

Georg Adam

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

(AK Wien Projekt 2020-2022)

FORBA Fachgespräch zur Arbeitsforschung am 15. September 2022

WWW.FORBA.AT

Was sind Mindestlöhne? Was ist ihre Funktion?

- Mindestlöhne setzen Lohnuntergrenzen verbindlich fest. Dies kann durch Gesetz oder Kollektivvertrag erfolgen.
- EU-27: 21 Länder haben gesetzliche Regelung, 6 regeln Mindestlöhne per KV
- Funktion von Mindestlöhnen
 - Soziale: Living wages, Verhinderung von Erwerbsarmut, Herstellung von Lohngleichheit
 - Ökonomische: fairer Wettbewerb etc.
 - Politische: sozialer Ausgleich, soziale Befriedung

FORBA

Warum ist das Thema Mindestlohn aktuell relevant?

- EU-Kommission: Vorschlag für eine „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ vom 28. Oktober 2020 und Bearbeitung dieses Vorschlags durch höchste EU-Gremien bis Sommer 2022 → Bezugspunkt „angemessene Mindestlöhne“ und Verknüpfung mit Stärkung der nationalen KV-Systeme!!
- COVID-19-Pandemie: Debatte über adäquate Bezahlung von „Systemerhalter*innen“
- Österreich: Anstoß der Mindestlohndebatte durch Kanzler Kern 2017
- Österreich: Notwendigkeit für Regierung und Sozialpartner, zur europäischen Mindestlohninitiative Stellung zu beziehen

3

FORBA

Ziel und Zweck der Untersuchung

- Herausarbeiten der unterschiedlichen Arten von Mindestlohnregimen und Modi der Mindestlohnsetzung
- Analyse des Zusammenhangs zwischen gesetzlichen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen (Governance-Konzept): Funktion der Mindestlohnsetzung für die Governance der Lohnpolitik
- Analyse des Zusammenhangs zwischen Art der Mindestlohnsetzung / Mindestlohnpolitik und gewerkschaftlicher Macht (Machtressourcenansatz): Mindestlohn als institutionelle Machtressource für Gewerkschaften?

4

Vorgehen und Methode der Untersuchung

➤ Literaturstudium:

- Art und Weise der Mindestlohnsetzung in der EU
- Regeln zur Anpassung von Mindestlöhnen in der EU
- Vergleich der absoluten und relativen Mindestlohnhöhen
- Frage der Angemessenheit von Mindestlöhnen zur Vermeidung von Armut trotz Arbeit
- Zusammenhang zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen
- Funktion der Mindestlöhne in der Lohnpolitik
- Mindestlohnsetzung als Machtressource für Gewerkschaften

➤ Theoretisch-konzeptioneller Zugang:

- Governance-Konzept
- Machtressourcentheorie

➤ Länderauswahl:

- Belgien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, Ungarn

Theoretisch-konzeptioneller Zugang (1)

– Governance-Konzept (in einem eher organisationssoziologisch verstandenen Sinn)

- Terminus, 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.“
- Konzept der Governance trägt 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 „umfasst (...) nicht nur die Akteure kollektiven Handelns, sondern auch die dieses Handeln ermöglichenden rechtlich-institutionellen Grundlagen.“

Theoretisch-konzeptioneller Zugang (2)

– Machtressourcen-Ansatz

Potentielle Ressourcen für Gewerkschaften:

- Strukturelle Macht: resultiert aus Stellung der abhängig Beschäftigten im ökonomischen Kapitalverwertungsprozess
- Organisationsmacht: Gewerkschaften als kollektive Akteure
- Gesellschaftliche Macht: Kooperation / Interaktion mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren
- **Institutionelle Macht:** „sekundäre“ Form der Macht; Institutionalisierung der Einflussnahme der Gewerkschaften; verweist auf staatlich garantierte Unterstützung wie etwa
 - Tarifautonomie
 - Koalitionsrecht
 - Kollektivvertragsrecht
 - Allgemeinverbindlichkeitsregeln und Außenseiterwirkung
 - Streikrecht
 - Betriebsräte etc.

Schmalz und Dörre 2014; Mesch 2015

7

Klassifikation: Universelle und sektorale ML-Regime in der EU + UK

Regelungsinstrument / Reichweite	Gesetz (mit allfälligen vorgelagerten zwei-/ dreiseitigen Vereinbarungen und / oder Konsultationen)	Kollektivvertrag
universelle Mindestlohnsetzung (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)
branchenweise / sektorale Mindestlohnsetzung (Mindestlöhne für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen)	Zypern	Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden

Eurofound 2021; Schulten und Müller 2020

8

Regeln zur Anpassung von gesetzlichen Mindestlöhnen: vier idealtypische Modelle

- Indexierung: quasi-automatische Anpassung auf Basis von ökonomischen Kennziffern (DE, FR, LU, MT, NL)
- Verhandlung: Gewerkschaften und AG-Verbände verhandeln ML-Anpassung, Staat setzt Ergebnis mit dem gesetzlichen ML um (BE, BG, DE, EE, PL, SK)
- Konsultation: Gewerkschaften und AG-Verbände werden bei der ML-Setzung durch den Staat beratend beigezogen („Low Pay Commission“ in UK) (ES, FR, HR, LT, LV, PT)
- Unilaterale Entscheidung (CZ, EL, HU, IE, RO)

Schulten 2014

9

Ausmaß der Einbindung der Sozialpartner in ML-Setzung in neun EU-Ländern

Land	Involvierung der SP in Mindestlohn-Setzung	Dominantes Modell der Mindestlohn-Anpassung
Belgien (Sozialpartnerschaft)	stark	Indexierung + Verhandlung
Niederlande (Sozialpartnerschaft)	mittel	Indexierung (anhand der Tariflöhne)
Deutschland (organisierter Korporatismus)	stark	Verhandlung + Quasiindexierung
Frankreich (staatszentrierte Governance)	mittel	Indexierung + substantielle Konsultation
Portugal (staatszentrierte Governance)	mittel	substantielle Konsultation
Spanien (staatszentrierte Governance)	mittel / schwach	unilaterale Entscheidung + freiwillige, substantielle Konsultation
Ungarn (unternehmenszentrierte Governance)	mittel / schwach	unilaterale Entscheidung + formale Konsultation
Griechenland (voluntaristische Governance)	schwach	unilaterale Entscheidung + eingeschränkte, formale Konsultation
Polen (marktorientierte Governance)	schwach	unilaterale Entscheidung + eingeschränkte, formale Konsultation

Eurofound 2018; eigene FORBA-Erhebungen

10

Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Kollektivvertragspolitik (I)

- Hängen von Art der ML-Festsetzung, der Stärke der SP, der Reichweite und Qualität der KV-Systeme und der Beschaffenheit der Institutionen der Lohnfindung ab.
- Süd-Osteuropa + Baltikum: Schwache SP, Fragmentierung der KV-Systeme, Dominanz von Unternehmens-KV, geringe KV-Deckungsquote, großer Niedriglohnssektor. Gesetzlicher ML nur bedingt eine Referenzgröße für gesamte Lohnstruktur („isolierter Mindestlohn“ mit Ankerfunktion), meist aber eine effektive Begrenzung der Löhne nach unten.
- Mittel/Westeuropa: meist hochentwickelte KV-Strukturen mit mittlerer/hocher KV-Deckungsquote; geschwächte, aber immer noch handlungsfähige SP. Hier wirkt der ML v.a. auf die Beschäftigten des Niedriglohnssektors („distanzierte Koexistenz“, bei höheren ML auch „direkte Interaktion“).
- „Krisenländer“: Zerschlagung funktionierender KV-Strukturen und ML-Regime durch Troika und nationale Regierungen; Erosion der KV-Systeme. Hier kam dem ML eine neue Funktion in der Arbeitsmarktsteuerung zu. Oftmals klientelistische ML-Politik (parteilich motivierte Erhöhungen) bei gleichzeitiger Ausschaltung der SP (unilaterale Lohnsetzung).

Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Kollektivvertragspolitik (II)

- Positiver Welleneffekt durch ML nach oben: findet statt, wenn KV-Systeme umfassend sind (ganze Branchen abdecken) und Lohndifferenziale kollektivvertraglich klar definiert sind (Lohnstruktur differenziert nach Berufsgruppen, Qualifikation, Dienstjahren etc.)
- Bei Schwächung der Branchen-KV und der Gewerkschaften: Möglichkeit der Sogwirkung des ML nach unten (Ausreizen des Potenzials der Lohnkostensenkung durch AG im Niedriglohnssektor: NL und UK Handel).
- Höhe des ML entscheidend: sollte über der Niedriglohnschwelle liegen, um nicht nur Effekte für die Lohnverteilung innerhalb des Niedriglohnssektors zu haben, sondern auch Welleneffekte nach oben.

FORBA

Die ML-Setzung als (potentielle) Machtressource für die Gewerkschaften

- Ein gesetzlicher ML stellt die Tarifautonomie grundsätzlich in Frage. Maßnahmen zur Stärkung des KV-Systems und der SP notwendig, um Tarifautonomie und autonom handelnde SP zu stützen (siehe europäische ML-Initiative)
- Bei geringer KV-Deckungsrate sind gesetzliche ML das derzeit effektivste Instrument der Begrenzung der Löhne nach unten. Einbindung der Gewerkschaften in ML-Setzung (institutionelle Macht) stärkt auch ihre Organisationsmacht (Legitimation)
- Soll die ML-Setzung Welleneffekte nach oben auslösen (Erhöhung des gesamten Lohngefüges), bedarf es tariflich differenzierter Flächenkollektivverträge. Diese bilden also auch im Kontext der ML-Setzung eine eminent wichtige institutionelle Machtressource für Gewerkschaften
- Zu niedrig angesetzte ML können jedoch eine Sogwirkung nach unten entfalten, indem Tariflöhne im Niedriglohnsektor sukzessive dem Niveau der gesetzlichen ML angepasst werden. Dies delegitimiert und schwächt die Gewerkschaften in diesem Bereich zusätzlich

13

FORBA

Länderbeispiel Deutschland

- Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns 2015 als Reaktion auf zunehmende Erosion des Tarifvertragssystems – ca. 15% der unselbst. Beschäftigten profitierten unmittelbar durch Erhöhung der Stundenlöhne
- Zweiseitig besetzte Mindestlohnkommission bestimmt jährlich ML-Höhe und orientiert sich an rezenten Tarifabschlüssen (Verhandlungsmodell und Quasiindexierung); Tradition der Tarifautonomie spiegelt sich in der ML-Politik wider und wird dadurch gestärkt
- Erwartung an ML: armutsfeste Gestaltung der Löhne auch im Niedriglohnsektor und in tarifvertragsfreien Zonen; de facto auch Wellenbewegung nach oben in bestimmten Branchen
- ML-Setzung als bedeutende institutionelle Machtressource für Gewerkschaften
- Ab 1. Oktober 2022 12 Euro pro Stunde – Deutschland als Vorreiter in den europäischen Mindestlohnpolitik

14

FORBA

Länderbeispiel Belgien

- ML durch Indexierung sowie alle zwei Jahre in branchenübergreifenden KV-Verhandlungen festgesetzt und dann legislativ dekretiert (Indexierungs- und Verhandlungsmodell);
- Allerdings: gesetzliche Lohnregel zur Wahrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit belgischer Unternehmen begrenzt Verhandlungsautonomie der SP
- Generell große Kluft zwischen ML und niedrigsten KV-Lohngruppen (distanzierte Koexistenz);
- Hohe KV-Abdeckung, starke SP (Gent-System als Organisationshilfe);
- ML haben nur begrenzt Auswirkungen auf KV-Löhne, verhindern v.a. ein Ausfransen der Löhne nach unten in Branchen ohne KV.

15

FORBA

Länderbeispiel Frankreich

- Indexbasierter Prozess der Anpassung des Mindestlohns (SMIC) wird automatisch ausgelöst + Einigung der dreiseitigen Tarifkommission notwendig, zusätzlich ist noch „politische“ Anpassung möglich (wurde in letzten Jahren nicht genutzt)
- Schwache Gewerkschaften, aber flächendeckende Allgemeinverbindlichkeitsregeln bewirken hohe KV-Abdeckung
- Abstand des relativ hohen ML zu den niedrigsten KV-Löhnen ist gering; ML-Erhöhung bewirkt regelmäßig Verschiebung des Tarifgefüges nach oben (direkte Interaktion)
- Hohe Politisierung der ML-Setzung; politische ML-Anpassung wirkt in die autonome Sphäre der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsprozesse hinein
- ML enorm wichtige institutionelle Machtressource der Gewerkschaften

16

FORBA

Länderbeispiel Niederlande

- ML indiziert anhand der Tariflohnentwicklung und der prognostizierten Lohnentwicklung, somit indirekter Einfluss der SP auf ML-Setzung; „politische“ Anpassung nur theoretisch vorgesehen; ML deshalb relativ niedrig
- Abstand zwischen ML und niedrigsten KV-Löhnen in meisten Branchen relativ groß, nicht so jedoch im seit Jahrzehnten immer bedeutender werdenden Niedriglohnsektor (Beschäftigungssicherung für gering Qualifizierte)
- Im Niedriglohnsektor haben sich die unteren Lohngruppen dem Niveau des ML angeglichen (AG wollen niedrigentlohnte Branchen erhalten, Gewerkschaften zu schwach, um Löhne anzuheben); Sogwirkung des ML nach unten – auch durch niedrigeren Jugendmindestlohn
- Neoliberale Regierungen haben Niedriglohnstrategie (segmentierte Arbeitsmärkte) unterstützt und auf außerordentliche „politische“ Anhebung des gesetzlichen ML verzichtet
- Schwache Gewerkschaften + gesetzlicher ML verstärken das Trittbrettfahrerproblem im Niedriglohnbereich

17

FORBA

Länderbeispiel Polen

- Unilaterale ML-Setzung durch Regierung mit vorgeschaltetem dreiseitigen Konsultationsmechanismus – kaum Einfluss auf Entscheidung
- Nach Wende 1989 radikale marktwirtschaftliche Transformation: Niedrigsteuerpolitik, Schwächung der AN-Rechte, Aushöhlung und Dezentralisierung des KV-Systems (Rolle der Gewerkschaft „Solidarnosc“)
- 2002 Einführung des gesetzlichen ML, begrenzte aber das Lohnniveau nur unzureichend nach unten; Problem der Armut trotz Arbeit
- Rechtskonservative PiS nützt schleichende Diskreditierung der neoliberalen Agenda und gewinnt 2015 mit sozial-populistischer Rhetorik Parlamentswahlen
- PiS erhöhte den gesetzlichen ML, verfolgt aber eine prononciert „etatistische“ Politik der Marginalisierung der SP
- Forderung der Gewerkschaften nach Erhöhung des ML durch PiS „gekapert“, kaum rechtlich-institutionelle Anknüpfungspunkte für Gewerkschaftshandeln

18

FORBA

Fazit

- Je umfassender das KV-System und je handlungsfähiger die SP sind, und je mehr in umfassenden Flächen-KV-Systemen der Prozess der ML-Setzung die Tarifautonomie der SP widerspiegelt, desto effektiver ist die ML-Politik
- Bei Vorliegen von differenzierten Flächen-KV ist die Höhe der gesetzlichen ML entscheidend dafür, ob Welleneffekte nach oben ausgelöst werden können; Voraussetzung dafür ist ein Mindestmaß an gewerkschaftlicher Organisation in den betroffenen Branchen
- Die institutionelle Macht der Gewerkschaften wird am ehesten durch deren direkte Partizipation im Aushandlungsprozess der ML gefestigt; dies stärkt auch deren Legitimation und Organisationsmacht

19

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

FORBAFORSCHUNGS- UND BERATUNGSSTELLE
ARBEITSWELTKONTAKT:
GEORG ADAM
ASPERNBRÜCKENGASSE 4/5
1020 WIEN
TEL. +43 1 21 24 700 - 62
ADAM@FORBA.ATWWW.FORBA.AT