fällen nicht unterstützen.

Man erfährt in dem Buch einiges über die Organisierungskampagne der

Angry Workers. In diesem Teil finden Leser:innen eine dichte Beschreibung industrieller Arbeitsprozesse, beispielsweise in der Lebensmittelverarbeitung. Man spürt die Bandgeschwindigkeit, fühlt die Hierarchien und die niedrigen Löhne, hört den Lärm und bekommt dadurch ein Verständnis für die Isolation, in der sich die hunderten Arbeiter:innen befinden, obwohl sie in derselben Halle stehen. Erste Organisationsversuche (z.B. über Flug- oder Mitteilungsblätter) fruchteten nicht, daher wandten sich einige der Angry Workers der Gewerkschaft zu und wurden Vertrauenspersonen. Da die Gewerkschaft nur für Festangestellte zuständig ist, sind die zahlreichen Zeitarbeiter:innen außerhalb des gewerkschaftlichen Vertretungsradius. Es sind aber die Zeitarbeiter:innen an der betrieblichen Peripherie, die die unangenehmen Tätigkeiten machen müssen und für die keine Lohnerhöhungen durchgeföhrt werden. Die Konsequenz ist eine hohe Fluktuation in diesem Segment, klassenpolitisch manifestiert sich eine Spaltung innerhalb der Belegschaft, die von der Gewerkschaft hingenommen wird.

Dabei spielt das restriktive britische Gewerkschaftsrecht eine große Rolle. Gewerkschaften haben in den Betrieben oftmals keinen großen Rückhalt, und der Weg zur betrieblichen gewerkschaftlichen Anerkennung ist lang und zäh. Um als Gewerkschaft in einem Betrieb formal anerkannt zu werden, muss mehr als die Hälfte der Belegschaft für diese Gewerkschaft stimmen, und ein Zehntel muss Gewerkschaftsmitglied sein. Daher dauert es oftmals viele Jahre, bis eine formale Gewerkschaftsvertretung in einem Betrieb Fuß fassen kann, sofern sie den Anerkennungsprozess überhaupt be-

steht. Politisch ziehen die Angry Workers daraus den Schluss, dass gerade das Fehlen einer offiziellen Anerkennung es Arbeiter:innen leichter macht, direkte Maßnahmen wie z.B. einen Streik durchzuführen, weil sie nicht den formalen Vorgaben (Streikbeschluss etc.) entsprechen müssen.

In diesem Sinne müsste eine Klassengewerkschaft selbstorganisiert sein, einen klaren Fokus auf den entsprechenden Betrieb haben und kollektive Aktionen in den Mittelpunkt einer weniger an formal institutionellen Vorgaben orientierten gewerkschaftlichen Klassenpolitik rücken. Zwischen Vertretungsmodellen und syndikalistischen Formen sehen die Autor:innen Klassengewerkschaften mit den Säulen „militante“ Organisator:innen in den Betrieben und Selbstorganisation der Belegschaft. Neue Formen von Beschäftigtenmacht angesichts sich vertiefender neoliberaler Umstrukturierungen sind möglich. Dabei braucht es aber auch eine über den Betrieb hinausgehende Transformationsperspektive, die die zielgerichtete Organisation vielfältiger Gruppen einschließt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Angry Workers viel Zeit und Energie in ihre Gewerkschaftsarbeit steckten und aus dieser Arbeit heraus eine fundierte Kritik an traditioneller Gewerkschaftspolitik formulierten, dabei aber auch die lokale Situation in Greenford besser verstanden und ein Solidaritätsnetzwerk sowie Kontakte in zahlreiche Betriebe aufbauten. Geleitet von der Überzeugung, dass eine gute Gesellschaft nur durchsetzbar ist, wenn die Arbeiter:innenklasse organisiert ist, stützt sich das vorgeschlagene politische Handlungskonzept auf die Vernetzung diverser selbstorganisierter Gruppen. „Class Power!“ ist ein

Buch, das insbesondere für all jene interessant ist, die Interesse an einer strategischen antikapitalistischen Ausrichtung haben und erfahren wollen, wie eine Gruppe aus der Analyse ihrer

konkreten lokalen politischen Arbeit eine Strategie für eine gesellschaftliche Veränderung entwickelt, in der die Vielen ein gutes Leben haben.

Benjamin Herr

Fiskalpolitik, die bessere Geldpolitik?

**Wie Vertreter:innen der MMT
Vollbeschäftigung schaffen, den Sozial-
staat finanzieren und die Wirtschaft
stabilisieren wollen**

Rezension von: Kelton, Stephanie (2020).

The Deficit Myth. Modern Monetary
Theory and How to Build a Better
Economy. London, John Murray.
336 Seiten. Gebundenes Buch.
Ab 24,67 EUR.
ISBN 978-1-529-35252-8.

Stephanie Kelton beschreibt in ihrem Buch „The Deficit Myth“ die Funktionsweise des Geldsystems aus Sicht der Modern Monetary Theory (MMT). Sie arbeitet sich an der US-amerikanischen Staatsschuldendebatte ab, dekonstruiert gängige Argumentationen rund um Staatsbudget und Staatsschulden und erklärt, dass monetär souveräne Staaten keinen Geldrestriktionen unterliegen. Staatsschulden seien keine sinnvolle ökonomische Kennziffer, an der sich Politik orientieren sollte, so der Grundtenor des Buches. Das hat weitreichende Implikationen für den Handlungsspielraum der Politik, für die Finanzierung des Sozialstaates und für die Möglichkeiten, die ökologische Transformation zu meistern.

Kelton schreibt für ein breites Publikum und verknüpft wissenschaftliche Debatten mit ihren Erfahrungen als Mitarbeiterin des United States Senate Committee on the Budget¹, wodurch sie ihre präzisen ökonomischen Erläu-

¹ Das Senate Budget Committee ist ein Ausschuss des Senats der Vereinigten Staaten und für die Festlegung und Kontrolle des US-Budgets verantwortlich.

terungen um eine (real)politische Dimension bereichert. Durch die Betrachtung des Zusammenhangs von Geldpolitik mit Inflation, Handelsbilanzdefiziten und Arbeitslosigkeit aus Sicht der MMT erlangt das Buch Aktualität weit über sein Erscheinen im Jahr 2020 hinaus.

Staat ist kein Privathaushalt

In Debatten über Staatsschulden wird der Staat oft mit Privathaushalten gleichgesetzt. Im ersten Kapitel „Don't Think of a Household“ argumentiert Kelton, wieso Staatsschulden nicht mit Privatschulden gleichzusetzen sind und wie die MMT Steuern versteht.

Der Unterschied zwischen privater und öffentlicher Verschuldung ist erheblich: Während der private Sektor Geld nutzt, stellt der Staat Geld zur Verfügung. Der Staat kann sich selbst alles Geld drucken, das er benötigt – zumindest gilt das für monetär souveräne Staaten wie die USA. Das bedeutet, dass der Staat seine Ausgaben nicht durch Steuereinnahmen finanzieren muss. Stattdessen, so eine zentrale Prämisse der MMT, muss der Staat Geld ausgeben, bevor er Steuern erheben kann (24). Nur wenn Geld im Umlauf ist, kann der Staat dieses einheben. Tatsächlich können auch Banken Geld in Umlauf bringen, indem sie Kredite vergeben. Doch das ist nur möglich, weil der Staat es erlaubt und in letzter Instanz garantiert, dass Geld seinen Wert behält.

Kelton führt aus, dass Steuern in der MMT nicht zur Finanzierung von Staatsausgaben dienen. Steuern erfüllen andere Funktionen (33ff):

(1) Für Vertreter:innen der MMT begründen sie einen Arbeitsanreiz. Um Steuern zahlen zu können, muss Geld

verdient werden. Der Staat hat die Möglichkeiten, Abgaben einzuhoben, und macht das auch, beispielsweise um öffentliche Güter, Dienstleistungen und Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Im kapitalistischen Geldsystem geschieht das über Steuern, die auf den Großteil der Geldtransaktionen zu zahlen sind, nämlich auf Lohnarbeit, Konsum und in manchen Ländern auch auf Kapitaleinkommen.

(2) Steuern können helfen, Inflation zu bekämpfen, indem sie die Nachfrage reduzieren.

(3) Sie erfüllen eine Verteilungsfunktion und können die Konzentration von Einkommen und Vermögen begrenzen.

(4) Und schließlich haben sie einen Lenkungseffekt.

Die Frage, wieso sich ein Staat überhaupt bei Privatpersonen verschuldet, beantwortet Kelton damit, dass er ihnen so eine weitere Anlagemöglichkeit bietet (36), was wiederum eine zinspolitische Funktion erfüllen kann. So ermöglichen es Staatsausgaben, die Geldmenge zu erhöhen, ohne dass die Zentralbank den Leitzins – die „overnight interest rate“ – ändern muss (116–117).

Geldmenge, Inflation, Vollbeschäftigung

Im zweiten Kapitel „Think of Inflation“ behandelt Stephanie Kelton das Thema Inflation. Anstelle von Geldrestriktionen für Fiskalpolitik orientiert sich die MMT dabei an realen ökonomischen Grenzen.

Dass Staatsausgaben bzw. die Ausweitung der Geldmenge zu Inflation führt, wenn ein Wirtschaftssystem unter Vollbeschäftigung operiert, wird auch von Vertreter:innen der MMT ak-

zeptiert. Kelton kritisiert jedoch die vereinfachte Mainstreamperspektive, wonach Staatsausgaben immer zu Inflation führten. Sie erläutert, dass es für Inflation verschiedene Erklärungen gibt und geht genauer auf angebots- und nachfrageseitige sowie monetaristische ein (44ff). Angebotsseitig kommt es zu Inflation, wenn die Produktionskosten steigen, beispielsweise aufgrund von Lieferengpässen oder durch Monopolmacht. Steigt hingegen die Nachfrage, so können Unternehmen die Produktion erhöhen. Erst bei Vollbeschäftigung, wenn alle Produktionskapazitäten ausgelastet sind und es keine Arbeitslosen/potenziellen Arbeitskräfte mehr gibt, führt eine Erhöhung der Nachfrage zu Inflation. Folglich können zusätzliche (Staats-)Ausgaben erst bei Vollbeschäftigung zu Inflation führen (47). Geldpolitische Erklärungen folgen derselben Logik. Die Ursache von Inflation wird jedoch in der Zinspolitik bzw. in expansiver Geldpolitik gesehen. Eine Erhöhung der Geldmenge führt zu mehr Investitionen, Konsum und zu einem Anstieg der Nachfrage nach Arbeitskräften und Gütern.

Keynesianisch inspirierte Wirtschaftspolitik, wie auch die MMT, sieht deshalb das zentrale Ziel von Zentralbanken darin, die Rahmenbedingungen für Vollbeschäftigung zu schaffen. Das bedeutet, die Zinsen niedrig zu halten oder im Fall der MMT mehr Geld durch Staatsausgaben in den Umlauf zu bringen, bis Vollbeschäftigung herrscht. In der Nachkriegszeit orientierte sich die Geldpolitik in ihren Zielen auch an Vollbeschäftigung. Erst in den 1970ern setzte sich der von Milton Friedman geprägte Monetarismus durch. Dieser sieht ebenfalls einen Zusammenhang zwischen Geldpolitik

und Inflation. Ganz im Geiste der neoliberalen Revolution erklärt Milton Friedman Inflation allerdings aus Lohnentwicklung bzw. Gewerkschaftsmacht. Dabei schuf er eine wissenschaftliche Erzählung, die eine geldpolitische Linie begründet, welche dazu beiträgt, die Lohnflexibilität (nach unten) auszuweiten.

Aus Friedmans Überlegungen leitet sich das mittlerweile dominante Konzept der Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (NAIRU) ab, das die Geldpolitik bis heute prägt. Die Theorie der NAIRU besagt im Wesentlichen, dass es eine „natürliche“ Arbeitslosigkeit gebe. Zu niedrige Arbeitslosigkeit führe hingegen zu falschen Erwartungen hinsichtlich der Produktionsmöglichkeiten, und die Lohnforderungen der Arbeitnehmer:innen überstiegen die tatsächlichen Produktionsmöglichkeiten. Sinkende Arbeitslosigkeit erhöhe die Verhandlungsmacht von Gewerkschaften, aufgrund der falschen Erwartungen komme es jedoch zu einer Lohn-Preis-Spirale: Die Unternehmen würden auf die unrealistischen Lohnforderungen der Arbeitnehmer:innen mit höheren Preisen reagieren. Aus diesen Überlegungen resultiert die Idee der Preisstabilität, welche das Ziel der Vollbeschäftigung als wichtigste Aufgabe der Geldpolitik ersetzte.

Nachdem es viele Ursachen für Inflation geben kann, kritisiert Kelton, dass die NAIRU, wenn sie denn überhaupt existiere, willkürlich gesetzt werde (50ff). In der Praxis kann die NAIRU nicht beobachtet werden, weil Zentralbanken intervenieren, bevor Inflation über einen festgelegten Wert steigt. Konträr zur herrschenden Doktrin stellen Vertreter:innen der MMT die „Unabhängigkeit“ der Zentralbanken und

deren Orientierung an Preisstabilität in Frage. Kelton erklärt, dass ein Wirtschaftssystem besser durch Fiskalpolitik als durch Geldpolitik stabilisiert werden kann. Nach dem Ansatz der „functional finance“ von A. Lerner (59ff) sollen Defizite zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit akzeptiert werden. Im Gegensatz zu Lerner verwerfen Vertreter:innen der MMT jedoch die Idee, dass ein ausgeglichenes Budget sinnvoll oder wünschenswert sei. Darüber hinaus werden Staatsausgaben als notwendig, aber nicht ausreichend angesehen. Die einfachste und direkteste Möglichkeit, Vollbeschäftigung zu schaffen, sehen Vertreter:innen der MMT in einer staatlichen Jobgarantie. Jeder Mensch, der Arbeit sucht, soll vom Staat einen Arbeitsplatz zum Mindestlohn angeboten bekommen. Eine solche Maßnahme würde zu Vollbeschäftigung führen, als Mindestlohn und somit als Preisanker fungieren, was wiederum Inflation im Zaum halten würde.

Staatsschulden können jederzeit zurückgezahlt werden

Der Staat könnte seine Schulden im privaten Sektor jederzeit zurückzahlen. Dafür ist keine Fiskalkonsolidation notwendig. Staatsschulden bedeuten also nicht, dass zukünftige Generationen die Staatsschulden von heute zu zahlen hätten, wie Kelton im dritten Kapitel erläutert.

Souveräne Staaten wie die USA können weder die Kontrolle über Kosten der Staatsanleihen noch über die Zinskosten verlieren – sie könnten auch die Höhe der Zinsen für Staatsanleihen selbst bestimmen. Wie hoch diese ausfallen, ist für Kelton vielmehr eine Frage der „politischen Ökonomie“. Mone-

tär souveräne Staaten können das „Marktergebnis“ jederzeit übertrumpfen, indem die Zentralbank eine Obergrenze für die Höhe der (langfristigen) Zinsen für Staatsanleihen garantiert. In der Regel operieren Zentralbanken so, dass sie die sehr kurzfristige „overnight-rate“ setzen. Dabei handelt es sich um einen Zinskorridor, in dem Banken Geld borgen bzw. bei der Zentralbank anlegen können. Erwartungshaltungen und Investitionsentscheidungen von Finanzakteur:innen bestimmen dann alle weiteren Zinsen bzw. Preise auf Finanzmärkten, so auch die Zinsen und Preise für Staatsanleihen. Doch die Zentralbank kann, wenn das politisch gewünscht ist, direkten Einfluss auf die längerfristigen Zinsen nehmen. Tatsächlich macht die Bank of Japan (BOJ) genau das, und zwar mit einer geldpolitischen Maßnahme, die als „yield curve control“ (93ff und 121ff) bekannt wurde. Dabei legt die BOJ die Zehnjahreszinsen für Staatsanleihen unter einem bestimmten Niveau fest, nämlich nahe null. Das hat dazu geführt, dass die BOJ knapp 50% der japanischen Staatsanleihen hält und, wie Kelton argumentiert, jederzeit auch 100% der Staatsanleihen halten könnte (94ff).

Seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde die Steuerung der langfristigen Zinsen auch über Japan hinaus ein gängiges geldpolitisches Instrument. Unter dem Begriff „Quantitative Easing“ haben mehrere Zentralbanken, darunter die FED und die EZB, auf eine Zinspolitik der langfristigen Zinsgestaltung gesetzt und, wenn auch in eingeschränktem Ausmaß, zur Finanzierung der Staatsausgaben beigetragen.

Abschließend nennt Kelton drei Möglichkeiten, wie Staaten ihre Schulden

auf Finanzmärkten zurückzahlen könnten: a) indem sie die Zentralbank anweisen, die Staatsanleihen auf den privaten Märkten aufzukaufen, b) indem sie keine neuen Staatsanleihen auf privaten Märkten kaufen, sondern allmählich auf eine direkte Finanzierung durch die Zentralbank umstellen, c) gar nicht, sondern indem Staatsschulden als das gesehen werden, was sie sind: eine weitere Investitionsmöglichkeit für Wohlhabende und damit eine Form der Geldpolitik.

Ausgaben auf der einen Seite sind Einnahmen auf der anderen Seite

Doch verdrängen Staatsausgaben nicht private Investitionen? Dieses Argument – auch bekannt als Crowding-out – wird oft gegen Staatsausgaben angeführt, verkennt aber einen wesentlichen Zusammenhang, wie Kelton im vierten Kapitel schreibt.

Jede Ausgabe muss an anderer Stelle eine Einnahme sein. Das wird als Stock-Flow Consistent bezeichnet. Wenn der Staat Geld ausgibt und sich verschuldet, baut der Privatsektor im selben Ausmaß Rücklagen auf. Ein Staatsdefizit entspricht somit den privaten Ersparnissen und umgekehrt (106). Weil der Staat das Geld für seine Ausgaben selbst drucken kann, verdrängen Staatsausgaben auch keine Investitionen, die sonst getätigt würden. Das gilt selbst dann, wenn sich der Staat Geld am Finanzmarkt borgt. In dem Fall verkauft er Vermögenswerte bzw. Schuldscheine, und ein Anstieg des Staatsdefizits führt im selben Ausmaß zu einem Anstieg der angebotenen Vermögenswerte. Aus Sicht einer Privatperson werden Geldersparnisse in Staatsanleihen getauscht (114ff). Wie erwähnt, kann das als Möglichkeit

verstanden werden, die Geldmenge zu beeinflussen.

Eine Auseinandersetzung damit, inwieweit Staatsanleihen private Investitionen in andere Vermögenstitel (z.B. Unternehmensaktien) substituieren, bleibt Kelton jedoch schuldig. Allerdings ist es in vielen Fällen sinnvoll, private Investitionen in öffentliche Investitionen, beispielsweise in öffentliche Infrastruktur und Dienstleistungen umzuleiten.

Handelsbilanzdefizite, Auslandsschulden und Voraussetzung für monetäre Souveränität

Im fünften Kapitel widmet sich Kelton dem Thema Handelsbilanzdefizite und Auslandsverschuldung und geht auf die Voraussetzungen für monetäre Souveränität im globalen Geldsystem ein. Dabei arbeitet sie sich an dem Argument ab, Auslandsverschuldung führe zu Arbeitslosigkeit.

Solange nicht auf neoliberale „Maßnahmen“ zur Verringerung von Handelsbilanzdefiziten zurückgegriffen wird, stellen diese an sich noch kein Problem dar. Um auf ein Handelsbilanzdefizit zu reagieren, schlagen neoliberale Ökonom:innen in der Regel Strukturreformen vor – also unter anderem Lohnkürzungen, um günstiger am Weltmarkt konkurrieren zu können. Doch das ist nicht die einzige Möglichkeit, Handelsbilanzdefizite zu begreifen und auf sie zu reagieren. Ebenso wäre es möglich, die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch Währungsabwertung zu steigern. Aus Sicht der MMT ist ein Handelsbilanzdefizit und Auslandsverschuldung kein Problem, solange es gelingt, Vollbeschäftigung im eigenen Land zu garantieren (131ff).

Der Grund dafür, dass alle Länder die immense Auslandsverschuldung der USA akzeptieren, ist politisch und historisch gewachsen. Dem US-Dollar kommt im globalen Währungssystem eine einzigartige Sonderrolle zu. Ab 1944 fungierte der US-Dollar im sogenannten Bretton-Woods-System als Währungsanker, und bis heute wird ein wesentlicher Teil des internationalen Handels in Dollar abgewickelt. Deshalb halten die meisten Länder Dollarreserven. Nur Staaten, die nicht von Importen abhängig sind (die in letzter Instanz nur mit Dollar bezahlt werden können), können auch eine unbeschränkte Währungssouveränität erlangen. Fehlende Souveränität ist etwa dann der Fall, wenn ein Land von Nahrungsmittelimporten abhängig ist, diese jedoch nur in Dollar bezahlt werden können.

Monetäre Souveränität hängt somit von der ökonomischen Unabhängigkeit eines Landes sowie von globalen politischen Hierarchien ab, die sich in Währungshierarchien widerspiegeln. Die politischen Möglichkeiten, die sich aus der MMT ableiten, bleiben also auf monetär souveräne Länder beschränkt. Gleichzeitig streicht Kelton hervor, dass den USA aufgrund ihrer historisch gewachsenen Rolle im globalen Wirtschaftssystem eine Schlüsselrolle dabei zukommt, eine neue Handelsarchitektur zu schaffen und Abhängigkeiten aufzulösen.

Finanzierung und Ausbau des Sozialstaates

Im sechsten Kapitel widmet sich Kelton der Frage, ob das US-amerikanische Sozialversicherungssystem finanzierbar ist, und sie weist im siebten Kapitel auf die tatsächlichen Defizite des US-amerikanischen Sozialstaats

hin. Dabei geht die Autorin auf die Details des US-amerikanischen Sozialversicherungssystems und die dominanten US-amerikanischen Debatten zum Spannungsverhältnis zwischen Einsparungen und unzureichender sozialer Absicherung ein.

Erneut bringt sie ihr Kernargument vor, dass ein ausgeglichenes Budget kein notwendiges und somit ein unsinniges politisches Ziel ist: Wie viel Geld für Sozialversicherungsleistungen zur Verfügung steht, ist eine politische Entscheidung und nur durch die ökonomischen Kapazitäten und ökologischen Grenzen eines Wirtschaftssystems begrenzt.

Kelton zählt eine Reihe von politischen Problemfeldern auf, die tatsächlichen Defizite des Staates, denen sich die Politik widmen sollte: ein Defizit an guten Arbeitsplätzen, ein Defizit an ausreichend hohem Arbeitseinkommen, ein Defizit an Care-Leistungen, ein Defizit an Bildungsmöglichkeiten, Defizite in der Infrastruktur, das Defizit bei Maßnahmen zur Abwendung der Klimakatastrophe und schließlich ein auf Ungleichheit beruhendes Demokratiedefizit.

Grenzen für politische Entscheidungen?

Abschließend skizziert die Autorin ihren Vorschlag für eine „bessere Ökonomie“. Sie plädiert dafür, dass es ungeachtet ihrer vorangegangenen Ausführungen wichtig sei, Grenzen für politisches Handeln zu setzen, und plädiert für einen alternativen Rahmen für Fiskalausgaben.

Kelton nennt einige Bereiche, in denen es keine fiskalischen Restriktionen geben sollte: Dazu zählt sie automatische Stabilisatoren, insbesondere So-

zialversicherungsleistungen, die in wirtschaftlichen Krisen die Nachfrage stabilisieren und eine Abwärtsspirale verhindern können. Ebenso soll die Beseitigung der genannten tatsächlichen Defizite keinen fiskalischen Grenzen unterliegen. In Anlehnung an Lernalers „functional finance“ argumentieren die Vertreter:innen der MMT, dass die Ökonomie besser durch Fiskalpolitik als durch Geldpolitik stabilisiert werden kann. Weder eine ausgelagerte Geldpolitik noch arbiträr politisch festgelegte Regeln sollen politische Entscheidungen von demokratisch gewählten Repräsentant:innen einschränken, sondern Fiskalpolitik soll an ökonomische und ökologische Restriktionen gebunden werden, um ein Wirtschaftssystem zu gestalten, das den Menschen dient und nicht umgekehrt.

Fazit

Kelton liefert mit ihrem Buch eine umfassende Beschreibung der Funktionsweise des Geldsystems. Sie diskutiert Möglichkeiten und Voraussetzungen dafür, die technokratische Ausrichtung von Zentralbanken an der neoliberalen Geldtheorie aufzuheben und monetäre Grenzen für Fiskalpolitik zu beseitigen.

Die Kernaussage des Buches lautet, dass jeder monetär souveräne Staat sein eigenes Geld drucken kann – willkürlich festgeschriebene Schuldengrenzen oder ausgeglichene Staatshaushalte sind keine sinnvollen Zielsetzungen für politisches Handeln. Von Bedeutung sind reale ökonomische Kapazitäten: verfügbare Arbeitskräfte, Technologien und Produktionsmöglichkeiten, ökologische Grenzen und Inflation bei Vollbeschäftigung.

Dennoch erachtet die Autorin es als sinnvoll, politischen Handlungsmöglichkeiten einen Rahmen zu geben.

Obwohl Kelton sich größtenteils auf die Besonderheiten des US-amerikanischen Geldsystems und dessen Zusammenhang mit der US-amerikanischen Fiskalpolitik konzentriert, ist das Buch auch für Politik in anderen Ländern von Interesse. Im Euroraum würde die Umsetzung der Ideen der MMT einen grundlegenden Richtungswechsel erfordern. Es bräuchte einen Bruch mit den neoliberalen Weltvorstellungen, welche die europäische Integration in den letzten Dekaden maßgeblich prägten – entweder durch die Entwicklung der Eurozone hin zu einer Fiskalunion, in der die Finanzierung der Staatshaushalte durch die EZB ermöglicht wird, oder durch die Abkehr vom Euro. Dieses Szenario erfordert unter anderem eine entsprechende internationale Koordinierung der Wechselkurse und eine Beschränkung der Finanzmärkte. Beides bedarf einer grundlegenden Verschiebung der aktuellen Herrschaftsverhältnisse.

Ohne die Unabhängigkeit der Zentralbanken in Frage zu stellen, könnten auch Ansätze wie die goldene Investitionsregel den Handlungsspielraum demokratisch gewählter Regierungen in der Eurozone ausweiten und so gestaltet werden, dass eine Politik der Vollbeschäftigung und die Finanzierung von Sozialstaaten und dringen-

den Investitionen ermöglicht werden.² Eine goldene Investitionsregel würde alle staatlichen Ausgaben erlauben, die einen erheblichen zukünftigen Nutzen in Form höheren Wachstums oder vermiedener Kosten generieren, indem diese Investitionen aus dem Indikator für Staatsverschuldung des europäischen Staatsausgabenreglements herausgerechnet werden.

Zu bedenken ist, dass die Vorschläge der MMT eine Verschiebung der Kräfteverhältnisse bedeuten würden. Bei der MMT geht man davon aus, dass sich durch die Beseitigung von fiskalischen Restriktionen die Machtverhältnisse hin zu progressiven Kräften verschieben würden. Dabei blenden ihre Vertreter:innen jedoch staats-theoretische Machtfragen weitgehend aus. Beispielsweise vor dem Hintergrund in Europa bestehender Sozialversicherungssysteme und der darin etablierten Rolle von Arbeitnehmer:innenvertretungen sowie der Konzepte der Selbstverwaltung von Sozialversicherungssystemen sollte die MMT deshalb kritisch reflektiert werden.

Simon Theurl

² Vgl. Truger, Achim (2015). Die Implementierung der Goldenen Regel für öffentliche Investitionen in Europa. Online verfügbar unter: https://www.arbeiterkammer.at/infopool/wien/Studie_Golden_Rule_for_public_investment.pdf (abgerufen am 12.7.2022).

**Eppur si muove:
Zur vergleichenden
Wohlfahrtsstaatsforschung
nach dem „goldenen Zeitalter“**

Rezension von: Béland, Daniel/Morgan, Kimberly J./Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hg.) (2021). *The Oxford Handbook of the welfare state*. Oxford, Oxford University Press. 1.024 Seiten.
Gebundenes Buch. 159,90 EUR.
ISBN 978-0-1988-2838-9.

Die eigentliche Herausforderung der Wohlfahrtsstaatsforschung sei die Erklärung von Stabilität, nicht von Wandel, so der Politikwissenschaftler Paul Pierson (Yale) in seinem einflussreichen Artikel „The New Politics of the Welfare State“ aus dem Jahr 1996. Während die neoliberale Welle vor keiner Institution Halt zu machen schien, erwies sich der Bereich der Sozialpolitik als erstaunlich resilient. Trotz des Endes der Vollbeschäftigungspolitik, des damit einhergehenden Austeritätsdrucks und der konservativen Regierungsübernahmen der 1980er-Jahre konnte die Wohlfahrtsstaatsforschung nicht den erwarteten radikalen Sozialabbau beobachten. Entgegen ihrer Rhetorik erschien es selbst Margaret Thatcher schwer möglich, das nationale Gesundheitssystem (NHS) des Vereinigten Königreichs zurückzufahren oder gar zu privatisieren, während Helmut Kohl seine liebe Not hatte, Frühverrentungsprogramme einzudämmen, und Ronald Reagan den Bereich der Social Security (Rentenversicherung) nach gescheiterten Kürzungsversuchen aus seinem Regierungsprogramm strich. Das Diktum Heraklits, wonach nichts so beständig wie der

Wandel sei, hatte die seit Mitte der 1970er-Jahre vielbeschworene „Krise des Wohlfahrtsstaates“ nicht so recht erfassen wollen. Aber warum? Der Wohlfahrtsstaat ist nach Pierson in der Bevölkerung einfach sehr populär, so dass sich die Parteien vor offenkundigen Kürzungen hüten müssten. Gleichzeitig hat sich der Wohlfahrtsstaat durch die Ausweitung der Sozialquote seine eigene Unterstützungsklientel geschaffen, etwa weil mehr Menschen als früher von Sozialleistungen leben oder sie in Form von Transfer- oder Dienstleistungen selbst erbringen (Lehrer:innen, Ärzt:innen, Pädagog:innen etc.). Und zu guter Letzt haben auch die Gewerkschaften durch ihre institutionelle Verankerung in der Administration des Wohlfahrtsstaates eine gewisse Veto-Macht gegen Sozialabbauversuche erlangt. Piersons Studie beeinflusste insofern die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, als sie den analytischen Blick von strukturellen Makrotrends (Globalisierung, Deindustrialisierung, Tertiärisierung, Frauenerwerbstätigkeit) auf politische und institutionelle Beharrungskräfte lenkte.

Vor diesem Hintergrund ist die Transformation des Wohlfahrtsstaates der letzten drei Jahrzehnte umso erstaunlicher. So zeitigten die kleinen schrittweisen Anpassungen, die aus Piersons Sicht noch Stabilität suggerierten, erst über die Zeit einen transformativen Effekt (siehe dazu Streeck und Thelen 2005), etwa im Bereich der öffentlichen Rentenversicherungen, die zugunsten von betrieblichen und privaten Zusatzrenten in ihrer Generosität graduell eingeschränkt wurden. Gleichzeitig wurden seit den 1990er-Jahren auch neue Reformen angestoßen, insbesondere im Bereich der so-

zialen Investitionen (Social Investment), darunter etwa der Ausbau öffentlich bereitgestellter Kinderbetreuung zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie (kritisch hierzu die Literatur zur Crisis of Care, siehe etwa Fraser 2016). Mit anderen Worten: Die Dichotomie zwischen „Abbau“ und „Ausbau“ erfasst die Entwicklung der Sozialpolitik nur mehr bedingt. Heute wird nicht mehr primär darüber gestritten, wie „groß“ der Wohlfahrtsstaat sein soll, sondern vielmehr, welche Prioritäten er haben soll und welche Gruppen davon profitieren dürfen. Dabei geht es auch um kulturelle Wertefragen und nicht nur um rein materielle Verteilungsfragen. Sollen etwa Nichtstaatsbürger:innen den gleichen Anspruch auf Sozialleistungen haben wie Staatsbürger:innen (Stichwort: Wohlfahrtschauvinismus)? Sollen Frauen als Zuverdiener:innen mit Kindergeldleistungen unterstützt oder soll mithilfe des Ausbaus der Kinder- und Altenbetreuung mehr (Frauen-)Vollzeitbeschäftigung ermöglicht werden? Sollen Sozialversicherungsleistungen für Arbeitsmarkt-Insider:innen mit langen und kontinuierlichen Erwerbsbiographien verteidigt oder zugunsten von prekär Beschäftigten und neuen sozialen Risikogruppen (z.B. Alleinerziehende, Langzeiterwerbslose) in Mindestsicherungsleistungen umgeschichtet werden? Pierson hatte schon damit recht, dass der Wohlfahrtsstaat trotz der neoliberalen Umbrüche in den entwickelten Industriestaaten nicht mehr wegzudenken sei, aber aufgrund der oben umrissenen Konfliktlinien sehen wir mittlerweile sehr viel mehr Wandel als Stabilität.

Um der mannigfaltigen Veränderungsdynamik des Wohlfahrtsstaates gerecht zu werden, erschien nun nach

nur zehn Jahren eine Erweiterung, Überarbeitung und Aktualisierung des „Oxford Handbook of the Welfare State“ (Oxford UP, 2021), herausgegeben von Daniel Béland (McGill), Kimberly J. Morgan (Washington), Herbert Obinger (Bremen) und Christopher Pierson (Nottingham). Anders als das Ursprungswerk wird in der neuen Fassung ein größerer Schwerpunkt auf soziale Investitionspolitiken gelegt (Hemerijck und Ronchi; Garritzmann et al.), ebenso finden Fragen zum Verhältnis zwischen Wohlfahrtsstaatlichkeit und Gender (Hook und Ruppner) sowie der Klimakrise (Gough) stärker Berücksichtigung. Ein Wermutstropfen ist, dass der geographische Fokus auf Europa, Nordamerika und Australien beschränkt bleibt, während in der alten Fassung noch Regionalstudien zu Lateinamerika, Ostasien und Russland enthalten waren. Immerhin erweist sich in diesen Regionen der Wohlfahrtsstaat als Legitimationsinstrument für autoritäre Regime und die Erosion der liberal-konstitutionellen Komponente der Demokratie (Democratic Backsliding) (Levitsky und Ziblatt 2018).

Ungeachtet der leicht veränderten Schwerpunktsetzung in der Kapitelstruktur behält der rund 1.000 Seiten starke Band die thematisch umfassende Betrachtung des Wohlfahrtsstaates aus philosophischer, historischer, politikwissenschaftlicher, soziologischer und volkswirtschaftlicher Perspektive bei. Die ersten beiden Teile widmen sich philosophischen und historischen Grundlagen (Part I und II), gefolgt von einer Auseinandersetzung mit unterschiedlichen methodischen und theoretischen Zugängen (Part III). Die nächsten Abschnitte sind vorrangig politikwissenschaftlich orientiert, sie beleuchten die wesentlichen Akteur:in-

nen und Willensbildungsprozesse (Part IV) und wie sich diese auf die unterschiedlichen Politikfelder des Wohlfahrtsstaates auswirken (Part V). Von der Input- und Policy-Ebene geht es dann zu den sozialen und ökonomischen Auswirkungen des Wohlfahrtsstaates (Outcomes), etwa in Bezug auf Ungleichheit, Armut, Gender und Wirtschaftswachstum (Part VI). Der vorletzte Abschnitt fokussiert sich auf die Entwicklung unterschiedlicher Wohlfahrtsmodelle in Form von regionalen Länderclustern (Part VII), gefolgt von einer abschließenden Diskussion zur Zukunft des Wohlfahrtsstaates im Hinblick auf die Klimakrise (Part VIII).

Aus österreichischer Perspektive ist das Kapitel von Bruno Palier (Sciences Po) zur Entwicklung der kontinentaleuropäischen Sozialstaaten konservativen Typs von besonderem Interesse. Belgien, Deutschland, Frankreich, Österreich und die Niederlande verfügen über dieses Wohlfahrtsstaatsregime (Esping-Andersen 1990). In diesen Ländern basiert die Sozialpolitik traditionell auf Sozialversicherungssystemen, die sich bei der Bemessung der Leistungshöhen am Äquivalenzprinzip orientieren und durch Sozialversicherungsbeiträge von Arbeitnehmer:innen und Arbeitgeber:innen finanziert werden. In der Verwaltung dieser Sozialversicherungssysteme spielen die Gewerkschaften und Arbeitgeber:innenvertretungen seit jeher eine wichtige Rolle. Im Hinblick auf aktuelle Entwicklungen analysiert Palier, wie sich die Problemlagen dieses Wohlfahrtsstaatsregimes geändert haben. Nach dem Ende des vermeintlich „goldenen Zeitalters“ (1945–1975) sahen sich diese Länder mit dem Problem konfrontiert, dass relativ hohe Lohnnebenkosten im wachsenden Dienstleis-

tungssektor beschäftigungshemmend wirkten, was sich wiederum negativ auf die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme auswirkte (Welfare Without Work Problem). Als Reaktion darauf wurden die Arbeitsmärkte und Sozialsysteme an den Rändern liberalisiert, was zwar die Beschäftigungsquoten erhöhte, aber gleichzeitig wachsende Ungleichheiten zwischen Beschäftigten im Normalarbeitsverhältnis (Vollzeit, unbefristet) und jenen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen beförderte.

Während Besserverdienende die Kürzungen in den öffentlichen Sozialversicherungen durch private Zusatzversicherungen tendenziell kompensieren können (etwa im Pensions- und Gesundheitsbereich), werden die prekarierten Ränder des Arbeitsmarktes durch die Sozialversicherungssysteme weniger gut erfasst und sind zunehmend auf neu geschaffene Mindestsicherungssysteme angewiesen, die eher dem liberalen Typus der anglo-amerikanischen Wohlfahrtsstaaten entsprechen. Das Äquivalenzprinzip in der Sozialversicherung hat zwar traditionell die am Erwerbsarbeitsmarkt bestehenden Einkommensungleichheiten zulasten von Frauen und atypischen Erwerbsverläufen im Sozialsystem reproduziert, aber rezente Reformtrends haben diese Problematik eher noch verschärft. Dementsprechend kritisch fällt das Resümee des Autors aus: „[R]ecent trends have deepened the divisions and create new social cleavages: a dual labour market, a dual welfare system, and a society even more divided between insiders and outsiders than it was before“ (841). Angesichts dessen liegt die politische Herausforderung darin, neue, mitunter prekärere Beschäftigungsformen ar-

beits- und sozialrechtlich besser abzusichern und sich gleichzeitig vom männlichen Ernährermodell der Nachkriegszeit zu verabschieden, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zugunsten von (meist weiblichen) Teilzeitbeschäftigten zu erhöhen. Schließlich zementiert dieses Wohlfahrtsregime durch eine konservative Familienpolitik – mit Schwerpunkt auf Geld statt Sachleistungen (siehe Rathgeb und Wiss 2020 für Österreich) – die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern am Arbeitsmarkt. Dies führt uns zu einem Bereich, der sich stärker auf Frauen und Kinder konzentriert, nämlich jenem der sozialen Investitionen.

Dem Paradigma der sozialen Investitionen (Social Investment) wird im neuen Band in zwei Kapiteln größere Beachtung geschenkt (Hemerijck und Ronchi; Garritzmann). Der Grundgedanke des Konzepts ist, dass der Wohlfahrtsstaat den Eintritt sozialer Risiken nicht nur *ex post* „reparieren“, sondern diese *ex ante* präventiv verhindern soll. Anton Hemerijck (EU) und Stefano Ronchi (Mailand) sprechen in diesem Zusammenhang von „lifelong human capital stocks, work-life-balanced flows, and inclusive buffers“ (114). Demzufolge soll erstens der Wohlfahrtsstaat durch hochwertige Bildungspolitik über den Lebensverlauf hinweg – Kindergärten, Schulen, aktive Arbeitsmarktpolitik, Berufsbildung, Universitäten, Weiterbildung – das Humankapital der Gesellschaft erhöhen (Lifelong Human Capital Stocks). Zweitens soll das dadurch gesteigerte Produktivitätspotenzial über den Lebensverlauf durch öffentliche Betreuungs- und Pflegemöglichkeiten zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie erhalten bleiben (Work-life Ba-

lance Flows). Und drittens sollen soziale Transferleistungen weniger an Versicherungsbeiträge und damit an die individuelle Erwerbsbiographie geknüpft sein, sondern vielmehr inklusiv und armutsfest reorganisiert werden, um den volatilen und prekären Verhältnissen postindustrieller Arbeitsmärkte gerecht zu werden (Inclusive Buffers).

Mit diesem Maßnahmenbündel unterscheidet sich das Sozialinvestitionsparadigma gemäß den Autoren sowohl vom Keynesianismus als auch vom Neoliberalismus und entspricht beschäftigungs- und verteilungspolitisch dem „idealen“ Wohlfahrtsstaat der Wissensökonomie des 21. Jahrhunderts. Anhand von quantitativen Indikatoren und Länderbeispielen wird der Trend in diese Richtung länderübergreifend dokumentiert, gleichzeitig überwiegen aber noch immer länderspezifische Unterschiede. Die nordischen Länder gelten als Protagonisten dieses Reformtrends, gefolgt vom Vereinigten Königreich und den Niederlanden, danach die kontinental- und südeuropäischen Länder. Deutschland und Spanien fungieren ebenso als Positivbeispiele, da sie im Bereich der Bildungs- und Familienpolitik progressive Reformen angestoßen haben, die sie unter anderem vor den sozialen Verwerfungen der Finanzkrise vergleichsweise gut wappneten, während in Frankreich und Italien soziale Investitionen noch immer eine eher marginale Rolle spielen. So gesehen bietet das Sozialinvestitionsparadigma auch eine Erklärung dafür, warum manche Länder sich besser von der Großen Rezession erholten als andere. Während neoklassische Ansätze auf die Höhe der Arbeitskosten als Erklärungsfaktor abzielen, verweist die Wohlfahrtsstaatsforschung auf Unterschiede in der sozial-

politischen Anpassung an die Wissensökonomie. Tatsächlich entwickelten sich die Ausgaben für soziale Investitionen in Italien und Frankreich unterdurchschnittlich, verschärft durch die fiskalpolitischen Konsequenzen des Eurokrisenmanagements (Stichwort: Fiskalpakt).

Aus politischer Perspektive befürchten Proponent:innen dieses Paradigmas, dass die Effekte einer sozialen Investitionspolitik erst langfristig spürbar und elektoral deshalb kurzfristig schwerer zu verkaufen sind. Pensionen werden unmittelbar ausgezahlt, aber honorieren es die Wähler:innen gleichermaßen, wenn ihnen gute Jobs und soziale Sicherheit durch bildungs- und familienpolitische Maßnahmen lediglich in *Aussicht* gestellt werden? Rezente Forschung deutet allerdings darauf hin, dass vor allem Investitionen in die frühkindliche Bildung sehr populär sind, weshalb diese Befürchtung zumindest teilweise unbegründet sein dürfte (etwa Iversen und Soskice 2019). Ein viel diskutierter Kritikpunkt ist auch, dass das Sozialinvestitionsparadigma eine Politik der neuen Mittelklasse *für* die neue Mittelklasse wäre und damit einen „Matthäus-Effekt“ erzeuge: Wer hat (= neue aufstiegsorientierte Mittelklasse), dem wird gegeben (= Hochschulbildung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie). Das Kapitel von Garritzmann et al. geht diesem Vorwurf auf den Grund und zeigt, dass die distributiven Effekte sozialer Investitionen letztlich von deren inhaltlicher Ausgestaltung abhängen. Anhand von bestehenden Evaluationsstudien stellen sie diesen „Matthäus-Effekt“ infrage und verweisen darauf, dass soziale Investitionspolitik – genauso wie Sozialtransfers – inklusiv, stratifizierend oder zielgruppenorientiert wirken kann.

Social Investment ist ein vielversprechendes wohlfahrtsstaatliches Paradigma und erscheint auch im Hinblick auf aktuelle Diskussionen um eine etwaige „Ampel-Koalition“ aus SPÖ, Grünen und Neos als naheliegende programmatische Klammer. Es adressiert und politisiert wesentliche sozioökonomische Themen des postindustriellen Zeitalters, insbesondere Fragen von Chancengleichheit, Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Arbeitsmarktteilhabe. Dabei werden vor allem die universalistischen Werthaltungen linker und liberaler Wähler:innen berücksichtigt, indem das soziale Investitionsparadigma die Problem- und Bedarfslagen von Frauen, niedrig Qualifizierten sowie Menschen mit Migrationshintergrund anspricht. Die primären Adressat:innen einer sozialen Investitionspolitik wären also die akademisierte neue Mittelklasse sowie die neue Dienstleistungsarbeiter:innenklasse (siehe Häusermann et al. 2013; Beramendi et al. 2015). Soziale Investitionen sind insofern auch liberalen Parteien vermittelbar, als sie in erster Linie marktkonform wirken und nicht marktkorrigierend auf das Kräfteverhältnis zwischen Arbeit und Kapital abzielen.

Gleichzeitig stößt das soziale Investitionsparadigma wahlstrategisch und inhaltlich an gewisse Grenzen. Das traditionelle Elektorat der Sozialdemokratie – die Industriearbeiter:innenschaft – wird dadurch nämlich weniger gut angesprochen, schließlich geht es dieser Gruppe in der Regel um Statussicherung in Form von Frühpensionen und Kündigungsschutz, weshalb sie auch für die wohlfahrtschauvinistische Programmatik rechtspopulistischer Parteien empfänglich zu sein scheint (Busemeyer et al. 2022). Eine weitere Limita-

tion des Sozialinvestitionsparadigmas ist, dass es vor allem auf die Beseitigung horizontaler Ungleichheit zwischen sozialen Gruppen abzielt (etwa nach Geschlecht, Herkunft und Gesundheit), aber die vertikale Ungleichheit zwischen der breiten Masse und den Superreichen im Bereich der Vermögen eher unberücksichtigt lässt (anders als Piketty 2014). Die Rolle der Kapitalseite wird generell vernachlässigt, sodass Fragen des Arbeitsrechts, der Mindestlöhne oder der Finanzmarktregulierung nicht thematisiert werden. Soziale Risiken werden vielmehr als Resultat von Defiziten in der Bildung, Aufrechterhaltung und Mobilisierung von Humankapital verstanden, während die Profitinteressen von Arbeitgeber:innen, Manager:innen und Shareholder:innen als Ursache weniger Beachtung finden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine soziale Investitionspolitik zwar einen notwendigen Bestandteil einer progressiven Agenda darstellt, dieser allerdings auf den Bereich der Sozialpolitik beschränkt bleibt, weshalb Fragen der breiteren makroökonomischen Steuerung und der industriellen Beziehungen zu kurz kommen.

Der letzte Beitrag von Ian Gough (LSE) fokussiert sich auf die Rolle des Wohlfahrtsstaates in den entwickelten Industriestaaten bei der Bekämpfung der Klimakrise. Der Autor diskutiert einzelne Bereiche der sich langsam herausbildenden Literatur zu *Eco-social Policies* – wie etwa klimaneutrale Pensionsfonds, Wohnbaumaßnahmen, CO₂-Bepreisungen oder Umschulungen –, doch darüber hinaus entwirft er eine Utopie zur Verbindung der sozialen und ökologischen Frage auf globaler Ebene. Sie umfasst (1) sozialökologische Investitionsprogramme nach

dem Vorbild des Green New Deal, (2) universelle soziale Dienstleistungen bei gleichzeitiger Einschränkung privaten Konsums, (3) eine Strategie zur Reduzierung und Umverteilung von klimaschädlichen Emissionen sowie (4) Kapitaltransfers vom globalen Norden in den globalen Süden zur Finanzierung von sozialen Klimaschutzmaßnahmen. Gough beendet seinen Beitrag mit einem – vermutlich nicht zu Unrecht – vernichtenden Urteil über seine Zunft im Hinblick auf die Klimakrise: „It is remarkable, and shaming, that since the first edition of the Oxford Handbook of the Welfare State ten years ago, the study of social policy has hardly stirred itself to confront these challenges“ (916). So gesehen bildet der Sammelband nicht nur den Fortschritt der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung seit Ende des „goldenen Zeitalters“ ab – insbesondere zu Fragen von Verteilung, Geschlecht, Migration und Bildung –, sondern verweist auch auf anhaltende Defizite in der analytischen Verknüpfung der sozialen und ökologischen Frage.

Philip Rathgeb

Literatur

- Beramendi, Pablo/Häusermann, Silja/Kitschelt, Herbert/Kriesi, Hanspeter (2015). *The Politics of Advanced Capitalism*. New York, Cambridge University Press.
- Busemeyer, Marius/Rathgeb, Philip/Sahm, Alexander (2022). *Authoritarian values and the welfare state: the social policy preferences of radical right voters*. *West European Politics* 45 (1), 77–101.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- Fraser, Nancy (2016). *Contradictions of Capital and Care*. *New Left Review* 100, 99–117.

- Häusermann, Silja/Picot, Georg/Geering, Dominik (2013). Rethinking Party Politics and the Welfare State – Recent Advances in the Literature. *British Journal of Political Science* 43 (1), 221–240.
- Iversen, Torben/Soskice, David (2020). *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*. Princeton, Princeton University Press.
- Levitsky, Steven/Ziblatt, Daniel (2018). *How Democracies Die*. New York, Crown Publisher.
- Pierson, Paul (2016). *The New Politics of the Welfare State*. *World Politics* 48, 143–179.
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Rathgeb, Philip/Wiss, Tobias (2020). *Österreichische Familienpolitik verstärkt Geschlechterungleichheit*. Policy Brief. Wien, Momentum Institut.
- Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (2005). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford, Oxford University Press.

Ein multidisziplinärer Blick auf die schrumpfende Mittelschicht

Rezension von: Verwiebe, Roland/
Wiesböck, Laura (Hg.) (2021).

Mittelschicht unter Druck. Dynamiken in der österreichischen Mitte. Springer VS, Wiesbaden. 410 Seiten. E-Book. 54,99 EUR. ISBN 978-3-658-31523-8.

Die Mittelschicht rückte in den letzten Jahrzehnten in der Forschung vermehrt ins Zentrum der Aufmerksamkeit, da diese, wie unter anderem einige Soziolog:innen (z.B. Schimank et al. 2014) hervorheben, in dieser Zeit zunehmend unter Druck geriet. Aufgrund des immer häufigeren Herausfallens aus der Mittelschicht in Richtung der oberen, aber auch der unteren Schicht ist diese breite Masse in einem Schrumpfungsprozess begriffen.

Die aus der Soziologie stammenden Herausgeber:innen Roland Verwiebe und Laura Wiesböck griffen die Thematik in einem Sammelband auf, der den selben Titel der identifizierten Problematik „Mittelschicht unter Druck. Dynamiken in der österreichischen Mitte“ trägt und im Jahr 2021 im Springer-Verlag Wiesbaden veröffentlicht wurde. Der Band vereint Beiträge von Autor:innen aus sozial-, geistes- und wirtschaftswissenschaftlichen Disziplinen, wobei der Anteil soziologisch motivierter Beiträge überwiegt. Dabei sticht vor allem die Bindestrichsoziologie hervor, da allein die Soziologie eine Vielfalt an thematischen und theoretischen Zugängen zu dieser Problematik abdeckt, wie beispielsweise durch Ansätze aus der Religionssoziologie, der Bildungssoziologie, der Stadtsoziologie oder der Wirtschaftssoziologie. Die Heraus-

geber:innen versammeln in 15 Beiträgen multidisziplinäre Theorien und empirische Analysen zur Problematik, dass die Mittelschicht, die in der Anzahl ihrer Mitglieder als die größte gesellschaftliche Schicht gilt, seit etwa den 1970er Jahren, im Zuge der damaligen Wirtschaftskrise, aber rasant seit den 1990er Jahren schrumpft, und machen diese der Öffentlichkeit zugänglich. Neben drei theoretisch ausgelegten Beiträgen besteht das Buch überwiegend aus empirischen Analysen. Der Fokus der Ausführungen und Analysen liegt dabei auf der Entwicklung der österreichischen Mittelschicht mit vergleichendem Blick auf europäische Entwicklungstendenzen.

Der überwiegende Teil der Autor:innen orientiert sich in der inhaltlichen Aufbereitung seiner Beiträge stark am Titel des Bandes und beschreibt und erklärt darin die Problematik in einer weiten Perspektive, wohingegen in manchen Beiträgen mehr ins Detail gegangen wird. Vorwiegend aufgegriffen wird in den meisten Beiträgen der Einfluss des sozioökonomischen Status auf die Schichtzugehörigkeit und insbesondere die Höhe der Wahrscheinlichkeit, aus der mittleren Schicht auf- oder abzustiegen, während sich einzelne Autor:innen weniger allgemein, sondern mehr mit einer ganz spezifischen Problematik in der Mittelschicht befassen, wie der parteipolitischen Nutzung der Abstiegsängste und der damit verbundenen gezielten Manipulation, um Stimmen zu gewinnen, oder der Ablösung der Religiosität durch Spiritualität in Form von Selbstverwirklichung und Sinnsuche. Das verweist darauf, dass den Autor:innen seitens der Herausgeber:innen genügend Gestaltungsspielraum für die Ausgestaltung ihrer Beiträge gegeben worden sein dürfte.

Das zeigt sich auch darin, dass die übergeordnete Thematik, die diesem Band zugrunde liegt, die soziale Ungleichheit ist, was somit größere Gestaltungsmöglichkeiten zu eigener Schwerpunktsetzung eröffnet hat. Ein zentrales und wiederkehrendes Thema innerhalb des Bandes stellt die Bedeutung von soziodemographischen Faktoren, wie Bildung, Geschlecht oder Migrationshintergrund, im Kontext sozialer Ungleichheit dar. Aufgrund der Bildungsexpansion hat allerdings die Bildung ihre Bedeutung verloren, die über gesellschaftlichen Auf- oder Abstieg entscheidet. Durch die Vielfalt von Bildungsabschlüssen ist ein immer höherer Bildungsabschluss erforderlich, um einen höheren sozialen Status zu erlangen oder diesen zumindest zu halten. Der Leistungsdruck innerhalb der sozialen Strukturen, nicht aus der eigenen Schicht herauszufallen, ist unverkennbar, denn gut abgesichert sind vor allem nur jene, die in ökonomischer und kultureller Hinsicht ohnehin bereits privilegiert sind. Neben den soziodemographischen Faktoren wird aber auch die Veränderung am Arbeitsmarkt, insbesondere die Flexibilisierung von Arbeit, als eines der zentralen Probleme der Mittelschicht identifiziert. Prekäre Arbeitsverhältnisse erhöhen die Wahrscheinlichkeit, aus der Mittelschicht abzustiegen.

Die Reihenfolge der Beiträge im Band ist gut gewählt. Themenverwandte oder disziplingleiche wurden nicht clusterhaft aneinandergereiht, vielmehr wird der Lesefluss durch die Abwechslung disziplinferner und thematisch unterschiedlicher Herangehensweisen an die Problematik aufgelockert. Die gewählte Reihenfolge legt nahe, dass die Intention der Herausgeber:innen darin bestand, zunächst eine

theoretische und historische Einführung in die Entstehung und das Wesen der sozialen Mittelschicht zu liefern. Im Anschluss daran kommen renommierte Wissenschaftler:innen zu Wort, die empirische Ergebnisse erläutern und interpretieren, und schließlich präsentieren Nachwuchsforscher:innen ihre empirischen Analysen. Der erste und der letzte Beitrag wurden von den Herausgeber:innen selbst verfasst und dienen in ersterem Fall der einleitenden Heranführung an die Thematik des Bandes und der Vorstellung der einzelnen Autor:innen sowie in letzterem Fall der Zusammenfassung der wichtigsten Inhalte der einzelnen Beiträge und der Prognose der weiteren Entwicklung der Mittelschicht.

Der erste Fachbeitrag ist einer der wenigen rein theoretisch angelegten Texte und liefert eine historische Einbettung des Themas. Er ist - neben dem einleitenden Beitrag der Herausgeber:innen - als inhaltliche Einführung sinnvoll gewählt, um eine gemeinsame Ausgangsbasis für die Thematik zu schaffen. Dabei wird ein historischer Blick auf die Entwicklung der Mittelschicht in den vergangenen ein bis zwei Jahrhunderten geworfen. Unter anderem wird der Übergang vom „Mittelstand“ bzw. der „Mittelklasse“ zum heute gebräuchlichen Begriff der „Mittelschicht“ beschrieben. Damit ist gewährleistet, dass auch jene Leser:innen, die mit der Thematik nicht vertraut sind, einen entsprechenden Einstieg in diese und einen Überblick erhalten, wodurch das Buch genauso für Fachfremde, jedoch die Thematik Interessierende geeignet ist.

Auch der nachfolgende Beitrag basiert auf theoretischen Erläuterungen und setzt die Thematik in einen soziologischen Kontext, indem einerseits

der in diesem Band oft zitierte Soziologe Pierre Bourdieu und sein Habitus-Begriff erstmals angeführt werden und andererseits die primäre Problematik der Mittelschicht, die aus sozialer Aufstiegsorientierung und sozialen Abstiegsängsten besteht, benannt wird. Die breite Mittelschicht ist allerdings keine einheitliche Bevölkerungsgruppe, sondern gliedert sich in die obere Mittelschicht, die eine soziale Aufstiegsorientierung aufweist, und die untere Mittelschicht, die mit sozialen Abstiegsängsten konfrontiert ist.

Die darauffolgenden Beiträge umfassen empirische Analysen, während im letzten wiederum theoretische Überlegungen dargelegt werden. Der Aufbau der empirisch ausgerichteten Beiträge ist ähnlich. Zunächst gibt die Einleitung einen Überblick über das untersuchte Phänomen, das mit der unter Druck stehenden Mittelschicht in Zusammenhang steht, und verweist auf die verwendete Mittelschicht-Definition. Der Großteil der Autor:innen ist sich darüber einig, dass diese Definition zwar je nach Disziplin und Anschauung variiert, die Mittelschicht aber stets durch soziale Aufstiegsorientierung und Abstiegsängste charakterisiert ist. Die Verfasser:innen der einzelnen Beiträge verweisen jeweils auf die Definition von „Mittelschicht“, an der sie sich bei ihren Ausführungen orientieren.

Je nach wissenschaftlicher Disziplin wiederholen sich diese Passagen in einigen Beiträgen, was den Lesefluss allerdings nicht beeinträchtigt, da es sich schließlich um die Einordnung der Sichtweise der jeweiligen Autor:innen auf die Mittelschicht und des zu untersuchenden Phänomens in ihrem Wissenschaftsfeld handelt. Generell werden einige Bereiche wiederkehrend behandelt, und zwar dann, wenn sich

die Beiträge disziplinär bzw. inhaltlich ähneln. In weiterer Folge unterscheiden sich allerdings Grundthematik und konkrete Problemstellungen. So besteht die Möglichkeit, die einzelnen Beiträge in unterschiedlicher Reihenfolge ohne Verlust von Kontext zu lesen. Im Anschluss an die Einleitung eines Beitrags widmet sich jedes Kapitel zum Forschungsstand dem jeweils spezifischen Phänomen, das untersucht wurde. Dabei werden je nach Thematik nationale oder internationale Datensätze, wie z.B. der European Social Survey (ESS) oder der Soziale Survey Österreich (SSÖ), zur Auswertung herangezogen und die Ergebnisse interpretiert. Einige der empirischen Beiträge beschäftigen sich insbesondere mit der Entwicklung der mittleren Schicht von den 1990er Jahren bis zum Jahr 2018, was zwar die Entwicklung der Problematik in den vergangenen Jahrzehnten widerspiegelt, allerdings die aktuellen Entwicklungstendenzen in den Hintergrund rückt. Es fällt auf, dass die Herausgeber:innen trotz des Erscheinens des Bandes im Jahr 2021 keinen Beitrag ausgewählt haben, der sich mit den Auswirkungen der Covid-19-Krise auf die Mittelschicht auseinandersetzt, was jedoch bezüglich der Entwicklung der unteren Mittelschicht interessant wäre. Dieser Umstand könnte auf einen Mangel an aktuellen Daten zurückzuführen sein. Die empirischen Beiträge schließen jeweils mit einem Resümee und einem Ausblick auf bzw. Vorschlägen für weiterführende Forschungen und Analysen.

Auch wenn der Band nicht unbedingt in vorgegebener Reihenfolge gelesen werden muss, ist es durchaus sinnvoll, die Reihenfolge, die die Herausgeber:innen vorgegeben haben, einzu-

halten, vor allem wenn man mit der Thematik nicht allzu sehr vertraut ist. Insgesamt liefert der Band einerseits einen guten Einstieg in die Thematik der Entwicklung der Mittelschicht, die unter Druck geraten ist, andererseits trägt er zur Aufdeckung sozialer Ungleichheit bei, die nicht nur – wie meist diskutiert – die unterste gesellschaftliche Schicht betrifft, sondern auch die Mittelschicht.

Julia Walter

Literatur

Schimank, Uwe/Mau, Steffen/Groh-Samberg, Olaf (2014). Statusarbeit unter Druck? Zur Lebensführung der Mittelschichten. Weinheim, Beltz-Juventa.

Wirtschaft und Kultur. Die Niederlande im 17. Jh. global

Rezension von: North, Michael (2021).
Das Goldene Zeitalter global.
Die Niederlande im 17. und 18. Jahr-
hundert. Wien u.a., Böhlau Verlag.
317 Seiten. Gebundenes Buch.
36,- EUR. ISBN 978-3-412-50513-4.

1555 übertrug Karl V. die 17 Provinzen der Niederlande (etwa den Benelux-Ländern entsprechend) der spanischen Linie der Habsburger. Flandern und Brabant (Antwerpen, Brüssel) zählten neben italienischen Regionen zu den wirtschaftlich am höchsten entwickelten Gebieten Europas, und dies in Gewerbe, Handel und Landwirtschaft. Antwerpen war das führende Handels- und Finanzzentrum Nordwesteuropas. Auch der Norden, insbesondere Holland, Seeland und Utrecht, befand sich auf ökonomisch hohem Niveau, hielt jedoch einem Vergleich mit den mittleren Provinzen nicht stand.

König Philipp II. war entschlossen, den sich rasch ausbreitenden Protestantismus gewaltsam auszulöschen und die traditionellen Privilegien und Freiheiten der Provinzen und Städte zu beschneiden und geriet so in Konflikt auch mit der breiten Mehrheit der religiös moderaten Bevölkerung. 1566 setzte der Aufstand gegen die brutale Unterdrückung des Protestantismus, die Militärdiktatur, Absolutismus und Zentralismus ein. Der 80-jährige Krieg um die Unabhängigkeit begann.

Bald spaltete sich das Land. 1581 erklärte die Utrechter Union die Unabhängigkeit der Republik der Vereinigten Niederlande, eines Staatenbunds

mit bürgerlich-aristokratischer Regierung und großer Selbstständigkeit der Teilrepubliken und Städte, aber auch zentralen Institutionen (Generalstaaten, Staatsrat, Generalstatthalter, Generalkapitän), die in der politischen und militärischen Auseinandersetzung mit einer Weltmacht unabdingbar waren. In der Praxis wurde der Staatenbund durch Regierung und Ständeversammlung der wirtschaftlich und demografisch mit Abstand bedeutendsten Provinz Holland geführt.

In den 1580er-Jahren gelang Spanien die Eroberung von Flandern und Brabant, 1585 fiel Antwerpen in seine Hände. Die nördlichen Provinzen widerstanden jedoch der spanischen Invasion, und ab den 1590ern lag die Initiative bei der nun aus sieben Provinzen bestehenden Republik.

Der Krieg hatte bedeutende und langfristige wirtschaftliche Auswirkungen. Infolge der spanischen Eroberung und der anschließenden Jahrzehnte währenden niederländischen Küstenblockade verlor Antwerpen seine Position als führendes europäisches Handels- und Finanzzentrum, und Amsterdam trat an dessen Stelle. Der Schwerpunkt des produzierenden Gewerbes verschob sich nach Norden, von Flandern und Brabant nach Holland. Große Fluchtwellen aus den spanisch beherrschten Niederlanden begünstigten die Republik, denn mit den rd. 100.000 Flüchtlingen kamen gewerbliches, merkantiles und landwirtschaftliches Wissen und Fähigkeiten sowie Finanzkapital. Schon zwischen 1590 und 1620 stiegen die Niederlande zur führenden Handelsmacht Europas auf und verzeichneten den höchsten Pro-Kopf-Output des Kontinents.¹ Die wirt-

¹ Malanima (2010, 338): Tab. 11.

schaftliche und finanzielle Stärke sowie das mittlerweile gebildete Sozialkapital ermöglichten der Republik die Finanzierung des Krieges am Land und zur See gegen das mit zunehmenden finanziellen Problemen und wiederholten Staatsbankrotten konfrontierte Spanien. Holland konnte schon im 16. Jh. Kredite aufnehmen, weil die Geschäftsleute Vertrauen in die Ständerversammlung hatten. Das niederländische Paradoxon bestand darin, das v.a. Holland trotz föderaler politischer Struktur zu sehr günstigen Bedingungen Anleihen zur Finanzierung der Verteidigungsanstrengungen aufnehmen konnte.

Erst 1648 endete der niederländische Unabhängigkeitskrieg mit dem Frieden von Münster, in dem Spanien die Republik anerkannte. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit sowie ihrer globalen Handelsnetze nahmen die Vereinigten Niederlande für einige Jahrzehnte den Rang einer Großmacht ein.

Landwirtschaft

Während sich die Bevölkerungszahl Europas (ohne Russland) in der Frühen Neuzeit um etwa 50% erhöhte, von 70 Mio. 1500 auf über 100 Mio. 1700, verdoppelte sich jene der Niederlande, nämlich von 0,95 Mio. 1500 auf 1,5 Mio. 1600 und 1,95 Mio. 1700,² wobei Zuwanderung wie erwähnt eine bedeutende Rolle spielte. Gleichzeitig schritt die Verstädterung sehr rasch fort. Die Urbanisierungsrate von 17,8% im Jahr 1500 wurde noch von den südlichen Niederlanden übertroffen, 1600 und 1700 verzeichnete die Republik aber mit 29,5% bzw. 32,5% den jeweils

mit Abstand höchsten Wert in Europa.³ Noch weit stärker expandierte die Bevölkerung in der Provinz Holland, nämlich von 275.000 1514 auf 672.000 1622. Die Einwohnerzahl von Amsterdam explodierte geradezu, von 11.000 1514 auf 30.000 1565 und 105.000 1622 (Petri u.a. 1991, 59).

Die Bauernschaft war bezüglich ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Entscheidungen weitgehend unabhängig, hielt doch die große Mehrheit ihr Land im Eigentum oder in Erbpacht, und das Feudalwesen war schwach.

Aufgrund des hohen Urbanisierungsgrads, der wachsenden Bevölkerung und des Mangels an Ackerland war insbesondere Holland von Getreideeinfuhren abhängig. Ab dem späten 15. Jh. wurde Getreide per Schiff v.a. aus Polen importiert, über Weichsel und Ostsee. Das polnische Getreide trug in der Folge wesentlich zur Ernährung von rund einem Drittel der niederländischen Bevölkerung bei, weshalb der Ostseehandel als „Mutterhandel“ (61) bezeichnet wurde. Der umfangreiche Getreideimport setzte insbesondere in der Landwirtschaft der Küstenprovinzen (Seeland, Holland, Utrecht, Friesland) Ressourcen für profitablere Produktionszweige frei.

Das hohe Bevölkerungswachstum, der außerordentliche Urbanisierungsgrad und die zunehmende Erreichbarkeit von europäischen Exportmärkten per Schiff trieben in der zweiten Hälfte des 16. Jh. die Kommerzialisierung, Intensivierung, Arbeitsteilung, Spezialisierung und Diversifikation in der Landwirtschaft voran. Vermehrt kam Lohnarbeit zum Einsatz.

Der Nachfrageanstieg in rasch wachsenden Städten und Exportmärkten

² Malanima (2010, 22): Tab. 6.

³ Malanima (2010, 289-291): Tab. 5.

ließ in der ersten Hälfte des 17. Jh. die Preise landwirtschaftlicher Produkte steil klettern. Dies veranlasste Kaufleute dazu, z.T. über Kapitalgesellschaften in Kanalbau und die großflächige Eindeichung und Trockenlegung von Land mittels Windmühlen in Nordholland usw. zu investieren. Steigende Preise und die Sicherheit, welche Eigentum oder Erbpacht der Mehrheit der Bauernschaft bot, ermutigten diese ebenfalls zu Investitionen: in Landgewinnung, bessere Gerätschaften und geeignetere Gebäude, Dünger, Ernterotation ohne Brache, neue oder hochwertigere Saaten und Viehhaltung. Auf dem entwickelten Kapitalmarkt konnten auch Investitionsbereite aus Bauernkreisen gegen ausreichende Sicherheiten (z.B. Erbpacht) Kapital aufnehmen.

Kontinuierliche Produkt- und Prozessinnovationen führten dazu, dass die Republik in vielen agrarwirtschaftlichen Produktionszweigen die europaweit höchsten Hektarerträge erzielte, wie bspw. Seeland im Weizenanbau (Prak 2005, 91). „(F)arm families in the core provinces of the Dutch Republic attained a standard of living unequalled in rural Europe of the time“ (DuPlessis 2019, 122). Neben England waren die Niederlande die einzige europäische Region, wo sich die landwirtschaftliche Arbeitsproduktivität zwischen 1500 und 1800 stark erhöhte (35%),⁴ wobei der Anstieg um 1570 einsetzte.

Produzierendes Gewerbe

Nach Jahrzehnten des Niedergangs oder der Stagnation begann die niederländische Sachgüterproduktion in den 1570er-Jahren zu wachsen. Diese Ex-

pansion war nachfrageseitig breit fundiert, beruhte auf steigender Inlandsnachfrage ebenso wie auf der Erschließung von Exportmärkten, erfolgte in einer Vielzahl von Branchen, sowohl in solchen, die Investitionsgüter und Halbfertigwaren, als auch in solchen, die Konsumgüter herstellten, war mehr ein urbanes Phänomen, stützte sich also überwiegend auf städtische Arbeitskräfte, und erfasste die meisten Provinzen. „During its Golden Age, which stretched from the late 1580s to at least the 1670s, the recently prostrate Republic became the greatest industrial power in Europe“ (DuPlessis 2019, 138). Amsterdam und das nördlich angrenzende Gewerbegebiet am Zaan (Zaanstreek) stiegen in der ersten Hälfte des 17. Jh. zum modernsten europäischen Zentrum der Sachgüterproduktion auf. Den Höhepunkt seiner Prosperität erreichte das produzierende Gewerbe im dritten Viertel des 17. Jh., also in einer Zeit des wirtschaftlichen Niedergangs in nahezu allen Teilen Europas.

Der Anstieg der inländischen Sachgüternachfrage beruhte erstens auf der starken Zunahme der Stadtbevölkerung und dem vergleichsweise sehr hohen Einkommensniveau der Ober- (Kauf- und Finanzleute, Unternehmerschaft) und Mittelschichten (Gewerbetreibende, Handwerksleute). Zweitens stiegen die Reallöhne der städtischen Arbeiterschaft im Zeitraum von 1580 bis 1620 zwischen 20 und 40% – ganz entgegen dem europäischen Trend – und hielten in der Folge etwa das erreichte Niveau (Prak 2005, 139). Ausschlaggebend dafür war die Arbeitskräfteknappheit aufgrund des hohen Bedarfs von Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Militär sowie der massenhafte Import preisgünstigen polni-

⁴ Malanima (2010, 183): Tab. 6.

schen Getreides. Drittens fragte der infolge der erfolgreichen Kommerzialisierung wohlhabende Teil der Landbevölkerung ein breites Spektrum gewerblicher Produkte nach. Und viertens schützten Zölle zeitweilig Teile der inländischen Produktion vor Importkonkurrenz.

Die dramatische Expansion der Handelsnetze eröffnete dem produzierenden Gewerbe neue Exportmärkte, Rohstoffmärkte und Importprodukte (wie Seide, Baumwolle). Auf zahlreichen dieser Exportmärkte genoss es privilegierten und – aufgrund der enorm steigenden Schifffahrtsproduktivität – zunehmend preisgünstigen Zugang.

Unter den angebotsseitigen Faktoren, welche den gewerblichen Aufstieg ermöglichten, ist die Verfügbarkeit von kostengünstiger Energie in Form von Torf und Windkraft (durch die Nutzung von Windmühlen) zu nennen. Kapital zur Finanzierung von großen Investitionsvorhaben war reichlich und sehr billig vorhanden. Personen, die über Kapital verfügten, schlossen sich zu Partnerschaften („rederijen“) zusammen, und an diesen Gesellschaften beteiligten sich durchaus auch mittlere Gewerbetreibende und Personen aus der Bauernschaft und dem Handwerk.

Die Wirtschaftspolitik der Städte und Provinzen trug ebenfalls wesentlich zur gewerblichen Dynamik bei (DuPlessis 2019, 159). Diese öffentlichen Körperschaften veranlassten die Errichtung und Instandhaltung kritischer Infrastrukturen, insbesondere von Hafenanlagen, Kanälen und schiffbaren Flüssen, und beschlossen Institutionen (Gesetze, städtische Verordnungen), welche die wirtschaftliche Entwicklung förderten bzw. nicht behinderten. Ferner sorgten sie wie erwähnt für die steuerliche Finanzierung des Heeres

und jene der Kriegsflotte aus den Zollerlösen. Städte bemühten sich außerdem, attraktive Bedingungen für Betriebsansiedlungen sowie für human-kapital- und finanzkräftige Zuwanderung zu bieten, u.a. durch Subventionen, Steuerbefreiungen sowie den Verzicht auf Zunftzwang und Bürger-schaftsgebühren.

Schlüsselbranchen für die Expansion der Sachgüterproduktion waren die Textilienerzeugung, der Schiffbau, der Windmühlenbau, die Bauwirtschaft, das Metallgewerbe und die Herstellung von Rüstungsgütern.

Die Zahl der Windmühlen erreichte in den Niederlanden, wo die Winde stetig sind, im 17. Jh. 3.000 bis 4.000. Eine Windmühle erbrachte damals eine Leistung von rd. 60 kWh pro Tag, so viel wie 100 Männer (Malanima 2010, 98). Der Großteil der Windmühlen diente der Entwässerung von eingedeichtem Land. Die ersten Windmühlen für gewerbliche Zwecke wurden 1582 gebaut. Die meisten gelangten als Feinschnittsägemühlen zur Anwendung, seit 1592 in Holland die Umsetzung der zirkulären Bewegung einer Mühle mittels Kurbelwelle in die horizontalen Bewegungen einer Säge erfunden worden war. Von da an konnten Planken, Bretter, Masten, Dauben und Dielen als vorgefertigte Teile für Schiffbau, Bauwirtschaft und Gewerbe zugesägt werden. Windmühlen dienten ferner als Getreide-, Öl- und Papiermühlen, und sie wurden benützt, um Baumwolle zu spinnen, Tuch zu walken, Leder zu stoßen, Schießpulver herzustellen und Tabak zu verarbeiten. Die Windmühlentechnik ist ein Musterbeispiel nicht nur für den arbeitssparenden technischen Fortschritt im niederländischen produzierenden Gewerbe des 16. und 17. Jh., sondern auch für

energiesparenden technischen Fortschritt, denn Windmühlen waren wesentlich effektiver und effizienter als Wassermühlen.

Zwischen 1625 und 1700 wurden jährlich 400 bis 500 Hochseeschiffe gebaut, vorwiegend um den hohen Bedarf an Frachtraum zu decken, aber ebenso um eine ausreichende Größe der Kriegsflotte zu gewährleisten. Im Schiffbau im Zaanstreek waren über 10.000 Arbeitskräfte beschäftigt (Prak 2005, 101). Für Handelszwecke auf intraeuropäischen Routen wurde hauptsächlich ein standardisierter Schiffstyp gebaut, die Fluyt, die sich durch geringe Baukosten (um 40% je t niedriger als bei vergleichbaren Schiffen), großen Laderaum (500–600 t) und einen nur halb so hohen Mannschaftsbedarf auszeichnete (Malanima 2020, 235). „The shipyards of the Zaanstreek, which used techniques developed and diffused among many competing and complementary producers within a physically limited area, epitomize Dutch innovation“ (DuPlessis 2019, 161). Die vergleichsweise außerordentlich hohe Produktivität der mit Kränen und anderen Ausrüstungen und Anlagen ausgestatteten Schiffswerften für Fluyten wurde erreicht durch Standardisierung, welche Skalenerträge ermöglichte, und durch Verwendung von in Sägemühlen vorgefertigten Teilen, weiters durch weitgehende Arbeitsteilung, insbesondere die Heranziehung von Subunternehmen für einzelne Teile (bspw. Rollen und Masten), und durch die räumliche Nähe von Sägemühlen (welche zudem die Lagerkosten erheblich senkte) und von Nebengewerben wie Segelmachereien, Seilereien und Ankerschmieden.

Viele Branchen des produzierenden Gewerbes zeichneten sich in höherem

Maße als ihre europäische Konkurrenz durch Produktinnovationen, Qualitätssteigerungen, arbeitssparende und teilweise auch energiesparende Prozessinnovationen sowie stetige Bemühungen um technische und organisatorische inkrementelle Verbesserungen aus (DuPlessis 2019, 161). „Only the Dutch, who increasingly commanded key market segments, introduced productivity enhancements widely“ (ebd. 176). In zahlreichen Gewerbebranchen wurde freilich weiterhin mit arbeitsintensiven Methoden produziert. Und Produktionserhöhungen erfolgten dort auf der Grundlage bestehender Techniken.

Handel

Handel und Schifffahrt bildeten den Wirtschaftssektor mit der stärksten Dynamik. Auf der Grundlage des intensiven Ost- und Nordseehandels waren die Kaufleute und Reedereien seit langem spezialisiert auf Handel mit bzw. Transport von Massengütern wie Getreide und Holz.

Die Fluyten erforderten eine vergleichsweise sehr kleine Besatzung (neun bis zehn Mann je 200-t-Schiff). Auch zu Lande erfolgten wichtige Beiträge zur Erhöhung der Produktivität: Professionelle Makler, spezialisierte Hafenarbeiter und die Ausstattung der Hafenanlagen mit Kränen etc. sorgten für rascheren und kostengünstigeren Warenumsatz. All diese Faktoren ermöglichten den niederländischen Reedereien, die weltweit niedrigsten Frachtraten anzubieten. Diese wiederum sicherten hohe Auslastungsgrade der Schiffskapazitäten. Das Resultat: „By the early seventeenth century, Dutch shipping productivity ranked far above that of second-placed England

and every other commercial fleet“ (Du-Plessis 2019, 82). Kaufleute, Handelsgesellschaften und Reedereien verfügten zudem über Informationsvorsprünge in Bezug auf Handelsrouten und -netze, Navigationsbedingungen und Märkte.

Amsterdam entwickelte sich zwischen 1570 und 1620 zum weltweit bedeutendsten Umschlagplatz für Handelswaren und dominierenden Finanzzentrum, und die Niederlande stiegen zur führenden Handelsnation zunächst in Europa und dann weltweit auf.

Zwischen Handel, produzierendem Gewerbe und Landwirtschaft bestanden enge wechselseitige Verbindungen, die Sachgüterproduktion war stark exportorientiert. Die positiven Entwicklungstendenzen der drei Sektoren verstärkten einander gegenseitig. Kaufleute aus Amsterdam, Rotterdam, Vlissingen usw. konnten ein breites Spektrum attraktiver inländischer gewerblicher und landwirtschaftlicher Produkte sowie die Importe aus dem Nord- und Ostseeraum nutzen, um neue Märkte im Mittelmeerraum zu erschließen.

Von entscheidender Bedeutung war schließlich die Zusammenführung der alten (Nord- und Ostsee) und neuen (Mittelmeer) intraeuropäischen Seehandelsrouten und der mitteleuropäischen Fluss- und Landhandelsrouten mit den neu erschlossenen und etablierten überseeischen Seehandelsrouten nach Asien und Amerika zu einem globalen Handelsnetz mit dem Zentrum in Amsterdam. Überseeische Produkte ließen sich mit hohen Gewinnspannen in vielen Regionen Europas verkaufen.

„The transformation of Amsterdam’s commercial position ... was brought about by active merchants backed by

strategic government assistance“ (Du-Plessis 2019, 81). Die Generalstaaten betrieben eine strategisch angelegte Handelspolitik, indem sie die Gründung von mit gewissen Souveränitätsrechten ausgestatteten Monopolhandelsgesellschaften initiierten und – wo immer erforderlich – für den militärischen Schutz der etablierten Handelsnetze durch eine Kriegsflotte ausreichender Größe sorgten. Niederländische Kaufleute erlangten auf diese Weise bevorzugten Zugang zu vielen Märkten. Die privilegierten Handelsgesellschaften errichteten einige Kolonien in Regionen, von wo lukrative landwirtschaftliche Produkte (Pfeffer, Gewürze, Zucker, Tee, Kaffee) ausgeführt werden konnten.

Den Ostseehandel dominierten die niederländischen Kaufleute und Reedereien. Aus dem Ostseeraum importierten sie neben Getreide aus Polen und Holz aus Skandinavien die Beiprodukte Pech, Teer und Asche für den Schiffbau sowie Kupfer und Eisen aus Schweden für das Metallgewerbe und die Rüstungsproduktion. Exportiert wurden inländische Fertigwaren, v.a. Textilien, und landwirtschaftliche Produkte, westeuropäische Luxuswaren und überseeische Güter wie Gewürze, Seide, Baumwollstoffe und Porzellan.

In den 1590er-Jahren begannen Kaufleute aus der Republik direkt mit dem karibischen Raum zu handeln. 1621 wurde die privilegierte Westindienkompanie (WIC) gegründet. Wichtigstes Exportprodukt aus den von der WIC errichteten Kolonien in NO-Brasilien, Guyana und der Karibik war Rohrzucker. Die WIC beteiligte sich auch am transatlantischen Sklavenhandel. Der Amerikahandel hatte freilich für die Niederlande bei Weitem nicht jene Bedeutung wie der Asienhandel. Die ers-

te WIC wurde 1674 hoch verschuldet aufgelöst.

In Asien handelten die niederländischen Kaufleute überwiegend in Regionen mit hoch entwickelter Wirtschaft, die in der Lage waren, auf die starke Nachfrage nach ihren landwirtschaftlichen (Pfeffer, Gewürznelken, Muskatnüsse, Muskat, Zimt, Kaffee, Tee usw.) und gewerblichen Produkten (Porzellan, Lackwaren, Seide, Baumwollstoffe) zu reagieren. In Süd-, Südost- und Ostasien fanden sie seit Jahrhunderten bestehende, dichte Handelsnetze vor, die von einheimischen Kaufleuten und Seefahrerdynastien dominiert wurden. Einige dieser Handelsrouten befuhren die niederländischen Kaufleute und trugen zur Intensivierung der betreffenden Warenströme bei, u.a. indem sie auf einigen wichtigen Routen regelmäßige, auf bestimmte Monate festgelegte Handelsfahrten etablierten. Weiters trieben sie an ihren Stützpunkten Handel mit asiatischen Kaufleuten und Schiffern, die in die regionalen Handelsnetze integriert waren, bspw. mit chinesischen Kaufleuten, die Waren aus China nach Batavia, Malakka, Manila, Formosa und Hoi An (Vietnam) brachten.

Der Asienhandel wurde in den 1590er-Jahren aufgenommen. Auf Initiative der Generalstaaten einigten sich die an diesem Handel beteiligten Gesellschaften 1602 auf die Gründung einer mit dem Monopol für den Asienhandel ausgestatteten Aktiengesellschaft, der Ostindienkompanie (VOC). In dieser privilegierten Kompanie wurden die Führung der Handelsgeschäfte und die Finanzierung getrennt. Für alle Teilhabenden galt beschränkte Haftung, ein scharfer Bruch mit der früheren Praxis der unbeschränkten Haftung für Verbindlichkeiten. Im Laufe

des 17. Jh. bürgerte sich der Handel mit VOC-Anteilen an der Amsterdamer Börse ein. Die Generalstaaten bevollmächtigten die VOC mit einigen Souveränitätsrechten. Sie war bspw. befugt, Verträge Oberhäuptern von ausländischen Fürstentümern und Reichen abzuschließen. Das Hauptquartier der VOC in Asien wurde in Batavia (heute Jakarta) eingerichtet. Die VOC stellte als AG und als eine Form korporativer Staatlichkeit in zweifacher Hinsicht eine institutionelle Innovation dar. „(B)y the 1630s the VOC had become far and away the leading European trader in Asia, outstripping not just the Portuguese but even the rival EIC [East India Company]“ (DuPlessis 2019, 74). Das Handelsbilanzdefizit im Asienhandel musste die VOC durch Edelmetalle und Kupfer aus Amerika, Europa, Persien und Japan ausgleichen.

Der Anteil von VOC und zweiter WIC am Gesamtwert des niederländischen Außenhandels Ende des 17. Jh. wird auf rd. ein Zehntel geschätzt (Prak 2005, 121). Der wertmäßig bei Weitem größte Anteil entfiel auf den intraeuropäischen Handel zur See, auf Flüssen und über Land. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Produkte aus Übersee zur Entstehung neuer Gewerbezweige in der Republik führten und sie es den niederländischen Kaufleuten ermöglichten, neue Märkte in Europa zu erschließen. Insbesondere Gewürze und Luxuswaren konnten mit sehr hohen Gewinnmargen verkauft werden.

Handel und kultureller Austausch

Im vorliegenden Buch befasst sich Michael North, Professor für Geschichte der Neuzeit an der Universität Greifs-

wald, spezialisiert u.a. auf die Geschichte der Niederlande und des Ostseeraums, mit den kulturellen Auswirkungen der weltweiten Handelsaktivitäten niederländischer Kaufleute in der wirtschaftlichen und kulturellen Blütezeit der Republik im 17. Jh. in einigen Knotenpunkten dieses Handelsnetzes und in den Vereinigten Niederlanden selbst.

Behandelt werden zum einen die Rolle und Rezeption der niederländischen Malerei und materiellen Kultur in Hafenstädten bzw. Regionen, in denen Personen aus der Republik handelten und lebten, sowie die dortigen kulturellen Austauschprozesse. Zum anderen untersucht North die Auswirkungen dieser Interaktionen mit den Gesellschaften der Handelsregionen auf die Kultur in den Niederlanden.

Auf diese Weise werden Erkenntnisse über die Perspektive der Bewohnerschaft der betreffenden Regionen auf das „Goldene Zeitalter“ gewonnen ebenso wie eine differenziertere Sicht auf die einheimische Bevölkerung der Handelsregionen: „Sie agierte nicht nur als Gegner, Konkurrent und Vermittler, sondern auch als Rezipient und Produzent materieller und immaterieller Güter“ (19). Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen Menschen, die kulturelle Güter und künstlerische Ideen von einer Welt in die andere vermittelten.

Die wichtigen niederländischen Handelsregionen, mit denen sich North befasst, sind der Ostseeraum, die Neuen Niederlande, Curaçao, Surinam, Pernambuco, Kapstadt, Batavia, Ceylon, Japan und China. Die Bedingungen des kulturellen Austauschs waren jeweils sehr unterschiedlich, abhängig vor allem davon, welchen Status die aus den Niederlanden angereisten Personen innehatten. Formen der Be-

gegnung mit einheimischen Oberhäuptern von Fürstentümern und der Bevölkerung reichten von Handelskontakten und umfassenderer Kooperation bis zu Unterwerfung und Unterdrückung. In den Hafenstädten, wo Kaufleute sporadisch Handel trieben, und in den Handelsstützpunkten (wie Danzig, Manila oder Deshima), wo Kaufleute und Reedereien Niederlassungen errichteten und lebten, waren sie willkommene Partner für wirtschaftliche Transaktionen und Dienstleistungen. In den Kolonien (wie Batavia, Malakka, NO-Brasilien, Curaçao usw.) hingegen übten Beauftragte der Generalstaaten bzw. der privilegierten Handelsgesellschaften die politische Macht aus. Und in Weltgegenden wie dem Reich der Ming bzw. ab 1644 der Qing, mit dem die Kaufleute nur indirekt handeln konnten, waren sie lediglich durch ihre Waren präsent.

„The Netherlands' trading imperium had the inadvertent side effect of disseminating Dutch culture around the globe, allowing it to mingle with the cultures of other continents“ (Prak 2005, 121). Die Handelsregionen wurden Orte der transkulturellen Vermittlung. Die Waren und die kulturellen Güter aus den Niederlanden veränderten die sie empfangenden Gesellschaften, und die Bedeutung dieser Güter wandelte sich im kulturellen Austauschprozess. Durch Rezeption und Adaption erhielten die Bilder, Objekte und Praktiken in jedem Kontext eine neue Funktion. Diese konnte vom Geschenk oder Repräsentationsobjekt bis zur Handelsware und zum Einrichtungsgegenstand reichen.

In Hafenstädten des Nord- und Ostseeraums war die niederländische Kultur aufgrund der Intensität der wirtschaftlichen Verbindungen prägend.

Aber selbst in Kolonien wie Batavia hatte die Machtausübung keine kulturelle Dominanz zur Folge.

So wie im Spätmittelalter die hansische Kultur viele Städte an Nord- und Ostsee wesentlich beeinflusst hatte, so erfolgte im späten 16. und im 17. Jh. eine „Niederlandisierung“ (253) von Städten an der Ostsee wie Kopenhagen, Stockholm, Danzig, Elbing, Pillau, Königsberg, Memel und Riga. Personengruppen, welche niederländische Kultur und Wissen in den Ostseeraum brachten, waren neben Kaufleuten, Faktoren und Bankiers auch Personen aus Kunst, Handwerk und Bauernschaft. Das öffentliche Bauen der Niederlande galt in Dänemark und Schweden als vorbildlich. Sehr intensiv war die Rezeption niederländischer Architektur darüber hinaus in Polen, besonders in Danzig, aber durch Kontakte im Rahmen des Getreidehandels ebenso bis weit in den Südosten der Adelsrepublik.

Die bedeutenden Handelsstädte an der Ostsee waren nicht nur Orte der kulturellen Rezeption und Interaktion, sondern auch Orte des Wissenstransfers. Dieser erfolgte durch niederländische Fachleute in den Bereichen Schiffbau, Schifffahrt und Navigation, Wasserbau, Landwirtschaft, Textilgewerbe usw., ferner verkörpert in Form von Windmühlen, Schiffen und Webstühlen, außerdem mittels Buchproduktion. Im 17. Jh. wurden in den Wissenszentren Amsterdam und Leiden

Bücher in vielen Sprachen und auf vielen Wissensgebieten publiziert. Die Leidener Universität bildete den Hochschullehrernachwuchs von protestantischen Ländern aus.

In den Niederlanden wiederum bewirkte die umfangreiche Einfuhr von Waren aus Asien, insbesondere von Porzellan, Seide und Baumwolle, neben zahlreichen Produktionsveränderungen auch einen Wandel des kulturellen Geschmacks.

North hat einen wichtigen Beitrag zum transkulturellen Austausch während der Globalisierung in der Frühen Neuzeit geleistet, der sowohl bei Wirtschafts- als auch bei Kulturhistoriker:innen und bei Fachleuten der Geschichte der Globalisierung großes Interesse finden wird.

Michael Mesch

Literatur

- DuPlessis, Robert S. (2019). *Transitions to Capitalism in Early Modern Europe. Economies in the Era of Early Globalization, c. 1450–c. 1820*. 2. Aufl. Cambridge u.a., Cambridge University Press.
- Malanima, Paolo (2010). *Europäische Wirtschaftsgeschichte 10.–19. Jahrhundert*. Wien u.a., Böhlau Verlag.
- Petri, Franz/Schöffler, Ivo/Woltjer, Jan Juli-aan (1991). *Geschichte der Niederlande*. München, Deutscher Taschenbuch Verlag.
- Prak, Maarten (2005). *The Dutch Republic in the Seventeenth Century. The Golden Age*. Cambridge u.a., Cambridge University Press.

Konzerne an die Kette

Bohrn Mena, Sebastian/Bohrn Mena, Veronika (2021). Konzerne an die Kette!

So stoppen wir die Ausbeutung von Umwelt und Menschen. Wien, Brandstätter Verlag. 208 Seiten. Gebundenes Buch. 20,00 EUR. ISBN 978-3-7106-0560-4.

Vor wenigen Monaten wurde auf EU-Ebene ein Lieferkettengesetz beschlossen. Die endgültige Version hat zwar große Lücken und gilt nur für wenige große Unternehmen, wird aber dennoch als ein erster Erfolg der EU-weiten Kampagne für mehr Verantwortung in der Lieferkette gesehen. In Frankreich wurde schon 2017 das vergleichsweise strenge „Loi de Vigilance“ beschlossen, und auch im Deutschen Bundestag einigte man sich 2021 auf ein Lieferkettengesetz. Die Frage, wer für arbeitsrechtliche Verstöße und Umweltzerstörung in einer globalisierten Welt haften muss, hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Die Debatte hat auch Österreich erreicht, und seit 2020 setzt sich unter anderem die „Initiative Lieferkettengesetz“ für eine bessere Konzernhaftung ein. Als Begründer:innen der Initiative haben Veronika und Sebastian Bohr Mena sich in Form eines Buchs mit dem treffenden Titel „Konzerne an die Kette!“ mit dem Thema befasst.

In „Konzerne an die Kette!“ beschäftigen sich die beiden Autor:innen auf rund 200 Seiten mit den Missständen, die in der Produktion entlang globaler Lieferketten unter anderem durch undurchsichtige Konzernstrukturen, Steuerflucht und fehlende Regularien bestehen. Angefangen bei katastrophalen

Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie über die Zerstörung der Böden durch Monokulturen bis hin zum Abbau seltener Erden bleibt nach dem Lesen des Buchs wenig von der von Konzernen gerne propagierten heilen Welt übrig. Dabei analysieren die beiden Autor:innen diese Missstände anhand von drei Waren – einer Tiefkühlpizza, einem Handy und Turnschuhen.

Die Tiefkühlpizza wird dafür in ihre Teile zerlegt – Salami, Tomaten, Käse und Weizenteigboden –, und Veronika und Sebastian Bohr Mena nehmen ihre Leser:innen mit auf den Weg zum Ursprung des jeweiligen Produkts. Über die Tomaten erfahren wir, dass auf den italienischen Plantagen viele Arbeiter:innen ohne Dokumente arbeiten. Oft sind es Wanderarbeiter:innen, die Verträge in Sprachen, die nicht ihre Muttersprache sind, vorgelegt bekommen und schamlos ausgebeutet werden. 15-Stunden-Tage sind keine Seltenheit. Wie schon andere Recherchen über Erntehelfer:innen aufgedeckt haben, müssen die Arbeiter:innen auch noch Zahlungen für katastrophale Unterkünfte leisten und bekommen einen Hungerlohn. Ähnlich fürchterlich sind die Arbeitsbedingungen in den Schlachthöfen, denen man bei der Salamipizza als nächstes auf die Spur kommt. Neben der Ausbeutung der Menschen stellen die Autor:innen hier auch das Tierleid ins Zentrum und machen deutlich, welche Folter industrielle Massentierhaltung für die Nutztiere bedeutet. Gleichzeitig arbeiten sie heraus, welches profitables Geschäft das für Fleischproduzenten wie Tönnies oder Lebensmittelfirmen wie Nestlé oder die Rewe Group ist. Ähnlich schonungslos wird mit der Milchindustrie und der Agrarproduktion abgerechnet. Am Ende ist klar, dass in der Herstel-

lung einer Salamipizza Arbeiter:innen und Umwelt auf dem ganzen Globus ausgebeutet werden, während sich die Manager:innen an der Spitze der Lieferkette eine goldene Nase verdienen.

Wenig überraschend zeigt auch die Handyproduktion kein anderes Bild. Die Produktionsstrukturen von Samsung und Apple werden unter die Lupe genommen und die Handyproduktion vom Schürfen seltener Erden im Kongo bis hin zu den Fabriken von Foxconn in China seziert. Die Autor:innen betonen dabei stets, dass in der Marketingwelt der Großkonzerne zwar die Erfinder:innen persönlich ins Rampenlicht gestellt werden, der eigentliche Produktionsprozess jedoch im Dunkeln bleibt. Abgerundet wird die Schilderung durch das Aufzeigen der Profite, die Apple nicht nur mit der Ausbeutung der Arbeiter:innen in der Lieferkette, sondern auch in Steueroasen macht.

Als letztes Beispiel dient den Autor:innen die Sportschuhproduktion. Während auf den Websites der großen Markenfirmen zwar davon zu lesen ist, dass die Unternehmen seit Jahren ihr Engagement im Bereich Nachhaltigkeit verbessern, entlarvt sich das nach kurzer Recherche als Marketing-Gag. Von der Produktion der Stoffe in Fabriken in Vietnam über die Entsorgung des Plastikmülls, der unsachgemäß ins Meer gekippt wird, bis hin zur Bearbeitung von Leder mit giftigen Gerbstoffen wird klar, dass der Traum von den neuesten Sneakern für andere Akteur:innen in der Lieferkette viel eher einem Albtraum gleicht. Neben den problematischen Produktionsbedingungen nehmen sich die Autor:innen auch noch die Logistik und die Industrieschifffahrt vor und zeigen auf, wie Frachtschiffe die Ökosysteme der Meere konsequent zerstören.

Nach der Lektüre von „Konzerne an die Kette!“ können vermutlich die wenigsten Leser:innen gut einschlafen. Ohne Beschönigung wird man damit konfrontiert, unter welchen Bedingungen Produkte des alltäglichen Lebens hergestellt werden und welche Folgen das für die Arbeiter:innen am Beginn der Warenketten hat. Während die Auseinandersetzung mit Arbeitsbedingungen in der Peripherie zwar selten leichte Kost ist, liegt das Gefühl von Ohnmacht, das sich beim Lesen auftut, auch am fehlenden Konnex zwischen Analyse und Forderungen, eine Leerstelle, die bei „Konzerne an die Kette!“ leider zurückbleibt.

Veronika und Sebastian Bohrn Mena liefern einen eindrücklichen Einblick in die Arbeitsbedingungen am unteren Ende globaler Produktionsnetzwerke. Mit dieser Leistung ist das Buch vor allem für Neuinteressierte sicher eine Empfehlung wert. Schonungslos werden die Folgen des globalisierten Kapitalismus aufgezeigt und die Leser:innen ungeschönt damit konfrontiert, dass vieles an unserer Lebens- und Produktionsweise für andere Ausbeutung bedeutet.

Doch gleichzeitig bleiben bei den Leser:innen durch viele Leerstellen Fragen offen. Zwar beschreiben die beiden im Abschlusskapitel die Möglichkeiten, die ein Lieferkettengesetz bringen könnte, doch dies wirkt kaum mit der schonungslosen Analyse davor verbunden. So gehen die Autor:innen in ihren drei Fallbeispielen intensiv auf die ungleiche Wertverteilung und die enormen Gewinne ein, die Großkonzerne einfahren (in der Güterkettenforschung oft mit der „Smile-Kurve“ beschrieben, die aufzeigt, dass die höchsten Gewinne an einer Ware am Anfang – Design – und am Ende – Ver-

trieb – gemacht werden), doch in den Forderungen geht es abschließend primär um einen juristischen Rahmen, der gewisse besonders problematische Produzent:innen in die Schranken weisen, aber die Machtverteilung innerhalb der globalen Warenketten nicht groß verändern würde.

Über weite Strecken bleibt offen, wie ein Lieferkettengesetz die geschilderten katastrophalen Zustände unterbinden kann. Immer wieder schreiben die Autor:innen von einem Mangel an Transparenz, den es zu beheben gelte. Gleichzeitig bleibt unklar, wie Transparenz etwas an der Situation ändern könnte. Ähnlich vage bleiben die Ausführungen darüber, wie genau besseres Monitoring und die Sanktionierung von Unternehmen, die gegen das Arbeitsrecht verstoßen, funktionieren sollten und wie sich dadurch die Produktionsbedingungen fundamental ändern würden. Das liegt aber nicht etwa daran, dass ein Lieferkettengesetz grundsätzlich zahnlos wäre, sondern daran, dass die Autor:innen auf weiter Strecke auf der deskriptiven Ebene bleiben und Erkenntnisse zu Machtverhältnissen und Akteurskonstellationen, die die (gewerkschaftsnahe) Forschung zu globalen Produktionsnetzwerken und transnationaler Organisation hervorgebracht hat, nicht in das Buch einfließen.¹ Möglichkeiten zur globalen

Kooperation werden zwar angeschnitten, aber nicht weiter vertieft.

Die größte Schwäche von „Konzerne an die Kette!“ ist daran anschließend der unklare Umgang mit Verantwortung und Solidarität. Während zunächst zwar betont wird, dass es nicht um Konsumkritik gehe und die Großkonzerne mit ihren Geschäftspraktiken zur Verantwortung gezogen werden müssen, appellieren Veronika und Sebastian Bohrn Mena schlussendlich doch an uns, dass wir uns in unserer Rolle als Konsument:innen dafür einsetzen, etwa über ein Lieferkettengesetz bessere Arbeitsbedingungen in globalen Lieferketten zu erreichen.

Ungeachtet der Forderung nach so einem Gesetz scheint hier durch, dass wir uns nicht als Arbeitende oder als Teil einer globalen Gewerkschaftsbewegung solidarisieren sollen, sondern als Käufer:innen der Endprodukte. Das führt jedoch letztlich dazu, dass man sich selbst nur als Konsument:in und damit zwangsläufig als Ausbeuter:in angesprochen fühlt und der gemeinsame Kampf gegen die Macht der Großkonzerne als das Verbindende ausgeklammert bleibt. Für globale gerechte Arbeitsbedingungen wird es aber ebendiesen gemeinsamen Kampf brauchen.

Miriam Frauenlob

¹ Beispiele hierfür wären etwa die Forschung von Mark Anner, der sich mit verschiedenen Formen von Allianzen in globalen Produktionsnetzwerken befasst (Anner, M. (2015). Worker resistance in global supply chains: Wildcat strikes, international accords and transnational

campaigns. *International Journal of Labour Research* 7 (1/2), 17) oder das aktuelle „Journal für Entwicklungspolitik“ (JEP) zum Thema „Scaling up? On the possibilities and limits of transnational labor organized in globalized production“.

Kompass im Zeitenbruch

Rezension von: Aulenbacher,
 Brigitte/Deppe, Frank/Dörre, Klaus/
 Ehlscheid, Christoph/Pickshaus, Klaus
 (Hg.) (2021). Mosaiklinke Zukunftspfade.
 Gewerkschaft – Politik – Wissenschaft.
 Münster, Verlag Westfälisches
 Dampfboot. 418 Seiten. 41,20 EUR.
 ISBN 978-3-89691-064-6.

Es sind im wahrsten Sinn existentielle Krisen, die sich gerade überschlagen. Die Rede von der „Polykrise“ oder „Permakrise“ versucht mitunter, diese einzigartige Verflechtung von Klimakatastrophen, Covid-19-Pandemie, Teuerung, Krieg u.v.m. auf den Punkt zu bringen. Doch welche gesellschaftlichen Perspektiven, die über einen verunsicherten und pessimistischen Blick in die Zukunft hinausweisen, können daraus erwachsen? Wenn – nach Bertolt Brecht – Denken etwas ist, das „auf Schwierigkeiten folgt und dem Handeln vorausgeht“, dann stellt sich nicht zuletzt die Frage: Wo versammelt sich dieses kritische Denken, wo findet der zugehörige Austausch überhaupt statt? Welche produktiven Anlässe gibt es für diesbezügliche Nachdenkpausen – gerade angesichts des hohen Tempos im aktuellen Krisengeschehen und notpragmatischer Rettungsversuche?

Der vorliegende Sammelband ist in dieser Vielfachkrise ein wichtiges Forum für Fragen nach den Perspektiven und der Transformationsfähigkeit einer Mosaiklinken. In solch einer gesellschaftlichen Kraft müssten sich – wie Hans-Jürgen Urban zuletzt rund um die Covid-19-Krise und ihre europapolitischen Auswirkungen festhielt – „unterschiedliche Organisationen, Bewe-

gungen und Persönlichkeiten unter Beibehaltung ihrer Identitäten zusammenfinden und sich auf ein sozial-ökologisches Reformprojekt verständigen“¹. Ohne diese Fähigkeit zu einer Vielfalt drohe eine Wiederholung vormaliger Krisenerfahrungen: „Wieder einmal schwächelt der neoliberale Kapitalismus, und wieder einmal fehlt eine Kraft, die die Gunst der Stunde nutzen und die Gesellschaft auf einen progressiven Pfad drängen könnte“². Vor diesem Hintergrund bietet der Sammelband „Mosaiklinke Zukunftspfade. Gewerkschaft – Wissenschaft – Politik“ reichhaltiges Material für einen produktiven Umgang mit den Widersprüchen, Gemeinsamkeiten und Lernerfahrungen, die mit der Frage nach der Allianzfähigkeit für ein derart gegenhegemoniales Projekt verbunden sind. Der unmittelbare Anlass der Publikation – die Würdigung Hans-Jürgen Urbans 60. Geburtstags – erinnert keineswegs an verunglückte Umsetzungen des Genres Festschriften. Introspektive Selbstbeweihräucherung ist darin also nicht angesagt. Vielmehr gelingt der positive Kontrast, indem Hans-Jürgen Urbans Interventionen als Gewerkschafter, politisch Engagierter und Wissenschaftler an sechs Themenstationen diskussionsfreudig aufgegriffen, kritisch gewürdigt und solidarisch weiterentwickelt werden. Die Interventionen der versammelten Autor:innenschaft (mehr als 70) lassen sich folglich selbst als lebhafter Beitrag dafür verstehen, ein mosaiklinkes Projekt voranzubringen.

¹ Urban 2020, 8.

² Ebd.

Erweiterung gewerkschaftlicher Machtressourcen

Dafür haben die Herausgeber:innen Brigitte Aulenbacher (Univ. Linz), Frank Deppe (Univ. Marburg, em.), Klaus Dörre (Univ. Jena), Christoph Ehlscheid (IG Metall) und Klaus Pickshaus (vormals IG Metall, freier Publizist) thematisch eine kluge Struktur gewählt. Sie vermag es, die politisch-intellektuellen Beweggründe des Jubilars anhand seiner zentralen Wirkungsbereiche gut einzufangen. Den Einstieg bildet eine eingehendere Auseinandersetzung damit, was die Mosaiklinke sein kann, was sie fordert und vor welchen Bewährungsproben sie künftig stehen wird (1. Zur Zukunft der Mosaiklinken). Anschließend richtet sich das Augenmerk auf die gesellschaftliche „Homepage“ von Hans-Jürgen Urban: seine Verdienste um ein erweitertes Verständnis gewerkschaftlicher Machtressourcen, deren Weiterentwicklung im Zeichen der „ökonomisch-ökologischen Zangenkrise“ (Dörre) und die Rolle der Gewerkschaften als transformative Kraft (2. Zum politischen Mandat der Gewerkschaften). Der dritte Abschnitt knüpft direkt daran an, indem er die Perspektiven demokratischen Wirtschaftens, Widersprüchlichkeiten von sog. Systemrelevanz in kapitalistischen Krisen und die Gefahr rechter Gegenbewegungen zur „Marktgesellschaft“ (Polanyi) beleuchtet (3. Transformation, Rechtspopulismus und Wirtschaftsdemokratie im 21. Jahrhundert). Der Folgeteil widmet sich wiederum einer „unverzichtbaren Institution zur Humanisierung und Demokratisierung unserer Gesellschaft“ (Urban): dem Sozialstaat. Dieser wird – mit vornehmlichem Bezug auf Deutschland – hinsichtlich seiner zuletzt pandemiebe-

dingt besonders stark geforderten Sicherungsfunktionen und seiner Rolle in einer sozial-ökologischen Wende verhandelt (4. Zur Aufgabe der sozialstaatlichen Erneuerung). Darauf folgt die vorletzte Themenstation, die den Fokus auf die zunehmenden Belastungen in der Arbeitswelt und notwendige Weiterentwicklungen im Arbeitsschutz legt. In diesem gewerkschaftlichen Kerngebiet dienen mitunter Digitalisierung und Corona-Pandemie als Brennglas für aktuelle Herausforderungen (5. Aufgaben einer Arbeitspolitik). Der Schlussteil dieses Streifzugs durch wichtige Wirkungsfelder des „belesenen Gewerkschaftsintellektuellen“ (so die Charakterisierung Hans-Jürgen Urbans durch Klaus Dörre) widmet sich seinem europapolitischen Aktionsradius. Damit erfährt nicht nur sein langjähriger Einsatz für einen sozial-ökologischen Paradigmenwechsel der EU eine kritische Würdigung. Hier bietet sich auch die Gelegenheit, das Spannungsverhältnis zwischen einem radikalisierten deutschen Exportregime und einer internationalistisch orientierten Mosaiklinke zu diskutieren (6. Aufgaben der Europapolitik).

Mosaiklinke Verständigungsarbeit

Der reichhaltige Sammelband liest sich weder zügig „in einem Stück“ noch eignet er sich als Einstiegslektüre. Dafür ist womöglich einer der vielen Zeitschriften- und Blogartikel Urbans (oder Interviews mit ihm) die bessere Wahl. Diese sind mit einem Besuch auf seiner Homepage³ auch schnell gefunden, ebenso wie ein Überblick zu seinem Schriftenverzeichnis (worauf der Sammelband verzichtet). Zugleich lädt

³ www.hans-juergen.urban.de

„Mosaiklinke Zukunftspfade“ aus der Perspektive von 2021 – also noch vor der völligen Eskalation des Ukraine-Kriegs – dazu ein, angesichts der dramatisch beschleunigten Krisen innezuhalten und über mögliche Orientierungshilfen in diesem Zeitenbruch zu reflektieren. Dafür müssen an dieser Stelle zwei Auszüge aus dem umfangreichen Diskussionsmaterial genügen.

Wenn etwa Brigitte Aulenbacher in ihrem Aufsatz zur „Mosaik-Linken“ in der Transformation des Kapitalismus“ hervorhebt, dass Letzterer eine „strukturell sorglose Gesellschaftsformation“ sei, dann gewinnt dieser Befund in der kriegsbedingt verschärften Vielfachkrise nochmals an Deutlichkeit: Die Folgen dieser Sorglosigkeit wurden in der Corona-Krise zuletzt markant als „beklatschte Systemrelevanz“⁴ auf den Begriff gebracht. Dieses Verdrängen gesellschaftlicher Reproduktionsfragen aus der ökonomischen und staatlichen Wahrnehmung zeigt sich nicht nur in der austeritätspolitischen Beschädigung, Privatisierung und (Re-)Familiarisierung von Sorgearbeit in Bereichen wie etwa Gesundheit, Pflege, Bildung oder Kinderbetreuung. Dazu kommt die Brutalität, mit der diese Sorglosigkeit das gerade auch energiepolitisch strauchelnde Europa einholt: Das verdrängte Zerstörungspotential der fossilistischen Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten zeigt sich in den katastrophalen Folgen der vertieften Klimakrise. Hinzu tritt aktuell außerdem noch die energiepolitische Kriegsführung mit Kohle, Öl und Gas, die Europa drastisch seine wirtschaftlichen und sozialen Schwachstellen vor Augen führt. Aulenbachers Plädoyer für einen mosaiklinken Zu-

kunftspfad, der „gesellschaftliche Sorgenverantwortung und Wirtschaftsdemokratie“ zusammenführt, gewinnt so nochmals an Dringlichkeit. In diesem Zusammenhang sind zum einen Urbans langjährige Arbeiten für ein erneuertes Konzept von Wirtschaftsdemokratie hochrelevant: Etwa wenn es um die gesellschaftliche Rückbindung wirtschaftspolitischer Entscheidungen, die Offensivkraft gewerkschaftlicher Verteilungspolitik in diesen zugespitzten Transformationskonflikten und Eingriffe in Verfügungsrechte fossilistischer Großkonzerne für einen Übergang zu einer „öko-sozialen Wirtschaftsdemokratie“⁵ geht. Zum anderen erinnert Aulenbachers Intervention daran, dass das mosaiklinke Projekt zwar vielfach vom Ideal einer neu begründeten Kooperationskultur zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Arbeitsbereichen sowie feldübergreifender Alltagserfahrung und Expertise getragen ist. Doch dieses sich gegenseitig ermächtigende Potential soll nicht verdecken, dass das mosaiklinke Projekt zugleich selbst von der destruktiven Kehrseite der real existierenden „sorglosen“ gesellschaftlichen Arbeitsteilung betroffen ist. Das kann sich nicht zuletzt am Gefälle in der politischen Interessensorganisation und in der Deutungshoheit über gegenhegemoniale Prioritäten zeigen. Der Umgang mit dieser „Sorglosigkeit“ fordert die Mosaiklinke umso mehr auch in ihren eigenen Reihen, wenn z.B. die niedrige Anerkennung sowie Entlohnung von Arbeit am Menschen in Sektoren wie Gesundheit und Pflege auf die höher gratifizierte Arbeit in technologieintensiven Exportsektoren trifft (samt gegensätzlicher Erfahrungswer-

⁴ Haim/Mader/Schultheiß 2021

⁵ Urban 2022

te, z.B. in der Corona-Krise). Die Forderung nach einem größeren gesellschaftlichen Einfluss auf „die Wirtschaft“ muss nach Aulenbacher vor allem deren alltäglichen (re)produktiven Grundlagen, die Rückbindung an ihre „Lebensdienlichkeit“ und den „Bruch mit allen Herrschaftsverhältnissen“ einschließen.

Orientierungshilfe in brüchigen Zeiten

An dieses Plädoyer für ein konsequentes Zusammenführen von „gesellschaftlicher Sorgeverantwortung und Wirtschaftsdemokratie“ lässt sich die Diskussion zu Urbans strategischer Intervention in die sog. Wachstumsdebatte gut anschließen: Diese beruht auf seiner Diagnose, dass kapitalistische Gegenwartsgesellschaften nicht nur als „Überfluss-“, sondern auch als „Defizitgesellschaften“⁶ zu verstehen sind. Daraus resultiert wiederum die Orientierung an einem selektiven Wachstumsbegriff: Damit rückt die Frage in den Vordergrund, welche gesellschaftlichen Bereiche in der sozial-ökologischen Transformation notwendigerweise rück- und welche gezielt ausgebaut werden müssen. Diesbezüglich teilt Ulrich Brand in seinem Beitrag „Wohlstand statt Wachstum!“ zwar die Perspektive eines notwendigen Ausbaus in „defizitären“ Bereichen wie etwa Gesundheit, Pflege, Bildung, erneuerbare Energien, öffentlicher Verkehr u.v.m. Auch überschneiden sich die beiden Sichtweisen naheliegenderweise dort, wo es um ein anderes Wohlstandsverständnis geht. Doch für künftige Auseinandersetzungen wäre es durchaus aufschlussreich, einen

„produktiven Dissens“ über die Widersprüche zu vertiefen, die aus einem derart strategisch selektiven Wachstumsverständnis erwachsen können. So hebt Brand etwa hervor, dass sich die Postwachstums-Perspektive nicht auf eine Dekarbonisierung der industriellen Wertschöpfung beschränkt. Aber wie weit reicht in diesem Zusammenhang das geteilte Verständnis für notwendige Eingriffe in gesellschaftliche Macht- und Eigentumsverhältnisse? Erweiterte Klärungsarbeiten und Konfliktfähigkeit stehen hier – auch in den Reihen einer Mosaiklinken – beispielsweise noch an, wenn es um die Kriterien für und die Entscheidungsmacht über einen – so Brand – „notwendigen Rückbau industrieller Versorgungssysteme insbesondere in den hochindustrialisierten Ländern“ geht. Damit verbunden sind nicht zuletzt die drängenden Fragen nach einer gerechten globalen Verteilung klimapolitisch beschränkter Produktionskapazitäten zwischen Nord und Süd, nach der (Über-)Nutzung noch vorhandener natürlicher Ressourcen, der Verfügungsmacht über kritische Rohstoffe der Dekarbonisierung (z.B. Lithium, Kobalt) und nach den Grenzen aktueller Rufe nach „strategisch autonomer“ Versorgungssicherheit auf einem brennenden Planeten. Wie tragfähig ist eine mosaiklinke Perspektive auf die (Post-)Wachstumsdiskussion, wenn deren globale Dimension tatsächlich konsequent berücksichtigt wird? Davon sind geradewegs auch die sozial-ökologischen Grenzen des exportistisch-merkantilistischen Wachstumsmodells Deutschlands und seiner europäischen Ableger berührt. Diese Themen bei der Suche nach Alternativen zu einer weiteren Verschärfung geökonomischer Standortrivalitäten zu

⁶ Urban 2019

vertiefen, wäre jedenfalls eine weiterführende Debatte wert.

Bruch mit der politökonomischen Erblast

Unlängst war in der deutschen „Wirtschaftswoche“ zu lesen, dass den Exportweltmeister gerade „eine Sinnkrise“⁷ plage. Angesichts der explodierenden Energiekosten wird eine „Kranker-Mann-Falle“ für „made in Germany“ befürchtet. Kann die Mosaiklinke diese Sinnkrise für einen Bruch mit alten Pfadabhängigkeiten nutzen? Hans-Jürgen Urban hebt in einem aktuellen Beitrag⁸ hervor, dass sein Plädoyer für eine „öko-soziale Wirtschaftsdemokratie“ gerade als Kontrast zu einer bloßen „grünen Modernisierung des gegenwärtigen Wachstumsmodells“ zu verstehen ist. Doch was bedeutet die neuerliche Radikalisierung der globalen „Poly-“ und „Permakrise“ für die Durchsetzungschancen eines mosaiklinken Projekts? Dafür ist der Sammelband zwar in entscheidenden Strategiefeldern eine Orientierungshilfe. Ob das Projekt einer Mosaiklinke in dieser einzigartigen Krisenkonstellation genügend Konfliktfähigkeit und ge-

genhegemoniale Strahlkraft entwickeln kann – das kann die Aufsatzsammlung freilich nicht beantworten. Über das Ob und Wie lässt sich aber anhand der darin reichlich aufgegriffenen „produktiven Provokationen“ Hans-Jürgen Urbans vortrefflich diskutieren und auch streiten.

Oliver Prausmüller

Literatur

- Haim, Daniel/Mader, Katharina/Schultheiß, Jana (2021). Beklatschte Systemrelevanz. Eine feministische Perspektive auf die kritische Infrastruktur der Daseinsvorsorge. In: Kurswechsel 4/2021, 7–17.
- Urban, Hans-Jürgen (2022). Gewerkschaftliche Strategiebildung in der ökologischen Transformation. In: WSI Mitteilungen 4/2022, 337–341.
- Urban, Hans-Jürgen (2020). Corona und der Blick auf ein anderes Europa. Die EU steht vor einer ungewissen Zukunft. In: Infobrief EU & International 3/2020, 2–8.
- Urban, Hans-Jürgen (2019). Wirtschaftsdemokratie statt kapitalistischem Wachstumszwang. Online verfügbar unter <https://awblog.at/wirtschaftsdemokratie-statt-kapitalistischem-wachstumszwang/> (abgerufen am 20.8.2022).

⁷ Wirtschaftswoche vom 26.8.2022, 3.

⁸ Urban 2022, 341.

Gewinne ohne Investitionen und ohne Innovation – der Aktionär:innenkapitalismus zerstört seine Grundlagen in der realen Wirtschaft

Gelles, David (2022). *The Man Who Broke Capitalism. How Jack Welch Gutted the Heartland and Crushed the Soul of Corporate America – and How to Undo His Legacy*. New York, Simon & Schuster. 272 Seiten. Gebundenes Buch. 28 EUR. ISBN 978-1-98-217644-0.

So wurde die Herrschaft der Aktienbesitzenden gerechtfertigt

Sowohl in den USA wie auch in Europa waren die sogenannten Nachkriegsjahrzehnte – die Jahre zwischen 1950 und 1970 – von rasch steigendem und breit gestreutem Wohlstand geprägt. Seither hat sich das Wachstum der Wirtschaft verlangsamt. Von diesem geringeren Wachstum haben vor allem die schon Reicherer profitiert. Die Ungleichheit in Einkommen und Vermögen hat zugenommen – langsam in Europa, drastisch in den USA. Dort sind heute die Einkommen annähernd so ungleich verteilt wie in Lateinamerika, das für seine großen Unterschiede zwischen Arm und Reich bekannt ist. In den Unternehmen hat sich die Kluft zwischen den reich entlohnten Vorstandsmitgliedern und den Arbeitnehmer:innen deutlich vergrößert.

Die durchschnittliche jährliche Entlohnung der Vorstandsmitglieder der großen amerikanischen Unternehmen betrug 1978 1,85 Millionen US-Dollar. Das war das 50-fache des damaligen Durchschnittseinkommens einer Arbeiterin bzw. eines Arbeiters. Vierzig Jahre später, im Jahre 2018, bezogen die Vorstandsmitglieder von US-Großunternehmen im Durchschnitt eine jährliche Entlohnung von 21,5 Millionen Dollar. Gegenüber 1978 ist das eine Steigerung um 940%, und die Vorstandsbezüge übersteigen das Durchschnittseinkommen der US-Arbeiter:innen um das 368-fache.¹

Das Wachstum der US-Wirtschaft ist in den letzten Jahren in Form von Aktienrückkäufen und Dividenden in hohem Maß Aktienbesitzer:innen zugute gekommen. Zwischen 2003 und 2012 flossen die Gewinne von Aktiengesellschaften zu 54% (!) in Aktienrückkäufe und zu 37% in Dividenden. Das ließ nur wenig übrig für Investitionen, Forschung und Entwicklung sowie Lohnsteigerungen. Wären die Gewinne anders verwendet und größtenteils an Arbeitnehmer:innen weitergegeben worden, dann hätten durchschnittliche US-Arbeiter:innen jeweils über ein Jahreseinkommen von 102.000 US-Dollar verfügen können. Ihr heutiges tatsächliches Einkommen ist aber nur halb so hoch.²

Die Privilegierung der Aktienbesitzer:innen hat die US-Industrie nicht gestärkt. Die Industrieproduktion hat 2020 lediglich 11% zum US-Nationalprodukt beigetragen (gegenüber 27% in China, 20% in Japan, 18% in Deutschland und 19%³ in der Schweiz).

Zwar sinkt mit wachsendem Wohlstand tendenziell der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung,⁴ aber wie

¹ Mishel, Lawrence/Wolfe, Julia (2019). CEO Compensation has grown 940% since 1978. Economic Policy Institute.

² William Lazonick (2014). Profits without prosperity. Harvard Business Review.

³ Daten der Weltbank 2020.

⁴ Der Industrieanteil am BNP in Öster-

das Beispiel der reichen Schweiz zeigt, ist das nicht zwingend. Ein hoher Industrieanteil ist jedenfalls maßgeblich für den internationalen Rang und Stellenwert eines Staates. Die industrielle Produktion erfolgt nämlich überwiegend im sogenannten exponierten Sektor der Volkswirtschaft, also in jenem Teil der Wirtschaft, der mehr als andere der internationalen Konkurrenz ausgesetzt ist. Die Größe, Produktivität und Konkurrenzfähigkeit einer heimischen Industrie bestimmt damit großteils den äußeren Wert einer Landeswährung und damit die Wirtschaftsmacht eines Landes.

Wie im Vereinigten Königreich, wo die Industrieproduktion nur mehr 9% des Nationalprodukts ausmacht, war der Prozess der Deindustrialisierung auch in den USA ein rascher. Das legt nahe, dass dies nicht zuletzt Folge des beiden Staaten gemeinsamen Wirtschaftsmodelles sein könnte. Diese Form der Wirtschaftspolitik (das Modell des sogenannten Shareholder Value) privilegiert Aktienbesitzer:innen vor allen anderen, die ebenfalls an der Wirtschaft beteiligt sind.

Diese Privilegierung der Aktienbesitzer:innen steht im Widerspruch zu Untersuchungen darüber, welche Faktoren tatsächlich zum Wirtschaftswachstum beitragen. Die traditionelle Nationalökonomie hat nur zwei Treiber der wirtschaftlichen Entwicklung erkennen wollen, nämlich die Arbeitskräfte auf der einen Seite und das Finanzkapital

reich war 2020 mit 17% im internationalen Vergleich immer noch relativ hoch, doch es sollte zu denken geben, dass er geringer ist als der Industrieanteil im schweizerischen BNP und dass der Anteil der Industrieproduktion am österreichischen BNP überdies rasch gesunken ist: 1980 lag er noch bei 22%.

auf der anderen. Dabei wurde aber vieles andere übersehen, das für das Wachstum der Wirtschaft sorgt. Diese zusätzlichen Treiber von wirtschaftlichem Wachstum sind unter dem Begriff „Gesamtfaktorproduktivität“ (Total Factor Productivity – TFP) zusammengefasst. Hinter dieser Bezeichnung verbirgt sich etwa der Beitrag durch die bessere Ausbildung und Qualifikation der Arbeitskräfte (Human Capital), der Beitrag durch staatliche Vorleistungen wie Infrastruktur und vor allem aber der Beitrag, den technischer Fortschritt zum Wachstum der Wirtschaft leistet.

Die Gesamtfaktorproduktivität ist in hohem Maß gesellschaftlich/politisch bestimmt. Sie trägt mehr zur Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität bei als zusätzliche Arbeitskräfte oder zusätzliches Kapital. Der Beitrag, den zusätzliches Kapital zum Wirtschaftswachstum leistet, ist mit höchstens einem Viertel relativ gering. Trotzdem wurde in der Praxis – vornehmlich in den USA – dem Kapital die führende Rolle in der Wirtschaftspolitik und auch in Unternehmen zuerkannt. Die Aktienbesitzer:innen, die das Finanzkapital bereitstellen, waren als „Prinzipale“ die allein verantwortlich Herrschenden über das Wirtschaftsgeschehen. Alle anderen und selbst die Vorstände der Unternehmen sollten sich ihnen als bloße ausführende, dienende „Agentinnen“ und „Agenten“ unterordnen.

Vieles hat dazu beigetragen, dass sich diese Ansprüche der Aktienbesitzer:innen durchgesetzt haben und dass deren Herrschaft als legitim angenommen wurde: die wachsende Ungleichheit der US-Einkommen, die unverhältnismäßig große politische Macht der Reichen, ohne deren Unterstützung US-Politiker:innen ihre Wahl-

kämpfe nicht finanzieren können, und schließlich die Tatsache, dass Pensionen und Gesundheitsversicherung in den USA weitgehend durch Aktienbesitz abgesichert sind, so dass ein großer Teil der US-Bevölkerung daran interessiert ist, dass Dividenden und Aktienkurse hoch sind und noch höher steigen. Sie stützen daher die Herrschaft der Aktienbesitzer:innen.

Diese Herrschaft musste auch ideologisch so untermauert werden, dass sie als natürlich und unabdingbar hingenommen wird. Das besorgte die Chicagoer Schule der Nationalökonomie und beispielhaft deren prominentester ideologischer Anwalt *Milton Friedman*. Er stützte sich dabei auf die Österreichische Schule der Nationalökonomie und insbesondere auf Friedrich Hayek. Dieser sah die wirtschaftliche Entwicklung als einen ergebnisoffenen evolutionären Prozess, in dem sich – wie in der biologischen Entwicklung – jene gegenüber der Konkurrenz durchsetzen können, die die ihnen jeweils zugängliche Marktnische – gleichsam eine ökologische Nische – am besten nützen. Um optimal wirksam zu sein, sollte der Wettbewerb frei und ungehindert ablaufen, ungehindert insbesondere von staatlichen und politischen Eingriffen.⁵

Als Wortführer in der neoliberalen

⁵ Die grundlegende Frage nach der Natur dieser wirtschaftlichen Konkurrenz und danach, was sie erfolgreich macht, lässt Hayek weitgehend unbeantwortet. Sind es die Unternehmen an sich? Sind es die Personen, die die Unternehmen leiten? Oder sind es die Ressourcen, welche Unternehmen/Unternehmenden zur Verfügung stehen? Oder ist es entgegen dem Glaubensbekenntnis Hayeks doch eher ein Amalgam aus Gesellschaft, Staat und Unternehmen?

Ökonomie legte Milton Friedman dies 1970 in einem richtungsweisenden Essay im Magazin der „New York Times“⁶ in quasinnormativer Weise fest. Es sei nicht Aufgabe der Unternehmer:innen, sich diese oder jene soziale Verantwortung, etwa für das Wohl der Arbeitnehmer:innen, die Interessen der Standortgemeinde oder die Sorge um die Umwelt aufzubürden. Das sei Aufgabe der Politik, die für entsprechende Regelungen und Steuern zu sorgen habe. Die Führung großer Unternehmen und die Politik seien zwei Bereiche, die voneinander getrennt bleiben sollten. Maßgeblich für die Leitung von Unternehmen seien lediglich die Interessen des „Prinzips“, also die Interessen der Aktienbesitzer:innen. Als bloßer Diener dieses „Prinzips“ habe sich das Management nach deren Wünschen zu richten, das heißt nach deren alles andere ausschließendem Wunsch nach maximalem Gewinn.⁷

Durch diese Priorisierung der Interessen von Aktienbesitzer:innen kam es zu einer Wende in der bis dahin gültigen amerikanischen Unternehmenspraxis und Unternehmenskultur.

Der Aktionär:innenkapitalismus zerstört sich selbst – Das Beispiel General Electric unter seinem Vorstand Jack Welch

Unter ihrem neuen Alleinvorstand *Jack Welch* setzte die US-Traditionsfirma General Electric (GE) die Fried-

⁶ New York Times vom 13.11.1970.

⁷ Jedes von dem Streben nach Gewinnmaximierung für Aktienbesitzende abweichende Verhalten zwingt die Wirtschaft unter die „eiserne Faust“ der Bürokratie. Damit würden die Grundlagen einer freien Gesellschaft zerstört.

man'sche Ideologie als erstes US-Großunternehmen praktisch und radikal um. Der angesehene Wirtschaftsjournalist der „New York Times“ *David Gelles* analysiert in dem hier besprochenen Buch die tatsächlichen Ergebnisse und Folgen der ausschließlich an den Interessen der Aktienbesitzer:innen ausgerichteten Unternehmensführung durch Jack Welch.

Zunächst geht der Autor auf die Geschichte der Firma ein. General Electric war vom Erfinder Thomas Edison gegründet worden und entwickelte in der Folge u.a. Generatoren, Elektromotoren, den Toaster und den Ventilator, das fluoreszierende Licht und die dieselelektrische Lokomotive. Die Firma produzierte den ersten amerikanischen Düsenantrieb, erfand verformbares Plastik und 1962 den Laser.

Als Jack Welch 1981 den Vorstand von General Electric übernahm, war die Firma höchst erfolgreich. Sie beschäftigte 400.000 Arbeitnehmer:innen, erzeugte 1% des US-Nationalproduktes und investierte 10% ihres Gewinns in Forschung und Entwicklung. Von den übrigen Gewinnen ging nur ein kleiner Teil an die Besitzer:innen der GE-Aktien; weitaus mehr erhielten die Arbeitnehmer:innen. Profitabler als General Electric waren damals lediglich neun der in Fortune 500 gelisteten größten US-Unternehmen.

Bei GE war man ob dieser Erfolge wahrscheinlich selbstzufrieden geworden. Andere Staaten – und damals vornehmlich Japan – hatten bereits die Führung in der Entwicklung vieler neuer Industrieprodukte und -zweige übernommen. Jack Welch schlug Alarm. Aber statt die US-Industrie zu sanieren und wieder an die Weltspitze zu bringen, haben er und seine Gefolgsleute diese dann ausgehöhlt und damit der

stärkeren internationalen Konkurrenz ausgeliefert.

In einer Rede kurz nach seinem Amtsantritt hatte Jack Welch sich öffentlichkeitswirksam das Ziel gesetzt, General Electric zum „weltweit konkurrenzfähigsten Unternehmen“ zu machen. Die Werkzeuge, die er dafür eingesetzt hat, waren allerdings nicht nur ungeeignet, sondern auch kontraproduktiv – ebenso wie der Maßstab, an dem die Konkurrenzfähigkeit gemessen werden sollte.

Maßstab für die Konkurrenzfähigkeit war aus Sicht des neuen GE-Vorstandes nämlich die Höhe der den Aktienbesitzer:innen (und Vorstandsmitgliedern) zufließenden Gewinne. Diese ließen sich zum einen durch die Senkung von Produktionskosten erwirtschaften und zum anderen durch Manipulation der Aktienkurse, Kauf und Verkauf von Unternehmen und eine Schwerpunktverlagerung von industrieller Produktion zu Finanzgeschäften.

Die Senkung der Produktionskosten sollte durch drei Maßnahmen erreicht werden: durch Downsizing, Outsourcing und Offshoring – also durch

- die Kündigung von Arbeitskräften nach dem starren und brutalen Schema von „Rank and Yank“; jährlich (!) sollten demnach in jedem GE-Unternehmen 10% der am wenigsten produktiven Arbeitnehmer:innen gekündigt werden;⁸
- die *Auslagerung* von Aufgaben (wie etwa Buchhaltung, Reinigungs- oder

⁸ Kritische Stimmen haben das als „Kampf gegen Loyalität“ verurteilt. In den 1930er Jahren hatten Vorstandsvorsitzende von GE sich noch damit gebrüstet, wie viele neue Arbeitsplätze sie geschaffen hatten. Jack Welch brüstete sich mit der Zahl der von ihm vernichteten Arbeitsplätze.

Wachdiensten etc.) an Subunternehmen mit schlechter bezahlten Arbeitnehmer:innen;

- die *Verlagerung* von Industrieproduktion in Niedriglohgebiete der USA oder überhaupt ins *Ausland*. Jack Welch zufolge sollte man „Industriebetriebe idealerweise auf seetüchtige Lastschiffe setzen, die dort vor Anker gehen, wo die Produktionsbedingungen die günstigsten sind“. Er zeichnet damit ein Ideal von Unternehmen, die frei sind von jeglicher Bindung an und Verantwortung für lokale Gemeinschaften oder das staatliche Gemeinwesen.

Um Aktienkurse auf hohem Niveau zu halten, muss Anleger:innen der Erwerb von im Verhältnis zu den Renditen bereits hochpreisigen Aktien durch die Hoffnung auf stetig und gleichbleibend gute Renditen schmackhaft gemacht werden. Jack Welch ist das in seiner Zeit als Vorstand von GE in der Tat gelungen. Er konnte die Aktienrenditen über alle Zyklen der US-Konjunktur hinweg konstant hoch halten.

Die Leser:innen werden wohl annehmen, dass dieser Erfolg nicht sehr wahrscheinlich und teuer erkaufte war. Denn man muss davon ausgehen, dass sich eine Rezession der gesamten US-Wirtschaft auf ein so breit aufgestelltes Unternehmen wie GE zwangsläufig negativ auswirkt, so dass man den Aktienbesitzer:innen nicht über zwanzig Jahre hinweg alle Vierteljahre und trotz Einbrüchen in der gesamten US-Wirtschaft gleichbleibend hohe Renditen ausschütten kann. Zudem sollte man vermuten, dass die Gewinne eines solch breit aufgestellten Unternehmens auf Dauer nicht stets und deutlich über dem Zuwachs der Produktivität in der gesamten US-Wirtschaft liegen können.

Wie also konnte General Electric gemäß den Schilderungen Gelles in der zwanzigjährigen Phase, in der Jack Welch das Unternehmen geleitet hat, so weit und so grundlegend von der Entwicklung der realen amerikanischen Wirtschaft abweichen? Wie konnte es sich sozusagen den Gesetzen der wirtschaftlichen Schwerkraft entziehen?

Man kann ausschließen, dass General Electric deshalb so erfolgreich war, weil es in dieser Zeit laufend neue Produkte entwickelt und damit als Innovations- und zeitweiliger Marktführer überdurchschnittliche Gewinne realisiert hätte.⁹ Unter Jack Welch hat GE im Gegenteil keine wirklichen Neuheiten entwickeln und anbieten können. Symbolisch für diese Zukunftsblindheit war die Tatsache, dass gleich nach dem Amtsantritt Jack Welchs die GE Abteilung für Strategische Planung eingespart wurde. Als das US-Paradeunternehmen RCA gekauft wurde, hat man dessen weltberühmtes Forschungs- und Entwicklungslabor in der Universitätsstadt Princeton abgestoßen. Woher, wenn nicht von neuen Produkten, kamen also die hohen, über 80 Quartale konstanten Gewinne des Unternehmens?

Sie stammen zum Teil aus dem laufenden An- und Verkauf von Unternehmen. GE hat unter Jack Welch etwa tausend (!) solche Unternehmenskäufe getätigt. Sie haben es ermöglicht, Erträge und Verluste zwischen den Unternehmen (oft nur buchwertig) zu verschieben und damit auszugleichen oder manchmal auch nur Gewinne vorzutauschen. In beträchtlichem Aus-

⁹ Nach Joseph Schumpeter entstehen Gewinne – hohe Gewinne – durch eine Quasimonopolstellung bei der Einführung neuer Produkte.

maß resultierten sie zudem aus Ankäufen eigener Aktien, wie sie später in US-Aktiengesellschaften allgemein üblich wurden.¹⁰

Vor allem aber kamen die hohen Gewinne General Electrics aus der Schwerpunktverlagerung von der Industrieproduktion hin zum Finanzsektor. Das Vehikel dafür war *GE Capital*. Dieses Unternehmen war ursprünglich gegründet worden, um den Kund:innen von GE den Erwerb von Kühlschränken und anderen elektrischen Konsumgütern zu finanzieren. Später entwickelte sich GE Capital aber zu einer Quasibank mit Tätigkeiten auch in risikoreichen Bereichen wie Hypothekarkrediten und Versicherungsunternehmen. Dort ließen sich Gewinne leichter und schneller erzielen als durch Investitionen in teure Fabriken und kostspielige Arbeitskräfte. Am Gipfel dieser Finanzialisierung von GE erwirtschaftete *GE Capital* 40% des Umsatzes und

¹⁰ Das geht zu Lasten der Unternehmen. Durch Rückkäufe eigener Aktien werden Gelder abgezogen, die sie für ihre weitere Entwicklung benötigen würden. Ein Kommentator prangert das als „eating your mother“ an. Mit Jack Welch begann die Ära massiver Aktienrückkäufe. 1980 wurden dafür in den gesamten Vereinigten Staaten 50 Milliarden US-Dollar aufgewendet. Als sich Welch 20 Jahre später von der Führung General Electrics zurückzog, waren es schon 350 Milliarden US-Dollar, die für Aktienrückkäufe aufgewendet und damit den Unternehmen entzogen wurden. Das ist wohl der schlagende Beweis dafür, dass sich die Interessen von Aktienbesitzer:innen (entgegen dem Dogma Friedmans) nicht mit den Interessen der Unternehmen decken. Aktienrückkäufe waren in den USA 1933 verboten worden. Seit einer Entscheidung im Jahre 1982 sind sie dort wieder möglich. Sie werden, wie erwähnt, reichlich genützt.

60% der Gewinne des Mutterunternehmens.

Solche Praktiken haben General Electric seinem ursprünglichen Charakter als führendes, innovatives Industrie-Musterunternehmen entfremdet. Aber genau diese Praktiken haben es Jack Welch andererseits ermöglicht, sein ehrgeiziges Ziel zu erreichen: Im Jahre 1993 war General Electric gemessen an seinem Buchwert tatsächlich zum weltweit reichsten Unternehmen aufgestiegen.¹¹

Jack Welchs Nachfolger haben dessen Kurs fortgeführt. Schlussendlich musste die Konstruktion, die aufgrund mangelnder Innovationen und unzureichender realer Investitionen völlig an Substanz verloren hatte, jedoch einstürzen. Auslöser war die US- und Weltfinanzkrise der Jahre 2007–2011. Ihren Ausgang genommen hatte diese Krise vom drastischen Einbruch des US-Hypothekenmarktes. *GE Capital* hatte gerade in diesen Markt investiert, und zwar ausgerechnet in dessen risikoreichsten Teil;¹² Präsident Obama musste General Electric mit einer Überbrückungshilfe von 139 Milliarden US-Dollar unterstützen.¹³ Später wurden Teile des Großunternehmens schrittweise abgestoßen, bis sich die Tätigkeiten schließlich auf die Herstel-

¹¹ Wartzman, Rick (2017). *The End of Loyalty: The Rise and Fall of Good Jobs in America*. United States Public Affairs, 263.

¹² Subprime Mortgages: Hypothekarkredite an zahlungsschwache Kund:innen zum Erwerb überteuerter Realitäten.

¹³ Kritisch muss festgehalten werden, dass Obama zwar den Banken geholfen hat, die Hypothekarkredite leichtfertig vergeben hatten, nicht aber jenen, die ihre Häuser verloren hatten, weil sie diese Kredite nicht hatten bezahlen können.

lung von Düsenantrieben reduziert hatten.

Symbolträchtiger Schlusspunkt war 2018 der Beschluss der New Yorker Börse, General Electric nicht mehr unter jenen Unternehmen zu listen, die in einem Durchschnittsindex für die US-Industrie zusammengefasst sind. Diese Entscheidung ist nachvollziehbar, denn 2017 waren die GE-Aktienkurse um 55% eingebrochen, während sich der Dow-Jones-Index (der an der Wallstreet gelisteten Unternehmen) um 50% erhöht hatte.

Ähnlich erging es Gelles zufolge jenen Unternehmen, die von einstigen Mitarbeiter:innen Jack Welchs geleitet worden waren. In den Jahren nach 2000 hatten fünf der 30 mächtigsten US-Unternehmen Vorstandsmitglieder die einst in prominenten Positionen bei General Electric tätig gewesen waren. Die Bestellung dieser „Wunderkinder“, die sogleich eingeleiteten radikalen Maßnahmen zur Kostensenkung und die Manipulationen, welche sie bei General Electric gelernt hatten, hatten die jeweiligen Aktienkurse zunächst steigen lassen. Mit der Zeit aber nahmen die Unternehmen unter dieser alleinigen Ausrichtung auf Kurs- und Renditengewinne Schaden.

Ein drastisches Beispiel dafür ist das US-Paradeunternehmen Boeing, das damals aufeinanderfolgend von zwei ehemaligen Mitarbeitern Jack Welchs geleitet worden war. Entsprechend der GE-Praxis setzten diese Vorstandsmitglieder vor allem auf eine Senkung der Produktionskosten. Mitarbeiter:innen wurden gekündigt. Die Eigenproduktion von Komponenten wurde vermehrt durch Zukäufe ersetzt. Um Steuern zu sparen, wurde der Firmensitz vom angestammten Seattle nach Chicago verlegt und ein Teil der Produktion von Se-

attle nach South Carolina, wo es keine Gewerkschaften gibt, die Lohnforderungen durchsetzen könnten. Um Kosten zu minimieren, traf man eine folgenschwere strategische Fehlentscheidung. Statt die in die Jahre gekommene Boeing 737 durch einen völlig neuen Flugzeugtyp zu ersetzen, hat man sie lediglich etwas modernisiert. Fatalerweise wurde dabei statt der sonst standardmäßig erforderlichen zwei Sensoren für den Flugwinkel nur einer eingebaut. Auch wurde die entsprechende Software nicht mit dem Cockpit verknüpft. Die Folge waren zwei Abstürze, bei denen alle Insass:innen ums Leben kamen. Die neue 737 musste für längere Zeit aus dem Verkehr gezogen werden. Schließlich ist der damalige Weltmarktführer Boeing hinter seinen wichtigsten Konkurrenten Airbus zurückgefallen. Kostenreduktion allein hält einen offensichtlich nicht an der Weltspitze – und bringt auch niemanden dorthin.

So weit also der Befund Gelles über das Regime des wie ein Star verehrten Managers Jack Welch und seiner Adept:innen.

Das Ende der Herrschaft der Aktienbesitzer:innen – Schein oder Wirklichkeit?

Die zunehmenden Unterschiede in den Einkommen und Vermögen, die Sorge um die damit einhergehenden gesellschaftlichen und politischen Verwerfungen, die negativen Folgen einer vorschnellen Deindustrialisierung und die Furcht vor der Zerstörung der biologischen/ökologischen Grundlagen der Gesellschaft haben weite Teile der Öffentlichkeit gegen eine ausschließlich an den Gewinnen der Aktienbesitzer:innen orientierte Unternehmens-

führung mobilisiert. Viele Unternehmen haben darauf reagiert. Alle großen Aktiengesellschaften haben inzwischen zum Beispiel eigene Abteilungen, die gesellschaftlich verantwortliches Handeln sicherstellen sollen (Corporate Social Responsibility – CSR).

Folgt man den öffentlichen Ankündigungen, so scheint die absolute Herrschaft der Aktionär:innen über die Wirtschaft heute bereits gebrochen zu sein und die Ära von Manager:innen des Typs Jack Welch beendet. Der einflussreiche amerikanische Business Roundtable, der 1997 noch erklärt hatte, dass es die oberste Pflicht des Managements sei, die Interessen der Aktionär:innen zu bedienen („The paramount duty of management [...] is to the corporation's stockholders“), hat mittlerweile radikal umgeschwenkt: 2019 forderte er die Berücksichtigung aller Stakeholder, also der Arbeitnehmer:innen, der Gemeinden und Städte, in denen das Unternehmen tätig ist, den Schutz der Umwelt etc.

Außerdem gibt es inzwischen Aktiengesellschaften, die sich nicht von den kurzfristigen Interessen der Aktienbesitzer:innen leiten lassen und die dabei überdurchschnittlich erfolgreich sind, wie etwa Unilever oder Paypal. Es gibt die Familienunternehmen; es gibt Unternehmen, deren Aktien im Besitz ihrer Mitarbeiter:innen sind; es gibt genossenschaftlich organisierte Unternehmen. Die meisten dieser alternativ aufgesetzten Unternehmen sind langlebiger und erfolgreicher als Aktiengesellschaften (oder Private Equity Fonds). Damit dürfte der Totalitätsanspruch der Aktienbesitzer:innen entkräftet sein.

Auch die Europäische Union versucht, die Ansprüche der Aktionär:in-

nen und die daraus resultierenden Auswüchse des Aktionär:innenkapitalismus einzuschränken. Das geschieht zum Beispiel durch Vorschriften, die darauf abzielen, Exzessen in der auf Aktienkurse und Renditen ausgerichteten Entlohnung der Vorstandsmitglieder einen Riegel vorzuschieben.¹⁴

Für die USA macht Gelles dazu folgende konkrete Vorschläge:

- Beteiligung der Mitarbeiter:innen am Stammkapital und den Gewinnen, Weiterbildung der Arbeitskräfte
- Arbeitnehmer:innen in den Aufsichtsrat
- eine langfristig ausgerichtete Unternehmensstrategie, Erhöhung des Mindestlohns
- Vermögenssteuern¹⁵
- verschärftes Vorgehen gegen Kartelle
- Deckelung der Entlohnung von Vorstandsvorsitzenden

Einiges davon ist in Europa schon umgesetzt worden. Das hat aber offenbar auch hier den Vormarsch des Aktionär:innenkapitalismus nicht aufhalten können. Trotz der inzwischen unverkennbaren, massiven wirtschaftlichen und sozialen Schäden, die Jack Welch und seine amerikanischen und weltweiten Nachfolger:innen und

¹⁴ Weitere einschlägige Vorkehrungen der EU: Einschränkung des Rückkaufs von Aktien; Beschränkungen des Leveraged Buy-outs, bei dem eine feindliche Übernahme von Unternehmen mit hochverzinsten Krediten finanziert wird.

¹⁵ Eine jährliche Abgabe von 2% auf Vermögen zwischen 50 Millionen US-Dollar und einer Milliarde US-Dollar sowie eine Abgabe von 5% auf Vermögen über einer Milliarde. Diese Steuer würde in den USA im Verlauf von zehn Jahren den stolzen Betrag von 3,7 Billionen (das sind 3.700 Milliarden) US-Dollar an Staatseinnahmen bedeuten.

Schüler:innen verursacht haben, trotz aller Bemühungen um eine Kehrtwende bleibt in der tatsächlichen Praxis der westlichen Wirtschaftsweise ein auf den kurzfristigen finanziellen Erfolg ausgerichtetes Modell der Unternehmensführung nach wie vor bestimmend. Dies zeigt ein markantes Beispiel aus Österreich.

Wem dient die Österreichische Post?

Die Österreichische Post wurde 2006 von einem öffentlichen Dienstleister in eine Aktiengesellschaft umgewandelt, an der der Bund nur mehr eine knappe Mehrheit von 52,7% hält. Die übrigen Aktien sind im Besitz von in- wie ausländischen (etwa britischen und amerikanischen) Aktionär:innen.

Gemäß der zweiten EU-Aktionärsrichtlinie muss die Post AG jährlich detailliert berichten,¹⁶ wie und nach welchen Kriterien ihre drei Vorstandsmitglieder entlohnt werden.

Diese Entlohnung war 2020 recht großzügig. Jeder der drei Vorstände der Österreichischen Post AG erhielt eine Vergütung von 2,4 Millionen Euro. Begründet wird das im Bericht im Wesentlichen damit, dass sie die Aktionär:innen gut bedient hatten. Das sei, dem Bericht zufolge, ihre hauptsächliche Aufgabe. Die Post AG hat nämlich, so heißt es ebenfalls in diesem Bericht, „seit dem Börsengang 2006 das Ziel, 75% der Nettoergebnisse als Dividenden auszuschütten“. Diese Dividendenauszahlungen sollten – wie bei General Electric – möglichst berechenbar, also konstant sein. Das impliziert, dass die Dividenden auch in schlechten Jah-

ren und selbst zum Nachteil des Unternehmens hoch gehalten werden müssen.

Die interne *Entlohnungs-Richtlinie der Post AG* erzwingt diese Bindung an Aktienkurse und Dividenden. Sie legt fest, dass sich die Entlohnung aus drei Elementen zusammensetzt:

- einem *fixen Teil* mit einer Entlohnung, die der durchschnittlichen Entlohnung der Vorstandsmitglieder europäischer Logistikunternehmen entspricht, sowie *zwei variablen Elementen*, die für die Berechnung des weit größeren Teils der Besoldung herangezogen werden, nämlich
- einem variablen *langfristigen Kriterium*: Es soll den langfristigen Leistungen der Vorstandsmitglieder entsprechen und „einen Gleichklang mit den Interessen der Aktionäre an einer positiven Entwicklung der Aktienkurse sicherstellen“. Gemessen wird dieser Gleichklang im Wesentlichen an der Entwicklung der Kurse und Dividenden in den vorangegangenen drei Jahren. Die Auszahlung dieses Teils der Vergütung erfolgt nach drei Jahren.
- einem variablen, auf das *Kurzfristige* ausgerichteten *Kriterium* entsprechend dem Ergebnis des vorangegangenen Jahres. Das bemisst sich im Wesentlichen am Umsatz, an den letzten Aktienkursen und Dividenden. Auf- oder abgewertet wird dieses kurzfristige Kriterium mit einem Modifikator von 50% bis 150%. Er soll Erfolg oder Misserfolg im Bereich der gesellschaftlichen Verantwortung – Social Responsibility – der Post AG messen und berücksichtigt dafür die Aspekte Kund:innenzufriedenheit, Umwelt, Soziales wie Gender-Gerechtigkeit und Diversität etc. Erstaunlicherweise misst der Multi-

¹⁶ „Vergütungsbericht für die Mitglieder des Vorstandes und des Aufsichtsrates“.

plikator aber nicht den Erfolg oder Misserfolg der Post in der Erfüllung ihres Kernauftrages einer flächendeckenden, verlässlichen und preiswerten logistischen Versorgung der österreichischen Bevölkerung. Unberücksichtigt und nicht negativ gewertet bleibt zum Beispiel die Tatsache, dass die Post AG über Subunternehmen massenhaft billige Leiharbeiter:innen beschäftigt, dass die Fluktuation unter den Arbeitnehmer:innen groß ist, dass man Postämter schließt und Briefkästen abmontiert. 2020 war der Modifikator mit 1,01 leicht positiv, hat also die an Umsatz, Dividenden und Aktienkursen bemessene Vergütung kaum verändert.

Fazit: Selbst in einem Unternehmen, das aus einem öffentlichen Versorgungsunternehmen hervorgegangen ist, selbst im sozialpartnerschaftlich geprägten Österreich und trotz der Vertretung der Arbeitnehmer:innen im Aufsichtsrat hat – wie dieses Beispiel zeigt – Stakeholder Value sich selbst hier nicht an die Stelle von Shareholder Value gesetzt. Man folgt im Wesentlichen noch immer den Interessen der Aktienbesitzer:innen.

Das steht im Gegensatz zu den Bestimmungen des *österreichischen Aktienrechts*. Entsprechend diesem Gesetz und anders als von US-Ideolog:innen behauptet, sind die Aktienbesitzer:innen *nicht* die „Prinzipale“ und damit die Eigentümer:innen des Unternehmens. Als juristische Person gehört eine Aktiengesellschaft sich selbst, so

wie ein Mensch als Person auch sich selbst und niemand anderem gehört.

Vertreten wird diese juristische Person durch den Vorstand. *Gemäß § 70* des österreichischen Aktienrechtes hat der Vorstand „unter eigener Verantwortung die Gesellschaft so zu leiten, wie das Wohl des Unternehmens unter Berücksichtigung der Interessen der Aktionäre und der Arbeitnehmer sowie des öffentlichen Interesses es erfordert“.

Bemerkenswerterweise sind diesem Text zufolge die Interessen der Arbeitnehmer:innen und das öffentliche Interesse den Interessen der Aktionär:innen gleichgestellt. Die Aktionär:innen sind demnach lediglich beschränkt haftende Investor:innen. Ihre Hauptversammlung dient (dem Gesetz entsprechend) der „Vertretung ihrer – eng definierten – Interessen“ und nicht der Gängelung¹⁷ der Vorstandsmitglieder.

Thomas Nowotny

¹⁷ Der Nobelpreisträger Joseph Stiglitz hat in einleuchtender Weise erklärt, dass Aktienbesitzer:innen nicht qualifiziert sind, ein Unternehmen zu leiten. Aktien werden oft nur kurzfristig gehalten, und die Aktien an einem Unternehmen, die eine Aktionärin, ein Aktionär besitzt, sind oft nur Teil eines breiteren Portfolios bestehend aus noch vielen weiteren Aktien. Banken, die ein Unternehmen statt über Aktien über Kredite finanzieren, haben zumeist einen tieferen Einblick in dessen Geschäftstätigkeit und sind daher auch in ihrer beschränkten Rolle als Geldgeber wirtschaftsnäher als Aktionär:innen.

Michael Wagner-Pinter 1948–2022

Am 14. Juni dieses Jahres ist Michael Wagner-Pinter im 74. Lebensjahr verstorben.

An der Universität Wien studierte er ab 1968 Volkswirtschaftslehre und promovierte 1974 mit einer Arbeit über ökonomische Modelltheorie, 1979 erfolgte die Habilitation. 1993 wurde ihm von der Universität Wien der Titel eines a.o. Professors verliehen. Seine berufliche Laufbahn als Ökonom begann Michael Wagner-Pinter als Assistent am Institut für Höhere Studien. Es folgten eine Stelle als Leiter der Abteilung Ökonomie an der Verwaltungsakademie des Bundes, mehrfach Professuren und Forschungsaufenthalte an Universitäten in Deutschland, England und USA. 1986 gründete er die Synthesis Forschung Gesellschaft mbH und wurde damit selbständig tätiger wissenschaftlicher Unternehmer.

Michael Wagner-Pinters wissenschaftliche Schwerpunkte waren vielfältig. Von der ökonomischen Theorie und Methodologie her kommend, widmete er sich zunächst der Wirtschaftsgeschichte und später zunehmend der empirischen Arbeitsmarkt- und Verteilungsforschung. Auf diesem Gebiet entwickelte Synthesis Methoden zur Bearbeitung großer Massen von Individualdaten, vor allem der Sozialversicherung und des AMS. Damit konnten neue Einblicke in die Vielfalt der Beschäftigungsformen und in die Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt gewonnen werden. Auf diesem Gebiet ergab sich eine langfristige Kooperation mit der Arbeiterkammer. Michael Wagner-Pinter hat damit der Arbeitsmarktforschung weiterwirkende neue Impulse gegeben, er war Prototyp eines innovativen und engagierten Wissenschaftlers.

Günther Chaloupek, Michael Steiner

Artikel und Rezensionen in *Wirtschaft und Gesellschaft*

Wagner, Michael (1976). Multiplikator, Relation und Wirkungskoeffizient. Zur Analyse expansiver Ausgabenpolitik in Keynes' „Allgemeiner Theorie“. *Wirtschaft und Gesellschaft* 2 (3), 63–82.

Wagner, Michael (1978). Einkommenschancen im Lebenszyklus. *Wirtschaft und Gesellschaft* 4 (4), S. 393–414.

Wagner, Michael (1981). Angebotsorientierte Fiskalpolitik. *Wirtschaft und Gesellschaft* 7 (3), S. 249–288.

Christl, Josef/Wagner, Michael (1982). Die Stellung der Frau in der österreichischen Lohn- und Gehaltspyramide. *Wirtschaft und Gesellschaft* 8 (1), S. 79–98.

Pichelmann, Karl/Wagner, Michael (1984). Die Struktur steigender Arbeitslosigkeit in Österreich. *Wirtschaft und Gesellschaft* 10 (2), S. 189–220.

Fischer, Georg/Wagner, Michael (1985). Gestaffelte Einkommenstransfers. Die Verteilungswirkungen der österreichischen Arbeitslosenversicherung. *Wirtschaft und Gesellschaft* 11 (2), S. 231–242.

Wagner, Michael (1982). Rezension von: Österreichische Bankenpolitik in der Zeit der großen Wende 1913-1923: Am Beispiel der Creditanstalt für Handel und Gewerbe (März, Eduard). *Wirtschaft und Gesellschaft* 8 (1), S. 113–115.

Ausgewählte andere Publikationen

Wagner, Michael (1979). *Ökonomische Modelltheorie*. Frankfurt am Main, Campus-Verlag.

Wagner, Michael (1981). *Umverteilung und Lohnstruktur*. Frankfurt am Main, Campus-Verlag.

Wagner, Michael/Tomanek, Peter (1983). *Bankiers und Beamte: Hundert Jahre Österreichische Postsparkasse*. Wien, Eigenverlag der Postsparkasse.

Chaloupek, Günther/Eigner, Peter/Wagner, Michael (Hg.) (1991). *Wien Wirtschafts-
geschichte 1740–1938*. 2 Bände. Wien, Jugend und Volk.

„Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft“ Die Working Paper-Reihe der AK Wien

sind unregelmäßig erscheinende Hefte, in denen aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik behandelt werden. Sie sollen in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Ab Heft 80 sind die Beiträge auch als pdf-Datei zum Herunterladen im Internet

<http://w.ak.at/mwug>

- | | | |
|-----|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 237 | Sophie Achleitner u.a. | Budgetanalyse 2023-2026: soziale Handschrift gefragt; November 2022 |
| 236 | Thomas Neier u.a. | Sozial-ökologische Arbeitsmarktpolitik, Fördermaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich; Oktober 2022 |
| 235 | Christian Bellak u.a. | Hat die ökonomische Macht von Unternehmen in Österreich zugenommen?; Oktober 2022 |
| 234 | Georg Feigl u.a. | AK-Wohlstandsbericht 2022, Oktober 2022 |
| 233 | Bettina Stadler | Lage und Wirkung der Mitbestimmung in österreichischen Unternehmen. Ergebnisse des European Company Survey 2019, Mai 2022 |
| 232 | Peter Bräumann u.a. | Share Deals in der Grunderwerbsteuer, April 2022 |
| 231 | Bernhard Zeiliger | Die Wirkmächtigkeit des Europäischen Semesters und ihre Auswirkung auf die Interessensvertretung durch Arbeitnehmer:innenverbände, November 2021 |
| 230 | Judith Kohlenberger u.a. | Essential, yet Invisible: Working Conditions of Amazon Delivery Workers during COVID-19 and beyond, November 2021 |
| 229 | Georg Feigl u.a. | Budget 2022: Unausgewogene Steuerreform, erkennbarer Klimaschwerpunkt, Mittel für Armutsbekämpfung, Pflege und Bildung fehlen, November 2021 |
| 228 | Judith Kohlenberger u.a. | Systemrelevant, aber unsichtbar: Arbeitsbedingungen migrantischer und geflüchteter Amazon-Zusteller*innen während der COVID-19-Pandemie, Oktober 2021 |
| 227 | Johanna Neuhauser u.a. | Als ich diese Halle betreten habe, war ich wieder im Irak; Oktober 2021 |
| 226 | Jana Schultheiß u.a. | AK-Wohlstandsbericht 2021, Oktober 2021 |
| 225 | Tamara Premrov u.a. | Arbeit für alle? Kosten und Verteilungswirkung einer Jobgarantie für Langzeitbeschäftigungslose in Österreich, Juli 2021 |
| 224 | Joachim Englisch u. a. | Implementing an International Effective Minimum Tax in the EU |
| 223 | Bernd Liedl u.a. | Einstellungen zum Sozialstaat im Verlauf der COVID-19-Pandemie; Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung |
| 222 | Nadia Steiber u.a. | Die Erwerbssituation und subjektive finanzielle Lage privater Haushalte im Verlauf der Pandemie; Ergebnisse der AKCOVID Panel-Befragung |
| 220 | David Mayer u.a. | Die österreichische Schule der Nationalökonomie als politische Strömung |
| 219 | Alexander Schnabl u.a. | CO2-relevante Besteuerung und Abgabenleistung der Sektoren in Österreich; |
| 217 | Verena Madner u.a. | Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für Maßnahmen zur Steigerung von Versorgungssicherheit und Resilienz |

