

# Die EU-Mindestlohnrichtlinie: Ein Paradigmenwechsel in der EU-Arbeitsmarktpolitik?

Thomas Paster

## Zusammenfassung

*Die Europäische Union hat im Herbst letzten Jahres eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU verabschiedet. Diese verfolgt zwei Ziele: die Stärkung von Tarifverträgen und die Definition von Kriterien für die Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen. Diese Richtlinie führte zu Kontroversen auch unter den europäischen Gewerkschaften. Für manche signalisiert sie einen Paradigmenwechsel hin zu einem sozialen Europa, andere sehen in ihr die Gefahr einer Schwächung bestehender, gut funktionierender nationaler Tarifsysteme. Dieser Debattenbeitrag bewertet vor diesem Hintergrund die zu erwartenden Auswirkungen der Richtlinie. Die Richtlinie stellt eine weiche Form europäischer Gesetzgebung dar, welche die Mitgliedsstaaten zu wenig verpflichtet und vermutlich weder die Hoffnungen ihrer Befürworter:innen erfüllen noch die Befürchtungen ihrer Kritiker:innen bestätigen wird.*

## 1. Einleitung

Im Herbst 2022 hat der Rat der Europäischen Union eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU angenommen (Richtlinie (EU) 2022/2041). Der Vorschlag der Kommission für diese Richtlinie sorgte für Kontroversen nicht nur unter den Mitgliedsländern, sondern auch unter den europäischen Gewerkschaften. Während die Arbeitgeberverbände in Europa überwiegend gegen die Richtlinie sind, spaltet die Richtlinie die Gewerkschaften. Die Gewerkschaften in den beiden skandinavischen Mitgliedsstaaten, Dänemark und Schweden, stellen sich klar gegen die Richtlinie, während die meisten Gewerkschaften in den übrigen Mitgliedsstaaten die Richtlinie unterstützen (Ozols et al. 2022; Dingeldey/Nussbaum Bitran 2023; Furåker/Seldén 2013; Seeliger 2019). Die skandinavischen Gewerkschaften begründen ihre Ablehnung mit der Befürchtung, dass die Richtlinie das skandinavische Modell der Arbeitsbeziehungen untergräbt, da dieses ohne gesetzliche Mindestlöhne auskommt. Doch sind diese Befürchtungen begründet? Wie weitreichend greift die Richtlinie in nationale Modelle der Arbeitsbeziehungen ein und mit welchen zu erwartenden Wirkungen?

## 2. Zentrale Zielsetzungen der Mindestlohnrichtlinie

Die Europäische Kommission begründete die Notwendigkeit für die Richtlinie (European Commission 2020) mit Bezug auf Grundsatz 6 der Europäischen Säule sozialer Rechte, welcher faire Arbeitsbedingungen behandelt (siehe auch Vesán/Corti 2019). Die Richtlinie verfolgt primär zwei Ziele: (a) Die Förderung von Lohnfestsetzung durch

Tarifverträge, insbesondere durch Maßnahmen zur Erhöhung der Tarifdeckung (Artikel 4 der Richtlinie); sowie (b) die Sicherstellung der Angemessenheit von gesetzlichen Mindestlöhnen in jenen Mitgliedsländern, wo solche bestehen (Artikel 5). Das erste Ziel, die Förderung von Lohnfestsetzung per Tarifvertrag, soll durch Nationale Aktionspläne (NAPs) erreicht werden, welche Länder mit einer Tarifdeckung von weniger als 80% der Arbeitnehmer:innen vorlegen müssen.

Das zweite Ziel, die Angemessenheit von gesetzlichen Mindestlöhnen, wird durch die Anwendung von Richtwerten bei der Festlegung der Mindestlöhne verfolgt. Länder *ohne* gesetzliche Mindestlöhne werden durch die Richtlinie nicht zu deren Einführung verpflichtet. Länder *mit* gesetzlichen Mindestlöhnen werden hingegen durch die Richtlinie verpflichtet, diese so festzulegen, dass sie einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, und diese regelmäßig anzupassen. Sie können jedoch die für die Bewertung der Angemessenheit verwendeten Richtwerte frei wählen. Die Richtlinie empfiehlt, als Richtwerte entweder 60% des Medianeinkommens oder 50% des Durchschnittseinkommens zu verwenden. Die Mitgliedsstaaten können allerdings auch andere Richtwerte verwenden, sofern diese die Angemessenheit der Mindestlöhne sicherstellen (Council of the European Union 2022).

Da in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern die gesetzlichen Mindestlöhne unter 60% des Medians liegen, darunter u.a. in Litauen, Lettland und Ungarn (Lübker/Schulzen 2022), kann die Richtlinie jedoch den Gewerkschaften in diesen Ländern durchaus als Argument für deren Anhebung dienen. Aufgrund der flexiblen Bestimmungen der Richtlinie und der hohen Bandbreite an Lohnniveaus in der EU ist jedoch insgesamt keine Harmonisierung von Lohnniveaus zu erwarten.

### 3. Die Mindestlohnrichtlinie als weiche Gesetzgebung

Obwohl die Rechtsform einer Richtlinie rechtliche Verbindlichkeit impliziert, hat die Mindestlohnrichtlinie inhaltlich die Züge von *soft law*. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten zu recht wenig. Sie verpflichtet die Mitgliedsstaaten zur Erhebung von Daten, zur Berichterstattung an die Europäische Kommission, zur Definition von Kriterien bei der Festlegung der Höhe gesetzlicher Mindestlöhne und zur Erstellung von NAPs, wenn die Tarifdeckung unter 80% liegt. Die Entscheidung über die Einführung (oder Abschaffung) von gesetzlichen Mindestlöhnen liegt weiterhin bei den Mitgliedsstaaten ebenso wie deren Festlegung, solange die Mitgliedsstaaten deren Angemessenheit bewertet haben.

Dieser weiche Charakter der Richtlinie ist das Resultat von zwei Faktoren: *erstens*, der fragilen primärrechtlichen Grundlage der Richtlinie, da die Festlegung von Löhnen nicht zu den Kompetenzfeldern der EU gehört, was die Verwendung weicher Politikinstrumente nahelegt. So führt die Richtlinie als Vertragsgrundlage Artikel 153.1 b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), also „Arbeitsbedingungen“, an. *Zweitens* ist der weiche Charakter der Richtlinie dem Spannungsfeld unterschiedlicher Positionen in erster Linie im Rat geschuldet, was zu Zugeständnissen an die Kritiker, vor allem Schweden und Dänemark, führte. Diese Zugeständnisse zeigen sich sowohl im Kommissionsentwurf selbst als auch in den darauffolgenden Verhandlungen im Rat, welche insbesondere während dem portugiesischen und slowenischen Vorsitz stattfanden.

Der weiche Charakter der Bestimmungen der Richtlinie wirft die Frage auf, ob durch diese tatsächlich die von Befürworter:innen angestrebte Konvergenz von Löhnen innerhalb des sehr heterogenen Wirtschaftsraums, welchen die EU darstellt, erzielt werden kann. Unwahrscheinlich erscheint es wegen des weichen Charakters der Bestimmungen, dass die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen einen Mitgliedsstaat wegen mangelhafter Umsetzung der Richtlinie einreichen wird. Der Wirkmechanismus der Richtlinie wird in der Praxis primär darin bestehen, Gewerkschaften und politische Akteur:innen, welche Mindestlöhne erhöhen und Tarifverhandlungen stärken wollen, in innerstaatlichen Debatten zu stärken, da diese die Bestimmungen der Richtlinie als Argumente für Reformbedarf mobilisieren können. Diese Überlegung ist auch einer der Gründe, warum Gewerkschaften in vielen Ländern die Richtlinie unterstützen (Ozols et al. 2022). Die Wirksamkeit der Richtlinie dürfte daher stark von den Strategien der politischen Akteur:innen im jeweiligen Land abhängen. So können Gewerkschaften beispielsweise auf die Bestimmungen der Richtlinie zur Förderung von Tarifverträgen verweisen, um von Regierungen die verstärkte Anwendung von Allgemeinverbindlicherklärungen zu fordern.

#### **4. Überzogene Befürchtungen: Schwächung von Tarifverträgen?**

Gleichzeitig dürften jedoch auch die Befürchtungen der skandinavischen Gewerkschaften überzogen sein. Diese befürchten eine Schwächung von Tarifverträgen durch staatliche Interventionen, welche die Autonomie der Tarifpartner untergraben würde. So könnten beispielsweise Unternehmen gesetzliche Mindestlöhne als Vorwand für einen Austritt aus dem Tarifsystem nutzen, wie von Vertreter:innen der schwedischen Gewerkschaften argumentiert wird (siehe z.B. Bender/Kjellberg 2021). Im Unterschied zu den Gewerkschaften in den meisten anderen EU-Ländern sehen die skandinavischen Gewerkschaften die Richtlinie also als Bedrohung für ihr Modell der Arbeitsbeziehungen. Trotz weitreichender Zugeständnisse durch die EU behielten jedoch die beiden skandinavischen Mitgliedsländer ihre Ablehnung bei und stimmten im Rat als die beiden einzigen Länder gegen die Richtlinie. Dänemark verlieh seiner Ablehnung durch die Einreichung einer Annullierungsklage beim EuGH zusätzlich Nachdruck (Beskæftigelsesministeriet [Dänisches Ministerium für Beschäftigung] 2023).

Obwohl die Richtlinie Mitgliedsstaaten nicht zur Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen verpflichtet, befürchten die skandinavischen Gewerkschaften, dass zukünftige Entscheidungen des EuGHs indirekt zu einer solchen Verpflichtung führen könnten. Vertreter:innen dieser Argumentationslinie sehen diese Gefahr dann, wenn die Tarifdeckung unter 80% fallen sollte und ein Land daher zur Vorlage von NAPs zur Stärkung der Tarifbindung verpflichtet wäre. Dabei könnte beispielsweise die Anwendung von Allgemeinverbindlicherklärungen ein Teil solcher NAPs sein, welche funktional äquivalent mit Branchenmindestlöhnen ist, da sie alle Arbeitgeber:innen innerhalb des Geltungsbereichs eines Tarifvertrags zur Zahlung der Kollektivlöhne verpflichtet (Sjodin 2022). Da der Mechanismus der Politikkoordinierung durch NAPs jedoch, mit Ausnahme des Stabilitäts- und Wachstumspakts für die Euroländer, nicht an Sanktionsinstrumente geknüpft ist und NAPs bisher in den meisten Politikfeldern

als weiches Politikinstrument verwendet wurden, erscheinen die Befürchtungen der skandinavischen Gewerkschaften letztlich einen spekulativen Charakter zu haben.

## 5. Fazit

Insgesamt ist zu erwarten, dass die Richtlinie weder die Hoffnungen der Befürworter:innen erfüllen noch die Befürchtungen der Kritiker:innen bestätigen wird. Vielmehr scheint wahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten lediglich geringfügige Adaptierungen vornehmen werden. Die Richtlinie ist Ausdruck von Gegensätzen innerhalb des Projekts der Europäischen Integration, welches durch konkurrierende, gegenläufige Bestrebungen und Dynamiken gekennzeichnet ist. Das Bestreben mancher Akteur:innen, der EU eine stärkere Rolle in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zukommen zu lassen, welches bereits mit der Einführung der Europäischen Säule sozialer Rechte 2017 zum Ausdruck kam, stößt auf Bestrebungen anderer Akteur:innen, nationale Modelle in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu verteidigen, und resultiert, als Zusammenspiel dieser gegensätzlichen Kräfte, in der Verwendung von weichen Politikinstrumenten (*soft law*). Zwar kommt durch die Mindestlohnrichtlinie ein Paradigmenwechsel auf Ebene der Politikziele zum Ausdruck, von marktliberalen zu sozialen Zielsetzungen; in ihrer Umsetzung birgt die Richtlinie jedoch das Risiko, ein zahnloser Papiertiger zu bleiben, sofern sie nicht von politischen Akteur:innen als Instrument zur Mobilisierung für Reformmaßnahmen genutzt wird.

## Literatur

- Bender, German/Kjellberg, Anders (2021): A minimum-wage directive could undermine the Nordic model [Online]. Brussels: Social Europe. <https://www.socialeurope.eu/a-minimum-wage-directive-could-undermine-the-nordic-model>, 21.02.2023.
- Beskæftigelsesministeriet [Dänisches Ministerium für Beschäftigung] (2023): Regeringen har anlagt annullationsøgsmål mod mindstelønsdirektivet. Copenhagen.
- Council of the European Union (2022): Council adopts EU law on adequate minimum wages. Brussels: Council of The European Union.
- Dingeldey, Irene/Nussbaum Bitran, Ilana (2023): The European Minimum Wage Directive – and why it is a challenge to trade unions’ but not employers’ unity. In: Economic and Industrial Democracy, Online First, <https://doi.org/10.1177/0143831X231161840>.
- European Commission (2020): Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union. COM/2020/682 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0682&qid=1689144847958>, 28.10.2022.
- Furåker, Bengt/Seldén, Kristina Lovén (2013): Trade union cooperation on statutory minimum wages? A study of European trade union positions. In: Transfer: European Review of Labour and Research 19 (4), 507–520.
- Lübker, Malte/Schulten, Thorsten (2022): WSI-Mindestlohnbericht 2022: Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa. Düsseldorf: WSI.
- Ozols, Eriks/Hristov, Stefan Ivanov/Paster, Thomas (2022): Unions Divided: Union Attitudes Towards the EU’s Directive on Adequate Minimum Wages. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Seeliger, Martin (2019): Trade unions in the course of European integration: the social construction of organized interests. Routledge research in employment relations. New York/London: Routledge/Taylor and Francis Group.

Sjödin, Erik (2022): European Minimum Wage: A Swedish perspective on EU's competence in social policy in the wake of the proposed Directive on adequate minimum wages in the EU. In: European Labour Law Journal 13 (2), 273–291.

Vesan, Patrik/Corti, Francesco (2019): New Tensions over Social Europe? The European Pillar of Social Rights and the Debate within the European Parliament. In: JCMS: Journal of Common Market Studies 57 (5), 977–994.



[www.gpa.at/mitglied-werden](http://www.gpa.at/mitglied-werden)

## ICH MACH MICH STARK!

**Mit meiner Gewerkschaft GPA.**

Du bist Angestellte/r und möchtest mehr Sicherheit im Job?

**Dann mach dich stark und werde Mitglied in der Gewerkschaft GPA!**

- Arbeitsrechtsschutz
- Berufshaftpflichtversicherung
- Arbeitslosenunterstützung
- Ermäßigungen bei Shopping und Freizeit

**Mehr zu allen Vorteilen als Mitglied findest du hier:**



**gpa**  
MEINE  
GEWERKSCHAFT



# Autor:innen

**Marcel Fink** ist Senior Researcher am Institut für Höhere Studien (IHS) mit den Forschungsschwerpunkten Arbeitsmarkt, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, soziale Ungleichheit, Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen und Einstellungen zum Sozialstaat.

**Markus Griesser** ist Politikwissenschaftler und Kurswechsel-Redakteur, forscht aktuell an der Universität Innsbruck und lehrt Sozialpolitik an der FH Campus Wien.

**Bettina Leibetseder** ist Professorin an der HAW Landshut für Politikwissenschaft und Soziale Arbeit.

**Christine Mayrhuber** ist Ökonomin in Wien mit den Arbeitsschwerpunkten Alterssicherung, Einkommens- und Verteilungsfragen aus einer Genderperspektive.

**Thomas Paster** ist assoziierter Professor am Institut für Sozialwissenschaften und Wirtschaft der Universität Roskilde (RUC), Dänemark.

**Ulrike Schneider** ist Professorin für Wirtschafts- und Sozialpolitik und leitet das Institut für Sozialpolitik und das Forschungsinstitut für Altersökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien.

**Felix Syrovatka** ist Politikwissenschaftler und arbeitet an einem interdisziplinären Forschungsprojekt am Institut für Arbeitsrecht der Freien Universität Berlin. Zuletzt erschien sein Buch „Neue Europäische Arbeitspolitik“ im Campus Verlag.

**Emmerich Tálos** ist Universitätsprofessor i.R. am Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien.

**Birgit Trukeschitz** ist Wissenschaftlerin am Forschungsinstitut für Altersökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien.



Wirtschaft und Gesellschaft, Band 49, Heft 2

EDITORIAL

*Judith Derndorfer, Tamara Premrov, Matthias Schnetzer*

Wie hat sich der materielle Lebensstandard in der Covid-19-Pandemie entwickelt?  
Ein evidenzbasierter Rückblick

ARTIKEL

*Christian Reiner, Christian Bellak*

Hat die ökonomische Macht von Unternehmen in Österreich zugenommen? Teil 2

*Benjamin Bittschi*

Lohnführerschaft in Österreich: Relikt der Vergangenheit oder  
sozialpartnerschaftlicher Dauerbrenner?

*Maximilian Mayerhofer*

Simulating the Economic Effects of an Employer of Last Resort Programme  
for Austria

*Carina Altreiter*

Arbeitssoziologie als transformative Wissenschaft? Ein Debattenbeitrag

Preise: Einzelnummer € 12,50; Jahresabonnement regulär € 39; für Studierende € 19,50;

Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-  
0, e-Mail: [verlag@lexisnexus.at](mailto:verlag@lexisnexus.at).

Online unter <https://journals.akwien.at/wug>



**Offenlegung der Blattlinie gemäß Mediengesetz**

Die Zeitschrift *Kurswechsel* ist das Mitteilungsblatt des Vereins *Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen* mit Sitz in Wien. Der Inhalt der Zeitschrift orientiert sich an § 2 des Statuts: „Der Verein, dessen Tätigkeit nicht auf Gewinn gerichtet ist, bezweckt die Erstellung, Diskussion und Verbreitung von Konzeptionen und Einzelanalysen der österreichischen Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Entwicklung gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitischer Alternativen unter besonderer Berücksichtigung der Interessen von Frauen.“

**Eigentümer und Herausgeber**

Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen (BEIGEWUM)  
A-1010 Wien, Schottengasse 3a/1/59  
E-mail: [beigewum@beigewum.at](mailto:beigewum@beigewum.at)  
Homepage: <http://www.beigewum.at>, <http://www.kurswechsel.at>

**Verleger**

Sonderzahl Verlagsges.m.b.H., A-1040 Wien, Große Neugasse 35, Fax : (43) 01/ 586 80 70

**Redaktion:** Joachim Becker, Christian Berger, Markus Griesser, Julia Hofmann, Oliver Prausmüller, Vanessa-Maria Redak, Christa Schlager, Elisabeth Springler, Beat Weber

**Heftredaktion:** Markus Griesser

**Druckunterlagen:** Matthias Schmidt – [buchgestalter.at](mailto:buchgestalter.at)

**Druck:** gugler, Melk

**Bankverbindung**

Sonderzahl Verlagsgesellschaft m.b.H. Bank Austria: IBAN AT55 1200 0006 8405 5114  
**Zulassungsnr.:** 1104 50 W 88 U

**ISDS International Series Data Systems, Paris**

Registered as: ISSN 1016 8419. Key Title: *Kurswechsel*  
© 2022 BEIGEWUM. Alle Rechte vorbehalten

**Preis**

Einzelheft	Euro 12 (zuzüglich Porto)
Normalabonnement	Euro 29,-
StudentInnenabonnement	Euro 18,- (Vorlage einer Inskriptionsbestätigung)
Auslandsabonnement	Euro 36,-
Förderabonnement	Euro 58,-

Die Laufzeit eines *Kurswechsel*-Abos beginnt mit Heft 1 des laufenden Jahrgangs und verlängert sich automatisch um ein weiteres Jahr, sofern nicht spätestens mit Erscheinen von Heft 4 gekündigt wird.

**Bestellungen an: Sonderzahl Verlag / Kurswechsel** Große Neugasse 35, A-1040 Wien  
Fax : (01) 586 80 70 E-Mail : [verlag@sonderzahl.at](mailto:verlag@sonderzahl.at)