

Editorial

Markus Griesser

Die Forderung nach einem europäischen Mindestlohn ist (auch auf den Seiten des *Kurswechsel*) seit Langem schon zentraler Bestandteil von Debatten zu den Möglichkeiten eines „Sozial(er)en Europas“ (u.a. Hermann et al. 2007: 3; Unger 2014: 99). Frühzeitig wurden dabei bereits komplexe Modelle entwickelt, die angesichts der großen ökonomischen Unterschiede innerhalb der EU weniger die Definition eines einheitlichen Mindestlohns denn vielmehr die Etablierung eines Koordinierungsrahmens für die Festlegung nationaler Mindestlöhne vorschlugen – und dabei Referenzwerte wie bspw. 50–60% des nationalen Durchschnitts- bzw. Medianlohns ins Spiel brachten (u.a. Schulten 2007). Lange Zeit jedoch schien diese Forderung – vor dem Hintergrund der neoliberalen Integrationsweise der EU und insbesondere der von ihr forcierten autoritären Austeritätspolitik im Kontext der Eurokrise – mehr dem „Wunschdenken“ progressiver Kräfte, denn realistischen Politikoptionen zu entsprechen (u.a. Becker 2014).

Entsprechend skeptisch reagiert wurde vielerorts auch, als die EU-Kommission im Herbst 2020 ihren Richtlinienentwurf für einen europäischen Mindestlohn präsentierte. Denn obgleich sich zu Beginn des neuen Jahrzehnts – zwischen geopolitischen Umbrüchen, ökonomischen Desintegrationstendenzen und politischen Legitimationskrisen – vieles verändert hatte, die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse waren weitgehend unverändert und damit eine wesentliche Ursache für tiefgreifende Politikwechsel scheinbar nicht gegeben (u.a. Syrovatka 2022a). Als die Verhandlungen u.a. im Trilog zwischen Europäischer Kommission, Parlament und Rat zum Entwurf allerdings nicht bloß keine Verwässerung, sondern zum Teil sogar eine klarere Konturierung der Mindestlohnrichtlinie brachten, fielen die Reaktionen vielfach positiver aus (u.a. Syrovatka 2022b). Manche Beobachter*innen sprachen gar von einem „Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa“ (Müller/Schulten 2022), steht die Mindestlohnrichtlinie doch stellvertretend für eine breiter angelegte sozialpolitische Offensive auf EU-Ebene seit Mitte der 2010er Jahre.

Einen (symbolischen) Ausgangspunkt dafür bildete die 2017 erfolgte Proklamation der „Europäischen Säule sozialer Rechte“ (u.a. Falkner 2019: 315). Wenngleich nämlich die davon umfassten Grundrechte keine rechtlich bindenden Normen darstellen, nahm in den folgenden Jahren eine Vielzahl von arbeits- und sozialpolitischen Initiativen der EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker bzw. Ursula von der Leyen darauf Bezug. Das gilt etwa für die Revision der Entsenderichtlinie 2018, das im Kontext der COVID-19-Pandemie aufgelegte Kurzarbeitsprogramm SURE (Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency) oder den 2021 seitens der Kommission vorgelegten Entwurf für eine Plattformarbeitsrichtlinie (u.a. Syrovatka in diesem Heft).

Einen (vorläufigen) Höhepunkt fand diese Entwicklung im Herbst 2022 mit der Verabschiedung der EU-Mindestlohnrichtlinie. Diese verfolgt im Kern zwei Zielsetzungen, nämlich eine am Referenzwert einer 80-prozentigen Tarifdeckung orientierte Stär-

kung von Tarifverhandlungen; sowie eine Garantie der Angemessenheit gesetzlicher Mindestlöhne, wofür im Wesentlichen zwei (nicht verbindliche) Richtwerte definiert werden (60 % des Median- bzw. 50 % des Durchschnittslohns). Unmittelbar relevant ist letzteres jedoch nur für jene Mitgliedstaaten, die über einen gesetzlichen Mindestlohn verfügen, wobei auch diese lediglich zur Festlegung und regelmäßigen Anpassung angemessener Mindestlöhne verpflichtet werden. Auf Länder wie Österreich, in denen Mindestlöhne auf Branchenebene im Rahmen von Kollektiv- bzw. Tarifverhandlungen festgesetzt werden, hat die Richtlinie in dieser Hinsicht keine direkten Auswirkungen, u.a. weil sie nicht zur Verabschiedung gesetzlicher Mindestlöhne verpflichtet.

Da der Deckungsgrad hiesiger Kollektivverträge deutlich über der 80 %-Marke liegt und kein gesetzlicher Mindestlohn existiert, hat die Richtlinie für Österreich unmittelbar also keine Folgen. Für die – u.a. vor dem Hintergrund von in manchen Branchen niedrigen Kollektivvertragslöhnen und eines im Allgemeinen umfangreichen Niedriglohnsektors (u.a. Geisberger 2021) – seitens des Österreichischen Gewerkschaftsbunds (ÖGB) seit den 1990er Jahren intensiviertere Mindestlohnpolitik (u.a. Hofmann/Zuckerstätter 2019) könnte die Richtlinie mittelbar aber sehr wohl relevant werden. So haben bspw. Müller/Schulten (2022: 348/356ff.) darauf hingewiesen, dass die in der EU-Richtlinie definierten Richtwerte auch hierzulande seitens der Gewerkschaften als „normative Orientierungsmarke“ (ebd.: 357) herangezogen werden könnten, etwa um der aktuellen ÖGB-Forderung nach einer Erhöhung des branchenübergreifenden Mindestlohniveaus von aktuell 1.500 Euro auf 2.000 Euro Nachdruck zu verleihen.

Nicht von ungefähr haben die österreichischen Gewerkschaften die Initiative der Kommission für eine europäische Mindestlohnrichtlinie daher unterstützt. In ähnlicher Form passierte das auch in anderen Ländern mit einem vergleichbaren Regelwerk der Mindestlohnsetzung (z.B. Italien, Finnland). Eine Ausnahme bilden die beiden skandinavischen Länder Schweden und Dänemark, wo sich die nationalen Gewerkschaftsbünde massiv gegen die Richtlinie zur Wehr setzten, da sie diese als Bedrohung für das etablierte System von Tarifverhandlungen in den jeweiligen Ländern wahrnahmen (u.a. Paster in diesem Heft). Für diese unterschiedlichen gewerkschaftlichen Positionierungen zur EU-Mindestlohnrichtlinie werden verschiedene Faktoren verantwortlich gemacht (z.B. Existenz gesetzlicher Mindestlöhne, Grad der Tarifdeckung, staatliche Unterstützung für Tarifverhandlungen) (u.a. Ozols et al. 2023).

Diese Widersprüche – sowie die grundsätzliche Frage, wie die Mindestlohnrichtlinie ebenso wie die sozialpolitische Offensive auf EU-Ebene im Allgemeinen einzuschätzen ist – sind Anlass und Aufhänger des vorliegenden Debattenforums. Dass viele für die Arbeits- und Sozialpolitik zentrale Fragen wie etwa jene nach der zukünftigen Ausgestaltung der EU-Fiskalregeln aktuell noch unentschieden sind, ist dabei in Rechnung zu stellen.

Felix Syrovatka skizziert in seinem Beitrag zum Debattenforum den auf EU-Ebene seit 2017 in der Arbeits- und Sozialpolitik vollzogenen Kurswechsel in Abkehr von der im Kontext der Eurokrise v.a. seitens der Europäischen Kommission verfolgten autoritären Austeritätspolitik. Den unter Kommissionspräsident Juncker eingeleiteten und unter seiner Nachfolgerin von der Leyen fortgesetzten Kurswechsel interpretiert er dabei vor dem Hintergrund der dreifachen Herausforderung von geoökonomischen Verschiebungen, politischen Legitimationskrisen und ökologischem Klimawandel. Arbeits- und Sozialpolitik werde in diesem Kontext in neuer Form als Kohäsionsfaktor

betrachtet, was in den vergangenen Jahren in einer Reihe konkreter Initiativen Niederschlag fand. Mit der Revision der Entsenderichtlinie von 2018 und der Mindestlohnrichtlinie von 2022 fokussiert Syrovatka dabei auf zwei dieser Initiativen, die sich ihm zufolge gleichermaßen stärkend auf gewerkschaftliche Machtressourcen auswirken.

Thomas Paster schließt sich in seinem Debattenbeitrag zwar der Einschätzung an, dass es mit der Mindestlohnrichtlinie hinsichtlich der verfolgten Politikziele zu einem Paradigmenwechsel von marktliberalen zu sozialen Zielsetzungen kommt. Was ihre potenziellen Auswirkungen betrifft, vertritt er jedoch eine skeptischere Einschätzung. Letztlich markiere die Mindestlohnrichtlinie nämlich eine weiche Form europäischer Gesetzgebung (*soft law*), mit der kaum konkrete Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten verbunden seien. Wie der Autor mit Verweis auf die unterschiedlichen Positionierungen zur Mindestlohnrichtlinie aufseiten europäischer Gewerkschaften betont, liege es daher nahe, dass weder die Hoffnungen ihrer Befürworter*innen noch die Befürchtungen ihrer Kritiker*innen eine Bestätigung finden werden. Ihre Bedeutung liege entsprechend v.a. darin, Gewerkschaften und politischen Akteur*innen als Legitimationsressource in Auseinandersetzungen auf Ebene der Mitgliedstaaten zu dienen.

Literatur

- Becker, Joachim (2014): Ist eine andere EU möglich? In: Kurswechsel 1/2014, 92–96.
- Falkner, Gerda (2019): The European Union's Social Dimension. In: Cini, Michelle/Pérez-Solórzano Borrágán, Nieves (Hg.): European Union Politics. Oxford: Oxford University Press, 310–322.
- Geisberger, Tamara (2021): Entwicklung und Verteilung der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich und in der EU. In: Statistische Nachrichten 9/2021, 680–698.
- Hermann, Christoph/Hofbauer, Ines/Atzmüller, Roland (2007): Editorial: Kampf für ein soziales Europa. In: Kurswechsel 1/2007, 3–5.
- Hofmann, Julia/Zuckerstätter, Sepp (2019): Living wages: a reasonable goal or a surrender of minimum wages? An Austrian perspective. In: Transfer 25(3), 373–379.
- Müller, Torsten/Schulten, Thorsten (2022): Die Europäische Mindestlohnrichtlinie: Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa. In: Wirtschaft und Gesellschaft 48(3), 335–364.
- Ozols, Eriks/Hristov, Stefan Ivanov/Lutz, Rose/Pacheco Leal, Ana/Paster, Thomas (2023): Unions Divided: Trade Union Attitudes towards the European Unions' Directive on Adequate Minimum Wages. Work in Progress. Roskilde: Roskilde University. https://www.researchgate.net/publication/368511101_Unions_Divided_Trade_Union_Attitudes_towards_the_European_Union%27s_Directive_on_Adequate_Minimum_Wages, 05.07.2023.
- Schulten, Thorsten (2007): Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik. In: Kurswechsel 1/2007, 75–85.
- Syrovatka, Felix (2022a): Stabilisierung statt Paradigmenwechsel. Zur sozialen Offensive der EU seit 2017. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 52 (1), 119–140.
- Syrovatka, Felix (2022b): Abseits des neoliberalen Pfads. Warum die Mindestlohnrichtlinie ein wichtiges Projekt für Europa ist. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 52 (4), 683–691.
- Unger, Brigitte (2014): Für ein Soziales Europa. In: Kurswechsel 1/2014, 97–101.