

DIE EUROPÄISCHE MINDESTLOHN-RICHTLINIE PARADIGMENWECHSEL FÜR EIN SOZIALES EUROPA

Mit der Verabschiedung der „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ durch den Rat der EU am 4. Oktober 2022 wurde Geschichte geschrieben. Zum ersten Mal überhaupt wurde eine EU-Rechtsvorschrift mit dem expliziten Ziel erlassen, angemessene Mindestlöhne zu garantieren und nationale Tarifvertragssysteme zu stärken. Die Mindestlohn-Richtlinie gehört daher zu den wichtigsten arbeits- und sozialpolitischen Maßnahmen, die bislang auf europäischer Ebene verabschiedet wurden.

Von
Torsten Müller
und Thorsten Schulten

Zielsetzung der Europäischen Mindestlohn-Richtlinie

Das explizite Ziel der Mindestlohn-Richtlinie¹ 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 dadurch Lohnungleichheit sowie Erwerbsarmut zu bekämpfen. Bemerkenswert ist an dieser Zielsetzung insbesondere das Bekenntnis zur Förderung von Tarifverhandlungen. Damit wird der ursprünglich sehr enge Fokus der Gesetzesinitiative auf gesetzliche Mindestlöhne um eine starke tarifpolitische Komponente erweitert.

**Bekämpfung
von Lohn-
ungleichheit
und Erwerbs-
armut als
zentrale Ziele.**

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 Mitgliedstaaten bei der Festsetzung gesetzlicher Mindestlöhne berücksichtigen 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 Mitgliedstaaten können jedoch frei ent-

scheiden, welches relative Gewicht sie den einzelnen Kriterien beimessen.

Doppelte Angemessenheitsschwelle

Die wichtigste Bestimmung für die Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne findet sich jedoch in Artikel 5(4). Dieser besagt, dass sich die Mitgliedstaaten bei der Beurteilung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne von indikativen Referenzwerten leiten lassen sollen und dabei zu diesem Zweck international übliche Referenzwerte wie 60 Prozent des Brutto-Medianlohns und 50 Prozent des Brutto-Durchschnittslohns verwenden können. Damit legt die Richtlinie de facto eine doppelte „Angemessenheitsschwelle“ fest. Diese ist zwar nicht rechtsverbindlich, formuliert aber einen starken normativen Maßstab für die Festlegung von Mindestlöhnen auf nationaler Ebene, dem sich die Mitgliedstaaten nur schwer entziehen können.

In der Praxis beeinflusst die doppelte Angemessenheitsschwelle bereits heute in einigen Ländern die Diskussion über die Höhe des gesetzlichen Mindestlohns. In Deutschland, zum Beispiel, wurde die am 1. Oktober 2022 erfolgte Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro pro Stunde auch damit begründet, dass sich hierdurch der Mindestlohn deutlich einem Niveau von 60 Prozent des nationalen Medianlohns annähert. In Irland hat die Regierung angekündigt,

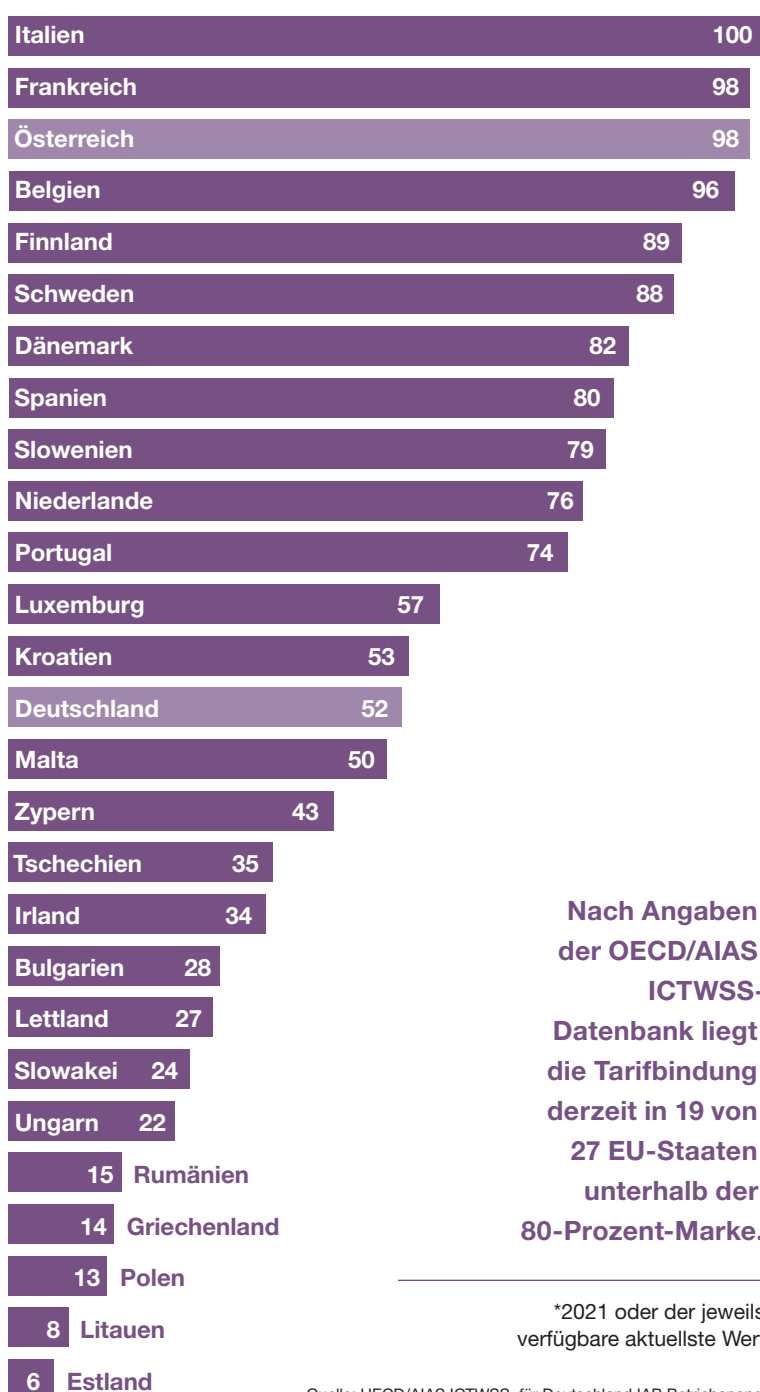
Die Europäische Mindestlohn-Richtlinie: Paradigmenwechsel für ein soziales Europa

in den nächsten vier Jahren den Mindestlohn schrittweise auf ein Living-Wage-Niveau anzuheben, das 60 Prozent des irischen Medianlohns² entspricht. In Belgien verkündete der Arbeitsminister, dass der belgische Min-

destlohn³ nicht den europäischen Normen entspreche und, um die Zielmarke von 60 Prozent des Medianlohns zu erreichen, nun auf 12 Euro pro Stunde angehoben werden müsse. In den Niederlanden⁴ forderte der Gewerkschaftsbund FNV die Regierung auf, den Mindestlohn auf 14 Euro pro Stunde zu erhöhen, um die Vorgaben der europäischen Mindestlohn-Richtlinie zu erfüllen. Würden alle EU-Mitgliedsstaaten ihre gesetzlichen Mindestlöhne entsprechend der doppelten Angemessenheitsschwelle anheben, so könnten nach Berechnungen der Europäischen Kommission⁵ EU-weit bis zu 25 Millionen Beschäftigte hiervon profitieren.

Tarifbindung 2021*

in % der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen



Nach Angaben der OECD/AIAS ICTWSS-Datenbank liegt die Tarifbindung derzeit in 19 von 27 EU-Staaten unterhalb der 80-Prozent-Marke.

*2021 oder der jeweils verfügbare aktuellste Wert

Quelle: UECD/AIAS ICTWSS, für Deutschland IAB Betriebspanel

Stärkung der Tarifbindung

Im Hinblick auf die Stärkung von Tarifverhandlungen wird in der Richtlinie (Artikel 4.2) ein Referenzwert für eine angemessene Tarifbindung festgelegt. Danach werden alle Mitgliedsstaaten, in denen weniger als 80 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden sind, verpflichtet, Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen zu ergreifen und diese in konkreten Aktionsplänen mit klaren Zeitplänen niederzulegen. Die Pläne sind in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu entwickeln, regelmäßig zu überprüfen und mindestens alle fünf Jahre zu aktualisieren.

Nach Angaben der OECD/AIAS ICTWSS-Datenbank⁶ liegt die Tarifbindung derzeit in 19 von 27 EU-Staaten unterhalb der 80-Prozent-Marke. Mit der Implementierung der Mindestlohn-Richtlinie in nationales Recht ist daher die große Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten gefordert, konkrete Maßnahmen zur Stärkung der Tarifbindung zu ergreifen. Die Richtlinie nennt hier u.a. die Förderung von Tarifverhandlungen auf Branchenebene, die stärkere Ahndung von gewerkschaftsfeindlichem Verhalten (sog.

Doppelte Angemessenheitsschwelle von 60 % des Median- und 50 % des Durchschnittslohns für gesetzliche Mindestlöhne.

„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 davon ab, ob relevante politische Akteur:innen in der Lage sind, entsprechend geeignete Maßnahmen durchzusetzen. Mit dem in der Mindestlohn-Richtlinie vorgesehenen europäischen Monitoring-Prozess und den damit einhergehenden permanenten Vergleichen zwischen den EU-Staaten wird die Position derjenigen nationalen Akteur:innen unterstützt, die für eine Stärkung der Tarifvertragssysteme eintreten. Je mehr Länder gute Praktiken zur Förderung der Tarifbindung entwickeln, desto größer wird der politische Druck auf die verbleibenden Länder mit niedriger Tarifbindung.

Auswirkungen für tarifvertragliche Mindestlohnregime

Obwohl die Regeln und Kriterien für angemessene Mindestlöhne ausschließlich für Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen gelten, könnten sie durchaus auch die Mindestlohnregime, die bislang ausschließlich auf tarifvertraglichen Regelungen basieren, beeinflussen. 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 Regierung⁷ nunmehr beschlossen, zum 1. Jänner 2023 einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn einzu-

führen, der annähernd bei 60 Prozent des Medianlohns liegen soll.

Auch in Italien wird bereits seit einigen Jahren intensiv über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns diskutiert. Zwar ist die Tarifbindung in Italien formal sehr hoch, zugleich gibt es jedoch relevante Bereiche insbesondere in der informellen Ökonomie, die de facto durch die Tarifverträge nicht erfasst werden. Außerdem ist das tarifvertragliche Mindestlohnniveau in vielen Branchen sehr niedrig. Vor diesem Hintergrund hat die Mindestlohn-Richtlinie die Debatte über einen gesetzlichen Mindestlohn noch einmal forciert.

Anders sieht es hingegen in den skandinavischen Ländern Dänemark und Schweden aus, wo eine hohe Tarifbindung mit hohen tarifvertraglichen Mindestlöhnen von 70 Prozent des Medianlohns (und darüber hinaus) einhergeht. Der Anteil der Beschäftigten in Schweden,⁸ die zu tarifvertraglichen Mindestlöhnen unterhalb von 60 Prozent des Medianlohns arbeiten, ist demgegenüber mit weniger als einem Prozent verschwindend gering. Während der Einfluss der europäischen Mindestlohn-Richtlinie auf das Niveau der tarifvertraglichen Mindestlöhne in Dänemark und Schweden daher eher gering sein dürfte, könnte er in Zypern und Italien durchaus an Bedeutung gewinnen, indem die doppelte Angemessenheitsschwelle auch als Referenzwert für eine allgemeine Untergrenze bei tarifvertraglichen Mindestlöhnen oder gar die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns dient.

Mögliche Auswirkungen auf Österreich

Ähnliches gilt für Österreich, wo die umfassende Tarifbindung zwar eine nahezu flächendeckende sektorale Mindestlohnsicherung garantiert. Trotzdem bewegen sich

EU-weit könnten bis zu 25 Mio. Beschäftigte profitieren.

Die Europäische Mindestlohn-Richtlinie: Paradigmenwechsel für ein soziales Europa

**Kriterium von
80% Tarif-
bindung als
impliziter Aufruf
zur Stärkung
und Schaffung
sektoraler
Tarifsysteme.**

in einer Reihe von Branchen – insbesondere im privaten Dienstleistungssektor – die kollektivvertraglich festgelegten Mindestlöhne auf einem eher niedrigen Niveau. Vor diesem Hintergrund haben die österreichischen Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten immer wieder einen bestimmten Mindestlohnbetrag gefordert, der in den Kollektivverhandlungen auf sektoraler Ebene durchgesetzt werden sollte.

Im Vorfeld der Herbstlohnrunde 2022 haben die österreichischen Gewerkschaften⁹ die Forderung nach einem kollektivvertraglichen Mindestlohn von monatlich 2.000 Euro brutto erhoben. 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 Mindestlohn-Richtlinie könnte einer solchen Forderung der Gewerkschaften nun zusätzlich Nachdruck verliehen werden. Zwar ist die in der Richtlinie formulierte doppelte Angemessenheitsschwelle rechtlich nicht bindend. Sie könnte aber auch für die österreichische Diskussion eine neue normative Orientierungsmarke für die Mindestlohnpolitik werden. Legt man die in der Richtlinie empfohlenen Schwellenwerte zugrunde, so lag ein angemessener Mindestlohn in Österreich im Jahr 2021 bereits bei 1.954 Euro. Die Forderung der österreichischen Gewerkschaften nach einem kollektivvertraglichen Mindestlohn von 2.000 Euro bewegt sich damit im Rahmen dessen, was in der Mindestlohn-Richtlinie als ein angemessenes Mindestlohnniveau angesehen wird.

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

	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
2021	1.954	1.954

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

Paradigmenwechsel für ein soziales Europa

Die Mindestlohn-Richtlinie markiert einen Paradigmenwechsel in der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik. Über Jahrzehnte hinweg wurde die europäische Einigung von einer neoliberalen Politik der Liberalisierung dominiert. Noch vor zehn Jahren empfahl die Europäische Kommission im Kontext der großen Krise Anfang der 2010er-Jahre die Senkung von Mindestlöhnen, die Dezentralisierung von Tarifverhandlungen¹⁰ und die Verringerung der Tarifbindung sowie die allgemeine Schwächung des gewerkschaftlichen Einflusses auf die Lohnentwicklung als „beschäftigungsfreundliche Reformen“.

Im Vergleich dazu liest sich die Mindestlohn-Richtlinie wie ein komplettes Gegenprogramm. Angemessene Mindestlöhne

Die Europäische Mindestlohn-Richtlinie: Paradigmenwechsel für ein soziales Europa

Die europäische Mindestlohn-Richtlinie könnte perspektivisch auch Einfluss auf die Lohnpolitik in Österreich nehmen.

und umfassende Tarifverhandlungen werden nicht mehr als Hindernis für Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum gesehen, sondern als zentrale institutionelle Voraussetzung für eine nachhaltige und inklusive Wirtschaftsentwicklung. Sie sind nicht mehr Teil des Problems, sondern Teil der Lösung.

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 „Game-Changer“ 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) Mindestlohniveaus abzielen, sondern vor allem auch an den festgelegten Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen und der damit verbundenen Stärkung der institutionellen Macht der Gewerkschaften.

Die konkrete Bedeutung der Mindestlohn-Richtlinie entscheidet sich mit ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene.

Die konkrete Bedeutung der Mindestlohn-Richtlinie entscheidet sich schließlich mit ihrer Umsetzung auf nationaler Ebene. Wie auch beim Prozess der Verabschiedung der Richtlinie, gibt es auch bei deren Umsetzung auf nationaler Ebene erhebliche Widerstände. Am 18. Jänner 2023 hat zum Beispiel die dänische Regierung beim Europäischen Gerichtshof eine Klage gegen das Europäi-

sche Parlament und den Rat erhoben, um die Nichtigkeitsklärung der Mindestlohn-Richtlinie zu erreichen. Zum jetzigen Zeitpunkt lässt sich nicht genau sagen, wann mit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs zu rechnen ist. Die Verpflichtung zur Umsetzung der Richtlinie bleibt jedoch von der Klage unberührt und muss bis Oktober 2024 erfolgen. Dabei definiert die Richtlinie keine rechtlich verbindlichen Standards, sondern schafft einen wichtigen politischen Referenzrahmen, der auf nationaler Ebene diejenigen 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.

Torsten Müller, Senior Researcher zum Thema Tarifpolitik und Gewerkschaften in Europa am Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) in Brüssel. tmueller@etui.org

Thorsten Schulten, Leiter des Tarifarchivs des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf und Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. thorsten-schulten@boeckler.de

Dieser Beitrag beruht auf dem Artikel:

Müller, T. und Schulten, T. (2022): Die europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 48. Jahrgang (2022), Heft 3, 335–365.¹¹

1 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2041>, abgerufen am 22.2.2023.

2 <https://www.gov.ie/en/press-release/8556d-tanaiste-outlines-proposal-to-bring-in-living-wage-for-all/>, abgerufen am 22.2.2023.

3 <https://www.brusselstimes.com/236574/belgian-minimum-wage-does-not-meet-new-european-standards>, abgerufen am 22.2.2023.

4 <https://www.fnv.nl/nieuwsbericht/algemeen-nieuws/2022/06/nederland-moet-minimumloon-nu-in-1-keer-verhogen-n>, abgerufen am 22.2.2023.

5 <https://illej.unibo.it/article/view/13368/12951>, abgerufen am 22.2.2023.

6 <https://www.oecd.org/employment/ictwss-database.htm>, abgerufen am 22.2.2023.

7 <https://cyprus-mail.com/2022/08/31/minimum-wage-last-attempt-to-find-common-ground/>, abgerufen am 22.2.2023.

8 https://www.mi.se/app/uploads/Minimum_wages_eng.pdf, abgerufen am 22.2.2023.

9 <https://www.oegb.at/themen/soziale-gerechtigkeit/steuern-und-konjunktur/2-000-euro-mindestlohn-und-gehalt>, abgerufen am 22.2.2023.

10 <https://awblog.at/europaweite-staerkung-der-kollektivvertragssysteme-gefragt/>, abgerufen am 22.2.2023.

11 <https://journals.akwien.at/wug/issue/view/9/11>, abgerufen am 22.2.2023.



BESTELLEN!

Unter
<https://wien.arbeiterkammer.at/Newsletter.html>

können Sie den EU-Infobrief
kostenlos bestellen.

infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene. Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.