

Endbericht

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

Mai 2022

Kontakt:
Georg Adam
Tel. +43 1 21 24 700-62
adam@forba.at

GEFÖRDERT VON: AK Wien

FORBA

FORSCHUNGS- UND BERATUNGSSTELLE
ARBEITSWELT

KONTAKT:
ASPERNBRÜCKENGASSE 4/5
1020 WIEN
TEL. +43 1 21 24 700-0
OFFICE@FORBA.AT

WWW.FORBA.AT

INHALT

1	EINLEITUNG	5
2	ARTEN, FUNKTION UND WIRKSAMKEIT VON MINDESTLOHNREGIMEN	10
2.1	Arten von Mindestlohnregimen	10
2.2	Regeln zur Anpassung von Mindestlöhnen	12
2.3	Niveaus gesetzlicher Mindestlöhne absolut und relativ	14
2.4	Der Kaitz-Index als Maßstab für die Angemessenheit von Mindestlöhnen	16
2.5	Die Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen	18
2.6	Typologie der Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen	21
2.7	Mindestlöhne und Dimensionen gewerkschaftlicher Macht	24
3	LÄNDERFALLSTUDIEN	26
3.1	Deutschland	27
3.2	Niederlande	31
3.3	Frankreich	35
3.4	Ungarn	39
3.5	Griechenland	42
3.6	Spanien	45
3.7	Portugal	48
3.8	Belgien	51
3.9	Polen	54
4	VERGLEICHENDE ANALYSE DER LÄNDERFALLSTUDIEN	58
4.1	Art der Mindestlohnsetzung: Akteure, Institutionen, Prozesse	58
4.2	Die Funktion des gesetzlichen Mindestlohns mit Blick auf die Governance der untersuchten Länder	64
4.3	Die (unterschiedlichen) Wechselwirkungen zwischen der Mindestlohnsetzung und der Kollektivvertragspolitik in den untersuchten Ländern vor dem Hintergrund des Machtressourcenansatzes	69
5	SCHLUSSFOLGERUNGEN	74
	QUELLEN/LITERATURVERZEICHNIS	77

1 EINLEITUNG

Derzeit wird europaweit die Debatte um angemessene Mindestlöhne an zwei Fronten geführt. Zum einen hat die Europäische Kommission im Oktober 2020 einen Richtlinienentwurf vorgelegt, der die Einführung einer europaweiten Koordinierung nationaler Mindestlohnpolitiken vorsieht. Dies soll garantieren, dass Arbeitnehmer*innen an ihrem Arbeitsort durch Mindestlöhne geschützt werden, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen. Dieser Richtlinienentwurf hat mannigfaltige Reaktionen von Seiten der Regierungen, der Sozialpartner, aber auch der Zivilgesellschaft und der Wissenschaftsgemeinschaft ausgelöst. Dies auch deshalb, weil damit nicht nur ein programmatischer, sondern erstmals 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 oftmals 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 europaweit Gewerkschaften auf den Plan gerufen, um Kampagnen zur Erhöhung von Mindestlöhnen und Istlöhnen für diese Beschäftigengruppen zu starten (Dingeldey et al. 2021, 1).

Im internationalen Vergleich bestehen auf nationaler Ebene sehr unterschiedliche Systeme der Mindestlohnsetzung. Diese unterschiedlichen Mindestlohnregime werden durch jeweils sehr spezifische Ensembles von gesetzlichen Regelungen und institutionellen Arrangements geprägt, 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, Arbeitgeberorganisationen, zivilgesellschaftliche Verbände, politische Parteien etc.) abhängt. Ungeachtet des formalen Akts des Zustandekommens der Mindestlohnsetzung (ob über einen gesetzgeberischen Akt oder über Kollektivvertragsverhandlungen) ist dieser stets ein Produkt sozialer Kompromissbildung (ibid., 1-2).

Interessanterweise sind die Aspekte des Zustandekommens von Mindestlöhnen im Zusammenspiel sozialer Akteure und insbesondere die Verschränkung unilateral-legistischer Mindestlohnsetzung mit nationalen Kollektivvertragssystemen bzw. Systemen der Arbeitsbeziehungen erst seit wenigen Jahren wieder¹ ins Blickfeld der akademischen Forschung gerückt (Grimshaw et al. 2014; Schulten 2014; Lübker und Schulten 2021; Dingeldey et al. 2021). Bisher wurden Mindestlöhne vielmehr hinsichtlich ihres Einflusses auf andere ökonomische

¹ Es gab natürlich auch schon früher Mindestlohndebatten, so etwa die von Card und Krueger (1994) angestoßene über die Auswirkungen von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung.

Faktoren untersucht, insbesondere 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 dieser Arbeit wird hingegen aus vergleichender Perspektive auf nationaler Ebene das Zusammenspiel zwischen gesetzlicher Mindestlohnsetzung einerseits und Kollektivvertragssystemen andererseits in den Fokus genommen und damit die Forschung an den institutionellen Voraussetzungen der Lohnpolitik aufgegriffen (vgl. Marterbauer et al. 2015; Adam 2019).

In der EU verfügen derzeit 21 Staaten über ein sogenanntes universelles Mindestlohnregime mit einem allgemeingültigen nationalen Mindestlohnsatz (generelle Lohnuntergrenze). Sechs Länder, darunter Österreich, weisen dagegen branchenbezogene Mindestlohnsysteme mit i.d.R. sehr hoher Kollektivvertragsbindung auf. Die 21 Länder mit gesetzlichem Mindestlohn unterscheiden sich allerdings erheblich, was die Höhe des Mindestlohnsatzes, die Art der Festsetzung des Mindestlohns, das Ausmaß und die Formen der Beteiligung der Sozialpartner in diesem Prozess und die inhaltlichen Kriterien für die Mindestlohnsetzung betrifft (Schulten 2014; Eurofound 2021). Grundsätzlich können Mindestlöhne per Gesetz oder per Kollektivvertrag bzw. im Rahmen dreiseitiger Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und den staatlichen Behörden festgelegt werden. In den meisten Ländern mit universellen Mindestlohnregimen bildet das Gesetz das zentrale Regelungsinstrument, während – v.a. in etlichen osteuropäischen Ländern – der Mindestlohn zunächst im Rahmen dreiseitiger Gremien verhandelt wird, bevor das ausverhandelte Ergebnis in Gesetzesform gegossen wird; im Fall des Scheiterns der dreiseitigen Verhandlungen wird allerdings auch in diesen Ländern der Mindestlohn i.d.R. unilateral von den staatlichen Behörden festgelegt (Eurofound 2019). Da es unter den Staaten mit universellen Mindestlohnregimen solche mit niedrigen und solche mit hohen kollektivvertraglichen Erfassungsquoten gibt, kann davon ausgegangen werden, dass die Interaktionsformen von nationalen Mindestlöhnen und der Kollektivvertragspolitik von Land zu Land stark divergieren (Schulten 2014). In der Mehrheit der süd-osteuropäischen und baltischen Länder etwa, die durch stark dezentralisierte und fragmentierte Kollektivvertragssysteme mit geringer Deckungsquote gekennzeichnet sind, kommt dem gesetzlichen Mindestlohn eine wichtige Ankerfunktion für das gesamte Lohngefüge zu, da hier der Mindestlohn die primäre Referenzgröße für die allgemeine Lohnentwicklung bildet. Im Gegensatz dazu kann für die meisten mittel- und westeuropäischen Länder mit vergleichsweise hochentwickelten Kollektivvertragssystemen angenommen werden, dass der gesetzliche Mindestlohn primär für die Beschäftigten des Niedriglohnssektors bzw. die relativ kleine Gruppe der nicht kollektivvertragsgebundenen Beschäftigten einen bedeutenden Einfluss hat (ebd.). Zusätzlich können die Länder darin unterschieden werden, welche Regeln zur Anpassung der gesetzlichen Mindestlöhne zur Anwendung kommen, wobei hier analytisch zwischen automatisiert-indexbasierten, bipartistisch oder tripartistisch-verhandlungszentrierten, konsultativen und administrativ-unilateralen Modellen differenziert werden kann (Eurofound 2019).

Mindestlohnregime und deren Zusammenspiel mit den nationalen Kollektivvertragssystemen sind allerdings keine unveränderlichen statischen Gebilde, sondern dynamischen Prozessen im Bereich der wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung auf übernationaler und nationaler Ebene unterworfen. Die Veränderungen der Strukturen der Arbeitsbeziehungen und des Interessenausgleichs zwischen den Arbeitsmarktparteien im Gefolge der Wirtschaftskrise ab 2008 und auf Druck der europäischen Institutionen („Troika“) haben tendenziell zu einer Schwächung der Sozialpartner, insbesondere der Gewerkschaften, und einer Schwächung/Unterminierung bestehender (umfassender) Kollektivvertragssysteme geführt (Van Klaveren und Gregory 2019; Mesch 2020). Gleichzeitig konnte aber beobachtet werden, dass insbesondere in jenen Ländern, in denen das bestehende System der Arbeitsbeziehungen zunehmend erodierte (etwa durch sinkende kollektivvertragliche Deckungsquoten), die Bedeutung gesetzlicher Mindestlöhne als Instrument der Arbeitsmarktsteuerung und -koordinierung mitunter zunahm (Adam 2019). Dies bedeutete in vielen Ländern unter Krisenbedingungen (Austeritätspolitiken) zunächst eine starke Lohnmoderation bzw. überhaupt das Einfrieren gesetzlicher Mindestlöhne (Zuckerstätter 2013), in der Folge jedoch oftmals eine vorwiegend klientelistisch-parteilich motivierte beträchtliche Anhebung der Lohnuntergrenzen, jedoch unter weitgehender Ausschaltung der Sozialpartner aus dem Prozess der Lohnfindung (vgl. Marterbauer et al. 2015). Gerade in etlichen mittel- und südosteuropäischen und den baltischen Staaten wurden dreiseitig-konzertierte Mindestlohnregime durch weitgehend unilaterale Lohnsetzungsregime ersetzt (Schulten 2014). Auf diese Weise konnte unter Umgehung der Gewerkschaften der neoliberalen Doktrin gefolgt und die prononcierte Mindestlohnsetzung als sozialpolitisches Instrument genutzt werden. Insbesondere für die Gewerkschaften bedeutet der zunehmende Ausschluss aus den mindestlohnpolitischen Entscheidungsfindungsprozessen jedoch einen erheblichen Machtverlust. Anders stellt sich die Situation in vielen west- und südeuropäischen Länder dar, wo der gesetzlichen Mindestlohnsetzung konsultative Prozesse und tripartistische Verhandlungen/Vereinbarungen unter Einbindung der Sozialpartner vorgelagert sind (Eurofound 2019; Eurofound 2021).

In dieser Arbeit wird versucht, die Dynamiken der unterschiedlichen Mindestlohnregime in der EU seit Mitte der 2000er Jahre und idealtypische Klassifikationen hinsichtlich der Reichweite der Mindestlohnsetzung, der institutionellen Voraussetzungen und Regeln zur Anpassung der Mindestlöhne sowie insbesondere des Ausmaßes und der Form der Einbeziehung der Sozialpartner/Gewerkschaften herauszuarbeiten. In der Folge soll mittels eines erweiterten Machtressourcenansatzes (Schmalz und Dörre 2014; Mesch 2015a) überprüft werden, welche Folgen die unterschiedlichen Arten der Nicht/Einbindung der Gewerkschaften im Prozess der Mindestlohnsetzung einerseits für die Mindestlohnpolitik (auch in ihrer Verschränkung mit dem jeweiligen nationalen Kollektivvertragssystem), andererseits aber auch für die Machtressourcen der Gewerkschaften selbst haben – insbesondere in Hinblick auf strukturelle Macht, Mitgliederstärke, vertikale und horizontale Steuerungsfähigkeit im Kollektivvertragsprozess und institutionelle Macht generell. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass der Grad der Involvierung der Gewerkschaften in den Prozess der Mindestlohnsetzung und der Einbettung der

Mindestlohnsetzung in das nationale Kollektivvertragssystem und damit das gesamte Lohngefüge eines Landes mit der Organisations- und Gestaltungsmacht der Gewerkschaften korreliert. Von besonderem Interesse in dieser Arbeit sind die Wechselwirkungen zwischen der Form der Regulierung der Mindestlohnsetzung einerseits und der speziellen Ausformung des Kollektivvertragssystems andererseits. Denn zum einen kann in umfassenden, allenfalls branchen- oder berufsgruppenweise ausdifferenzierten Kollektivvertragssystemen die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns über die unmittelbar davon betroffenen Beschäftigten hinaus auf die kollektivvertraglichen Mindestlöhne insbesondere in den Niedriglohnbranchen ausstrahlen, was in der Folge einen Welleneffekt nach oben auslösen kann, um die bestehenden Lohndifferentiale zu erhalten. In diesem Szenario fungiert der gesetzliche Mindestlohn als institutionelle Machtressource der Gewerkschaften. Darüber hinaus werden die Gewerkschaften (potentiellen) Mitgliedern desto attraktiver erscheinen, je effektiver sie Einkommenspolitik im Sinn der Beschäftigten betreiben können. Zum anderen sind Gewerkschaften in stark fragmentierten Kollektivvertragssystemen mit geringer Erfassungsquote, die – wie etwa in Osteuropa – durch die Dominanz von Firmenkollektivverträgen gegenüber Verbandskollektivverträgen gekennzeichnet sind, oft aufgrund mangelnder Machtressourcen nicht in der Lage, für Niedriglohngruppen Kollektivverträge (deutlich) oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns zu erzielen. Institutionelle Faktoren, wie das Fehlen eines repräsentativen Arbeitgeberverbands bzw. eines Verbandskollektivvertrags, schwächen aufgrund mangelnder institutioneller Macht die Gewerkschaften zusätzlich, da aufgrund fehlender Effektivität und Präsenz der Gewerkschaften das Trittbrettfahrerproblem unter solchen Umständen verstärkt zutage tritt (Waddington 2014). In einer derartigen Situation könnte der gesetzliche Mindestlohn also eher zur Schwächung der gewerkschaftlichen Organisationsmacht beitragen. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass nicht alle Mindestlohnregime alle Beschäftigten in gleicher Weise erfassen, sondern dass die Mindestlohnsätze in manchen Ländern je nach Alters- oder Berufsgruppe divergieren (Eurofound 2021), was zu Legitimitätsproblemen der Gewerkschaften und Entsolidarisierungseffekten führen kann. Gerade in letztbeschriebener Situation ist für die Gewerkschaften wichtig, dass die Mindestlohnsetzung in Bezug auf branchen-, berufs- und qualifikationsspezifische Differenzierungen in das Kollektivvertragssystem eingepasst ist, um je differenzierte Lohndynamiken nach oben anzustoßen.

Der vorliegende Bericht ist folgendermaßen strukturiert. Im Abschnitt 2 werden die unterschiedlichen Arten von Mindestlohnregimen vorgestellt, wobei universelle (gesetzliche) von branchenbezogenen (kollektivvertraglich geregelten) geschieden werden (Kapitel 2.1). In der Folge werden die unterschiedlichen Regeln zur Anpassung von Mindestlöhnen verhandelt, wobei insbesondere vier verschiedene Modelle voneinander geschieden werden (Kapitel 2.2). In Kapitel 3.3 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 vergleicht die EU-Länder hinsichtlich dieses Maßstabs. Kapitel 2.5 stellt einige

theoretische und in der einschlägigen Literatur diskutierte Überlegungen zum Zusammenhang zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen auf, während in Kapitel 2.6 eine von Bosch et al. (2019) entwickelte Typologie dieser Wechselwirkungen vorgestellt wird. Schließlich wird noch ein kurzer Abriss über die Bedeutung der Machtressourcentheorie für die Mindestlohndebatte präsentiert.

Abschnitt 3 widmet sich den Länderfallstudien, in denen die Bedeutung des Mindestlohns im Gefüge der nationalen Politiken und insbesondere im Kontext der verschiedenen Systeme der Arbeitsbeziehungen diskutiert wird. Dabei wird auch auf die je unterschiedliche Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des Mindestlohns Bezug genommen. Bei der Auswahl der neun Länder wurde darauf Bedacht genommen, dass einerseits alle Cluster der Arbeitsbeziehungen, wie sie von Eurofound (2018) entwickelt wurden, durch zumindest ein Land vertreten sind; und dass die Länder hinsichtlich Bevölkerungsanzahl und spezifischer Charakteristik der Arbeitsbeziehungen genügend Gewicht haben, um ihre Auswahl zu rechtfertigen. Die Länderfallstudien umfassen somit Deutschland, Niederlande, Frankreich, Ungarn, Griechenland, Spanien, Portugal, Belgien und Polen.

Die vergleichende Zusammenschau der Ergebnisse der Länderfallstudien liefert in der Folge Abschnitt 4. In diesem Abschnitt 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 Funktion des gesetzlichen Mindestlohns für die staatliche Governance eines Landes, wobei hier insbesondere interessiert, welche strategische und funktionale Bedeutung die Mindestlohnsetzung für die Regierungen und deren Governance hat. Der dritte Teil dieses Abschnitts verhandelt in vergleichender Form die komplexen Wechselwirkungen zwischen der Mindestlohnsetzung und der Kollektivvertragspolitik eines Landes vor dem Hintergrund der Machtressourcen der nationalen Gewerkschaften (Kapitel 4.3).

Der letzte Abschnitt 5 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

Im folgenden Kapitel werden zunächst die unterschiedlichen Arten und Typen der Mindestlohnsetzung verhandelt. Grundsätzlich lassen sich universelle, meist durch einen gesetzgeberischen Akt implementierte Regime der Mindestlohnsetzung von sektoralen oder branchenspezifischen unterscheiden, wobei letztere in der Regel durch Kollektivvertrag festgelegt werden. In diesem Zusammenhang wird auch auf die generelle Funktion von Mindestlöhnen, nämlich die Verhinderung von sogenannter „In-work poverty“, also Armut trotz Arbeit, eingegangen. In einem nächsten Schritt werden die unterschiedlichen Regeln und Prozesse der Anpassung der Mindestlöhne dargestellt und verglichen. Dabei zeigt sich, dass diese Anpassungsregeln sehr unterschiedlich konzipiert sind und von kollektivvertraglichen Aushandlungsprozessen bis hin zu quasi-automatischen Indexierungsverfahren reichen. In der Folge werden die aktuellen Mindestlohnhöhen in der EU dargestellt, wobei zwischen absoluten Niveaus (Nominalwert) einerseits und relativen Niveaus (Mindestlohnhöhen in Kaufkraftparitäten) unterschieden werden muss. Dabei hat sich, wie zu zeigen sein wird, der sogenannte „Kaitz-Index“ als Maßstab für die Angemessenheit des Mindestlohns etabliert. Schließlich wird in diesem Kapitel noch die Wirksamkeit von Mindestlöhnen im Gefüge der nationalen Arbeitsbeziehungen verhandelt. Denn, wie zu zeigen sein wird, es macht einen bedeutenden Unterschied, ob Mindestlöhne weitgehend abgekoppelt vom dominanten Kollektivvertragssystem festgelegt werden oder ob die Mindestlohnsetzung integraler Bestandteil des nationalen oder branchenweisen Kollektivvertragssystems ist. Die Rückkopplungseffekte zwischen Mindestlohnsetzung einerseits und Kollektivvertragsverhandlungen andererseits interagieren ihrerseits stark mit dem bestimmenden System der Arbeitsbeziehungen und der Stärke der Sozialpartnerverbände, wobei besonderes Augenmerk auf die Gewerkschaften gelegt wird.

2.1 Arten von Mindestlohnregimen

21 von den derzeit 27 EU-Mitgliedsstaaten sowie der 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 über einen Gesetzesakt den Mindestlohn fest. Dies 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 vorgelagert sind, in welchen 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 Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften), sodass dem staatlichen Gesetzesakt eher die Rolle der Verkündigung 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, bestimmt eine bipartistisch besetzte und von externen Expert*innen unterstützte Mindestlohnkommission² turnusmäßig über die Höhe der Mindestlöhne.

Im Gegensatz zu Ländern mit universellen Mindestlohnregimen gibt es 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). Letztgenanntes Land 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 Staats; 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 vor allem zu Referenzzwecken für die analytische Betrachtung jener Länder mit universellen Mindestlohnsystemen.

² Vgl. https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Home/home_node.html

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

Regelungsinstrument / Reichweite	Gesetz	Kollektivvertrag oder tripartistische Vereinbarung
Universelle Mindestlohnsetzung (einheitlicher nationaler Mindestlohn)	Bulgarien, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Vereinigtes Königreich	Belgien, Deutschland, Estland, Lettland, (eingeschränkt Ungarn)
Branchenweise / Sektorale Mindestlohnsetzung (Mindestlöhne für bestimmte Branchen oder Berufsgruppen)	Zypern	Dänemark, Finnland, Italien, Österreich, Schweden

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

2.2 Regeln zur Anpassung von Mindestlöhnen

In immer wiederkehrenden umfassenden und koordinierten Kollektivvertragssystemen werden Mindestlöhne laufend im turnusmäßigen Verhandlungsrhythmus angepasst. Bei der gesetzlichen Mindestlohnsetzung hingegen braucht es geeignete Institutionen und Verfahren, um eine regelmäßige³ und angemessene Anpassung von Mindestlohniveaus zu garantieren. Schulten (2014, 10f) unterscheidet vier idealtypisch konzipierte Anpassungsmodelle voneinander:

Im *Indexierungsmodell* besteht eine Quasi-Automatik darin, dass die Anpassung des Mindestlohns regelmäßig unter Berücksichtigung bestimmter ökonomischer Kennziffern erfolgt. Dieses Modell besteht derzeit in fünf Ländern der EU, nämlich Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Malta und den Niederlanden. Während der Mindestlohn in Luxemburg und Malta an die Verbraucherpreisentwicklung angepasst wird, sind die entscheidenden Anpassungskriterien die Tariflohnentwicklung in den Niederlanden und ein kombinierter Index aus Preis- und Lohnentwicklung in Frankreich. 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

³ In der Regel erfolgt die Mindestlohnanpassung einmal pro Jahr, in den Niederlanden sogar halbjährlich. Während der COVID-19-Pandemie wurden in einzelnen Ländern auch schrittweise Anpassungen der Mindestlöhne über mehrere Jahre beschlossen (Eurofound 2021).

Lohnniveaus erzielt werden soll). In Deutschland wird von der Mindestlohnkommission hauptsächlich die Tarifvertragsentwicklung als Referenzkriterium zur Anpassung der Mindestlöhne herangezogen, 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 quasi automatisch erfolgt (wobei in den Niederlanden dieser Automatismus in Krisenzeiten außer Kraft gesetzt werden kann), kann als problematisch erkannt werden, dass die Mindestlohnanpassung in Relation zur nationalen Lohnstruktur starr bleibt, zumindest sofern keine Möglichkeit der zusätzlichen „politischen“ Anpassung vorgesehen ist.

Im sogenannten „*Verhandlungsmodell*“ wird regelmäßig zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebervertreter*innen über die Mindestlohnanpassung verhandelt. 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 in etlichen osteuropäischen Ländern 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 Verhandlungen um die Mindestlohnanpassung zwischen den Sozialpartnern fällt die Entscheidungskompetenz in der Regel dem Staat zu.

Neben den erstgenannten Modellen gibt es noch das *Konsultationsmodell*, in dem in einem bestimmten institutionellen Setting Gewerkschaften, Arbeitgebervertreter*innen und oftmals noch beigezogene Expert*innen beratend bei der Mindestlohnsetzung durch den Staat diesem zur Seite stehen. Im Vereinigten Königreich befindet 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, Arbeitgebern 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) argumentiert, dass, wenn dieser Konsultationsmechanismus nicht zum bloßen Ritual verkommt (was tendenziell in Frankreich 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.

Letztendlich gibt es in der EU noch eine Reihe von Staaten, in denen ohne vorgelagerte Verhandlungen oder Konsultationen der Staat alleine und von sich aus die Mindestlohnsetzung vornimmt. Dieses *unilaterale Entscheidungsmodell* dominiert in einigen osteuropäischen Ländern und hat sich etwa auch in Griechenland 2012 etabliert, als im Zuge der von der sogenannten „Troika“ auferlegten Strukturreformmaßnahmen als Gegenleistung für die Finanzhilfen im Gefolge

der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008-10 der Einfluss der Sozialpartner systematisch beschnitten wurde.

2.3 Niveaus gesetzlicher Mindestlöhne absolut und relativ

Ein kurzer Blick auf Tabelle 2 zeigt die große Spannweite der absoluten Mindestlohnhöhen zwischen den EU-Mitgliedsländern (inklusive das Vereinigte Königreich). Die höchsten (Luxemburg, Niederlande, Frankreich, Irland) und niedrigsten Mindestlohnsätze (insbesondere Bulgarien) trennt zumindest der Faktor 5. In den meisten westeuropäischen EU-Ländern liegt der Mindestlohnsatz bei über 10 Euro brutto pro Stunde. Die süd- und osteuropäischen Länder sind durch einen Mindestlohnsatz von (deutlich) unter fünf Euro gekennzeichnet. Slowenien und Spanien nehmen eine mittlere Position ein, mit Werten knapp unter sechs Euro pro Stunde.

Der direkte Vergleich der nominalen Mindestlohnsätze ist allerdings vor dem Hintergrund, dass Mindestlöhne ja ein den Lebenshaltungskosten entsprechend angemessenes Einkommen in jener Region gewährleisten sollen, in der der bzw. die Einkommensempfänger*in lebt, relativ unbedeutend. Mindestlöhne als Lohnuntergrenze zur Garantie eines ortsbezogenen angemessenen Einkommens müssen somit in den Kontext des regionalen Preisniveaus gestellt werden, um Bedeutung hinsichtlich der Vermeidung von „In-work poverty“ zu erlangen. Lübker und Schulten (2021) geben folgerichtig die länderspezifischen Mindestlöhne in Kaufkraftstandards an, um sie in ihrer Angemessenheit länderübergreifend besser vergleichen zu können. Ungeachtet methodischer Probleme⁴ indiziert ein solcher Vergleich der kaufkraftbereinigten Mindestlöhne, dass sich die Spannweite der Mindestlohnsätze zwischen den EU-Ländern gegenüber dem Vergleich der Nominalsätze deutlich verringert (siehe Tabelle 3).

⁴ Siehe Lübker und Schulten 2021, 131f.

Tabelle 2: Höhe der gesetzlichen Mindestlöhne in Euro, 2021

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

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 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; Referenzdatum für alle Daten ist Jänner 2021, mit Ausnahme von Bruttomonatslöhnen von Ungarn (Februar 2021) und dem Vereinigten Königreich (April 2021).

Tabelle 3: Höhe der kaufkraftbereinigten gesetzlichen Mindestlöhne in Euro, 2021

Land	Brutto pro Stunde
Luxemburg	10,05
Frankreich	9,34
Niederlande	8,78
Belgien	8,70
Deutschland	8,59
Irland	8,54
Slowenien	6,98
Polen	6,17
Spanien	6,12
Litauen	5,76
Rumänien	5,40
Malta	5,24
Kroatien	4,99
Tschechien	4,85
Slowakei	4,72
Portugal	4,71
Griechenland	4,50
Ungarn	4,38
Estland	4,26
Lettland	3,99
Bulgarien	3,77
Vereinigtes Königreich	8,54

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 2021, zitiert nach Lübker und Schulten 2021.

Anmerkungen: Methodische Probleme der Vergleichbarkeit 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 anderen Kriterien bereinigt werden müsste. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern enthält der Bruttolohn in Deutschland etwa auch die Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung.

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

Als weiterer Maßstab für die Angemessenheit von Mindestlöhnen dient der sogenannte „Kaitz-Index“. Dieser Index 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 „In-work poverty“. Niedrige Werte indizieren einen großen Abstand des Mindestlohns vom Durchschnittslohn oder Medianwert aller abhängig Beschäftigten und somit eine geringe Wirksamkeit hinsichtlich seiner sozial-ökonomischen Bestimmung des einkommensstrukturellen Ausgleichs. Ein hoher Wert hingegen offenbart 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 4 gibt den Kaitz-Index als Anteil des Mindestlohns in Prozent sowohl des Medianlohns als auch des Durchschnittslohns für alle EU-Länder mit gesetzlichem Mindestlohn und das Vereinigte Königreich an. Die beiden Referenzkriterien arithmetisches Mittel und Median haben beide Vor- und Nachteile. Letzgenannter 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 zur Frage der Angemessenheit von Mindestlöhnen explizit auf international übliche Indikatoren Bezug, „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 4). Auch wenn der Europäischen Kommission etwas andere Datenquellen zur Verfügung stehen als jene, die Lübker und Schulten (2021) verwenden⁵, so kommt die Kommission dennoch zum Schluss, dass die Mindestlöhne der EU-Mitgliedsstaaten grosso modo aus einkommens- und sozialpolitischen Erwägungen angehoben werden müssen. (Europäische Kommission 2020, 2).

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

Tabelle 4: 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).

2.5 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, sind mit Ausnahme von Zypern durch hohe kollektivvertragliche Deckungsquoten gekennzeichnet,

sodass beinahe alle unselbstständig Beschäftigten von kollektivvertraglich garantierten Lohnuntergrenzen erfasst sind. Da in diesen Ländern die Gewerkschaften 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 die nordischen Gewerkschaften exponieren sich derzeit stark in ihrer Widerstandshaltung gegen Bestrebungen einer einheitlichen europäischen Mindestlohnpolitik, die den staatlichen Akteuren mehr Handhabe in der Ausgestaltung der Lohnpolitik insgesamt einzuräumen gedenkt⁶. Nur in Situationen der Erosion bestehender Kollektivvertragsstrukturen, etwa der entscheidenden Schwächung der Gewerkschaften oder des signifikanten Rückgangs der kollektivvertraglichen Deckungsquote, scheint eine Transformation des bestehenden Systems der Arbeitsbeziehungen in Richtung universelle Mindestlohnsetzung einen möglichen Ausweg aus der 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).

Hohe kollektivvertragliche Deckungsquoten werden in vielen Ländern durch Allgemeinverbindlichkeitsregeln, erga omnes Bestimmungen oder funktionale Äquivalente – wie etwa in Österreich (vgl. Zuckerstätter 2020) oder Italien – gestützt. In diesen Systemen beinhalten die Kollektivverträge oftmals ausdifferenzierte 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. Diese Situation trifft durchaus auch auf Länder mit gesetzlichem Mindestlohn zu, so etwa Belgien, Frankreich und die Niederlande. In diesen Ländern betrifft der gesetzliche Mindestlohn fast ausschließlich jene Arbeitnehmer*innen mit sehr niedrigen kollektivvertraglichen Abschlüssen sowie jene, die von gar keinem Kollektivvertrag erfasst werden. Klar scheint zu sein, dass mit geringerer kollektivvertraglicher Deckungsquote die potentielle Bedeutung eines gesetzlichen Mindestlohns steigt, da Arbeitnehmer*innen ohne kollektivvertragliche Deckung nur von gesetzlich festgesetzten 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

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 der 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.

eher kursorisch denn systematisch stattgefunden. Bisherige Forschungsergebnisse etwa zu den Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und Kollektivverträgen und ihre 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 mittlerweile durch die weitgehende Auflösung ehemals stabiler Lohnstrukturen in Branchen und Berufsgruppen der Vergangenheit angehören. 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 bedacht sind, Lohndifferenziale aus Gründen der Beschäftigungssicherung einerseits und Gründen der gewerkschaftlichen Legitimierung andererseits zu erhalten; oder aber, insbesondere in Ländern mit geringer kollektivvertraglicher Bindung, die Unternehmen haben von sich aus 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 kann davon ausgegangen werden, dass ein gesetzlicher Mindestlohn tendenziell die Tarifautonomie der Sozialpartner in Frage stellt. Die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zur Absicherung von effektiven Lohnuntergrenzen macht 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 der Gewerkschaften) eine Sogwirkung nach unten entfalten können, indem die tariflichen Mindestlöhne sukzessive dem Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne angenähert werden. Diese Situation konnte im Einzelhandel im Vereinigten Königreich beobachtet werden (Bosch et al. 2019, 38).
3. Deswegen scheint es wichtig zu sein, 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 70% zu verpflichten (Lübker und Schulten 2021).

4. Vor diesem Hintergrund muss allerdings bei der Analyse der Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen hinsichtlich der Einkommensverteilung der Erwerbsbevölkerung auf die konkrete Architektur der nationalen und auch branchenspezifischen Arbeitsbeziehungen und Lohnsysteme Bedacht genommen werden. Die Interaktionen zwischen Mindestlöhnen und Kollektivverträgen hängen, wie in den einzelnen Länderkapiteln in Abschnitt 3 zu sehen sein wird, von der Beschaffung 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 Arbeitgeberverbänden) sowie der Arbeitsmarktsituation ab (Bosch et al. 2019, 41). So kann vorab schon angenommen werden, dass eine Mindestloohnerhöhung in Kollektivvertragssystemen mit hoher Erfassungsquote und detaillierter und ausdifferenzierter tariflicher Lohnstruktur tendenziell eine Pushwirkung der gesamten Lohnstruktur nach oben generiert (Frankreich, tendenziell Deutschland, Belgien), während in nicht kollektivvertraglich gebundenen Betrieben nach Gutdünken des Managements und Maßgabe der zugrundeliegenden Effizienzkriterien diese (selektiv) an die Beschäftigten weitergegeben werden (ibid.)
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 der 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).

2.6 Typologie der Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen

Bosch et al. (2019, 42f) entwickeln 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 Analyse Zwecken konzipiert, bilden jedoch die Wirklichkeit nicht eins zu eins ab.

Mit dem Typus der *direkten Interaktion* wird eine Situation beschrieben, in der die organisationalen Machtressourcen der Gewerkschaften gering 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, wobei der Abstand des Mindestlohns zu den untersten tariflichen Lohngruppen nur gering ist. Jede Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns bewirkt dadurch eine Verschiebung des gesamten Tarifgefüges nach oben, zumindest bis in die mittleren/hohen Einkommensstufen hinein. Diese enge Koppelung zwischen Mindestlohn und Kollektivvertragspolitik hat eine hohe Politisierung der Mindestlohnsetzung zur Folge. Frankreich gilt als Hauptproponent 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) 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 Löhnen nach unten in jenen wenigen Wirtschaftsbereichen, die nicht kollektivvertraglich erfasst sind. Dieser Typus ist insbesondere in Belgien vorzufinden.

Im Vereinigten Königreich ist der Typus des *isolierten Mindestlohns* dominant. Dieser Typus zeichnet sich dadurch aus, dass die kollektivvertragliche Erfassungsquote (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 die Gewerkschaften und die Politik, um Einkommenspolitik (zumindest eine definitive Begrenzung der Löhne nach unten) aktiv mitzugestalten. Mangels umfassender Kollektivvertragsabdeckung löst eine Mindestloohnerhöhung allerdings kaum Wellenbewegungen in der Lohnstruktur nach oben aus. Vielmehr obliegt es in der Regel den Einzelunternehmen, ob und in welcher Form sie Mindestloohnerhöhungen an die Beschäftigten weitergeben. Dabei spielen betriebswirtschaftliche Effizienzüberlegungen die Hauptrolle, die von kontextuellen ökonomischen Faktoren

(Arbeitsmarktsituation, Fachkräftebedarf, lohnbasiertes Anreizsystem zur Produktivitätssteigerung etc.) beeinflusst werden.

Länder mit *autonomer Tarifpolitik* weisen eine große autonome Handlungsmacht der Gewerkschaften und eine hohe kollektivvertragliche Deckungsquote auf. Durch die fast lückenlose kollektivvertragliche Erfassungsquote 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) können sich auf hohe Mitgliederzahlen (gestützt durch das Gent-System), weitreichende strukturelle und institutionelle Machtressourcen und gut entwickelte Mitbestimmungsrechte auf betrieblicher Ebene stützen.

Der *extensive Mindestlohn* ist dann gegeben, wenn ein zumindest ansatzweise ausdifferenziertes Mindestlohnregime als 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 noch empfehlenden Charakter hat, besteht in Ungarn dennoch ein quasi-tarifliches Lohn-Grundgerüst, das ein Abrutschen der Löhne nach unten zumindest begrenzt. Ein derartiges System ist allerdings höchst anfällig für die Politisierung der Lohnpolitik im Licht der auf kurzfristige politische Nutzeneffekte (Klientelpolitik) ausgerichteten Gestaltung der Mindestlöhne.

Wie weiter oben bereits erwähnt, treten diese idealtypisch konstruierten Muster der Wechselwirkung zwischen gesetzlicher Mindestlohnsetzung und (umfassender) Kollektivvertragspolitik niemals in Reinform auf; vielmehr sind diese typologischen Zuschreibungen, wenngleich aufgrund theoretischer Überlegungen gepaart mit empirischen Beobachtungen gewonnen, klassifikatorischen Zwecken geschuldet, um ein analytisches Instrumentarium für die weitere, tiefergehende Behandlung empirischen Materials zur Verfügung zu haben. Wichtig ist dabei zu berücksichtigen, dass mehrere Typologien auf das dominante Muster der nationalen Arbeitsbeziehungen in einem Land zutreffend sein können. Außerdem muss bedacht werden, dass sich die Arbeitsbeziehungen in ein und demselben Land branchenweise sehr stark unterscheiden können (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, wie in Abschnitt 3 gezeigt werden wird.

2.7 Mindestlöhne und Dimensionen gewerkschaftlicher Macht

In den Kapiteln 2.5 und 2.6 wurde über den Zusammenhang zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen räsioniert. Die Funktionsweise insbesondere von Kollektivvertragslöhnen ist von einer Reihe von Lohninstitutionen (rechtlich-institutionelles Gefüge der Kollektivvertragssysteme, wie Allgemeinverbindlichkeitsregeln, erga omnes Regelungen, Günstigkeitsprinzip, staatliche Verpflichtungshilfen, Friedenspflicht etc.) geprägt, die ihrerseits eng mit den Akteuren der Arbeitsbeziehungen (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) verbunden sind. Allerdings muss die Gestaltung nicht nur der Kollektivvertragslöhne, sondern auch der gesetzlichen Mindestlöhne als Arena von Verteilungskämpfen verstanden werden, die durch die Machtverhältnisse zwischen Kapital und Arbeit entschieden werden – umso mehr in Systemen, in denen die Sozialpartner integraler Bestandteil der Prozesse der Mindestlohnsetzung sind. Die Ergebnisse der Kollektivvertragsverhandlungen, aber auch der Mindestlohnsetzung sind somit stark von den Machtverhältnissen zwischen den Arbeitsmarktparteien beeinflusst. In analytischer Hinsicht können die Gewerkschaften grundsätzlich auf folgende Machtressourcen zurückgreifen (nach Schmalz und Dörre, 2014, 222f; sowie Mesch, 2015a, 44f):

- *Strukturelle Macht* resultierend aus der Stellung der abhängig Beschäftigten im ökonomischen System; diese wird als primäre Machtressource bezeichnet, da sie grundsätzlich auch ohne kollektive Interessenvertretung geltend gemacht werden kann. Sie wird dann schlagend, wenn im Fall des Arbeitskonflikts der Kapitalverwertungsprozess des Arbeitgebers gestört oder sogar unterbrochen werden kann. Dabei werden die *Produktionsmacht* (Kapazität der Störung der Kapitalverwertung durch die Arbeitskraft durch ihre Stellung im Produktionsprozess, etwa durch Streik) von der *Marktmacht* unterschieden; zweitens erwächst den abhängig Beschäftigten durch einen knappen Arbeitsmarkt, insbesondere im Fall hoher und seltener Qualifikationen, die nur schwer vom Arbeitgeber ersetzt werden können.
- *Organisationsmacht* als Ressource, die aus dem Zusammenschluss der Lohnabhängigen zu kollektiven Akteuren entsteht. Als Maßstab zur Bestimmung der Organisationsmacht werden i.d.R. die Mitgliederzahlen oder die Organisationsdichte, also das Verhältnis von tatsächlichen zu potentiellen Mitgliedern, herangezogen. Die Organisationsmacht kann als komplexes Konstrukt einer Vielzahl von Faktoren beschrieben werden, bestehend aus Infrastrukturressourcen (Personal und materielle Ressourcen), Organisationseffizienz, Mitgliederpartizipation (interne Meinungsbildung, Mobilisierungskapazitäten etc.) und innere Kohäsion (in Form einer Kollektividentität zur Ermöglichung solidarischen Handelns).
- *Institutionelle Macht* als sekundäre Machtform basierend auf den primären Machtformen strukturelle Macht und Organisationsmacht, insofern der strategische Einsatz dieser primären Machtressourcen zur Institutionalisierung der Einflussnahme der

Gewerkschaften geführt hat. Institutionelle Macht der Gewerkschaften verweist auf externe Quellen der Unterstützung, die vom Staat bereitgestellt werden (Tarifautonomie, Kollektivverträge, Koalitionsrecht, Streikrecht, Allgemeinverbindlichkeitsregeln, paritätische Gremien, Arbeitsrecht, Mitwirkung in der Verwaltung von Sozialversicherung und Arbeitsmarktservice etc.). Die institutionelle Interessenvertretung (Einflusslogik) mag dabei mit der Bewegungsorientierung (Mitgliedschaftslogik) konfliktieren.

- *Gesellschaftliche Macht* resultierend aus der Kooperation mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren einerseits und dem Kampf um die Hegemoniefähigkeit der gewerkschaftlichen Deutungsmuster, um breite Unterstützung der Gesellschaft für gewerkschaftliche Forderungen zu gewinnen, andererseits. Somit besteht die gesellschaftliche Macht aus den zwei Komponenten Kooperationsmacht und Diskursmacht, die sich tendenziell gegenseitig verstärken.

3 LÄNDERFALLSTUDIEN

In den nun folgenden Länderfallstudien sollen die bisher dargelegten theoretischen Überlegungen mit der Empirie der (dynamischen) Entwicklung der Lohnfindungssysteme während der letzten zwei Jahrzehnte in einzelnen Ländern angereichert werden.

Die Länderauswahl wurde im Wesentlichen auf Basis von zwei Hauptkriterien getroffen. Das erste Kriterium kann als Konzession an den Forschungspragmatismus umschrieben werden, insofern Voraussetzung für die Auswahl eines Landes für den Zweck der vorliegenden Untersuchung das Auffinden von qualifizierter Sekundärliteratur zu diesem Land war. Zudem sollte das Land eine gewisse kritische Größe überschreiten, sodass mit der Beschreibung der Situation in diesem Land zumindest ein Prozentanteil (und nicht nur ein Promilleanteil) der EU-Bevölkerung abgebildet wird.

Das zweite Kriterium ist inhaltlich-konzeptioneller Natur und damit sachlich bedeutsamer als das erste. Es verweist auf die von Eurofound (2018) ausgearbeitete Klassifizierung von Systemen der Arbeitsbeziehungen in der EU. Demnach können – in Erweiterung und Ausdifferenzierung der Typologie Vissers (2009) – sechs idealtypische Länder-Cluster der Arbeitsbeziehungen gebildet werden, die in der Folge kurz vorgestellt werden. Entscheidend für die Länderauswahl war, dass jedes Cluster durch zumindest ein Land repräsentiert wird.

Das Cluster „*Sozialpartnerschaft*“ umfasst in dieser Typologie (Eurofound 2018, 35f) vier zentral- und westeuropäische Mitgliedsstaaten (Österreich, Belgien, Luxemburg und Niederlande). In diesen Ländern besteht ein höchst zentralisiertes oder koordiniertes Kollektivvertragssystem mit hoher kollektivvertraglicher Deckungsquote und einem hohen Grad der Einbindung der Sozialpartner in der wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung des Landes. Die Arbeitgeberverbände weisen in diesen Ländern durchwegs höhere Erfassungsquoten auf als die Gewerkschaften. Aus diesem Cluster sind Belgien und die Niederlande in diesem Bericht vertreten.

Das Cluster „*organisierter Korporatismus*“ besteht aus den nordischen Ländern und Deutschland. Diese Länder verbindet die Parallelität von zentralisierten und dezentralisierten Kollektivvertragssystemen, wobei auf zentraler (nationaler oder Branchenebene) Rahmen-Kollektivverträge ausgehandelt werden, die oft von Unternehmens-Kollektivverträgen ergänzt werden. Staatsintervention in Angelegenheiten der Arbeitsbeziehungen ist diesen Ländern fremd, da autonome und starke (mit Ausnahme Deutschlands) Sozialpartner in der Lage sind, in fast allen Bereichen der Wirtschaft Kollektivverträge abzuschließen. Die betriebliche Mitbestimmung ist in diesem Cluster am höchsten entwickelt. Da die nordischen Länder keinen gesetzlichen Mindestlohn anwenden, vertritt Deutschland als einziger Repräsentant dieses Cluster in der Untersuchung.

Frankreich, Italien, Portugal, Slowenien und Spanien bilden das Cluster „*staatszentrierte verbandsgestützte Governance*“. Dieses ist durch etablierte und gut in den zwei- und dreiseitigen Sozialdialog eingebundene Sozialpartnerverbände, zentralisierte aber wenig koordinierte

Kollektivvertragssysteme, relative mitgliederschwache Gewerkschaften und ein hohes Ausmaß an Staatsinterventionismus gekennzeichnet. Sozialer Dialog auf betrieblicher Ebene findet in den Ländern dieses Clusters eher begrenzt statt. Aus dieser Ländergruppe werden Frankreich, Portugal und Spanien in diesem Bericht näher untersucht.

Kroatien, Slowakei und Ungarn werden in dem Cluster „*unternehmenszentrierte Governance*“ zusammengefasst. Während die Verbandsdichte in diesen Ländern gering, das Kollektivvertragssystem löchrig und unkoordiniert und die Erfassungsquote dementsprechend niedrig ist, spielt der Staat eine wichtige Rolle über die Festsetzung des Mindestlohns und die Gewährung von relativ umfassenden Mitspracherechten (Betriebsrat) auf betrieblicher Ebene. Ungarn als das größte Land dieses Clusters wird in die Untersuchung aufgenommen.

Das Cluster „*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 Arbeitgeberorganisationen hingegen deutlich besser organisiert. Nichtsdestoweniger werden Kollektivverträge – wenn überhaupt – meist auf betrieblicher Ebene und weitgehend unkoordiniert abgeschlossen. Betriebliche Mitbestimmung ist rechtlich weitgehend unverbindlich, de facto hängt es vom Wohlwollen der Unternehmensleitung ab, ob Betriebsräte oder andere Mitbestimmungsorgane installiert und akzeptiert werden oder nicht. Aus diesem Cluster wird nur Griechenland in die Analyse mit einbezogen.

Schließlich identifiziert Eurofound (2018) noch das Cluster „*marktorientierte Governance*“ mit den EU-Mitgliedsländern Estland und Polen. Auch diese Länder sind durch schwache Verbände auf Arbeitnehmer*innen- und Arbeitgeberseite und eine lückenhafte und dezentralisierte Kollektivvertragslandschaft gekennzeichnet. Der Staat hält sich von der Kollektivvertragspolitik in diesen Ländern fern, greift aber indirekt über die Mindestlohnsetzung ein. Mitbestimmung auf betrieblicher Ebene ist vorgesehen und wird mehr in Estland, weniger in Polen ausgestaltet und gelebt. Aus diesem Cluster wird Polen für die vorliegende Untersuchung berücksichtigt.

3.1 Deutschland

In Deutschland wurde der gesetzliche Mindestlohn erst am 1. Jänner 2015 eingeführt. Davor wurden Mindestlöhne ausschließlich tarifvertraglich festgesetzt. Diese Praxis entsprach dem traditionellen deutschen Verständnis der grundgesetzlich verankerten Tarifvertragsautonomie, derzufolge die autonomen Tarifvertragsparteien ohne staatliche Intervention die Lohnabschlüsse in direkten Verhandlungen vereinbaren. Bis in die 1990er Jahre war die tarifvertragliche Erfassung der Beschäftigten in Deutschland noch so hoch, dass mit den Abschlüssen für die untersten

Lohngruppen de facto Lohnuntergrenzen für die große Mehrheit der unselbstständig Beschäftigten gezogen waren (Schulten und Müller 2020, 60).

Seit Mitte der 1990er Jahre allerdings, als auch in Deutschland mit der Globalisierung der Wirtschaftsverflechtungen und dem Strukturwandel der Wirtschaft eine Verschiebung der Machtbalance zwischen den Sozialpartnern zuungunsten der Gewerkschaften erfolgte, wurde die sozialpartnerschaftlich verwaltete Ordnung auf dem deutschen Arbeitsmarkt gehörig durcheinandergebracht. (Zudem musste ab 1990 die Systemumstellung in Ostdeutschland auch im Bereich der Arbeitsbeziehungen bewältigt werden.) Zum einen begann das Standardbeschäftigungsverhältnis mit dem verstärkten Aufkommen von schlecht bezahlter und atypisch kontraktierter Beschäftigung zu erodieren. Zum anderen wurde mit der zunehmenden Ausbreitung des Niedriglohnssektors, der damit verbundenen Schwächung der Gewerkschaften und der zunehmenden Fragmentierung der Arbeitgeberlandschaft das Modell der vergleichsweise umfassenden Tarifbindung in Frage gestellt. Eine der größten Herausforderungen für das Weiterbestehen der Tarifeinheit wird in den rückläufigen Mitgliederzahlen der Arbeitgeberverbände gesehen, insbesondere in den jungen Dienstleistungssektoren und mit Blick auf kleinere und neu gegründete Unternehmen (Aranea und Krämer 2021). Die meisten branchenspezifischen Arbeitgeberverbände bieten mittlerweile Mitgliedschaften ohne Tarifbindung an (Behrens 2011). Seit den 1990er Jahren kann eine Erosion des deutschen Tarifsystems beobachtet werden, indem zum einen die Tarifbindung von Betrieben und Beschäftigten, zum anderen die Verbindlichkeit und Einheitlichkeit von Tarifstandards durch das vermehrte Aufkommen von tariflichen Öffnungsklauseln zurückgeht (Dribbusch und Birke 2019, 15). Insbesondere im privatwirtschaftlichen Dienstleistungsbereich, der sukzessive an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung gewann, mussten die Gewerkschaften schwindende Mitgliederzahlen hinnehmen, mit der Folge, dass auch das Aushandeln von (adäquaten) Tariflöhnen immer schwieriger wurde (Bosch et al. 2019, 1). Diese Bereiche der schlecht entlohnten Branchen mit immer größer werdenden Tariflohnlücken waren es auch, die zuerst die Notwendigkeit eines gesetzlichen Mindestlohns sahen. Nachdem die tarifvertragsfreien Zonen sich in den 2000er Jahren auch in die besser organisierten Branchen der industriellen Produktion ausgeweitet hatten, begannen auch die etablierten Industriegewerkschaften, sich der Forderung nach einem Mindestlohn anzuschließen, da „der Niedriglohnsektor durch die zunehmende Auslagerung von Tätigkeiten in Leiharbeit oder Subunternehmen auch an ihrer Mitgliedschaft nagte“ (ibid., 1-2). Folglich erhob der DGB im Jahr 2006 erstmals offiziell die Forderung nach Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns von damals 7,50 € pro Stunde – eine Forderung, der sich zunächst Die Linke, dann auch die SPD und das Bündnis 90/Die Grünen anschlossen (Schulten und Müller, 60).

Schließlich wurde der gesetzliche Mindestlohn auf Grundlage des Mindestlohngesetzes von 2014 mit 1. Jänner 2015 wirksam, und zwar in einer Höhe von ursprünglich 8,50 €. Obwohl drei Gruppen von Beschäftigten von der Mindestlohnregelung ausgeschlossen waren und weiterhin sind, nämlich unter 18-Jährige ohne Lehrabschluss, ehemals Langzeitarbeitslose innerhalb der ersten

sechs Monate nach Wiederbeschäftigung und Auszubildende während ihrer Lehr- bzw. Ausbildungszeit (Aranea und Krämer 2021), und obwohl etliche branchenbezogene Ausnahmen von der Mindestlohnregelung in den ersten Jahren der Übergangszeit vorgesehen waren, hatten aufgrund der Größe des Niedriglohnssektors in Deutschland 2015 auf einen Schlag etwa 15% aller unselbstständig Beschäftigten in Deutschland Anspruch auf Erhöhung der Stundenlöhne (Bosch et al. 2019, 2). Insbesondere im Gastgewerbe, in der Landwirtschaft und im Handel, wo in weiten Teilen der jeweiligen Branche keine Tarifbindung mehr existiert(e), profitierten viele Beschäftigte von der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, der dort vielfach dem Typus des „isolierten Mindestlohns“ entsprach (ibid., 11).

Der gesetzliche Mindestlohn wurde in Deutschland (abgesehen von oben genannten Ausnahmen) als universelle Lohnuntergrenze definiert, d.h. ursprünglich angedachte regionale Differenzierungen (Ost/West) oder Ausnahmeregelungen für größere Beschäftigtengruppen (etwa sogenannte Minijobs) wurden aus Gründen der einfacheren Handhab- und Durchsetzbarkeit wieder verworfen. Was jedoch im Mindestlohngesetz nicht oder nur ungenügend geregelt ist, ist die Frage, welche Zusatzzahlungen / Zulagen auf den Mindestlohnanspruch angerechnet werden dürfen, sodass diese Fragen der laufenden Judikatur zur Beantwortung übertragen sind (ibid., 16).

Von besonderer Bedeutung für die Mindestlohnpolitik in Deutschland ist die starke Verankerung der Sozialpartner im Prozess der Mindestlohnsetzung. Zum einen wird die zuständige Mindestlohnkommission ausschließlich von den Sozialpartnern beschickt, was sowohl die Vertreter*innen der Sozialpartnerorganisationen als auch die Vertreter*innen aus der Wissenschaft betrifft. Letztere haben überdies nur beratende Funktion, aber kein Stimmrecht in der Kommission. In ihrer selbst aufgestellten Geschäftsordnung für die Mindestlohnkommission haben die Sozialpartner zudem festgelegt, dass sich die Mindestlohnsetzung in Form einer Quasi-Indexierung an den rezenten Tarifabschlüssen zu orientieren hat, also an Resultaten, die die Sozialpartnerverbände durch autonomes Handeln selbst vereinbart haben (Eurofound 2021, 20). Der Staat kann die Empfehlungen der Mindestlohnkommission nur umsetzen (für allgemeinverbindlich erklären) oder aber die Umsetzung verweigern, hat aber darüber hinaus keine eigenständige Gestaltungsmöglichkeit. Die Tradition der Tarifautonomie setzt sich demgemäß auch im Prozess der Mindestlohnsetzung fort, einerseits durch die Betrauung der Sozialpartner mit der Festlegung des Mindestlohns, andererseits mit der Orientierung der Mindestlohnsätze an vorangehenden Tarifvertragsabschlüssen, was eine weitgehend pfadabhängige Gestaltung der Mindestlohnsetzung gewährleistet. Dies verhindert weitgehend die Instrumentalisierung der Mindestlohnpolitik für parteipolitische Zwecke im politischen Tagesgeschäft. Zudem erhöht die institutionalisierte Einbindung der Sozialpartner im Prozess der Mindestlohngestaltung die Legitimität der Entscheidungen, was insbesondere auf Arbeitgeberseite wichtig in Hinblick auf die Implementierung des Mindestlohns ist (Bosch et al. 2019, 16f).

Bosch et al. (2019, 18f) stellen, ohne sich auf breites empirisches Material stützen zu können, elaborierte Vermutungen an, welche Auswirkungen die spezifisch deutsche Variante der

Mindestlohnsetzung zeitigen könnte. Zum einen dürfte der gesetzliche Mindestlohn, v.a. in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, die Löhne in den nicht-tarifgebundenen Bereichen und Branchen stabilisieren. Zum anderen dürften die tendenziell höheren Abschlüsse in den gewerkschaftlich gut organisierten Kernbranchen, welche als Orientierungsmarken für die Mindestlohnsätze gelten, den Mindestlohn nach oben mitziehen. Durch das Nachziehen des Mindestlohns an die positive „Tarifdrift“ in den gut organisierten Bereichen der deutschen Wirtschaft könnte auch ein bedeutender Beitrag zur Einkommensangleichung insgesamt und Abschwächung der starken Polarität zwischen Hochlohn- und Niedriglohnbranchen geleistet werden, so die Vermutung.

Die Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns auf die Löhne können freilich nur tentativ abgeschätzt werden. Durch die Festlegung einer verbindlichen Lohnuntergrenze müssen, zumindest theoretisch, zunächst jene Löhne gehoben werden, die unter der gesetzlichen Mindestlohngrenze liegen. Dass dies oftmals nicht schlagartig geschehen ist, belegen Verdiensterhebungsdaten aus Deutschland, demzufolge die Zahl der Beschäftigten mit einem Stundenlohn unter 8,50 € von 2015 auf 2016 nicht gänzlich verschwunden, sondern von etwa 1 Mio. auf etwa 750.000 gesunken ist (ibid., 22). Nichtsdestoweniger hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland zweifelsohne zu beträchtlichen Lohnsteigerungen im Niedriglohnbereich geführt. Stiegen in den Jahren vor Einführung des Mindestlohns die Löhne in den unteren Dezilen deutlich langsamer als jene in den oberen Dezilen, so hat sich diese Entwicklung seit Einführung des Mindestlohns eindeutig umgekehrt, wovon überdurchschnittlich viele Frauen, Minijobber*innen, Beschäftigte in KMUs, Migrant*innen und Beschäftigte ohne Berufsausbildung profitiert haben (ibid., 24).

Abgesehen von den unmittelbaren Effekten der Einführung des Mindestlohns auf die Niedriglöhne zeitigt der Mindestlohn auch positive Sekundärwirkungen (Welleneffekte) bis in die Mitte der Einkommensverteilung/ Tariflohnstruktur. Wie Bosch et al. (2019, 27f) zeigen, stiegen im Zeitraum 2014 bis 2016 die Löhne bis ins sechste Dezil stärker an als in den Jahren davor. Die Autor*innen vermuten, dass es einerseits die Unternehmen waren, die auch nach der Einführung des Mindestlohns die bewährten Lohndifferenziale aufrechterhalten wollten und damit das gesamte betriebliche Lohngefüge nach oben verschoben; andererseits dürfte es auch den Gewerkschaften gelungen sein, zumindest in den einigermaßen gut organisierten Branchen die Tariflohnstruktur auch bei Erhöhung der untersten Lohngruppen aufrechtzuerhalten. In jenen Wirtschaftsbereichen, in denen die unteren Tariflöhne relativ nahe am Mindestlohn liegen und in denen die Gewerkschaften stark genug sind, um neue Tariflohnrouden anzustoßen, dürften die Welleneffekte nach oben am ausgeprägtesten ausgefallen sein. Gut zahlende Branchen mit starker Gewerkschaftspräsenz (Metall- und chemische Industrie, öffentlicher Dienst etc.) hingegen dürften kaum vom gesetzlichen Mindestlohn profitieren; vielmehr dürften diese als Orientierungsgrößen aufgrund der Quasi-Indexierung des Mindestlohns diesen tendenziell nach oben ziehen. In jenen Branchen allerdings, die eher geringe Entlohnung vorsehen und wenig Gewerkschaftspräsenz aufweisen, dürfte die Mindestlohnsetzung eine tendenzielle Angleichung von Mindestlohn und

Tariflöhnen bewirkt haben. In der Gastronomie etwa wurde durch den Mindestlohn zwar eine Erhöhung der untersten Tarifgruppen erreicht – diese Erhöhung dürfte aber durch eine Stagnation der oberen Lohngruppen gegenfinanziert worden sein. Somit hat in diesem Bereich der Mindestlohn eher zu einer Kompression der Tarifstruktur und weniger zu einer Wellenbewegung nach oben geführt (ibid., 28).

Effektiv im Sinne aller Beschäftigten (nicht nur der Niedriglohngruppen) war bzw. ist der Mindestlohn in Deutschland also v.a. in jenen Branchen, in denen einerseits die Gewerkschaften über genügend Machtressourcen verfügen, um die Erhöhung der unteren Lohngruppen in eine annähernd adäquate Erhöhung der mittleren oder gar oberen Lohngruppen zu übersetzen. Voraussetzung dafür ist andererseits ein hohes Ausmaß an Tarifbindung, weil nur die Allgemeinverbindlichkeit kollektiver Lohnvereinbarungen eine allgemeingültige (zumindest für Branchen oder bestimmte Wirtschaftsbereiche) Tarifstruktur garantiert, über die Einkommenspolitik effektiv in dem Sinn gestaltet werden kann, dass für weite Teile der Beschäftigten „Living Wages“ erzielt werden können, die die Lebenshaltungskosten abdecken und Altersarmut verhindern. Dies ist in Deutschland – auch aufgrund des eher niedrig angesetzten gesetzlichen Mindestlohns – flächendeckend noch nicht der Fall.

Nichtsdesoweniger schätzen Dribbusch und Birke (2019, 17) die Mindestlohnkampagne als aus gewerkschaftlicher Sicht erfolgreich ein. Denn zum einen konnte für die gewerkschaftliche Forderung nach einer allgemeinen Lohnuntergrenze eine gesellschaftliche Mehrheit gewonnen werden, der sich letztlich auch Teile der CDU/CSU anschlossen. Damit erhielt die Gewerkschaftsbewegung zusätzlichen zivilgesellschaftlichen Rückhalt. Zum anderen hat diese Kampagne Themen wie Niedriglohn und prekäre Beschäftigung in den Fokus der allgemeinen Aufmerksamkeit gerückt, was auch die tarifpolitischen Positionen der Gewerkschaften stärkte. Die Wirkung des Mindestlohns als isolierte Maßnahme auf die Gewerkschaftsbewegung lässt sich kaum einschätzen. Sofern der Mindestlohn aber eine Dynamik in den Tarifverhandlungen auslöst, kann indirekt auch von einer Stärkung der Gewerkschaften insgesamt ausgegangen werden.

3.2 Niederlande

Der allgemeine gesetzliche Mindestlohn wurde in den Niederlanden im Jahr 1969 eingeführt (Schulten und Müller 2020, 100). Dieser gesetzliche Mindestlohn besteht parallel zu einem robusten und in seinen Grundzügen seit etlichen Jahrzehnten unveränderten Kollektivvertragssystem mit etablierten und einigermaßen starken Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Etwa 80% aller unselbstständig Beschäftigten in den Niederlanden sind von Kollektivverträgen erfasst, davon etwa 10-15% Firmenkollektivverträge und der Rest Branchenkollektivverträge. Die relativ hohe Erfassungsquote resultiert zum einen aus der sogenannten Außenseiterwirkung, also der Tatsache, dass alle Beschäftigten eines Betriebs, der

kollektivvertraglich erfasst ist, unabhängig von ihrer Mitgliedschaft bei der zeichnenden Gewerkschaft automatisch ebenfalls erfasst sind; zum anderen aus der Praxis der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Branchenkollektivverträgen durch das zuständige Arbeitsministerium, sodass auch Unternehmen der Branche, auch wenn sie nicht Mitglied des tarifvertragsabschließenden Arbeitgeberverbands sind, vom anzuwendenden Kollektivvertrag erfasst werden (Been und Keune 2019). Somit profitieren also die meisten Arbeitnehmer*innen der Niederlande nicht nur von einer gesetzlich garantierten Lohnuntergrenze, sondern auch von kollektivvertraglich festgesetzten Mindestlöhnen.

Der seit 1969 wirksame gesetzliche Mindestlohn wurde 1968 mit dem Mindestlohn- und Urlaubsmindestvergütungsgesetz beschlossen. Der Mindestlohn wird als monatliche Brutto-Lohnuntergrenze definiert, aktuell für das Jahr 2021 sind das 1.685 € (Eurofound 2021, 8). Da unterschiedliche Kollektivverträge unterschiedliche Wochenarbeitsstunden (36 bis 40 Stunden) vorsehen, variiert der de facto Mindeststundenlohn zwischen knapp 10 € bis knapp 11 € (Schulten und Müller 2020, 100). Diese Sätze gelten allerdings nur für erwachsene Arbeitnehmer*innen über 20 Jahre. Für alle Beschäftigtenaltersgruppen zwischen 15 und 20 Jahre gelten abgestufte Lohnsätze als Prozentanteile des Erwachsenen-Mindestlohnsatzes, die mit abnehmendem Alter immer geringer werden (20-Jährige haben Anspruch auf 80% des Erwachsenensatzes, 15-Jährige auf nur noch 30% davon) (de Beer et al. 2017, 13). Diese altersabhängige Differenzierung des Mindestlohnsatzes wird von etlichen Expert*innen und den Gewerkschaften als unsachlich und diskriminierend empfunden und seit Jahren (bisher erfolglos) bekämpft (Schulten und Müller 2020, 103). Im Gegensatz zu den meisten anderen Mindestlohnregimen anderer Länder, in denen der Mindestlohn jährlich angepasst wird, erfolgt die Anpassung des Mindestlohnsatzes in den Niederlanden in der Regel zweimal pro Jahr, nämlich am 1. Jänner und am 1. Juli jedes Jahres (ibid., 100). Die Anpassung wird von der Regierung auf Basis eines Indexierungsmechanismus vorgenommen, der sich an den aktuellen Kollektivvertragsabschlüssen und den prognostizierten durchschnittlichen Lohnveränderungen für das nächste Jahr orientiert (Eurofound 2021, 19). Die Sozialpartner sind in diesen Anpassungsprozess nicht direkt involviert, tragen aber indirekt durch die vorausgehenden Tarifabschlüsse wesentlich zu der Festlegung der Höhe der Anpassungen bei. Die eigentliche Valorisierung wird vom sogenannten Zentralen Planungsbüro im Auftrag der Regierung berechnet, letztere tritt nur als Verlautbarungsorgan in Erscheinung (van het Kaar und van der Graaf 2021; Eurofound 2021, 21).

Abgesehen von diesem Indexierungsmechanismus sieht das Gesetz noch die Möglichkeit der außerordentlichen Anpassung des Mindestlohns alle drei bis vier Jahre vor, sodass der Mindestlohn an Lohnsteigerungen angepasst werden kann, die vom Index nicht abgebildet werden (etwa als Resultat von überproportionalen Steigerungen der unteren Lohngruppen oder der sogenannten Lohndrift, also Überzahlungen von kollektivvertraglich ausverhandelten Löhnen). Davon machten die Regierungen in den Niederlanden allerdings seit den 1980er Jahren aus Gründen der seitdem kontinuierlich verfolgten Austeritätspolitik nicht mehr Gebrauch, um die

Staatsausgaben zu begrenzen. Deswegen hat die relative Höhe des Mindestlohns und damit seine Kaufkraft seit dem Ende der 1970er Jahre bis etwa 2000 sukzessive abgenommen, und zwar im Besonderen gegenüber den Reallöhnen, aber auch gegenüber den Kollektivvertragslöhnen. Durch das kontinuierliche Zurückbleiben der Mindestlöhne in den 1980er und 1990er Jahren hinter den Reallöhnen und deren Stagnation auch im beginnenden 21. Jahrhundert verlor der gesetzliche Mindestlohn an Bedeutung als Benchmark für Standardarbeitsverhältnisse, weil nur noch relativ wenige Beschäftigte mit unbefristeten und Vollzeitstellen nahe am Mindestlohn bezahlt werden und damit der Mindestlohn seine Ankerfunktion für das gesamtgesellschaftliche Lohngefüge sukzessive einbüßte. Durch die zunehmende Segmentierung des niederländischen Arbeitsmarkts seit den 1990er Jahren und die Entstehung eines mit weitverbreiteter Teilzeitarbeit und zumeist geringer Qualifikation einhergehenden Niedriglohnsektors spielt allerdings der gesetzliche Mindestlohn insbesondere für diesen Bereich eine bedeutende Rolle der Lohnuntergrenze. Der Jugendmindestlohn hat darüber hinaus eine Sogwirkung nach unten insofern entfaltet, als etliche Betriebe offensichtlich aus Kostengründen gezielt Jugendliche einstellen und damit legal faktisches Sozialdumping betreiben (de Beer et al. 2017, 40f).

Es kann in den Niederlanden somit eine zunehmende Segmentierung bzw. Zweiteilung des Arbeitsmarkts beobachtet werden. Auf der einen Seite werden die Beschäftigten im Großteil der (produktiven) Branchen von Kollektivverträgen erfasst, welche zum einen tarifliche Mindestlöhne deutlich über dem gesetzlichen Mindestlohn garantieren und zum anderen oftmals überzahlt werden. In diesem Bereich spielt der gesetzliche Mindestlohn so gut wie keine Rolle für das Lohngefüge. Hier kommen die etablierten Elemente eines entwickelten neo-korporatistischen Systems mit anerkannten Sozialpartnern und zwei- oder dreiseitigen Verhandlungsgremien zur Geltung (Been und Keune 2019; van het Kaar und van der Graaf 2021). Auf der anderen Seite besteht ein seit etlichen Jahren zunehmender Niedriglohnsektor v.a. im vergleichsweise wenig produktiven Bereich der Volkswirtschaft, der entweder von gar keinem Kollektivvertrag erfasst wird oder in dem die Gewerkschaften zu schwach sind, um höhere Löhne auszuverhandeln. In diesem Bereich sind die Tariflöhne zumindest für die untersten Lohngruppen seit Mitte der 1990er Jahre sogar hinter den gesetzlichen Mindestlöhnen zurückgeblieben, welche ja ihrerseits seit den 1980er Jahren mit den durchschnittlichen Kollektivvertragslöhnen nicht Schritt halten konnten und seit den frühen 2000er Jahren relativ zu den durchschnittlichen Kollektivvertragslöhnen stagnieren. Im Niedriglohnsektor haben sich somit die Lohn tafeln für die unteren Lohngruppen und der gesetzliche Mindestlohn angeglichen. Der Niedriglohnsektor, der mittlerweile deutlich angewachsen ist, wurde einerseits von den neoliberal geprägten Regierungen der 1990er Jahre forciert, um positive Beschäftigungseffekte im Bereich der niedrigqualifizierten Arbeitskräfte zu erzielen. Andererseits sahen und sehen die Arbeitgeber in der Möglichkeit der Niedrigentlohnung die Chance der Kostensenkung in jenen Branchen, die bei höheren Kosten nicht mehr konkurrenzfähig wären (de Beer et al. 2017, 57).

Die Gewerkschaften, insbesondere der stärkste Dachverband FNV, haben, um extrem niedrige Löhne zu verhindern, seit Ende der 1990er Jahre gefordert, den gesetzlichen Mindestlohn stark anzuheben, um damit auch die Tariflöhne der untersten Lohngruppen zu erhöhen und In-work-poverty zu verhindern. Seit 2011 fordert der FNV angesichts der Stagnation des gesetzlichen Mindestlohns, die untersten Stufen der Tariflöhne auf zumindest 130% des gesetzlichen Mindestlohns anzuheben. Darin waren die Gewerkschaften allerdings nicht erfolgreich. Nur in einzelnen Niedriglohnbranchen, wie etwa der Reinigung, konnte die Lohnstruktur insgesamt etwas angehoben werden, da hier auch die Arbeitgeber die Notwendigkeit sahen, aufgrund des potentiellen Arbeitskräftemangels die Löhne etwas attraktiver zu gestalten (ibid., 76). Insgesamt jedoch geht die negative Einkommensentwicklung im Niedriglohnsektor relativ zu den Durchschnittslöhnen, aber auch zum gesetzlichen Mindestlohn auf die Schwächung der Gewerkschaften zurück, die es nicht mehr schaffen, den seit den 1980er Jahren eingeschlagenen Pfad der Lohnmoderation zur Stärkung des nationalen Standorts im internationalen Wettbewerb zu verlassen (Been und Keune 2019, 446f). Zusätzlich zur Schwächung der Gewerkschaften, die derzeit nur mehr etwa 18% der Beschäftigten repräsentieren (van het Kaar und van der Graaf 2021), hat die zunehmend fragmentierte Gewerkschaftslandschaft dazu geführt, dass die Arbeitgeberverbände Kollektivverträge mittlerweile unter Umgehung des größten Dachverbands, des FNV, der in der Regel am unnachgiebigsten gegen Lohndumping auftritt, abzuschließen. Diese Strategie des Gegeneinander-Ausspielens von Gewerkschaften hat die Gewerkschaftsbewegung zusätzlich geschwächt (Been und Keune 2019, 460).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der gesetzliche Mindestlohn in den meisten Bereichen der Volkswirtschaft, die von adäquater Bezahlung auf Grundlage umfassender und für allgemeingültig erklärter Branchenkollektivverträge geprägt sind, kaum eine nennenswerte Rolle spielt – allenfalls als definitive Lohnuntergrenze zur Verhinderung eines Ausfransens der untersten Lohngruppen nach unten. Hier dürfte der Typus der distanzierten Koexistenz dominieren, da die Kollektivvertragslöhne, und insbesondere die Überzahlungen, kaum von der Mindestlohnentwicklung beeinflusst werden. Anders sieht es im Bereich des wachsenden Niedriglohnsektors aus. Hier entspricht der ausgezahlte Lohn, manchmal auch der Tariflohn, in etlichen Fällen dem gesetzlichen Mindestlohn. Im Jahr 2012 etwa wurden gut 6% aller Arbeitsplätze nach Mindestlohn bezahlt (Wagner 2014, 24; aktuellere Daten wurden leider nicht gefunden). Das heißt, dass die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns unmittelbar auf die effektiven und auch die Kollektivvertragslöhne wirkt. Es kann davon ausgegangen werden, dass in diesem Bereich Mindestlohnerhöhungen zu einer parallelen Erhöhung der branchenspezifischen Lohnstruktur führen könnte, zumindest bis zu den mittleren Lohngruppen. Der Niedriglohnbereich kommt somit dem Modell der direkten Interaktion nahe. Allerdings konnte durch die Schwäche der Gewerkschaften der gesetzliche Mindestlohn, der sich derzeit bei nur etwa 47% des nationalen Medianlohns bewegt (Schulten und Müller 2020, 102), seit Jahrzehnten nicht substanziell angehoben werden. Somit entfaltet der Mindestlohn eher einen Sogeffekt nach unten, weil viele Arbeitgeber im Niedriglohnbereich die Lohnkostensenkung nach unten auszureizen gewillt sind.

Unter diesen Umständen, in denen zwar die sozialpartnerschaftlichen Strukturen und korporatistischen Arrangements im Grunde funktionieren, die Arbeitnehmer*innenseite jedoch organisationsstrukturell geschwächt ist, könnte der Staat eine entscheidende Rolle in einer egalitäreren Gestaltung der Einkommenspolitik spielen, indem er den Mindestlohn deutlich nach oben valorisiert. Dies würde eine generelle Verschiebung der gesamten Lohnstruktur des Niedriglohnssektors nach oben zur Folge haben. Die Rolle der Gewerkschaften wäre damit jedoch nicht unmittelbar berührt. Mittelfristig könnte eine Stärkung der Gewerkschaften in der Lohnpolitik auch für die strukturell benachteiligten Branchen darin bestehen, Elemente der Lohnkoordinierung, die derzeit in den Niederlanden auf branchenübergreifender Ebene kaum stattfindet (van het Kaar und van der Graaf 2021), einzuführen bzw. zu stärken.

3.3 Frankreich

Der gesetzliche Mindestlohn in Frankreich wurde 1950 eingeführt, in der heute bestehenden Form als SMIC (Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance), der eine Teilhabe der Beschäftigten an der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes gewährleisten soll, existiert der Mindestlohn seit 1970 (Mesch 2015b, 295f). Gesetzlich geregelt werden die Mindestlohnbestimmungen in den Artikeln L3232-2 bis L3231-11 des Arbeitsgesetzbuchs. Verglichen mit anderen gesetzlichen Mindestlöhnen in Europa befindet sich der SMIC mit einem gegenwärtigen Satz von 1.555 € (2021) auf Basis einer 35-Stunden-Woche unter den höchsten (Eurofound 2021). Gemessen als Anteil (etwa 62%) des Bruttomedianlohns von Vollzeitbeschäftigten ist er sogar der höchste der EU27-Länder. Diese relative Höhe des Mindestlohns trägt, zusammen mit einer hohen kollektivvertraglichen Deckungsquote, dazu bei, dass der Anteil des Niedriglohnssektors in Frankreich vergleichsweise gering ist und nur etwa 9% der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer*innen umfasst (Schulten und Müller 2020, 56). Der SMIC gilt grundsätzlich für alle Arbeitnehmer*innen sämtlicher Branchen, inklusive des öffentlichen Sektors. Ausgenommen sind nur Praktikant*innen und Auszubildende/Lehrlinge. Neben dem Erwachsenenmindestlohn besteht noch ein eigener Jugendsatz, der in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung gilt: demzufolge müssen 17-18jährige Beschäftigte zumindest 90% und unter 17jährige zumindest 80% des SMIC erhalten (Vincent 2014, 6).

Der Mindestlohn wurde in Frankreich vornehmlich zur Einhegung der Einkommensungleichheit und angemessenen Partizipation der unselbstständig Beschäftigten am Wirtschaftswachstum eingeführt (ibid.). Die Anpassung des Mindestlohns erfolgt regelmäßig auf zwei unterschiedliche Arten: Zum einen wird ein quasi-automatischer Indexmechanismus angewandt, wonach der Mindestlohn eine automatische und adäquate Erhöhung erfährt, sobald sich der Verbraucherpreisindex seit der letzten quasi-automatischen Steigerung des Mindestlohns wieder um 2% erhöht hat. Zum anderen wird der SMIC jedes Jahr am 1. Jänner gemäß der Entwicklung

des durchschnittlichen Grundlohns der manuellen Arbeiter*innen valorisiert, wobei dieser zumindest der Hälfte des durchschnittlichen Reallohnanstiegs entsprechen muss (ibid.; Mesch 2015, 296). Überdies hat die Regierung noch die Möglichkeit, über die gesetzlich vorgeschriebene Mindestanpassung hinaus noch weitere, außergewöhnliche Anpassungen vorzunehmen, um aus einkommensstrukturellen Überlegungen dem Mindestlohn einen zusätzlichen „Anschub“ zu verpassen („coup de pouce“); von dieser Möglichkeit hat die Regierung in den letzten zwei Jahrzehnten jedoch weitgehend Abstand genommen, was der ursprünglichen Intention des Gesetzes zuwiderläuft, wonach die Niedriglohnbezieher*innen an der wirtschaftlichen Entwicklung zu beteiligen seien (Schulten und Müller 2020, 56).

Bevor die Regierung auf dem Verordnungsweg den Mindestlohn anpasst, muss sie noch die sogenannte Tarifkommission, die sich aus Vertreter*innen der repräsentativen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, aber auch der ressortzuständigen Ministerien zusammensetzt, konsultieren. Zusätzlich wird die Regierung im Vorfeld der jährlichen Mindestlohnsetzung von einer unabhängigen Expert*innenkommission beraten, die einen jährlichen Bericht zu den Auswirkungen des Mindestlohns herausgibt und konkrete Empfehlungen zur Anpassung des SMIC abgibt (ibid.; Vincent 2014, 6). Für den Fall, dass sich die Tarifkommission nicht über die Empfehlung zur SMIC-Anpassung einig wird, legt die Regierung den Anstieg des Mindestlohns nach eigenem Gutdünken fest (Mesch 2015b, 296).

In Frankreich hat der Staat im Bereich der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen immer eine zentrale Rolle gespielt. 1950, als auch der gesetzliche Mindestlohn eingeführt wurde, wurden die Sozialpartner gesetzlich ermächtigt, auf Branchenebene Kollektivverträge abzuschließen. Erst im Jahr 1971 wurde die rechtliche Möglichkeit der branchenübergreifenden Sozialpartnerverhandlungen geschaffen (Teissier et al. 2021). Die starke zentralistische Tradition in Frankreich äußert sich u.a. darin, dass es kein geregeltes Forum für die gegenseitige Anerkennung der Sozialpartnerverbände gibt, sodass diese beinahe ausschließlich über den Staat vermittelt bzw. auf Geheiß des Staates in Verhandlungen treten (Pernot 2018, 43f). Staatsinterventionismus in Angelegenheiten der Arbeitsbeziehungen bleibt somit stets möglich, autonomes Sozialpartnerhandeln verbleibt stets unter dem Vorbehalt der staatlichen Intervention und im „Schatten des Gesetzes“. Die konkrete Ausgestaltung der Kollektivvertragsverhandlungen und das gesamte System der Arbeitsbeziehungen sind traditionell dem fortschreitenden Prozess der Veränderung des Arbeitsrechts unterworfen und insgesamt streng reguliert (Teissier et al. 2021). Diese Zentralisierung auf regulatorischer Ebene schließt allerdings Prozesse der Dezentralisierung des Verhandlungssystems nicht aus; im Gegenteil hat die straffe Regulierung und permanente Novellierung des Systems der Arbeitsbeziehungen eine starke Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems mit sich gebracht, sodass mittlerweile in etlichen Bereichen die Unternehmensebene für die kollektive Ausverhandlung von Arbeitsbedingungen und teilweise auch Entlohnung Vorrang vor der Branchenebene erlangt hat (Pernot 2018). Die Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen nahm ursprünglich ihren Ausgang von den sogenannten Auroux-

Gesetzen von 1982, benannt nach dem damaligen Sozialminister der Linksregierung. Die Intention dieser einer Initiative der damals sozialdemokratisch geführten Regierung entspringenden Gesetze war die Stärkung der Gewerkschaften im Rahmen der betrieblichen Mitwirkung (Betriebsdelegierte der Gewerkschaften) bei gleichzeitiger Verpflichtung der Arbeitsmarktparteien auf Branchen- und betrieblicher Ebene zu jährlichen Verhandlungen in Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten über Löhne und Arbeitszeit, wenngleich nicht zum Abschluss eines Kollektivvertrags (ibid., 45; Mesch 2015, 286f). Betriebliche Vereinbarungen standen jedoch unter dem strikten Vorbehalt des Günstigkeitsprinzips. Mit dem seit Mitte der 1980er Jahre sich sukzessive vollziehenden Paradigmenwechsel der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Richtung Deregulierung und Neoliberalismus wurde allerdings die Ebene der Kollektivvereinbarung auf Unternehmensebene nach und nach gestärkt, sodass die Branchenkollektivverträge mit der Zeit an Regelungskompetenz verloren und die Einzelarbeitgeber autonom flexible Betriebslösungen auszuverhandeln vermochten, welche den Primat der Branchenvereinbarung zunehmend in Frage stellten. Durch die Arbeitsrechtsreformen insbesondere seit den 2000er Jahren wurde die Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen sukzessive befördert und das Günstigkeitsprinzip aufgeweicht (Teissier et al. 2021). Mittlerweile dürften im privaten Sektor für deutlich mehr als die Hälfte der Beschäftigten die Lohnstarife primär auf betrieblicher Ebene ausverhandelt werden, während ausschließlich Branchentarife nur noch für etwa ein Viertel der Beschäftigten Geltung haben dürften (Pernot 2018, 44). Somit hat die Branchenebene über die letzten Jahrzehnte sukzessive an Effektivität in der Lohngestaltung verloren, insbesondere seit den Arbeitsrechtsreformen von 2016 und 2017 (ibid., 45).

Ungeachtet der Dezentralisierungstendenzen finden kollektive Lohnverhandlungen dennoch weiterhin auf Branchenebene statt. Dabei verhandeln die zuständigen Gewerkschaftsverbände mit den zuständigen Arbeitgeberverbänden, und in der Regel beantragen die Sozialpartner nach Abschluss der Lohnvereinbarungen die Ausweitung des Kollektivvertrags auf die gesamte Branche (also auch auf jene Arbeitgeberbetriebe, die nicht Mitglied beim zeichnenden Arbeitgeberverband sind) beim Arbeitsministerium, welches dem Antrag üblicherweise Folge leistet. Durch diese Allgemeinverbindlichkeitserklärungen einerseits und die sogenannte Außenseiterwirkung von Kollektivverträgen (auch jene Arbeitnehmer*innen, die nicht Mitglied bei einer zeichnenden Gewerkschaft sind, werden vom Kollektivvertrag erfasst) andererseits weist Frankreich eine kollektivvertragliche Erfassungsquote von deutlich über 90% auf. (Dies ist beachtlich, insbesondere angesichts der Tatsache, dass die Mitgliederbasis der Gewerkschaften in Frankreich besonders klein ist, mit einem Organisationsgrad von landesweit unter 9% aller unselbstständig Beschäftigten; der geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad erklärt sich zu einem gewissen Teil jedoch auch aus dem aus der Außenseiterwirkung resultierenden sogenannten Trittbrettfahrerproblem.) Einschränkend muss allerdings erwähnt werden, dass diese für flächendeckend gültig erklärten Branchenkollektivverträge generell nur mehr Lohnuntergrenzen regeln, während sie oftmals Öffnungsklauseln enthalten, welche das Aushandeln von differenzierten Lohnstarifen den Sozialpartnern auf betrieblicher Ebene zuweisen. Dies v.a. deswegen, weil mit den

Arbeitsrechtsreformen der späten 2010er Jahre, insbesondere 2016 und 2017 (unter der Präsidentschaft Macron), den Arbeitsmarktparteien auf betrieblicher Ebene in den größeren Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten die Verpflichtung übertragen wurde, jährliche Lohnverhandlungen durchzuführen, die den Branchentariflohn ergänzen oder, je nach Bestimmungen der Branchenkollektivverträge, diesen auch teilweise aushebeln können. Zusätzlich sieht das neue Arbeitsrecht die Möglichkeit vor, im Fall von wirtschaftlichen Schwierigkeiten eines Unternehmens im Firmenkollektivvertrag temporäre Unterschreitungen des Tariflohns auf Branchenebene zu vereinbaren, oder auf Branchenebene kollektivvertraglich festgelegte Mehrentgelte für geleistete Überstunden zu unterschreiten (Teissier et al. 2021). All diese Entwicklungen haben über die letzten zwei bis drei Jahrzehnte die branchenübergreifende Koordinierung der Kollektivvertragspolitik geschwächt, da abseits der auf Branchenebene ausverhandelten Mindestlohnsätze die Tarifvertragsautonomie zu einem gewichtigen Teil auf die Sozialpartner auf Unternehmensebene übergegangen sind und die betriebliche Tarifstruktur auf dieser Ebene geregelt wird. Aufgrund der relativen Schwäche und dem hohen Grad der Fragmentierung der Gewerkschaften verläuft dieser Dezentralisierungsprozess weitgehend unkoordiniert. Während bis in die 1990er Jahre Leitbetriebe in den einzelnen Branchen aufgrund der Stärke der Gewerkschaften in diesen Betrieben die Standards für Bezahlung und Arbeitsbedingungen auch für den Rest der Branche weitgehend vorgeben, sodass diese Standards oftmals im Branchenkollektivvertrag nachvollzogen wurden, sind diese Betriebe nunmehr eher die verantwortlichen Kräfte für Lohndumping auf Branchenebene, um ihre eigenen betriebswirtschaftlichen Zwecke besser verfolgen zu können (Pernot 2018, 46). Deswegen bewegen sich die unteren Lohngruppen in vielen Branchenkollektivverträgen oftmals nur im Bereich des gesetzlichen Mindestlohns, manchmal sogar darunter – so wie etwa im Einzelhandel, wo nur über Ausgleichzahlungen und Prämien für Beschäftigte der untersten Lohngruppen der gesetzliche Mindestlohn eingehalten wird (ibid., 44).

Der gesetzliche Mindestlohn hat also – insbesondere auch aufgrund seiner relativen Höhe – die Funktion als Orientierungsgröße für die Branchenkollektivverträge, die ihre untersten Lohngruppen oft am SMIC ausrichten. Meist werden auf Branchenebene nur die spezifischen Mindestlöhne verhandelt, die sich über die Lohnstufen nach Qualifikationen, die nur alle paar Jahre verhandelt werden, übersetzen lassen. Die für die Lohnentwicklung entscheidendere Kollektivvertragsebene ist jene der Unternehmen – und zwischen den Unternehmen einer Branche lassen sich, meist entlang der Betriebsgrößenklassen, erhebliche Unterschiede zwischen den Kollektivvertragslöhnen feststellen (Mesch 2015b, 294f).

Nichtsdestoweniger hat die Mindestlohnsetzung in Frankreich eine große Bedeutung, einerseits da der Mindestlohn als Schlüsselbezugspunkt für die meisten Branchenkollektivverträge gilt, andererseits weil er oftmals eher als die Branchenkollektivverträge selbst die Lohnuntergrenze festlegt. Zudem werden Unternehmen, die Arbeitnehmer*innen mit einem Lohn zwischen 100% und 160% des SMIC beschäftigen, erhebliche Abschläge bei den Sozialversicherungsbeiträgen

gewährt, was einen starken Anreiz für Arbeitgeber darstellt, möglichst viele Niedriglohnbeschäftigte einzustellen. Dadurch wird die Entlohnung vieler Beschäftigter direkt oder indirekt von der Höhe des SMIC beeinflusst, indem entweder die Erhöhung des SMIC unmittelbar auf die Einkommenshöhe durchschlägt oder die Lohngruppen unmittelbar oberhalb des Mindestlohniveaus analog zur SMIC-Erhöhung angepasst werden, um die Lohnhierarchie mit ihren Lohndifferenzialen aufrechtzuerhalten. Somit sind geschätzt 25% bis 35% aller unselbstständig Beschäftigten in Frankreich von der SMIC-Anpassung direkt oder indirekt betroffen (Mesch 2015, 297). Zudem ersetzt der gesetzliche Mindestlohn zunehmend die schwindende Kapazität der Gewerkschaften der makroökonomischen Lohnkoordinierung, da letztere in vielen Branchen zu schwach sind, um effektive Lohnuntergrenzen auf dem Verhandlungsweg zu erreichen. Dadurch, dass der SMIC den Unterbietungswettbewerb der Unternehmen begrenzt, forciert er außerdem produktivitätsorientierte Innovationsstrategien der Firmen und nützt damit dem Standort insgesamt (ibid., 298). Der SMIC ist somit als zentraler unterstützender Faktor für schwächelnde Gewerkschaften zu betrachten, um insbesondere in schlecht organisierten (Klein)Betrieben den sonst drohenden Lohnsenkungswettbewerb zu unterbinden – eine Leistung, die die Branchenkollektivverträge aufgrund der fortschreitenden Erosionsprozesse in der Regel nicht mehr zu erbringen in der Lage sind. Die große Bedeutung des Mindestlohns spiegelt sich auch in den breiten gesellschaftlichen Debatten wider, welche alljährlich den Prozess der Mindestlohnsetzung begleiten; dies könnte als Chance für die Gewerkschaften begriffen werden, in einen Dialog mit den unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Bewegungen über einen angemessenen Mindestlohn zu treten, mit dem Ziel, strategische Bündnisse zu schließen und daraus politische Legitimität zu gewinnen (Schulten und Müller 2020, 59).

3.4 Ungarn

Ein gesetzlicher Mindestlohn wurde in Ungarn bereits kurz nach der Wende 1991 eingeführt. In der gegenwärtigen Form besteht der Mindestlohn seit 2012, als das Arbeitsgesetzbuch in einer Reihe aufeinander folgender Reformprozesse ein weiteres Mal grundlegend novelliert wurde. Da in Ungarn nur etwa 20% der unselbstständig Beschäftigten von einem Kollektivvertrag (in der Regel einem Firmen-Kollektivvertrag) erfasst werden, kommt dem gesetzlichen Mindestlohn eine zentrale Bedeutung bei der Festsetzung von Lohnuntergrenzen zu. Trotz relativ hoher Valorisierungssprünge in den letzten Jahren gehört der Mindestlohn in Ungarn zu den niedrigsten in Europa. Dies hat auch Rückwirkungen auf die Größe des Niedriglohnsektors, dem rund ein Fünftel der unselbstständig Vollzeit-Erwerbstätigen angehört (Schulten und Müller 2020, 72f).

Das System des Mindestlohns in Ungarn ist in Artikel 153 des Arbeitsgesetzbuchs geregelt. Dementsprechend wird der Mindestlohn jährlich von der Regierung per Verordnung erlassen. Mit 1. Februar 2021 beträgt der monatliche Brutto-Mindestlohn 167.400 Forint, das entspricht etwa

467 € (Eurofound 2021, 8). Erfasst werden vom Mindestlohn alle abhängig Beschäftigten, mit Ausnahme jener, die in staatliche Förderprogramme involviert sind. Seit 2006 gibt es einen separaten Mindestlohnsatz für höherqualifizierte Arbeitnehmer*innen, der etwa 30% über dem Standardsatz liegt (Schulten und Müller 2020, 72).

Dem Prozess der Erlassung der Mindestlohnverordnung sind zwei Konsultationsverfahren vorgelagert. Zum einen befasst die Regierung das sogenannte Permanente Konsultationsforum der Privatwirtschaft und Regierung (VKF), das 2012 auf Basis einer dreiseitigen Vereinbarung errichtet wurde, mit dem Thema der Mindestloohnerhöhung. Darin nehmen neben Regierungsvertreter*innen auch Repräsentant*innen der Gewerkschaften und Arbeitgeber teil. In diesem Gremium werden Empfehlungen an die Regierung zur Mindestloohnerhöhung erarbeitet, welche in der Folge zur weiteren Beratung dem Nationalen Wirtschafts- und Sozialrat (NGTT) zugewiesen werden. Für den Fall, dass sich die Vertreter*innen im VKF nicht über die Anpassung des Mindestlohns einig werden, kann die Regierung dem NGTT auch nach eigenem Gutdünken einen Vorschlag übermitteln. Der NGTT, der ebenfalls seit 2011, allerdings auf gesetzlicher Grundlage, besteht, ist ein umfassenderes Gremium, in dem neben der Regierung und den Sozialpartnern auch noch zivilgesellschaftliche und kirchliche Organisationen vertreten sind (Matheika et al. 2021). Der NGTT hat bloß beratende Funktion, sodass es allein der Regierung obliegt, ob den Wünschen und Vorstellungen der vorgelagerten Konsultationsorgane Folge geleistet wird oder nicht. Die Entscheidung über die Mindestlohnsetzung erfolgt demzufolge unilateral durch die Regierung. Im ungarischen Arbeitsrecht sind keine klaren Kriterien oder Kennzahlen definiert, an welchen sich die Mindestlohnsetzung auszurichten hätte. In Artikel 153 des Arbeitsgesetzbuchs ist nur sehr allgemein davon die Rede, dass aktuelle Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklungen sowie branchen- und regionenspezifische Besonderheiten und Erfordernisse berücksichtigt werden sollten (Schulten und Müller 2021, 72).

Der gesetzliche Mindestlohn hat in Ungarn deswegen so herausragende soziale und politische Bedeutung, weil zum einen die Sozialpartner in der wirtschafts- und sozialpolitischen Regulierung des Landes eine nur untergeordnete Rolle spielen und kaum Flächenkollektivverträge existieren, die eine massenwirksame Lohnuntergrenze einziehen; der Mindestlohn hat damit für viele Beschäftigte eine unmittelbare Wirkung hinsichtlich des real verfügbaren Einkommens. Zum anderen kann Ungarn als prototypisch für einen vorwiegend nach politischem Gutdünken determinierten Mindestlohn betrachtet werden, insofern die jeweils aktuelle Regierung den Mindestlohn bewusst als Instrument zwischen den Polen der austeritätspolitisch motivierten Restriktion einerseits und der (populistisch-klientelistisch motivierten) extensiven Sozialpolitik andererseits einsetzen kann.

Das derzeitige Mindestlohnregime Ungarns kann nur vor dem Hintergrund der sehr spezifischen Entwicklung der Arbeitsbeziehungen, aber auch des gesamten politischen Systems verstanden werden. Nach der Wende von 1989 wurden die Arbeitsbeziehungen in einem äußerst zentralistischen Arrangement institutionalisiert, dessen Zentrum der dreiseitige Nationale Rat des

Interessenausgleichs (OÉT) war. In diesem Gremium waren die damals neu formierten Gewerkschaften, die Arbeitgeberverbände der Privatwirtschaft und Regierungsmitglieder vertreten (Mesch 2015c, 188f). In diesem Rat wurden die wichtigsten wirtschaftlichen und sozialen Fragen während der Übergangsperiode nach 1989 verhandelt, was den Sozialpartnern einiges an gesellschaftlicher Legitimität verschaffte. Eine zentrale Aufgabe des OÉT war auch die Mindestlohnfestsetzung, welche bis Mitte der 2000er Jahre dafür sorgte, dass trotz relativer Schwäche der Gewerkschaften und geringer kollektivvertraglicher Abdeckung (bzw. unbefriedigender Tarifabschlüsse auf Branchen- und Unternehmensebene) substantielle Erhöhungen der generellen Lohnuntergrenze erzielt werden konnten – Erhöhungen, welche die Gewerkschaften in Kollektivvertragsverhandlungen zumindest in den Niedriglohnbranchen kaum hätten erreichen können (Neumann und Tóth 2018, 151). Mit den wechselnden Regierungen und der Etablierung der teilweise von den EU-Institutionen geforderten Austeritätspolitiken ab 1995 wurden die tripartistischen Institutionen sukzessive geschwächt. Insbesondere mit der Machtübernahme der FIDESZ-geführten Regierung unter Victor Orbán 2010 wurden die Sozialpartner, und hier v.a. die etablierten Gewerkschaften, nachhaltig marginalisiert, was seinen deutlichsten Ausdruck in der Abschaffung des dreiseitigen OÉT fand. Stattdessen wurde 2012 das Permanente Konsultationsforum der Privatwirtschaft und Regierung (VKF) gegründet, welches allerdings mit erheblich weniger Kompetenzen ausgestattet wurde und nur jeweils drei Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände einbezog. Während und nach der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009-10 wurde aus Austeritätsgründen eine äußerst restriktive Mindestlohnpolitik gefahren, der die Gewerkschaften (auch innerhalb des VKF) kaum etwas entgegenzusetzen hatten. Dadurch, dass etliche Sozialleistungen an die Höhe des Mindestlohns gebunden sind, waren von der zurückhaltenden Mindestlohnpolitik nicht nur die Niedriglohnbezieher*innen, sondern viele andere Gesellschaftsgruppen betroffen, insbesondere Arbeitslose und Personen, die auf substantielle Sozialtransfers angewiesen sind (ibid.; Matheika et al. 2021).

Ab 2016 veränderte sich die Rolle des tripartiten Dialogs innerhalb des VKF merklich, insbesondere deshalb, weil aufgrund des sich verschärfenden Fachkräftemangels auch die Arbeitgeberseite verstärktes Interesse daran entwickelte, den Mindestlohn zu erhöhen und somit die Arbeitsaufnahme auch im Niedriglohnbereich attraktiver zu machen (Neumann und Tóth 2018, 143). Ab 2016 konnten teilweise deutliche Mindestlohnzuwächse erzielt werden, im Gegenzug konnte die Arbeitgeberseite eine graduelle Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge erwirken.

Wie sehr die staatliche Mindestlohnpolitik politisch disponibel ist, zeigen jedoch die sprunghaften Anstiege des gesetzlichen Mindestlohns in den Jahren 2000-2002 (unter der Regierung Orbán I) und 2010-2012 (unter der Regierung Orbán 2). Diese starken Erhöhungen waren nicht nur dem Ziel geschuldet, Beschäftigungsanreize zu setzen, sondern auch der nationalistischen und autokratischen „Herrsche und Teile“-Besänftigungspolitik der Orbán-Regimes. Angesichts der für Frühling 2022 angesetzten Parlamentswahl kündigte die Regierung Orbán im September 2021 an,

den Mindestlohn mit Beginn des Jahres 2022 auf 200.000 Forint zu erhöhen, was einer Nominalerhöhung von knapp 20% entspricht⁷.

Das derzeitige Mindestlohnregime in Ungarn kann nur im Kontext des ausgeprägten Voluntarismus des „Systems Orbán“ verstanden werden, eines Systems, welches durch sukzessive Schwächung der Institutionen des liberalen Rechtsstaats gekennzeichnet ist. Im Bereich der Arbeitsbeziehungen bedeutet dies, dass die Sozialpartner aus den Entscheidungsfindungsprozessen in den zentralen Bereichen der wirtschafts- und sozialpolitischen Steuerung ausgeschlossen oder nur dort, wo deren Einbindung nützlich erscheint, instrumentell konsultiert werden. Die Rechte der Arbeitnehmerschaft als Ganzes wurden kontinuierlich geschwächt, die Gewerkschaften sukzessive marginalisiert und gegeneinander ausgespielt (Németh und Girndt 2021). Durch die traditionell fehlende strukturelle sowie verbandliche Machtbasis der Gewerkschaften in Ungarn konnten diese der bewussten Schwächung auch der institutionellen Machtbasis der Gewerkschaften durch die Orbán-Regierungen kaum etwas entgegensetzen. In dieser Situation bleibt den Gewerkschaften nicht viel anderes übrig als Zweckbündnisse mit der Regierung in jenen Themenbereichen zu schmieden, in denen eine zumindest partielle Interessenkongruenz (wenn auch aus unterschiedlichen Motivlagen) besteht. Dies trifft auf die Mindestlohnsetzung dann zu, wenn die Regierung zur Behebung des eklatanten Arbeitskräftemangels und/oder aus klientelistischen Erwägungen signifikante Erhöhungen des Mindestlohns vornimmt – eine Maßnahme, welche die Gewerkschaften aus interessenpolitischen und legitimatorischen Gründen gutheißen müssen. Die Verknappung des Arbeitsmarkts in Ungarn während der letzten Jahre hat für die Gewerkschaften immerhin einen zumindest graduellen Zuwachs an struktureller Macht bewirkt, der sich teilweise in rezenten Mindestlohnerhöhungen manifestiert. Um eine nachhaltige Stärkung der Gewerkschaften und Konsolidierung der Arbeitsbeziehungen und des Soziodialogs in Ungarn herbeizuführen, bedürfte es allerdings vermutlich einer politischen Etablierung entsprechender rechtlich-institutioneller Strukturen, welche unter der gegenwärtigen Regierung kaum vorstellbar sind (vgl. Neumann und Tóth 2018, 157).

3.5 Griechenland

In Griechenland war das Mindestlohnregime in den letzten 10 bis 15 Jahren einem grundlegenden Transformationsprozess unterworfen. Seit 1990, als das Kollektivvertragsrecht für die Sozialpartner erweitert wurde, indem jenseits von Lohn- und Arbeitszeitfragen auch über sogenannte qualitative Themen kollektivvertragliche Vereinbarungen getroffen werden konnten, wurde der nationale Mindestlohn im Rahmen eines sogenannten Generalkollektivvertrags von den Dachverbänden der Arbeitgeber und Gewerkschaften abgeschlossen (Molina 2021a). Während der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2009 wurde auf Druck der Troika und im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) als Gegenleistung für massive Finanzhilfe u.a.

⁷ Vgl. <https://kafkadesk.org/2021/09/22/hungary-to-increase-minimum-wage-by-nearly-e100/>.

das griechische Mindestlohnsystem komplett umgekrempelt. 2012 wurde auf Grundlage der Gesetze 4046 und 4093 der nationale Mindestlohn nicht mehr durch die Sozialpartner in freien Kollektivvertragsverhandlungen, sondern unilateral von der Regierung festgelegt. Dabei wurde der Mindestlohn um 22% von 751,40 € auf 586,08 € bzw. für unter 25-Jährige um 32% auf 510,95 € reduziert, gültig ab Dezember 2012 bis 2016 (ibid.). Mit einer Gesetzesnovelle im Jahr 2013 (Gesetz 4172, Artikel 103) wurde die Setzung des Mindestlohns per Verordnung durch die Regierung über 2016 hinaus verstetigt und den Sozialpartnern eine bloße Konsultationsfunktion zugeschrieben.

Gleichzeitig bestand die Troika darauf, das in Griechenland bestehende umfassende Kollektivvertragssystem zu zerschlagen. In der Folge wurden die bestehenden Allgemeinverbindlichkeitsregelungen, das Günstigkeitsprinzip im Verhältnis der verschiedenen Verhandlungsebenen zueinander sowie die Regelungen zur Nachwirkung von Kollektivverträgen abgeschafft bzw. verschärft, was auf eine weitgehende Dezentralisierung des Kollektivvertragssystems hinauslief (Georgiadou 2021). Die Folgen waren verheerend, die kollektivvertragliche Deckungsquote fiel auf einen Schlag von nahezu 100% auf knapp über 25% (Schulten und Müller 2020, 68f).

Gegenwärtig (2021) beläuft sich der gesetzliche Mindestlohn pro Monat in Griechenland auf 758 €, wobei aufgrund der Covid-19-Pandemie der Wert von 2020 übernommen wurde (Eurofound 2021, 8 sowie 24). Grundsätzlich gilt der Mindestlohn für alle unselbstständig Erwerbstätigen. Zwischen 2012 und 2019 galt ein spezieller Jugendmindestlohn für alle Beschäftigten unter 25 Jahren, der um 11% niedriger angesetzt war als der reguläre Mindestlohn. Dieser wurde allerdings 2019 nach Auslaufen der ESM-Programme von der Syriza-Regierung wieder abgeschafft. Mindestlohnanpassungen erfolgen per Verordnung durch die Regierung. Davor muss allerdings ein relativ langwieriger Konsultationsprozess durchlaufen werden, unter Einbindung der Sozialpartner und von Expert*innen von einer Reihe von wissenschaftlichen Einrichtungen. Koordiniert wird der Konsultationsprozess seit einer Gesetzesnovelle von 2018 von einem Dreipersonenkomitee, bestehend aus je einem/r Vertreter*in aus dem Arbeitsministerium, dem Finanzministerium und der staatlichen Schlichtungsbehörde OMED. Auf Grundlage der aus diesem Konsultationsprozess resultierenden Empfehlungen sowie der grundlegenden Wirtschaftskennzahlen entscheidet letztlich die Regierung über die Mindestlohnanpassung, die üblicherweise jährlich erfolgt (Schulten und Müller 2020, 68).

Zwischendurch verweigerte der einzige bedeutende Gewerkschaftsdachverband GSEE allerdings die Teilnahme an den Konsultationen, da er den Konsultationsprozess prinzipiell ablehnt und den regulatorischen Status quo von vor 2012 einfordert, insbesondere die Festsetzung der Mindestlohnanpassung durch Generalkollektivvertrag – eine Forderung, die grundsätzlich auch die Arbeitgeberverbände erheben (Molina 2021a).

Im vor der Wirtschafts- und Finanzkrise bestehenden System der Arbeitsbeziehungen in Griechenland profitierte der GSEE von seiner rechtlich abgesicherten institutionellen Macht. Bis 2012 galt die Außenseiterwirkung, d.h. der anwendbare Kollektivvertrag galt für alle Beschäftigten, ob Mitglied der zeichnenden Gewerkschaft oder nicht; alle Unternehmen mit Mitgliedschaft bei einem zeichnenden Arbeitgeberverband waren vom anwendbaren Kollektivvertrag erfasst; im Fall von Konflikten zwischen den Arbeitsmarktparteien im Zusammenhang mit Kollektivvertragsverhandlungen konnte die Schlichtungsbehörde OMED angerufen werden, welche rechtlich bindende Entscheidungen fällen konnte; und wenn Kollektivverträge ohne Nachfolgeregelung ausliefen, wurde ihre Gültigkeit automatisch verlängert, bis ein neuer Kollektivvertrag ausverhandelt wurde. Kollektivverträge konnten auf nationaler, berufsspezifischer, regionaler, Branchen- und Unternehmensebene abgeschlossen werden, wobei für die Arbeitnehmer*innen das Günstigkeitsprinzip zur Anwendung kam (Vogliatzoglou 2018, 124). All diese Regelungen wurden 2012 abgeschafft oder zu Ungunsten der Arbeitnehmer*innenseite abgeändert. Die davor bestehende, für die Gewerkschaften vorteilhafte Situation, die insbesondere eine beträchtliche institutionelle Machtressource für die Gewerkschaften darstellte, verdeckte und verschärfte mit der Zeit allerdings die strukturellen und verbandlichen Probleme der Gewerkschaften des GSEE. Denn in ihrer bevorzugten Rolle als anerkannte Sozialpartner neigten die Gewerkschaften dazu, „falsche“ Kompromisse einzugehen, was in Zeiten des sukzessiven Rückbaus des Sozialstaats und der fortschreitenden Flexibilisierung des Arbeitsmarktes seit den 1980er Jahren bei vielen Beschäftigten nicht gut ankam. Fehlende Organisationsstrategien in Zeiten des Strukturwandels und der Entstehung neuer Beschäftigtengruppen, Verbandelung mit politischen Parteien und Korruptionsverdacht trugen weiters dazu bei, das Vertrauen breiter Beschäftigtenmassen in die Gewerkschaften zu untergraben (ibid., 124f). So fiel der gewerkschaftliche Organisationsgrad von knapp 40% Anfang der 1990er Jahre auf etwa 20% Mitte der 2010er Jahre (Schulten und Müller 2020, 69). Der Fokus auf Kollektivvertragspolitik vernachlässigte systematisch nicht nur die Mitgliederrekrutierung, sondern auch die Mobilisierung der Mitglieder im Arbeitskampf. Diese Priorisierung der sogenannten „Einflusslogik“ gegenüber der „Mitgliedschaftslogik“ (vgl. Schmitter und Streeck 1981) sollte sich in Zeiten der Austeritätspolitik und der Politik der „internen Abwertung“ als Reaktion auf die Wirtschafts- und Finanzkrise rächen, als die Gewerkschaften nicht imstande waren, außer routinemäßigen 24-Stunden-Generalstreiks gezielte Aktionen gegen die Entrechtung der Arbeitnehmer*innen und ihre eigene Demontage zu setzen. Erfolgreich waren die Gewerkschaften allenfalls darin, breitere Bündnisse mit der vielfältigen Anti-Austeritätsbewegung einzugehen (Vogliatzoglou 2018, 126f).

Schon vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2012 war es den Gewerkschaften nicht gelungen, substantielle Erhöhungen des Mindestlohns zu verhandeln. Bis in die Mitte der 2000er Jahre blieb der verhandelte Mindestlohn hinter der allgemeinen Lohnentwicklung zurück. Die moderaten Mindestlohnsätze, welche die Sozialpartner im Rahmen von Generalkollektivverträgen aushandelten, spiegelten die relative Schwäche der Gewerkschaften wider und sind ein Hauptgrund dafür, dass die Arbeitgeberverbände eine verhandelte Lösung, die weitgehend ihren

Vorstellungen entspricht und die sie selbst mitbestimmen können, einer unilateral-gesetzlichen Mindestlohnsetzung, wie sie seit 2012 besteht, vorziehen (Georgiadou 2021). Aus gewerkschaftlicher Sicht hingegen hätte in dieser Situation ein gesetzliches Mindestlohnregime prinzipiell den Vorteil, dass mit einkommenspolitisch motivierten signifikanten Erhöhungen des Mindestlohns aufgrund des Welleneffekts auf das bestehende Tarifsysteem auch die Erhöhung der Tarifgitter in einem relativ umfassenden Kollektivvertragssystem, in dem die Löhne traditionell sehr bescheiden sind, erwirkt werden könnte. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Griechenland bei gleichzeitiger Reduzierung der Mindestlöhne um 22% und Zerschlagung des bestehenden Kollektivvertragssystems hatte jedoch den genau gegenteiligen Zweck, nämlich die Entlastung der Unternehmen von Arbeitskosten und die weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes im Sinne der Austeritätspolitik. Die Abstimmung der gesetzlichen Mindestlohnpolitik mit der Tarifpolitik bestand also schlechterdings darin, sie zu verunmöglichen, indem das umfassende Kollektivvertragssystem zerschlagen und der Mindestlohn derart niedrig angesetzt wurde, dass dieser niemals als Referenzwert für ein ausdifferenziertes Tarifsysteem dienen hätte können.

Mit Auslaufen der Strukturreformprogramme in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre wurde der gesetzliche Mindestlohn aus einkommenspolitischen Erwägungen wieder nach oben korrigiert, besteht allerdings nach wie vor auf einem derart niedrigen Niveau, dass dieser kaum eine Ankerfunktion für Flächentarifverträge, soweit diese noch existieren, einnehmen kann (ibid.).

3.6 Spanien

In Spanien wurde der gesetzliche Mindestlohn bereits 1963 während des Franco-Regimes eingeführt. Mit der Demokratisierung Spaniens nach 1975 wurde das gesamte Arbeitsrecht neu aufgesetzt und 1980 im Arbeitsgesetzbuch kodifiziert. Darin enthalten sind bis heute die wesentlichen Bestimmungen zum gesetzlichen Mindestlohn (Schulten und Müller 2020, 124).

In der Übergangszeit von der Franco-Diktatur zu einer liberalen Demokratie entwickelte sich auch das eher zentralistisch aufgesetzte Mehrebenen-Kollektivvertragssystem, das im Wesentlichen auch bis heute gilt. Das vergleichsweise umfassende Kollektivvertragssystem in Spanien erfasst etwa 80-90% der unselbstständig Erwerbstätigen, gestützt auf erga omnes Regelungen und quasi-automatische Extensionsbestimmungen sowie etablierte Mechanismen der Rechtsdurchsetzung (Molina 2021b). Trotz relativ hoch entwickeltem Kollektivvertragssystem ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad mit etwa 14% vergleichsweise niedrig. Generell entsprechen die Arbeitsbeziehungen in Spanien dem südeuropäischen Modell, mit relativ schwachen und nach ideologischen Gesichtspunkten stark fragmentierten Gewerkschaften, umfassenden Kollektivverträgen auf nationaler, sektoraler, regionaler und betrieblicher Ebene sowie einer hohen Bereitschaft des Staates, in Angelegenheiten der Arbeitsbeziehungen zu intervenieren (Köhler und Calleja Jiménez 2018, 70).

Der gesetzliche Mindestlohn galt stets als sehr niedrig. Im Kontext eines relativ hoch entwickelten, ausdifferenzierten und umfassenden Kollektivvertragssystems war seine Bedeutung für die Tarifpolitik traditionell beschränkt und entsprach in Ansätzen dem Typus der distanzierten Koexistenz, wobei die Funktion des Mindestlohns v.a. in der Verhinderung des Ausfransens von (nicht kollektivvertraglich geregelten) Löhnen nach unten besteht. Noch im Jahr 2020, als bereits eine signifikante Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns erfolgt war, betrug der Mindestlohn nur etwa 41% des nationalen Medianlohns (Schulten und Müller 2020, 124f). Erst seit 2018-19 unterstützt die derzeitige linke Regierung durch signifikante Erhöhungen zumindest offiziell das Ansinnen der Gewerkschaften, in den nächsten Jahren den Mindestlohn auf 60% des Durchschnittslohns zu heben (ibid.).

Artikel 27 des Arbeitsgesetzbuchs regelt in den Grundzügen das Mindestlohnsystem in Spanien. Nach (je nach aktueller Regierung voluntaristisch ausgestalteten) Konsultationen der Sozialpartner legt das Arbeitsministerium jährlich per „königlicher Verordnung“ die Mindestlohnrate fest. Im Jahr 2021 lag die Rate bei 1.108 € monatlich (sofern das in Spanien übliche 13. und 14. Monatsgehalt eingerechnet wird), was einem Stundenlohn von 6,72 € entspricht (Eurofound 2021, 8; Schulten und Müller 2020, 124). Grundsätzlich gilt der gesetzliche Mindestlohn für alle unselbstständig Beschäftigten, es gibt keinen separat festgelegten Jugendtarif. Er wird einmal pro Jahr angepasst, und zwar jeweils am 1. Jänner. Gemäß Arbeitsgesetzbuch müssen bei der Anpassung der Mindestlöhne folgende ökonomischen Kennzahlen berücksichtigt werden, wobei das Gesetz in der Frage der Gewichtung der genannten Faktoren unbestimmt bleibt: der jährliche Verbraucherpreisindex, die nationale Produktivitätsrate, die Lohnquote am Bruttonationaleinkommen und die allgemeine wirtschaftliche Lage (Molina 2021b).

Im Großen und Ganzen ist das Mindestlohnregime in Spanien über die Jahre stabil geblieben. Nur während der Finanz- und Schuldenkrise ab 2008/9 wurde vom (freiwilligen) Konsultationsverfahren abgesehen, und von 2011 bis 2013 beschloss die Regierung in Einklang mit den internationalen Gläubigereinrichtungen, den Mindestlohn einzufrieren (wie auch 2021 bedingt durch die Covid-19-Pandemie). Seit etwa 2018 wird jedoch das Konsultationsverfahren wieder intensiviert, und in dreiseitigen Verhandlungen werden gemeinsame Zielvorgaben der Regierung, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften definiert. Insbesondere mit der Übernahme der Regierungsfunktion durch die sozialistische PSOE wurde der Mindestlohnerrhöhung erhöhte Aufmerksamkeit zuteil. Im Jahr 2019 wurde der Mindestlohn um gut 22% auf 900 € pro Monat erhöht, was bei 14maliger Auszahlung einen jährlichen Betrag von 12.600 € ausmacht. Dies sollte ein erster Schritt auf dem Weg zu einem gesetzlichen Mindestlohn von 60% des nationalen Durchschnittslohns bis 2024 sein – ein Ziel, das die regierende PSOE in einem Pakt mit Podemos vereinbart hatte. Diese Zielvorgabe geht zum einen mit den Intentionen der gegenwärtigen europäischen Mindestlohninitiative einher, zum anderen verspricht sich die Regierung mit der signifikanten Mindestlohnerrhöhung armutsfeste Löhne und einen Anstoß für eine weitere Lohndynamik in den unteren und mittleren Lohnstufen. Damit sollen, gemäß keynesianischer

Lehre, die Kaufkraft sowie die Binnennachfrage stimuliert und die Steuereinnahmen erhöht werden (Molina 2021a).

Während die Gewerkschaftsdachverbände CCOO und UGT die rezenten einschneidenden Mindestloohnerhöhungen sowie das Gesamtziel der Regierung begrüßen, wurde von Seiten der Unternehmen scharfe Kritik geäußert. Der Arbeitgeberverband CEOE befürchtet negative Beschäftigungseffekte im Niedriglohnbereich. Dies wäre nicht weiter überraschend, hätte der CEOE (zusammen mit dem Arbeitgeberverband für KMUs CEPYME) nicht ein Jahr vor der signifikanten Mindestloohnerhöhung von 2019 mit den Gewerkschaftsdachverbänden CCOO und UGT einen branchenübergreifenden Kollektivvertrag (mit bloß empfehlendem Charakter!) getroffen, der für die Tarifverhandlungen auf den unteren Ebenen einen jährlichen Mindestlohn von 14.000 € vorsieht – ein Betrag deutlich oberhalb des 2019 beschlossenen gesetzlichen Mindestlohns. Auch die Arbeitgeberverbände deuteten diese empfehlende Vereinbarung als Signal für das Ende der Politik der internen Abwertung und für die Notwendigkeit der Kaufkraftsteigerung (ibid.).

Ähnlich wie die Mindestlohnpolitik hat sich auch das Kollektivvertragssystem in Spanien über die Jahre nur wenig verändert. Auf der nationalen, branchenübergreifenden Ebene schließen die Dachverbände regelmäßig Kollektivverträge mit zumeist nur empfehlendem Charakter ab. Diese beinhalten in der Regel Richtlinien in Bezug auf Entlohnungs- und Arbeitszeitfragen. Obgleich ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit halten sich die Tarifvertragsparteien auf den Ebenen darunter zumeist an die vereinbarten Vorgaben, weswegen diesen nationalen Kollektivverträgen eine bedeutende Koordinationsfunktion in der Lohnpolitik zukommt. Die eigentliche kollektivvertragliche Lohnsetzung erfolgt allerdings hauptsächlich auf Branchen- bzw. regional differenzierter Branchenebene. Nur etwa 5% der Arbeitnehmer*innen werden ausschließlich von Firmenkollektivverträgen erfasst. In den Jahren 2011 und 2012 wurde allerdings das bis dahin geltende Günstigkeitsprinzip ausgehebelt, indem in Lohnfragen der Unternehmensebene Vorrang vor der Branchenebene eingeräumt wurde (ibid.). Diese Änderungen wurden auf Druck der europäischen Institutionen sowie der damals maßgeblichen nationalen Akteure auf den Weg gebracht, vor dem Hintergrund des vermeintlich zu starren Kollektivvertragssystems, welches den Unternehmen verunmöglichte, ihre Beschäftigungsarrangements individuell an die Erfordernisse der Krise anzupassen. Die Verlagerung der Lohnverhandlungskompetenz von der Branchen- auf die Firmenebene bereitete letztlich den Weg für die fortschreitende interne Entwertung und den Fall der Reallöhne in den Krisenjahren (Molina 2021b).

Trotz dieser Entwicklungen konnten die Gewerkschaften ihre verbandliche und strukturelle Schwäche zumindest teilweise durch ihre institutionelle Stärke, also ihre Einbindung in ein differenziertes und umfassendes Kollektivvertragssystem und in tripartistische Gremien und Foren, kompensieren. Bei der Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns konnten sie sich zumindest in Vorkrisenzeiten (bis 2010) und dann wieder ab 2018 effektiv einbringen. Bis dato sind die Abstände zwischen den Mindestlöhnen einerseits und den niedrigsten Kollektivvertragslöhnen andererseits allerdings zumeist zu groß, um über die Mindestlohnsetzung auch eine Dynamik der

Tariflöhne nach oben auszulösen. Gelänge es, die von der aktuellen Regierung und den Gewerkschaften für die nächsten Jahre avisierten Erhöhungen des Mindestlohns bis zum Niveau von 60% der Durchschnittslöhne heranzuführen, könnten allerdings weitreichende und substantielle Wellenbewegungen nach oben bewirkt werden. Davon würden Millionen Beschäftigte in Spanien profitieren. Dies könnte auch den Gewerkschaften im Sinne der Mitgliedschaftsstrategie nachhaltig zum Vorteil gereichen, zumindest sofern es ihnen gelänge, ihre Rolle als effektive und unverzichtbare Kollektivvertragspartei hervorstreichend zu machen.

3.7 Portugal

Bereits kurz nach der Nelkenrevolution 1974 wurde in Portugal ein gesetzlicher Mindestlohn eingeführt. Kurz darauf wurde auch ein umfassendes Kollektivvertragssystem, das auf mehreren Ebenen beruht, etabliert. Dieses erfasst etwa die Hälfte bis drei Viertel der Arbeitnehmer*innen (die Datenlage ist hier unterschiedlich), was durch die verbreitete Praxis von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen bedingt ist. Obwohl der Mindestlohn in Portugal bei einer Höhe von gut 60% des Medianlohns festgelegt ist, ist er alles andere als hoch. Tatsächlich ist das Lohnniveau in Portugal äußerst bescheiden, und nur in Relation zur Referenzgröße des niedrigen Medians erscheint der Mindestlohn vergleichsweise hoch. Das niedrige Lohnniveau in Portugal wird dadurch veranschaulicht, dass rund ein Viertel aller Vollzeitbeschäftigten nur in der Höhe des Mindestlohns bezahlt wird (Schulten und Müller 2020, 108).

Der gesetzliche Mindestlohn wird in den Artikeln 273 und 274 des Arbeitsgesetzbuchs geregelt. Darin wird festgelegt, dass der Ministerrat jedes Jahr per Verordnung den garantierten monatlichen Mindestlohn bestimmen muss, nachdem die Sozialpartnerverbände der Arbeitgeber und der Gewerkschaften im Rahmen des Ständigen Ausschusses für Soziale Interessenabstimmung (CPCS) konsultiert wurden. Gemäß der letztgültigen Verordnung betrug der Mindestlohn in Portugal im Jahr 2021 776 € pro Monat, hochgerechnet auf Basis von 14 Monatsgehältern pro Jahr (Eurofound 2021, 8). Der Mindestlohn ist grundsätzlich auf alle Arbeitnehmer*innen anwendbar – ein um 20-50% niedrigerer Mindestlohn gilt jedoch für Auszubildende und eingeschränkt einsetzbare Arbeitnehmer*innen (Schulten und Müller 2020, 108). Zwar gibt es keine bestimmten Regeln zur Festsetzung des Mindestlohns. Gemäß Arbeitsgesetzbuch sollten jedoch bestimmte Wirtschafts- und Sozialindikatoren bei der Mindestlohnsetzung berücksichtigt werden. Diese umfassen die Inflation, die Produktivitätsrate, die Kaufkraft, das Ziel der Verhinderung von Armut trotz Arbeit sowie der sozialen Exklusion (Molina 2021a).

Nachdem der Mindestlohn Ende der 1990er Jahre auf einen Wert von unter 50% des Medianlohns gefallen war, waren die Sozialpartner und die Regierungen ab den frühen 2000er Jahren bestrebt, die Mindestlohnerhöhung stärker als die Erhöhung der Durchschnitts- bzw. Tariflöhne ausfallen zu lassen. In den meisten Jahren wurden seither Mindestlohnsteigerungen beschlossen, welche die

Tariflöhne übertreffen (Schulten und Müller 2020, 110). Im Jahr 2006 wurde im CPCS eine dreiseitige Vereinbarung beschlossen, welche eine sukzessive Erhöhung des Mindestlohns auf 500 € bis 2011 vorsah. Die Wirtschafts- und Schuldenkrise 2008/9 machte diesem Vorhaben allerdings einen Strich durch die Rechnung, sodass im Jahr 2011 nur ein Wert von 485 € erreicht wurde. Auf Druck der Troika (Memorandum of Understanding) beschloss die damalige Mitte-Rechts-Regierung das Einfrieren des Mindestlohns auf diesem Niveau von 2011 bis 2013, was de facto einer Entwertung des Mindestlohns über diese Periode gleichkam (Perista et al. 2021). Gleichzeitig waren krisenbedingt zunehmend mehr Arbeitnehmer*innen Mindestlohnbezieher*innen. In dieser Zeit wurde von Seiten der Regierung auch auf die Konsultation der Sozialpartner weitgehend verzichtet. Das Aussetzen der Mindestloohnerhöhung wurde etwa unilateral beschlossen (Molina 2021a).

In den auf die Krise folgenden Jahren ab 2016 wurde der Konsultationsprozess in der Mindestlohnsetzung wieder aufgenommen. Allerdings konnte nicht in allen Folgejahren ein Kompromiss gefunden werden, der von allen im CPCS vertretenen Parteien mitgetragen wurde. Die im November 2015 unter Führung des Sozialdemokraten Costa eingesetzte Regierung forcierte einen Anstieg des Mindestlohns von 530 € im Jahr 2016 auf 600 € im Jahr 2019, der von den Gewerkschaften grundsätzlich mitgetragen, von den Arbeitgeberverbänden aber zunächst abgelehnt und in der Folge an Bedingungen geknüpft wurde. Letztendlich beschloss die Regierung gegen den Willen der Arbeitgeberorganisationen einen Anstieg des Mindestlohns auf 580 € per Monat für das Jahr 2018 – ein Beschluss, der auch von der Gewerkschaft CGTP nicht mitgetragen wurde, weil sie eine stärkere Erhöhung wünschte (ibid.).

In Bezug auf das Kollektivvertragssystem ist festzuhalten, dass Lohnabschlüsse nur im privaten Sektor verhandelt werden. Die traditionell wichtigste Verhandlungsebene ist die Branche bzw. Industrie. Dennoch spielt auch die branchenübergreifende, nationale Ebene für die dreiseitige Interessenabstimmung eine wichtige Rolle (etwa im oben erwähnte CPCS). Auf betrieblicher Ebene finden nur in wenigen Fällen Kollektivvertragsverhandlungen statt – vorzugsweise in den größeren Betrieben.

Bis zum Jahr 2010 erfassten insbesondere Branchenkollektivverträge, zu einem geringeren Ausmaß auch Firmenkollektivverträge, ca. 50% der unselbständig Beschäftigten, nachdem diese ausgeweitet worden waren. In Portugal gibt es keine sogenannte „Außenseiterwirkung“, d.h. rein gesetzlich werden nicht sämtliche Arbeitnehmer*innen der kollektivvertragsunterworfenen Betriebe vom anzuwendenden Kollektivvertrag erfasst, sondern nur jene, die Mitglied der zeichnenden Gewerkschaft(en) sind. De facto allerdings weiten die Arbeitgeber den Geltungsbereich des Kollektivvertrags, dem sie unterworfen sind, auf alle Beschäftigten des Unternehmens (unabhängig von deren Gewerkschaftsmitgliedschaft) aus, um innerbetrieblich einheitliche Standards zu etablieren (freiwillige interne Allgemeinverbindlichkeit). Rein rechtlich stellt die Mitgliedschaft des Arbeitgeberbetriebs beim zeichnenden Arbeitgeberverband das einzige Kriterium für die Anwendbarkeit des Kollektivvertrags dar (Adam 2019, 545).

In den 2000er Jahren entsprach die durchschnittliche jährliche Erhöhung des Kollektivvertragslohns generell der Höhe der jährlichen Inflationsrate. Entgegen den Forderungen der Gewerkschaften schlugen sich die Produktivitätszuwächse somit nicht in den kollektivvertraglichen Lohnsteigerungen nieder. Das Kollektivvertragssystem erwies sich damit nicht als geeignetes Betätigungsfeld, um die Einkommensungleichheiten in der portugiesischen Gesellschaft auszugleichen und die Anzahl der Beschäftigten in Armut trotz Arbeit zu verringern. Diese Situation spiegelte den fortschreitenden Bedeutungsverlust der Gewerkschaften wider. Umso wichtiger wurde der gesetzliche Mindestlohn (ibid., 545f).

Während der Zeit der Wirtschafts- und Schuldenkrise wurden Portugal von der Troika die Forderungen des Memorandum of Understanding (MoU) auferlegt. Diese zielten darauf ab, die Arbeitskosten in der Wertschöpfung zu senken und den Arbeitsmarkt flexibler zu gestalten. Im Bereich der Arbeitsbeziehungen sollten der Geltungsbereich der Kollektivverträge eingeschränkt, die betriebliche Verhandlungsebene gestärkt und die Löhne gedämpft werden. Wenngleich die Forderungen des MoU nur teilweise umgesetzt wurden, so nahm die damalige Mitte-Rechts-Regierung Portugals jedoch das MoU als Vorwand, um ihre eigenen Ziele zu verwirklichen. Ab 2011 wurden Allgemeinverbindlichkeits-Verordnungen eingestellt, und im Jahr 2012 wurde eine Repräsentationsschwelle für Arbeitgeberorganisationen als Voraussetzung dafür, die Allgemeinverbindlichkeit von Kollektivverträgen beantragen zu können, eingeführt. In der Folge wurden Allgemeinverbindlichkeitserklärungen in dieser Zeit rar, und mit der schwindenden Verpflichtungsfähigkeit auf brancheneinheitliche Normen durch die Arbeitgeberverbände sank der Anreiz für sie, überhaupt Verbandskollektivverträge abzuschließen (ibid., 548). Die Folgen der Wirtschaftskrise einerseits und die massive Einschränkung der Möglichkeit der Extension von Kollektivverträgen andererseits verursachte eine drastische Verringerung des Anteils an Arbeitnehmer*innen, die von einem neuverhandelten Kollektivvertrag erfasst wurden, von 52% im Jahr 2010 auf 13% im Jahr 2012 und sogar unter 10% in den beiden Folgejahren (Naumann 2018, 99).

Mit dem Ende des Strukturanpassungsprogramms Mitte 2014 sah sich die Mitte-Rechts-Regierung in der Folge jedoch gezwungen, ein dreiseitiges Abkommen mit den Sozialpartnern über die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns zu schließen. Gleichzeitig wurden wesentliche Bestimmungen der Einschränkung der Ausweitung von Kollektivverträgen, die zwei Jahre davor eingeführt worden waren, wieder außer Kraft gesetzt, sodass seitdem Branchenkollektivverträge praktisch wieder ohne Einschränkungen für allgemeinverbindlich erklärt werden können (Naumann 2017).

Der rechtliche Zustand von vor der Krise wurde also weitgehend wiederhergestellt. Dennoch blieben sowohl die Anzahl der jährlich neu verhandelten Kollektivverträge als auch die Anzahl der von aktuellen Lohnvereinbarungen erfassten Arbeitnehmer*innen bis heute weit hinter den Zahlen der 2000er Jahre zurück (Adam 2019, 549).

Auf nationaler Ebene konnte nach 2014 der dreiseitige Sozialdialog wiederhergestellt werden. Insbesondere konnten auf dieser Ebene wieder der gesetzliche Mindestlohn verhandelt und über den Kollektivvertragslöhnen liegende Abschlüsse vereinbart werden, sodass die Probleme der Armut trotz Arbeit sowie der Einkommensungleichheit zumindest ansatzweise bearbeitet werden konnten (ibid.). Nach der Installierung des Kabinetts unter Ministerpräsident Costa 2015 wurde, wie bereits oben beschrieben, der Mindestlohn stark erhöht.

Abschließend kann festgehalten werden, dass durch die nur mangelhafte Erfassung der Arbeitnehmer*innen durch Kollektivverträge, insbesondere seit den (gescheiterten) Strukturreformen der frühen 2010er Jahre, dem gesetzlichen Mindestlohn in Portugal große Bedeutung zur Begrenzung der Löhne nach unten zukommt. Dies umso mehr, als selbst Kollektivvertragsabschlüsse nicht vor extrem niedriger Bezahlung schützen. In einigen Aspekten kommt Portugal dem Typus der direkten Interaktion zwischen Mindest- und Tariflöhnen nahe, insbesondere was den geringen Abstand zwischen Mindestlohn und den untersten kollektivvertraglichen Lohngruppen betrifft. In vielen Fällen liegen die Tariflöhne im Bereich des Mindestlohns, sodass eine Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns unmittelbare Auswirkungen auf die untersten Lohngruppen zeitigt. Inwieweit dadurch sogenannte ripple effects für das gesamte Tarifgefüge zumindest bis in die mittleren Einkommensstufen ausgelöst werden, konnte nicht eruiert werden. Zu vermuten ist, dass die Welleneffekte nach oben je nach Branche unterschiedlich ausfallen. In Branchen mit Arbeitskräftemangel und stark nach Berufsgruppen differenzierter Lohnstruktur werden Dynamiken in den unteren Lohngruppen vermutlich auch bis in die mittleren Lohnstufen hineinwirken, um etablierte Lohndifferentiale zur Mitarbeiter*innenbindung aufrechtzuerhalten.

3.8 Belgien

Belgien gehört nicht zu den „klassischen“ Fällen von Ländern mit gesetzlichem Mindestlohn, weil hier der nationale Mindestlohn nicht per Gesetz festgelegt, sondern im Rahmen eines nationalen Kollektivvertrags vereinbart wird. Die ursprüngliche Vereinbarung (Generalkollektivvertrag von 1975) wurde allerdings per „königlicher Verordnung“ nachträglich normiert. Der Kollektivvertrag von 1975 wurde von den maßgeblichen Dachverbänden der Arbeitgeber und Gewerkschaften im Rahmen des sogenannten Nationalen Arbeitsrates abgeschlossen und sieht einen garantierten monatlichen Mindestlohn vor (Schulten und Müller 2020, 24).

Der Mindestlohn in Belgien hat nur begrenzt unmittelbare Bedeutung für die Arbeitnehmer*innen. Dies hat damit zu tun, dass das Kollektivvertragssystem in Belgien hoch entwickelt und ausdifferenziert ist und aufgrund extensiver Allgemeinverbindlichkeit deutlich mehr als 90% der unselbstständig Beschäftigten erfasst. Zudem sehen die meist auf Branchenebene verhandelten

Tariflöhne in der Regel deutlich über dem Mindestlohniveau liegende Lohnsätze vor. Dementsprechend gering (4%) ist auch der Niedriglohnsektor in Belgien (ibid.).

Im Jahr 2021 lag der nationale Mindestlohn bei 1.626 € pro Monat (Eurofound 2021, 8). Seit 2015 gilt der nationale Mindestlohnsatz für alle Arbeitnehmer*innen über 17 Jahre. Für 17jährige Beschäftigte gilt ein Satz von 76% des Erwachsenenmindestlohns, für unter 17jährige ein Satz von 70% (van Herreweghe et al. 2020). Abgesehen von den Jugendraten gibt es auch Abweichungen vom Standardsatz nach oben, abhängig vom Alter und der Beschäftigungsdauer. Der Mindestlohn gilt nur für den privaten Sektor.

Der Prozess der Anpassung des Mindestlohns erfolgt auf zwei unterschiedliche Arten. Zum einen wird in Belgien für alle Kollektivverträge, nicht nur für den Kollektivvertrag zum Mindestlohn, ein Indexierungsverfahren angewandt. Demnach werden immer dann, wenn der sogenannte Gesundheitsindex (ein um gesundheitsgefährdende Artikel bereinigter Verbraucherpreisindex) um 2% steigt, auch die Löhne automatisch entsprechend angehoben. Zum anderen können die Kollektivvertragsparteien auch über den automatischen Indexanpassungsmechanismus hinaus alle zwei Jahre zusätzliche Erhöhungen vereinbaren – dies allerdings nur begrenzt, da die sogenannte gesetzliche Lohnregel diesen Erhöhungen Grenzen setzt (Schulten und Müller 2020, 24). Diese Lohnregel wurde 1996 eingeführt, um die kumulierte Erhöhung der Löhne aus automatischer Indexierung und regulären Kollektivvertragsverhandlungen nicht überschießend zu gestalten, sodass die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Industrien oder auch der gesamten Volkswirtschaft gegenüber den Nachbarstaaten erhalten bleibt (Vandaele 2019, 53). Die Lohnregel wird auf Basis einer Prognose über die Entwicklung der Arbeitskosten der Nachbarstaaten und wichtigsten Handelspartner Deutschland, Frankreich und Niederlande mittels Gewichtungungsverfahren berechnet und bildet die Obergrenze für die Erhöhung der Tariflöhne (sowie des Mindestlohns). Um für die Kollektivvertragsparteien auf allen Ebenen Geltung zu entfalten, muss diese Lohnregel jedoch in branchenübergreifenden Kollektivvertragsverhandlungen der Dachverbände implementiert oder durch Gesetzgebung eingeführt werden. Ansonsten bleibt sie bloße Richtschnur mit empfehlendem Charakter (van Herreweghe et al. 2020).

In Belgien ist die nationale Mindestlohnsetzung eingebunden in ein hochkomplexes und stark reglementiertes System der Kollektivvertragsverhandlungen. Diese Verhandlungen erfolgen auf drei Ebenen: der nationalen branchenübergreifenden, der Branchenebene und der Unternehmensebene. Grundsätzlich gilt das Günstigkeitskeitsprinzip, d.h. die unteren Ebenen können nur für die Arbeitnehmer*innen günstigere Vereinbarungen treffen als auf den oberen Ebenen ausverhandelt. Die für die Lohnsetzung wichtigste Ebene ist jene der Branche; auf dieser Ebene werden in speziellen Verhandlungsausschüssen bzw. Unterausschüssen die Verbandskollektivverträge ausverhandelt. In Belgien wird jedes Unternehmen und jede/r Arbeitnehmer*in einem dieser etwa 100 Ausschüsse und etwa 65 Unterausschüsse zugewiesen. Werden in diesen Ausschüssen Kollektivverträge beschlossen, kann sich kein Unternehmen und

kein/e Beschäftigte/r der Geltung des zutreffenden Kollektivvertrags entziehen. Dies erklärt auch die hohe kollektivvertragliche Erfassungsquote (ibid.).

Aber auch die branchenübergreifende nationale Ebene ist von großer Bedeutung, insbesondere für die gesamtstaatliche Koordinierung der Lohnpolitik. So wird etwa die Lohnregel im Rahmen von alle zwei Jahre stattfindenden außerordentlichen Verhandlungen auf nationaler Ebene festgelegt (Accord Interprofessionel), aber auch der Rahmen und die Zielbestimmungen für die unteren Verhandlungsebenen werden dabei vereinbart (Vandaele 2019, 53).

Trotz starker institutioneller Absicherung der Kollektivvertragssystems hat der Staat immer wieder im System der Arbeitsbeziehungen interveniert. 2014 etwa wurde die automatische Indexierung der Löhne ausgesetzt, um die Arbeitskosten im Vergleich zu den Nachbarländern nicht zu stark ansteigen zu lassen, was sich in der Wettbewerbsfähigkeit niederschlägt. Zudem hat der Staat immer die Möglichkeit, die Lohnregel per Gesetz allgemeingültig einzuführen, womit alle Kollektivvertragsparteien daran gebunden wären (van Herreweghe et al. 2020).

In Belgien fiel die Höhe des Mindestlohns von Mitte der 1990er Jahre bis Mitte der 2000er Jahre im Verhältnis zum nationalen Medianlohn um etwa 10%. Seitdem bewegt er sich zwischen 46% und 49% des Medianlohns und befindet sich somit deutlich unter der Grenze für Armutslöhne. Dies hat damit zu tun, dass in Belgien das Lohnniveau generell vergleichsweise hoch ist und der Mindestlohn traditionell kaum Bedeutung für die Einkommenssicherung hatte. Um die Wettbewerbsfähigkeit Belgiens nicht zu verschlechtern, wurde in der Regel nur die gesetzliche Indexierung des Mindestlohns vorgenommen, nicht jedoch die darüber hinaus bestehende Möglichkeit der kollektivvertraglichen Erhöhung im Rahmen eines Abschlusses der Sozialpartner im Nationalen Arbeitsrat genutzt (Schulten und Müller 2020, 26). Dies führte unweigerlich zu einer steten Reduzierung des Kaitz-Index, da ja der Medianlohn stets angehoben wurde (Eurofound 2021, 24). Die Stagnation des Mindestlohns hat aber auch dazu geführt, dass nicht nur dieser selbst in den Bereich der Armutslöhne abglitt, sondern mit der Zeit auch einige der unteren Lohngruppen in Niedriglohnbranchen, da der Mindestlohn für diese keine effektive Lohnuntergrenze mehr darstellt. Aus diesem Grund fordern mittlerweile alle Gewerkschaften Belgiens sowie einige Parteien der politischen Linken eine substantielle Erhöhung des nationalen Mindestlohns, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (Schulten und Müller 2020, 27). Für zusätzlichen politischen Zündstoff sorgt seit einiger Zeit auch die restriktive Kalkulation der Lohnregel, die einen Hemmschuh für die substantielle Anhebung des Mindestlohns bildet. Im März 2021 organisierten die Gewerkschaften einen Streiktag, um eine Neufestlegung der Lohnregel zu erzwingen. Da allerdings die Arbeitgeberverbände strikt dagegen sind, konnten bisher keine Veränderungen erzielt werden (Eurofound 2021, 24).

Das Verhältnis zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen in Belgien kann am ehesten dem Typus der distanzierten Koexistenz zugeordnet werden. Grundsätzlich besteht eine große Kluft zwischen der Mindestlohnhöhe und der Höhe der untersten tariflichen Lohngruppen, nur für wenige

Niedriglohngruppen verhindert der Mindestlohn ein Ausfransen der Löhne nach unten. Allerdings werden auch in Belgien die Niedriglohngruppen mehr, sodass der Mindestlohn stets an Bedeutung gewinnt, wenngleich nach wie vor auf bescheidenem Niveau. Eine starke Erhöhung des Mindestlohns böte aber zumindest für die bestehenden Niedriglohnbranchen eine Chance, Einkommenssicherheit nicht nur für die untersten Lohngruppen zu garantieren, sondern auch Welleneffekte nach oben auszulösen. Als potentielle Machtressource für die Gewerkschaften spielt die Mindestlohnpolitik in Belgien im Vergleich zur Kollektivvertragspolitik nur eine untergeordnete Rolle. Die bestehende institutionelle Einbindung sowie die staatlichen Organisationshilfen (Gent-System) stellen nach wie vor die beste Garantie für die Gewerkschaften dar, ihren Einfluss in der Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik des Landes geltend zu machen.

3.9 Polen

In Polen besteht der gesetzliche Mindestlohn in seiner heutigen Form seit 2002, als das Mindestlohngesetz verabschiedet wurde. Der Mindestlohn war in Polen traditionell sehr niedrig angesetzt, weswegen sich die Gewerkschaften stets für eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns stark gemacht haben, zumindest auf 50% des durchschnittlichen Lohnniveaus. Anders als die Vorgängerregierungen hat die rechtskonservative, sozial-populistische Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS), seit 2015 an der Macht, durch signifikante Anhebungen des Mindestlohns diesen Gewerkschaftsforderungen annähernd Genüge getan (Schulten und Müller 2020, 104).

Gemäß Mindestlohngesetz muss der gesetzliche Mindestlohn einmal pro Jahr neu festgesetzt werden, üblicherweise tritt die Neuregelung am 1. Jänner jedes Jahres in Kraft. Die Regierung hat bis 15. Juni jedes Jahres Zeit, einen Vorschlag für die Erhöhung des Mindestlohns an den dreiseitigen Rat des Sozial Dialogs zu übermitteln – ein Gremium, welches aus Vertreter*innen der Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und der Regierung besteht und befugt ist, einerseits Gesetzesvorschläge auszuarbeiten und andererseits in wichtigen sozio-ökonomischen Angelegenheiten von der Regierung konsultiert zu werden (Polakowski 2018, 10f). Dieser Mindestlohn-Vorschlag der Regierung basiert auf den Entwicklungen wichtiger makroökonomischer Kennzahlen, wie etwa Wirtschaftswachstum, Inflation, Lohnwachstum etc. Der Rat des Sozialen Dialogs hat in der Folge einen Monat Zeit, den Vorschlag der Regierung anzunehmen oder Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Wenn keine Einigung zwischen den Sozialpartnern erzielt werden kann, entscheidet die Regierung unilateral, was in den letzten Jahren wiederholt vorgekommen ist (ibid.). Im Jahr 2021 betrug der gesetzliche Mindestlohn 2.600 PLN oder 614 Euro (Eurofound 2021, 8), das entspricht einem Stundensatz von 3,64 Euro auf Basis einer 40-Stunden-Woche (Lübker und Schulten 2021, 130). Interessanter Weise wird seit 2017 ein separater Mindestlohn-Stundensatz für bestimmte dem Zivilrecht statt dem Arbeitsrecht unterliegende Arbeitsverträge (die kein Anstellungsverhältnis begründen) festgesetzt, um diese

atypischen Arbeitsverträge zur Umgehung des Arbeitsrechts weniger attraktiv zu gestalten. Dieser Stundensatz liegt etwas höher als jener für Standardarbeitsverträge (Schulten und Müller 2020, 104).

Die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns in Polen kann nur vor dem Hintergrund der spezifischen Geschichte Polens seit dem Wandel von 1989 verstanden werden. Die politische und wirtschaftliche Transformation nach 1989, die durch den sogenannten „Balcerowicz-Plan“ (benannt nach dem damaligen Finanzminister) geprägt wurde, brachte eine weitgehende Liberalisierung der Wirtschaft und – etwas verzögert – die weitgehende Privatisierung der Staatsbetriebe auf den Weg. In der ersten Phase des marktwirtschaftlichen Umbaus ging es primär um die Liberalisierung möglichst aller Wirtschaftsbereiche und die Stabilisierung der institutionellen Rahmenbedingungen für eine funktionierende Marktwirtschaft. Ab dem Ende der 1990er Jahre konzentrierte sich die staatliche Wirtschaftspolitik auf einen Mix aus Fördermaßnahmen für ausländische Investoren, um mit großen internationalen Firmen Fremdkapital und Know-how ins Land zu holen, einer Niedrigsteuerepolitik für Unternehmen und einer radikalen Arbeitsmarktflexibilisierung. Die sozialen Kosten dieses Umbaus waren hoch, die Löhne fielen insbesondere Anfang der 1990er Jahre stark, und etliche Staatsbetriebe gingen bankrott, sodass die Arbeitslosigkeit dramatisch stieg (Bernaciak 2018, 162f).

Umso wichtiger war die Einführung des Mindestlohns 2002. Mit der marktwirtschaftlichen Transformation der polnischen Gesellschaft wuchs zum einen der Niedriglohnsektor. Zum anderen wurden die Gewerkschaften geschwächt und das Kollektivvertragssystem sukzessive ausgehöhlt, sodass der gesetzliche Mindestlohn zum entscheidenden Faktor zur Absicherung der Löhne nach unten avancierte (Schulten und Müller 2020, 104).

Mit der neoliberal inspirierten Politik der Attraktivierung des Wirtschaftsstandorts für ausländische Investoren, die oft offen gewerkschaftsfeindlich agierten, und der Schließung unrentabler Staatsbetriebe und der daraus resultierenden Freisetzung zahlreicher Beschäftigter wurde die strukturelle Machtbasis und Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften aufgrund massiven Mitgliederschwunds nachhaltig geschwächt. Zudem war und ist die kleinteilige Struktur der polnischen Wirtschaft einer betrieblichen Arbeitnehmer*innenvertretung (die zumeist von Betriebsgewerkschaften wahrgenommen wird) wenig förderlich. Strukturelle Schwäche und zunehmende Legitimationsprobleme der Gewerkschaften, die in der öffentlichen Wahrnehmung oft als Relikt aus der Zeit des „Realsozialismus“ galten und gelten, haben somit zu einer Schwächung der Organisationsmacht geführt. Von 1990 bis 2010 verloren die Gewerkschaften Polens 61% ihrer Mitglieder. Im Jahr 2015 waren etwa 11% aller unselbstständig erwerbstätigen Polens Gewerkschaftsmitglied (Bernaciak 2018, 167). Gleichzeitig war der Mitgliederschwund der Gewerkschaften von einer dramatischen Reduzierung der kollektivvertraglichen Deckungsquote begleitet, die von fast 50% im Jahr 1990 auf etwa 17% im Jahr 2020 zurückging (Schulten und Müller 2020, 104). Dies hat in erster Linie damit zu tun, dass es kaum eine Tradition der Kollektivvertragsverhandlungen auf überbetrieblicher Ebene gibt, sodass Kollektivverträge – wenn

überhaupt – vorzugsweise auf betrieblicher Ebene verhandelt werden. Zudem gibt es in Polen kein Interesse von Seiten des Staates, das Kollektivvertragssystem rechtlich-institutionell abzusichern oder zu stärken, und selbst jene wenigen Möglichkeiten, wie etwa die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Branchenkollektivverträgen, wird von den Behörden kaum genützt (Bernaciak 2018, 168).

Angesichts der neoliberalen Transformation der Gesellschaft, insbesondere der fortschreitenden Atpisierung der Beschäftigungsverhältnisse, der anhaltend hohen Arbeitslosenzahlen und der dauerhaften Lohnmoderation bei signifikanten Produktivitätszuwachsraten während der 2000er Jahre (insbesondere auch während der Wirtschafts- und Finanzkrise ab 2008) änderten die Gewerkschaften ihre Strategie. Da ihre institutionelle Einbettung (strukturelle Macht) offenbar nicht ausreichte, v.a. in den Gremien des dreiseitigen sozialen Dialogs, um die Wirtschafts- und Sozialpolitik in ihrem Sinn zu verändern, gingen die größten Gewerkschaftsdachverbände OPZZ, Solidarnosc und FZZ ab etwa 2010 dazu über, ihre Mitglieder zu mobilisieren und Streik- und Protestaktionen zu organisieren. Diese Proteste spiegelten eine breite Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit den niedrigen Löhnen und Wohlfahrtseinschränkungen im Zeichen neoliberaler Austeritätspolitik wider, zumal die Versprechungen der Regierungen, auf diese Weise den Lebensstandard der westeuropäischen Länder mittelfristig zu erreichen, bei vielen Menschen nicht mehr verfangen (ibid., 176)

Diese Stimmung im Land fing die rechtskonservative Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) am besten ein, die mithilfe einer Kombination aus ideologischem Konservatismus und sozial-populistischer und „linker“ Rhetorik die Parlamentswahlen von 2015 haushoch gewann. Im Wahlkampf hatte die PiS mit den Versprechen der Reduktion des Pensionsantrittsalters, großzügiger finanzieller Unterstützung für Familien, der Abschaffung von prekären Arbeitsverträgen und der signifikanten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns gepunktet. Die Gewerkschaft Solidarnosc sicherte in der Folge der PiS ihre Unterstützung im Wahlkampf zu. Mit der Regierungsverantwortung betraut, realisierte die PiS zwar etliche ihrer Versprechen, so auch die beträchtliche Anhebung des Mindestlohns, machte aber rasch klar, dass eine enge Einbindung der Sozialpartner in die Entscheidungsfindungsprozesse nicht geplant war. Vielmehr verfolgte und verfolgt die PiS eine „etatistische“ Ausrichtung der Politik, mit der impliziten Annahme, nicht die Sozialpartner oder andere zivilgesellschaftliche Akteure, sondern die Regierung selbst wisse am besten, was die Beschäftigten und Bürger*innen des Landes benötigen (ibid., 178). Effektiver sozialer Dialog scheint unter diesen Bedingungen kaum möglich zu sein.

Nichtsdestoweniger dürfte die jüngste Mindestlohninitiative der PiS-Regierung, wenngleich sozial-populistisch motiviert, in einkommenspolitischer Hinsicht beträchtliche Wirkung entfalten. Durch die Existenz eines nach wie vor beträchtlichen Niedriglohnssektors in Polen schlagen die erhöhten Mindestlohnsätze unmittelbar auf die Niedriglöhne durch, sodass das Problem der In-Work-Poverty zumindest abgemildert wird. Inwieweit mit der Mindestlohnerhöhung Wellenbewegungen bzw. eine Lohndynamik nach oben ausgelöst werden, lässt sich leider empirisch derzeit nicht bestimmen.

Einzelne Branchen und Unternehmen, so kann vermutet werden, werden ein Interesse daran haben, dass auch die Lohnklassen, die nicht unmittelbar von der Mindestloohnerhöhung betroffen sind, angehoben werden, um die bestehende differenzierte Lohnstruktur und somit die Arbeitsmotivation aller Beschäftigten im arbeitsteiligen Erwerbsprozess zu erhalten. Fehlende Flächentarifverträge mit ausdifferenzierten Lohntabellen für ganze Branchen und Wirtschaftszweige verhindern allerdings eine flächendeckende und koordinierte Übersetzung der Anhebung der unteren Lohngruppen in das gesamte Lohngitter einer Branche, sodass die makroökonomischen Effekte der Mindestlohnpolitik begrenzt bleiben. Für die Gewerkschaften bedeutet diese Form der etatistischen Einkommenspolitik, die weitgehend abgekoppelt von gewerkschaftlichem Handeln erfolgt, dass deren Legitimationsbasis weitgehend untergraben wird; denn wozu einer Gewerkschaft beitreten, wenn deren Forderungen ohne deren Zutun von der Regierung ohnehin weitgehend erfüllt werden? Aufgrund mangelnder überbetrieblicher Kollektivvertragsstrukturen bieten die Mindestloohnerhöhungen zudem kaum einen Ansatzpunkt für die Gewerkschaften, einkommenspolitische Akzente zu setzen. Folglich beschränken sich die Forderungen der Gewerkschaften Polens in Hinblick auf die Mindestlohnpolitik derzeit im Wesentlichen darauf, die Berechnung der Mindestlöhne bzw. die Berücksichtigung dessen, was in die Berechnung der Mindestlöhne einfließt (zusätzliche Lohnkomponenten wie Zuschläge etc.), zu kritisieren, weniger jedoch die Höhe der Mindestlöhne selbst (Schulten und Müller 2020, 107).

4 VERGLEICHENDE ANALYSE DER LÄNDERFALLSTUDIEN

In diesem Abschnitt des Berichts sollen die Ergebnisse der Länderportraits systematisch vergleichend zusammengeführt werden. In analytischer Hinsicht werden dabei drei thematische Fragestellungen voneinander geschieden. Der erste Themenbereich handelt von den Akteuren, Institutionen und Prozessen der Mindestlohnsetzung. Dabei wird untersucht, welche Akteure bei der Bestimmung und Festsetzung des Mindestlohns involviert sind (Administrationen und/oder Sozialpartnerverbände), wie die Form der Mindestlohnsetzung gestaltet ist (zwei- oder dreiseitige Vereinbarung oder bloße Empfehlungen, Einbindung von Expert*innengremien, unilaterale Entscheidung der Regierung etc.) und welche Mindestlöhne für welche Zielgruppe (genereller Mindestlohnsatz oder differenzierte Mindestlöhne nach bestimmten Beschäftigtengruppen) festgesetzt werden. Die zweite Fragestellung bezieht sich auf die Funktion des gesetzlichen Mindestlohns für die staatliche Governance eines Landes. Hierbei wird untersucht, welche strategische und funktionale Bedeutung die Mindestlohnsetzung für die Regierungen und deren Governance hat. Insbesondere wird der Frage nachgegangen, welche politische Agenda die Regierungen mit der Mindestlohnpolitik verknüpfen, ob etwa die Regierungen im Zuge ihrer neoliberalen Agenda unilateral Mindestlöhne festsetzen, um die Sozialpartner, insbesondere die Gewerkschaften, zu marginalisieren, oder ob die Mindestlohnsetzung als einkommenspolitisch relevantes Instrument zur sozialpolitischen Profilierung der Regierung genützt wird. Drittens verhandelt dieser Abschnitt die komplexen Wechselwirkungen zwischen der Mindestlohnsetzung und der Kollektivvertragspolitik. Damit rücken die Rolle der Gewerkschaften im Prozess der Mindestlohnsetzung und in der Kollektivvertragspolitik sowie die Auswirkungen der Involvierung der Gewerkschaften in diesem Prozess auf deren Machtressourcen ins Blickfeld der Untersuchung. Berücksichtigung finden dabei die unterschiedlichen Systeme der Arbeitsbeziehungen und der Lohninstitutionen.

4.1 Art der Mindestlohnsetzung: Akteure, Institutionen, Prozesse

Wie in Kapitel 2.2 ausgeführt, werden in Bezug auf die Regeln zur Anpassung der Mindestlöhne mehrere Modelle idealtypisch voneinander geschieden (Schulten 2014, 10f). Das *Indexierungsmodell* impliziert eine quasi-automatische Anpassung nach Maßgabe sozio-ökonomischer Kennziffern, manchmal in Kombination mit einer zusätzlichen „politischen“ Anpassung; das *Verhandlungsmodell* verweist auf regelmäßig stattfindende Prozesse des Aushandelns der Mindestlohnanpassung zwischen den Sozialpartnern, wobei dem Staat i.d.R. die Rolle der Verkündigung und der Ratifizierung des Verhandlungsergebnisses sowie des Umsetzens der Einigung zukommt; im *Konsultationsmodell* verbleibt die Entscheidungsgewalt über die Festsetzung des Mindestlohns beim Staat, diesem stehen jedoch Sozialpartner und/oder Expert*innengremien zur Beratung zur Seite; das unilaterale *Entscheidungsmodell* schließlich

bezeichnet eine Situation, in der der Staat ohne formale Konsultationen und Verhandlungsprozesse von sich aus die Mindestlohnsetzung vornimmt.

Die Länder Belgien und Niederlande, die hinsichtlich der klassifikatorischen Typologie der Arbeitsbeziehungen dem Cluster „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 verhandelten Erhöhungen des Mindestlohns werden allerdings von der sogenannten gesetzlichen Lohnregel, welche auf Basis von Prognosen über die Arbeitskosten der Nachbarländer kalkuliert wird, begrenzt, um die Wettbewerbsfähigkeit Belgiens gegenüber dem benachbarten Ausland nicht zu gefährden. Das belgische System der Mindestlohnanpassung 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 Mindestlohnanpassung 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 vorausgelagerten 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 Reallöhne, 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, dem Cluster 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 ebenso wie Portugal und Spanien dem Cluster der „staatszentrierten verbandsgestützten Governance“ zuzuordnen ist, kommen ebenfalls mehrere Anpassungsmechanismen zur Anwendung. Erstens wird ein indexbasierter Anpassungsprozess ausgelöst, sobald sich der 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 hinaus außergewöhnliche („politische“) Anpassungen vorzunehmen, die in den letzten zwei Jahrzehnten allerdings nicht genutzt wurde. Bevor der SMIC auf dem Verordnungsweg angepasst wird, muss die Regierung betreffend die Anpassung des Mindestlohns noch die dreiseitige Tarifkommission konsultieren und sich mit einer unabhängigen Expert*innenkommission beraten. Einigt sich die Tarifkommission nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag der Mindestlohnanpassung, trifft die Regierung die Entscheidung zur SMIC-Anpassung 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 während der Zeit der Wirtschafts- und Finanzkrise und der Jahre danach 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 aufgezählte ökonomische Kennzahlen Berücksichtigung finden (Schulten und Müller 2020, 124; Molina 2021b).

Ungarn als Vertreter des Clusters 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 Permanente Konsultationsforum der Privatwirtschaft und Regierung (VKF) und in zweiter Instanz der Nationale Wirtschafts- und Sozialrat (NGTT) befasst werden. 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 dem Cluster der „voluntaristisch verbandsgestützten Governance“ zugerechnet wird, wurde im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2012 das Mindestlohnsystem 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 jedoch letztlich unilateral die jährliche Mindestlohnanpassung 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 dem Cluster 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, 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 makro-ökonomische Governance (Sozialpartnerschaftsmodell und entwickelter Korporatismus), wie Belgien, die Niederlande und Deutschland, die Sozialpartnerverbände auch im Prozess der Festsetzung des gesetzlichen Mindestlohns am stärksten involviert – 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, Spanien) 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 5 veranschaulicht den Grad der Einbindung der Sozialpartner in den Prozess der Mindestlohnsetzung sowie das dominante Modell der Mindestlohnanpassung für alle untersuchten Länder.

Tabelle 5: Stärke der Einbindung der Sozialpartner in Mindestlohnsetzung, dominantes Modell der Mindestlohnanpassung, Existenz „neutraler“ Expert*innengremien und Art der Mindestlöhne

Land (Arbeitsbeziehungscluster)	Involvierung der SP in ML-Setzung	Dominantes Modell der ML-Anpassung	Existenz von „neutralen“ Expert*innengremien	Art des ML
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 verbandsgestützte Governance)	mittel	Indexierung + Konsultation	ja	Generell
Portugal (staatszentrierte verbandsgestützte Governance)	mittel	Konsultation	nein	Differenziert (nach Ausbildungsstand und Einsatzfähigkeit)
Spanien (staatszentrierte verbandsgestützte Governance)	mittel / schwach	Unilaterale Entscheidung + freiwillige Konsultation	nein	Generell
Ungarn (unternehmenszentrierte Governance)	mittel / schwach	Unilaterale Entscheidung + Konsultation	nein	Differenziert (nach formaler Ausbildung)
Griechenland (voluntaristische verbandsgestützte Governance)	schwach	Unilaterale Entscheidung + eingeschränkte Konsultation	nein	Generell (differenziert nach Alter von 2012 bis 2019)
Polen (marktorientierte Governance)	schwach	Unilaterale Entscheidung + eingeschränkte Konsultation	nein	Differenziert (nach Art des Arbeitsvertrags)

Quelle: Eigene FORBA-Erhebungen.

Tabelle 5 beinhaltet auch Information darüber, ob in den untersuchten Ländern neben den Regierungsbehörden und den Sozialpartnern auch „neutrale“ Expert*innengremien als eigenständige Institutionen bestehen, 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 5 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 Anspruch 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 als Prozentanteile 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 empfunden (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 eingeschränkt einsetzbare Arbeitskräfte haben Anspruch auf nur 20 bis 50% des Standardmindestlohnsatzes (Molina 2021a; Schulten und Müller 2020, 108).

Ungarn differenziert seit 2006 seinen Mindestlohn 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 bemerkenswerter Weise 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 überragt, liegt darin, diverse Formen atypischer Arbeitsverträge zur Umgehung des Arbeitsrechts und Arbeitnehmer*innenschutzes zu verteuern und damit weniger attraktiv für den faktischen Arbeitgeber zu machen. In diesem Fall schließt der Mindestlohn also atypisch Beschäftigte in dessen 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).

4.2 Die Funktion des gesetzlichen Mindestlohns mit Blick auf die Governance der untersuchten Länder

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 Zentral- 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 erfolgte. In all diesen Ländern war und ist die Einführung des Mindestlohns hauptsächlich mit der Erwartung verknüpft, dass Löhne auch in jenen (wenigen) 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 gravierend 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 festzusetzen, sodass der Abstand des Mindestlohns zu den untersten

kollektivvertraglichen Lohngruppen nur gering ist und dadurch eine Mindestlohnerhöhung i.d.R. eine Pushwirkung des ganzen Tarifgefüges einer Branche nach oben auslöst. Gemäß der etatistischen Tradition Frankreichs wirkt somit die politische Entscheidung über die Höhe der Mindestlohnsetzung in die grundsätzlich autonome Sphäre der sozialpartnerschaftlichen Verhandlungsprozesse hinein (Mesch 2015b, 294f).

In Belgien hingegen gibt es kaum ein Ansinnen 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 wenigen Wirtschaftsbereichen (ohne kollektivvertragliche Abdeckung) zu verhindern. Der Mindestlohn erfüllt in Belgien also v.a. eine sozialpolitische Funktion. Dadurch dass 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 letzten 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 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 im wenig produktiven Wirtschaftssegment, welcher von den neoliberal geprägten Regierungen seit den 1990er Jahren forciert wird, um Beschäftigung auch unter den niedrig qualifizierten Arbeitskräften zu erhalten, haben sich die unteren Lohngruppen dem Niveau des Mindestlohns allerdings angeglichen. In diesem Segment haben es die Arbeitgeber verstanden, die relative Schwäche der Gewerkschaften in diesem Bereich und deren zunehmende Fragmentierung auszunutzen, um Niedriglöhne zu erhalten und damit international konkurrenzfähig zu bleiben. 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 (Beeb und Keune 2019; de Beer et al. 2017, 40f; Wagner 2014, 24).

Deutschland stellt insofern einen Sonderfall dar, als hier der gesetzliche Mindestlohn lange Zeit als unvereinbar mit dem Prinzip der Tarifautonomie der Sozialpartner galt und dieser erst 2015, nachdem klar geworden war, dass die Tarifeinheit in vielen Branchen nicht mehr gegeben war und die Sozialpartner ihre integrative Kraft verloren hatten, eingeführt wurde. Ziel war es primär, der Entwicklung des relativen Falls der Löhne im immer größer werdenden Niedriglohnsektor Einhalt zu gebieten, was auch gelang, als mit der Einführung des Mindestlohns etwa 15% aller unselbstständig Beschäftigten in Deutschland mit einem Schlag höhere Stundenlöhne erhielten. In Deutschland war es die schrittweise erzielte Einsicht auch innerhalb der konservativen Parteien, dass mit der fortschreitenden Aushöhlung des Tarifsystems und der zunehmenden Spreizung der

Einkommensstruktur eine Verschärfung der sozialen Frage drohte, welche mit der Setzung von definitiven Einkommensuntergrenzen und v.a. auch der Stärkung der Tarifautonomie der Sozialpartner im Prozess der Mindestlohnsetzung vorerst eingeeht wurde (Schulten und Müller 2020, 60; Bosch et al. 2019, 1; Dribbusch und Birke 2019).

In Spanien wurde in den letzten Jahrzehnten eine eher uneinheitliche Mindestlohnpolitik betrieben, in starker Abhängigkeit von der jeweiligen Regierungszusammensetzung. Während die konservativ angeführten Regierungen eher danach trachteten, die Mindestlohnpolitik nicht zu einem Teil der generellen Tarifpolitik werden zu lassen und Mindestlöhne v.a. als Instrument der Verhinderung von Armutslöhnen zu nützen, hat die aktuelle, sozialdemokratisch geführte Regierung beim Prozess der Mindestlohnsetzung das Konsultationsverfahren wieder etabliert und ist diese derzeit bestrebt, die Mindestlöhne bis 2024 auf das Niveau von 60% des nationalen Durchschnittslohns anzuheben. Dies würde implizieren, dass eine breite Lohndynamik in den unteren und mittleren Lohnstufen in vielen Branchen angestoßen würde und gemäß keynesianischer Lehre die Kaufkraft einer großen Anzahl von Beschäftigten gestärkt würde. Durch das relativ umfassende Kollektivvertragssystem Spaniens würde die Lohndynamik vermutlich relativ stark und umfassend ausfallen (Molina 2021a; Molina 2021b).

Ebenso wie in Spanien war die Mindestlohnpolitik in Portugal konjunkturellen Verläufen je nach Zusammensetzung der Regierung unterworfen. Die gesetzlichen Mindestlöhne in Portugal haben aufgrund des extrem niedrigen Lohnniveaus unmittelbare Auswirkungen auf die Einkommenssituation vieler Beschäftigter, obwohl auch die Mindestlöhne in Portugal außerordentlich niedrig angesetzt sind. Während der Wirtschafts- und Schuldenkrise 2008f und dem Diktat des von der Troika auferlegten Memorandum of Understanding (MoU) nutzte die damalige Mitte-Rechts-Regierung die Gelegenheit, um das relativ umfassende Kollektivvertragssystem Portugals erheblich zu schwächen. Auch wenn nach 2014 die meisten der davor gesetzten Maßnahmen wieder rückgängig gemacht wurden, konnte die kollektivvertragliche Erfassungsquote früherer Zeiten nicht mehr erreicht werden. Zudem blieb das Lohnniveau in Portugal sehr niedrig. Aus diesem Grund versucht das sozialdemokratische Kabinett Costa seit 2015, den gesetzlichen Mindestlohn signifikant zu erhöhen, um insgesamt das Lohngefüge Portugals anzuheben (Adam 2019, 545f; Naumann 2017; Naumann 2018; Perista et al. 2021).

Ungarn erlebte in den letzten 20 Jahren eine vorwiegend nach politischen Erwägungen determinierte voluntaristische Mindestlohnpolitik. Durch die relative Schwäche der Sozialpartner und die geringe Erfassungsquote 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 der „Herrsche und Teile“-Besänftigungspolitik. Die Mindestlohnsetzung erfolgt demnach vorwiegend nach Maßgabe parteipolitischer Nützlichkeitsabwägungen, insbesondere im

Vorfeld wichtiger politischer Wahlgänge (Neumann und Tóth 2018; Matheika et al. 2021; Németh und Girndt 2021).

In Griechenland wurde auf Druck der Troika 2012 der davor von den Sozialpartnern auf nationaler Ebene frei vereinbarte Mindestlohn von der Regierung unilateral 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 der Sicht der europäischen Förderinstitutionen 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; Vogliatzoglou 2018).

Polen schließlich war nach der Wende 1989 durch eine radikale marktwirtschaftliche Transformation gekennzeichnet. Die neoliberale Politik der Regierungen ab den 1990er Jahren lockte mittels Niedrigsteuerepolitik ausländische Investoren ins Land, schwächte die Arbeitnehmer*innenrechte, höhle das Kollektivvertragssystem systematisch aus und flexibilisierte den Arbeitsmarkt. Der 2002 eingeführte gesetzliche Mindestlohn setzte aufgrund seiner geringen Höhe nur eine unzureichende Grenze der Lohnniveaus nach unten. Zunehmend prekäre Arbeitsverhältnisse und niedrige Löhne steigerten die Unzufriedenheit der Bevölkerung, sodass 2015 die rechtskonservative Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) mit sozial-populistischer 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 sozial-populistische 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 6 fasst die wichtigsten Funktionen der Mindestlohnsetzung in Hinblick auf die Governance jedes einzelnen der untersuchten Länder nochmals zusammen.

Tabelle 6: Funktion der Mindestlohnsetzung im Rahmen der länderspezifischen Governance

Land (Arbeits- beziehungscluster)	Primäre Funktion der Mindestlohnpolitik
Belgien (Sozialpartnerschaft)	Sozial- und einkommenspolitische Funktion zur Verhinderung des Ausfransens der Löhne nach unten
Niederlande (Sozialpartnerschaft)	Neoliberal inspirierte, moderate Gestaltung der Mindestlöhne zur Erhaltung des an Bedeutung gewinnenden Niedriglohnsektors
Deutschland (organisierter Korporatismus)	Verspätete Einführung des gesetzlichen Mindestlohns zur Verhinderung der Verbreitung von Armutslöhnen und Stärkung der Tarifparteien
Frankreich (staatszentrierte verbandsgestützte Governance)	Etatistische Gestaltung der Kollektivvertragspolitik durch Setzung von die Lohndynamik stimulierenden, relativ hohen gesetzlichen Mindestlöhnen
Portugal (staatszentrierte verbandsgestützte 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 verbandsgestützte 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 „Herrsche und Teile“-Mindestlohnpolitik bei gleichzeitiger Marginalisierung der Sozialpartner, v.a. der Gewerkschaften
Griechenland (voluntaristische verbandsgestützte 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 sozial-populistische, autokratische Gestaltung der Mindestlohnpolitik durch PiS

Quelle: Eigene FORBA-Erhebungen.

4.3 Die (unterschiedlichen) Wechselwirkungen zwischen der Mindestlohnsetzung und der Kollektivvertragspolitik in den untersuchten Ländern vor dem Hintergrund des Machtressourcenansatzes

In Kapitel 2.5 wurden die möglichen Wechselwirkungen und Interdependenzen zwischen der Art der Mindestlohnsetzung einerseits und der Kollektivvertragspolitik andererseits skizziert. In Anlehnung an Bosch und Weinkopf (2013) sowie Bosch et al. (2019) wurden folgende (Zusammenhangs)Hypothesen aufgestellt:

1. Ein gesetzlicher Mindestlohn stellt grundsätzlich die Tarifautonomie in Frage. Um der möglichen Schwächung der Tarifautonomie gegenzusteuern, sollte die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns von Maßnahmen zur Stärkung des Kollektivvertragssystems und der Sozialpartner flankiert werden.
2. Unter den Bedingungen geschwächter Sozialpartner und einer geringen kollektivvertraglichen Erfassungsquote, 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.
3. 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.
4. Die Erhöhung von Mindestlöhnen, die nahe an die Höhe der untersten tariflichen Lohngruppen heranreichen, können in Kollektivvertragssystemen mit hoher Erfassungsquote und ausdifferenzierter tariflicher Lohnstruktur eine Pushwirkung (Welleneffekt) der gesamten Lohnstruktur nach oben generieren.
5. Die Erhöhung von gesetzlichen Mindestlöhnen bewirkt unmittelbar v.a. eine Änderung der Lohnverteilung innerhalb des Niedriglohnsektors. Eine Erhöhung des Mindestlohns verringert den Anteil der Niedriglohnbezieher*innen nur dann signifikant, wenn die Höhe des Mindestlohns oberhalb der Niedriglohnschwelle liegt. Soll mithilfe des Welleneffekts eine Erhöhung auch der mittleren Tariflöhne erzielt werden (Erhöhung des gesamten Lohngitters), bedarf es Flächenkollektivverträge, welche die Erhöhung des Mindestlohns in die tarifliche Lohnstruktur bei Beibehaltung der Lohndifferentiale übersetzen (siehe oben).

In der Folge wird versucht, vor dem Hintergrund dieser Hypothesen die unterschiedlichen Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen in den untersuchten Ländern zusammenzufassen und mit den verschiedenen Elementen von gewerkschaftlichen Machtressourcen (siehe Kapitel 2.7) und deren (Nicht)Verfügbarkeit zu verknüpfen.

(Ad 1)

Die Wahrung der Tarifautonomie war lange Zeit einer der Hauptgründe dafür, warum in *Deutschland* selbst die Gewerkschaften die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns zunächst ablehnten. Bei der Einführung des Mindestlohns 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 der Mindestlohnkommission vor, dass sich die Mindestlohnsetzung in Form einer Quasi-Indexierung an den rezenten Tarifabschlüssen zu orientieren hat, also an den Ergebnissen, welche die Sozialpartnerverbände durch autonome 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 den prognostizierten durchschnittlichen Lohnveränderungen für das darauffolgende Jahr) 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 verbeibt in der Sphäre autonomen Sozialpartnerhandelns, weil er im Rahmen eines nationalen Kollektivvertrags festgelegt 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) festlegt, um die 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 und relativ zu den Reallöhnen stagnierte. Sowohl die Indexierung als auch die gesetzliche Lohnregel, auf die die Gewerkschaften keinen direkten Einfluss haben, begrenzen somit den Handlungsspielraum autonomen Handelns für die Gewerkschaften und folglich den Mindestlohnanpassungsprozess als institutionelle Machtressource der Gewerkschaften (Vandaele 2019; van Herreweghe et al. 2020).

(Ad 2)

In *Ungarn* sind etwa nur 20% der unselbstständig Beschäftigten von einem Kollektivvertrag, meist einem Firmen-Kollektivvertrag, erfasst. Zudem kann rund ein Fünftel der Vollzeit-Arbeitnehmer*innen dem Niedriglohnsektor zugerechnet werden. Dem gesetzlichen Mindestlohn kommt demnach 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 sozial-populistische Parteien die wachsende Unzufriedenheit in der Bevölkerung mit den sozialen Verwerfungen für sich nutzen und Regierungsgewalt erlangen. Und in beiden Ländern verbanden die Regierungen eine vergleichsweise extensive Sozial- und Familienpolitik, die zumindest zeitweise signifikante Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns vorsah, mit der 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 (ibid.; Schulten und Müller 2020, 104f). Auch in Ungarn wird die Mindestlohnpolitik nach parteipolitischen Opportunitätserwägungen betrieben und changiert zwischen austeritätspolitisch inspirierten Einschränkungen und sozial-populistisch motivierter Expansion. Ähnlich der Situation in Polen haben die Gewerkschaften in Ungarn kaum eine Möglichkeit, über relativ bedeutungslose dreiseitige Gremien, die die Mindestlohnpolitik der Regierung mehr oder minder absegnen, hinausgehende institutionelle Anknüpfungspunkte zu identifizieren, um ihre strukturelle oder institutionelle Machtbasis zu erhöhen. Insbesondere fehlt es an Strukturen der Kollektivvertragspolitik, welche an den in letzter Zeit erhöhten Mindestlöhnen ansetzen und die Gewerkschaften ermächtigen könnten, diese Erhöhungen flächendeckend tarifpolitisch zu bearbeiten und in ausdifferenzierte 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 grundsätzlich funktionierenden Kollektivvertragssystem nur unzureichend in der Lage, adäquate Lohnsteigerungen durchzusetzen. Mit den sogenannten Strukturreformen der 2010er Jahre wurde allerdings das Kollektivvertragssystem 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 wurde die Bedeutung des gesetzlichen Mindestlohns, insbesondere mit den substantiellen Erhöhungen des Mindestlohns unter der seit 2015 bestehenden sozialdemokratisch geführten Regierung unter Ministerpräsident Costa.

(Ad 3)

In den *Niederlanden* mit ihrem zunehmend segmentierten Arbeitsmarkt entstand in den letzten zwei Jahrzehnten ein beträchtlicher Niedriglohnsektor, der entweder von gar keinem Kollektivvertrag erfasst wird oder in dem die Gewerkschaften zu schwach sind, um höhere Löhne auszuverhandeln. In diesem Bereich der Wirtschaft entfaltete sich eine Sogwirkung des gesetzlichen Mindestlohns nach unten, indem sich die Lohn tafeln für die unteren Lohngruppen an den gesetzlichen Mindestlohn angeglichen haben. Der deutlich unter dem Standardsatz liegende Jugendmindestlohn hat für einen zusätzlichen Lohndruck gesorgt, weil einige Arbeitgeber im Niedriglohnsektor gezielt Jugendliche eingestellt haben, um Lohnkosten zu sparen, und damit die Lohnkostensenkung bis zum Anschlag ausgereizt haben (de Beer et al. 2017, 40f). Die Tatsache, dass die Gewerkschaften im Niedriglohnsektor zu schwach sind, um für die unteren Lohngruppen Kollektivvertragslöhne über dem gesetzlichen Mindestlohn auszuverhandeln, verstärkt wiederum das Trittbrettfahrerverhalten vieler Arbeitnehmer*innen gegenüber den Gewerkschaften und verzichten auf (weitere) Gewerkschaftsmitgliedschaft, weil der Mindestlohn auch ohne Zutun der Gewerkschaften ausbezahlt wird (Been und Keune 2019; van het Kaar und van der Graaf 2021). Damit schließt sich aus Sicht der Gewerkschaften der Teufelskreis.

(Ad 4 und 5)

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 gezeitigt habe – und zwar v.a. in jenen Branchen, die eher unterdurchschnittlich zahlen, aber gut gewerkschaftlich 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 Ausmaß an Tarifbindung, weil nur die Allgemeinverbindlichkeit kollektiver Lohnvereinbarungen eine allgemeingültige Tarifstruktur garantiert.

In *Frankreich* gilt der gesetzliche Mindestlohn (SMIC) aufgrund seiner relativen Höhe im Vergleich zu den Kollektivvertragslöhnen als wichtige Orientierungsgröße für die Branchenkollektivverträge, welche ihre untersten Lohn tarife oft am SMIC ausrichten. Die jährliche Erhöhung des SMIC schlägt dadurch für viele Beschäftigte unmittelbar auf die Einkommenshöhe durch. Aber auch die Lohngruppen oberhalb des Mindestlohnniveaus werden in etlichen Branchen analog zur SMIC-Erhöhung angepasst, um zumindest bis zu den mittleren Einkommensklassen die Lohnhierarchie aufrechtzuerhalten. Es wird geschätzt, dass etwa 25% bis 35% aller Lohnabhängigen Frankreichs von der Anpassung des SMIC direkt oder indirekt betroffen sind (Mesch 2015b, 297). Der Mindestlohn kompensiert in Frankreich zunehmend die von Dezentralisierungstendenzen begleitete schwindende Kapazität der Gewerkschaften der makroökonomischen Lohnkoordinierung, 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 in jenen Branchen, in denen die Gewerkschaften 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 Mindestloohnerhöhungen in der Kollektivvertragspolitik bei Beibehaltung der Lohndifferenziale 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 ausdifferenzierten 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 wurde der signifikanten Mindestloohnerhöhung große Aufmerksamkeit zuteil, mit dem mittelfristigen Ziel, den Mindestlohn bis 2024 sukzessive auf 60% der Durchschnittslohns anzuheben. Die Gewerkschaften und die Regierung versprechen sich von dieser Maßnahme nicht nur armutsfeste Löhne für alle Vollzeitbeschäftigten, sondern explizit auch einen Anstoß für eine 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.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Seit den 1980er Jahren 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 kommen dabei in erster Linie 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. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Rolle des gesetzlichen Mindestlohns als höchst ambivalente Institution dar. Zum einen kommt ihm eine zunehmende Bedeutung zu, 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.

Interessanter Weise hat die EU-Kommission mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in den letzten Jahren einen arbeits- und wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel vollzogen. Insbesondere ihr Ansinnen, nicht nur die nationalen Mindestlohnpolitiken zu koordinieren, sondern auch die Institutionen der Arbeitsbeziehungen zu stärken, um eine nachhaltige Lohnpolitik zu garantieren, bricht völlig mit den noch wenige Jahre zuvor erhobenen Forderungen nach Schwächung der Kollektivvertragssysteme.

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 die 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 in jenen Ländern Südosteuropas und des Baltikums mit tendenziell dezentralisierten und fragmentierten Kollektivvertragssystemen der gesetzliche Mindestlohn eine wichtige Ankerfunktion für das gesamte Lohngefüge einnehmen sollte, da der Mindestlohn in diesen Ländern die primäre Referenzgröße für die allgemeine Lohnentwicklung sei. Demgegenüber wurde vermutet, dass in den mittel- und westeuropäischen Ländern mit hochentwickelten Systemen der Arbeitsbeziehungen der Mindestlohn vorzugsweise die Beschäftigten des Niedriglohnssektors 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 innerhalb der Länder so unterschiedliche

Ergebnisse hervor, dass weniger von Länder-Clustern 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 lassen sich folgende Schlussfolgerungen herausdestillieren:

1. In Systemen der Arbeitsbeziehungen mit umfassenden Flächenkollektivverträgen und handlungsfähigen Sozialpartnern scheint die Mindestlohnpolitik umso effektiver zu sein, 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 quasi-automatischen Indexierungsverfahren und einer Obergrenze („Lohnregel“) eingeschränkt. Folglich blieb in Belgien der Mindestlohn hinter der Reallohnentwicklung zurück und hat seine Ankerfunktion weitgehend verloren.
2. Die Beispiele Frankreich und Deutschland zeigen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne bei entsprechender (relativer) Höhe und bei Vorliegen von Branchen-Kollektivverträgen nicht nur Effektive 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 Ausmaß an Tarifbindung (etwa durch Allgemeinverbindlichkeitsregeln) und ein ausdifferenziertes Lohngefüge besteht.
3. In Ländern mit schwach entwickelten Kollektivvertragsstrukturen auf überbetrieblicher Ebene und schwachen Gewerkschaften ist die Gefahr besonders groß, dass (autokratische) Regierungen ihre neoliberale Agenda bei gleichzeitiger Marginalisierung der Gewerkschaften durch sozial-populistische Rhetorik und Maßnahmen kaschieren. Die Mindestlohnpolitik wird dabei 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.
4. Die Ankerfunktion des gesetzlichen Mindestlohns ist am ehesten im Typus der direkten Interaktion zwischen Mindest- und Kollektivvertragslöhnen gegeben, also bei Vorliegen einer hohen kollektivvertraglichen Erfassungsquote. Die Annahme, dass der Mindestlohn auch in stark dezentralisierten oder gar erodierten Kollektivvertragssystemen eine wichtige Orientierungsmarke für die Lohnstruktur bildete, die sich in die oberen Lohnstufen übersetzt, lässt sich nur bedingt bestätigen; in solchen Situationen fungiert der gesetzliche Mindestlohn, wenn hoch genug, eher als effektive Begrenzung nach unten und unterbindet den Lohnsenkungswettbewerb im Niedriglohnsektor.

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

QUELLEN/LITERATURVERZEICHNIS

Adam, Georg, Zur Dynamik der Arbeitsbeziehungen in Finnland, Portugal, Rumänien und Slowenien, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 45:4 (2019) 531-572.

Aranea, Mona; Krämer, Birgit, *Working Life in Germany*, Eurofound (2021), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.eurofound.europa.eu/country/germany>.

Backhaus, Teresa; Müller, Kai-Uwe, Can the German minimum wage alleviate poverty and income inequality? Evidence from observed data and stimulated counterfactuals, DIW Berlin Discussion Paper No. 1805 (Berlin 2019).

Bechter, Barbara; Brandl, Bernd; Meardi, Guglielmo, Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations, in: *European Journal of Industrial Relations*, 18:3 (2012) 185-202.

Been, Wike; Keune, Maarten, Chapter 21. The Netherlands: decentralisation and growing power imbalances within a stable institutional context, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), *Collective bargaining in Europe: towards an endgame*, ETUI (Brüssel 2019) 445-463, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.etui.org/publications/books/collective-bargaining-in-europe-towards-an-endgame-volume-i-ii-iii-and-iv>.

Behrens, Martin, *Das Paradox der Arbeitgeberverbände. Von der Schwierigkeit, durchsetzungsstarke Unternehmensinteressen kollektiv zu vertreten*, Edition Sigma (Berlin 2011).

Belser, Patrick; Rani, Uma, Minimum wages and inequality, in: Berg, Janine (Hrsg.), *Labour Markets, Institutions and Inequality – Building Just Societies in the 21st Century* (Edward Elgar Publishing 2015) 123-146.

Bernaciak, Magdalena, Coming full circle? Contestation, social dialogue and trade union politics in Poland, in: Lehdorff, Steffen; Dribbusch, Heiner; Schulten, Thorsten (Hrsg.), *Rough waters: European trade unions in a time of crisis*, ETUI (Brüssel 2018) 161-183, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.etui.org/publications/books/rough-waters-european-trade-unions-in-a-time-of-crises>.

Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia, Wechselwirkungen zwischen Mindest- und Tariflöhnen, *WSI Mitteilungen* 6 (2013) 393-404.

Bosch, Gerhard; Hüttenhoff, Frederic; Weinkopf, Claudia, *Kontrolle von Mindestlöhnen*, Springer (Wiesbaden 2019).

Card, David; Krueger, Alan B., Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: *The American Economic Review* 84:4 (1994) 772-793.

De Beer, Paul; Been, Wike; Salverda, Wiemer, 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, University of Amsterdam (Amsterdam 2017), heruntergeladen im Mai 2022: <https://aias.s3-eu-central-1.amazonaws.com/website/uploads/1499168312532WP-173--de-Beer,-Been,-Salverda.pdf>.

Dingeldey, Irene; Schulten, Thorsten; Grimshaw, Damian, Introduction: Minimum wage regimes in Europe and selected developing countries, in: Dingeldey, Irene; Grimshaw, Damian; Schulten, Thorsten (Hrsg.), Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels (London und New York 2021) 1-16.

Dribbusch, Heiner; Birke, Peter, Gewerkschaften in Deutschland. Herausforderungen in Zeiten des Umbruchs, Friedrich Ebert Stiftung (Berlin 2019).

Dube, Arindrajit, Impacts of minimum wages: review of the international evidence (University of Massachusetts Amherst 2019).

Dunlop, John Thomas, Wage contours, in: Taylor, George W.; Pierson, Frank C. (Hrsg.), New Concepts of Wage Determination (New York 1957) 117-139.

Eurofound, Measuring varieties of industrial relations in Europe: A quantitative analysis, Publications Office of the European Union (Luxemburg 2018).

Eurofound, Minimum wages in 2019: Annual review, Publications Office of the European Union (Luxemburg 2019).

Eurofound, Minimum wages in 2021: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union (Luxemburg 2021).

Europäische Kommission, 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), heruntergeladen im Mai 2022: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>.

Garnero, Andrea; Kampelmann, Stephan; Rycx, Francois, Sharp Teeth or Empty Mouths? European Institutional Diversity and the Sector-Level Minimum Wage Bite, in: British Journal of Industrial Relations 53:4 (2015) 760-788.

Georgiadou, Penny, Working Life in Greece, Eurofound (2021), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.eurofound.europa.eu/country/greece>.

Grimshaw, Damian; Bosch, Gerhard; Rubery, Jill, Minimum Wages and Collective Bargaining: What Types of Pay Bargaining Can Foster Positive Pay Equity Outcomes?, in: British Journal of Industrial Relations 52:3 (2014) 470-498.

Kampelmann, Stephan; Garnero, Andrea; Rycx, Francois, Minimum wages in Europe: does the diversity of systems lead to a diversity of outcomes?, ETUI Report 128 (Brüssel 2013).

Köhler, Holm-Detlev; Calleja Jiménez, José Pablo, Spain: a peripheral economy and a vulnerable trare union movement, in: Lehndorff, Steffen; Dribbusch, Heiner; Schulten, Thorsten (Hrsg.), Rough waters: European trade unions in a time of crisis, ETUI (Brüssel 2018) 65-85, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.etui.org/publications/books/rough-waters-european-trade-unions-in-a-time-of-crises>.

Lübker, Malte; Schulten, Thorsten, WSI-Mindestlohnbericht 2021: Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen?, in: WSI Mitteilungen 2 (2021) 127-139.

Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.): 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 2015).

Matheika, Zoltán; Borbély, Szilvia; Krokovay, Nóra, Working Life in Hungary, Eurofound (2021), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.eurofound.europa.eu/country/hungary#highlights-working-life-in-2020>.

Mesch, Michael, Nationale Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik in der EU: Eine Einführung, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.): 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 2015a) 9-68.

Mesch, Michael, Lohnverhandlungen und gesetzlicher Mindestlohn in Frankreich, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.): 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 2015b) 276-309.

Mesch, Michael, Kollektive Lohnverhandlungen in Ungarn, in: Marterbauer, Markus; Mesch, Michael; Zuckerstätter, Josef (Hrsg.): 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 2015c) 188-205.

Mesch, Michael, Der kollektivvertragliche Deckungsgrad in 24 europäischen Ländern 2000-2017: Niveaus, Veränderungen und Einflussfaktoren, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft 203, AK Wien (Wien 2020).

Militaru, Eva; Popescu, Madalina Ecaterina; Cristescu, Amalia; Vasilescu, Maria Denisa, Assessing Minimum Wage Policy Implications upon Income Inequalities. The Case of Romania, Sustainability 11:9 (2019).

Molina, Oscar, Minimum wages in Southern Europe: Regulation and reconfiguration under the shadow of hierarchy, in: Dingeldey, Irene; Grimshaw, Damian; Schulten, Thorsten (Hrsg.), Minimum

Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels (London und New York 2021a) 64-86.

Molina, Oscar, Working Life in Spain, Eurofound (2021b), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.eurofound.europa.eu/country/spain#background>.

Naumann, Reinhard, Host Country Discussion Paper – Portugal. No dynamic collective bargaining without active involvement of social partners (Brüssel 2017), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.dgert.gov.pt/documentos-peer-review-towards-a-more-dynamic-collective-bargaining>.

Naumann, Reinhard, Reregulating the extension of collective agreements in Portugal: A case study, in: Hayter, Susan; Visser, Jelle (Hrsg.): Collective Agreements: Extending Labour Protection, ILO (Genf 2018) 93-117.

Németh, Edit; Girndt, Rainer, Ungarn, Gewerkschaftsmonitor, Friedrich Ebert Stiftung (Berlin 2021).

Neumann, László; Tóth, András, Hungarian unions under political and economic pressure, in: Lehndorff, Steffen; Dribbusch, Heiner; Schulten, Thorsten (Hrsg.), Rough waters: European trade unions in a time of crisis, ETUI (Brüssel 2018) 135-159, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.etui.org/publications/books/rough-waters-european-trade-unions-in-a-time-of-crises>.

Perista, Heloísa; Campos Lima, Maria da Paz; Carrilho, Paula, Working Life in Portugal, Eurofound (2021), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.eurofound.europa.eu/country/portugal>.

Pernot, Jean-Marie, France's trade unions in the aftermath of the crisis, in: Lehndorff, Steffen; Dribbusch, Heiner; Schulten, Thorsten (Hrsg.), Rough waters: European trade unions in a time of crisis, ETUI (Brüssel 2018) 39-64, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.etui.org/publications/books/rough-waters-european-trade-unions-in-a-time-of-crises>.

Polakowski, Michal, Poland: Annual Review of Labour Relations and Social Dialogue, Friedrich Ebert Stiftung (Bratislava 2018).

Schmalz, Stefan; Dörre, Klaus, Der Machtressourcenansatz: Ein Instrument zur Analyse gewerkschaftlichen Handlungsvermögens, in: Industrielle Beziehungen 21:3 (2014) 217-237.

Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang, The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe (Berlin 1981).

Schulten, Thorsten, Mindestlohnregime in Europa. ... und was Deutschland von ihnen lernen kann, Friedrich Ebert Stiftung (Berlin 2014).

Schulten, Thorsten; Müller, Torsten, Between Poverty Wages And Living Wages. Minimum wage regimes in the European Union, European Studies for Social and Labour Market Policy No. 1 (2020), heruntergeladen im Mai 2022:

<file:///C:/Users/georg/AppData/Local/Temp/Between%20Poverty%20Wages%20and%20Living%20Wages%20%20Minimum%20Wage%20Regimes%20in%20the%20European%20Union.pdf>.

Stewart, Mark B., Individual-level Wage Changes and Spillover Effects of Minimum Wage Increases, University of Warwick (Warwick 2010), heruntergeladen im Mai 2022: https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/mstewart/individual_wage_changes_paper_-_oct2010.pdf.

Teissier, Christophe; Tissandier, Hélène; Turlan, Frédéric, Working Life in France, Eurofound (2021), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.eurofound.europa.eu/country/france>.

Van het Kaar, Robbert; van der Graaf, Amber, Working Life in the Netherlands, Eurofound (2021), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.eurofound.europa.eu/country/netherlands>.

Van Herreweghe, Dries; van Oycke, Jean; van Gyes, Guy, Working life in Belgium, Eurofound (2020), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.eurofound.europa.eu/country/belgium>.

Van Klaveren, Maarten; und Gregory, Denis, Restoring multi-employer bargaining in Europe: prospects and challenges, ETUI (Brüssel 2019), heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.etui.org/Publications2/Books/Restoring-multi-employer-bargaining-in-Europe-prospects-and-challenges>.

Vandaele, Kurt, Chapter 3. Belgium: stability on the surface, mounting tensions beneath, in: Müller, Torsten; Vandaele, Kurt; Waddington, Jeremy (Hrsg.), Collective bargaining in Europe: towards an endgame, ETUI (Brüssel 2019) 53-76, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.etui.org/publications/books/collective-bargaining-in-europe-towards-an-endgame-volume-i-ii-iii-and-iv>.

Vincent, Catherine, Die Umsetzung des SMIC in Frankreich, in: GIB, Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Materialien zu Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb, Arbeitspapiere 49 (Bottrop 2014) 6-11, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann>.

Visser, Jelle, The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy, in: Europäische Kommission (Hrsg.), Industrial relations in Europe 2008, Publications Office of the European Union (Luxemburg 2009) 45–72.

Vogiatzoglou, Markos, Re-paving the path to hell? Greek trade unions amid crisis and austerity, in: Lehndorff, Steffen; Dribbusch, Heiner; Schulten, Thorsten (Hrsg.), Rough waters: European trade unions in a time of crisis, ETUI (Brüssel 2018) 117-134, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.etui.org/publications/books/rough-waters-european-trade-unions-in-a-time-of-crises>.

Waddington, Jeremy, Trade union membership retention and workplace representation in Europe, ETUI working paper 2014:10 (Brüssel 2014), heruntergeladen im Mai 2022:

<https://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/Trade-union-membership-retention-and-workplace-representation-in-Europe>.

Wagner, Ines, Die Umsetzung des Minimumloohn in den Niederlanden, in: GIB, Umsetzung und Kontrolle von Mindestlöhnen. Europäische Erfahrungen und was Deutschland von ihnen lernen kann, Materialien zu Faire Arbeit – Fairer Wettbewerb, Arbeitspapiere 49 (Bottrop 2014) 24-29, heruntergeladen im Mai 2022: <https://www.gib.nrw.de/service/downloaddatenbank/umsetzung-und-kontrolle-von-mindestloehnen-europaeische-erfahrungen-und-was-deutschland-von-ihnen-lernen-kann>.

Wicks-Lim, Jeanette, Mandated Wage Floors and the Wage Structure: New Estimates of the Ripple Effects of Minimum Wage Laws, Working Paper Series No. 116, University of Massachusetts Amherst (2006), heruntergeladen im Mai 2022: https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1092&context=peri_workingpapers.

Zuckerstätter, Sepp, EU Kommission und Lohnpolitik „Which side are you on Boys?“, A&W blog (15. März 2013), heruntergeladen im Mai 2022: <https://awblog.at/eu-kommission-und-lohnpolitik-which-side-are-you-on-boys/>.

Zuckerstätter, Sepp, Kammern als Kollektivvertragspartner im österreichischen Arbeitsleben, Manuskript: erschienen in RDA 1 – 2020 S45.

