

Fachhochschul-Studiengang inkl. Kennzahl des Fachhochschul-Studienganges:
Europäische Wirtschaft und Unternehmensführung (Master) Kennzahl: 0390

Masterarbeit

Zur Erlangung des akademischen Grades:
Master of Arts in Business (MA)

Zwischen Tarifbindung und Mindestlohn: Die Mindestlohn- Richtlinie der EU und ihre (Un)Wirksamkeit in Österreich

Fachbereich: Politikwissenschaften

Eingereicht von: Maximilian Graf

Personenkennzeichen: 2410390003

Betreuer:in: Prof.in (FH) Dipl.-Pol.in Dr.in Stefanie Wöhl

Erhalter: Fachhochschule des BFI Wien GmbH
Wohlmuthstraße 22
1020 Wien

Wien, 28.11.2025

Eidesstattliche Erklärung

Ich versichere, dass ich die Regeln des wissenschaftlichen Arbeitens eingehalten habe, insbesondere, dass ich die Masterarbeit selbständig verfasst und mich anderer als der im beigefügten Literaturverzeichnis angegebenen Quellen nicht bedient habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen entnommen wurden, sind als solche kenntlich gemacht. Ich versichere weiters, dass ich diese Masterarbeit bisher weder im Inland noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.

Mir ist bewusst, dass auch nach positiver Beurteilung der Masterarbeit die Aufdeckung eines Verstoßes gegen die Regeln des wissenschaftlichen Arbeitens (insbesondere bei Vorliegen eines Plagiats) die Einleitung eines Verfahrens zur Nichtigerklärung der Beurteilung sowie des akademischen Grades zur Folge hat.

Wien, 28.11.2025

Ort, Datum



Unterschrift des Autors

Einverständniserklärung

Mit meiner Unterschrift räume ich der FH des BFI Wien das campusweite (FH-Standorte) Nutzungsrecht ein, meine Masterarbeit auf einer Intranet-Plattform, im Sinne des §18a Urheberrechtsgesetzes, zur Verfügung zu stellen und für Lehr- und Forschungszwecke zu vervielfältigen.

Ich bin weiters damit einverstanden, dass meine Masterarbeit von der FH des BFI Wien GmbH bei Prämierungsveranstaltungen bzw. -bewerben nach Rücksprache mit dem:der Autor:in bzw. den Autor:innen eingereicht wird.

Wien, 28.11.2025

Ort, Datum



Unterschrift Autor:in

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Forschungsthema	1
1.2	Das Problem der Working Poor	4
1.3	Forschungsstand.....	5
1.3.1	Zusammenhang Tarifbindung und Mindestlohn	5
1.3.2	Zusammenhang Mindestlohn und Armutsbekämpfung	6
1.3.3	Einfluss der Sozialpartner.....	6
1.4	Begründung der Bedeutung und Relevanz des Problems	6
1.5	Aufbau und Struktur der Arbeit	9
1.6	Adressat:innen.....	11
2	Historie und soziale Realität.....	12
2.1	Das europäische Sozialmodell im Wandel	13
2.2	Erwerbsarmut und Armut in Österreich.....	17
2.2.1	Erwerbsarmut in Österreich.....	17
2.2.2	Sozialleistungen in Österreich	20
3	Mindestlöhne und Tarifbindung im europäischen Vergleich	23
3.1	Tarifbindung oder gesetzlicher Mindestlohn?	23
3.2	Mindestlöhne als Instrument gegen Erwerbsarmut.....	26
3.3	Die Rolle von Intersektionalität im Kontext von Working Poor und Mindestlohnpolitik.....	29
4	Die Kernelemente der Mindestlohnrichtlinie und das österreichische Modell	35
4.1	Entstehungsprozess der ML-RL	35
4.2	Exkurs: Die Nichtigkeitsklage gegen die Mindestlohnrichtlinie	38
4.3	Kernelemente der ML-RL.....	41
4.3.1	Angemessene Mindestlöhne	41
4.3.2	Förderung von Tarifverhandlungen.....	42
4.3.3	Mindestlohnschutz.....	43
4.4	Supranationale Regulierung und sozialpolitische Steuerung.....	44
4.5	Das österreichische Modell.....	45
5	Auswirkungen der Mindestlohnrichtlinie auf Niedriglohnsektoren in Österreich...48	
5.1	Methodik zur empirischen Verarbeitung der Datenquellen.....	48
5.1.1	Statistische Methodik: Binomialtest.....	49
5.1.2	Vorteile eines Binomialtests	50
5.1.3	Direkte Anwendung auf die Forschungsfragen	51
5.1.4	Abgrenzung zu anderen statistischen Tests	52
5.2	Datengrundlage	53

5.2.1	Datenerhebung und -struktur	53
5.2.2	Datenselektion und Ausschlusskriterien.....	55
5.2.3	Numerische Verarbeitung und Hochrechnung	56
5.2.4	Ergebnis der Datenverarbeitung	57
5.3	Referenzwerte	57
5.3.1	Bruttoeinkommen unselbständiger Erwerbstätiger	57
5.3.2	Indexierung und Harmonisierung der Lohnreferenzen	59
5.3.3	Abschließende Umsetzung	61
5.4	Vergleich der indexierten Schwellenwerte mit den KV-Lohndaten.....	62
5.5	Ergänzende Branchenanalyse: Gastronomie als Niedriglohnsektor	64
5.5.1	Auswahl und Begründung der Branche.....	65
5.5.2	Struktur und Aufbau der KV-Daten	67
5.5.3	Berechnung und Vergleich mit Niedriglohnschwelle	68
5.5.4	Erste analytische Bewertung	69
5.6	Datenbasis und Variablenkonstruktion	71
5.6.1	Datengrundlage.....	71
5.6.2	Konstruktion der Schwellenwert-Variable	72
5.6.3	Einflussfaktoren für Binomialtest und Analyse.....	73
5.6.4	Szenarienmodellierung	74
5.7	Auswertung und Beantwortung der Szenarien	74
5.7.1	Sektorale Streuung.....	75
5.7.2	Wahl der Kollektivverträge für den Binomialtest	78
5.7.3	Szenario 1: Ergebnisse der Binomialtests	80
5.7.4	Szenario 2: Ergebnisse der „Was-wäre-wenn“ Modellierung.....	83
5.7.5	Szenario 3: Ergebnisse nach alternativer Indexierung	88
5.8	Limitationen und methodische Einschränkungen.....	95
5.8.1	Datenbasis.....	95
5.8.2	Methodik.....	96
5.8.3	Methodische Herausforderungen.....	96
5.8.4	Kontextuelle Limitationen.....	96
5.8.5	Statistische Limitationen	97
5.8.6	Ausblick.....	98
6	Diskussion der empirischen Ergebnisse	98
6.1	Interpretation der zentralen Ergebnisse	99
6.1.1	Übereinstimmungen mit der Theorie und bisherigen Forschung	99
6.1.2	Abweichungen und neue Einsichten.....	101
6.2	Beantwortung der Forschungsfragen und Hypothesen	104

6.2.1	Beantwortung der Teilfragen.....	104
6.2.2	Beantwortung der zentralen Forschungsfrage	108
6.3	Implikationen und Handlungsempfehlungen.....	109
6.3.1	Theoretische Implikationen	109
6.3.2	Politische Implikationen	110
6.3.3	Praktische Implikationen	111
6.4	Kritische Reflexion der Ergebnisse	112
7	Conclusio	115
8	Literaturverzeichnis.....	118
Anhang		127

Anhangverzeichnis

Nr.	Bezeichnung	Seite
Anlage A:	Google Apps Script zur Datenextraktion (ÖGB-API).....	127
Anlage B:	Transkript S&D Symposium.....	137
Anlage C:	Auszug aus der E-Mail des ÖGB-Verlags zur Datenverfügbarkeit der Lohndaten-API.....	158
Anlage D:	Python-Skript zur Durchführung des Binomialtests.....	159

Abbildungsverzeichnis

Nr.	Bezeichnung	Seite
Abbildung 1:	Einkommensverläufe ausgewählter Frauengruppen in Österreich (Quelle: eigene Darstellung nach Arbeiterkammer 2025-b, o.S.)	32
Abbildung 2:	Binomiale Verteilung der Verwendungsgruppen nach Angemessenheitsschwelle (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	76
Abbildung 3:	Anteil signifikanter Unterschreitungen der Angemessenheitsschwelle über alle 34 KVe (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	82
Abbildung 4:	Binomiale Verteilung der Verwendungsgruppen nach alternativer TLI-Angemessenheitsschwelle (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	90
Abbildung 5:	Anteil signifikanter Unterschreitungen der Angemessenheitsschwelle über alle 52 KVe nach alternativer TLI-Angemessenheitsschwelle (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	92

Tabellenverzeichnis

Nr.	Bezeichnung	Seite
Tabelle 1:	Entwicklungsphasen der Sozialpolitik der EU (Quelle: eigene Darstellung nach Möhle 2020 S. 32.)	17
Tabelle 2:	Beschreibung der durch die Lohndaten-API verfügbaren Variablen (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	54
Tabelle 3:	Tabellarische Darstellung des VPI (Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria (2025-g, o.S.)	60
Tabelle 4:	Übersicht der KVe inkl. Schwellenüber- wie unterschreitungen (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	78
Tabelle 5:	Übersicht der für den Binomialtest gewählten KVe inkl. Begründung (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	79
Tabelle 6:	Ergebnisse der Binomialtests (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	80
Tabelle 7:	Exemplarisches Simulationsergebnis für ausgewählte Verwendungsgruppen (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	84
Tabelle 8:	Exemplarisches Simulationsergebnis für ausgewählte KVe gesamt (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	85
Tabelle 9:	Simulationsergebnis für sämtliche identifizierte Verwendungsgruppen (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB).	86
Tabelle 10:	Tabellarische Darstellung des TLI (Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria (2025-g, o.S.)	89
Tabelle 11:	Vergleich der indexierten Schwellenwerte (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den VPI- bzw. TLI-Daten von Statistik Austria, vgl. Statistik Austria 2025-g, o.S. und vgl. Statistik Austria 2025-f, o.S.)	90
Tabelle 12:	Entwicklung Binomialtest unter Betrachtung von Szenario 3 (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	93
Tabelle 13:	Vergleich der Erhöhungen unter Betrachtung von Szenario 3 (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)	93

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AG	Arbeitgeber:innen
AK	Kammer für Arbeiter und Angestellte, kurz: Arbeiterkammer
AN	Arbeitnehmer:innen
API	Application Programming Interface
ArbVG	Arbeitsverfassungsgesetz
Art.	Artikel
BAG	Berufsausbildungsgesetz
BMASGPK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
Bspw.	Beispielsweise
Bzw.	Beziehungsweise
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
ESC	Europäische Sozialcharta des Europarates
ESSR	Europäische Säule Sozialer Rechte
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
Eurostat	Statistisches Amt der EU, auch bekannt unter „ESTAT“
EU SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Gem.	Gemäß
ILO	Internationale Arbeitsorganisation

KJBG	Kinder- und Jugendlichen-Beschäftigungsgesetz 1987
KV	Kollektivvertrag
Lit.	Litera
ML-RL	Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, auch: Mindestlohn-Richtlinie
MS	Mitgliedsstaat
Nr.	Nummer
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
OMK	Offene Methode der Koordinierung
RL	Richtlinie
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
TLI	Tariflohnindex
Vgl.	Vergleich
VPI	Verbraucherpreisindex
WKÖ	Wirtschaftskammer Österreich
Z.B.	Zum Beispiel

Abstract

This master thesis examines the impact of the European Union's Adequate Minimum Wage Directive 2022 /2041 on low-wage sectors in Austria, a country with exceptionally high collective bargaining coverage of around 98% and no statutory minimum wage. Despite this strong institutional framework, approximately 15% of employees work in low-wage sectors and the number of working poor has been rising. This raises the question of whether the directive can generate structural effects in a Member State that formally fulfils the directive's minimum requirements.

The thesis combines an in-depth analysis of the European and national policy context with an empirical investigation of Austrian collective agreement wages. Using data from the ÖGB wage database and a binomial test, it assesses whether collective agreement minimum wages fall below the 60% median wage threshold defined in Article 5 of the directive. Several scenarios model the potential effects of a full implementation. Despite the overall share of positions with below-threshold wages amounting to less than 1%, the findings reveal that a considerable proportion of the affected collective agreements display statistically significant sub-threshold wages. This indicates that the directive may exert indirect upward pressure on minimum wages, even within a system that relies entirely on collective bargaining.

The results suggest that the directive could have notable indirect implications for vulnerable groups, collective bargaining dynamics and the future role of social partners. While the directive does not necessitate immediate legal changes in Austria, its reference values and reporting requirements may nonetheless shape public debate and influence the strategic behaviour of social partners, potentially affecting wage-setting dynamics indirectly. The thesis concludes by outlining theoretical, political, and practical implications and offering avenues for future research.

1 Einleitung

1.1 Forschungsthema

Debatten über Mindestlöhne haben seit jeher die Politik und die öffentliche Meinung beschäftigt. Manche Länder führten bereits früh gesetzliche Mindestlöhne ein, während andere auf kollektivvertragliche Lösungen setzten.¹ Diese diametral unterschiedliche Herangehensweise hat zu einer jahrzehntelangen Verzögerung geführt, eine europaweit gemeinschaftliche Lösung zu finden.² Am 19. Oktober 2022 hat das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Europäischen Rat und der EU-Kommission im Trilogverfahren die so genannte „Richtlinie (EU) 2022/2041 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ (in der Folge: Mindestlohn-Richtlinie, gekürzt: ML-RL) erlassen.³ Dieser Schritt stellt einen Wendepunkt in der europäischen Sozialpolitik dar und ist das Resultat intensiver Auseinandersetzungen zu den unterschiedlichen Standpunkten.⁴

Ziel dieser ML-RL ist es, durch eine Steigerung der so genannten Tarifbindung angemessene Mindestlöhne zu fördern und dadurch die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitnehmer:innen (AN) in allen Mitgliedsstaaten (MSen) zu verbessern.⁵ Die ML-RL legt in ihrem Absatz (Abs.) 19 des Vorworts dezidiert fest, dass sie diese Ziele weder dadurch erreichen möchte, „die Höhe der Mindestlöhne in der Union zu vereinheitlichen, noch [dadurch] einen einheitlichen Mechanismus für die Festsetzung von Mindestlöhnen zu schaffen“⁶. Sie unterstreicht des Weiteren, dass „mit der Richtlinie kein Lohnniveau festgelegt [wird], da dies unter das Recht der Sozialpartner zum Abschluss von Verträgen auf nationaler Ebene und in die entsprechende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt“⁷. In ihrem Kern gilt es bei der ML-RL folgende Artikel (Art.) zu beachten:

¹ Vgl. Oude Nijhuis (2024) und Orlandini/Meardi (2023), die die Spannungsfelder zwischen Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen und jenen mit Tarifbindung gut beschreiben.

² Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 335.

³ RL 2022/2041 ABI 2022 L 275/33.

⁴ Vgl. Lübker/Schulten (2024) S. 108-109.

⁵ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 336.

⁶ RL 2022/2041 ABI 2022 L 275/33 Abs. 19 der Erwägungsgründe.

⁷ RL 2022/2041 ABI 2022 L 275/33 Abs. 19 der Erwägungsgründe.

- Art. 4 Abs. 1 zielt darauf ab, dass MSen gemeinsam mit Sozialpartnern Maßnahmen ergreifen, um die Tarifbindung⁸ zu stärken und das Recht auf Tarifverhandlungen zu fördern. Dabei wird ein besonderes Auge auf die Verhandlungskapazitäten der Sozialpartner, die Unterstützung fairer und informierter Lohnverhandlungen sowie den Schutz vor Diskriminierung gelegt.
- Art. 4 Abs. 2 stellt vor allem darauf ab, dass MSen mit unter 80% Tarifbindung einen rechtlichen Rahmen sowie einen Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen schaffen.
- Wie bereits eingangs erwähnt, werden den MSen keine Mindestlöhne von Seiten der Europäischen Union (EU) direkt vorgeschrieben. Art. 5 gibt hier jedoch Vorschläge für Kriterien, die zur Bemessung eines angemessenen Mindestlohns herangezogen werden sollten. Als Grundlage gelten die Vergleichswerte von 60% des Medianlohns beziehungsweise (bzw.) 50% des Durchschnittslohns.

Die Richtlinie (RL) wurde in dieser Form von 24 MSen im Rat angenommen, lediglich Dänemark und Schweden stimmten dagegen und Ungarn enthielt sich seiner Stimme.⁹

Ein zentraler Streitpunkt in der Debatte um die ML-RL war das Verhältnis von nationaler Autonomie und europäischer Integration. Dänemark und Schweden sahen in diesem Missverhältnis ein Problem, gingen davon aus, dass die EU ihre Kompetenzen überschreite und reichten deshalb vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) eine Nichtigkeitsklage ein.¹⁰ Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Nichtigkeitsklage während des Verfassens dieser Masterarbeit beim EuGH anhänglich war und mit 11. November 2025, also kurz vor Fertigstellung dieser Arbeit, eine Entscheidung fand (mehr dazu im Kapitel [Exkurs: Die Nichtigkeitsklage gegen die Mindestlohnrichtlinie](#)).¹¹ In beiden Ländern findet man ein sehr ausgeprägtes System der Sozialpartnerschaften, welches sehr viel weitreichender ist als in anderen MSen. So wird nicht nur der Prozess um arbeitsrechtliche Normen über Kollektivverträge (KVe)

⁸ Tarifbindung bedeutet, dass Arbeitnehmer:innen bzw Arbeitgeber:innen aufgrund von Sozialpartnern geschlossenen Tarifverträgen auch diesen unterworfen sind.

⁹ Vgl. European Parliament (2022) S. 3.

¹⁰ Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 355.

¹¹ Entscheidung in der Rechtssache C-19/23 vom 11. November 2025.

vom Gesetzgeber ausgelagert, auch arbeitsrechtliche Streitigkeiten werden über gesonderte Gerichtsverfahren verhandelt, die wiederum in den Wirkungsbereich der Sozialpartner fallen. Dänemark und Schweden sehen durch die ML-RL ihre Autonomie in diesen Prozessen gefährdet und befürchten, dass dies der erste Schritt zu einer gesetzlichen Normierung von Mindestlöhnen ist und dadurch ihr geschaffenes System zerfallen könnte.¹²

Nach dem Erlass hatten die MSen laut Art. 17 Abs. 1 der ML-RL über zwei Jahre (bis zum 15. November 2024) Zeit, die RL gemäß (gem.) Europäischen Rechts in nationale Gesetze umzuwandeln.¹³ Acht der 27 MSen (darunter auch Dänemark und Schweden)¹⁴ erfüllen die Mindestanforderung einer Tarifbindung von 80% bereits.¹⁵ Auch wenn diese hohe Tarifbindung in manchen Ländern wie bspw. Italien nicht ganz unumstritten ist¹⁶, hat die ML-RL für diese MSen keine allzu großen direkten Auswirkungen. So hat Österreich auf der Webseite des Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMASGPK) erklärt, dass es aufgrund der „Kollektivvertragsabdeckung in Österreich [...] keine Verpflichtung zur Erstellung derartiger Aktionspläne [gibt]“. ¹⁷

Wenngleich sich auf den ersten Blick für Österreich nicht allzu viel ändern sollte, bleibt die Frage offen, inwiefern die ML-RL strukturelle Veränderungen in diesem Arbeitsmarkt bewirken kann. Trotz dessen, dass 98%¹⁸ der Arbeitsverhältnisse in Österreich von KVen abgedeckt werden, besteht in diesem Land ein signifikanter Niedriglohnsektor von circa 15%¹⁹, vermehrt in einzelnen Branchen, in denen man sehr niedrige KV-Löhne vorfindet.²⁰ Dies wirft die Frage auf, ob die ML-RL trotz ihrer unmittelbar eingeschränkten Wirkung die Einkommensverhältnisse von Geringverdienenden verbessern kann.

¹² Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 358.

¹³ Dies ergibt sich aus Art. 288 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

¹⁴ darunter weiters Italien, Frankreich, Österreich, Belgien, Finnland und Spanien.

¹⁵ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 352.

¹⁶ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 352.

¹⁷ BMASGPK (2025-a) o.S.

¹⁸ Vgl. Schulten/Müller (2024) S. 443.

¹⁹ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 357.

²⁰ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 348.

1.2 Das Problem der Working Poor

Neben der Frage, welche Auswirkungen die ML-RL auf Länder mit hoher Tarifbindung haben kann, ergibt sich vor allem in einzelnen Niedriglohnsektoren eine weitere Problematik. Selbst in MSen mit höheren Durchschnittseinkommen wächst das Phänomen der so genannten „Working Poor“.²¹ Der Begriff „Working Poor“ beschreibt Erwerbstätige, die trotz aufrechten Dienstverhältnisses und regulärer Beschäftigung unter der Armutsgrenze leben.²² Beschäftigte in Niedriglohnbranchen (wie Gastronomie, Reinigung oder Pflege) könnten möglicherweise nicht von der ML-RL erfasst werden. Auch wenn in der Praxis keine existenzsichernden Löhne garantiert werden, reicht es für die ML-RL, dass das KV-Niveau bereits hoch (über 80%) ist und KVe formell als angemessen gelten. Die Frage, die sich daraus ergibt, ist also, ob die ML-RL tatsächlich eine Verbesserung für diese AN bringt oder durch die bestehenden KVe de facto wirkungslos bleibt.

Und schließlich ist es fraglich, wie sich die Stellung der Sozialpartner auf nationaler wie europäischer Ebene langfristig entwickeln wird. Sozialpartner gelten als Grundbestandteil des europäischen Sozialmodells und spielen eine zentrale Rolle im so genannten Sozialen Dialog²³ auf EU Ebene.²⁴ Allerdings bleibt offen,

- ob die europäischen Sozialpartner durch die neue RL noch gestärkt werden,
- ob die Bedenken von Dänemark und Schweden berechtigt sind und nationale Sozialpartner dadurch geschwächt werden,
- und inwiefern die RL zu einer stärkeren supranationalen Koordinierung der Sozialpartner führen wird.

Diese Problemstellungen zeigen, dass die Auswirkungen der ML-RL auf Hochlohnländer mit hoher Tarifbindung bisher nicht ausreichend erforscht sind. All diese Fragen zu beantworten, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Eine Analyse

²¹ Vgl. Waschmann (2024) S. 99.

²² Vgl. Bruckmeier et al. (2010) S. 203.

²³ Der „Soziale Dialog“ stellt die Verhandlungsbeziehung zwischen den europäischen Gewerkschaften und Arbeitgebervertretern dar, vgl. Platzer (2020) S. 913.

²⁴ Vgl. European Commission (o.J.) o.S.

zum Einfluss der ML-RL auf den Bereich der Lohnentwicklung, vor allem im Niedriglohnsektor, in Österreich bietet daher einen wertvollen Beitrag zur Diskussion über die Zukunft der europäischen Mindestlohnpolitik. Eine solche Analyse kann Adressat:innen der Arbeit dabei unterstützen, Entscheidungen zu treffen, um vor allem vulnerable Personen bzw. jene in prekären Arbeitsverhältnissen zu schützen.

1.3 Forschungsstand

Um besser zu verstehen, wie dieses Problem bisher untersucht wurde, folgt nun ein Überblick über den aktuellen Forschungsstand zum Zusammenspiel von Mindestlöhnen, Tarifbindung und Erwerbsarmut.

Seit der Verabschiedung der ML-RL haben verschiedene Expert:innen die ökonomischen, sozialen und arbeitsmarktpolitischen Effekte von Mindestlöhnen und Tarifverträgen analysiert. Zum einen legten sie dabei einen besonderen Fokus auf den Zusammenhang zwischen Tarifbindung und Mindestlohnniveau und zum anderen auf den Einfluss der Sozialpartner. Der folgende Abschnitt soll nun einen Überblick über den derzeitigen Forschungsstand mit einzelnen Referenzen zu aktuellen Studien geben:

1.3.1 Zusammenhang Tarifbindung und Mindestlohn

In zahlreichen Studien wird der Zusammenhang zwischen Tarifbindung und Mindestlöhnen bereits häufig diskutiert. Es wird unterstrichen, dass eine hohe Tarifbindung oft auch positiv mit höheren Mindestlöhnen korreliert.²⁵ Des Weiteren zeigen einzelne Studien, dass in Ländern mit hoher Tarifbindung gesetzliche Mindestlöhne auch oftmals überflüssig sein können und zeigen auf, dass eine Kombination aus gesetzlichen Mindestlöhnen und einer breiten Abdeckung durch KVe die Anzahl jener, die unterdurchschnittlich verdienen, deutlich reduziert.²⁶

²⁵ Vgl. Keune (2021) S. 41.

²⁶ Vgl. Haapanala et al. (2023) S. 433.

1.3.2 Zusammenhang Mindestlohn und Armutsbekämpfung

Studien aus Deutschland, wo ein gesetzlicher Mindestlohn 2015 eingeführt wurde, haben ergeben, dass selbst eine Erhöhung von Mindestlöhnen keine geeignete Maßnahme darstellt, um Armut zu reduzieren, da viele von Armut betroffenen Haushalte nicht ausschließlich von Einkommen, sondern auch von Sozialleistungen abhängig sind.²⁷ Darüber hinaus verdeutlicht Ohlert in seiner Studie den Gender Pay Gap, der sich auch bei niedrigeren Einkommensklassen widerspiegelt. Er argumentiert folgerichtig, dass Frauen häufiger vom Mindestlohn profitieren könnten, aber auch er bestätigt, dass dadurch Working Poor nicht vollständig verschwinden.²⁸

1.3.3 Einfluss der Sozialpartner

Wie bereits erwähnt, spielen in der Debatte um die ML-RL auch die Stärke und der politische Einfluss der Sozialpartner eine Rolle. Dänemark und Schweden befürchten, dass die ML-RL ihre Sozialpartner-Modelle aushöhlen könnte.²⁹ Andere Expert:innen sehen aber auch gerade darin wieder eine Chance auf eine stärkere europaweite Zusammenarbeit, waren es doch gerade die Sozialpartner und Gewerkschaften, die neben stärkeren gesetzlichen Mindestlöhnen auch tarifvertragliche Mindestlöhne in der RL inkludiert sehen wollten.³⁰

1.4 Begründung der Bedeutung und Relevanz des Problems

Ausgehend von diesen wissenschaftlichen Erkenntnissen lässt sich die Bedeutung des Themas auch aus gesellschaftlicher und politischer Sicht klar erkennen. Die Verabschiedung der ML-RL stellt einen besonderen Schritt der EU zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Europa dar und wird bspw. von Thorsten Schulten und Torsten Müller als „Paradigmenwechsel“ in Hinblick auf die Bewertung von Mindestlöhnen und Tarifverhandlungen bezeichnet.³¹ Gleichzeitig ist die ML-RL die

²⁷ Vgl. Schröder/Kestermann (2020) S. 110 wie auch S. 124.

²⁸ Vgl. Ohlert (2024) S. 121.

²⁹ Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 358.

³⁰ Vgl. Schulten/Müller (2024) S. 441.

³¹ Vgl. Schulten/Müller (2021) S. 1, im Original „paradigm shift“.

erste RL ihrer Art und damit ein Wendepunkt hin zu einer sozialeren Union, wie es Müller/Schulten bereits als „sozial regulierten Kapitalismus“ bezeichneten.³²

Österreich stellt in diesem Zusammenhang einen besonders interessanten Untersuchungsfall dar, da trotz einer hohen KV-Abdeckung und eines hohen tarifvertraglichen Mindestlohns über die meisten Branchen hinweg ein hoher Anteil³³ der Beschäftigten im Niedriglohnsektor arbeitet. Die potenziellen Auswirkungen einer solchen RL auf die Working Poor Österreichs stellt einen zentralen Untersuchungsaspekt dar, der aufgrund der Aktualität des Themas bisher noch nicht in dieser Form analysiert wurde.

Vor all den bisher erläuterten Hintergründen stellt sich die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit:

Welche Auswirkungen hat die Mindestlohnrichtlinie der EU auf Beschäftigte in Niedriglohnsektoren in Österreich?

Diese Frage lässt sich durch folgende Teilfragen samt Hypothesen näher spezifizieren:

1. Welche direkten arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen kann eine RL haben, deren Mindestmaß in einem MS bereits erfüllt ist?
 - a. Hypothese 0: Die ML-RL führt trotz der (rechtlichen) Erfüllung des Mindestmaßes zu Änderungen am Arbeitsmarkt aufgrund politischer Entscheidungen.
 - b. Hypothese 1: Die ML-RL hat keine signifikanten Auswirkungen auf bestehende Regelungen in Österreich, da aus rechtlicher wie politischer Sicht keine Anpassungen nötig sind.

³² Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 336.

³³ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 357.

2. Welche indirekten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Auswirkungen kann eine RL haben, deren Mindestmaß in einem MS bereits erfüllt ist?
 - a. Hypothese 0: Die ML-RL hat überhaupt keine Auswirkungen, da aus rechtlicher wie politischer Sicht keine Anpassungen nötig sind und auch gesellschaftlich kein Druck auf Entscheidungsträger:innen ausgeübt wird.
 - b. Hypothese 1: Die ML-RL bewirkt eine höhere Aufmerksamkeit durch die Gesamtgesellschaft und schafft eine Erhöhung des Drucks auf Entscheidungsträger:innen trotz der bereits gegebenen Erfüllung Änderungen zu bewirken.
3. Inwieweit wird die ML-RL die Situation der Löhne in Niedriglohnsektoren beeinflussen?
 - a. Hypothese 0: Die Löhne in Niedriglohnsektoren werden von der ML-RL nicht beeinflusst, da die ML-RL in Österreich keine Anwendung findet.
 - b. Hypothese 1: Die ML-RL führt zu einem Anstieg der Löhne in Niedriglohnsektoren.
4. Welche Effekte hat die ML-RL auf die Arbeits- und Lebensbedingungen von Working Poor in Österreich?
 - a. Hypothese 0: Die ML-RL hat keinen Einfluss auf die Situation von Working Poor in Österreich.
 - b. Hypothese 1: Die ML-RL verbessert die Arbeits- und Lebensbedingungen von Working Poor in Österreich, da sich selbst tarifvertraglich abgedeckte Branchen an den Mindestlohnempfehlungen der EU orientieren.

Diese Forschungsfrage (mit Unterfragen sowie Hypothesen) stellt die Grundlage für den empirischen Teil dieser Masterarbeit dar. Durch die Eingrenzung sowie Definition klarer Hypothesen lässt sich die Situation in Österreich systematisch untersuchen und eine klare Ableitung treffen, ob die ML-RL ihr Ziel, die Lebens- und Arbeitsbedingungen von AN zu verbessern, auch erreichen kann. Trotz intensiver Debatten existiert bislang keine systematische empirische Analyse, die KV-Lohndaten in Österreich anhand der 60%-Mindestlohnschwelle gem. Art. 5 ML-RL überprüft. Diese Arbeit schließt genau diese Forschungslücke.

1.5 Aufbau und Struktur der Arbeit

Die vorliegende Masterarbeit gliedert sich in sieben inhaltlich aufeinander aufbauende Kapitel, die sowohl der theoretischen Kontextualisierung des Forschungsgegenstandes als auch der systematischen empirischen Analyse dienen. Ziel dieser Struktur ist es, die komplexen Zusammenhänge zwischen Mindestlohnpolitik, Tarifbindung und Erwerbsarmut in Österreich nachvollziehbar darzustellen und gleichzeitig die ML-RL im Spannungsfeld zwischen supranationaler Sozialpolitik und nationalen Lohnfindungssystemen einzuordnen. Der Aufbau der Arbeit folgt einer klaren Logik: Von der Begriffsbestimmung und Problematisierung über eine vertiefende theoretisch-historische Einbettung bis hin zur detaillierten empirischen Untersuchung und abschließenden Bewertung der Ergebnisse.

Kapitel 1 dient der Einführung in das Forschungsthema. Es stellt eingangs die politisch-gesellschaftliche Ausgangslage der Debatten über Mindestlöhne dar und führt in die zentrale Zielsetzung der ML-RL ein. Im Rahmen dieser Einleitung wird die Relevanz des Forschungsgegenstandes präzisiert, indem insbesondere die Problematik der Working Poor in Österreich sowie die offenen Fragen im Hinblick auf Länder mit hoher Tarifbindung herausgearbeitet werden. Darauf folgt ein systematischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand, der die wissenschaftlichen Diskurse zu Tarifbindung, Mindestlohnwirkung und Erwerbsarmut miteinander verknüpft. Das Kapitel schließt mit der Formulierung der zentralen Forschungsfrage, der dazugehörigen Unterfragen und Hypothesen sowie der

Einordnung der Adressat:innengruppen, wodurch die analytische Leitlinie der gesamten Arbeit festgelegt wird.

Kapitel 2 bildet die theoretische und historische Grundlage. Im ersten Abschnitt wird das europäische Sozialmodell in seinem Wandel nachgezeichnet und die zentrale Spannung zwischen wirtschaftlicher Integration und nachgelagerter sozialpolitischer Regulierung analysiert. Anschließend richtet sich der Fokus auf die soziale Realität in Österreich, insbesondere auf die Ausprägungen und strukturellen Ursachen von Erwerbsarmut. Die Darstellung der nationalen Sozialleistungen verdeutlicht zudem jene institutionellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer Mindestlohn und Tarifpolitiken wirken. Dieses Kapitel schafft somit das notwendige begriffliche und konzeptionelle Fundament, um die ML-RL und ihre möglichen Auswirkungen im österreichischen Kontext einordnen zu können.

Kapitel 3 erweitert die Analyse um eine europäische Vergleichsperspektive. Es beleuchtet unterschiedliche Modelle der Lohnfindung, untersucht die Funktionen gesetzlicher und kollektivvertraglicher Mindestlöhne und bewertet ihre Wirksamkeit im Hinblick auf die Bekämpfung von Erwerbsarmut. Ergänzend wird der Ansatz der Intersektionalität integriert, um strukturelle Mehrfachdiskriminierungen sichtbar zu machen, die maßgeblich dazu beitragen, welche Gruppen besonders häufig im Niedriglohnsektor arbeiten. Damit legt das Kapitel eine analytische Perspektive offen, die in der späteren empirischen Analyse von zentraler Bedeutung ist.

Kapitel 4 widmet sich der ML-RL selbst. Hier werden zunächst der politische Entstehungsprozess sowie die Auseinandersetzungen zwischen den MSen dargestellt. Im Anschluss werden die Kernelemente der RL systematisiert und in Hinblick auf ihre rechtliche Reichweite bewertet. Besonderes Augenmerk liegt auf den Aspekten Angemessenheit von Mindestlöhnen, Förderung der Tarifbindung sowie Mindestlohnschutz. Zudem wird das österreichische Modell der Lohnfindung detailliert erläutert, wodurch ein Vergleich zwischen supranationalen Vorgaben und nationalen institutionellen Strukturen ermöglicht wird.

Kapitel 5 bildet das empirische Herzstück der Arbeit. Zunächst wird die statistische Methodik dargelegt, wobei der Fokus auf dem Binomialtest als Instrument zur

quantitativen Analyse möglicher Unterschreitungen eines angemessenen Mindestlohns liegt. Die Datengrundlage, Selektion und numerische Aufbereitung werden in diesem Kapitel transparent dokumentiert und in mehreren Teilschritten erläutert. Darauf aufbauend werden Referenzwerte bestimmt, Szenarien modelliert und mit KV-Daten verglichen. Die Analyse erfolgt branchenübergreifend. Abschließend werden Ergebnisse präsentiert und methodische, kontextuelle sowie statistische Limitationen reflektiert.

Kapitel 6 diskutiert die gewonnenen empirischen Ergebnisse und verknüpft sie mit der theoretischen Basis der Arbeit. Dadurch wird aufgezeigt, inwieweit die ML-RL tatsächlich strukturelle Effekte auf Niedriglohnsektoren in Österreich entfalten kann und welche Implikationen sich daraus theoretisch, politisch und praktisch ergeben können. Darüber hinaus werden die Forschungsfrage samt Unterfragen und Hypothesen beantwortet.

Kapitel 7 schließt die Arbeit mit einer resümierenden Conclusio, die die zentralen Erkenntnisse bündelt und Perspektiven für zukünftige Forschung und politische Weiterentwicklungen eröffnet.

Durch diese Struktur verbindet die Arbeit konzeptionelle Grundlagen mit empirischer Evidenz und leistet damit einen Beitrag zur Bewertung der ML-RL im österreichischen Kontext.

1.6 Adressat:innen

Die Ergebnisse dieser Arbeit sind für sämtliche Interessengruppen von Bedeutung, haben aber einen besonderen Bezug auf die folgenden Stakeholder:

- Politische Entscheidungsträger:innen erhalten differenzierte Einblicke in die möglichen Auswirkungen der RL,
- Sozialpartner bekommen Informationen über die Wahrnehmung der RL und deren Implikationen für zukünftige Verhandlungen,
- Die wissenschaftliche Gemeinschaft erlangt einen Eindruck der Effekte supranationaler Regulierungen im Kontext nationaler Arbeitsmärkte,

- Der generellen Öffentlichkeit und den Medien wird durch diese Arbeit ein verstärktes Bewusstsein für die Bedeutung von Mindestlöhnen und der Tarifbindung zuteil.

Insgesamt liefert die Analyse der Umsetzung und Auswirkungen der ML-RL wertvolle Einblicke für die Weiterentwicklung fairer Arbeitsbedingungen in Europa.

2 Historie und soziale Realität

Nachdem im ersten Kapitel die grundlegende Problemstellung sowie die Forschungsrelevanz erläutert wurden, widmet sich das folgende Kapitel der historischen und sozialpolitischen Einbettung des Untersuchungsgegenstandes.

Das europäische Sozialmodell bezeichnet im Kern die Idee, wirtschaftliche Integration mit hohen sozialen Standards zu verbinden. Allerdings war die EU zunächst ein Wirtschaftsprojekt. Aus diesem Grund spielten sozialpolitische Elemente eine eher untergeordnete Rolle. Erst im Laufe der Zeit vollzog sich eine Art Wandel: Ausgehend von einer reinen Marktintegration entwickelte sich schrittweise eine soziale Dimension der EU. So wurden soziale Elemente etwa mit der Europäischen Sozialcharta (ESC) (1989), der Europäischen Säule Sozialer Rechte (ESSR) (2017) und dem Vertrag von Lissabon³⁴ (2009) verstärkt.³⁵

Das nachfolgende Kapitel skizziert die historische Entwicklung des europäischen Sozialmodells von den Anfängen bis zur Gegenwart und analysiert den Übergang von losen koordinierten Sozialpolitiken hin zu einer verstärkten Regelsetzung auf supranationaler Ebene. Insgesamt zeigt sich, dass die soziale Dimension der EU zwar an Bedeutung gewonnen hat, aber weiterhin in einem Spannungsverhältnis zur ökonomischen Integration steht.

³⁴ Insbesondere aufgrund der horizontalen Sozialklausel, die MSen dazu verpflichtet, Sozialstandards bei der Festlegung und Durchführung ihrer Politik zu berücksichtigen. Siehe dazu Art 9 AEUV.

³⁵ Vgl. Platzer (2020) S. 709ff.

2.1 Das europäische Sozialmodell im Wandel

Geprägt von zahlreichen Kriegen, kulminierte die europäische Kriegsgeschichte in den Jahren 1939-1945. Die Folgen des Zweiten Weltkrieges waren weitreichend und vielschichtig. Einerseits sorgte man sich in Europa über das Aufkommen eines weiteren Krieges, andererseits waren die wirtschaftlichen Folgeentwicklungen besorgniserregend.³⁶ So ist die Entwicklung der EU eng mit der Geschichte des Wiederaufbaus Europas verknüpft und zunehmend auch mit dem Versuch, wirtschaftliche Integration durch sozialpolitische Maßnahmen zu begleiten und abzusichern.³⁷ Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951 wollte man die kriegswichtigen Industrien Kohle und Stahl einer gemeinsamen Kontrolle unterstellen, um vor allem zwischen Deutschland und Frankreich weitere kriegerische Auseinandersetzungen zu verhindern.³⁸

Mit den Römischen Verträgen (1957) wurden die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom) ins Leben gerufen. Während mit Euratom die Nutzung von Kernenergie vorangetrieben werden sollte, hatte die EWG den Fokus, eine gemeinsame Markt- und Zollunion sowie einen gemeinsamen Binnenmarkt aufzubauen, der auf dem freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen (den so genannten vier Grundfreiheiten) fußt. Schon zu diesem Zeitpunkt war man sich der Problematik der unterschiedlichen Sozialsysteme in den MSen bewusst, besonders mit Blick auf die Mobilität von Arbeitskräften.³⁹ Trotz dieser anfänglichen Erkenntnis blieb eine weitere Vertiefung der Sozialpolitik weitgehend aus.⁴⁰ Im Vordergrund stand der Abbau von Handelshemmnissen, während Sozialpolitik weitgehend den MSen überlassen blieb.

³⁶ Vgl. Mittag (2020) S. 29f.

³⁷ Vgl. Möhle (2020) S. 6.

³⁸ Vgl. Möhle (2020) S.6. und vgl. Große Hüttmann (2020) S. 62.

³⁹ Vgl. Möhle (2020) S.6f und vgl. Puetter (2009) S. 50.

⁴⁰ Vgl. Puetter (2009) S. 51.

Einzelne Vorgaben, wie bspw. der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“⁴¹, dienten lediglich dazu, Wettbewerbsverzerrungen zwischen den MSen zu verhindern.⁴²

Erst ab den 1970er- und 1980er-Jahren traten vermehrt gemeinsame Sozialinitiativen auf. Beim Pariser Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs 1972 verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten zur Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion mitsamt der parallelen Entwicklung einer Sozialunion.⁴³ Bekannt wurde dieser Meilenstein schließlich als Soziales Aktionsprogramm. Dieses wurde 1974 vom Rat verabschiedet und formulierte klar die Ziele der verbesserten Arbeits- und Lebensbedingungen, der Vollbeschäftigung sowie des verstärkten Dialogs zwischen den Sozialpartnern.⁴⁴

Weitere Beispiele für den nunmehr stärkeren Fokus auf Sozialpolitik sind das erste Sozialprogramm der Europäischen Gemeinschaft (EG) (1974) mit RLen zu Arbeitszeit und Arbeitsschutz, sowie die Einheitliche Europäische Akte (EEA) (1986), die den sozialen Dialog etablierte. Mit dieser fand das Thema „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ Einzug ins Primärrecht^{45, 46}. Zeitgleich kam es unter Jacques Delors⁴⁷ ab 1985 zu einem neuen Erstarben der Bestrebungen, den Binnenmarkt zu vollenden, was wiederum den Druck erhöhte, auch soziale Belange stärker zu berücksichtigen, da sich in so genannten Hochstandardländern Sorgen eines Standortnachteils breit machten.⁴⁸

Ein wichtiger Meilenstein war die Verabschiedung der „Europäischen Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer 1989“, gefolgt vom Vertrag von Maastricht (1992). „Maastricht“ war nicht nur ein substanzieller

⁴¹ Art. 119 EWG-Vertrag

⁴² Vgl. Bieling (2003) S. 66ff.

⁴³ Vgl. Puetter (2009) S. 57.

⁴⁴ Vgl. Puetter (2009) S. 58, vgl. Wagner (2019) S. 276 und siehe dazu im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C13/1.

⁴⁵ Damit gemeint sind die grundlegenden Rechtsquellen der EU (wie bspw. der AEUV), die die Grundlage für alle anderen Rechtsakte bilden.

⁴⁶ Vgl. Busch/Matthes (2020) S. 707.

⁴⁷ Präsident der Europäischen Kommission von 1985-1995.

⁴⁸ Vgl. Busch/Matthes (2020) S. 707 und vgl. Puetter (2009) S. 65.

Fortschritt, weil er als Geburtsstunde der EU gilt, sondern er führte auch das so genannte Sozialprotokoll, das der EU in bestimmten Bereichen wie Arbeitsbedingungen oder Chancengleichheit mehr Kompetenzen einräumte, ein. Kliemann bezeichnet Maastricht sogar als „die erste große sozialpolitische Fortentwicklung der Gemeinschaft seit den Gründerjahren“^{49, 50}

Dieser Sozialpolitik befürwortende Kurs wurde von Seiten der EU fortgesetzt und findet sich auch in den Verträgen von Amsterdam (1997) und Lissabon (2009) wieder. Wenngleich der Vertrag von Amsterdam ein eigenes „Beschäftigungskapitel“ und der Vertrag von Lissabon in Art. 9 AEUV eine horizontale Sozialklausel⁵¹ erhielten, so waren sie nicht direkt rechtsverbindlich, was durch ein Aufweichen der Verträge im sozialpolitischen Bereich geprägt war.⁵² Begleitet wurden diese Prozesse durch die Einführung der so genannten „Offenen Methode der Koordinierung“ (OMK), einem Steuerungselement, das weiche Mechanismen verwendet und keinen rechtlichen Durchgriff ermöglicht.⁵³ Da die OMK weder rechtlich bindende Maßnahmen noch Sanktionen vorsieht, wird sie häufig als „soft law“, also einem Instrument, das zwar Orientierung bietet, aber kaum steuernde Wirkung entfalten kann, kritisiert.⁵⁴

Was sich in dem gesamten Verlauf der europäischen Integration und dem Spannungsfeld zwischen wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Integration zeigt, ist, dass die Sozialpolitik der Marktintegration inhaltlich und zeitlich nachgelagert folgt.⁵⁵ Diese Asymmetrie zwischen negativer Integration (Marktschaffung durch Abbau nationaler Schranken) und positiver Integration (Schaffung gemeinsamer Standards) wird besonders in Krisenzeiten deutlich. Die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 zeigte bspw. deutlich auf, dass eine positive Integration zu Gunsten des Marktes erfolgte, von der Troika erzwungene Arbeitsmarktreformen schwächten jedoch die

⁴⁹ Kliemann (1997) S. 57.

⁵⁰ Vgl. Puetter (2009) S. 70 und vgl. Wagner (2019) S. 276.

⁵¹ Ziel der horizontalen Sozialklausel ist die Förderung von Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt.

⁵² Vgl. Puetter (2009) S. 88f und vgl. Möhle (2020) S. 28 und vgl. Wagner (2019) S. 277.

⁵³ Vgl. Möhle (2020) S. 28.

⁵⁴ Vgl. Calliess (2020) S. 579.

⁵⁵ Vgl. Scharpf (1999) S. 43.

Tarifbindung und flexibilisierten Löhne.⁵⁶ Damit wuchs das Bewusstsein für soziale Probleme wie Lohndumping und Working Poor in der EU.⁵⁷

Erst 2017 kam es durch die ESSR zu einem möglichen Neustart im Bereich der EU-Sozialpolitik. Kommissionspräsident Juncker⁵⁸ stellte bereits 2015 seine Vision der ESSR in seiner Rede zur Lage der Union vor. Im weiteren Verlauf folgten öffentliche Anhörungen, ehe die ESSR als inter-institutionelle Proklamation von EU-Kommission, Rat der EU und EU-Parlament im November 2017 verabschiedet wurde.⁵⁹ Das Ergebnis ist eine 20 sozialpolitische Grundsätze umfassende Erklärung, die jedoch keinen Rechtsakt der EU-Gesetzgebung darstellt, sondern als normative Richtschnur gilt, die zukünftige legislative Maßnahmen auf EU-Ebene ermöglicht.⁶⁰ Mangels rechtlicher Verbindlichkeit wird die ESSR oft als zahnlos kritisiert.⁶¹

Die unterschiedlichen Phasen der EU-Sozialpolitik lassen sich anhand ihrer institutionellen, politischen und inhaltlichen Schwerpunkte in verschiedene Entwicklungsphasen einteilen. Eine schematische Übersicht bietet die folgende Darstellung:

⁵⁶ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 343f. und vgl. Haapanala et al. (2023) S. 423f.

⁵⁷ Vgl. Europäische Kommission (2017) S. 2.

⁵⁸ Präsident der Europäischen Kommission von 2014-2019.

⁵⁹ Vgl. Wagner (2019) S. 277 und vgl. Becker (2018) S. 533f.

⁶⁰ Vgl. Wagner (2019) S. 277.

⁶¹ Vgl. Wagner (2019) S. 276 und vgl. Hacker (2020) S. 660.

Phase	Zeitraum	Vertragliche Grundlagen	Kennzeichen
1. Phase: Beginn der EWG- Sozialpolitik	1957 – Mitte der 70er	Römische Verträge bis EWG 1957	Lohnleichheit, Freizügigkeiten, Gleichstellung am Arbeitsplatz, Koordinierung des Sozialrechts
2. Phase: Sozialpolitische Stagnation	Mitte der 70er– Mitte der 80er	Erstes sozialpolitisches Aktionsprogramm 1974	Gleichstellung am Arbeitsplatz
3. Phase: Binnenmarkt, sozialer Dialog und soziale Grundrechte	Mitte der 80er– Ende der 90er	EEA 1986, Vertrag von Maastricht 1992/1993	Arbeitsschutz, Sozialer Dialog
4. Phase: Integration durch Koordination	Seit Ende der 90er	Vertrag von Amsterdam 1997, Vertrag von Nizza 2001, Lissabon-Strategie 2000, Strategie „Europa 2020“	Koordinierung Beschäftigung, Koordinierung Alterssicherung, Gesundheit, Armutsbekämpfung (OMK)
5. Phase: Reformanstöße durch die ESSR	Seit 2017	Europäische Säule Sozialer Rechte 2017	Anstoß zur Anpassung von Standards in Beschäftigung und Sozialschutz, Einführung sozialpolitisches Scoreboard

Tabelle 1: Entwicklungsphasen der Sozialpolitik der EU (Quelle: eigene Darstellung nach Möhle 2020 S. 32.)

2.2 Erwerbsarmut und Armut in Österreich

Nachdem der historische Kontext und die Entwicklung des europäischen Sozialmodells skizziert wurden, richtet sich der Blick nun auf die soziale Realität in Österreich, insbesondere in Hinblick auf Erwerbsarmut. Wie bereits eingangs erwähnt, werden Personen, die trotz Erwerbstätigkeit als armutsgefährdet gelten, als „Working Poor“ bezeichnet. Die deutschsprachige Bezeichnung dafür ist „Erwerbsarmut“. Beide Begriffe werden im Laufe dieser Arbeit synonym verwendet. Inwieweit Erwerbsarmut bzw. Armut im weiteren Sinne multidimensional gesehen werden muss, wird unter dem Kapitel [Mindestlöhne als Instrument gegen Erwerbsarmut](#) näher erläutert. In diesem Abschnitt umreißt die Arbeit die Situation von Working Poor in Österreich, um auf diese Weise den Leser:innen einen Überblick zu geben.

2.2.1 Erwerbsarmut in Österreich

Erwerbsarmut ist auch in Österreich kein neues Phänomen. Traditionellerweise erfasst die Statistikbehörde Statistik Austria Daten zu Einkommenssituation, Armutslage und anderen Themen. Analog dazu existiert auf europäischer Ebene das statistische Amt

der EU (Eurostat)⁶², das die so genannte „European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU SILC)“ erhebt, die eine harmonisierte europäische Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen darstellt und seit 2003 als zentrale Datenquelle für vergleichende Statistiken zur Einkommensverteilung, Armut und sozialer Eingliederung in der EU fungiert.⁶³ Dieses von Eurostat koordinierte Instrument erfasst jährlich sowohl Quer- als auch Längsschnittdaten von mehr als 200.000 Haushalten und 500.000 Personen in über 30 europäischen Ländern.⁶⁴ Seit 2003 nehmen jährlich rund 6.000 österreichische Haushalte an den EU SILC Befragungen teil, und diese tragen damit zur Erfassung von Lebensbedingungen, zur Sichtbarmachung von Armut und zur Beobachtung von Haushaltseinkommen bei.⁶⁵

Die Analyse der EU SILC, durchgeführt durch die Statistik Austria, berücksichtigt sowohl soziodemografische Merkmale als auch den Erwerbsstatus. Die Ergebnisse der letzten Studie aus dem Jahr 2024⁶⁶ zeigen folgendes Bild:

Insgesamt umfasst die untersuchte Population 4,037 Millionen Menschen, wovon rund 304.000 (7,5%)⁶⁷ der österreichischen Bevölkerung im Erwerbsalter (zwischen 18 und 64 Jahren), die länger als sechs Monate Vollzeit oder Teilzeit erwerbstätig waren, als „Working Poor“ galten.⁶⁸ Dabei liegt der Anteil der Männer mit 8,6% etwas höher als bei Frauen (6,7%).⁶⁹

Hinsichtlich der Altersstruktur zeigt sich, dass besonders junge Erwachsene im Alter von 18 bis 34 Jahren mit 9% überdurchschnittlich häufig von Erwerbsarmut betroffen sind. Die Altersgruppen 35 bis 49 Jahre und 50 bis 65 Jahre weisen mit 7% bzw. 6%

⁶² auch bekannt unter „ESTAT“

⁶³ Vgl. Eurostat (o.J.-a) o.S.

⁶⁴ Vgl. Eurostat (o.J.-b) o.S.

⁶⁵ Vgl. Statistik Austria (2025-c) o.S.

⁶⁶ Vgl. Statistik Austria (2025-d) S. 130.

⁶⁷ Vgl. Statistik Austria (2025-b) o.S.

⁶⁸ Vgl. Statistik Austria (2025-a) o.S.

⁶⁹ Vgl. Statistik Austria (2025-d) S. 130.

geringere Anteile auf.⁷⁰ Der Zusammenhang zwischen Alter und Armutsrisiko lässt auf mögliche prekäre Beschäftigungsformen im frühen Erwerbsverlauf schließen.

Beachtlich ist die Differenzierung nach Gemeindegrößen: Während in Wien 13% der Erwerbstätigen armutsgefährdet sind, liegt der Anteil in kleineren Gemeinden (unter 10.000 Einwohner:innen) wie auch in mittleren Städten (10.000 bis 100.000 Einwohner:innen) bei 6% und in Gemeinden mit über 100.000 Einwohner:innen bei 9%.⁷¹ Daraus ergibt sich eine Tendenz zu erhöhtem Armutsrisiko in urbanen Zentren.

Ein signifikanter Einflussfaktor scheint die Staatsbürgerschaft zu sein. Während österreichische Staatsangehörige nur zu 5% von Erwerbsarmut betroffen sind, liegt dieser Anteil bei Personen aus Nicht-EU-/EFTA⁷²-Staaten bei 27%. Auch bei EU /EFTA-Ausländer:innen beträgt der Anteil 10%.⁷³ Diese Differenz lässt strukturelle Benachteiligungen vermuten, etwa im Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu stabilen Arbeitsverhältnissen.

Ein klarer Zusammenhang zeigt sich auch zwischen Bildung und Armutsgefährdung. Personen mit maximal Pflichtschulabschluss sind mit 20% besonders stark betroffen, während sich das Risiko bei Personen mit Lehrabschluss oder einem Abschluss einer mittleren Schule auf lediglich 5% reduziert. Universitätsabsolvent:innen weisen mit 7% ein vergleichsweise geringes, aber dennoch nicht zu vernachlässigendes Armutsrisiko auf.⁷⁴ Bildung erweist sich damit als zentraler Schutzfaktor gegen Erwerbsarmut, wobei insbesondere der Erwerb eines formalen Berufsabschlusses oder höherer Qualifikationen entscheidend zur Armutsvermeidung ist.

Auch die Haushaltszusammensetzung hat erheblichen Einfluss. Alleinlebende Männer (15%) und Frauen (13%) sowie Mehrpersonenhaushalte mit mindestens drei Kindern

⁷⁰ Vgl. Statistik Austria (2025-d) S. 130.

⁷¹ Vgl. Statistik Austria (2025-d) S. 130.

⁷² Europäische Freihandelsassoziation (EFTA).

⁷³ Vgl. Statistik Austria (2025-d) S. 130.

⁷⁴ Vgl. Statistik Austria (2025-d) S. 130.

(23%) bzw. Einelternhaushalte (19%) zeigen besonders hohe Quoten. Dagegen liegt das Armutsrisiko in Paarhaushalten ohne Kinder nur bei 3%.⁷⁵

Die Analyse nach Erwerbsform zeigt, dass Vollzeitbeschäftigte mit 6% seltener betroffen sind als Teilzeitbeschäftigte (8%) oder Personen, die nicht ganzjährig erwerbstätig waren (16%). Auch Selbständige (13%) und Personen mit Hilfstätigkeiten (14%) sind besonders vulnerabel. Höhere Tätigkeiten (3%) sowie Hochqualifizierte Tätigkeiten (4%) weisen dagegen ein deutlich geringeres Risiko auf.⁷⁶

Diese Daten legen nahe, dass Erwerbsarmut in Österreich kein Randphänomen, sondern Ausdruck struktureller Ungleichheit ist. Besonders betroffen sind Personen mit niedriger Bildung, Migrationshintergrund, instabilen Erwerbsverläufen sowie solche in prekären Haushalts- und Familienkonstellationen. Das Armutsrisiko hängt eng mit dem Zugang zu stabiler, qualifizierter und ganzjähriger Erwerbstätigkeit zusammen. Auch regionale Unterschiede und Benachteiligungen am Wohnort spielen eine Rolle. Insgesamt deuten die Befunde auf die Notwendigkeit zielgerichteter arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitischer Maßnahmen hin, um Working Poor wirksam zu reduzieren.

2.2.2 Sozialleistungen in Österreich

Eine wesentliche Maßnahme, die vor Armut schützen soll, sind Sozialleistungen. Unter „Sozialleistungen“ sind Leistungen zu verstehen, die darauf abzielen, Menschen in sozialen Notlagen bzw. in besonderen Lebenssituationen zu helfen. Diese Leistungen sind Teil des sozialstaatlichen Sicherungssystems und werden, je nach Art, in Österreich entweder vom Bund oder den Ländern gewährt.⁷⁷ Die Vielfalt der in Österreich bestehenden Sozialleistungen erweist sich in ihrer Gesamtheit häufig als schwer überschaubar. Aus diesem Grund veröffentlicht der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) jährlich ein so genanntes „Lexikon der Ansprüche und Leistungen“ und gibt damit einen guten Überblick über die Sozialleistungen in

⁷⁵ Vgl. Statistik Austria (2025-d) S. 130.

⁷⁶ Vgl. Statistik Austria (2025-d) S. 130.

⁷⁷ Vgl. Soukup/Heitzmann (2023) S. 11.

Österreich. Diese unterteilt er in die Bereiche Kinder/Familie, Arbeitslosigkeit, Wohnen, Arbeitsunfall, Ausbildung, Alter, Krankheit/Behinderung, Pflegebedürftigkeit sowie Ergänzende Sozialleistungen.⁷⁸

Im Vergleich mit anderen Sozialstaaten wird Österreich dem konservativen Regime zugeordnet. Charakteristisch hierfür sind die dominante Rolle informeller Pflege- und Betreuungsleistungen (meist von Frauen erbracht) sowie ein stark versicherungsbasiertes System, das den Statuserhalt statt Umverteilung priorisiert. Dies führt zu geschlechtsspezifischen Ungleichheiten, etwa beim „Gender-Pension-Gap“⁷⁹. Universelle Geldleistungen wie Familienbeihilfe oder Pflegegeld unterstützen primär familiäre, informelle Betreuung, ohne deren strukturelle Geschlechterasymmetrien auszugleichen. Bedarfsorientierte Fürsorgeleistungen, wie Sozialhilfe, machen nur einen geringen Ausgabenanteil aus, sind aber politisch und medial umstritten.⁸⁰

Im internationalen Vergleich setzt Österreich stärker auf Geld- als auf Sachleistungen, wodurch die Verantwortung für Pflege weitgehend im privaten Bereich verbleibt, trotz des Ausbaus formeller Angebote. Die Finanzierung erfolgt primär über Arbeitgeber (AG)- und AN-Beiträge, ergänzt durch Steuermittel. Forderungen nach einer breiteren Finanzierungsbasis, etwa durch Vermögens- oder Erbschaftssteuern, scheitern politisch. Die Pensionsausgaben bleiben laut EU-Prognosen langfristig stabil, was Argumente einer Unfinanzierbarkeit relativiert.⁸¹

Neben ihrer unmittelbaren Funktion, sozial Schwache zu stützen, können Sozialleistungen auch als unabdingbar für ein demokratisches Miteinander verstanden werden, da sie die Gleichheit aller Bürger:innen vor dem Gesetz ermöglichen.⁸² Die Sozialstaatlichkeit stellt daher einen zentralen Pfeiler demokratischer Gesellschaften dar und wird von der österreichischen Bevölkerung in hohem Maße als unverzichtbar

⁷⁸ Vgl. ÖGB (2025).

⁷⁹ Analog zur Gender Pay Gap betrachtet die Gender Pension Gap die Einkommenslücke zwischen Männern und Frauen in Bezug auf die Höhe der erhaltenen Pensionsleistungen.

⁸⁰ Vgl. Soukup/Heitzmann (2023) S. 11f.

⁸¹ Vgl. Soukup/Heitzmann (2023) S. 12.

⁸² Vgl. Stelzer-Orthofer/Seckauer (2024) S. 50.

wahrgenommen. Über 90% erwarten vom Staat eine Garantie für die Sicherung der gesundheitlichen Versorgung sowie für die Existenzsicherung im Alter. Ebenfalls mit deutlicher Mehrheit befürwortet wird der Abbau von Einkommensunterschieden zwischen sozioökonomisch besser und schlechter gestellten Bevölkerungsgruppen. Rund drei Viertel der Bevölkerung sehen den Staat zudem in der Pflicht, Arbeitsplätze bereitzustellen und den Lebensstandard von Arbeitslosen zu sichern. Besonders in den Risikobereichen „Krankheit“ und „Alter“ wie auch bei der Frage der Einkommensverteilung von unten nach oben sieht die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung einen Anwendungsbereich für sozialstaatliche Interventionen.⁸³

Ein solch hohes Maß an Zustimmung zu umverteilungsorientierten Sozialrechten in Österreich muss jedoch differenziert gesehen und relativiert werden: Einerseits zeigen europäische Vergleichsstudien, dass sich sozialstaatliche Aufgaben einer umso höheren Akzeptanz erfreuen, je allgemeiner deren Formulierung ist. Andererseits sinkt die Akzeptanz je spezifischer Maßnahmen erscheinen.⁸⁴

Die Analyse der Akzeptanz sozialstaatlicher Maßnahmen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ergibt nach Grausgruber ein heterogenes Bild, das keine pauschalen Verallgemeinerungen zulässt. Dennoch lässt sich eine tendenziell höhere Zustimmung zu spezifischen Maßnahmen und Programmen bei jenen Gruppen feststellen, die unmittelbar von diesen profitieren. Dieses Muster trägt zur Erklärung bei, weshalb universalistisch ausgestaltete Sozialleistungen eine höhere Wertschätzung erfahren als bedarfsorientierte Fürsorgeleistungen, die primär an einkommensschwache oder armutsgefährdete Bevölkerungsgruppen (so bspw. die Sozialhilfe) adressiert sind.⁸⁵

⁸³ Vgl. Stelzer-Orthofer/Seckauer (2024) S. 57.

⁸⁴ Vgl. Stelzer-Orthofer/Seckauer (2024) S. 57f.

⁸⁵ Vgl. Grausgruber (2014) S. 894f.

3 Mindestlöhne und Tarifbindung im europäischen Vergleich

Aufbauend auf der dargestellten Entwicklung des europäischen Sozialmodells folgt nun eine vertiefte Betrachtung der unterschiedlichen Mindestlohn- und Tarifbindungssysteme im europäischen Vergleich.

Völkerrechtliche Verträge, wie das Übereinkommen Nummer (Nr.) 26 (1928) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder Art. 4 Abs. 2 der ESC fordern die Festlegung von angemessenem Entgelt, das für ein ausreichendes Leben sorgt. Wie Staaten dies umsetzen, ist jedoch ihnen überlassen. Da diese völkerrechtlichen Verträge nur die Staaten verpflichten, ergeben sich für Einzelne per se keine Ansprüche, aber bei fehlender Umsetzung können den Vertragsstaaten Sanktionen drohen.⁸⁶

Um nun den ratifizierten Verträgen gerecht werden zu können, können Staaten auf unterschiedliche Modelle zur Lohnfindung zurückgreifen. Vorherrschend sind vor allem zwei: Die Möglichkeit auf staatlicher Ebene gesetzliche Mindestlöhne festzulegen einerseits, und die Normierung von Lohnuntergrenzen über KVe bzw. Tarifverträge andererseits. Die Mehrheit der EU-Staaten setzt dabei auf gesetzliche Mindestlöhne, während nur wenige (wie bspw. Österreich) auf eine flächendeckende KV-Abdeckung zählt.⁸⁷

Im Folgenden beleuchtet die Arbeit das Spannungsfeld zwischen gesetzlichem Mindestlohn und tariflicher Lohnfindung. Anschließend wird diskutiert, inwieweit Mindestlöhne ein taugliches Instrument zur Armutsbekämpfung sind.

3.1 Tarifbindung oder gesetzlicher Mindestlohn?

21 der 27 EU-MSen sehen die Kompetenz der Festsetzung von Mindestlöhnen beim Gesetzgeber.⁸⁸ Während das Ziel, angemessene Löhne für Arbeit zu zahlen, in beiden

⁸⁶ Vgl. Grillberger (2023) S. 73.

⁸⁷ Vgl. Grillberger (2023) S. 74.

⁸⁸ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 349.

Methoden das gleiche ist, unterscheiden sich die beiden Systeme fundamental in ihrer institutionellen Ausgestaltung, wie auch in ihren gesellschaftlichen Auswirkungen.⁸⁹

Kollektivvertragliche Systeme basieren auf Verhandlungen zwischen Sozialpartnern (in Österreich in der Regel zwischen der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) auf AG-Seite einerseits und dem ÖGB⁹⁰ auf AN-Seite andererseits)⁹¹ und zeichnen sich durch eine hohe Tarifbindung aus, denn nur, wenn weitgehendst alle Branchen von KVen abgebildet sind, werden auch weitgehendst alle AN erfasst. Österreich stellt hier mit einer KV-Abdeckung von 98% den europäischen Spitzenreiter dar.⁹² Mögliche Gründe für diese hohe Abdeckung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Pflichtmitgliedschaft in der WKÖ: Unternehmen sind verpflichtet, Mitglied der WKÖ zu sein, wodurch KVen automatisch für sie gelten. Die WKÖ deckt Betriebe ab, die über 66% der österreichischen Beschäftigten umfassen. Besonders kleine und mittlere Unternehmen profitieren davon.⁹³
2. Mehrstufiges Lohnverhandlungssystem: Die wichtigsten Tarifverhandlungen finden auf Branchenebene statt und werden durch betriebliche Vereinbarungen ergänzt. Das Arbeitsrecht (das durch den Gesetzgeber festgelegt wird) gibt nur Mindeststandards vor, Löhne werden von den Sozialpartnern geregelt. Betriebsräte dürfen nur dann über Löhne verhandeln, wenn der Branchenvertrag dies erlaubt (zum Beispiel (z.B.) die Wettbewerbsklausel im Metallbereich 2023).⁹⁴
3. Koordinierter und ganzheitlicher Verhandlungsprozess: Lohnverhandlungen finden meist jährlich und aufeinander abgestimmt statt. Der Abschluss im Metallbereich dient als Richtschnur für andere Branchen. Der öffentliche Dienst ist formal ausgeschlossen, orientiert sich aber faktisch an diesen Standards.

⁸⁹ Vgl. Adam (2022) S. 10f.

⁹⁰ mitsamt seiner sieben Teilorganisationen.

⁹¹ Vgl. Glassner/Hofmann (2023) S. 93.

⁹² Vgl. Glassner/Hofmann (2025) S. 7.

⁹³ Vgl. Glassner/Hofmann (2025) S. 8.

⁹⁴ Vgl. Glassner/Hofmann (2025) S. 8.

Gewerkschaften verfolgen eine solidarische, produktivitätsorientierte Lohnpolitik, wobei sich jedoch Löhne zwischen stabilen und unsicheren Jobs zunehmend auseinanderentwickeln.⁹⁵

Gesetzliche Mindestlöhne werden – im Unterschied zu kollektivvertraglichen – staatlich durch den Gesetzgeber festgelegt. Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass Änderungen auch direkt vom Gesetzgeber aufgrund parlamentarischer Prozesse getroffen werden. Deutschland führte mit 01. Jänner 2015 gesetzliche Mindestlöhne ein⁹⁶ und auch in Deutschland entscheidet eine Kommission, die sich aus Vertreter:innen der AN- wie AG-Seite zusammensetzt. Im Unterschied zu KV-Systemen wird diese Kommission aber nicht durch Interessenvertreter:innen⁹⁷ bestellt, sondern von der Bundesregierung eingesetzt.⁹⁸ Und auch im Beispiel von Deutschland ist anzumerken, dass es auch hier nicht „nur“ gesetzliche Mindestlöhne gibt, sondern Löhne auch über Tarifverträge geregelt werden können. Deutschland wies im Jahr 2024 jedoch eine Tarifquote von lediglich 49% auf.⁹⁹

Die Verteilung der Strategien in der Lohnfindung (und damit die Verteilung der Tarifbindung innerhalb der EU) zeigt deutliche Unterschiede. Nur acht¹⁰⁰ EU-MSen erreichen die in der ML-RL als Mindestmaß definierten 80%.¹⁰¹ Länder mit hoher Tarifbindung weisen dabei auch überwiegend hohe sektorale Kollektivverhandlungen auf, während Länder mit niedriger Abdeckung hauptsächlich auf Unternehmensebene verhandeln.¹⁰² In Österreich wird bspw. auf Branchenebene verhandelt, die Metallindustrie macht hier den Auftakt und stellt wiederum eine Signalwirkung für andere Branchen dar.¹⁰³ Die Wirksamkeit von KV-Systemen zeigt sich dabei in mehreren Dimensionen: Erstens gewährleisten sie eine flächendeckende

⁹⁵ Vgl. Glassner/Hofmann (2025) S. 8.

⁹⁶ Vgl. Müller (2025) S. 47.

⁹⁷ Wie bspw. in Österreich WKÖ bzw. ÖGB.

⁹⁸ Vgl. Grillberger K. (2023) S. 74.

⁹⁹ Vgl. Müller (2025) S. 47.

¹⁰⁰ Italien, Frankreich, Österreich, Belgien, Spanien, Finnland, Schweden, Dänemark.

¹⁰¹ Vgl. Schulten/Müller (2021) S. 13.

¹⁰² Vgl. Jarc/Müller (o.J.) S. 8.

¹⁰³ Vgl. Glassner/Hofmann (2023) S. 94.

Mindestlohnabsicherung ohne staatliche Intervention.¹⁰⁴ Zweitens wird durch sie eine Wettbewerbsgleichheit innerhalb von Branchen geschaffen, da alle Unternehmen die gleichen Mindeststandards erfüllen müssen.¹⁰⁵ Drittens ermöglichen sie eine Lohnstruktur, die aufgrund ihrer differenzierteren Herangehensweise Branchenunterschiede berücksichtigen kann.¹⁰⁶

3.2 Mindestlöhne als Instrument gegen Erwerbsarmut

Aufbauend auf den unterschiedlichen Modellen der Lohnfindung stellt sich nun die Frage, inwiefern Mindestlöhne als spezifisches Instrument zur Reduktion von Erwerbsarmut wirken können. Als Erwerbsarmut wird die Situation von Personen bezeichnet, die trotz eigener Erwerbstätigkeit nicht von ihrem Einkommen leben können und folglich unter der Armutsgefährdungsschwelle leben.¹⁰⁷ Die Armutsgefährdungsschwelle wird in Europa üblicherweise als 60% des Median-Einkommens eines Landes definiert. Wer ein äquivalisiertes¹⁰⁸ Haushaltseinkommen unter dieser Schwelle erzielt, gilt als armutsgefährdet.¹⁰⁹ Erwerbsarmut geht häufig mit dem plakativen Spruch „Arm trotz Arbeit“ einher, welcher deutlich macht, dass Erwerbstätigkeit allein kein zuverlässiger Schutz vor Armut mehr ist.¹¹⁰ Vielmehr treten mittlerweile neben Erwerbsarbeit auch Sozialleistungen in den Vordergrund, um soziale Sicherheit sowie eine Teilhabe am gesellschaftlichen Miteinander zu garantieren.¹¹¹

Ursachen für Erwerbsarmut liegen häufig in einer Kombination aus geringem Arbeitsentgelt, niedriger Stundenanzahl sowie der ökonomischen Belastung innerhalb verschiedener Haushaltstypen (wie bspw. bei Alleinerziehenden oder Menschen mit

¹⁰⁴ Vgl. Adam (2022) S. 11.

¹⁰⁵ Vgl. Adam (2022) S. 39.

¹⁰⁶ Vgl. Adam (2022) S. 19.

¹⁰⁷ Vgl. Bruckmeier et al. (2010) S. 203.

¹⁰⁸ an die Haushaltsgröße angepasstes

¹⁰⁹ Vgl. Ritter (2023) S. 383.

¹¹⁰ Vgl. Ritter (2023) S. 381

¹¹¹ Vgl. Penz (2020) S. 139.

Behinderungen).¹¹² Beschäftigungsverhältnisse, deren vereinbarte Arbeitszeit unterhalb der gesetzlichen oder kollektivvertraglichen Normalarbeitszeit liegt, werden als atypische Beschäftigungsformen bezeichnet.¹¹³ Zu ihnen zählen bspw. geringfügige Arbeit, die in Österreich eine Beschäftigung beschreibt, die nicht mehr als 551,10€ monatlich überschreitet,¹¹⁴ oder Teilzeitarbeit, die vom Normalarbeitsverhältnis insofern abweicht, als eine kürzere als im Gesetz vorgesehene vereinbart wurde.¹¹⁵ Erwerbsarmut ist daher als Ergebnis von strukturellen Arbeitsdynamiken, sozialpolitischen Rahmenbedingungen¹¹⁶ und individuellen Lebenslagen zu verstehen. In der neueren Forschung zeigt sich, dass neben den bereits genannten Gründen auch zunehmend das Problemfeld der atypischen Beschäftigung Erwerbsarmut verstärkt.¹¹⁷

Atypische Beschäftigungsformen umfassen neben geringfügiger Arbeit und Teilzeitarbeit auch Leiharbeit, befristete Arbeitsverhältnisse sowie neue Formen der Erwerbsarbeit, etwa New Work Modelle (z.B. die der Plattformarbeit). Diese sind im Vergleich zum Normalarbeitsverhältnis¹¹⁸ nicht pauschal negativ zu bewerten, da sie für bestimmte Lebenslagen sinnvoll sein können. Ihre Zunahme ist ein Ausdruck an gesteigerter Flexibilisierung am Arbeitsmarkt. Wenngleich atypische Beschäftigung bei geringqualifizierten Personen häufiger ist und mit Nachteilen einhergeht, kann sie zugleich auch integrativ wirken und ist daher differenziert zu beurteilen.¹¹⁹

Ob Mindestlöhne als Instrument zur Reduktion von Armut bzw. Erwerbsarmut fungieren können, lässt sich nicht pauschal sagen. Tatsächlich gibt es relativ wenige Studien, die sich mit der Auswirkung von Mindestlöhnen auf Erwerbsarmut beschäftigen. Häufiger betrachten Studien die Effekte, die Mindestlöhne auf das

¹¹² Vgl. Ritter (2023) S. 383f und vgl. Kaiser (2024) S. 427.

¹¹³ Vgl. Risak (2019) S. 73.

¹¹⁴ Stand 2025, vgl. Arbeiterkammer (2025-c) o.S.

¹¹⁵ Vgl. Arbeiterkammer (2025-d) o.S.

¹¹⁶ Vgl. Lohmann (2010) S. 2f.

¹¹⁷ Vgl. Kaiser (2024) S. 432.

¹¹⁸ Vollzeitbeschäftigung.

¹¹⁹ Vgl. Kaiser (2024) S. 432f.

Beschäftigungsniveau haben.¹²⁰ Es gibt dafür zahlreiche Gründe, einer von ihnen ist, dass die Einführung bzw. Anhebung von Mindestlöhnen unterschiedliche Effekte hervorrufen kann. Genauso wenig wie ein niedriger Lohn nicht automatisch dazu führt, dass ein Individuum unter die Armutsgrenze fällt, ist garantiert, dass eine Erhöhung des Mindestlohns auf einen existenzsichernden Lohn¹²¹ ausschließlich positive Effekte mit sich bringt. Eine solche Erhöhung kann sogar die vulnerabelsten Personen treffen und ihnen ihre Arbeit kosten.¹²² Generell öffnet genau diese Veranschaulichung die Debatte auf theoretischer Ebene: Die neoklassische Arbeitsmarkttheorie¹²³ vertritt die Meinung, dass Mindestlöhne zu Beschäftigungsverlusten führen können, ausgelöst durch die geschaffenen Lohnuntergrenzen. Vertreter:innen der monopsonistischen Arbeitsmarkttheorie¹²⁴ gehen wiederum davon aus, dass Mindestlöhne die Kaufkraft der Haushalte steigern, was in weiterer Folge ein Potenzial zur Erhöhung der Beschäftigung habe.¹²⁵ In der Praxis lassen sich die Effekte erst im Nachhinein prüfen. So hat der gesetzliche Mindestlohn in Deutschland 2015 bspw. zu stärkeren Lohnsteigerungen bei Frauen geführt, da sie häufiger im Niedriglohnbereich beschäftigt sind. Dies hatte wiederum eine Reduktion des Gender Pay Gaps zur Folge, wobei Beschäftigungseffekte gering blieben und sich kaum nach Geschlecht unterschieden.¹²⁶

Den Mindestlohn als einziges Instrument gegen (Erwerbs-)Armut zu sehen, würde der Komplexität des Themas nicht gerecht werden. Vielmehr kann er einen Hebel von vielen darstellen: Daneben kommen Kernelemente wie die Schärfung von Fähigkeiten, der Abbau von Diskriminierung¹²⁷, Investition in Bildung¹²⁸ oder institutionelle

¹²⁰ Vgl. Horton/Wills (2019) S. 230.

¹²¹ Im Originaltext: Living wage

¹²² Vgl. Horton/Wills (2019) S. 240.

¹²³ Diese Theorie geht davon aus, dass der Arbeitsmarkt wie ein Gütermarkt funktioniert und Löhne durch Angebot und Nachfrage bestimmt werden.

¹²⁴ Diese Theorie beschreibt eine Situation, in der ein einzelner (oder ein paar wenige) AG über den Arbeitsmarkt entscheiden und entsprechend Löhne festlegen kann/können.

¹²⁵ Vgl. Bachmann et al. (2008) S. 7.

¹²⁶ Vgl. Ohlert (2024) S. 118f.

¹²⁷ Vgl. Horton/Wills (2019) S. 240.

¹²⁸ Vgl. Ecker-Eckhofen (2020) S. 158.

Leistungen, wie die Schaffung von Betreuungsangeboten für nahe Angehörige (Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene)¹²⁹.

Die Debatte um Mindestlöhne zeigt, dass sie zwar kein Allheilmittel gegen Armut darstellen, jedoch als Teil eines Maßnahmenbündels einen zentralen Beitrag zur Verbesserung der Einkommenssituation von Working Poor leisten können. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die ML-RL in bestehende Systeme wie jenes Österreichs eingreifen oder diese sinnvoll ergänzen kann. Insbesondere durch die Verknüpfung tariflicher Lohnverhandlungen mit europaweiten Referenzwerten könnte Erwerbsarmut reduziert werden, ohne dabei die institutionelle Stärke der Sozialpartner zu gefährden.

3.3 Die Rolle von Intersektionalität im Kontext von Working Poor und Mindestlohnpolitik

Wie in den vorhergehenden Kapiteln näher erläutert, ist Armut kein Ereignis, das aufgrund einzelner, spezifischer Merkmale auftritt, sondern begründet sich vielmehr durch ein Aufeinandertreffen mehrerer Faktoren, die sich miteinander überschneiden und wechselseitig verstärken. Dieses Phänomen einer sich in mehreren Dimensionen gleichzeitig verschärfenden Diskriminierung wird als „Intersektionalität“ bezeichnet.¹³⁰ Der Begriff wurde Ende der 1980er Jahre von Kimberlé Crenshaw in den USA im Rahmen einer Analyse propagiert, die sich mit der spezifischen Benachteiligung Schwarzer Frauen, die weder durch einen rein feministischen noch einen rein antirassistischen Ansatz adäquat erfasst wurden, beschäftigte. Sie zeigte, dass Unterdrückungsmechanismen wie Rassismus, Sexismus und Klassismus nicht bloß additiv wirken, sondern in ihrem Zusammenwirken neue Formen von Ungleichheit hervorbringen.¹³¹ Anhand juristischer Fälle zeigte sie auf, dass Schwarze Frauen im Rahmen der Gleichbehandlungsgesetze der USA weitgehendst unbeachtet blieben, weil ihre simultanen Erfahrungen von Rassismus und Sexismus nicht anerkannt

¹²⁹ Vgl. Ritter (2023) S. 383f und vgl. Kaiser (2024) S. 427.

¹³⁰ Vgl. Makkonen (2002) S.10.

¹³¹ Vgl. Crenshaw (1989) S. 140.

wurden.¹³² Eine intersektionale Perspektive erweitert also den Blick über einzelne Diskriminierungskategorien hinaus und untersucht deren Verschränkung. Inzwischen hat sich Intersektionalität zu einem wichtigen Analyserahmen in den Sozial- und Politikwissenschaften entwickelt, um Mehrfachdiskriminierung, basierend auf der unterschiedlichen Konzentration von Macht- und Herrschaftsverhältnissen, in verschiedenen Lebensbereichen (so auch am Arbeitsmarkt) zu verstehen.¹³³ Eine solche Perspektive ist wichtig, um zu verstehen, wer ein erhöhtes Risiko für Niedriglohnbeschäftigung und Erwerbsarmut hat, und warum.

Empirische Studien bestätigen, dass Mehrfachdiskriminierung am Arbeitsmarkt keine Ausnahme, sondern für viele Menschen Realität ist. Laut einer EU-weiten Erhebung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) sind Angehörige ethnischer Minderheiten häufiger von Diskriminierung aus mehr als einem Grund betroffen als die Mehrheitsbevölkerung.¹³⁴ Neben den intersektionalen Überschneidungen von ethnischer oder migrantischer Herkunft mit Geschlecht und Alter verdeutlicht insbesondere die soziale Lage der Befragten der Studie aus 2011¹³⁵, in welchem Ausmaß sich Vulnerabilität gegenüber Diskriminierung verdichtet. Die Daten zeigen, dass sozioökonomische Faktoren eng mit Erfahrungen ethnischer bzw. migrantischer Diskriminierung verknüpft sind. Jene Personen, die Diskriminierung in fünf oder mehr Lebensbereichen erfahren, leben zu 57% in Haushalten mit niedrigsten Einkommen (unterstes Einkommensquartil) und weisen damit eine deutlich erhöhte ökonomische Verwundbarkeit auf. Für die Gruppe der Befragten, die keine Diskriminierung aufgrund ethnischer Herkunft oder Migrationshintergrund erlebt hat, ergibt sich hingegen ein anderes Bild: Nur 9% dieser Personen sind arbeitslos, während 59% einer bezahlten Beschäftigung nachgehen.¹³⁶

¹³² Vgl. Crenshaw (1989) S. 151.

¹³³ Vgl. Gouma/Dorer (2019) S. 185.

¹³⁴ Vgl. FRA (2011) S. 16.

¹³⁵ Pro MS wurden 500-1.500 Personen mittels standardisierten Interviews befragt, darunter mindestens 500 Angehörige der jeweils untersuchten ethnischen Minderheit (z.B. Roma). Je MS wurden bis zu drei solcher Gruppen erhoben.

¹³⁶ Vgl. FRA (2011) S. 16.

Auch wenn für die diskriminierte Gruppe in dieser Passage keine direkten Arbeitsmarktzahlen genannt werden, zeigen diese Befunde, dass sozioökonomische Benachteiligungen und Diskriminierungserfahrungen nicht isoliert voneinander betrachtet werden können. Vielmehr weist die Korrelation zwischen ökonomischer Prekarität und dem Erleben ethnisch oder migrationsbezogener Diskriminierung darauf hin, dass wirtschaftliche Verwundbarkeit ein zentraler Verstärker intersektionaler Diskriminierungsrisiken am Arbeitsmarkt ist.

Auch die Dimension Geschlecht kreuzt sich vielfach mit anderen Benachteiligungen. So zeigt etwa eine Analyse der FRA aus 2017, dass migrantische Frauen doppelt benachteiligt sein können: Sie erleben geschlechtsspezifische Ungleichbehandlung und ethnische Diskriminierung, was ihre Arbeitsmarktchancen schmälert, wobei dies durchaus auch vom jeweils untersuchten MS¹³⁷ abhängt.¹³⁸

Insgesamt verdeutlichen die Studien der FRA, dass Angehörige ethnischer Minderheiten Diskriminierung (sowohl auf einer einzelnen als auch auf mehreren sich überschneidenden Diskriminierungsdimensionen) wesentlich häufiger erleben als die Mehrheitsbevölkerung.¹³⁹ Eine detaillierte Betrachtung der Studie macht sichtbar, dass sich die Diskriminierungserfahrungen der befragten Minderheiten erwartungsgemäß stark auf ihre ethnische bzw. migrantische Herkunft beziehen (93%). Darüber hinaus berichten 64% Diskriminierung aufgrund von Religion oder Weltanschauung sowie 34% aufgrund des Geschlechts und 29% aufgrund des Alters.¹⁴⁰ Im Zusammenhang mit Alter und Geschlecht ist diese Häufung verschiedener Dimensionen vor dem Hintergrund der zentralen Gesamtergebnisse der Befragung zu interpretieren: Die Mehrheit derjenigen, die Diskriminierung erfuhren, erlebte diese am häufigsten im Kontext der Arbeitssuche oder am Arbeitsplatz selbst. Dies unterstreicht die Relevanz

¹³⁷ So fühlen sich bspw. muslimische Männer in den Niederlanden häufiger diskriminiert als Frauen.

¹³⁸ Vgl. FRA (2017) S. 31ff.

¹³⁹ Vgl. FRA (2011) S. 10.

¹⁴⁰ Da Mehrfachnennungen möglich waren, summieren sich diese Anteile nicht auf 100%.

intersektionaler Benachteiligungsformen insbesondere in arbeitsmarktrelevanten Situationen.¹⁴¹

Im österreichischen Kontext belegen Umfragen und Statistiken ebenfalls erhebliche Ungleichheiten am Arbeitsmarkt entlang intersektionaler Linien. So weist der Arbeitsklimaindex der Kammer für Arbeiter und Angestellte (AK) Oberösterreich, der einen Einblick in die Arbeitszufriedenheit wiedergibt, darauf hin, dass die Zufriedenheit mit dem Einkommen stark nach Bildung, Geschlecht und Migrationsstatus variiert.¹⁴²

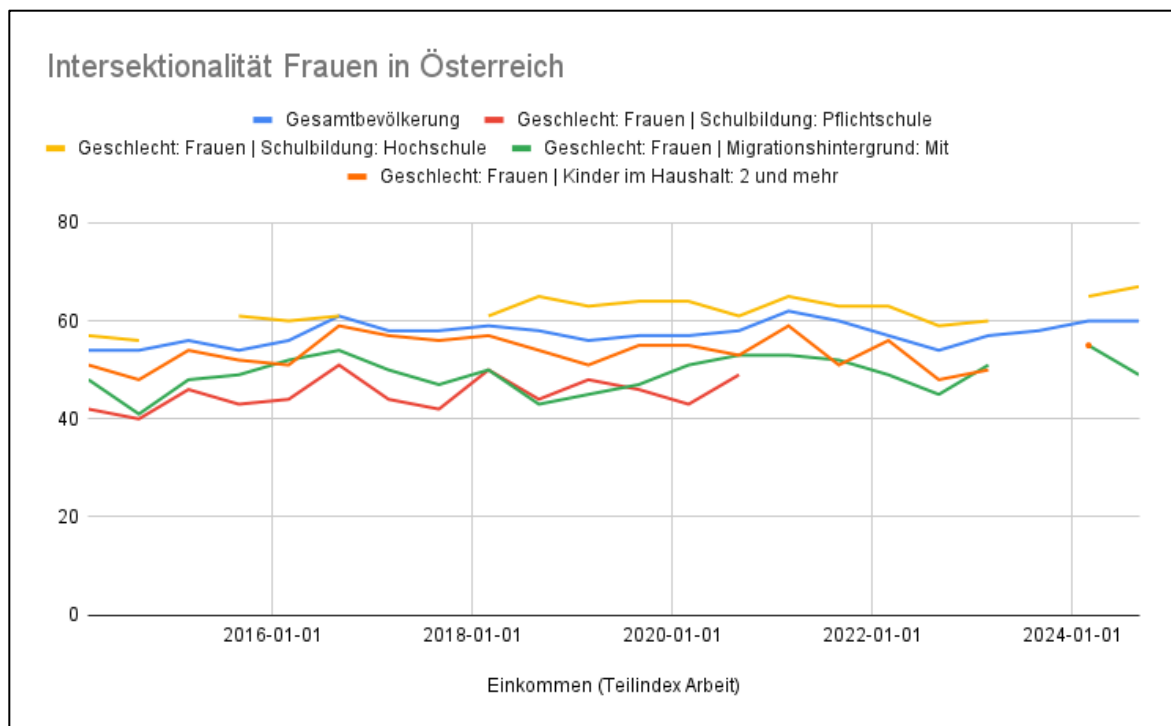


Abbildung 1: Einkommensverläufe ausgewählter Frauengruppen in Österreich (Quelle: eigene Darstellung nach Arbeiterkammer 2025-b, o.S.)

Die dargestellten Daten stammen aus dem Arbeitsklimaindex der AK. Je nach gewählter Filterkombination standen jedoch nicht für alle Kategorien vollständige Datenpunkte zur Verfügung, so war es etwa nicht möglich, bei Auswahl des Merkmals „Migrationshintergrund“ zusätzlich nach Alter zu differenzieren. Trotz dieser Einschränkungen bleibt die Grafik insgesamt klar aussagekräftig und ermöglicht eine valide intersektionale Analyse. Die Linienvverläufe zeigen, dass Einkommenspositionen

¹⁴¹ Vgl. FRA (2011) S. 12.

¹⁴² Vgl. Arbeiterkammer (2025-b) o.S.

von Frauen nicht allein durch ein einzelnes Merkmal geprägt werden, sondern sich aus dem Zusammenwirken mehrerer sozialer Kategorien ergeben. Frauen mit Hochschulabschluss weisen stabil höhere Einkommen auf, während Frauen mit Pflichtschulabschluss, mit Migrationshintergrund oder mit zwei und mehr Kindern durchgehend niedrigere Werte erreichen. Gerade die Versorgungspflichten machen die Relevanz von Care-Arbeit für das Erwerbseinkommen sichtbar. Diese aggregierten Muster verdeutlichen, dass Intersektionalität auch bei begrenzter Datenverfügbarkeit sichtbar wird: Mehrdimensionale Ungleichheiten im Erwerbskontext wirken simultan.

Intersektionale Diskriminierungsdimensionen führen dazu, dass bestimmte soziale Gruppen überproportional im Niedriglohnsektor vertreten sind.¹⁴³ Ein zentraler Faktor ist das Geschlecht: Frauen arbeiten wesentlich häufiger für Niedriglöhne als Männer. Nach Daten der Verdienststrukturerhebung verdienten in Österreich 2018 rund 22,4% der Frauen weniger als zwei Drittel des Medianlohns, gegenüber nur 9,3% der Männer. Damit verzeichnete Österreich den größten geschlechtsspezifischen Unterschied beim Niedriglohnanteil in der gesamten EU.¹⁴⁴ Migrationsstatus bzw. Herkunft spielen eine weitere zentrale Rolle. Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft sind häufiger Niedriglohnbeziehende als Inländer:innen.¹⁴⁵ So zeigt der Integrationsbericht des Integrationsfonds, dass das (netto) Medianeinkommen von Ausländer:innen 16% unter dem von Österreicher:innen liegt. Die Gruppe jener, die 2019 in Niedriglohnsektoren tätig war, lag in dieser Kohorte sogar bei 21% (im Vergleich zu jener im Inland Geborenen, die bei 11% lag). Noch deutlicher wird dieser Unterschied, im Hinblick auf Armuts- bzw. Ausgrenzungsgefährdung. Waren im Jahr 2019 im Schnitt 17% der Bevölkerung Österreichs gefährdet, betraf dies im Inland geborene mit 13% deutlich weniger als im Ausland geborene Personen (34%).¹⁴⁶

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass Geschlecht, Herkunft, Alter und Bildung eng mit dem Risiko von Niedriglohnbeschäftigung verknüpft sind, und zwar auf intersektionale Weise. Frauen, insbesondere jene mit Migrationshintergrund, sind

¹⁴³ Vgl. FRA (2011) S. 16.

¹⁴⁴ Vgl. Geisberger (2019) S. 680.

¹⁴⁵ Vgl. Geisberger (2019) S. 694.

¹⁴⁶ Vgl. Integrationsfonds (2021) S. 68.

überrepräsentiert im Niedriglohnsektor und unter den Working Poor. Gering qualifizierte Arbeitskräfte (Pflichtschulabschluss oder ohne formelle Ausbildung) stellen eine weitere vulnerable Gruppe dar. Rund 34-38% dieser Personen arbeiten österreichischen Studien zufolge in Niedriglohnbranchen.¹⁴⁷ Oft kommen mehrere Benachteiligungen zusammen, z.B. bei älteren Migrantinnen mit niedriger Bildung und Versorgungspflichten, die dann praktisch alle Risikofaktoren kumulieren.

Aus intersektionaler Perspektive stellt sich nun die Frage, inwiefern die ML-RL mittels einer allgemeinen Lohnuntergrenze den spezifischen Ungleichheiten und dem Problem der Mehrfachdiskriminierung gerecht werden kann. Die RL selbst spricht vulnerable Gruppen nicht explizit an, doch implizit ergeben sich gewisse Effekte: Da fast 60% der Mindestlohnbezieher:innen in der EU Frauen sind¹⁴⁸, dürfte eine Anhebung der Mindestlöhne besonders Frauen zugutekommen und das geschlechtsspezifische Lohngefälle etwas verringern. Dennoch greift ein pauschaler Mindestlohn für alle zu kurz, um komplexe Benachteiligungen auszugleichen. Bspw. profitieren zwar auch migrantische Personen von höheren Lohnuntergrenzen, doch bleiben strukturelle Barrieren unberührt. Intersektionale Ungleichheiten am Arbeitsmarkt reichen über die Fragen des Bruttolohns hinaus: Sie betreffen auch Zugang zum Arbeitsmarkt an sich. Eine Problematik, die durch eine Mindestlohnpolitik nicht adressiert wird.

Vor diesem Hintergrund lohnt sich nun ein genauerer Blick auf die Struktur und Zielsetzung der europäischen ML-RL: Welche Kernelemente umfasst sie? Wie wird in ihr ein „angemessenes“ Lohnniveau definiert? Und inwiefern schafft sie normative Grundlagen, die es ermöglichen, Lohnungleichheiten zumindest teilweise abzufedern, auch wenn sie intersektionale Problemlagen nur implizit berührt? Das folgende Kapitel systematisiert die zentralen Bestimmungen der RL.

¹⁴⁷ Vgl. Statistik Austria (2018) S. 3.

¹⁴⁸ Vgl. Europäisches Parlament (2021) o.S.

4 Die Kernelemente der Mindestlohnrichtlinie und das österreichische Modell

Die gewonnenen Erkenntnisse zu Mindestlohnmodellen und Tarifbindung dienen als Grundlage, um im nächsten Schritt die ML-RL selbst und ihre zentralen Regelungsinhalte näher zu analysieren.

Wie im Kapitel [Historie und soziale Realität](#) dargelegt, war die europäische Sozialpolitik durch zahlreiche Impulse gekennzeichnet, die jedoch wiederholt auf Widerstände stießen. Die ML-RL kann daher als eine Art Kulminationspunkt der Bemühungen um eine gemeinsame Sozialpolitik verstanden werden. Sie markiert zugleich den vorläufigen Endpunkt einer jahrzehntelangen Auseinandersetzung um die Etablierung einer gemeinsamen europäischen Mindestlohnpolitik.¹⁴⁹

Im folgenden Kapitel sollen der Entstehungsprozess der Richtlinie und ihre Kernelemente beschrieben werden. Darüber hinaus wird die Eigenlogik des österreichischen KV-Systems erörtert und analysiert, wie die ML-RL als indirekter Impuls wirken könnte.

4.1 Entstehungsprozess der ML-RL

Aufbauend auf der bereits vorgestellten ESSR, insbesondere auf Kapitel II ESSR zu „fairen Arbeitsbedingungen“, kündigte Kommissionspräsidentin von der Leyen¹⁵⁰ bereits im Rahmen ihres Amtsantritts an, ein Instrument zur Sicherstellung fairer Mindestlöhne einzuführen. Dabei betonte sie zugleich die Bedeutung des sozialen Dialogs sowie die Achtung nationaler Traditionen und kollektivvertraglicher Systeme.¹⁵¹

In zwei Konsultationsphasen holte die Kommission Meldungen von Gewerkschaften und AG-Verbänden ein. Die Gewerkschaften unterstützen mehrheitlich eine

¹⁴⁹ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 335.

¹⁵⁰ Präsidentin der Europäischen Kommission seit 2019.

¹⁵¹ Vgl. Europäische Kommission (2020-a) S. 5.

verbindliche EU-Regelung, forderten jedoch, dass Tarifaautonomie und nationale Traditionen gewahrt bleiben.¹⁵² Vertreter:innen der AG-Seite sprachen sich überwiegend gegen eine verbindliche RL aus und bevorzugten eine nicht bindende Empfehlung.¹⁵³ Unter anderem wurde von AG-Vertreter:innen kritisiert, dass die Kommission ökonomische Aspekte zu wenig berücksichtigt habe.¹⁵⁴

Nach Auswertung der Rückmeldungen leitete die Kommission eine zweite Konsultationsrunde ein. Dabei wurde besonders von Gewerkschaftsseite gefordert, Mindestlöhne auf mindestens 60% des Medianeinkommens bzw. 50% des Durchschnittseinkommens festzusetzen.¹⁵⁵ Während die AG-Seite weiterhin auf eine nicht-bindende Lösung drängte, machten bspw. BusinessEurope¹⁵⁶ deutlich, dass sie ihre Unterstützung für die Maßnahme stark an die Wahl des rechtlichen Instruments knüpfen. Zugleich betonten sie, dass die Umsetzung der zentralen Aspekte weiterhin im Ermessen der MSen liegen solle und dass „eine RL inakzeptabel“¹⁵⁷ sei.¹⁵⁸

Nach den Grundsätzen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens der EU gem. Art. 294 AEUV bedarf es – nach Veröffentlichung des Vorschlags durch die Kommission – der Zustimmung sowohl des Europäischen Parlaments als auch des Rates der EU, bevor eine RL als verbindlicher Rechtsakt in Kraft treten kann. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren umfasst grundsätzlich bis zu drei so genannten Lesungen, in deren Rahmen Parlament und Rat den Vorschlag beraten, bewerten und darüber abstimmen. Je nach Verlauf kann eine Einigung bereits nach der ersten Lesung erzielt werden. Sollte dies nicht der Fall sein, folgen eine zweite bzw. auch eine dritte Lesung. Im Falle einer ausbleibenden Einigung kann ein Vorschlag letztlich auch scheitern.¹⁵⁹

¹⁵² Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 342.

¹⁵³ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 342 und vgl. Europäische Kommission (2020-b), S. 2.

¹⁵⁴ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 342.

¹⁵⁵ Vgl. European Trade Union Confederation (2020) S. 2.

¹⁵⁶ Europäischer Arbeitgeber- und Industrieverband

¹⁵⁷ Im Original: “This makes a directive completely unacceptable”

¹⁵⁸ Vgl. BusinessEurope (2020) S. 6, Abs. 23.

¹⁵⁹ Vgl. Rat der Europäischen Union (2016) S. 7ff.

Im vorliegenden Fall veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag zur RL über angemessene Mindestlöhne in der EU am 28.10.2020, entgegen der Forderung nach einer „losen Empfehlung“¹⁶⁰ von BusinessEurope. Der Vorschlag basierte auf den Ergebnissen der Konsultationen sowie einer Folgenabschätzung. Im Vorschlag wird ein rechtlicher Rahmen für angemessene Mindestlöhne geschaffen, wobei nationale Systeme und Tarifautonomie respektiert werden sollten.¹⁶¹ Im EU-Parlament wurde die RL kontrovers diskutiert. Vertreter:innen der Fraktionen der Sozialdemokrat:innen (S&D) und der Europäischen Volkspartei (EVP) erarbeiteten einen Bericht, der in mehreren Punkten über die Vorschläge der Kommission hinausging. So forderten sie unter anderem, dass Tarifverhandlungen ausdrücklich von Gewerkschaften geführt werden sollen. Zudem sollte der im Kommissionsentwurf vorgesehene Schwellenwert von 70% für die Tarifbindung auf 80% angehoben werden. Schließlich wurde der Vorschlag mit großer Mehrheit im Parlament (Ja: 443 Stimmen, Nein: 192 Stimmen und 58 Enthaltungen) angenommen.¹⁶²

Im Rat unterstützten vor allem Länder mit linken Regierungen (z.B. Spanien, Portugal) sowie Deutschland und Frankreich die RL. Kritisch zeigten sich hingegen Länder wie Dänemark, Schweden, die Niederlande und Österreich, unter anderem wegen Bedenken zur nationalen Tarifautonomie.¹⁶³

Aufgrund der unterschiedlichen Positionen von Rat und Parlament leitete die Kommission am 13.01.2022 so genannte Trilog-Verhandlungen ein. In diesem informellen Vermittlungsverfahren übernimmt die Kommission eine moderierende Vermittlerrolle, um eine politische Einigung zwischen den beiden Gesetzgebungsorganen¹⁶⁴ herbeizuführen.¹⁶⁵ In diesen Trilog-Verhandlungen kam es

¹⁶⁰ Im Original: „that all aspects are non-binding“, vgl. BusinessEurope (2020) S. 6, Abs. 23.

¹⁶¹ Vgl. Europäische Kommission (2020-c) S. 6.

¹⁶² Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 344.

¹⁶³ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 345.

¹⁶⁴ Europäisches Parlament und Rat der EU

¹⁶⁵ Vgl. Rat der Europäischen Union (2016) S. 25f.

zu einem Kompromiss und so wurde ein überarbeiteter Entwurf im September 2022 im Parlament und im Oktober 2022 im Rat verabschiedet.¹⁶⁶

4.2 Exkurs: Die Nichtigkeitsklage gegen die Mindestlohnrichtlinie

Im Jänner 2023 reichte die dänische Regierung Klage beim EuGH gegen die ML-RL ein.¹⁶⁷ Sie folgte damit dem Druck der dänischen Gewerkschaften, die die RL als Eingriff in das nationale System kollektiver Lohnfindung wahrnehmen. Die Kernkritik: Der europäische Gesetzgeber habe mit der RL seine Kompetenzen überschritten, da Fragen des Arbeitsentgelts laut Art. 153 Abs. 5 AEUV aus der Gesetzgebungskompetenz der Union ausgenommen sind. Schweden schloss sich der Klage an.¹⁶⁸ Dabei enthält die RL in Art. 1 Abs. 2 ausdrücklich den Hinweis, dass kein MS verpflichtet wird, einen gesetzlichen Mindestlohn einzuführen. Dennoch werfen die nordischen Staaten der EU eine indirekte Kompetenzüberschreitung vor: durch eine mögliche spätere Auslegung durch den EuGH im Lichte der Grundrechtecharta (Art. 31) oder der ESSR.¹⁶⁹ Diese enthält in Grundsatz 6¹⁷⁰ ein Individualrecht auf „angemessene Mindestlöhne“, welches, so die Befürchtung, in Zukunft vor Gerichten einklagbar sein könnte.

Auch die juristischen Vertreter:innen beim S&D Symposium im März 2025 warnten vor der politischen Sprengkraft des Verfahrens. Die Abgeordnete Gabriele Bischoff¹⁷¹ sprach von einem „Schockmoment“, nachdem der Generalanwalt des EuGH im Jänner 2025 überraschend empfahl, die RL für nichtig zu erklären. Zugleich betonte sie, dass die Meinung des Generalanwalts „nicht unwidersprochen“ sei und politische Reaktionen auslöse.¹⁷² Im Zentrum steht die Sorge, dass aus der kollektiven Absicht der RL (nämlich die Förderung der Tarifbindung) ein individueller Rechtsanspruch

¹⁶⁶ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 346f.

¹⁶⁷ Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 355.

¹⁶⁸ Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 355f.

¹⁶⁹ Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 359.

¹⁷⁰ ESSR (o.J.) S. 15. unter: Kapitel 06 „Löhne und Gehälter“.

¹⁷¹ Mitglied des Europäischen Parlaments, Fraktion: S&D.

¹⁷² Vgl. Anlage B (2025) ab Minute: 12:47.

entstehen könnte. So erklärte Nicolas Schmit¹⁷³ auf dem Symposium, dass die RL „nie vorsah, gesetzliche Mindestlöhne aufzuerlegen“¹⁷⁴. Die dänische Delegation blieb dennoch skeptisch: Ihr Vertrauen in europäische Garantien ist seit früheren Erfahrungen mit der Entsende-RL und insbesondere seit dem so genannten „Laval-Urteil“¹⁷⁵ erschüttert. In diesem Urteil entschied der EuGH, dass die in der Entsende-RL genannten Arbeitsstandards Höchstgrenzen darstellen. Eine Streikmaßnahme zur Durchsetzung von über die ortsüblichen Tarifstandards hinausgehenden Forderungen wurde daher als unverhältnismäßig und europarechtswidrig eingestuft.¹⁷⁶

Ein weiterer Kritikpunkt bezieht sich auf die Wahl der Rechtsgrundlage. Während sich die EU-Kommission auf Art. 153 Abs. 1 litera (lit.) b AEUV stützt, argumentiert die dänische Regierung, dass für KV-Koordinationsmechanismen allenfalls Art. 153 Abs. 1 lit. f AEUV einschlägig wäre, dieser hätte jedoch einen einstimmigen Ratsbeschluss erfordert.¹⁷⁷

Das Verfahren war während der Erstellung dieser Arbeit am EuGH anhängig und wurde mit 11. November 2025 entschieden. In seinem Urteil zur Rechtssache C-19/23¹⁷⁸ bestätigte der EuGH zwar die ML-RL in weiten Teilen, erklärte jedoch zwei zentrale Bestimmungen für ungültig:

- *„Der Satzteil ‚einschließlich der in Absatz 2 genannten Aspekte‘ in Art. 5 Abs. 1 Satz 5 der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Oktober 2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, Art. 5 Abs. 2 dieser Richtlinie sowie der Satzteil ‚sofern die Anwendung*

¹⁷³ Ehemaliger EU-Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte, Fraktion: S&D.

¹⁷⁴ Im Original: “no country could be imposed a statutory minimum wage is clearly stated in the directive”, Anlage B (2025) ab Minute: 80:36.

¹⁷⁵ Rechtssache C-341/05.

¹⁷⁶ Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 359f so auch vgl. Anlage B (2025) ab Minute: 110:17.

¹⁷⁷ Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 355.

¹⁷⁸ EuGH (2025) o.S.

dieses Mechanismus nicht zu einer Senkung des gesetzlichen Mindestlohns führt’ in Art. 5 Abs. 3 der Richtlinie werden für nichtig erklärt.“¹⁷⁹

- „Im Übrigen wird die Klage abgewiesen“¹⁸⁰

Auf die relevanten nun aufgehobenen Teile der ML-RL wird in den Folgekapiteln an geeigneter Stelle näher eingegangen. Wenngleich die teilweise Aufhebung der ML-RL als Rückschlag verstanden werden könnte, so kann das Urteil vielmehr als Meilenstein im juristischen Ringen um die ML-RL gesehen werden. Denn grundsätzlich bestätigt der EuGH die Rechtmäßigkeit der RL in ihren zentralen Elementen, insbesondere hinsichtlich der Verpflichtung der MSen, angemessene Mindestlöhne sicherzustellen und Tarifbindungen zu fördern. Dies untermauert die in der ML-RL formulierten Ziele, vor allem den Schutz von AN durch Mindeststandards und die soziale Aufwärtskonvergenz innerhalb der EU (siehe dazu auch das nachstehende Kapitel [Kernelemente der ML-RL](#)).¹⁸¹

Bemerkenswert ist, dass trotz der Nichtigerklärung von Absätzen, die die Mindestlohngestaltung unmittelbar rechtlich binden, die 60%-Marke des Medianlohns als Referenzwert in Art. 5 Abs. 4 der ML-RL unverändert besteht. Die MSen bleiben damit dazu angehalten, diesen Wert als Orientierungshilfe bei der Bewertung der Angemessenheit und zur Sicherstellung eines angemessenen Lebensstandards einzubeziehen.¹⁸² Dies ist besonders zu würdigen, da diese Angemessenheitsschwelle nicht vom europäischen Gesetzgeber ins Leben gerufen wurde, sondern in mehreren internationalen Standards hervorgehoben wird. Die ILO empfiehlt in ihrem „Minimum Wage Policy Guide“ in Kapitel 5 ausdrücklich die Orientierung an Referenzwerten um 60% des Medianlohns bei der Festlegung angemessener Mindestlöhne zur Sicherung eines menschenwürdigen Lebensstandards.¹⁸³ Darüber hinaus verweist die ILO Konvention 131 zum „Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen,

¹⁷⁹ Rechtssache C-19/23, Urteilsspruch Ziffer 1.

¹⁸⁰ Rechtssache C-19/23, Urteilsspruch Ziffer 2.

¹⁸¹ Vgl. Bischoff (2025) o.S. und vgl. S&D (2025) o.S.

¹⁸² Vgl. Bischoff (2025) o.S.

¹⁸³ Vgl. ILO (o.J.) Kapitel 5, S. 4.

besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer, 1970“ in ihrem Art. 3 lit. a darauf, dass bei der Bestimmung der Höhe der Mindestlöhne unter anderem die Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen sind.¹⁸⁴

Die politischen Reaktionen auf das EuGH-Urteil betonen die fortbestehende Relevanz der ML-RL und die Bedeutung von fairen Mindestlöhnen als sichtbares Zeichen sozialer Gerechtigkeit.¹⁸⁵ Des Weiteren ist zu unterstreichen, dass mit dem Urteil weiterhin die Stärkung der Sozialpartnerschaften und des tarifvertraglichen Modells im Fokus steht.¹⁸⁶ Dieser Ansatz schafft eine Balance zwischen europäischer Rahmensetzung und nationaler Souveränität. Die RL und das Urteil spiegeln somit die komplexe Spannung wider, wonach sozialpolitische Harmonisierung auf EU-Ebene mit den unterschiedlichen Branchenrealitäten und Tariftraditionen der MSen verzahnt werden muss.

4.3 Kernelemente der ML-RL

Ziel der ML-RL ist es, einen angemessenen Arbeits- und Lebensstandard für AN in der EU zu gewährleisten. Dies soll durch Vorschriften erreicht werden, die:

- Verfahren zur Festlegung angemessener Mindestlöhne vorgeben,
- Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen über Löhne vorsehen und
- Bestimmungen enthalten, die AN – soweit sie nach nationalem Recht einen Anspruch haben – einen wirksamen Zugang zum Mindestlohnschutz ermöglichen.¹⁸⁷

4.3.1 Angemessene Mindestlöhne

Wie angemessene Mindestlöhne zustande kommen, definiert die RL in ihrem Art. 5. Alle EU-MSen sollen sicherstellen, dass die vorhandenen gesetzlichen Mindestlöhne bzw. die durch KV festgelegten niedrigsten Löhne angemessen sind, um einen

¹⁸⁴ Art. 3 ILO Konvention 131

¹⁸⁵ Vgl. S&D (2025) o.S., vgl. Greens/EFA (2025) o.S. und vgl. Left (2025) o.S.

¹⁸⁶ Vgl. Bischoff (2025) o.S. und vgl. S&D (2025) o.S.

¹⁸⁷ Vgl. Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union (2023) o.S.

„angemessenen Lebensstandard“ (Abs. 1) zu ermöglichen. Die RL definiert bewusst keine einheitliche EU-weite Lohnhöhe, verlangt jedoch, dass die Länder klare Kriterien und Referenzwerte für die Bestimmung ihrer Mindestlöhne festlegen. Diese Kriterien wurden in Abs. 2 festgelegt und umfassten die Kaufkraft des Mindestlohns unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten, das allgemeine Lohnniveau und seine Verteilung, die Wachstumsrate der Löhne sowie die Produktivitätsentwicklung. Diese Vorschrift wurde aber durch das Urteil vom 11. November 2025 für nichtig erklärt, da der EuGH in seiner Begründung unter Randnummer 96 diesen Abs. 2 als „unmittelbaren Eingriff des Unionsrechts in die Festlegung der Arbeitsentgelte“¹⁸⁸ wertete, und dies über die Kompetenzen der EU hinausgeht. Auch der Passus „einschließlich der in Absatz 2 genannten Aspekte“ wurde aus Abs. 1 genommen und als nichtig erklärt.

Darüber hinaus werden die MSen in Abs. 4 angehalten, Referenzindikatoren wie 60% des Medianlohns und 50% des Durchschnittslohns als Orientierung (und nicht als starre Vorgabe) für die Angemessenheit heranzuziehen. Im Ergebnis soll ein Mindestlohniveau erreicht werden, das AN vor Armut schützt und am gesellschaftlichen Wohlstand teilhaben lässt.

4.3.2 Förderung von Tarifverhandlungen

Die RL misst der Tarifbindung zentrale Bedeutung bei. Art. 4 verpflichtet die MSen, die tarifvertragliche Abdeckung zu stärken und das Recht auf Tarifverhandlungen zur Lohnfestsetzung zu fördern. Dazu sollen die Staaten unter Beteiligung der Sozialpartner und der Beachtung nationaler Gepflogenheiten konkrete Maßnahmen ergreifen. Dazu zählen gem. Abs. 1 insbesondere der Auf- und Ausbau der Kapazitäten der Sozialpartner auf sektoraler und branchenübergreifender Ebene, die Förderung ausgewogener und fundierter Tarifverhandlungen auf Grundlage transparenter Informationen sowie der Schutz der Verhandlungsfreiheit. Zusätzlich sind Eingriffe in

¹⁸⁸ Rechtssache C-19/23, RN 96.

die Arbeitsweise von Gewerkschaften und AG-Verbänden durch die jeweils andere Seite zu unterbinden.¹⁸⁹

Besonders relevant ist Abs. 2: Er verpflichtet alle Länder mit einer Tarifvertragsabdeckung von unter 80% dazu, Maßnahmen zur Stärkung der Tarifverhandlungssysteme zu ergreifen. Zudem müssen diese Staaten einen Aktionsplan entwickeln, der darlegt, wie die Tarifbindung schrittweise erhöht werden soll – unter uneingeschränkter Achtung der Autonomie der Sozialpartner. Der Plan muss einen konkreten Zeitrahmen und überprüfbare Maßnahmen enthalten, regelmäßig evaluiert und mindestens alle fünf Jahre aktualisiert werden.¹⁹⁰ Diese Förderung der Tarifautonomie ist auch eine Antwort auf die Befürchtung, staatliche Mindestlöhne könnten Tarifverträge verdrängen und Mitgliedschaften in Sozialpartnersystemen könnten geschwächt werden.¹⁹¹

4.3.3 Mindestlohnschutz

Letztlich verlangt die RL eine Reihe von Maßnahmen, um sicherzustellen, dass AN ihr Recht auf den festgelegten Mindestlohn auch tatsächlich durchsetzen können. Dazu gehören Transparenz und Information. Die MSen müssen gem. Art. 11 dafür Sorge tragen, dass alle Beschäftigten auf einfache Weise erfahren können, welcher Mindestlohn (gesetzlich oder tariflich) für sie gilt. Ebenso müssen wirksame Kontrollen und Sanktionen bei Verstößen eingerichtet werden. Laut Art. 8 sollen Arbeitsinspektorate überprüfen, ob Unternehmen den Mindestlohn zahlen, und bei Unterlaufen (etwa durch unzulässige Abzüge gem. Art. 6) müssen nach Art. 13 abschreckende Strafen drohen. Auch soll der Mindestlohnschutz in der Vergabe öffentlicher Aufträge (Art. 9) verankert werden, indem öffentliche Stellen nur noch Aufträge an Firmen vergeben dürfen, die die geltenden Mindestlöhne einhalten.

Diese Vorgaben zielen darauf ab, die Rechte der RL in realen Schutz umzusetzen: Ein Mindestlohn nützt nur, wenn er tatsächlich gezahlt wird. Daher legt die EU in Art. 12

¹⁸⁹ Vgl. Schulten/Müller (2024) S. 442f.

¹⁹⁰ Vgl. Schulten/Müller (2024) S. 442.

¹⁹¹ Vgl. Höpner/Kiecker (2024) S. 356.

einen umfassenden Anspruch auf Rechtsbehelfe wie Beschwerdestellen für Beschäftigte fest.

4.4 Supranationale Regulierung und sozialpolitische Steuerung

Die Lohnpolitik gilt laut Art. 153 Abs. 5 AEUV grundsätzlich als Tabu und Regelwerk im Bereich der nationalen Souveränität. So wird das Entgelt als solches dezidiert von den Kompetenzen der EU ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund kam es 2022, trotz der genannten Kompetenzbeschränkungen, zur Verabschiedung der ML-RL. Gerechtfertigt wird die RL von den EU-Organen jedoch damit, dass sie keinen einheitlichen EU-Mindestlohn festsetzt, sondern Verfahren und Kriterien vorgibt, um angemessene Mindestlöhne auf nationaler Ebene zu fördern.¹⁹² Die EU nutzt hier also ihre Kompetenz über „Arbeitsbedingungen“ (gemäß Art. 153 Abs. 1 AEUV) als Rechtsgrundlage, um indirekt Einfluss auf Löhne zu nehmen.

Damit erfolgt die supranationale Steuerung zweigleisig: Einerseits setzt die EU Mindeststandards durch eine RL fest, andererseits fördert sie den sozialen Dialog und die Tarifbindung in den MSen. So verpflichtet Art. 4 der ML-RL alle Länder mit weniger als 80% kollektivvertraglicher Abdeckung einen nationalen Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung zu erarbeiten. Dieses Ziel unterstreicht den Grundgedanken, dass hohe Tarifvertragsabdeckung entscheidend für fairere Löhne ist.¹⁹³ Durch das Vorschreiben von solchen Maßnahmen bewirkt die EU, dass sie sozialpolitisch steuert: Nationale Regierungen werden angehalten, aktive Schritte zur Förderung von KVen zu setzen, was wiederum prekäre Niedriglöhne eindämmen soll.

Darüber hinaus trägt die EU über Empfehlungen und Monitoring zur Angleichung sozialer Standards bei. Im Rahmen des Europäischen Semesters wurden bereits vor der RL regelmäßig länderspezifische Empfehlungen zu Lohnentwicklung und Mindestlöhnen ausgesprochen.¹⁹⁴

¹⁹² So unter anderem in der RL selbst unter Erwägungsgrund 19.

¹⁹³ Vgl. Keune (2021) S. 41.

¹⁹⁴ Vgl. Guidi/Guardiancich (2025): S. 206.

4.5 Das österreichische Modell

Eine bislang noch nicht geklärte Frage ist jene, was ein KV überhaupt ist und was diesen ausmacht. Ein KV ist gem. §2 Arbeitsverfassungsgesetz (ArbVG) eine Vereinbarung, die von AG-Seite einerseits und AN-Seite andererseits ausgehandelt wird. KVe haben für AN wie auch AG sowohl Vorteile als auch Nachteile, doch schaffen sie gewisse Mindeststandards¹⁹⁵, die es einzuhalten gilt. So sind innerhalb einer Branche in Fragen Entlohnung und Arbeitsbedingungen gleiche Normen gegeben und dementsprechend wird verhindert, dass AN ausgenutzt und gegeneinander ausgespielt werden. KVe schaffen ein größeres Machtgleichgewicht zwischen AN und AG und sind daher dem Konsumentenschutzgesetz ähnlich als dinglich anzusehen, um die schwächere Partei zu schützen. Abgesehen von diesen, vor allem für AN relevanten, Gesichtspunkten sorgen KVe für gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmern ein und derselben Branche.¹⁹⁶

Die §§2-11 ArbVG bilden dabei die Grundlage dafür, welche typischen Regelungsinhalte ein KV haben kann. So werden unter anderem Kompetenzen für Mindestlöhne, Arbeitszeiten, Überstundenzuschläge, Sonderzahlungen (Urlaubs- und Weihnachtsgeld) und Kündigungsfristen in diesen Paragraphen eingeräumt. Wichtig ist hierbei zu erwähnen, dass diese Bestimmungen zwingend sind und durch Einzelarbeitsverträgen nicht zum Nachteil der AN unterschritten werden dürfen. Gleichzeitig tragen die regelmäßigen KV-Verhandlungen zur sozialen Stabilität bei, indem sie Konflikte kanalisieren und diese meist ohne Arbeitskampf (also Streik) lösen. Österreich verzeichnet international sehr niedrige Streikzahlen, was der starken Sozialpartnerschaft und flächendeckenden KVen zugeschrieben wird.¹⁹⁷

Um einen möglichst hohen Schutz aus dem KV zu erschließen, regelt §12 ArbVG, dass KVe für alle gelten. Das heißt auch für jene AN, die nicht der Interessenvertretung (z.B. ÖGB) angehören. Normiert wird hier die so genannte „Außenseiterwirkung“, die bewirkt, dass ein nahezu lückenloser Schutz der Belegschaften erreicht wird. In Abs. 2

¹⁹⁵ Vgl. ArbVG 1. Hauptstück

¹⁹⁶ Vgl. Arbeiterkammer (2025) o.S.

¹⁹⁷ Vgl. WKÖ (2024) o.S.

regelt der Paragraph, dass die Wirkungen, die sich aus dem alten KV ergeben, enden, sobald ein neuer KV für denselben Geltungsbereich geschlossen wird. Dies verhindert, dass veraltete KV-Bedingungen fortwirken und sorgt in der Praxis dafür, dass stets der aktuellste KV einer Branche für alle AN maßgeblich ist.

Neben den anderen, vom KV geregelten Bereichen, ist vor allem jener der Mindestlohnsetzung für diese Arbeit relevant. Wie bereits eingangs erwähnt, existiert in Österreich kein gesetzlicher Mindestlohn, dieser wird über KVe normiert. So existieren in Österreich laut Angaben des BMASGPK derzeit über 800 gültige KVe, die etwa 95% der AN erfassen.¹⁹⁸ Damit kommt den Sozialpartnern eine hohe Macht zu. Im Rahmen dieses österreichweiten „sozialen Dialogs“ beschlossen die Sozialpartner 2017 sogar, die niedrigsten KV-Löhne bis 2020 in allen Branchen auf mindestens 1.500€ brutto (14x jährlich) anzuheben.¹⁹⁹ In vielen Sektoren wurde dieses Ziel erreicht, seit 2020 liegt er unterste KV-Lohn fast überall bei mindestens 1.500€ brutto, häufig sogar bei 1.700€ brutto (14x), wodurch sich für Österreich ein durchschnittlicher monatlicher KV-Mindestlohn von 1.983€ brutto auf 12 Monate umgelegt ergibt.²⁰⁰

Trotz dieser Errungenschaften gibt es in Österreich einen erkennbaren Niedriglohnsektor. Man spricht von Niedriglohn meist dann, wenn der Verdienst unter zwei Drittel des Medianlohns liegt. Nach Daten von Statistik Austria lag die Niedriglohnschwelle 2022 bei 11,66€ brutto pro Stunde; etwa 14% der Beschäftigten fielen unter diese Grenze und galten somit als Niedriglohnbeziehende.²⁰¹ Um diesem Trend entgegenzuwirken, verhandeln die Sozialpartner laufend neue Lohnuntergrenzen. Wurden 2017 noch 1.500€ als Ziel genannt, steht seit 2022 sogar die Forderung nach 2.000€ brutto (14x) im Raum.²⁰²

Damit wird die Stärke der Sozialpartner noch deutlicher und da in Österreich bereits mehr als 80% der AN von KVen erfasst sind, gibt es keinen unmittelbaren

¹⁹⁸ Vgl. BMASGPK (2025-b) o.S.

¹⁹⁹ Vgl. Eurofound (2017) o.S.

²⁰⁰ Vgl. BMASGPK (2025-b) o.S.

²⁰¹ Vgl. Statistik Austria (2025-e) o.S.

²⁰² Titlbach et al. (2023) S. 1.

Handlungsbedarf zur Umsetzung der RL.²⁰³ Die ML-RL zielt auch ausdrücklich nicht darauf ab, in solchen Ländern ein gesetzliches Mindestlohnsystem einzuführen.²⁰⁴ Dennoch kann die ML-RL mittelbar Einfluss ausüben:

1. Die ML-RL schafft einen europaweiten Maßstab für angemessene Löhne, an dem sich die Sozialpartner orientieren können. Bspw. werden KV-Mindestlöhne unter 60% des Medianlohns künftig vermehrt hinterfragt werden. Sollten in einzelnen Branchen die Einstiegsgehälter deutlich unter diesem Referenzwert liegen, könnte der Druck steigen, diese in den Verhandlungen anzuheben, um dem europäischen Anspruch gerecht zu werden.²⁰⁵
2. In ihren Erklärungen bekennt sich die EU auch in der RL deutlich zur Bedeutung der KV-Systeme. Sie erkennt Tarifaufonomie als zentralen Mechanismus zur Lohnfindung an und fordert Länder mit geringer Tarifbindung auf, diese zu verbessern.²⁰⁶ Diese politische Aufwertung der Sozialpartnerschaften untermauert Österreichs Kurs und könnte etwaigen Bestrebungen, das Kammersystem zu schwächen, entgegenwirken.
3. Ein wettbewerbspolitischer Effekt wird von Seiten der Gewerkschaften erwartet: Da vor allem in osteuropäischen MSen die gesetzlichen Mindestlöhne nun schrittweise angehoben und KVen gefördert werden, verringert sich der Lohndruck auf hoch entlohnende Länder wie Österreich. Lohn- und Sozialdumping durch Entsendung aus Niedriglohnländern dürfte an Attraktivität verlieren, was fairere Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt schafft.²⁰⁷

Das zeigt, dass das österreichische KV-Modell, geprägt von flächendeckenden KVen, Außenseiterwirkung und dem Fehlen eines gesetzlichen Mindestlohns, im europäischen Vergleich einen Sonderfall darstellt, aber dennoch als Erfolgsmodell für fair geregelte Arbeitsbedingungen gesehen werden kann. Die Existenz eines gewissen

²⁰³ Vgl. BMASGPK (2025-a) o.S.

²⁰⁴ Vgl. GPA (o.J.) o.S.

²⁰⁵ Vgl. Dingeldey et al. (2017) S. 502.

²⁰⁶ Vgl. GPA (o.J.) o.S.

²⁰⁷ Vgl. GPA (o.J.) o.S.

Niedriglohnsektors zeigt zwar die Grenzen des Modells auf, doch durch Initiativen der Sozialpartner wird laufend gegengesteuert. Die neue ML-RL zwingt Österreich zu keiner Abkehr von seinem bewährten System, vielmehr untermauert sie den Ansatz, Löhne via KV festzulegen.

Vor dem Hintergrund dieser rechtlich-politischen Rahmensetzung stellt sich die Frage, ob und inwiefern die ML-RL trotz ihres nicht-harmonisierten Charakters, auch auf ein Land ohne gesetzlichen Mindestlohn wie Österreich messbare Auswirkungen entfalten kann. Die folgenden Kapitel widmen sich dieser Frage auf empirischer Basis.

5 Auswirkungen der Mindestlohnrichtlinie auf Niedriglohnsektoren in Österreich

Im Anschluss an die Darstellung der Richtlinie erfolgt nun eine empirische Untersuchung, die deren potenzielle Auswirkungen auf die österreichischen Lohnstrukturen und Niedriglohnsektoren aufarbeitet. Die empirische Verarbeitung der Datenquellen in dieser Arbeit erfolgt unter Berücksichtigung der spezifischen Charakteristika des österreichischen Lohnsystems und der sich daraus ergebenden Herausforderungen für quantitative Analysen. Ziel dieses Kapitels ist es, die methodische Vorgehensweise transparent darzulegen, die Aufbereitung der Daten entsprechend zu dokumentieren und reproduzierbar darzulegen sowie die Auswirkungen der ML-RL einem Test zu unterziehen, der die Beantwortung der Forschungsfragen ermöglicht.

5.1 Methodik zur empirischen Verarbeitung der Datenquellen

Die empirische Untersuchung der Auswirkungen der ML-RL auf die österreichischen Lohnstrukturen basiert auf einer systematischen, mehrstufigen Methodik, die sich aus der Beschaffenheit der verwendeten Datenquellen sowie aus den spezifischen Anforderungen der Forschungsfragen ergibt. Ziel der Methodik ist es, ein transparentes, reproduzierbares und statistisch belastbares Vorgehen zu entwickeln, das eine valide Bewertung der Frage ermöglicht, in welchem Ausmaß tarifvertraglich festgelegte Mindestlöhne als angemessen gesehen werden. Der methodische Aufbau orientiert sich dabei eng an der Struktur der in Kapitel [Datengrundlage](#) beschriebenen

Datenbasis, die auf kollektivvertraglichen Lohndaten beruht, die über die Lohndaten-API²⁰⁸ des ÖGB-Verlags bezogen wurden. Die Methodik folgt daher einem sequenziellen Prozess aus Datenerhebung, Bereinigung, Standardisierung, Variablenkonstruktion und statistischer Auswertung.

5.1.1 Statistische Methodik: Binomialtest

Die empirische Lohnanalyse basiert auf der quantitativen Auswertung von KV-Daten. Innerhalb dieser Datenstruktur dominieren dichotome Fragestellungen, insbesondere hinsichtlich der Unterschreitung oder Einhaltung (bzw. Überschreitung) eines normierten Schwellenwerts für angemessene Mindestlöhne gem. Art. 5 der ML-RL. Die zentrale Variable dieser Forschung kann somit als binär betrachtet werden: entweder wird die Schwelle unterschritten oder nicht.

Aus methodischer Sicht wurde zur näheren Betrachtung der KV-Daten der Binomialtest gewählt. Ein Binomialtest ist ein klassisches inferenzstatistisches Verfahren, das eingesetzt wird, um Hypothesen über Anteile bzw. Wahrscheinlichkeiten in dichotomen Prozessen zu überprüfen. Er eignet sich insbesondere, wenn die interessierende Variable nur zwei Kategorien aufweist, bspw. „unterhalb/oberhalb einer Schwelle“.²⁰⁹ Besonders für die einleitend beschriebenen Fragestellungen bietet sich ein Binomialtest besonders an, da normative Schwellenwerte dichotomisiert (also in binäre Werte „Erfolg/Misserfolg“ eingeteilt) werden können und damit untersucht wird, ob der Anteil an Fällen, der diesen Kriterien entspricht oder nicht entspricht, signifikant von einem erwarteten Anteil abweicht.²¹⁰

Ein binomiales Experiment erfüllt die folgenden Bedingungen:

²⁰⁸ Unter API (Application Programming Interface) versteht man eine Programmierschnittstelle, die als Software-Vermittler zwischen verschiedenen Anwendungen fungiert.

²⁰⁹ Vgl. Cleff (2025) S. 191f und vgl. Eckstein (2012) S. 73.

²¹⁰ Vgl. Madsen (2011) S. 71.

1. Dichotomes Ergebnis: Jede Beobachtung führt zu einem von zwei möglichen Ausgängen („Erfolg/Misserfolg“), wobei Erfolg hier auf das Eintreten der getesteten Erwartung abstellt.
2. Konstante Erfolgswahrscheinlichkeit: Die Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg ist konstant und jede einzelne Beobachtung muss dieselbe Wahrscheinlichkeit für einen solchen Erfolg haben.
3. Unabhängigkeit der Versuche: Jeder Versuch ist stochastisch unabhängig von den anderen.²¹¹

Der Einsatz eines Binomialtests zur Beurteilung, in welchem Ausmaß empirische Daten ein theoretisch abgeleitetes Modell bzw. eine Erwartung stützen, unterscheidet sich konzeptionell von anderen Verfahren der Modellanpassung. Während andere Testungen darauf abstellen, wie gut statistische Modelle die Varianz-Kovarianz-Struktur der Daten reproduzieren, fokussiert sich der Binomialtest unmittelbar auf den Anteil der Beobachtungen, der ein theoretisch oder normativ definiertes Kriterium erfüllt. Die Durchführung eines solchen Tests erfolgt in zwei Schritten: Zunächst wird ermittelt, wie viele der betrachteten Fälle (z.B. KV-Mindestlöhne) das definierte Kriterium erfüllen (z.B. Unterschreitung oder Überschreitung). Im Anschluss wird die Wahrscheinlichkeit berechnet, mindestens die beobachtbare Anzahl an Fällen unterhalb der Schwelle zu finden, ausgehend von einem theoretisch begründeten Erwartungsanteil. Ist diese Wahrscheinlichkeit (p-Wert des Binomialtests) kleiner als das zuvor festgelegte Signifikanzniveau (α), liefert der Test statistische Evidenz dafür, dass der beobachtete Anteil systematisch vom erwarteten Anteil abweicht.²¹²

5.1.2 Vorteile eines Binomialtests

Der Binomialtest stellt ein exaktes Verfahren zur Prüfung von Hypothesen dar, wenn die zugrundeliegende Variable dichotom ist, also nur zwei mögliche Ausprägungen

²¹¹ Vgl. Madsen (2011) S. 71.

²¹² Vgl. Fraas/Newman (1994) 2. 272.

besitzt.²¹³ Des Weiteren überprüft der Binomialtest einen exakten p-Wert. Damit liefert er ein zuverlässiges Ergebnis auch bei kleineren Stichproben, was den Vorteil zeigt, dass keine Mindeststichprobengröße und damit auch keine Normalverteilungsannahme nötig sind.²¹⁴ Darüber hinaus bewährt sich ein Binomialtest durch seine Einfachheit in der Umsetzung und Darstellung, wodurch Hypothesen schnell und zuverlässig getestet werden können.²¹⁵ Die Berechnung erfolgt auf Basis der Binomialverteilung, wobei für jede Beobachtung die Wahrscheinlichkeit des Auftretens eines bestimmten Ereignisses vorab definiert ist.²¹⁶

Aufgrund seiner robusten Eigenschaften kommt der Binomialtest nicht nur in der theoretischen Statistik an sich, sondern auch unter anderem in Sozial- und Wirtschaftswissenschaften vermehrt zum Einsatz.²¹⁷

5.1.3 Direkte Anwendung auf die Forschungsfragen

Im Rahmen dieser Untersuchung wird der Binomialtest eingesetzt, um zu prüfen, ob der Anteil der KV-Daten, die den Schwellenwert von 60% des Medianlohns gem. Art. 5 ML-RL unterschreiten, signifikant von einem hypothetischen Erwartungswert abweicht. Die Hypothese lautet, dass die große Mehrheit der Arbeitsverhältnisse in Österreich die Schwelle überschreitet, es jedoch in einzelnen spezifischen Branchen Abweichungen gibt. Der Binomialtest wird in der Programmiersprache Python über den Quelltext-Editor „Visual Studio Code“²¹⁸ von Microsoft ausgeführt. Um eine wissenschaftlich fundierte Nachvollziehbarkeit gewährleisten zu können, wird das verwendete Skript unter Anlage D im Anhang geführt.

²¹³ Vgl. Madsen (2011) S. 71.

²¹⁴ Vgl. Madsen (2011) S. 83f.

²¹⁵ Vgl. Fraas/Newman (1994) 2. 272.

²¹⁶ Vgl. Madsen (2011) S. 84.

²¹⁷ Vgl. Madsen (2011) S. 71.

²¹⁸ Abrufbar unter <https://code.visualstudio.com/>.

Die Ergebnisse erlauben klare Aussagen darüber, ob einzelne Branchen systemische Schwächen bezüglich der Mindestlohnregulierung aufweisen oder ob Ausreißer Fälle darstellen, die spezifische Interventionen nahelegen.

5.1.4 Abgrenzung zu anderen statistischen Tests

Neben dem Binomialtest existieren selbstverständlich noch weitere statistische Testverfahren, die im Kontext der empirischen Sozialforschung grundsätzlich in Betracht gezogen werden könnten. Im Folgenden sollen diese möglichen Tests kurz skizziert und auf ihre Anwendbarkeit für diese Arbeit getestet werden:

- Chi-Quadrat-Test: eignet sich für größere Stichproben und kategorische Variablen mit mehr als zwei Ausprägungen. Er wird dann eingesetzt, wenn festgestellt werden soll, ob ein Zusammenhang zwischen zwei kategorischen Variablen besteht und prüft Zusammenhänge zwischen den Variablen, nicht eine einzelne Anteilswahrscheinlichkeit.²¹⁹ Da in der nachfolgenden Analyse die Häufigkeit der potenziellen Unterschreitungen innerhalb der KVe nachgewiesen und die daraus folgenden Auswirkungen ermittelt werden sollen, erweist sich ein kategorial-gestützter Test als nicht zielführend.
- Wilcoxon-Test: wird eingesetzt, wenn zwei abhängige Messungen untersucht werden. Der Test prüft Unterschiede in Rang- oder Scorewerten.²²⁰ Das ist für die vorliegende Fragestellung (binäre Unterscheidung) methodisch nicht relevant.
- t-Test: findet seine Anwendung beim Vergleich zweier Mittelwerte bei einer metrisch skalierten, mindestens intervallskalierten Variable. Darüber hinaus setzt der Test voraus, dass die Differenzwerte normalverteilt sind.²²¹ Bei dichotomen Variablen ist die Normalverteilungsannahme nicht erfüllt, sodass ein t-Test statistisch nicht sinnvoll anwendbar ist. Für die vorliegende Arbeit sind diese Voraussetzungen jedoch nicht gegeben: die zentrale Untersuchungsvariable ist dichotom und damit nicht metrisch skaliert.

²¹⁹ Vgl. Madsen (2011) S. 85f.

²²⁰ Vgl. Aden et al. (2020) S. 140 und vgl. Schäfer (2016) S. 244.

²²¹ Vgl. Aden et al. (2020) S. 137 und vgl. Schäfer (2016) S. 205.

- Varianzanalyse: stellt ein parametrisches Verfahren dar, das zur Prüfung von Mittelwertunterschieden zwischen zwei oder mehreren Gruppen eingesetzt wird. Voraussetzung für die Anwendung ist, dass die abhängige Variable metrisch und mindestens intervallskaliert ist und innerhalb jeder Gruppe normalverteilt vorliegt.²²² Auch in diesem Fall sind die Voraussetzungen, ähnlich wie für den t-Test, nicht gegeben.

5.2 Datengrundlage

Im vorhergehenden Abschnitt wurde die methodische Herangehensweise ausführlich erläutert und die Auswahl des Binomialtests im Kontext der empirischen Verarbeitung der Datenquellen begründet. Um die nun folgende Analyse der Daten nachvollziehbar zu gestalten, folgt die Erläuterung zur Grundlage der Auswertungen. Das nachstehende Kapitel widmet sich daher der Beschreibung der verwendeten Datengrundlage. Die empirische Untersuchung erfolgt auf Basis kollektivvertraglicher Lohndaten, die über die API-Schnittstelle des ÖGB-Verlags abgerufen wurden. Für die Untersuchung der Auswirkungen der ML-RL auf die österreichischen Lohnstrukturen wurde das Ziel verfolgt, sämtliche KVe mit arbeitsrechtlicher Relevanz für das Kalenderjahr 2025 in die Datenerhebung einzubeziehen. Während die ML-RL in MSen mit geringer Tarifbindung neue Mindeststandards setzen soll, ist für den österreichischen Sonderfall vor allem die empirische Abbildung und Berechnung der bestehenden Tariflohnstruktur von Interesse, um potenzielle Anpassungseffekte transparent aufzuzeigen.

5.2.1 Datenerhebung und -struktur

Die Bereitstellung der Lohndaten erfolgt durch den ÖGB-Verlag in struktureller Form über eine maschinenlesbare API-Schnittstelle. Die Datensätze wurden mittels der API in ein Tabellenkalkulationsprogramm von Google (Google Sheets) eingespielt, um die weitere Bearbeitung zu ermöglichen. Sie enthalten für jeden einzelnen KV eine Vielzahl an Lohneinträgen, die jeweils einer spezifischen Beschäftigungsgruppe und einem präzisen Gültigkeitszeitraum zugeordnet sind. Ausgangspunkt der Analyse bildeten

²²² Vgl. Schäfer (2016) S. 217f.

insgesamt 505 KVe, die eine Gesamtzahl von 106.000 Einzelzeilen an Daten brachten. Nach einer ersten inhaltlichen Sichtung, Bereinigung und Ausdifferenzierung der Datensätze verblieb ein validiertes Gesamtkorpus von 435 KVen mit insgesamt 15.377 Datensätzen an Einträgen. Mehr zur Datenselektion im Kapitel [Datenselektion und Ausschlusskriterien](#).

Die wesentlichen Merkmale der Datensätze, die für die vorliegende Statistik relevant sind, werden – analog zur üblichen Praxis bei sozialwissenschaftlichen Sekundärdaten – in folgender Übersicht dokumentiert:

Variable	Beschreibung	Werte/Inhalte
kv_id	Eindeutige Kennung des KV	Alphanumerisch, z.B.: SI-2160_20250501
kv_name	Offizielle Bezeichnung des KV	Text, z.B.: Flughafen
gueltig_von	Beginn des Gültigkeitszeitraums des KV	Datum, z.B.: 2024-12-31T23:00:00.000+00:00
gueltig_bis	Ende des Gültigkeitszeitraums des KV	Datum, z.B.: 9999-12-31T22:59:59.999+00:00
normalarbeitszeit	Wochenarbeitszeit laut KV	Zahl, z.B.: 40 bei einer 40 Stunden Woche
vg_name	Beschäftigungsgruppe / Verwendungsgruppe	Text, z.B.: AT
betrag	Nomineller Entgeltwert laut KV	Zahl, z.B.: 1000
betrag_typ	Art der Entgelteinheit	Text: AREA, BOOLEAN, DATE, DISTANCE, DURATION, ENUM, FLOAT, INTEGER, TIME, VOLTAGE, WEIGHT, STUNDENLOHN, TAGESLOHN, WOCHENLOHN, MONATSLOHN, DIENSTLOHN,
waehrung	Währungseinheit	Text: EUR
stundenlohn_approx	Von der API berechnete Approximation	Numerisch, z.B.: 0,05

Tabelle 2: Beschreibung der durch die Lohndaten-API verfügbaren Variablen (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Die vollständige Datenabfrage wird im Anhang unter Anlage A „Google Apps Script zur Datenextraktion (ÖGB-API)“ dokumentiert, um eine nachvollziehbare, transparente Reproduzierbarkeit nach wissenschaftlichen Maßstäben zu gewährleisten.

5.2.2 Datenselektion und Ausschlusskriterien

Gem. arbeits- und entlohnungsrechtlichen Rahmenbedingungen wurden bereits im Zuge der Datenaufbereitung spezifische Gruppen ausgeschlossen, deren Entlohnungsschemata nicht mit den Zielgrößen der ML-RL und der statistischen Auswertung kompatibel sind. Folgerichtig sind Lehrlinge, Praktikant:innen und Volontär:innen²²³ gem §§1 ff BAG²²⁴ und KJBG²²⁵ sowie Hausbesorgertätigkeiten²²⁶ ausgeschlossen, da deren Entgeltsysteme auf abweichenden normativen Grundlagen und Berechnungsmodellen basieren.

Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden Datensätze, die Präsenzpersonal bei Bühnensevereinen österreichischer Bundesländer/Städte betreffen, weil deren Vergütung auf Veranstaltungsbasis erfolgt und keine durchschnittliche Normalarbeitszeit hinterlegt ist. So betraf das die Verwendungsgruppen J, K und L des KV „Bühnenseverein österreichischer Bundesländer u. Städte / technisches Personal u. Verwaltung“.

Technische Felder ohne entgeltrelevante Informationen (AREA, BOOLEAN, DATE, DISTANCE, DURATION, ENUM, FLOAT, INTEGER, TIME, VOLTAGE, WEIGHT) sowie Einträge mit fehlendem Betragstyp oder leerer Normalarbeitszeit wurden konsequent entfernt. Besonders bei der Erfassung des „betrag_typ“ erfolgte eine systematische Standardisierung auf die im österreichischen Arbeitsrecht und in der Statistik gängigen Grundkategorien: Monatslohn, Wochenlohn, Tageslohn, Stundenlohn. Nicht eindeutig zuordenbare oder statistisch unplausible Einheiten wurden entfernt. Ergänzend wurde die Währung geprüft und durchgängig auf „EUR“ festgelegt.

²²³ Dies betraf die Verwendungsgruppen 1.Lehrjahr, 2.Lehrjahr, 3.Lehrjahr, 4.Lehrjahr, Au-Pair, Aushilfe, Ferialangestellte, Ferialangestellter, Ferialarbeiter, Ferialarbeitnehmer, Ferialarbeitnehmer Holzgestalter, Ferialarbeitnehmer Tischler/Tischlereitechnik, Ferialaushilfe, Ferialaushilfen, Ferialpraktikant, Ferialpraktikanten, Lehrlinge, Pflichtpraktikant, Pflichtpraktikanten, Pflichtpraktikanten/Schüler, Pflichtpraktikanten/Student, Praktikant, Praktikant Holzgestalter, Praktikant Tischler, Praktikant Tischlereitechnik, Praktikanten, Schüler, Tagesmütter(-väter) in Private Kinderbetreuungseinrichtungen, Unehchte Volontäre, Urlaubsaushilfe, Urlaubsaushilfe in BABE (private Bildungseinrichtungen), Volontär.

²²⁴ Berufsausbildungsgesetz.

²²⁵ Kinder- und Jugendlichen-Beschäftigungsgesetz 1987.

²²⁶ Siehe hierzu bspw §2 Festsetzung des Mindestlohntarifs für Hausbesorgerinnen und Hausbesorger für Burgenland.

Duplikate wurden bewusst nicht entfernt, da die API der Lohndatenbank nicht sämtliche relevanten Felder übermittelt. Dadurch war nicht zuverlässig erkennbar, ob es sich tatsächlich um identische Einträge handelt oder ob einzelne Datensätze lediglich aufgrund fehlender Zusatzinformationen als Duplikate erscheinen, obwohl sie im zugrunde liegenden KV unterschiedliche Werte repräsentieren könnten. Eine manuelle Überprüfung der Duplikate war aufgrund der großen Anzahl an KVen und Datensätzen nicht möglich.

Nach Durchführung dieser Ausschlüsse verblieb ein bereinigter Datensatz mit 435 KVen und 15.377 Lohneinträgen, der der nachfolgenden Auswertung zugrunde liegt.

5.2.3 Numerische Verarbeitung und Hochrechnung

Um die Vergleichbarkeit aller Entgelte sicherzustellen, wurden sämtliche Angaben in Jahreslöhne umgerechnet. Grundlage hierfür ist das österreichische Entgeltmodell von 14 Monatsgehältern, wonach auch Urlaubs- und Weihnachtsgeld berücksichtigt werden. Folgende Werte gingen der Berechnung, in Abstimmung mit der gängigen Praxis laut WKÖ²²⁷, voraus:

- Das Feld „normalarbeitszeit“ weist im Datensatz die wöchentliche Normalarbeitszeit aus = Wochenstunden.
- Für das Jahr wurden 52 Wochen, 12 Kalendermonate, sowie 14 Gehaltsmonate angenommen.
- Der Monat hat 4,33 Wochen (Wochen pro Monat = 52 Wochen / 12 Monate = 4,33).
- Der Monat hat 21,65 Arbeitstage (5 Tage pro Woche × 4,33 Wochen pro Monat = 21,65).

Die Umrechnung erfolgte nach folgender Systematik:

$$\text{Stundenlohn} \rightarrow \text{Jahreslohn} = \text{Stundenlohn} \times \text{Wochenstunden} \times 52 \times \frac{14}{12}$$

²²⁷ Vgl. WKÖ (2025-a), o.S.

$$\text{Tageslohn} \rightarrow \text{Jahreslohn} = \text{Tageslohn} \times 21,65 \times 14$$

$$\text{Wochenlohn} \rightarrow \text{Jahreslohn} = \text{Wochenlohn} \times 52 \times \frac{14}{12}$$

$$\text{Monatslohn} \rightarrow \text{Jahreslohn} = \text{Monatslohn} \times 14$$

5.2.4 Ergebnis der Datenverarbeitung

Nach allen Bearbeitungsschritten liegt ein qualitätsgesicherter Datensatz vor, der 435 KVe und insgesamt 15.377 bereinigte Lohneinträge enthält. Sämtliche Löhne wurden auf Jahreswerte normiert und erlauben somit eine methodisch fundierte, sektorübergreifende Vergleichsanalyse. Das Vorgehen gewährleistet, dass die anschließende empirische Auswertung belastbare und transparent nachvollziehbare Ergebnisse liefern kann.

5.3 Referenzwerte

Nachdem die Datensätze aufbereitet wurden, gilt es nun, geeignete Referenzwerte für die Analyse zu definieren, um Löhne angemessen vergleichen zu können. Im Folgenden werden die für den empirischen Teil dieser Arbeit relevanten Referenzwerte näher beschrieben und ihre Auswahl erläutert.

5.3.1 Bruttoeinkommen unselbständiger Erwerbstätiger

Die ML-RL stellt unter Art. 5 klar, dass als Grundlage die Vergleichswerte von 60% des Medianlohns bzw. 50% des Durchschnittslohns herangezogen werden. Laut Rechnungshofbericht betrug das veröffentlichte Bruttojahreseinkommen der unselbständig Erwerbstätigen im Jahr 2023 im Median 35.314€²²⁸, was einem monatlichen Bruttomedianeinkommen von 2.522,43€ entsprach. Der vorliegende Bericht exkludiert für diese Berechnung Lehrlinge²²⁹ und zieht als

²²⁸ Vgl. Rechnungshof (2024) S. 25.

²²⁹ Vgl. Rechnungshof (2024) S. 25.

Bruttojahreseinkommen Bezüge gem. §25 Einkommensteuergesetz 1988²³⁰ heran. Der Rechnungshof grenzt weiters in seinem Report dezidiert ab und erklärt auf S. 23: „*Dem Stand der Wissenschaft im Bereich der Einkommensstatistik entsprechend wird als „durchschnittliches Einkommen“ das jeweilige Medianeinkommen herangezogen.*“²³¹

Das Arbeitsmarktservice Österreich veröffentlichte, dass das durchschnittliche Bruttojahreseinkommen aller unselbstständigen Erwerbstätigen im Jahr 2023 40.430€, bzw. 2.888€ brutto monatlich, betrug.²³²

Der scheinbare Widerspruch, dass der Durchschnitt unter dem Median liegt, lässt sich nur aufgrund unterschiedlicher Bezugsgrößen der Datengrundlage erklären. Für die vorliegende Untersuchung wird der Medianlohn als Referenzgröße herangezogen. Dies beruht auf den folgenden methodischen Überlegungen:

- Der Median ist robuster gegenüber Ausreißern und verzerrenden Extremwerten als der arithmetische Mittelwert, insbesondere bei rechtsschiefen Einkommensverteilungen. Eine rechtsschiefe Verteilung ist dadurch gekennzeichnet, dass die Mehrheit der Werte auf der linken Seite des Spektrums liegt und wenige Werte den Durchschnitt nach oben ziehen.²³³
- Der Medianlohn entspricht dem in der Praxis gängigen vorgesehenen Bezugsmaß für die Beurteilung der Angemessenheit von Mindestlöhnen.²³⁴
- Durch die Bezugnahme auf die vom Rechnungshof veröffentlichte Medianlohnstatistik ist eine bessere Vergleichbarkeit mit nationalen und europäischen Vergleichsgrößen gewährleistet.²³⁵

Somit wird im Rahmen dieser Arbeit der österreichische Bruttojahresmedianlohn 2023 in Höhe von 35.314€ als zentrale Bezugsgröße verwendet.

²³⁰ Vgl. Rechnungshof (2024) S. 219.

²³¹ Rechnungshof (2024) S. 23.

²³² AMS (2025) o.S.

²³³ Vgl. Madsen (2011) S. 52f.

²³⁴ Vgl. ILO (o.J.) Kapitel 5, S. 4.

²³⁵ Vgl. Rechnungshof (2024) S. 23.

5.3.2 Indexierung und Harmonisierung der Lohnreferenzen

Da der relevante Medianlohn zur Festlegung des Bezugsmaßstabs für die im empirischen Teil untersuchte Mindestlohnschwelle laut aktuellem Rechnungshof-Bericht nur für das Jahr 2023 veröffentlicht wurde, während die in dieser Untersuchung analysierten Lohndaten der KVe auf das Jahr 2025 Bezug nehmen, war eine Wertanpassung zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit zwischen Bezugsgröße (Medianlohn) und Analyseeinheit (KV-Löhne 2025) erforderlich. Dies ist angesichts der außergewöhnlich starken Teuerungsdynamik in den Jahren 2023 bis 2025 nicht nur methodisch angezeigt, sondern insbesondere im Kontext internationaler Mindestlohnvergleiche auch unerlässlich, um Aussagen zur relativen Positionierung und zur Effektivität der ML-RL zu treffen. Die vorliegende Analyse vergleicht daher keine unbewegten Nominalwerte, sondern indexiert den veröffentlichten Bruttomedianlohn von 2023 auf das Preisniveau des Jahres 2025.

Prinzipiell stehen für ein solches Vorgehen zwei einschlägige Verfahren zur Verfügung:

- Die Verwendung des Verbraucherpreisindex (VPI)²³⁶ als offiziellem Preisindex der Statistik Austria.
- Die Verwendung des Tariflohnindex (TLI)²³⁷, der die Entwicklung der kollektivvertraglichen Mindestlöhne über die letzten Jahre abbildet.

Beide Methoden weisen spezifische Vor- und Nachteile sowie unterschiedliche wissenschaftliche Referenzpunkte auf, welche nachstehend einzeln diskutiert werden.

5.3.2.1 Verbraucherpreisindex

Der VPI ist der in Österreich amtlich anerkannte und von der Statistik Austria monatlich publizierte Maßstab zur Messung der allgemeinen Teuerung. Die Berechnung erfolgt auf Basis eines normierten Warenkorbs, der die Preisentwicklung für typische Haushalte abbildet. Der Indexwert des VPI ermöglicht es, jede beliebige Einkommens- oder Lohnhöhe zu einem späteren Berichtszeitpunkt realwertig darzustellen. Für das

²³⁶ Vgl. Statistik Austria (2025-g) o.S.

²³⁷ Vgl. Statistik Austria (2025-f) o.S.

vorliegende Untersuchungsdesign erwies sich der VPI daher als methodisch, transparent und empirisch allgemein akzeptiert, wird er doch auch als Indikator für Wertsicherung herangezogen und als Datenbasis für Lohnverhandlungen verwendet.²³⁸

Für die Jahre 2022, 2023 und 2024 lagen die folgenden jährlichen VPI-Werte laut Statistik Austria vor:

Jahr	VPI	Jahresveränderung in %
2022	120,7	8,5% ²³⁹
2023	130,1	7,8% ²⁴⁰
2024	134	3,0% ²⁴¹

Tabelle 3: Tabellarische Darstellung des VPI (Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria (2025-g, o.S.)

Für die Berechnung des indexierten Medianlohns wurde ausschließlich auf die tatsächlich veröffentlichten Werte des VPI bis zum Stichtag der relevanten KV-Abschlüsse zurückgegriffen. Prognosewerte für das Jahr 2025 wurden bewusst nicht in die Berechnung einbezogen, da die KVe in der Regel zum Jahreswechsel 2024/2025 abgeschlossen wurden und somit nur die real beobachtbare Inflationsentwicklung bis Ende 2024 methodisch belastbar ist.

Die Indexierung des Medianlohns basiert auf der Anwendung der kumulierten Wachstumsraten:

$$\text{Wert}_{2025} = \text{Wert}_{2023} \times (1 + \text{VPI}_{2023}) \times (1 + \text{VPI}_{2024})$$

Setzt man die veröffentlichten Inflationswerte ein, ergibt sich für den Bruttojahresmedianlohn 2023 von 35.314€:

²³⁸ Vgl. Statistik Austria (2025-g) o.S.

²³⁹ Gerundet von 8,5432%

²⁴⁰ Gerundet von 7,7879%

²⁴¹ Gerundet von 2,9977%

$$\text{Bruttomedian}_{2025} = 35.314 \times 1,078 \times 1,03 = 39.205,27\text{€}$$

Dieser Wert wird für die weiteren Schwellenwertberechnungen und die Diskussion der relativen Niedriglohnschwellen herangezogen.

5.3.2.2 Tariflohnindex

Der TLI wird von Statistik Austria auf Basis der Anpassungen österreichischer KV-Mindestlöhne veröffentlicht. Dieser Index erlaubt eine Lohnanpassung orientiert an den branchenspezifischen Lohnentwicklungen (meist gemittelt oder gewichtet über viele Sektoren).²⁴² Für viele wirtschaftswissenschaftliche Mindestlohnvergleiche erscheint dieser Zugang auf den ersten Blick naheliegend, gerade weil er nominell die tatsächlichen Lohnsteigerungen abbildet. Allerdings ergab die methodische Prüfung mehrere Nachteile dieses Ansatzes:

- Der TLI ist im Gegensatz zum VPI weniger normiert und vergleicht branchenspezifische Lohnvereinbarungen, die teilweise nicht unmittelbar vergleichbar sind.²⁴³
- Eine Verallgemeinerung der heterogenen KV-Abschlüsse für den gesamtwirtschaftlichen Vergleich wäre mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, während der VPI durch seine Normierung von Warenkörben einen allgemein gültigeren Charakter aufweist.

5.3.3 Abschließende Umsetzung

Alle weiteren Schwellenwerte, wie der 60%-Median, der für diesen Forschungsstrang herangezogene Niedriglohnschwellenwert, sowie alle relativen Vergleiche im empirischen Teil beziehen sich daher auf den für 2025 indexierten Medianwert in Höhe von 39.205,27€ brutto jährlich. Unter Anwendung der folgenden Formel wird jener Wert berechnet, der einen angemessenen Mindestlohn im Sinne der ML-RL darstellt:

²⁴² Vgl. Statistik Austria (2025-f) o.S.

²⁴³ Vgl. Statistik Austria (2025-f) o.S., vgl. Statistik Austria (2025-g) o.S. und vgl. WKÖ (2025-b) o.S:

$$\text{Angemessenheitsschwelle}_{2025} = \text{Bruttomedian}_{2025} \times 60\%$$

Daraus ergibt sich eine Angemessenheitsschwelle gemäß Art. 5 Abs. 4 ML-RL (60% Schwellenwert des Bruttojahresmedianlohns) in Höhe von: 23.523,16€ brutto.

5.4 Vergleich der indexierten Schwellenwerte mit den KV-Lohndaten

Ziel dieses Kapitels ist die empirische Identifikation jener KVe und Verwendungsgruppen, deren Entgeltniveau unterhalb der genannten Schwelle liegen. Die Prüfung erfolgt auf Ebene der einzelnen Datensätze, wobei jede Zeile eine eindeutige Kombination aus KV, Verwendungsgruppe, Gültigkeitszeitraum und Entgeltinformation darstellt. Auf Grundlage der unter Kapitel „[Abschließende Umsetzung](#)“ berechneten Angemessenheitsschwelle in Höhe von 23.523,16€ brutto jährlich wurde im nächsten Schritt geprüft, welche KV-Löhne diese Grenze unterschreiten.

Für jeden Datensatz wurde der Jahresbruttolohn gemäß der unter „[Referenzwerte](#)“ beschriebenen Umrechnungslogik (unter Berücksichtigung der Normalarbeitszeit und des 14-Monats-Systems) berechnet und anschließend direkt mit der Angemessenheitsschwelle verglichen. Zur analytischen Einordnung wurde eine dichotome Klassifikationsvariable²⁴⁴ gebildet, die zwischen Entgelten unterhalb und oberhalb der Schwelle unterscheidet. Diese Dichotomie erlaubt eine klare, quantitative Identifikation jener Datensätze, die aus Sicht der ML-RL als potenziell nicht angemessen entlohnt einzustufen sind.

In einem ersten Analyseschritt wurde festgestellt, dass 152 (1%²⁴⁵) der insgesamt 15.376 Datensätze als „unter der Schwelle“ zu klassifizieren sind, 15.224 Datensätze liegen über der Schwelle.

Im Anschluss an diese Klassifizierung wurde eine strukturelle Zusammenfassung durchgeführt, um die Verteilung der Unterschreitungen nach KVen und

²⁴⁴ Eine dichotome Klassifikation entspricht einer Einteilung in ein System, das auf exakt zwei mögliche Zustände beschränkt ist.

²⁴⁵ Gerundet von 0,9885%

Verwendungsgruppen sichtbar zu machen. Dazu wurden die Datensätze, die unter der Schwelle liegen, über eine Pivot-Tabelle zusammengefasst und die betroffenen KVe ermittelt. Betroffen von Unterschreitungen waren 34 KVe.

Nun wurden die betroffenen KVe noch miteinander verglichen und der relative Anteil der Unterschreitungen an allen Datensätzen desselben KV berechnet. Auf diese Weise lässt sich darstellen, wie hoch der Anteil jener Verwendungsgruppen innerhalb eines KV ist, der unter der Schwelle liegt, im Verhältnis zum Anteil aller verfügbaren Datensätze an Verwendungsgruppen. Damit kann sowohl innerhalb eines KV (Verwendungsgruppenvergleich) als auch zwischen verschiedenen KVen (Branchenvergleich) differenziert werden. Diese Vorgehensweise erlaubt eine feingliedrige Analyse der Entgeltstruktur und bildet zugleich die Grundlage für die nachfolgende Auswahl jener KVe, die in der binomialen Untersuchung vertieft betrachtet werden.

Diese Ergebnisse zeigen, dass trotz einer sehr breiten tarifvertraglichen Abdeckung in Österreich weiterhin einzelne Verwendungsgruppen und KVe existieren, deren Lohnniveau die rechnerisch abgeleitete Angemessenheitsschwelle von 23.523,16€ brutto jährlich unterschreiten. Von den insgesamt 15.376 analysierten Datensätzen fallen 152 unter diese Schwelle, betroffen sind 34 KVe. Die empirischen Resultate belegen somit, dass das KV-System in Österreich zwar einen sehr wirksamen Schutz vor Niedriglöhnen bietet, jedoch nicht in allen Branchen und Gruppen eine vollständig angemessene Entlohnung sicherstellt.

Die Tatsache, dass nur etwa 1% der Verwendungsgruppen unter der berechneten Angemessenheitsschwelle liegen, ist aus verschiedenen Gründen signifikant und unterstreicht sowohl die Schutzwirkung als auch vereinzelte Problematiken des österreichischen KV-Systems. Die empirische Feststellung von lediglich rund einem Prozent der Unterschreitungen ist durchaus bedeutend: Sie belegt, dass das Problem der Unterentlohnung keine systemische Schwäche darstellt, sondern stark auf spezifische Branchen oder Verwendungsgruppen fokussiert ist. Daraus folgt, dass weiterführende Analysen genau dort anzusetzen haben – insbesondere zur Mikrostruktur dieser einzelnen KVe sowie zur Charakteristik der betroffenen Gruppen.

Die signifikant geringe Quote unterstreicht zugleich, dass großflächige politische oder regulatorische Eingriffe mit Blick auf die Mindestlohnerfüllung im Gesamtsystem empirisch kaum begründbar wären, sondern gezielte Anpassungen in ausgewählten Problemzonen angezeigt sind.

Die geringe Quote bestätigt des Weiteren, die hohe Entgeltgerechtigkeit, legt aber offen, dass selbst unter günstigen Rahmenbedingungen Konstellationen mit Ausreißern existieren, die einer branchenspezifischen oder tariflichen Nachschärfung bedürfen. Diese Erkenntnis ist für die weitere empirische, binomiale Untersuchung zentral: sie ermöglicht eine differenzierte Fokussierung der Analyse und untermauert die Notwendigkeit wissenschaftlich gestützter Detailstudien, statt pauschaler Mindestlohndebatten.

Abschließend ist festzuhalten, dass die aufbereitete Datenbasis trotz ihres Umfangs nicht sämtliche Wirtschaftsbereiche abdeckt. Die digitale Lohndatenbank erwies sich in einigen Bereichen als unvollständig, wodurch bestimmte Sektoren in der automatisierten Auswertung fehlen. Dies ist laut ÖGB-Verlag darauf zurückzuführen, dass sich die Datenbank derzeit noch im Aufbau befindet.²⁴⁶ Vor diesem Hintergrund wird im folgenden Abschnitt exemplarisch die Branche Gastronomie analysiert. Diese branchenfokussierte Auswertung dient dazu, die potenziellen Auswirkungen der ML-RL in einem typischen Niedriglohnsektor – trotz der Datenlücken – sachlich fundiert zu beleuchten und mögliche Interpretationsspielräume der Befunde aufzuzeigen.

5.5 Ergänzende Branchenanalyse: Gastronomie als Niedriglohnsektor

Die bisherige Auswertung der KV-Mindestlöhne stützt sich auf die über die ÖGB-API bereitgestellten Datensätze. Wie bereits dargelegt, bietet diese Datenbasis einen breiten Überblick über die tarifliche Lohnstruktur in Österreich. Allerdings wurde im Zuge der Datenrecherche deutlich, dass mehrere relevante Branchen – darunter insbesondere die Gastronomie und Hotellerie – fehlen oder nur fragmentiert erfasst sind. Eine Rückmeldung des ÖGB bestätigte, dass sich die Erfassung der Lohndaten

²⁴⁶ Vgl. Anlage C: Auszug aus der E-Mail des ÖGB-Verlags zur Datenverfügbarkeit der Lohndaten-API.

nach wie vor im Aufbau befindet und die Datenbank derzeit (Stand: November 2025) keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.²⁴⁷

Vor diesem Hintergrund wird der methodische Zugang um eine zweite Analyseebene erweitert. Neben der automatisierten Auswertung auf Basis der verfügbaren KV-Daten erfolgt eine ergänzende Fallanalyse einer ausgewählten Niedriglohnbranche – in diesem Fall der Gastronomie.²⁴⁸ Die hierfür benötigten KV-Mindestlohndaten wurden manuell erfasst, strukturiert und in das Analysemodell integriert. Dieses kombinierte Vorgehen ermöglicht es, sowohl einen quantitativen Gesamtüberblick zu wahren als auch exemplarisch eine Branche vertieft zu untersuchen, die für die Fragestellung besonders relevant ist.

5.5.1 Auswahl und Begründung der Branche

Die Wahl der Gastronomie als beispielhafte Branche für eine vertiefende Analyse ist dadurch motiviert, dass dieser Sektor in Österreich als klassischer Niedriglohnsektor gilt. Zahlreiche Indikatoren verweisen darauf, dass Beschäftigte im Hotel- und Gastgewerbe überproportional häufig zu den Niedriglohnbezieher:innen zählen. So zeigt eine aktuelle Auswertung von Statistik Austria, dass insbesondere AN in der Gastronomie (mit einem Anteil der Niedriglohnbeschäftigten 2022 von 57,7%) auffallend häufig von Niedriglöhnen betroffen sind.²⁴⁹ Auch in diesem Bericht zeigt sich die bereits eingehend beleuchtete Situation der Intersektionalität. Neben der Branche waren Faktoren wie Geschlecht, Beschäftigungsverhältnis (das oftmals auf Betreuungspflichten zurückzuführen ist), formaler Bildungsgrad sowie Staatsbürgerschaft ausschlaggebende Gründe für eine Beschäftigung zu Niedriglöhnen.²⁵⁰

Laut einer von Forba für die AK Wien 2023 durchgeführten Studie arbeiten im Österreich-Schnitt mehr Frauen als Männer im Gastgewerbe (Verteilung: 60:40)²⁵¹. Die

²⁴⁷ Vgl. Anlage C: Auszug aus der E-Mail des ÖGB-Verlags zur Datenverfügbarkeit der Lohndaten-API.

²⁴⁸ Vgl. Statistik Austria (2025-h) S. 51.

²⁴⁹ Vgl. Statistik Austria (2025-h) S. 51.

²⁵⁰ Vgl. Statistik Austria (2025-h) S. 56.

²⁵¹ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.12.

in der Branche Beschäftigten sind jünger als der allgemeine Durchschnitt²⁵², Männer im Sektor sind im Schnitt 34 Jahre alt, Frauen 39 Jahre.²⁵³ Der Anteil von Personen mit Pflichtschulabschluss als höchstem Bildungsgrad ist mit 26% bei Männern und 27% bei Frauen außerordentlich hoch.²⁵⁴ Fast die Hälfte der Beschäftigten (56% der Männer, 40% der Frauen)²⁵⁵ ist im Ausland geboren²⁵⁶ und gerade das Hotel- und Gastgewerbe bietet einen Arbeitsmarkt für erst seit kurzer Zeit in Österreich lebende Menschen²⁵⁷. Die durchschnittliche Verweildauer in der Branche ist niedrig (33 Monate)²⁵⁸ und unter anderem auf einen überdurchschnittlich hohen Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse²⁵⁹ zurückzuführen. 39% der Beschäftigten arbeiten in Kleinbetrieben mit bis zu 10 Mitarbeiter:innen.²⁶⁰ Die durchschnittlich vereinbarte Arbeitszeit liegt mit 32,6 Stunden pro Woche für Frauen und 33,8 Stunden pro Woche bei Männern unter dem gesamtwirtschaftlichen Schnitt, wobei hier ein auffällig hoher Teilzeitanteil unter Männern (26%) zu erkennen ist.²⁶¹ Die in der Studie ermittelten Einkommensdaten aus 2019 zeigen, dass die Nettoverdienste sehr niedrig sind: Frauen verdienen im Median 1.311€ und Männer 1.599€ pro Monat, wobei viele Beschäftigte dadurch nur unzureichend sozial abgesichert sind. Auch im Branchenvergleich liegt das Hotel- und Gastgewerbe beim Jahreseinkommen an letzter Stelle.²⁶²

Diese Konstellation (hohe Niedriglohnquote, viele weibliche Beschäftigte in Niedriglohnjobs) macht die Gastronomie zu einem passenden Untersuchungsobjekt, um die Wirksamkeit von Tarifbindung und der neuen ML-RL auszuloten. Schließlich sei betont, dass das Hotel- und Gastgewerbe in Österreich nahezu vollständig von KVen abgedeckt ist. Es existiert kein gesetzlicher Mindestlohn, doch nahezu alle Betriebe

²⁵² Durchschnitt aller Beschäftigten: 40 Jahre.

²⁵³ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.14.

²⁵⁴ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.15.

²⁵⁵ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.16.

²⁵⁶ Durchschnitt aller Branchen: 23%.

²⁵⁷ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.18.

²⁵⁸ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.21.

²⁵⁹ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.23.

²⁶⁰ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.25.

²⁶¹ Vgl. Adam/Stadler (2023) S.27.

²⁶² Vgl. Adam/Stadler (2023) S.38ff.

unterliegen einem Branchen-KV mit nach Bundesland unterschiedlichen Lohntabellen. Wenn also trotz dieser hohen Tarifbindung ein ungewöhnlich hoher Anteil der Beschäftigten nur Niedriglöhne verdient, stellt sich die Frage, inwiefern die ML-RL der EU hier greifen kann bzw. wo ihre Grenzen liegen. Die Branche illustriert somit sehr gut die Spannung zwischen Tarifbindung und Mindestlohnpolitik, da KV-Mindestlöhne hier zwar vorhanden sind, aber offenbar vielfach nur auf niedrigem Niveau. Die Gastronomie wurde daher ausgewählt, um exemplarisch zu untersuchen, ob und wie die ML-RL in einem solchen Niedriglohnsektor Wirkung entfalten könnte.

5.5.2 Struktur und Aufbau der KV-Daten

Die Grundlage für die empirische Betrachtung der Lohnstruktur im Hotel- und Gastgewerbe bildeten die ab Mai 2025 geltenden KV-Lohndaten, welche über die Serviceplattform der WKÖ²⁶³ abrufbar sind. Die Webseite bietet sowohl den vollständigen Rahmen-KV als auch sämtliche aktuellen Lohntabellen für alle Bundesländer, inklusive gesonderter Tabellen für Wien, jeweils differenziert nach Hotellerie und Gastronomie (inklusive Kaffeehäuser).

Als methodischer Ausgangspunkt wurde die generelle Gültigkeit des neuen Rahmen-KV ab 01.05.2025 sowie die darin festgelegte Normalarbeitszeit von 40 Wochenstunden übernommen, wie sie für Vollzeitbeschäftigte branchenweit Anwendung findet. Die Lohnstruktur im Gastgewerbe ist damit klar normiert und bietet eine belastbare Basis für die empirische Erhebung.

Die eigentliche Datenbasis entstand durch die systematische Eingabe der in den einzelnen Lohntabellen ausgewiesenen Monatsgehälter (die als KV-Mindestgehalt angesehen werden) für die fünf bundesweit geltenden Lohngruppen, wobei die Werte der Tabellen je Bundesland einzeln übernommen und verarbeitet wurden. In Wien existieren aufgrund der innerstädtischen Branchendifferenzierung zwei separate Lohntabellen: eine für die Hotellerie sowie eine für die Gastronomie, die ihrerseits nochmals gesonderte Lohndaten für das Segment der Kaffeehäuser ausweist. In Summe ergab sich so eine Datenbasis, die formal elf Lohndatenbereiche umfasst: je

²⁶³ Vgl. WKÖ (2025-c) o.S.

eine Tabelle pro Bundesland und in Wien eine zusätzliche Unterteilung nach Betriebsart und Segment.

Innerhalb jeder Lohntabelle sind fünf Lohngruppen definiert, deren Werte systematisch übernommen wurden. Lehrlingsgehälter und die gesondert im Rahmen-KV ausgewiesene, *„auslaufende Übergangsregelung für Arbeitnehmer:innen bei denen am Stichtag 30.4.2025 eine ununterbrochene Dienstzeit von zumindest 20 Jahren vorlag (Punkt XVI Ziffer 8 KV)“* wurden aus der Analyse bewusst ausgeschlossen. Diese Gruppen sind entlohnungsrechtlich spezifisch und lassen keine unmittelbare Vergleichbarkeit zu. Wiederum innerhalb der Lohngruppen wird nach Anzahl an Dienstjahren unterschieden. So ergeben sich fünf Untergruppen, basierend auf Vordienstzeiten:

- bis zum fünften Dienstjahr,
- ab dem sechsten Dienstjahr,
- ab dem elften Dienstjahr,
- ab dem 16. Dienstjahr, sowie
- ab dem 21. Dienstjahr.

Alle hier erfassten und bereinigten Daten wurden in einem Google Sheet zusammengeführt. Dabei wurde darauf geachtet, dass das gleiche Schema, wie jenes über das die API-Lohndaten eingespielt wurden, beibehalten wurde. Nach Abschluss der Übertragung lag ein konsolidierter Datensatz von 243 Zeilen vor, der sämtliche relevanten Lohninformationen für den Zeitraum ab 01.05.2025 österreichweit und differenziert nach Bundesland, Betriebsart und Verwendungsgruppe abbildet.

5.5.3 Berechnung und Vergleich mit Niedriglohnschwelle

Der nächste zentrale methodische Schritt war die Hochrechnung der monatlichen Mindestgehälter aus den KV-Daten auf Jahreslöhne. Dabei wurde – analog zur Vorgehensweise unter [Numerische Verarbeitung und Hochrechnung](#) und entsprechend österreichischer Lohnpraxis – jeder Monatslohn mit dem Faktor 14 multipliziert, um die gesetzlich vorgesehenen Sonderzahlungen für Urlaubs- und

Weihnachtsremuneration zu berücksichtigen. Die Umrechnung liefert objektiv vergleichbare Jahreslohnwerte für jede Lohngruppe und jeden KV-Bereich.

Anschließend wurde auch im Beispiel der Gastronomie für jede einzelne Lohngruppe und jeden Betriebsbereich die Abweichung vom empirisch ermittelten Schwellenwert für Niedriglohn, der in dieser Arbeit auf Basis von 60% des indexierten Bruttojahresmedianlohns festgelegt wurde, ermittelt. So ließ sich für jede Lohngruppe und jedes Bundesland präzise feststellen, ob der KV-Mindestjahreslohn unterhalb der Niedriglohngrenze lag.

Für die Zuordnung wurde ein dichotomes Verfahren gewählt: Alle Lohngruppen mit Mindestjahreseinkommen unterhalb des Schwellenwerts wurden als „unter der Schwelle“ klassifiziert, alle darüber als „über der Schwelle“. Analysiert wurden sämtliche Lohngruppen aus den elf abgebildeten Lohntabellen. Das Ergebnis zeigte, dass in keiner einzigen Verwendungsgruppe – unabhängig von Bundesland oder Betriebsart – ein KV-Mindestjahreslohn unterhalb der festgelegten Niedriglohnschwelle lag.

5.5.4 Erste analytische Bewertung

Das zentrale empirische Ergebnis der branchenspezifischen Auswertung könnte auf den ersten Blick zu der Annahme verleiten, die Gastronomiebranche habe sich mit dem Eintritt der neuen KV-Regelungen und in Folge der Anpassung sämtlicher KV-Mindestlöhne „über die Niedriglohnschwelle gehievt“: in keiner einzigen Verwendungsgruppe fiel das tarifvertragliche Mindestjahreseinkommen unter die festgelegte Schwelle. Bezieht man sich allein auf die normative Basis der KVe sowie deren Mindestlohntabellen, so lässt sich für das Jahr 2025 formal konstatieren, dass in der Gastronomie kein KV-Mindestlohn mehr unterhalb der für die Analyse herangezogenen Niedriglohnschwelle liegt.

Ausgangspunkt der Analyse war die Feststellung, dass die Gastronomie trotz weitgehender KV-Abdeckung und formell klarer Mindestlöhne nach wie vor zu den Bereichen zählt, in denen der Anteil an Niedriglohnbezieher:innen und vulnerablen Beschäftigtengruppen besonders hoch ist (siehe [Auswahl und Begründung der](#)

[Branche](#))²⁶⁴. Statistische Erhebungen der letzten Jahre bestätigen, dass im Hotel- und Gastgewerbe überproportional viele Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen beschäftigt sind, wobei Faktoren wie Geschlecht, Migrationshintergrund, Bildungsgrad und befristete Beschäftigungsverhältnisse für diese Konzentration im Niedriglohnsektor sorgten. Es gilt also in diesem Zusammenhang eine differenzierte Betrachtung zu wählen, wie sie bereits im sozioökonomischen Forschungsstand ([Erwerbsarmut in Österreich](#), sowie [Mindestlöhne als Instrument gegen Erwerbsarmut](#)) begründet wurde. Das Überschreiten der Schwelle im KV bedeutet keineswegs, dass die Branche als Ganzes nicht mehr im Niedriglohnsektor zu verorten wäre. Vielmehr unterstreicht das Ergebnis die Literatur und die Forba Studie²⁶⁵ und zeigt, dass zentrale Strukturprobleme, wie überdurchschnittlich hoher Teilzeitanteil, kurzfristige Verträge, Saisonalität, informelle Praktiken und mangelnde Überzahlung fortauern und große Teile der Beschäftigten trotz neuer Mindestlöhne nach wie vor ein Einkommen nahe oder nur geringfügig über der statistischen Niedriglohnschwelle erhalten.

Insbesondere die von Working Poor geprägten Gruppen, häufig Frauen, Menschen mit Migrationsgeschichte sowie geringqualifizierte Arbeitskräfte, bleiben in dieser Branche überrepräsentiert. Die Daten legen nahe, dass KV-Mindestlöhne zwar eine rechtliche Untergrenze etablieren, und de jure Armutsgefährdung verhindern sollen, die tatsächliche ökonomische Realität vieler Beschäftigter jedoch vom Zusammenspiel mehrerer Faktoren mitbestimmt wird (vgl. [Erwerbsarmut in Österreich](#), sowie [Auswahl und Begründung der Branche](#)).

Resümierend lässt sich festhalten, dass die Branche durch die jüngste Anpassung der KV-Mindestlöhne einen wichtigen Schritt in Richtung Stärkung der Lohnuntergrenze gesetzt hat. Eine nachhaltige Lösung des Niedriglohnproblems ist damit allerdings nicht erreicht: Die strukturellen Ursachen von Niedriglöhnen sowie die hohe Heterogenität der Beschäftigungsformen bleiben weiterhin herausfordernd. Die empirisch belegte Absenz von Unterschreitungen der Schwelle in den aktuellen KV-

²⁶⁴ Analog im weiteren Sinne dazu aber auch [Erwerbsarmut in Österreich](#).

²⁶⁵ Vgl. Adam/Stadler (2023).

Daten ist somit ein wichtiger, aber keineswegs hinreichender Befund für die Bewertung der Arbeits- und Lebenssituation unselbständig Beschäftigter in der Gastronomie.

5.6 Datenbasis und Variablenkonstruktion

In den vorangegangenen Abschnitten wurden die relevanten Referenzwerte zur Beurteilung der Mindestlohnschwelle in Österreich hergeleitet und diskutiert. Aufbauend darauf beschreibt dieses Kapitel die Datenbasis der Untersuchung sowie die Konstruktion der daraus abgeleiteten Variable. Damit wird eine Brücke geschlagen zwischen der Beschreibung der Methodik (näheres unter [Methodik zur empirischen Verarbeitung der Datenquellen](#)) und der Darstellung der Referenzwerte (und ihrer Herleitung, näheres unter den Kapiteln [Datengrundlage](#) und [folgende](#)). Im Vordergrund stehen die bereits in der Arbeit verwendeten Datensätze und Argumentationsstränge.

5.6.1 Datengrundlage

Für die empirische Analyse wurden drei primäre Datenquellen herangezogen:

1. Die KV-Lohndatenbank des ÖGB-Verlags, die detaillierte tarifliche Lohninformationen aus zahlreichen Branchen liefert.
2. Offizielle Statistiken von Statistik Austria als Grundlage für wichtige Referenzgrößen, insbesondere zur Bestimmung des Medianlohns.
3. Ausgewählte Kennzahlen aus einem Bericht des Rechnungshofs, um die Einkommensdaten zu validieren und zentrale Vergleichswerte zu verifizieren.

Diese Kombination gewährleistet eine breite und robuste Datenbasis für die Untersuchung.

Aus den Rohdaten der KV-Datenbank wurden die relevanten Variablen extrahiert und für die Auswertung aufbereitet. Wichtige Felder sind dabei die Verwendungsgruppe (KV-Einstufung der Beschäftigtengruppe), die Lohnart bzw. Entgeltkategorie (etwa Monats- oder Stundenlohn) sowie die vereinbarte Normalarbeitszeit pro Woche. Anhand dieser Informationen lässt sich jeder eingeleseene Lohnsatz auf eine

vergleichbare Größe übertragen. Unterschiedliche Modelle wurden durch Umrechnung auf ein einheitliches Vollzeitäquivalent berücksichtigt. Konkret sind alle Entgelte auf Brutto-Jahreslöhne standardisiert worden, um eine konsistente Vergleichsbasis zu schaffen (siehe dazu [Numerische Verarbeitung und Hochrechnung](#) zur detaillierten Berechnung). Etwaige Sonderfälle (z.B. Lehrlingsentschädigungen) und unvollständige Einträge wurden im Zuge der Datenaufbereitung ausgeschlossen (siehe [Datenselektion und Ausschlusskriterien](#)), sodass ein bereinigter Datensatz für die Analyse vorliegt.

5.6.2 Konstruktion der Schwellenwert-Variable

Auf dieser Grundlage erfolgt die Konstruktion der zentralen Schwellenwert-Variable. Gem. Art. 5 der ML-RL gilt ein Lohn als angemessen, wenn er 60% des nationalen Medianlohns erreicht. Entsprechend wurde für jeden beobachtbaren Lohnsatz geprüft, ob er diese Mindestlohnschwelle überschreitet.

Die Variable (R_i) misst somit das relative Lohnniveau einzelner KV-Löhne im Verhältnis zur Angemessenheitsschwelle:

$$R_i = \frac{KV \text{ Lohn}}{Angemessenheitsschwelle}$$

Ein $R_i < 1$ zeigt, dass der KV-Lohn unterhalb der von der ML-RL vorgegebenen Schwelle liegt, während Werte ≥ 1 Angemessenheit oder Überschreitung signalisieren.

Diese Metrik ermöglicht sowohl eine branchenübergreifende Vergleichbarkeit als auch den Einsatz als kontinuierliche abhängige Variable in der Analyse. Ergänzend wurde eine binäre Variable (Unter_Schwelle, wenn $R < 1$) gebildet, um den Anteil der KV-Positionen unterhalb der Schwelle auszuweisen. Durch dieses dichotome Modell lässt sich der Anteil der Tariflöhne, der den Referenzwert nicht erfüllt, präzise ermitteln und zwischen Branchen vergleichen.

5.6.3 Einflussfaktoren für Binomialtest und Analyse

Zur Durchführung des Binomialtests wurden mehrere Faktoren berücksichtigt, die eine differenzierte Betrachtung der vorliegenden Daten ermöglicht.

5.6.3.1 Ökonomisch-strukturelle Faktoren

Die erste Gruppierung umfasst strukturelle Unterschiede zwischen Wirtschaftszweigen. Dazu zählen KV und Verwendungsgruppe, die als kategoriale Variablen modelliert werden. Sie spiegeln sektorale Lohnniveaus wider und ermöglichen die Identifikation von so genannten „risikoanfälligen Branchen“ (also jenen Branchen mit signifikant erhöhter Unterschreitung der Untergrenze), in denen Unter-Schwellen-Löhne gehäuft auftreten. Die Datengrundlage umfasst 3.398 Lohneinträge aus 34 KVen.

5.6.3.2 Zeitlich-regulatorischer Faktor

Zur Simulation der hypothetischen Umsetzung der ML-RL wird ein Zeit- bzw. Regime-Faktor eingeführt:

- t_0 = repräsentiert den Status quo (tatsächliche KV-Löhne 2025).
- t_1 = stellt das hypothetische Szenario dar, in dem die ML-RL umgesetzt und vollständig Wirkung entfalten würde.

Für dieses „Was-wäre-wenn“ Szenario wird jeder Lohnwert unterhalb der Schwelle auf mindestens 60% des Medianlohns angehoben:

$$KV_i^{(1)} = \max \{ KV_i^{(0)}, 0,6 \times \text{Median}_{2025} \}$$

Die daraus resultierende Erhöhung gibt die erforderliche Anpassung pro Eintrag an:

$$\text{Erhöhung} = KV_i^{(1)} - KV_i^{(0)}$$

Diese Konstruktion erlaubt es, den potenziellen Effekt der Umsetzung der ML-RL zu simulieren und so die Frage zu beantworten, was sich ändern würde, wenn Österreich

die ML-RL umsetzen müsste und alle derzeitigen Unterschwellenwerte auf das Mindestniveau angehoben würden.

5.6.4 Szenarienmodellierung

Die empirische Analyse basiert auf drei Szenarien, die unterschiedliche Aspekte der Wirkungsweise der ML-RL abbilden:

1. Szenario 1 – Status quo: In diesem Szenario erfolgt eine Darstellung der aktuellen Lohnverteilung je KV und Verwendungsgruppe. Ziel ist die Identifikation jener Sektoren, in denen Löhne auftreten, die unterhalb der Angemessenheitsschwelle liegen. Im vorliegenden Datensatz liegen rund 1% aller Einträge unterhalb der Schwelle; 34 KVe sind betroffen.
2. Szenario 2 – „Was-wäre-wenn“: In diesem Szenario erfolgt eine Simulation einer vollständigen Umsetzung der ML-RL mit besonderem Bezug auf Art. 5 der ML-RL. Alle Löhne unterhalb der Schwelle werden auf die Angemessenheitsschwelle angehoben. Analysiert werden die durchschnittliche daraus resultierende Erhöhung in Euro, der Anteil betroffener Positionen sowie die Gesamtveränderung pro KV.
3. Szenario 3 – Sensitivitätsanalyse: In diesem Szenario erfolgt eine Überprüfung der Stabilität der Ergebnisse gegenüber methodischen Annahmen. Die Ergebnisse von Szenario 1 und Szenario 2 werden unter Annahme einer Indexierung über den TLI anstelle des VPI (entgegen der Vorgehensweise in Kapitel [Indexierung und Harmonisierung der Lohnreferenzen](#)) überprüft.

5.7 Auswertung und Beantwortung der Szenarien

Im vorangegangenen Kapitel wurden anhand simulierter Lohnniveaus die Abweichungen der KV-Löhne von der festgelegten Angemessenheitsschwelle untersucht. Darauf aufbauend soll nun detailliert geprüft werden, ob in einzelnen KVen systematisch signifikant viele Löhne unterhalb dieser Schwelle liegen. Die Datenbasis umfasst verschiedene KVe unterschiedlicher Branchen, die auf Verfügbarkeit und

Qualität der Angaben überprüft wurden. Ziel ist es, schrittweise die KVe zu identifizieren, bei denen der Anteil der Unterschreitungen statistisch signifikant über einem zufälligen Erwartungswert liegt. Zur Identifizierung wird, wie vorangegangen erläutert, ein Binomialtest verwendet, da dieser insbesondere für die Analyse dichotomer Merkmale geeignet ist.²⁶⁶ In dieser Analyse wird anstelle des üblichen Signifikanzniveaus (α) von 0,05²⁶⁷ ein strenges Signifikanzniveau von 0,01 herangezogen, um eine hohe statistische Verlässlichkeit der Ergebnisse sicherzustellen. Der p-Wert liefert eine Einschätzung darüber, inwieweit die beobachtbaren Daten ein Ergebnis liefern, das rein zufällig zustande gekommen ist.²⁶⁸

5.7.1 Sektorale Streuung

Wie bereits erwähnt sind 34 KVe aus dem Datensatz der Lohndaten-API des ÖGB von Datensätzen betroffen, die Werte sowohl über als auch unter der Schwelle aufzeigen. Die sektorale Streuung der Schwellenwertunterschreitungen wird durch eine gestapelte Balkengrafik visualisiert, in der für jeden KV die relative Verteilung über- und unterschreitender Lohnniveaus abgebildet ist:

²⁶⁶ Vgl. Cleff (2025) S. 191f.

²⁶⁷ Vgl. Madsen (2011) S. 84.

²⁶⁸ Vgl. Cleff (2025) S. 290.

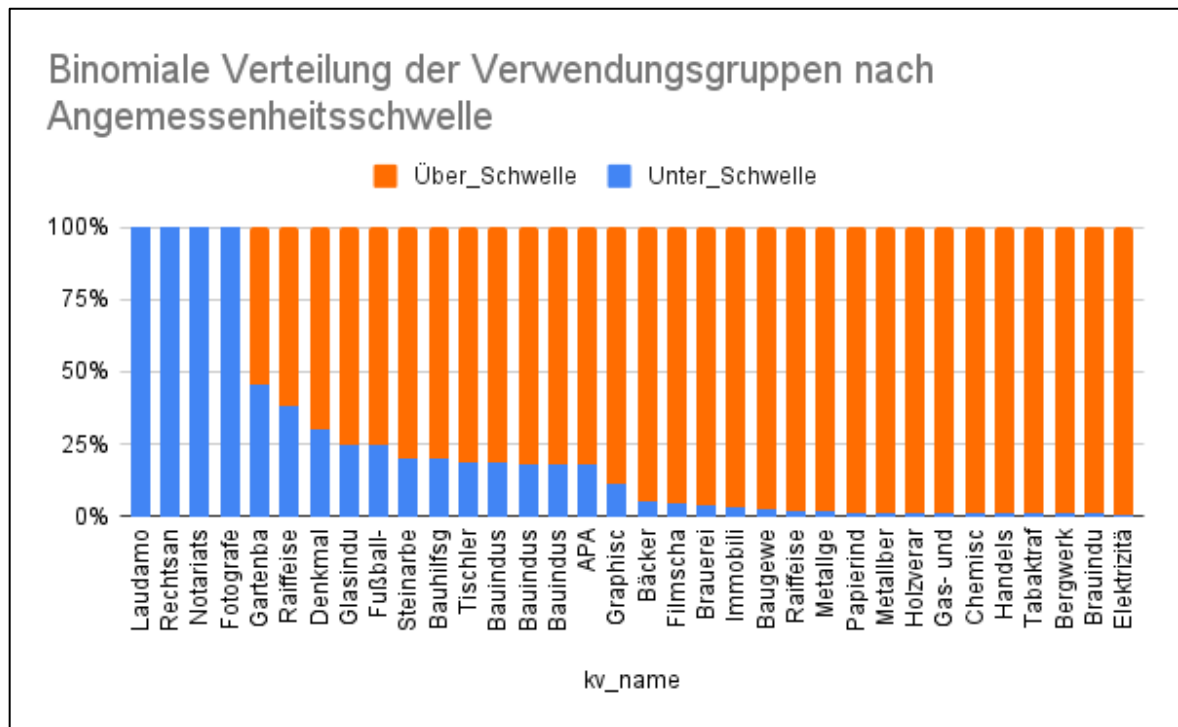


Abbildung 2: Binomiale Verteilung der Verwendungsgruppen nach Angemessenheitsschwelle (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Jeder Balken steht für einen KV und zeigt gestapelt den Anteil der Beobachtungen unter bzw. über der Angemessenheitsschwelle. Dieses Diagramm verdeutlicht die starke Streuung zwischen den Branchen. Während bei manchen KVen nur ein geringer Teil der Löhne unter die 60% Marke fällt, weisen anderen KVe sehr viele Unterschreitungen auf. So weisen bspw. elf KVe mindestens 20% Unterschreitungen und 23 KVe weniger als 20% Unterschreitungen auf.

Wichtig zu erwähnen ist, dass Abbildung 2 den prozentuellen Anteil der Unterschreitungen im Verhältnis zur Gesamtzahl der erfassten Datensätze darstellt. Dadurch können potenzielle Verzerrungen, bspw. bedingt durch eine unvollständige Datenbasis, nur im Kontext interpretiert werden. Dies zeigt sich etwa beim KV „Laudamotion“, für den in der Lohndatenbank lediglich vier Datensätze der Verwendungsgruppe D, die der Junior-Flugbegleiter²⁶⁹, vorliegen. Ein Blick in den KV

²⁶⁹ Nicht gegendert, um der Bezeichnung des KV gerecht zu werden.

selbst macht diesen Missstand²⁷⁰ aber deutlich, umfasst der KV doch insgesamt Verwendungsgruppen A, B, C und D.

Aus diesem Grund liegt nachfolgend noch eine tabellarische Übersicht vor, um einen detaillierten Überblick über die Datenlage zu gewährleisten:

kv_name	Unter_Schwelle	Über_Schwelle	Summe	Unter_Schwelle (in %)
Elektrizitätsunternehmen	4	568	572	0,70%
Filmschaffende	18	360	378	4,76%
Raiffeisen-Lagerhäuser OÖ	4	186	190	2,11%
Brauindustrie konsolidiert	2	156	158	1,27%
Bäcker	8	148	156	5,13%
Bergwerke u. eisenerz. Industrie konsolidiert	2	152	154	1,30%
Tabaktrafiken	2	148	150	1,33%
Handelsangestellte	2	144	146	1,37%
Papierindustrie konsolidiert	2	138	140	1,43%
Metallbereich konsolidiert	2	138	140	1,43%
Holzverarbeitende Industrie konsolidiert	2	138	140	1,43%
Gas- und Wärmeversorgung konsolidiert	2	138	140	1,43%
Chemische Industrie konsolidiert	2	138	140	1,43%
Metallgewerbe	2	130	132	1,52%
Graphisches Gewerbe	12	98	110	10,91%
Brauereien	4	106	110	3,64%
Baugewerbe u. Bauindustrie Angestellte	2	82	84	2,38%
Immobilienverwalter-Angestellte	2	56	58	3,45%
Bauindustrie und Baugewerbe / ZKV Baulose	6	28	34	17,65%
Bauindustrie und Baugewerbe / Gips- und Fassaden	6	28	34	17,65%
APA	6	28	34	17,65%
Tischler und Holzgestalter (Holz- u. kunststoffverarb. Gew.)	6	26	32	18,75%
Bauindustrie und Baugewerbe	6	26	32	18,75%

²⁷⁰ Siehe dazu näher Anlage C: Auszug aus der E-Mail des ÖGB-Verlags zur Datenverfügbarkeit der Lohndaten-API.

Raiffeisenlagerhäuser NÖ	10	16	26	38,46%
Gartenbaubetriebe W NÖ BGL	10	12	22	45,45%
Denkmal-, Fassaden- und Gebäudereiniger	6	14	20	30,00%
Steinarbeitergewerbe / Bauhilfsgewerbe	4	16	20	20,00%
Bauhilfsgewerbe / GBH	4	16	20	20,00%
Glasindustrie konsolidiert	2	6	8	25,00%
Fußball-Bundesliga Österreich	2	6	8	25,00%
Laudamotion	4	0	4	100,00%
Rechtsanwalt-Angestellte BGL	2	0	2	100,00%
Notariats-Angestellte STM	2	0	2	100,00%
Fotografengewerbe NÖ	2	0	2	100,00%

Tabelle 4: Übersicht der KVe inkl. Schwellenüber- wie unterschreitungen (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

5.7.2 Wahl der Kollektivverträge für den Binomialtest

Um die vorangegangene Problematik der begrenzten Datenlage zu umgehen, wurden KVe mit ausreichenden Stichprobengrößen untersucht. Aus der Datenbasis wurden jene Branchen selektiert, für die ausreichend Lohnbeobachtungen vorliegen, um den Binomialtest sinnvoll anwenden zu können. Da der Begriff „ausreichend“ in der Literatur nicht einheitlich definiert ist, wird hier insbesondere berücksichtigt, dass die statistische Unschärfe mit zunehmender Stichprobengröße abnimmt.²⁷¹ Vor diesem Hintergrund wurden KVe mit größeren Stichprobenumfängen bevorzugt. Dabei wurde der KV der Gastronomie bewusst ausgeschlossen. In diesem KV lag kein einziger Fall mit einem Lohn unterhalb der Mindestlohnschwelle vor, sodass sich hier keinerlei Teststatistik berechnen lässt.

In die Analyse einbezogen wurden folgende KVe mit ihren jeweiligen Beobachtungszahlen:

²⁷¹ Vgl. Madsen (2011) S. 77.

kv_name	Beobachtungen	Begründung der Wahl
Elektrizitätsunternehmen	572	Umfangreiche Lohndatenbasis vorhanden
Filmschaffende	378	Umfangreiche Lohndatenbasis vorhanden
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	26	typisches Beispiel einer gemischten Lohnstruktur

Tabelle 5: Übersicht der für den Binomialtest gewählten KVe inkl. Begründung (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Während die KVe Elektrizitätsunternehmen und Filmschaffende mit ihren hohen Beobachtungszahlen aufwarten, wurde bewusst das Beispiel der Raiffeisenlagerhäuser NÖ aufgrund der Verteilung der Fälle gewählt. In diesem KV liegen zehn von 26 Löhnen (38,46%) unterhalb und 16 oberhalb der Schwelle. Dieser Kontrast zeigt, dass ein KV mit stark heterogener Lohnstruktur, trotz geringer Fallzahl ein differenziertes und analytisch wertvolles Bild der Lohnstruktur selbst ermöglicht. Es sei betont, dass die Auswahl dieser KVe lediglich aufgrund der oben genannten Punkte erfolgte und damit repräsentative Beispiele für unterschiedliche Lohnstrukturen darstellt.

Die Wahl der Stichprobengröße wirkt sich entscheidend auf die Teststärke des Binomialtests aus. In der Statistik ist allgemein anerkannt, dass größere Stichprobenumfänge zu einer höheren Teststärke führen.²⁷² Je größer die Fallzahl, desto kleiner ist der Zufallsfehler in der Schätzung eines Anteils, was bedeutet, dass auch relativ kleine Unterschiede zuverlässig detektiert werden können. Die statistische Signifikanz hängt wesentlich von der Stichprobengröße ab.²⁷³ Eine große Stichprobe verringert die Varianz und erhöht damit die Wahrscheinlichkeit, einen echten Effekt (in diesem Fall eine Untergrenzenunterschreitung) als signifikant zu erkennen.

In den vorliegenden Daten verfügen die bereits angesprochenen KVe über vergleichsweise hohe Fallzahlen bzw. ein für die Betrachtung interessantes Lohngefüge. Dies ist statistisch vorteilhaft, da selbst moderate Abweichungen in diesen Gruppen eher nachgewiesen werden können als in kleinen Stichproben.²⁷⁴

²⁷² Vgl. Madsen (2011) S. 2.

²⁷³ Vgl. Schäfer (2016) S. 30f.

²⁷⁴ Vgl. Schäfer (2016) S. 117.

5.7.3 Szenario 1: Ergebnisse der Binomialtests

Die Ergebnisse der Binomialtests wurden einseitig auf Untergrenzenunterschreitung durchgeführt und fassen sich wie folgt zusammen:

kv_name	Beobachtungen	Unter_Schwelle	Unter_Schwelle (in %)	p-Wert	Signifikanz
Elektrizitätsunternehmen	572	4	0,70%	8,23E-01	Nicht Signifikant
Filmschaffende	378	18	4,76%	8,50E-08	Signifikant
Raiffeisenlagerhäuser (NÖ)	26	10	38,46%	4,59E-14	Signifikant

Tabelle 6: Ergebnisse der Binomialtests (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Elektrizitätsunternehmen: Von 572 Löhnen liegen vier (0,7%) unterhalb der Angemessenheitsschwelle. Der berechnete p-Wert beträgt gerundet 8,23E-01 (= 0,823). Dieser Wert liegt deutlich über dem gewählten Signifikanzniveau von 0,01. Folglich kann kein statistisch gesicherter Hinweis auf signifikante systematische Unterschreitungen des Mindestlohns in dieser Gruppe nachgewiesen werden ($p = 0,823 > 0,01$: nicht signifikant).

Filmschaffende: Von 378 Löhnen liegen 18 (4,76%) unterhalb der Angemessenheitsschwelle. Der berechnete p-Wert beträgt gerundet 8,50E-08 (= 0,000000085). Dieser Wert liegt deutlich unter dem gewählten Signifikanzniveau von 0,01. Damit besteht eine signifikante Abweichung, was wiederum auf eine statistisch gesicherte Untergrenzenunterschreitung in dieser Gruppe hinweist ($p = 0,000000085 < 0,01$: signifikant).

Raiffeisenlagerhäuser NÖ: Von 26 Löhnen liegen 10 (38,46%) unterhalb der Angemessenheitsschwelle. Der berechnete p-Wert beträgt gerundet 4,59E-14 (= 0,0000000000000459). Dieser Wert liegt deutlich unter dem gewählten Signifikanzniveau von 0,01. Trotz der kleinen Stichprobe deutet dieses Ergebnis auf eine deutlich ausgeprägte und statistisch gesicherte Untergrenzenunterschreitung in dieser Gruppe hin ($p = 0,0000000000000459 < 0,01$: signifikant). Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass extreme Werte bei kleinen Fallzahlen stärker ins Gewicht fallen können.

Die Testergebnisse zeigen somit, dass bei den KVen „Filmschaffende“ und „Raiffeisenlagerhäusern NÖ“ Untergrenzenunterschreitungen vorliegen, die aufgrund des niedrigeren p-Wertes nicht rein zufällig zustande gekommen sind. Für diese beiden KVe ist der Anteil der Unterzahlungen deutlich über dem zufälligen Niveau und statistisch gesichert ($p < 0,01$). Für den KV „Elektrizitätsunternehmen“ hingegen bleibt der geringe Untergrenzanteil statistisch unauffällig, was darauf hindeutet, dass hier keine belastbare Evidenz für systematische Unterzahlungen vorliegt.

Die Anwendung des strikten Signifikanzniveaus von 1% ($\alpha = 0,01$) hat sich bewährt, um Fehlalarme zu reduzieren und lediglich ausgeprägt vorhandene Untergrenzenunterschreitungen zu identifizieren. Dadurch lassen sich strukturelle Muster von bloßen Ausreißern unterscheiden. Während nicht-signifikante Ergebnisse eher auf vereinzelte Extremwerte hindeuten, sind bei signifikanten Ergebnissen in Kombination mit einer ausreichend großen Datenbasis systematische bzw. strukturelle Untergrenzenunterschreitungen wahrscheinlicher. In den hier geprüften Fällen ergab sich Folgendes: Nur wenn ein deutlicher Anteil jener Verwendungsgruppen verglichen mit dem Gesamtbild der KVe deutlich über Null liegt (wie bei den Filmschaffenden oder den Raiffeisenlagerhäusern), wird dies als relevant gewertet. Ein kleiner Anteil (wie bspw. 0,7% bei „Elektrizitätsunternehmen“) wird als nicht signifikant bewertet und bleibt damit statistisch unproblematisch. Diese Vorgehensweise entspricht dem Ziel, nur substantielle Abweichungen von der Mindestlohnpflicht zu erkennen und zufällige Streuung herauszufiltern.

Weitet man nun den Binomialtest auf sämtliche KVe mit zumindest einer Unterschreitung der Schwelle aus, so zeigt sich folgendes Bild:

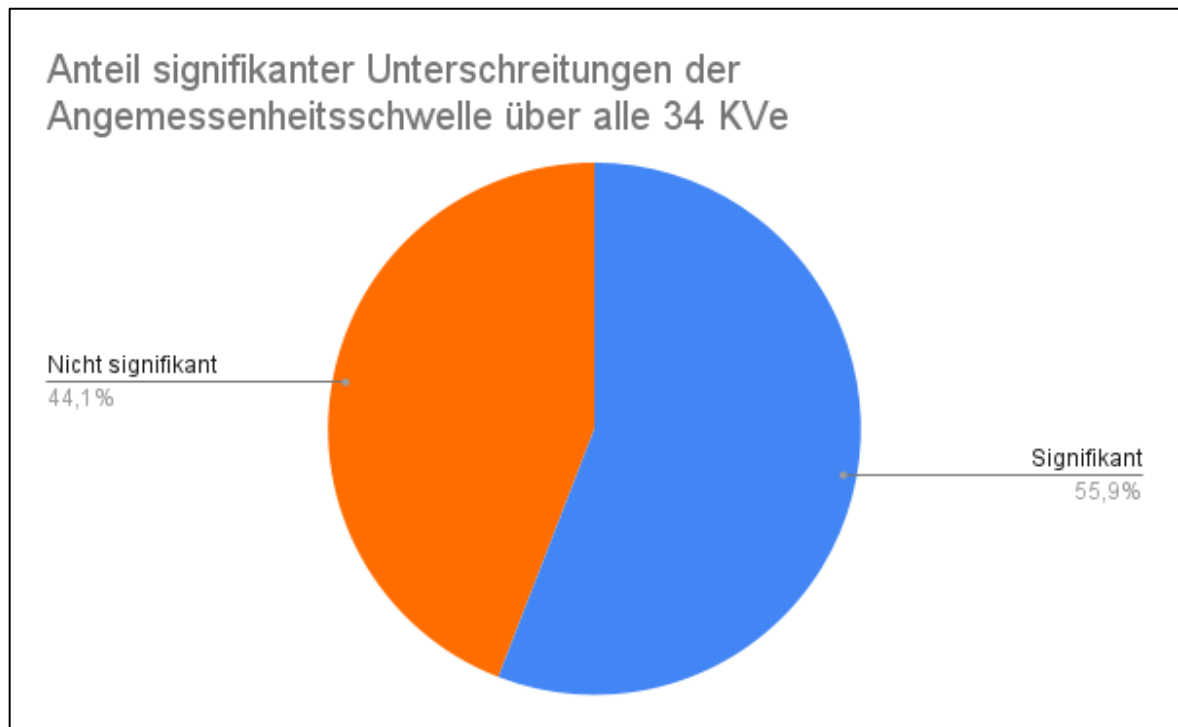


Abbildung 3: Anteil signifikanter Unterschreitungen der Angemessenheitsschwelle über alle 34 KVe (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Abbildung 3 zeigt die Ergebnisse des auf alle 34 KVe mit mindestens einer Unterschreitung angewandten Binomialtests. Insgesamt weisen 19 KVe (55,9%) statistisch signifikante Mindestlohnunterschreitungen ($p < 0,01$) auf, während bei 15 KVen (44,1%) keine signifikanten Abweichungen festgestellt wurden.

Die Ergebnisse des Binomialtests stellen ein zentrales Bindeglied zur zuvor entwickelten Szenarienmodellierung dar, insbesondere im Hinblick auf Szenario 1, das die systematische Untergrenzenunterschreitung als Prüfgröße heranzieht. KVe mit signifikanten Unterschreitungsdaten sollten daher vorrangig in künftige Überwachungs- und Anpassungsmechanismen im Kontext von KV-Mindestlöhnen einbezogen werden. Eine Generalisierbarkeit der Ergebnisse ist aufgrund der eingeschränkten Datenbasis derzeit dennoch nicht möglich. Die vorliegende Analyse bietet jedoch eine methodisch tragfähige Grundlage für eine weiterführende quantitative Überprüfung unter Einbeziehung vollständiger KV-Datenbanken und branchenspezifischer Zusatzvariablen. Weiterführende Untersuchungen sind daher angehalten, bei Vorliegen kompletter Daten, tiefergehende Analysen vorzunehmen, um

Branchen, die von strukturellen Problemen betroffen sind, zu identifizieren und aktiv aufzudecken.

5.7.4 Szenario 2: Ergebnisse der „Was-wäre-wenn“ Modellierung

Das zweite Szenario geht von einer vollständigen Umsetzung der ML-RL, insbesondere Art. 5, aus und hat zum Ziel, die notwendigen Gesamt-Erhöhen zu quantifizieren, wenn alle KV-Löhne unterhalb der definierten Angemessenheitsschwelle auf die Schwelle von 60% des Bruttomedianlohns angehoben würden.

- Die Berechnung der Schwelle erfolgte bereits unter Kapitel [Abschließende Umsetzung](#) und beträgt 23.523,16€ brutto jährlich.
- Die Identifikation der betroffenen Löhne erfolgte über die Ermittlung der Variable „Unter_Schwelle“, wie beschrieben in Kapitel [Konstruktion der abhängigen Variablen](#).
- Die Berechnung der Erhöhung erfolgte wie beschrieben unter Kapitel [Zeitlich-regulatorischer Faktor](#) mittels der Formel: $Erhöhung = KV_i^{(1)} - KV_i^{(0)}$.

Auf diese Weise kann für jede Position genau bestimmt werden, um welchen Betrag (in Euro) die Löhne angehoben werden müssten, um die 60% Schwelle zu erreichen. Die Gesamterhöhung eines KV ist die Summe der Einzelerhöhungen aller Positionen, die unter der Grenze liegen.

Für die exemplarische Untersuchung wurden erneut die KVe der Filmschaffenden und der Raiffeisenlagerhäuser NÖ ausgewählt. Diese Wahl stützt sich auf die Ergebnisse des Binomialtests (vgl. dazu Kapitel [Szenario 1: Ergebnisse der Binomialtests](#)). Diese beiden KVe dienen als repräsentative Beispiele. Im Folgenden wird daher zunächst auf diese beiden KVe eingegangen, bevor die Simulation auf alle 34 KVe ausgeweitet wird, in denen Unterschreitungen der Angemessenheitsschwelle festgestellt wurden.

kv_name	vg_name	Jahreslohn	Erhöhungen
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	12.483,94 €	11.039,22 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	12.483,94 €	11.039,22 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	15.075,76 €	8.447,40 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	15.075,76 €	8.447,40 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	18.401,88 €	5.121,28 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	18.401,88 €	5.121,28 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	18.718,70 €	4.804,46 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	18.718,70 €	4.804,46 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	21.015,40 €	2.507,76 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	VK	21.015,40 €	2.507,76 €
Filmschaffende	Filmaushilfskraft	18.876,62 €	4.646,54 €
Filmschaffende	Filmaushilfskraft	18.876,62 €	4.646,54 €
Filmschaffende	Filmaushilfskraft	20.449,66 €	3.073,50 €
Filmschaffende	Filmaushilfskraft	20.449,66 €	3.073,50 €
Filmschaffende	Produktionsfahrer	21.101,50 €	2.421,66 €
Filmschaffende	Produktionsfahrer	21.101,50 €	2.421,66 €
Filmschaffende	Setassistenz	21.589,82 €	1.933,34 €
Filmschaffende	Setassistenz	21.589,82 €	1.933,34 €
Filmschaffende	Werkstattprojekt(§-19-KV)	21.609,28 €	1.913,88 €
Filmschaffende	Werkstattprojekt(§-19-KV)	21.609,28 €	1.913,88 €
Filmschaffende	Filmaushilfskraft	22.022,70 €	1.500,46 €
Filmschaffende	Filmaushilfskraft	22.022,70 €	1.500,46 €
Filmschaffende	Produktionsfahrer	22.860,04 €	663,12 €
Filmschaffende	Produktionsfahrer	22.860,04 €	663,12 €
Filmschaffende	Setassistenz	23.388,96 €	134,20 €
Filmschaffende	Setassistenz	23.388,96 €	134,20 €
Filmschaffende	Werkstattprojekt(§-19-KV)	23.409,96 €	113,20 €
Filmschaffende	Werkstattprojekt(§-19-KV)	23.409,96 €	113,20 €
Summe			96.640,08 €

Tabelle 7: Exemplarisches Simulationsergebnis für ausgewählte Verwendungsgruppen (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Dieses Beispiel macht deutlich, dass in den ersten beiden Gruppen des KV „Raiffeisenlagerhäuser NÖ“ die Ausgangslöhne in Höhe von rund 12.484€ deutlich

unter der 60% Schwelle liegen, weshalb hohe Erhöhungen (11.039€) berechnet wurden. Ähnliches zeigt sich bei den Filmschaffenden: Die Gruppe „Filmaushilfskraft“ würde aufgrund der derzeitigen niedrigen Einstufung eine potenzielle Erhöhung in Höhe von 4.647€ erfahren.

Insgesamt ergeben sich aus der Simulation für diese Beispiele nach KV folgende Werte:

kv_name	Summe der Erhöhungen	Durchschnittliche Erhöhung
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	63.840,26 €	6.384,03 €
Filmschaffende	32.799,83 €	1.822,21 €

Tabelle 8: Exemplarisches Simulationsergebnis für ausgewählte KVe gesamt (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Diese Beträge stellen rein hypothetische Modellwerte dar und dürfen nicht mit tatsächlich ausgezahlten Löhnen verwechselt werden. Sie geben lediglich an, um welchen Betrag die tariflichen Mindestlöhne in den untersuchten Positionen erhöht werden müssten, damit alle unter der 60% Schwelle liegenden Gehälter exakt auf diese Grenze angehoben würden.

Das Simulationsverfahren wurde anschließend auf jene 34 KVe ausgeweitet, die in den Daten mindestens eine Verwendungsgruppe mit Löhnen unter der Angemessenheitsschwelle aufweisen.

kv_name	Datensätze je KV	Summe der Erhöhungen	Durchschnittliche Erhöhungen
Gartenbaubetriebe W NÖ BGL	10	97.471,62 €	9.747,16 €
Brauereien	4	73.034,03 €	18.258,51 €
Raiffeisenlagerhäuser NÖ	10	63.840,26 €	6.384,03 €
Tischler und Holzgestalter (Holz- u. kunststoffverarb. Gew.)	6	41.178,97 €	6.863,16 €
APA	6	35.475,37 €	5.912,56 €
Denkmal-, Fassaden- und Gebäudereiniger	6	33.773,53 €	5.628,92 €
Filmschaffende	18	32.799,83 €	1.822,21 €
Bauindustrie und Baugewerbe	6	31.630,15 €	5.271,69 €
Bauindustrie und Baugewerbe / Gips- und Fassaden	6	31.630,15 €	5.271,69 €

Bauindustrie und Baugewerbe / ZKV Baulose	6	31.630,15 €	5.271,69 €
Steinarbeitergewerbe / Bauhilfsgewerbe	4	22.694,41 €	5.673,60 €
Graphisches Gewerbe	12	22.185,38 €	1.848,78 €
Laudamotion	4	22.115,01 €	5.528,75 €
Brauindustrie konsolidiert	2	21.631,56 €	10.815,78 €
Bauhilfsgewerbe / GBH	4	20.803,07 €	5.200,77 €
Fotografengewerbe NÖ	2	13.178,08 €	6.589,04 €
Immobilienverwalter-Angestellte	2	12.774,32 €	6.387,16 €
Raiffeisen-Lagerhäuser OÖ	4	10.008,65 €	2.502,16 €
Baugewerbe u. Bauindustrie Angestellte	2	9.414,32 €	4.707,16 €
Handelsangestellte	2	5.606,32 €	2.803,16 €
Tabaktrafiken	2	5.606,32 €	2.803,16 €
Glasindustrie konsolidiert	2	5.111,84 €	2.555,92 €
Holzverarbeitende Industrie konsolidiert	2	5.046,32 €	2.523,16 €
Rechtsanwalt-Angestellte BGL	2	5.046,32 €	2.523,16 €
Metallgewerbe	2	4.075,56 €	2.037,78 €
Notariats-Angestellte STM	2	3.226,32 €	1.613,16 €
Elektrizitätsunternehmen	4	2.532,65 €	633,16 €
Bäcker	8	1.874,69 €	234,34 €
Chemische Industrie konsolidiert	2	1.784,04 €	892,02 €
Bergwerke u. eisenerz. Industrie konsolidiert	2	1.546,32 €	773,16 €
Gas- und Wärmeversorgung konsolidiert	2	1.546,32 €	773,16 €
Metallbereich konsolidiert	2	1.546,32 €	773,16 €
Fußball-Bundesliga Österreich	2	846,32 €	423,16 €
Papierindustrie konsolidiert	2	132,88 €	66,44 €
Summe/Durchschnitt	152	672.797,43 €	4.426,30 €

Tabelle 9: Simulationsergebnis für sämtliche identifizierte Verwendungsgruppen (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

In Summe betrifft dies 152 Verwendungsgruppen, in denen Löhne angehoben würden. Für das Gesamtszenario ergibt sich daraus eine durchschnittliche simulierte Erhöhung von 4.426,30 € pro Position. Dieser Wert zeigt das durchschnittliche Erhöhungsvolumen der Löhne in allen betroffenen Gruppen, ohne Berücksichtigung weiterer Effekte.

Folgende Punkte sind an dieser Stelle noch zur kritischen Einordnung der Ergebnisse zu erwähnen:

- Diese Simulation stützt sich auf die vorliegenden KV-Daten. Diese Daten enthalten lediglich die Mindest- bzw. Einstiegsgehälter für jede Verwendungsgruppe, nicht jedoch tatsächliche Ist-Gehälter. Damit könnte der berechnete Anpassungsbedarf in der Realität anders ausfallen. Darüber hinaus deckt die Stichprobe nur bestimmte Branchen und KVe ab, sodass sich die Ergebnisse nicht ohne Weiteres auf alle Wirtschaftsbereiche übertragen lassen.
- Die Analyse geht stark vereinfachend von einer sofortigen und vollständigen Anpassung gem. Art. 5 ML-RL aus, ohne dass etwaige Verhandlungsergebnisse oder Widerstände berücksichtigt werden. Dies reduziert die Aussagekraft der Ergebnisse: es handelt sich um eine statische Hochrechnung ohne Berücksichtigung möglicher Verhaltensänderungen von AG oder AN.
- Selbst wenn Löhne kollektivvertraglich angepasst werden würden, bedeutet dies nicht automatisch eine entsprechende Erhöhung der tatsächlich ausgezahlten Bruttolöhne. Die Simulation bezieht etwaige Dynamiken in der Lohnfindung genauso wenig mit ein wie induzierte Effekte, wenn bspw. Vollzeitpositionen durch Teilzeitkräfte nachbesetzt werden. Die ermittelte Erhöhung gibt daher nur den nominalen Anpassungsbedarf im KV-Gefüge an, nicht aber das künftige reale Einkommensniveau der Beschäftigten.
- Die hier vorgestellten Ergebnisse sind als rein modellhafte Größenschätzungen zu verstehen. Sie zeigen das Potenzial an Anpassungsvolumen im KV-Niveau auf, erlauben jedoch keine direkten Schlussfolgerungen. Für politische Entscheidungen sind weiterführende Analysen nötig, die auch dynamische Effekt wie volkswirtschaftliche Marktreaktionen einbeziehen. Die Simulation kann bestenfalls die Diskussion um den Umfang möglicher KV-Lohnerhöhungen informieren, ersetzt aber nicht eine umfassende Untersuchung.

Insgesamt zeigt Szenario 2 exemplarisch den nominalen Anpassungsbedarf auf, der im Rahmen einer theoretischen „Vollumsetzung“ der EU ML-RL entstehen würde. Gleichzeitig muss klar sein, dass es sich um eine stark vereinfachte Hochrechnung

handelt, die lediglich als Ausgangspunkt für weitere empirische Untersuchungen dienen kann.

5.7.5 Szenario 3: Ergebnisse nach alternativer Indexierung

Während Szenario 1 eine reine Überprüfung des Status Quo im Lichte der Angemessenheitsschwelle der ML-RL vornimmt und Szenario 2 erste indirekte Anpassungseffekte abbildet, verfolgt Szenario 3 einen methodisch eigenständigen Zweck: Es soll die Stabilität der Ergebnisse gegenüber methodischen Annahmen prüfen.

Die zentrale Frage für Szenario 3 lautet daher: Bleiben die beobachteten Muster aus Szenarien 1 und 2 bestehen, wenn anstelle des VPI der TLI zur Indexierung der Lohnreferenzen verwendet wird?

Die Analyse orientiert sich bewusst eng an der Logik der beiden Szenarien, verändert jedoch eine zentrale Grundannahme: Die Referenzwerte zur Errechnung des Bruttomedianlohns 2025 erfolgt nicht über den VPI sondern über den TLI. Dadurch kann untersucht werden, ob schon geringfügige methodische Anpassungen zu substantziellen Veränderungen der Lohnschwelle führen und damit Einfluss darauf haben, wie viele KVe unter die Angemessenheitsschwelle gem. Art. 5 der ML-RL fallen.

Methodisch wurde, analog zu Kapitel [Indexierung und Harmonisierung der Lohnreferenzen](#) die Angemessenheitsschwelle errechnet. Für Szenario 3 wurden die jährlichen veröffentlichten Werte des TLI für die Jahre 2022 bis 2024 herangezogen:

Jahr	TLI	Jahresveränderung in %
2022	1210,4	3,1% ²⁷⁵
2023	1302,2	7,6% ²⁷⁶
2024	1412,9	8,5% ²⁷⁷

Tabelle 10: Tabellarische Darstellung des TLI (Quelle: eigene Darstellung nach Statistik Austria (2025-g, o.S.))

Diese Werte sind konsistent mit den von Statistik Austria publizierten TLI-Werten und entsprechen der durchschnittlichen beobachteten KV-Lohnsteigerung im jeweiligen Jahr. Analog zu Szenarien 1 und 2 werden diese Werte sequenziell zur Anpassung des Ausgangsreferenzwertes verwendet.

Ausgangspunkt ist der Bruttomedianlohn 2023 in Höhe von 35.314€²⁷⁸. Unter Verwendung der nachstehenden Formel lässt sich der errechnete Wert für 2025 ermitteln:

$$\text{Wert}_{2025} = \text{Wert}_{2023} \times (1 + \text{TLI}_{2023}) \times (1 + \text{TLI}_{2024})$$

Setzt man die veröffentlichten TLI-Werte ein, ergibt sich für den Bruttojahresmedianlohn 2023 von 35.314€:

$$\text{Bruttomedian}_{2025} = 35.314 \times 1,076 \times 1,085 = 41.227,68\text{€}$$

Dieser Wert wird für die weitere Schwellenwertberechnung und die Diskussion der relativen Niedriglohnschwellen für Szenario 3 herangezogen. Gem. Art. 5 der ML-RL entspricht die relevante Angemessenheitsschwelle 60% des Medianlohns. Das ergibt für den nun errechneten Bruttomedian₂₀₂₅ einen Schwellenwert in Höhe von 24.736,61€.

Zum Vergleich:

²⁷⁵ Gerundet von 3,0566%

²⁷⁶ Gerundet von 7,5842%

²⁷⁷ Gerundet von 8,5010%

²⁷⁸ Vgl. Rechnungshof (2024) S. 25.

Index	Schwelle
VPI-indexiert	23.523,16€
TLI-indexiert	24.736,61€
Differenz	1.210,45€

Tabelle 11: Vergleich der indexierten Schwellenwerte (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den VPI- bzw. TLI-Daten von Statistik Austria, vgl. Statistik Austria 2025-g, o.S. und vgl. Statistik Austria 2025-f, o.S.)

Dies ist methodisch bedeutsam, da der TLI die Schwelle um mehr als 1.200€ über die mittels VPI errechnete Schwelle anhebt. Analog zu Szenario 1 wurde erneut eine dichotome Variable gebildet. Durch die Anwendung der TLI-adjustierten Schwelle ergibt sich folgendes Ergebnis: 52 KVe unterschreiten mindestens in einer Verwendungsgruppe die TLI-Schwelle. Dies bedeutet eine Zunahme der Unterschreitungen gegenüber der VPI-Schwelle in Höhe von 18 KVen bzw. 52,94%. Besonders auffällig wird die Zunahme unter Betrachtung der nachstehenden Grafik bezüglich der sektoralen Streuung:

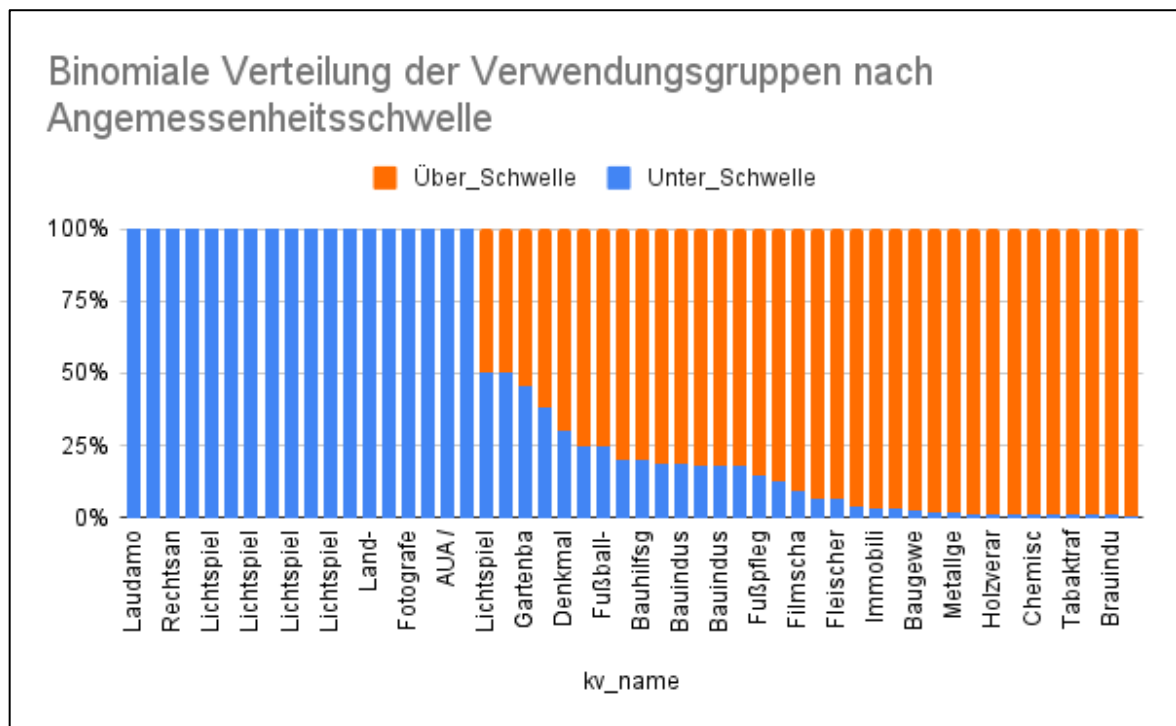


Abbildung 4: Binomiale Verteilung der Verwendungsgruppen nach alternativer TLI-Angemessenheitsschwelle (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Auch bei dieser Abbildung repräsentiert jeder Balken einen einzelnen KV und zeigt, gestapelt nach Unter- und Überschreitungen, den Anteil der Beobachtungen relativ zur TLI-Angemessenheitsschwelle. Durch die höhere Fallzahl im TLI-basierten Szenario tritt die intersektorale Streuung noch deutlicher hervor als im VPI-Szenario. Während unter Verwendung der VPI-indexierten Schwelle lediglich 11 KVe mindestens 20% Unterschreitungen aufwiesen, steigt diese Zahl im TLI-Szenario auf 27 KVe. Weitere 25 KVe liegen unterhalb dieser Marke und verzeichnen weniger als 20% Unterschreitungen.

Damit verschiebt sich die relative Verteilung spürbar: Im VPI-Szenario entfielen 32,35% aller KVe auf die Kategorie mit mehr als 20% Unterschreitungen, im TLI-Szenario erhöht sich dieser Anteil auf 51,92%. Die Darstellung verdeutlicht somit, wie stark selbst moderate Anhebungen der Angemessenheitsschwelle die Positionierung einzelner Branchen verändern und insbesondere die Niedriglohnbereiche deutlich stärker unter Druck geraten lassen. Wie bereits in Szenario 1 wurde im nächsten Schritt überprüft, ob die Anzahl der Unterschreitungen innerhalb der einzelnen KVe (mit mindestens einer Unterschreitung) zufällig sein könnte oder ein strukturelles Muster abbildet. Unter Beibehaltung des strengen Signifikanzniveaus von 0,01 ergibt der Binomialtest folgendes Ergebnis:

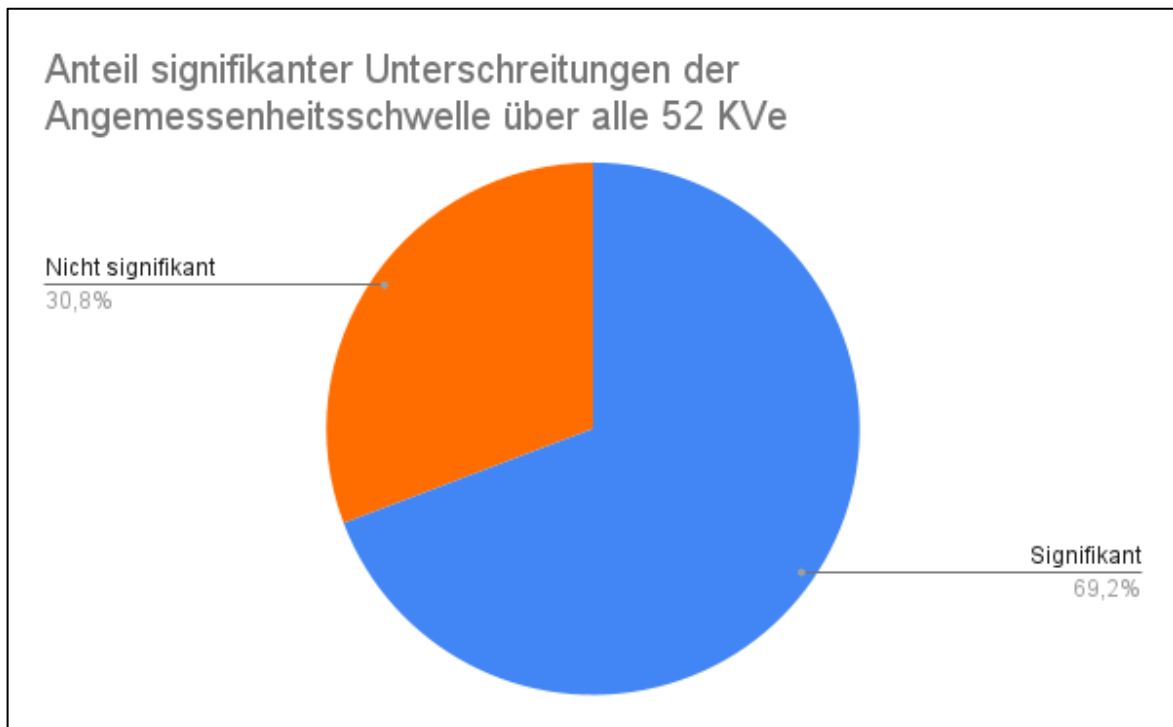


Abbildung 5: Anteil signifikanter Unterschreitungen der Angemessenheitsschwelle über alle 52 KVe nach alternativer TLI-Angemessenheitsschwelle (Quelle: eigene Darstellung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Von 52 untersuchten KVen zeigen 36 (69,2%) eine signifikante Anzahl an Unterschreitungen ($p < 0,01$) der Angemessenheitsschwelle, 16 hingegen weisen keine signifikanten Unterschreitungen auf.

Die Anwendung des TLI zur Indexierung der Angemessenheitsschwelle führt, wie erwartet, zu einem moderaten, aber erkennbaren Anstieg jener KVe, die mindestens eine Unterschreitung aufweisen. Während unter der VPI-basierten Schwelle im Rahmen von Szenario 1 insgesamt 34 KVe betroffen waren, steigt diese Zahl im TLI-basierten Szenario auf 52 KVe. Dies entspricht einer Zunahme von 52,9%, die unmittelbar auf die höhere Schwellenlage zurückzuführen ist (Differenz TLI zu VPI-Schwelle: +1.210,45€). Der anschließende Binomialtest zeigt jedoch, dass die qualitative Struktur der Unterschreitungen relativ stabil bleibt. Verglichen mit Szenario 1 ergibt sich damit folgendes Bild:

Binomialtest	VPI-basiert	TLI-basiert
Signifikant	19	36
Nicht signifikant	15	16

Tabelle 12: Entwicklung Binomialtest unter Betrachtung von Szenario 3 (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Der Anteil signifikant betroffener KVe steigt somit von 19 (55,9%) auf 36 (69,2%), also um 13,3 Prozentpunkte. Dieser Anstieg zeigt deutlich, dass die Wahl des Indexierungsverfahrens einen nicht unerheblichen Einfluss darauf hat, wie viele KVe systematisch unter die europäische Angemessenheitsschwelle fallen. Die höhere TLI-Schwelle verschiebt insbesondere jene KVe in den signifikanten Bereich, die bereits unter der VPI-Schwelle knapp über der Grenze lagen oder leichte Unterschreitungen aufwiesen.

Nichtsdestotrotz legt dieses Ergebnis aber nahe, dass das österreichische KV-System insgesamt robust gegenüber der methodischen Variation bleibt. Die Zahl der qualitativ signifikanten Unterschreitungen verändert sich nicht fundamental. Das heißt, es gibt keinen – aus methodischer Sicht – starken Anstieg an signifikanten Problembranchen im Verhältnis zur Gesamtzahl an KVen, die darauf hindeuten würden, dass das System an sich strukturell instabil reagiert. Die Zahl der Unterschreitungen steigt zwar, die Anzahl der KVe, die eine statistisch signifikante Anzahl an Unterschreitungen hat, wächst jedoch nur moderat.

Modelliert man nun auch noch die Erhöhung (Szenario 2), basierend auf den Ergebnissen der TLI-Schwelle, so ergibt sich folgendes Bild:

Szenario 3	VPI-basiert	TLI-basiert
Summe der Erhöhungen	672.797,43 €	890.272,67 €
Durchschnittliche Erhöhungen	4.426,30 €	4.239,39 €

Tabelle 13: Vergleich der Erhöhungen unter Betrachtung von Szenario 3 (Quelle: eigene Berechnung basierend auf den Daten der Lohndaten API des ÖGB)

Unter der VPI-basierten Berechnung ergibt sich eine theoretische Gesamterhöhung von 672.797,43€ während die TLI-basierte Betrachtung zu einer höheren Gesamtsumme von 890.272,67€ führt. Dies bedeutet eine Steigerung von rund

217.475€ bzw. 32,3%. Diese Veränderung resultiert unmittelbar aus der höheren Angemessenheitsschwelle im TLI-Szenario, welche die Lücke zwischen bestehenden KV-Mindestlöhnen und dem RL-konformen Referenzwert systematisch vergrößert.

Interessant ist jedoch, dass die durchschnittliche Erhöhung pro betroffener Verwendungsgruppe im TLI-Szenario niedriger ausfällt (4.239,39€) als im VPI-Szenario (4.426,30€). Dies lässt sich daher erklären, dass die höhere Gesamterhöhungssumme unter dem TLI nicht primär auf größere Lohnlücken in den einzelnen Verwendungsgruppen zurückzuführen ist, sondern auf die vergrößerte Anzahl der betroffenen Gruppen, die durch die höhere Schwellenlage in den Bereich der Unterschreitung rutschen. Die TLI-Indexierung führt also zu einer breiteren Betroffenheit, da eine höhere Anzahl an KVen unter die Schwelle rutscht, es kommt aber zu keiner proportional stärkeren Unterzahlung innerhalb der bereits kritischen Gruppen.

Diese Sensitivitätsprüfung ist gerade deshalb relevant, weil die ML-RL Raum für unterschiedliche methodische Interpretationen lässt. Art. 5 der ML-RL ist kein gesetzlich normierter Rahmen, sondern lediglich eine Empfehlung, da die Lohnfindung nicht im Kompetenzbereich der EU, sondern auf nationaler Ebene, liegt.²⁷⁹ Je nachdem, welche Bezugsgrößen zur Lohnfindung herangezogen werden, verschiebt sich die Einschätzung des Ausmaßes an Handlungsbedarf spürbar. Die Ergebnisse von Szenario 3 zeigen somit deutlich, dass die methodische Entscheidung zugunsten des VPI zu einem konservativeren Bild der österreichischen KV-Landschaft führt, während eine TLI-basierte Betrachtung einen größeren politischen Interventionsbedarf nahelegt. Besonders aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die Analyse der theoretischen Erhöhungen aus Szenario 2 und deren erneute Betrachtung unter TLI-Bedingungen. Die durchschnittliche Höhe der notwendigen Lohnanpassungen bleibt weitgehend stabil und sinkt unter TLI-Betrachtung sogar leicht, während die Gesamtsumme steigt. Dies bedeutet, dass die zusätzlichen Unterschreitungen überwiegend aus jenen Verwendungsgruppen stammen, die bereits knapp an der

²⁷⁹ Siehe dazu auch Kapitel [Supranationale Regulierung und sozialpolitische Steuerung](#).

Schwelle lagen, nicht aber aus besonders tiefen oder strukturell gravierenden Lohnlücken.

Diese Beobachtung ist zentral für die Bewertung der österreichischen Lohnstruktur. Sie zeigt, dass Österreich kein systemisches Mindestlohnproblem hat, sondern vielmehr ein sektorales Strukturproblem. Die Angemessenheit ist im Gesamtsystem weitgehend gegeben, doch einige Branchen weisen interne Ausreißer auf. Der politische und analytische Fokus sollte daher nicht auf einer pauschalen Infragestellung des KV-Systems liegen, sondern auf einer gezielten Identifikation und Bearbeitung jener Sektoren und Tätigkeitsgruppen, in denen strukturelle Schwachstellen sichtbar werden. Diese sektorale Perspektive ist auch deshalb so wichtig, weil sie eine differenzierte arbeitsmarktpolitische Diskussion ermöglicht. Anstatt das österreichische KV-System insgesamt als unzureichend zu interpretieren, zeigt die Sensitivitätsanalyse, dass es primär um branchenspezifische Nachjustierungen und um die Stärkung der unteren Verwendungsgruppen geht. Szenario 3 unterstreicht damit, dass gerade in einer branchenbezogenen Betrachtung der Ansatzpunkt gezielter Maßnahmen liegt.

5.8 Limitationen und methodische Einschränkungen

Trotz sorgfältiger Konzeption und Durchführung der vorliegenden Arbeit ergeben sich mehrere Limitationen, die sowohl die Datenbasis als auch die angewandte Methodik betreffen und die Generalisierbarkeit der Ergebnisse potenziell einschränken.

5.8.1 Datenbasis

Die empirische Auswertung stützt sich auf die Lohndatenbank des ÖGB-Verlags, die zum Erhebungszeitpunkt (November 2025) nicht vollständig alle relevanten Branchen erfasst.²⁸⁰ Insbesondere für den Sektor Gastronomie und Hotellerie konnten keine Werte über die KV-Lohndatenbank digital abgerufen werden, wodurch die Analysen für diese Branchen auf manuell erhobene Datensätze zurückgreifen mussten.²⁸¹ Daraus

²⁸⁰ Vgl. Anlage C: Auszug aus der E-Mail des ÖGB-Verlags zur Datenverfügbarkeit der Lohndaten-API.

²⁸¹ Vgl. WKÖ (2025-c) o.S.

ergibt sich eine eingeschränkte Vergleichbarkeit innerhalb der Gesamtauswertung. Zudem befindet sich die Datenbank weiterhin im Aufbau, sodass eine vollständige Branchendeckung und fortlaufende Aktualisierung derzeit nicht gewährleistet werden.

5.8.2 Methodik

Die Hochrechnung der KV-Monatslöhne auf Jahreslöhne erfolgt auf Basis standardisierter Annahmen, bezieht jedoch individuelle Faktoren wie Teilzeitquoten, variable Zulagen oder abweichende Arbeitszeitmodelle nicht mit ein. Die Analyse nutzt als Schwellenwert das 60% Kriterium des nationalen Medianlohns, um Mindestlohngrenzen zu beurteilen. Dadurch werden sozioökonomische Unterschiede auf Haushaltsebene sowie regionale Lebenshaltungskosten nicht abgebildet und die Aussagekraft im Einzelfall bleibt begrenzt. Des Weiteren wurde der Medianlohn anhand verschiedener Indizes annähernd auf das Niveau des Jahres 2025 hochgerechnet. Eine reale Vergleichbarkeit ist jedoch nur unter Bezugnahme auf aktuell erhobene Werte möglich.²⁸²

5.8.3 Methodische Herausforderungen

Die Verbindung der API-basierten Daten über die Lohndatenbank und manuell erfassten Branchendaten führt zwar zu einer breiteren Datenbasis, stellt jedoch erhöhte Anforderungen an die Vergleichbarkeit und Homogenität der Datengrundlage.²⁸³ Die Auswahl und Berechnung von Kontrollvariablen (Frauenanteil, Teilzeitquote, Altersstruktur, Migrationsanteil) ist unter den bezogenen Daten nur eingeschränkt bzw. ausschließlich über Datenerhebungen von Dritten verfügbar, sodass weitere potenziell relevante Variablen nicht berücksichtigt werden können.

5.8.4 Kontextuelle Limitationen

Die Szenarioanalysen hinsichtlich einer hypothetischen Mindestlohnanhebung basieren auf vereinfachenden Annahmen. Mögliche Verhaltensanpassungen, z.B.:

²⁸² Siehe dazu näher Kapitel [Datengrundlage](#) und Kapitel [Referenzwerte](#), im Besonderen Kapitel [Erste analytische Bewertung](#).

²⁸³ Siehe dazu näher Kapitel [Datenselektion und Ausschlusskriterien](#).

Reaktionen auf die ML-RL seitens der AG oder politische Rahmenbedingungen, können mit der gewählten quantitativen Methodik nur unzureichend modelliert werden.²⁸⁴ Ebenso bleiben informelle und nicht gemeldete Beschäftigungsverhältnisse außerhalb des gewählten methodischen Rahmens.

5.8.5 Statistische Limitationen

Der durchgeführte Binomialtest ermöglicht zwar eine Auswertung der statistisch signifikanten Unterschreitungen, die für diese Arbeit vordergründig sind, zeigt aber auch Limitationen auf. So erlaubt der Test ausschließlich die Prüfung eines Anteils anhand festgelegter Werte, er kann weder kausale Zusammenhänge noch multiple Einflussfaktoren oder Wechselwirkungen zwischen Variablen identifizieren. Auch Unterschiede zwischen Subgruppen (z.B. nach Geschlecht oder Staatsbürgerschaft), die für die Untersuchung intersektionaler Effekte relevant wären, sind über einen Binomialtest allein nicht möglich.²⁸⁵ Damit sind Rückschlüsse auf weitere soziale oder ökonomische Rahmeneinflüsse rein quantitativ nicht messbar und bedürfen einer weiterführenden qualitativen Interpretation. Der Binomialtest basiert zudem auf der Annahme, dass die Grundgesamtheit näherungsweise einer Binomialverteilung folgt. Zwar wäre ein einzelner Ausreißer statistisch nicht signifikant, im Kontext einer vollständigen Umsetzung der ML-RL sollte ein solcher Ausreißer jedoch praktisch nicht auftreten. Es empfiehlt sich daher Folgeuntersuchungen durchzuführen, um weitere Bereiche tiefergehend zu erforschen. Dies kann bspw. durch den Einsatz multivariater Methoden zur Identifikation von Determinanten der Niedriglohnerfüllung, Längsschnittstudien zur Abbildung der Dynamik von Mindestlöhnen über die Zeit hinweg, sowie auch die Verwendung qualitativer Studien, um die Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Verbindung mit der gesellschaftlichen Resonanz zu erfassen, erfolgen.

²⁸⁴ Siehe dazu näher die kritische Einordnung der Ergebnisse in Kapitel [Szenario 2: Ergebnisse der „Was-wäre-wenn“-Modellierung](#).

²⁸⁵ Siehe dazu Kapitel [Statistische Methodik: Binomialtest](#).

5.8.6 Ausblick

Die beschriebenen Limitationen verdeutlichen, dass zukünftige Forschung umfassendere und aktualisierte Datensätze benötigt, die individuelle und regionale Einflussfaktoren besser integrieren. Darüber hinaus zeigt die quantitative Analyse dieser Arbeit Grenzen bei der Beantwortung bestimmter Teilfragen im Ganzen (wie Teilfrage 2: *„Welche indirekten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Auswirkungen kann eine RL haben, deren Mindestmaß in einem MS bereits erfüllt ist?“*) oder in Teilen, insbesondere hinsichtlich der gesellschaftlichen und politischen Resonanz auf die ML-RL. Da diese Aspekte mit den vorliegenden Methoden nicht empirisch messbar sind, empfiehlt sich für weiterführende Studien ein qualitativer Ansatz, bspw. durch leitfadengestützte Interviews, Fokusgruppen oder Medienanalysen. Eine stärkere Verknüpfung quantitativer und qualitativer Methoden (z.B. über Fallstudien oder Expert:innengespräche) kann dazu beitragen, die komplexen Wirkungsmechanismen von Mindestlohnpolitik am Arbeitsmarkt ganzheitlicher zu erfassen. Solche Verfahren würden die Untersuchung um eine systematische Erfassung von Diskursveränderungen sowie von Handlungsstrategien wichtiger gesellschaftlicher Akteur:innen ergänzen und neue Impulse für die Analyse der ML-RL über reine Lohndaten hinaus setzen.

6 Diskussion der empirischen Ergebnisse

Nach Abschluss der empirischen Analyse in Kapitel 5, in der die KV-Mindestlöhne systematisch den Referenzwerten der ML-RL gegenübergestellt wurden, folgt nun die Diskussion der gewonnenen Ergebnisse. Während die empirische Untersuchung primär darauf abzielte, das Ausmaß möglicher Unterschreitungen der Angemessenheitsschwelle zu quantifizieren und branchenspezifische Besonderheiten sichtbar zu machen, widmet sich das vorliegende Kapitel der Einordnung dieser Befunde im Lichte der theoretischen Grundlagen sowie des bestehenden Forschungsstandes.

Die Analyse in Kapitel 5 hat gezeigt, dass Österreich trotz einer äußerst hohen KV-Abdeckung von 98% strukturelle Niedriglohnbereiche aufweist und in einzelnen Branchen deutliche Abweichungen von durchschnittlichen Lohnniveaus vorliegen.

Gleichzeitig wurde gezeigt, dass nur rund 1% aller erhobenen Verwendungsgruppen, die von der ML-RL vorgeschlagene Angemessenheitsschwelle unterschreiten. Dieses Ergebnis verweist auf eine hohe formale Entgeltgerechtigkeit innerhalb der KV-Struktur, zugleich aber auch auf eine auffällige Diskrepanz zwischen statistischer Angemessenheit und realer Niedriglohnbeschäftigung.

Im Folgenden werden die empirischen Ergebnisse daher nicht nur beschrieben, sondern systematisch interpretiert: Welche theoretischen Annahmen bestätigt die Analyse? Wo ergeben sich Abweichungen zu bisherigen Studien? Welche Besonderheiten zeigt der österreichische Arbeitsmarkt im Kontext der europäischen Mindestlohnpolitik? Und inwiefern trägt die Untersuchung zur bestehenden Literatur über Mindestlöhne, Tarifbindung und Working Poor bei?

Damit bildet dieses Kapitel die Brücke zwischen theoretischer Fundierung, empirischer Evidenz und politisch-sozialer Interpretation.

6.1 Interpretation der zentralen Ergebnisse

Wie bereits einleitend festgestellt, zeigen die Ergebnisse aus Kapitel 5 eine weitgehende theoretische Erfüllung der Eckpunkte der ML-RL. Dem gegenüber offenbaren die Ergebnisse jedoch ein deutliches Auseinanderklaffen zwischen formaler Angemessenheit und tatsächlicher Einkommensrealität vieler Beschäftigter im Niedriglohnbereich. Im Folgenden werden diese Befunde eingeordnet und im Kontext der Theorie und bisherigen Forschung interpretiert.

6.1.1 Übereinstimmungen mit der Theorie und bisherigen Forschung

Die Ergebnisse bestätigen zunächst zentrale Annahmen der Mindestlohn- und Tarifbindungsforschung. Mehrere Studien argumentieren, dass eine hohe Tarifbindung zwar tendenziell mit höheren und stabileren Lohnuntergrenzen verbunden ist, aber keine automatische Garantie für existenzsichernde Einkommen darstellt.²⁸⁶ Diese Annahme wird durch die empirischen Ergebnisse, einschließlich der

²⁸⁶ Vgl. Keune (2021) oder Haapanala et. al. (2023).

binomialtestgestützten Analyse, bestätigt: Der Test zeigt, dass nur 1% der Verwendungsgruppen unter die europäische Angemessenheitsschwelle von 60% des Medianlohns fallen und diese Fälle zwar statistisch signifikant, aber strukturell marginal sind. Damit ergibt sich ein Bild hoher formaler Angemessenheit bei gleichzeitig hoher Persistenz realwirtschaftlicher Niedriglohnbereiche. Während die KV-Mindestlöhne in fast allen Branchen formal oberhalb der RL-Schwelle liegen, verbleibt der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten in Österreich dennoch bei rund 15% und etwa 7,5% der Erwerbstätigen gelten als Working Poor.²⁸⁷

Damit bestätigt sich auch die von Schulten und Müller formulierte Einschätzung, dass die ML-RL in ihrem Kern eine Tarifstärkungs-RL ist, die primär die institutionelle Rolle der Sozialpartner stärken soll, während ihre Wirkung auf die tatsächliche Lohnhöhe begrenzt bleibt.²⁸⁸ Die Verteilungswirkung hängt somit weniger von der Existenz kollektiver Mindestlöhne als vielmehr von der Leistungsfähigkeit, Reichweite und Durchsetzungsstärke der Sozialpartner und den strukturellen Gegebenheiten des jeweiligen Arbeitsmarktes ab. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung verdeutlichen somit, dass das österreichische System der kollektiven Lohnfindung im Sinne der ML-RL zwar funktionsfähig ist, seine Schutzwirkung jedoch in einzelnen Branchen begrenzt bleibt.

Parallelen dazu zeigen sich insbesondere zur Forschungslage aus Deutschland. Dort konnte nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 zwar eine Anhebung der untersten Lohngruppen festgestellt werden, jedoch nur ein sehr geringer Einfluss auf die Reduktion der Working Poor. Der entscheidende Einflussfaktor ist weniger die Lohnhöhe als vielmehr das Arbeitsvolumen, die Erwerbsform und die Haushaltskonstellation.²⁸⁹ Genau dieses Muster bestätigt sich auch im österreichischen Fall: Obwohl die KV-Mindestlöhne überwiegend über den

²⁸⁷ Vgl. Müller/Schulten (2022) S. 357 und vgl. Statistik Austria (2025-b) o.S.

²⁸⁸ Vgl. Schulten/Müller (2021) S. 1 und vgl. Schulten/Müller (2024) S. 441.

²⁸⁹ Vgl. Schroeder/Kestermann (2020) und vgl. Ohlert (2021).

europäischen Referenzwerten liegen, verhindern Teilzeit, saisonale Beschäftigung und prekäre Arbeitsverhältnisse vielfach ein existenzsicherndes Einkommen.²⁹⁰

6.1.2 Abweichungen und neue Einsichten

Neben der Bestätigung zentraler theoretischer Annahmen liefert die Analyse jedoch auch mehrere unerwartete und für die Forschung relevante Einsichten. Überraschend deutlich zeigt sich zunächst die formale Robustheit des österreichischen KV-Systems. Der Binomialtest bestätigt diese Einschätzung: Trotz der öffentlichen Debatte über Niedriglöhne ergeben sich nur vereinzelt statistisch signifikante Fälle von Unterschreitungen der Angemessenheitsschwelle. Diese quantitative Evidenz widerspricht verbreiteten Annahmen einer strukturellen Unterentlohnung und verdeutlicht, dass das KV-System seine normativen Ziele weitgehend erfüllt.

Als besonders relevante neue Einsicht erweist sich hingegen die Diskrepanz zwischen formaler Lohnangemessenheit und realer Einkommenssituation. In Branchen wie der Gastronomie liegen die KV-Mindestlöhne zwar oberhalb der 60%-Schwelle, doch weisen unabhängige Erhebungen, wie jene von Forba oder der AK, weiterhin hohe Niedriglohnanteile und instabile Beschäftigungsmuster auf. Dieser Widerspruch deutet darauf hin, dass die ML-RL zwar KV-Lohnuntergrenzen bewertet, nicht jedoch die tatsächlichen Arbeits- und Lebensbedingungen der Beschäftigten. Damit wird ein wesentlicher blinder Fleck der RL sichtbar: Die ML-RL orientiert sich an Mindestlöhnen, nicht an Mindesteinkommen, und berücksichtigt strukturelle Faktoren wie Arbeitszeit, Beschäftigungsform und sektorale Machtungleichheiten nur indirekt.

Die Analyse zeigt somit eine strukturelle Polarität des österreichischen Lohnsystems: Während das KV-System in hoch organisierten Industrien nahezu perfekt funktioniert, stößt es in Niedriglohnbranchen mit hoher Teilzeitquote, saisonaler Beschäftigung und heterogenen Beschäftigtengruppen an seine Grenzen. Es sind folglich weniger systemische Schwächen des KV-Systems an sich, als vielmehr unterschiedliche

²⁹⁰ Vgl. Adam/Stadler (2023), vgl. Risak (2019) und siehe [Ergänzende Branchenanalyse: Gastronomie als Niedriglohnsektor](#).

institutionelle und organisatorische Rahmenbedingungen zwischen den Branchen, die das Auftreten von Niedriglöhnen begünstigen.

Diese Befunde lassen sich theoretisch besser mit monopsonistischen Arbeitsmarktmodellen erklären, die strukturelle Machtasymmetrien, Informationsdefizite, Mobilitätsbarrieren und schwache kollektive Vertretungsstrukturen berücksichtigen, als mit neoklassischen Modellen, die von ausgeglichenen Machtverhältnissen ausgehen.²⁹¹ Niedriglohnbranchen weisen typischerweise Merkmale auf, die mit monopsonistischen Strukturen kompatibel sind. Das erklärt, dass selbst formal angemessene Mindestlöhne nicht zu existenzsichernden Einkommen führen.

Schließlich führt die Analyse zu einer grundsätzlichen normativen Frage: Ob die von der ML-RL vorgeschlagene 60%-Schwelle tatsächlich ein geeigneter Maßstab für die Beurteilung von Lohnangemessenheit ist. Die RL beabsichtigt laut Erwägungsgrund 6 explizit, ein „angemessenes“ Mindestlohniveau sicherzustellen und damit einen Beitrag zur Sicherung eines angemessenen Lebensstandards zu leisten. Diese Zielsetzung knüpft unmittelbar an Art. 4 der ESC an, der ein „angemessenes Entgelt, das einen angemessenen Lebensstandard gewährleistet“, fordert.²⁹² Auch die ESSR bekräftigt in Grundsatz 6 das individuelle Recht auf angemessene Mindestlöhne, die ein „würdiges Leben“ ermöglichen sollen.²⁹³ Die Ergebnisse der Analyse werfen jedoch Zweifel daran auf, ob die ML-RL dieses normative Anspruchsniveau tatsächlich operationalisiert. Die RL definiert Angemessenheit über generalisierte relative Indikatoren (60% des Bruttomedianlohns), lässt aber Indikatoren außer Acht, die die Fähigkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe abbilden. In der Praxis bedeutet dies, dass Mindestlöhne auch dann als „angemessen“ gelten können, wenn sie für bestimmte Beschäftigtengruppen (z.B. Teilzeitbeschäftigte oder migrantische AN) kein existenzsicherndes Einkommen garantieren. Die Diskrepanz zwischen formal angemessenen Löhnen und real prekären Einkommenssituationen legt nahe, dass die

²⁹¹ Vgl. Bachmann et al. (2008)

²⁹² Art. 4 ESC.

²⁹³ ESSR (o.J.) S. 15. unter: Kapitel 06 „Löhne und Gehälter“.

RL eine zu enge Definition von Angemessenheit verwendet, die mit dem normativen Anspruch der ESC und der ESSR nur bedingt übereinstimmt.

Die vorliegenden Ergebnisse legen nahe, dass selbst ein vollständiges Erreichen dieser Schwelle nicht ausreicht, um Working Poor substanziell zu reduzieren. In einem Hochlohnland wie Österreich, das über starke Sozialpartnerstrukturen und ein ausgebautes Sozialsystem verfügt, bleibt ein signifikanter Anteil der Beschäftigten trotz formal angemessener KV-Mindestlöhne armutsgefährdet. Dies deutet darauf hin, dass die Schwelle zu niedrig angesetzt ist oder dass sie zentrale Dimensionen realer Lebens- und Arbeitsbedingungen, insbesondere in Hinblick auf Intersektionalität, Arbeitszeit und atypische Beschäftigungsformen, nicht berücksichtigt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die ML-RL ihre im Art. 1 festgeschriebenen Ziele – die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen²⁹⁴, die Förderung sozialer Aufwärtskonvergenz²⁹⁵ sowie die Stärkung der Tarifbindung²⁹⁶ – unter diesen Voraussetzungen tatsächlich erreichen kann. Die RL wurde im Gesetzgebungsprozess erheblich abgeschwächt, sowohl während der Verhandlungen (bspw. durch politischen Druck von AG-Verbänden wie BusinessEurope)²⁹⁷ als auch jüngst durch das EuGH-Urteil²⁹⁸, das ihre Eingriffstiefe begrenzt. Dadurch droht die ML-RL, ähnlich wie frühere sozialpolitische Instrumente der EU (z.B. die ESSR) in erster Linie symbolische Politik zu bleiben, ohne ausreichende Durchsetzungskraft zu entfalten. Es bleibt abzuwarten, wie ernst die MSen Art. 4 Abs. 2 der RL nehmen und wie strikt Aktionspläne zur Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung²⁹⁹ genommen werden.

Damit wird deutlich, dass die Zielerreichung der ML-RL stark davon abhängt, ob die MSen der formalen Prüfung von Mindestlohnneiveaus auch strukturelle Arbeitsmarktbedingungen adressieren. Die RL verfügt über keine Instrumente, um

²⁹⁴ RL 2022/2041 ABI 2022 L 275/33 Art. 1 Abs. 1 lit. a.

²⁹⁵ RL 2022/2041 ABI 2022 L 275/33 Art. 1 Abs. 1.

²⁹⁶ RL 2022/2041 ABI 2022 L 275/33 Art. 1 Abs. 1 lit. b.

²⁹⁷ Siehe dazu näher in Kapitel [Entstehungsprozess der ML-RL](#).

²⁹⁸ Siehe dazu näher in Kapitel [Exkurs: Die Nichtigkeitsklage gegen die Mindestlohnrichtlinie](#).

²⁹⁹ RL 2022/2041 ABI 2022 L 275/33 Art. 4 Abs. 2.

solche Faktoren zu beeinflussen. Somit bleibt fraglich, ob die ML-RL unter den bestehenden Definitionen und Messkonzepten in der Lage ist, das in der ESSR formulierte Ziel fairer Arbeitsbedingungen tatsächlich einzulösen.

6.2 Beantwortung der Forschungsfragen und Hypothesen

Aufbauend auf der Interpretation der empirischen Befunde folgt nun die systematische Beantwortung der Forschungsfragen, die den analytischen Kern dieser Arbeit bilden. Die vorliegende Untersuchung stützte sich auf eine zentrale Forschungsfrage, die durch mehrere Teilfragen und korrespondierende Hypothesen konkretisiert wurde. Im Folgenden wird zunächst herausgearbeitet, welche Erkenntnisse sich aus den empirischen Befunden für die einzelnen Teilaspekte ableiten lassen. Anschließend erfolgt eine zusammenfassende Bewertung der Hypothesen sowie eine integrierte Beantwortung der übergeordneten Forschungsfrage.

6.2.1 Beantwortung der Teilfragen

Um die zentrale Forschungsfrage unter Bezugnahme auf die Teilfragen beantworten zu können, wird im ersten Schritt auf die Teilfragen und ihre Hypothesen eingegangen:

6.2.1.1 Teilfrage 1: Direkte arbeitsmarktpolitische Auswirkungen der ML-RL

Die erste Teilfrage lautet:

Welche direkten arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen kann eine RL haben, deren Mindestmaß in einem MS bereits erfüllt ist?

Die dafür aufgestellten Hypothesen:

Hypothese 0: Die ML-RL führt trotz der (rechtlichen) Erfüllung des Mindestmaßes zu Änderungen am Arbeitsmarkt aufgrund politischer Entscheidungen.

Hypothese 1: Die ML-RL hat keine signifikanten Auswirkungen auf bestehende Regelungen in Österreich, da aus rechtlicher wie politischer Sicht keine Anpassungen nötig sind.

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass die ML-RL in Österreich keine unmittelbaren regulatorischen Änderungen auslösen würde. Da sowohl das KV-System als auch die bestehenden Lohnuntergrenzen die RL-Vorgaben bereits übertreffen, würde der Gesetzgeber keinen Anpassungsbedarf sehen. Die ML-RL wirkt in diesem Kontext vor allem bestätigend: Sie unterstreicht den hohen institutionellen Entwicklungsstand des österreichischen Lohnfindungssystems, greift aber nicht aktiv in dessen Funktionsweise ein. Die RL entfaltet somit primär symbolische und deklaratorische Wirkung, ohne den Arbeitsmarkt direkt zu verändern. Für die erste Teilfrage zeigt sich also, dass keine direkten arbeitsmarktpolitischen Effekte eintreten würden. Damit wird Hypothese 1, wonach die ML-RL keine signifikanten Auswirkungen auf bestehende Regelungen in Österreich entfaltet, bestätigt. Hypothese 0 wird folglich verworfen.

6.2.1.2 Teilfrage 2: Indirekte gesellschaftliche, wirtschaftliche oder politische Auswirkungen

Die zweite Teilfrage lautet:

Welche indirekten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder politischen Auswirkungen kann eine RL haben, deren Mindestmaß in einem MS bereits erfüllt ist?

Die dafür aufgestellten Hypothesen:

Hypothese 0: Die ML-RL hat überhaupt keine Auswirkungen, da aus rechtlicher wie politischer Sicht keine Anpassungen nötig sind und auch gesellschaftlich kein Druck auf Entscheidungsträger:innen ausgeübt wird.

Hypothese 1: Die ML-RL bewirkt eine höhere Aufmerksamkeit durch die Gesamtgesellschaft und schafft eine Erhöhung des Drucks auf Entscheidungsträger:innen trotz der bereits gegebenen Erfüllung, Änderungen zu bewirken.

Während direkte Effekte ausbleiben, zeigen sich jedoch indirekte gesellschaftliche und politische Wirkungen, die im Rahmen der zweiten Teilfrage zu beleuchten waren. Die

Analyse macht deutlich, dass die ML-RL zu einer sichtbaren Aufwertung der Themen „Lohnangemessenheit“ und „KV-Lohnfindung“ in der politischen Debatte beiträgt. Die RL stärkt die institutionelle Position der Sozialpartner und rückt Fragen der Tarifbindung, Lohntransparenz und strukturellen Ungleichheiten stärker in den Fokus öffentlicher Diskussionen. Auch wenn diese Effekte nicht unmittelbar messbar sind, erhöhen sie den politischen Erwartungsdruck auf Entscheidungsträger:innen und können langfristig zu Veränderungen in einzelnen Branchen führen, etwa durch eine stärkere Betonung fairer Arbeitsbedingungen oder durch investive Maßnahmen zur Attraktivierung problematischer Niedriglohnbranchen. Damit könnte Hypothese 1, wonach die ML-RL eine höhere Aufmerksamkeit und damit einen erhöhten Druck auf Entscheidungsträger:innen bewirkt, als bestätigt gelten und Hypothese 0 verworfen werden. Diese theoretisch positive Beantwortung von Hypothese 1 stützt sich aber lediglich auf eine qualitative Schlussfolgerung einer quantitativen Studie. Wichtig ist an dieser Stelle zu betonen, dass diese Teilfrage durch die gewählte Forschungsmethode nicht unmittelbar beantwortbar ist. Um diese Frage tatsächlich beantworten zu können, bedarf es einer weiterführenden qualitativen Forschung, wie in Kapitel [Ausblick](#) bereits erwähnt.

6.2.1.3 Teilfrage 3: Auswirkungen auf Löhne in Niedriglohnsektoren

Die dritte Teilfrage lautet:

Inwieweit wird die ML-RL die Situation der Löhne in Niedriglohnsektoren beeinflussen?

Die dafür aufgestellten Hypothesen:

Hypothese 0: Die Löhne in Niedriglohnsektoren werden von der ML-RL nicht beeinflusst, da die ML-RL in Österreich keine Anwendung findet.

Hypothese 1: Die ML-RL führt zu einem Anstieg der Löhne in Niedriglohnsektoren.

Die dritte Teilfrage betraf den Einfluss der RL auf die Lohnsituation in Niedriglohnsektoren. Hier zeigt die empirische Analyse ein klares Bild: Die ML-RL hat

keine direkten Auswirkungen auf die Löhne in diesen Branchen. Die Gründe für niedrige Einkommen sind in Österreich nicht in unzureichenden Mindestlöhnen zu suchen, sondern in strukturellen Charakteristika bestimmter Bereiche des Arbeitsmarktes. Basierend auf dem vertiefenden Einblick in den als Niedriglohnsektor geltenden Bereich der Gastronomie zeigt sich, dass diese Sektoren oft geprägt sind durch eine hohe Anzahl an atypischen Beschäftigungsformen (wie z.B. Teilzeit), instabile Beschäftigungsverhältnisse (wie saisonal befristete Arbeitsverhältnisse) sowie einen überdurchschnittlichen Anteil von AN mit niedrigen formalen Qualifikationen. Da die ML-RL ausschließlich Mindestlohnuntergrenzen adressiert, nicht jedoch die strukturellen Rahmenbedingungen, bleiben ihre Effekte auf die reale Entlohnung begrenzt. Damit kann Hypothese 1, wonach die ML-RL zu einem Anstieg der Löhne in Niedriglohnsektoren führt, verworfen werden. Entsprechend ist Hypothese 0 dieser Unterfrage bestätigt.

6.2.1.4 Teilfrage 4: Auswirkungen auf Working Poor

Die vierte Teilfrage lautet:

Welche Effekte hat die ML-RL auf die Arbeits- und Lebensbedingungen von Working Poor in Österreich?

Die dafür aufgestellten Hypothesen:

Hypothese 0: Die ML-RL hat keinen Einfluss auf die Situation von Working Poor in Österreich.

Hypothese 1: Die ML-RL verbessert die Arbeits- und Lebensbedingungen von Working Poor in Österreich, da sich selbst tarifvertraglich abgedeckte Branchen an den Mindestlohnempfehlungen der EU orientieren.

Die vierte Teilfrage richtete den Blick auf Working Poor. Auch hier deckt die Analyse auf, dass die ML-RL keine substanzielle Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Working-Poor bewirkt. Erwerbsarmut in Österreich ist weniger ein Lohn-, sondern ein arbeitszeit- und Strukturproblem. Viele Working Poor-

Beschäftigte verfügen zwar über kollektivvertraglich abgesicherte Mindestlöhne, arbeiten aber zu wenige Stunden, in unsteten Erwerbsformen oder unter besonderen sozialen Belastungen. All diese zusätzlichen Faktoren werden, wie bereits erwähnt, von der ML-RL nicht berücksichtigt. Die RL kann daher, trotz formal angemessener Mindestlohnschwellen, keinen spürbaren Beitrag zur Reduktion der Working Poor leisten. Damit kann Hypothese 1, wonach die ML-RL die Arbeits- und Lebensbedingungen verbessern sollte, verworfen werden. Entsprechend ist Hypothese 0 dieser Unterfrage bestätigt.

6.2.2 Beantwortung der zentralen Forschungsfrage

Die übergeordnete Forschungsfrage lautet:

Welche Auswirkungen hat die Mindestlohnrichtlinie der EU auf Beschäftigte in Niedriglohnsektoren in Österreich?

Aus der Gesamtschau der empirischen Ergebnisse ergibt sich ein deutlich differenziertes Bild. Die ML-RL entfaltet in Österreich keine direkten materiellen Effekte auf die Einkommen von Beschäftigten in Niedriglohnbranchen, weil die bestehenden kollektivvertraglichen Mindestlöhne die Vorgaben der RL bereits übertreffen. Insofern führt die ML-RL weder zu Lohnerhöhungen noch zu Anpassungen der regulatorischen Rahmenbedingungen.

Ihre Bedeutung liegt vielmehr auf einer indirekten, institutionellen und diskursiven Ebene. Die RL stärkt die Sichtbarkeit der Themen Tarifbindung und angemessene Löhne, fördert den politischen Diskurs über soziale Gerechtigkeit und weist auf die Bedeutung funktionierender kollektiver Verhandlungssysteme hin. Diese Effekte entfalten jedoch nur begrenzte Reichweite und ändern die strukturellen Ursachen für niedrige Einkommen nicht.

Für die Beschäftigten selbst bedeutet dies, dass die ML-RL im österreichischen Kontext vor allem symbolische Wirkung hat. Sie bestätigt die Funktionsfähigkeit des KV-Systems, weist auf strukturelle Ungleichheiten hin, verändert jedoch weder die Löhne noch die realen Arbeits- und Lebensbedingungen derjenigen, die in besonders

prekären Segmenten tätig sind. Die zentrale Erkenntnis lautet daher, dass die ML-RL in Österreich weniger ein Instrument der Lohnpolitik als vielmehr ein Impulsgeber für politische und gesellschaftliche Debatten ist, jedoch mit begrenzter Wirkung auf jene Gruppen, die von Niedriglohnbeschäftigung oder Erwerbsarmut betroffen sind.

6.3 Implikationen und Handlungsempfehlungen

Die empirischen Befunde dieser Arbeit haben nicht nur Bedeutung für die Beantwortung der Forschungsfragen, sondern entfalten auch weitergehende theoretische, politische und praktische Implikationen. Sie betreffen das Verhältnis von Tarifbindung und Mindestlohnpolitik, die Rolle europäischer Sozialpolitik und die Frage, wie Beschäftigte in Niedriglohnsektoren tatsächlich besser geschützt werden können.

6.3.1 Theoretische Implikationen

Die Ergebnisse tragen zur theoretischen Diskussion über die Beziehung zwischen Tarifbindung und Mindestlohnsystemen bei. Die Analyse zeigt, dass hohe Tarifbindung zwar ein zentraler Baustein für angemessene Mindestlöhne ist, jedoch nicht automatisch zu existenzsichernden einkommen führt. Damit bestätigt die vorliegende Arbeit bestehende Forschungsbefunde, wonach tarifvertragliche Abdeckung zwar Mindestlohnsicherung garantiert, aber in Branchen mit strukturellen Schwächen an Wirkung verliert.³⁰⁰

Durch die Identifikation der starken sektoralen Unterschiede leistet diese Arbeit einen Beitrag zur theoretischen Präzisierung. Nicht die Tarifbindung als solche, sondern die institutionelle Stärke der jeweiligen Branche, also die verfügbaren Machtressourcen, Organisationsgrade und Arbeitsmarktstrukturen, bestimmen die tatsächliche Wirksamkeit tariflicher Mindeststandards.

Darüber hinaus liefert die Arbeit theoretische Hinweise zur Einordnung der ML-RL im Kontext europäischer Sozialpolitik. Die Analyse macht deutlich, dass eine europäische

³⁰⁰ Vgl. Keune (2021) oder Haapanala et. al. (2023).

Mindestlohnregulierung eher symbolischen Charakter besitzt, wenn nationale Systeme die Mindeststandards bereits erfüllen. Dies wirft ein Licht auf eine länger bekannte Spannung innerhalb der europäischen Sozialpolitik: Zwischen ambitionierten normativen Zielsetzungen (ESC, ESSR) und begrenzter materieller Durchsetzungskraft. Die Arbeit stützt damit die These, dass europäische Sozialpolitik in vielen Bereichen als „soft law“ operiert und ihre Wirkung primär über Diskurse, Erwartungshaltungen und institutionelle Rahmensetzungen entfaltet, weniger über direkte Interventionen.

Theoretisch verweist die Analyse schließlich darauf, dass Mindestlöhne als relative Größen (60% des Medianlohns) die tatsächliche ökonomische Verwundbarkeit bestimmter Gruppen nur begrenzt erfassen. Damit liefert sie einen Beitrag zur Debatte über die Konzeption von Lohnangemessenheit, die zunehmend nicht nur monetäre Untergrenzen, sondern auch Arbeitszeitvolumina, Beschäftigungsformen und intersektionale Lebenslagen berücksichtigen muss.

6.3.2 Politische Implikationen

Aus politischer Sicht wird deutlich, dass Mindestlohnpolitik in hoch entwickelten KV-Systemen wie Österreich neu gedacht werden muss. Die ML-RL zeigt, dass die Festlegung von Mindestlohnuntergrenzen nur einen sehr kleinen Teil der realen Probleme im Niedriglohnsektor adressiert. Politische Entscheidungsträger:innen stehen daher vor der Aufgabe, Mindestlohnpolitik von einer engen Lohnuntergrenzendebatte zu einer umfassenden Arbeitsmarktpolitik weiterzuentwickeln.

Die Ergebnisse legen nahe, dass die ML-RL für Österreich vor allem Symbolpolitik darstellt: Sie stärkt die Tarifbindung rhetorisch und politisch, ohne substantielle Veränderungen auszulösen. Gleichzeitig darf diese symbolische Wirkung nicht unterschätzt werden: Sie schafft Aufmerksamkeit, erzeugt politischen Druck und wirkt als Orientierungspunkt für die zukünftige Gestaltung von KVen. Vor allem zu Zeiten, in denen Sozialpartner immer mehr unter Druck geraten und ob ihrer Existenzberechtigung fürchten, ist ein solches Zugeständnis zum System von hoher Bedeutung.

Als Interventionspolitik bleibt der Einfluss der ML-RL jedoch begrenzt. Weder strukturelle Probleme des Niedriglohnsektors noch die Situation von Working Poor werden durch Europarecht direkt beeinflusst. Daraus ergibt sich eine wichtige politische Implikation: Die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (in Österreich) ist trotz europäischer Mindestlohnpolitik eine nationale Aufgabe. Zu denken wäre an gezielte Maßnahmen wie:

- Stärkung der Arbeitszeitrealität, z.B. durch verbindlichere Vollzeioptionen in Niedriglohnsektoren
- Verbesserung der betrieblichen Interessenvertretung in stark fragmentierten Bereichen
- Bekämpfung atypischer Erwerbsformen, die Lohnschutz unterlaufen
- Anpassung von Sozialleistungen, um Erwerbsarmut nachhaltig zu reduzieren

Die Ergebnisse legen darüber hinaus nahe, dass die EU ihre Mindestlohnpolitik weiterentwickeln muss, um ihre eigenen Ziele aus Art. 4 ESC und Grundsatz 6 ESSR tatsächlich einzulösen. Dies könnte bedeuten:

- Stärkere Fokussierung auf Mindesteinkommen statt Mindestlöhne
- Stärkere Verbindlichkeit bei Monitoring und Umsetzung
- Klarere Standards zur Berücksichtigung von Arbeitszeit, Haushaltskontext und Lebenshaltungskosten

6.3.3 Praktische Implikationen

Für AN in Niedriglohnbranchen zeigt die Studie klar, dass die ML-RL wenig unmittelbare Verbesserungen bringt. Beschäftigte in Niedriglohnsektoren arbeiten trotz formal angemessener Mindestlöhne häufig in Beschäftigungssituationen, die ein existenzsicherndes Einkommen verhindern. Dies verdeutlicht, dass praktische Verbesserungen vor allem dort ansetzen müssen, wo die strukturellen Risiken besonders hoch sind. Für die Praxis bedeutet dies, dass Mindestlohnpolitik durch branchenspezifische Maßnahmen ergänzt werden sollte. Dazu zählen:

- Maßnahmen zur Arbeitszeitstabilisierung, insbesondere in hochvolatilen Branchen
- Qualifikations- und Weiterbildungsprogramme, um Chancen zu erhöhen
- Stärkung der betrieblichen Vertretungsstrukturen, um Verhandlungsmacht zu erhöhen
- Transparente Entgeltschemata und verbesserte Einstufungspraxis in KV-Systemen
- Verbesserungen in der Verknüpfung von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, etwa durch Reformen im Bereich Sozialleistungen für Niedriglohnbeschäftigte.

Die Arbeit zeigt damit, dass die Herausforderungen im Niedriglohnsektor nicht über Mindestlohnhöhen lösbar sind. Notwendig ist vielmehr eine ganzheitliche Betrachtung der Arbeits- und Lebensrealität, in der KV-Politik, Arbeitsmarktpolitik und Sozialpolitik zusammengedacht werden.

6.4 Kritische Reflexion der Ergebnisse

Die Ergebnisse dieser Arbeit müssen vor dem Hintergrund der verwendeten Daten und methodischen Entscheidungen reflektiert werden. Zwar erlaubt die hohe Detailliertheit der KV-Mindestlohnkosten eine präzise Einordnung der Angemessenheit im Sinne der ML-RL, dennoch bleibt die Analyse auf die Struktur der KVe selbst beschränkt. Sie bildet damit nicht den tatsächlichen Einkommensfluss, sondern die normativen Untergrenzen ab, was zu einer strukturellen Verzerrung führen kann: Branchen wie die Gastronomie erscheinen im Rahmen der KV-Analyse formal angemessen entlohnt, obwohl externe Erhebungen erhebliche Niedriglohnbereiche dokumentieren. Diese Diskrepanz ist nicht Ausdruck methodischer Schwäche, sondern verweist auf die zentrale Erkenntnis, dass KV-Angemessenheit die realen Arbeitsbedingungen nur unvollständig erfasst. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die Aussagekraft der empirischen Ergebnisse auf der Annahme basiert, dass KV-Einstufungen korrekt angewandt werden. Diese Annahme ist in bestimmten Branchen aufgrund hoher Fluktuation oder geringer betrieblicher Mitbestimmung nicht immer gewährleistet.

Auch die Entscheidung, die Angemessenheit der Löhne anhand der in der ML-RL vorgesehenen relativen Schwellen zu bewerten, sowie die indizierte Hochrechnung von veralteten Bestandsgrößen auf aktuelle Werte, beeinflusst die Interpretation. Relative Mindestlohnschwellen können strukturelle Unterschiede zwischen Branchen zwar sichtbar machen, blenden jedoch zentrale Dimensionen von Erwerbsarmut aus. Die Analyse reflektiert diese Einschränkungen bewusst, betont jedoch zugleich, dass die gewählte Methodik exakt jene Bewertungslogik abbildet, die die ML-RL selbst vorgibt. Damit sind die Limitationen nicht nur methodischer Natur, sondern entspringen den konzeptionellen Grenzen des europäischen Mindestlohnrechts.

Zudem basiert die Arbeit auf einer statischen Betrachtung eines Jahres. Veränderungen in den KV-Dynamiken, KV-Anpassungsprozessen oder gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen können in diesem Design nicht berücksichtigt werden. Gerade angesichts der hohen Inflationsraten der letzten Jahre könnten dynamischere Ansätze zu anderen Einschätzungen führen. Diese Einschränkung berührt jedoch nicht die zentralen Ergebnisse, sondern markiert ein Feld, das in zukünftigen Untersuchungen stärker berücksichtigt werden sollte.

Schließlich ist anzumerken, dass die qualitative Ebene der politischen Wirkungen – etwa die gesellschaftliche Wahrnehmung der ML-RL oder die tatsächliche Stärkung der Sozialpartner – nicht in gleicher Tiefe empirisch überprüft werden konnte. Die politische und institutionelle Wirkung der RL lässt sich anhand von Diskursen und Regularien zwar plausibel herleiten, bedarf aber langfristiger Beobachtung, um valide Aussagen über die realen Effekte treffen zu können.

Neben der methodischen Reflexion muss ein zentraler Blick der inhärenten Logik der ML-RL selbst gelten. Die RL adressiert Mindestlöhne als normatives Problem und geht stillschweigend davon aus, dass „Angemessenheit“ im Sinne tarifvertraglicher Untergrenzen ein geeigneter Indikator für faire Arbeits- und Lebensbedingungen sei. Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit machen jedoch sichtbar, dass gerade in hoch regulierten Systemen wie Österreich die formale Angemessenheit der Mindestlöhne wenig über die tatsächlichen Einkommensverhältnisse aussagt. Diese Erkenntnis verweist auf eine konzeptionelle Begrenzung der RL: Sie setzt dort an, wo keine

strukturellen Ursachen für Niedriglöhne liegen. Damit wird deutlich, dass sich die europäische Mindestlohnpolitik in einem Spannungsfeld zwischen normativer Harmonisierung und realer Heterogenität nationaler Arbeitsmärkte bewegt. Österreich erfüllt zwar alle quantifizierbaren Anforderungen der RL, dennoch bestehen – vor allem in Niedriglohnsektoren – materielle Problemlagen fort, die durch die RL nicht erfasst werden. Diese Diskrepanz ist keine Schwäche des empirischen Designs der Arbeit, sondern Ausdruck einer grundsätzlichen Divergenz zwischen supranationaler Regelsetzung und nationaler Arbeitsmarktstruktur.

Zusammenfassend zeigt die Diskussion, dass die ML-RL im österreichischen Kontext vor allem indirekte, symbolische und institutionelle Effekte entfaltet, während die realen Arbeits- und Lebensbedingungen von Niedriglohnbeschäftigten und Working Poor weitgehend unverändert bleiben. Die Ergebnisse verdeutlichen die strukturellen Spannungen zwischen formaler Lohnangemessenheit und tatsächlicher Einkommensrealität und zeigen, dass Mindestlohnpolitik allein nicht ausreicht, um die wesentlichen Problemlagen im Niedriglohnsektor zu adressieren. Gleichzeitig macht die Analyse sichtbar, dass die europäische Mindestlohnpolitik zwar normative Erwartungen formuliert, jedoch in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht über ausreichende Instrumente verfügt, um diese Erwartungen flächendeckend durchzusetzen.

Damit situieren sich die Befunde dieser Arbeit im Spannungsfeld zwischen europäischer Sozialpolitik, nationalen institutionellen Strukturen und den praktischen Herausforderungen prekärer Arbeitsmärkte. Die Diskussion zeigt, wie eng regulatorische Mindeststandards mit branchenspezifischen Macht- und Organisationsstrukturen verwoben sind, und welche Bedeutung Fragen der Arbeitszeit, Beschäftigungsform und sozialen Absicherung für das Verständnis von Lohnangemessenheit haben. Diese Erkenntnisse bilden zugleich die Grundlage für die abschließenden Überlegungen, die im folgenden Schlusskapitel gebündelt werden und die weiterführenden Konsequenzen der Arbeit aufzeigen.

7 Conclusio

Die vorliegende Arbeit hatte das Ziel, die Auswirkungen der europäischen ML-RL auf Beschäftigte in Niedriglohnsektoren in Österreich zu untersuchen. Ausgehend von der Frage, inwiefern eine europäische Regulierung in einem MS, der die Mindestvorgabe einer 80%-igen KV-Abdeckung bereits erfüllt, tatsächliche Veränderungen bewirken kann, wurde anhand kollektivvertraglicher Daten, theoretischer Modelle sowie europarechtlicher Vorgaben analysiert, welche direkten und indirekten Effekte von der RL ausgehen.

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass die ML-RL im österreichischen Kontext keine unmittelbaren materiellen Effekte auf die Löhne in Niedriglohnsektoren entfaltet. Die KV-Mindestlöhne liegen weitgehend über den in der RL definierten Schwellen, weshalb weder flächendeckende rechtliche Anpassungen noch markante Lohnsteigerungen notwendig wurden, wenngleich sich für weniger als 1% der KVe ein anderes Bild ergab. Die realen Problemlagen im unteren Einkommenssegment lassen sich damit nicht auf die Höhe der Mindestlöhne zurückführen, sondern auf strukturelle Merkmale wie Teilzeitdominanz, hohe Fluktuation oder formale Qualifikation der Beschäftigten. Die ML-RL greift in diese Faktoren nicht ein und bleibt daher als Instrument der Einkommensverbesserung in Österreich begrenzt.

Gleichzeitig besitzt die RL eine nicht zu unterschätzende indirekte Wirkung. Sie stärkt die politische und gesellschaftliche Sichtbarkeit von Fragen der Tarifbindung, Lohntransparenz und sozialen Gerechtigkeit und setzt normative Orientierungspunkte, die den Stellenwert der Sozialpartner betonen. Damit bestätigt die Arbeit, dass die ML-RL in Österreich weniger als klassisches Mindestlohninstrument wirkt, sondern vor allem als Impulsgeber für institutionelle und politische Diskurse. Sie entfaltet ihre Wirkung primär über Agenda-Setting, nicht über die Änderung realer Lohnbedingungen. Dieser Befund ist anschlussfähig an theoretische Ansätze zur europäischen Sozialpolitik, die die begrenzte Reichweite supranationaler Regulierung und die Rolle der MSen als zentrale Umsetzungsträger betonen.

Zugleich zeigt die Synthese der Ergebnisse, dass alle Hypothesen, die von direkten Lohnwirkungen ausgingen, nicht bestätigt werden konnten. Bestätigt wurden hingegen jene Hypothesen, die die RL als politisches, diskursives oder institutionelles Signal verstehen. Diese klare Trennlinie zwischen materiellen und symbolischen Effekten bildet eine der zentralen Schlussfolgerungen dieser Arbeit.

Darüber hinaus deutet die Analyse darauf hin, dass die ML-RL nur einen engen Ausschnitt jener Faktoren adressiert, die prekäre Beschäftigung und Working Poor tatsächlich prägen. Die RL misst Angemessenheit über Lohnuntergrenzen, während reale Einkommensarmut in Österreich wesentlich durch Arbeitszeitvolumen, Haushaltskonstellationen und sektorale Machtungleichgewichte bestimmt wird. Damit verdeutlicht die Arbeit eine strukturelle Diskrepanz zwischen normativer Angemessenheitsdefinition und realer Lebenssituation vieler Beschäftigter.

Vor diesem Hintergrund lässt sich abschließend festhalten, dass die ML-RL ihr in Art. 1 formuliertes Ziel – die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Förderung einer sozialen Aufwärtskonvergenz – im österreichischen Kontext nur begrenzt erreichen kann. Die RL setzt wichtige normative Standards, verfügt jedoch nicht über die Instrumente, um die zentralen Treiber von Erwerbsarmut zu adressieren. Für die Zukunft ergibt sich daraus ein zweifacher Ausblick: Erstens unterstreichen die Ergebnisse die Relevanz ergänzender arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Maßnahmen auf nationaler Ebene, etwa im Bereich Arbeitszeitpolitik, sozialer Sicherungssysteme oder Maßnahmen gegen strukturelle Machtasymmetrien in Niedriglohnbranchen. Zweitens zeigen die Ergebnisse, dass zukünftige Forschung stärker interdisziplinär ausgerichtet sein sollte, um die Wechselwirkungen zwischen Lohnpolitik, Beschäftigungsformen und sozialen Risiken umfassender zu verstehen. Qualitative Studien zur politischen Resonanz der ML-RL oder Längsschnittanalysen zu ihrer mittel- und langfristigen Wirkung könnten hier wertvolle Beiträge leisten.

Insgesamt verdeutlicht die Arbeit somit, dass die ML-RL im österreichischen Kontext zwar rechtlich gut eingebettet und institutionell kompatibel ist, jedoch nur begrenzte reale Veränderungen auslöst. Ihre Bedeutung liegt weniger in unmittelbaren

materiellen Effekten als vielmehr in ihrer Rolle als Richtungsgeberin europäischer und nationaler Sozialpolitik.

8 Literaturverzeichnis

- Adam, G. (2022): Die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlohnsetzung in der EU und ihre Bedeutung für die Gewerkschaften, 1. Aufl., Wien: Forba
- Adam, G. / Stadler, B. (2023): Arbeitsbedingungen und Arbeitsrechtskonflikte im Hotel- und Gastgewerbe, 1. Aufl., Wien: Forba
- Aden, J. / Gattermeyer, S. / Vladarski, C. (2020): Der t-, Wilcoxon- und Binomial/Vorzeichen-Test für zwei verbundene Stichproben im psychotherapiewissenschaftlichen Forschungskontext, in: SFU Forschungsbulletin SFU Research Bulletin, 8/2, S. 128-146
- AMS (2025): Durchschnittsgehalt Österreich: Wie viel verdient man durchschnittlich in Österreich?, bezogen unter: <https://www.ams.at/arbeitsuchende/topicliste/durchschnittsgehalt-oesterreich>, Zugriff am 28.11.2025
- Arbeiterkammer (2025): Der Kollektivvertrag regelt Ansprüche, die nicht im Gesetz stehen, bezogen unter: <https://www.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitundrecht/Arbeitsvertraege/Kollektivvertrag.html>, Zugriff am 28.11.2025
- Arbeiterkammer (2025-b): Arbeitsklima Index Datenbank, bezogen unter: <http://db.arbeitsklima.at/>, Zugriff am 28.11.2025
- Arbeiterkammer (2025-c): Was bedeutet geringfügige Beschäftigung, bezogen unter: <https://www.arbeiterkammer.at/geringfuegig>, Zugriff am 28.11.2025
- Arbeiterkammer (2025-d): Teilzeitarbeit, bezogen unter: <https://www.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitundrecht/Arbeitszeit/SonderformenderArbeitszeit/Teilzeitarbeit.html>, Zugriff am 28.11.2025
- Bachmann, R. / Bauer, T. / Kluge, J. / Schaffner, S. / Schmidt, C. (2008): Mindestlöhne in Deutschland. Beschäftigungswirkungen und fiskalische Effekte, in: RWI, 2008/43
- Becker, U. (2018): Die Europäische Säule sozialer Rechte, in: Zeitschrift für öffentliches Recht, 2018/73, S. 525-558
- Bieling, H. (2003): Die Europäische Union: neoliberale Handlungsarena und Kampffeld für eine progressive Politik, in: Faschingeder, G. / Fischer, K. / Jäger, J. / Stricker, A. (Hrsg.): Bewegung macht Geschichte. Globale Perspektiven für Gesellschaftsveränderung, Wien: Mandelbaum, S.57-82
- Bischoff, G. (2025): Pressemitteilung, Mindestlohnrichtlinie vom Europäischen Gerichtshof in großen Teilen bestätigt, bezogen unter: <https://gaby-bischoff.eu/mindestlohnrichtlinie-vom-europaeischen-gerichtshof-in-grossteilen-bestaetigt/>, Zugriff am 28.11.2025

- BMASGPK (2025-a): EU Mindestlohnrichtlinie, bezogen unter: <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Arbeit/Arbeitsrecht/Entlohnung/EU-Mindestlohnrichtlinie.html>, Zugriff am 28.11.2025
- BMASGPK (2025-b): EU Mindestlohnrichtlinie, bezogen unter: <https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Arbeit/Arbeitsrecht/Entlohnung/Mindestlohn-in-OE.html>, Zugriff am 28.11.2025
- Bruckmeier, K. / Graf, T. / Rudolph, H. (2010): Working-Poor: Arm oder bedürftig? Umfang und Dauer von Erwerbstätigkeit bei Leistungsbezug in der SGB-II-Grundsicherung, in: AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv, 4/3, S. 201-222
- Busch, B. / Matthes, J. (2020): Der Binnenmarkt – Herzstück der europäischen Integration, in: Becker, P. / Lippert, B. (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer, S. 701-726
- BusinessEurope (2020): BusinessEurope response to 2nd stage social partner consultation on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, bezogen unter: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/10/Response_second_stage_consultation_minimum_wages_final.pdf, Zugriff am 28.11.2025
- Calliess, C. (2020): Kompetenzen der Europäischen Union und ihre Ausübung im Lichte des Subsidiaritätsprinzips, in: Becker, P. / Lippert, B. (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer, S. 567-596
- Cleff, T. (2025): Applied Statistics and Multivariate Data Analysis for Business and Economics, A Modern Approach Using R, SPSS, Stata, and Excel, 2. Aufl., Cham: Springer International Publishing
- Crenshaw, K. (1989): Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics, in: University of Chicago Legal Forum, 1/1989, S. 139-167
- Dingeldey, I. / Etling, A. / Kathmann, T. / De Beer, P. (2017): Niedriglohnentwicklung und Lohnungleichheit im Vergleich – Der Einfluss kollektiver Akteure, in: WSI Mitteilungen, 7/2017, S. 499-506
- Ecker-Eckhofen, J. (2020): Armut trotz Erwerbsarbeit. Eine Analyse der Effekte von Wohlfahrtsstaat und Regulierung des Arbeitsmarkts auf arme Erwerbstätige in Europa, 1. Aufl., Wien: ÖGB Ecker-
- Eckstein, P. (2012): Angewandte Statistik mit SPSS: Praktische Einführung für Wirtschaftswissenschaftler, 7. Aufl., Wiesbaden : Gabler
- EuGH (2025): Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 11. November 2025 in der Rechtssache C-19/23, bezogen unter: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=306038&mode=r>

eq&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=DE&cid=3007409,
Zugriff am 28.11.2025

Eurofound (2017): Austria: Social partners agree on €1,500 monthly minimum wage for all sectors, bezogen unter: <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2017/austria-social-partners-agree-eu1500-monthly-minimum-wage-all-sectors>, Zugriff am 28.11.2025

Europäische Kommission (2017): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer Säule sozialer Rechte, bezogen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2017:250:FIN>, Zugriff am 28.11.2025

Europäische Kommission (2020-a): Commission Work Programme 2020. A Union that strives for more, bezogen unter: https://commission.europa.eu/system/files/2020-01/cwp-2020-publication_en.pdf, Zugriff am 28.11.2025

Europäische Kommission (2020-b): Commission Staff Working Document. Executive Summary of the Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the council on adequate minimum wages in the European Union, bezogen unter: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2020\)246](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2020)246), Zugriff am 28.11.2025

Europäische Kommission (2020-c): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, bezogen unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682>, Zugriff am 28.11.2025

Europäischer Rat und Rat der Europäischen Union (2023): Angemessene Mindestlöhne in der EU, bezogen unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/adequate-minimum-wages/>, Zugriff am 28.11.2025

Europäisches Parlament (2021): Faire Mindestlöhne: Maßnahmen für menschenwürdige Lebensbedingungen in der EU, bezogen unter: <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20210628ST007263/faire-mindestloehne-massnahmen-fur-menschenwuerdige-lebensbedingungen-in-der-eu>, Zugriff am 28.11.2025

European Commission (o.J.): Social Dialogue, bezogen unter: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/eu-employment-policies/social-dialogue_en, Zugriff am 28.11.2025

- European Parliament (2022): Legislative Train. FAIR MINIMUM WAGES FOR WORKERS IN THE EUROPEAN UNION, bezogen unter: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/fair-minimum-wages/report>, Zugriff am 28.11.2025
- European Trade Union Confederation (2020): ETUC Reply to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, bezogen unter: <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2020-09/ETUC%20reply%20to%202nd%20Phase%20Consultation%20of%20Social%20Partners%20on%20fair%20minimum%20wages.pdf>, Zugriff am 28.11.2025
- Eurostat (o.J.-a): Glossary: EU statistics on income and living conditions (EU SILC), bzeogen unter: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU_SILC\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU_SILC)), Zugriff am 28.11.2025
- Eurostat (o.J.-b): Datenbank, bezogen unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/main/data/database>, Zugriff am 28.11.2025
- FRA (2011): Data in Focus Report – Multiple Discrimination, 1. Aufl., Wien
- FRA (2017): Zweite Erhebung der Europäischen Union zu Minderheiten und Diskriminierung, 1.Aufl., Wien
- Fraas, J. / Newman, I. (1994): A binomial test of model fit, in: Structural Equation Modeling: A Multidisciplinary Journal, 1/3, S. 268-273
- Geisberger, T. (2019): Entwicklung und Verteilung der Niedriglohnbeschäftigung in Österreich und in der EU, in: Statistische Nachrichten, 9/2021, S. 680-698
- Glassner, V. / Hofmann, J. (2023): Austria: Trade unions in a world of ‘contested stability’?, in: Waddington, J / Müller, T. / Vandaele, K. (Hrsg.): Trade unions in the European Union – Picking up the pieces of the neoliberal challenge, 1. Aufl., Brussels: ETUI, S. 93-130
- Glassner, V. / Hofmann, J. (2025): Austria, in: Müller, T. (Hrsg.): Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union, 1. Aufl., ETUI, S. 7-10
- Grillberger, K. (2023): Europäische Richtlinie über angemessene Mindestlöhne, in: wbl, 2023/73, S. 73-77
- Gouma, A. / Dorer, J. (2019): Intersektionalität: Methodologische und methodische Herausforderung für die feministische Medienforschung, in: Dorer, J. / Geiger, B., / Hipfl, B., / Ratković, V. (Hrsg.): Handbuch Medien und Geschlecht, Wiesbaden: Springer, S. 183-197
- GPA (o.J.): Europäische Mindestlohnrichtlinie beschlossen: Lohnerhöhungen für 24 Mio. Beschäftigte möglich, bezogen unter:

https://www.gpa.at/betriebsrat/deepdive/DeepDive3_Europ_Mindestlohn,
Zugriff am 28.11.2025

- Grausgruber, A. (2014): Gesellschaftliche Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat, in: Dimmel, N. / Schenk, M. / Stelzer-Orthofer, C. (Hrsg.): Handbuch Armut in Österreich, Innsbruck/Wien: StudienVerlag, S. 891-902
- Greens/EFA (2025): Press Release, Greens/EFA welcome Court ruling on Minimum Wage Directive, bezogen unter: <https://www.greens-efa.eu/en/article/press/greens-efa-welcome-court-ruling-on-minimum-wage-directive>, Zugriff am 28.11.2025
- Große Hüttmann, M. (2020): Prägende Persönlichkeiten in der Geschichte der EU Integration, in: Becker, P. / Lippert, B. (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer, S. 43-70
- Guidi, M. / Guardiancich, I. (2025): Dismantling labour markets from above: the case of wage policy in the European Union, in: Socio-Economic Review, 2025/23, S. 205-228
- Haapanala, H. / Marx, I. / Parolin, Z. (2023): Decent Wage Floors in Europe: Does the Minimum Wage Directive Get It Right?, in: Journal of European Social Policy, 33/4, S. 421-435
- Hacker, B. (2020): Behelfsbrücke EU Politikkoordinierung, in: Becker, P. / Lippert, B. (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer, S. 645-666
- Horton, A. / Wills, J. (2019): Impacts of the living wage on in-work poverty, in: Lohmann, E. / Marx, I. (Hrsg.). Handbook on In-Work Poverty, 1. Aufl., Cheltenham: Edward
- Höpner, M. / Kiecker, M. (2024): Wer verweigert Solidarität? Gewerkschaften im Konflikt um die Mindestlohnrichtlinie, in: WSI Mitteilungen, 77/5, S. 355–362
- ILO (o.J.): Minimum Wage Policy Guide, bezogen unter: <https://www.ilo.org/topics/wages/minimum-wages>, Zugriff am 28.11.2025
- Integrationsfonds (2021): Statistisches Jahrbuch – Migration & Integration – Zahlen, Daten, Indikatoren, bezogen unter: https://www.integrationsfonds.at/fileadmin/content/AT/Fotos/Publikationen/Statistikbroschuere/OEIF_Statistisches_Jahrbuch_2021.pdf, Zugriff am: 28.11.2025
- Jarc, T. / Müller, T. (o.J.): ETUC toolbox to strengthen collective bargaining in the EU, in: WAGE-UP
- Kaiser, L. (2024): New Work – Old Work: Alte und neue Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, in: Huster, E. / Boeckh, J. (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung, 4. Aufl., Wiesbaden: Springer, S. 415-444
- Keune, M. (2021): Inequality between capital and labour and among wage-earners: the role of collective bargaining and trade unions, in: Transfer, 27/1, S. 29–46

- Kliemann, A. (1997): Die europäische Sozialintegration nach Maastricht, 1. Aufl., Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Left (2025): ECJ preserves Minimum Wage Directive, bezogen unter: <https://left.eu/ecj-preserves-minimum-wage-directive/>, Zugriff am 28.11.2025
- Lohmann, H. (2010): Armut von Erwerbstätigen im europäischen Vergleich, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2010/62, S. 1-30
- Lübker, M. / Schulten, T. (2024): WSI Mindestlohnbericht 2024: Reale Zugewinne durch die Umsetzung der Europäischen Mindestlohnrichtlinie, in: WSI Mitteilungen, 77/2, S. 107-119
- Madsen, B. (2011): Statistics for Non-Statisticians, 1. Aufl., Heidelberg: Springer
- Makkonen, T. (2002): Multiple, compound and intersectional discrimination: Bringing the experiences of the most marginalized to the fore, 1. Aufl., Turku: Åbo Akademi University. Institute for Human Rights
- Mittag, J. (2020): Triebkräfte der Gemeinschaftsbildung, in: Becker, P. / Lippert, B. (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer, S. 27-42
- Möhle, M. (2020): Europäische Sozialpolitik: Eine Einführung, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer
- Müller, T. (2025): Germany, in: Müller, T. (Hrsg.): Collective bargaining and minimum wage regimes in the European Union, 1. Aufl., ETUI, S. 47-50
- Müller, T. / Schulten, T. (2022): Die europäische Mindestlohn-Richtlinie – Paradigmenwechsel hin zu einem Sozialen Europa, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 48/3, S. 335-364
- ÖGB (2025): Sozialleistungen im Überblick 2025 – Lexikon der Ansprüche und Leistungen, Wien: ÖGB Verlag
- Ohlert, C. (2024): Gesetzlicher Mindestlohn: Auswirkungen auf Frauen und Männer, in: Wirtschaftsdienst, 104/2, S. 117-122
- Orlandini, G. / Meardi, G. (2023): Round Table. Implementing the EU Directive on adequate minimum wages in southern Europe: the odd case of Italy, in: Transfer, 29/2, S. 253–259
- Oude Nijhuis, D. (2024): Round Table. Implementing the EU Directive on adequate minimum wages in the Low Countries: the case of the Netherlands, in: Transfer, 29/4, S. 525–531
- Penz, O. (2010): Vom Sozial- zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsbeziehungen und politische Regulation in Österreich, in: Grisold, A. / Maderthaner, W. / Penz, O. (Hrsg.): Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich. Wien: Böhlau, S. 139-178

- Platzer, H. (2020): Die Sozial- und Beschäftigungspolitik der Europäischen Union, in: Becker, P. / Lippert, B. (Hrsg.): Handbuch Europäische Union, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer, S. 907-924
- Puetter, U. (2009): Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU, 1. Aufl., Wien: Facultas
- Ritter, B. (2023): Working-Poor – empirische Einblicke und sozialstaatstheoretische Überlegungen, in: Soziale Passagen, 2023/15, S 381-397
- Rat der Europäischen Union (2016): Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, bezogen unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/29854/qc0415816den.pdf>, Zugriff am 28.11.2025
- Rechnungshof (2024): Allgemeiner Einkommensbericht 2024, Bericht des Rechnungshofes, in: Reihe Einkommen, 1. Aufl., Wien, 2024
- Risak, M. (2019): Atypische und prekäre Beschäftigungsverhältnisse in der EU: Problemlagen und arbeitsrechtliche Handlungsoptionen, in: Sozialpolitik in Diskussion, 20/2019, S. 72-85
- Schäfer, T. (2016): Methodenlehre und Statistik – Einführung in Datenerhebung, deskriptive Statistik und Inferenzstatistik, 1. Aufl., Wiesbaden: Springer
- Scharpf, F. (1999): Governing in Europe: effective and democratic?, 1. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Pr.
- Schröder, C. / Kestermann, C. (2020): Mindestlohn und Einkommensarmut, in: IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, 47/2, S. 107-127
- Schulten, T. / Müller, T. (2021): A paradigm shift towards Social Europe? The proposed Directive on adequate minimum wages in the European Union, in: Italian Labour Law e-Journal, 14/1, S. 1-19
- Schulten, T. / Müller, T. (2024): Die europäische Mindestlohnrichtlinie als Tarifvertragsstärkungsrichtlinie, in: WSI Mitteilungen, 77/6, S. 441-449
- S&D (2025): Ein guter Tag für das soziale Europa: EU-Mindestlohngesetz wird vom Gericht bestätigt - aber strengere Regeln sind nötig, um faire Löhne zu gewährleisten, bezogen unter: <https://www.socialistsanddemocrats.eu/de/newsroom/ein-guter-tag-fuer-das-soziale-europa-eu-mindestlohngesetz-wird-vom-gericht-bestaetigt>, Zugriff am 28.11.2025
- Soukup, N. / Heitzmann, K. (2023): Diagnosen zur sozialen Lage und Sozialpolitik in Österreich – und Ansätze für eine progressive Weiterentwicklung des Sozialstaats, in: Buxbaum, A. / Filipič, U. / Priklbauer, S. / Soukup, N. / Wagner, N. (Hrsg.): Soziale Lage und Sozialpolitik in Österreich 2023, Wien: AK Wien, S. 5-24

- Statistik Austria (2018): Statistics Brief – Vererbung von Teilhabechancen, bezogen unter:
https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Statistics_Brief_Teilhabechancen.pdf, Zugriff am 28.11.2025
- Statistik Austria (2025-a): Anteil der Working-Poor an den Erwerbstätigen in Österreich von 2014 bis 2024, in: Statista, bezogen unter:
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1270975/umfrage/erwerbstaetigenanteil-der-working-poor-in-oesterreich/>, Zugriff am 28.11.2025
- Statistik Austria (2025-b): Anzahl der Working-Poor in Österreich von 2014 bis 2024, in: Statista, bezogen unter:
<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1270963/umfrage/working-poor-in-oesterreich/>, Zugriff am 28.11.2025
- Statistik Austria (2025-c): EU-SILC Einkommen und Lebensbedingungen, bezogen unter: <https://www.statistik.at/ueber-uns/erhebungen/personen-und-haushaltserhebungen/EU-silc-einkommen-und-lebensbedingungen>, Zugriff am 28.11.2025
- Statistik Austria (2025-d): Tabellenband EU-SILC 2024 und Bundesländertabellen mit Dreijahresdurchschnitt EU-SILC 2022 bis 2024. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, EU-SILC Einkommen und Lebensbedingungen, bezogen unter:
https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2024.pdf, Zugriff am 28.11.2025
- Statistik Austria (2025-e): Verdienststruktur, bezogen unter:
<https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/verdienststruktur>, Zugriff am 28.11.2025
- Statistik Austria (2025-f): Verbraucherpreisindex (VPI/HVPI), bezogen unter:
<https://www.statistik.at/statistiken/volkswirtschaft-und-oeffentliche-finanzen/preise-und-preisindizes/verbraucherpreisindex-vpi/hvpi>, Zugriff am 28.11.2025
- Statistik Austria (2025-g): Tariflohnindex, bezogen unter:
<https://www.statistik.at/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitskosten-und-tariflohnindex/tariflohnindex>, Zugriff am 28.11.2025
- Statistik Austria (2025-h): Niedriglohnbeschäftigung – Wer zählte 2022 in Österreich zu den Niedriglohnbeschäftigten?, in: STATjournal, 5/2025, S. 46-57
- Stelzer-Orthofer, C. / Seckauer, H. (2024): Die Demokratiekrise gipfelt im systematischen Ausschluss großer Gruppen von Armutsgefährdeten von demokratischen Prozessen, in: Dimmel, N. / Heitzmann, K. / Schenk, M. / Stelzer-Orthofer, C. (Hrsg.): Armut in der Krisengesellschaft, Wien: Löcker, S. 48-69

- Titelbach, G. / Ertl, M. / Forstner, S. (2023): Allgemeine Lohnuntergrenzen für Österreich, Betroffene, Verteilungswirkungen und Makroökonomische Konsequenzen, in: Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft, 2023/251
- Wagner, A. (2019): Europäische Säule Sozialer Rechte – Ein Beitrag zur Durchsetzung sozialer Rechte für die Menschen in Europa?, in: juridikum zeitschrift für kritik | recht | gesellschaft, 2019/2, S. 276-284
- Waschmann, S. (2024): Fair Pay. EU konforme und diskriminierungsfreie Gehaltssysteme, 1. Aufl., Freiburg: Haufe
- WKÖ (2024): Wie Kollektivverträge Streiks verhindern, bezogen unter: <https://www.wko.at/stmk/news/wie-kollektivvertraege-streiks-verhindern>, Zugriff am 28.11.2025
- WKÖ (2025-a): Normalarbeitszeit - Tägliche und wöchentliche Normalarbeitszeit – Ausdehnung, bezogen unter: <https://www.wko.at/arbeitszeit/normalarbeitszeit>, Zugriff am 28.11.2025
- WKÖ (2025-b) Tariflohnindex – Indexentwicklung und Veränderungsraten, bezogen unter: <https://www.wko.at/zahlen-daten-fakten/tariflohnindex>, Zugriff am 28.11.2025
- WKÖ (2025-c): Kollektivvertrag Neu für Gastronomie und Hotellerie ab 1.11.2024 bzw. 1.5.2025, bezogen unter: <https://www.wko.at/oe/tourismus-freizeitwirtschaft/serviceplattform-gastronomie-hotellerie/kollektivvertrag-neu-gastronomie-hotellerie-ab-1.11.2024>, Zugriff am 28.11.2025

Anhang

Anlage A: Google Apps Script zur Datenextraktion (ÖGB-API)

```
function fetchKVtoSheet() {

var BASE = "https://api.oegbverlag.at";

var AUTH_MODE = "basic"; // "basic" oder "bearer"

var USERNAME = "USERNAME";

var PASSWORD = "PASSWORD";

var BEARER = "";

var SHEET_NAME = "KV_Lohndaten";

var LIMIT_IDS = 0;

var PAUSE_MS = 100;


var headers = {"Accept":"application/json"};

if (AUTH_MODE === "basic") {

headers["Authorization"] = "Basic " + Utilities.base64Encode(USERNAME + ":" + PASSWORD);

} else {

headers["Authorization"] = "Bearer " + BEARER;

}


var today = Utilities.formatDate(new Date(), Session.getScriptTimeZone(), "yyyy-MM-dd");

var candidates = [

"/lohndaten/kollektivvertraege?type=LOHNDATEN&heute=true",
```

```
"/lohndaten/kollektivvertraege?type=LOHNDATEN&datum="+today,

"/lohndaten/kollektivvertraege?type=LOHNDATEN",

"/lohndaten/kollektivvertraege?type=LOHNDATEN_VORABINFO&heute=true",

"/lohndaten/kollektivvertraege?type=LOHNDATEN_AUSBLICK&heute=true",

"/lohndaten/kollektivvertraege",

];

var listJson = null, usedUrl = "";

for (var i=0;i<candidates.length;i++){

var url = BASE.replace(/\$/,"") + candidates[i];

try {

var tmp = fetchJson(url, headers);

Logger.log("GET " + url + " → OK; Vorschau: " + preview(tmp));

var idsProbe = extractIdsFromAny(tmp);

if (idsProbe.length > 0) {

listJson = tmp;

usedUrl = url;

break;

}

} catch(e) {

Logger.log("GET " + url + " → " + e);

}
```

```
}

if (!listJson) {

throw new Error("Keine Datensätze gefunden. Prüfe Zugang/Filter. (Auth ok, aber die Liste war leer.)");

}

var ids = extractIdsFromAny(listJson);

if (LIMIT_IDS > 0) ids = ids.slice(0, LIMIT_IDS);

if (ids.length === 0) throw new Error("Konnte keine IDs aus der Liste lesen. Body: " + preview(listJson));

Logger.log("Verwende List-URL: " + usedUrl + " | IDs: " + ids.length);


var rows = [];

for (var j=0;j<ids.length;j++) {

var id = ids[j];

try {

var detUrl = BASE.replace(/\$/,"") + "/lohndaten/kollektivvertraege/" + encodeURIComponent(id);

var det = fetchJson(detUrl, headers);

var meta = det.metadaten || {};

var arbeitszeit = det.arbeitszeit || {};

var entl = det.entlohnung || {};

var kvName = meta.name || "";
```

```

var kvId = meta.id || id;

var giltAb = meta.giltAb || "";

var giltBis= meta.giltBis || "";


var          wochen          =          pickFirstNumber(arbeitszeit.normalarbeitszeit          &&
arbeitszeit.normalarbeitszeit.wochenstunden, "wert");

var teiler = pickFirstNumber(arbeitszeit.normstundenteiler && arbeitszeit.normstundenteiler.teiler,
"wert"); // z.B. 173


var          lofelder          =          deepFindArraysByKey(entl,
["lohneinträge","eintraege","entries","löhne","gehaelter","gehälter"]);

if (lofelder.length === 0) {

// notfalls Gesamtdokument durchsuchen

lofelder = deepFindArraysByKey(det, ["lohneinträge","eintraege","entries"]);

}


for (var k=0;k<lofelder.length;k++) {

rows = rows.concat(rowsFromLohneintraege(kvId, kvName, giltAb, giltBis, wochen, teiler, lofelder[k]));

}

Utilities.sleep(PAUSE_MS);

} catch(e) {

Logger.log("[WARN] Detailfehler " + id + ": " + e);

}

}

```

```

var ss = SpreadsheetApp.getActiveSpreadsheet();

var sh = ss.getSheetByName(SHEET_NAME) || ss.insertSheet(SHEET_NAME);

sh.clearContents();

var                                     header                                     =
["kv_id","kv_name","gueltig_von","gueltig_bis","normalarbeitszeit","vg_name","betrag","betrag_typ","wae
hrung","stundenlohn_approx"];

sh.getRange(1,1,1,header.length).setValues([header]);


if (rows.length > 0) {

var data = rows.map(function(r){

return
[r.kv_id,r.kv_name,r.gueltig_von,r.gueltig_bis,r.normalarbeitszeit,r.vg_name,r.betrag,r.betrag_typ,r.wa
ehrung,r.stundenlohn_approx];

});

sh.getRange(2,1,data.length,header.length).setValues(data);

sh.autoResizeColumns(1, header.length);

sh.setFrozenRows(1);

}

Logger.log("Fertig. Zeilen: " + rows.length);

}

function fetchJson(url, headers) {

var resp = UrlFetchApp.fetch(url, {method:"get",headers:headers, muteHttpExceptions:true});

```

```
var code = resp.getResponseCode();

var body = resp.getContentText();

Logger.log("GET " + url + " → " + code);

if (code === 401 || code === 403) throw new Error("Auth fehlgeschlagen (" + code + ").");

if (code !== 200) throw new Error("HTTP " + code + ": " + body.substring(0, 300));

try { return JSON.parse(body); } catch(e){ throw new Error("Kein JSON: " + body.substring(0, 300)); }

}

function preview(obj) {

try { return JSON.stringify(obj).substring(0, 300); } catch(e){ return ""; }

}

function extractIdsFromAny(payload) {

var ids = [];

function walk(x){

if (!x || typeof x !== "object") return;

if (Array.isArray(x)) { x.forEach(walk); return; }

if (x.link && x.link.id) ids.push(String(x.link.id));

if (x.id && (typeof x.id === "string" || typeof x.id === "number")) ids.push(String(x.id));

// häufig: { link: { href: "/lohndaten/kollektivvertraege/123" } }

if (x.link && x.link.href && typeof x.link.href === "string") {

var m = x.link.href.match(/kollektivvertraege\/([^\?\/]+)\//);
```

```
if (m) ids.push(m[1]);

}

Object.keys(x).forEach(function(k){ walk(x[k]); });

}

walk(payload);

var seen = {};

return ids.filter(function(v){ if(seen[v]) return false; seen[v]=true; return true; });

}

function deepFindArraysByKey(obj, keys) {

var out = [];

function rec(o){

if (!o || typeof o !== "object") return;

if (Array.isArray(o)) { out.push(o); o.forEach(rec); return; }

Object.keys(o).forEach(function(k){

var kk = k.toLowerCase();

if (keys.some(function(t){ return kk.indexOf(t.toLowerCase()) !== -1; }) && Array.isArray(o[k])) {

out.push(o[k]);

}

rec(o[k]);

});

}
```

```
rec(obj);

return out;

}

function pickFirstNumber(arr, key) {

if (!arr || !arr.length) return "";

for (var i=0;i<arr.length;i++) {

var v = arr[i] && arr[i][key];

if (typeof v === "number") return v;

if (typeof v === "string" && v.trim() !== "" && !isNaN(Number(v))) return Number(v);

}

return "";

}

function rowsFromLohneintraege(kvId, kvName, giltAb, giltBis, wochenstunden, teiler, eintraege) {

var out = [];

if (!Array.isArray(eintraege)) return out;

for (var i=0;i<eintraege.length;i++) {

var e = eintraege[i] || {};

var betrag = firstNum(e.betrag);

var typ = e.typ || e.betragstyp || "";

var waehr = e.waehrung || e.currency || "EUR";
```

```

var vg = "";

if (e.bedingungen && e.bedingungen.bedingungen) {

var arr = e.bedingungen.bedingungen;

for (var b=0;b<arr.length;b++){

var p = (arr[b].parameter || "").toString().toLowerCase();

var v = arr[b].gleich || arr[b].ungleich || arr[b].wert || "";

if (p.indexOf("verwendungs") !== -1 || p.indexOf("beschäftigungsgruppe") !== -1 ||
p.indexOf("beschaeftigungsgruppe") !== -1 || p.indexOf("gruppe") !== -1) {

vg = String(v); break;

}

}

}

var stundenApprox = "";

if (betrag && typeof betrag === "number") {

if (typ && /MONATS/i.test(typ) && teiler) stundenApprox = round2(betrag / teiler);

else if (typ && /STUNDEN/i.test(typ)) stundenApprox = betrag;

}

out.push({

kv_id: kvId,

kv_name: kvName,

```

```
gueltig_von: giltAb || "",

gueltig_bis: giltBis || "",

normalarbeitszeit: wochenstunden || "",

vg_name: vg || "",

betrag: betrag || "",

betrag_typ: typ || "",

waehrung: waehr,

stundenlohn_approx: stundenApprox || ""

});

}

return out;

}

function firstNum(v) {

if (typeof v === "number") return v;

if (typeof v === "string" && v.trim() !== "" && !isNaN(Number(v))) return Number(v);

return "";

}

function round2(x){ return Math.round(x*100)/100; }
```

Anlage B: Transkript S&D Symposium

Englischsprachiges Transkript von: S&D Seminar: Symposium on the Minimum Wages Directive Court Case on March 27, 2025, bezogen unter: <https://www.youtube.com/watch?v=3oIBKSPDAm0>, Zugriff am: 20.07.2025

(Gabriele Bischoff)

10:20 The double DC threshold for minimum
10:22 wages was incorporated in the national
10:25 law of Bulgaria directly and it resulted
10:28 in an 80.2%
10:30 increase um in Bulgaria's minimum
10:35 wage and
10:39 um for us I mean it's very clear that
10:42 minimum wages are the safety net they
10:45 are the basic line what we aim for also
10:48 is that at the same time we need to
10:51 strengthen the collective bargaining
10:54 very much wherever possible and
10:57 therefore also the minimum wages
11:00 directive threshold of 80% collective
11:03 bargaining coverage rate
11:05 is one of the important steps also on
11:09 European level here because if we talk
11:12 about the quality of work in Europe and
11:16 that we want to increase it we need
11:19 clear targets and we will discuss it
11:22 we'll need clear tools um to achieve
11:26 that because in the end um when the
11:30 directive was um started, we were in
11:34 times of
11:37 um of um inflation of rising costs for
11:41 living. Um that uh it is very important
11:46 that in the end that the citizens, the
11:49 workers have more money in their pockets
11:51 also to have a decent life here. And
11:55 this is also and we always emphasize
11:57 this very important for women because
11:59 when we look at minimum wage earners
12:01 what we can see is that uh an average uh
12:06 50% are women and we have some member
12:08 states some country where it's even
12:11 twothird
12:12 um and uh and this is also that it
12:15 brings uh more equality um to Europe um
12:20 with this um directive here. So um when
12:26 in January we uh learned of the European
12:30 Union's advocate general um that he
12:33 advised the court of justice um to annul
12:36 the minimum wage directive
12:39 um this was really first moment like a
12:43 shock on on on the other hand also that
12:47 we immediately said we have to look at
12:50 this um this opinion is not unchallenged
12:54 Let's on one hand deepen our debate with
12:57 distinguished legal experts also on that
13:01 and on the other hand let's get also
13:04 prepared what it could mean if the worst
13:07 case uh would uh would happen here and
13:12 this is why I'm so happy that we have
13:16 some distinct legal experts here that
13:19 will give us a bit more insight uh on
13:22 the legal background of the case and
13:24 also uh on the underlying arguments
13:28 here and also
13:31 um I'm very very very happy I have to
13:35 say also um that we have Nicolas
13:40 Schmit
13:41 here who um I would say together with
13:46 Agnes Jongerius
13:49 um was don't be embarrassed when I say I
13:53 did it before like the father of this um
13:56 directive. It took **(Nicolas Schmit)** we are
both the
13:58 parents. **(Gabriele Bischoff)** Yeah. Agnes
and you you are the
14:01 parents. We agreed on that one already
14:04 some time ago.
14:06 Um but I think for us it was one of the
14:11 big social progress that was achieved on
14:14 European Union level and as I already
14:18 said it came timely and it was also a
14:22 huge battle. It was a huge battle of the
14:25 trade unions that paved the way for this
14:28 debates for many many years and also to
14:32 have the majorities in this house um to
14:37 achieve it. And um this is why the
14:40 debate is very important because we have
14:42 also seen that already this opinion of
14:46 the advocate general created a lot of
14:49 insecurities in some member states like
14:51 in the Netherlands uh everything was
14:54 stopped regarding minimum wage
14:56 directives and this is also why it is so
15:00 important to deal with it um and here to
15:04 discuss it. So with Nicolas Schmit, I
15:09 wanted um to give him also the
15:11 opportunity. We also know that a lot of
15:15 legal expertise was used when um when
15:20 the directive was
15:22 developed. So if you could give us also
15:25 some insights about this process. Um and
15:30 uh and this will be then be a good basis
15:33 to discuss with our legal experts in the
15:36 first panel um uh on on this and then in
15:41 a second panel go on the political
15:45 implications and uh what we can draw out
15:48 of this debate with Nicolas and then um

15:52 with the legal experts and what we want
 15:55 to achieve. This is already a little
 15:57 threat to you. We want to be as
 15:59 inclusive as possible with questions,
 16:02 with debates here, with you all as
 16:04 guests here. So, uh, Nicolas, it I'm
 16:08 very happy to have you on my left side
 16:10 now. **(Nicolas Schmit)** Yes.
 16:13 True. It's not so easy to be on your and
 16:18 uh **(Gabriele Bischoff)** and to enlighten us
 here about this,
 16:21 you have the floor.
(Nicolas Schmit)
 16:30 to this very important conference and
 16:32 listening uh now your introduction I I I
 16:36 even have the feeling that it's more
 16:38 important than I uh myself I had uh
 16:42 expected it is a great pleasure uh to to
 16:46 meet you again and I must confess that
 16:50 sometimes I miss you
 16:54 So this conference is about one of the
 16:56 major achievements and you you you
 16:58 mentioned it of the previous mandate. It
 17:01 marks a decisive step into the direction
 17:04 of a more social Europe. It definitely
 17:07 establishes a new balance between the
 17:09 internal market competition on the
 17:12 internal market and social progress for
 17:15 all Europeans. It considers that this is
 17:19 a need there is a need for regulating
 17:22 competition by promoting real social
 17:26 convergence. Social convergence may have
 17:29 multiple aspects like working
 17:31 conditions, social protection, labor
 17:33 rights. But for me it definitely and you
 17:37 said it also starts with fair wages and
 17:41 the way how fair wages are set or
 17:46 negotiated. We thought that with this
 17:48 directive we had found the right way to
 17:51 implement principle number six of the
 17:53 European Bill of Social Rights. And I
 17:56 just quote briefly, workers have the
 17:59 right to fair wages that provide for a
 18:02 decent standard of living in work
 18:04 poverty shall be prevented. All wages
 18:08 shall be set in a transparent and
 18:11 predictable way according to national
 18:14 practices and respecting the autonomy of
 18:17 social
 18:18 partners. These objectives were achieved
 18:22 though taking into account and you
 18:25 mentioned that the limits of the treaty.
 18:27 We were absolutely aware that we were
 18:30 not totally free uh to go I would say as
 18:35 far as we would sometime or some of us
 18:38 would have liked to go but there are
 18:40 limits in the treaty but the limits do
 18:43 not mean that there is no possibility.
 18:47 So it was not easy uh to come to a
 18:51 coherent effective directive. uh and uh

18:55 I must say we had a lot of discussions
 18:58 with the legal services especially the
 19:02 legal services service in the council
 19:04 but also in the commission but I think
 19:06 at the end we managed to have a we
 19:09 managed to have a balanced out outcome
 19:12 and then a few months ago you mentioned
 19:16 it in January we were stunned by the
 19:20 submissions made by the advocate general
 19:23 on this case introduced by two
 19:25 countries. I would not mention now but
 19:28 you know them. One country followed by
 19:31 another. We suppose that these were made
 19:34 with complete impartiality and
 19:37 independence and were completely
 19:39 reasoned as required by the treaty. But
 19:43 these submissions are absolutely not
 19:45 equivalent to a decision taken by the
 19:48 courts. And I think this is important.
 19:51 It's not a decision. It's an opinion. is
 19:53 a submission by the advocate general. So
 19:56 you can discuss it, you can criticize it
 19:58 and you can also try to show that it is
 20:01 on a very
 20:04 shaky and this is the least I can say on
 20:07 very shaky legal
 20:10 ground. That's why it is right and
 20:12 timely to analyze these submissions and
 20:15 even to criticize them. A number of
 20:18 articles written by prominent labor and
 20:20 European law specialists have done so
 20:22 and we will listen today to other
 20:25 opinions and I'm very confident that
 20:27 they will show that what I mentioned as
 20:29 shaky ground is even uh is is even more
 20:32 than that and all this or most of these
 20:36 articles which have been written on this
 20:39 opinion or submission by the advocate
 20:41 general come to the uh conclusion
 20:44 precisely that the arguments are not
 20:47 really
 20:49 relevant. So the point is about
 20:52 competence as always contesting the
 20:55 competence of the union to intervene in
 20:58 a field of uh uh of
 21:01 wages 153 article 153 and especially the
 21:06 provision that first uh you know that
 21:09 that we cannot set wages.
 21:13 I have read the the directive a lot of
 21:16 times I must say I've not found any
 21:20 setting of a wage a European wage in the
 21:23 directive and uh the point the other
 21:25 point being that uh the uh we have no
 21:28 competence or at least not with majority
 21:31 voting on uh dealing with collective
 21:35 bargaining because this should be dealt
 21:37 with uh by at least by unanimity. But
 21:41 here also we are not really interfering
 21:44 into this aspect. We are just responding
 21:49 to something which is natural because in

21:51 some countries there is no statutory
 21:53 minimum wage. There is only collective
 21:55 bargaining and that's why uh if wages
 21:58 have to be fair and adequate. Well, we
 22:01 should also look how this collective
 22:04 bargaining functions and it's up to the
 22:06 member states uh to make sure that there
 22:09 is a real bargaining on a fair basis on
 22:13 equal standing of the two parts the the
 22:16 employer side and
 22:18 uh and the uh and the employees side. So
 22:23 I must say uh we we we the annulment
 22:28 which is proposed here
 22:31 um is uh something uh very serious very
 22:37 serious and uh okay we should not
 22:39 anticipate the conclusions of the court.
 22:43 I believe that first that it hap it has
 22:48 happened quite a few times that the
 22:50 court has not followed the opinion of
 22:53 the uh advocate general and uh we uh
 22:56 think that this might uh uh uh we this
 23:00 might happen uh again and again uh I I
 23:04 would say that when we drafted the
 23:06 directive and when we negotiated also in
 23:09 the trial law was not easy with the
 23:12 member states and And well, we we always
 23:15 had in mind the limits and uh I must say
 23:19 at the end we got the blessing by the
 23:22 legal service especially of the council
 23:25 but also of the commission and perhaps
 23:28 more easy the the one of the of the
 23:30 parliament.
 23:32 So this directive represents a
 23:34 significant step toward toward achieving
 23:37 wage adequacy across the EU but it is
 23:40 not without its limitation that's
 23:43 written in one of the articles and I
 23:46 think this is exactly what we have uh we
 23:49 have in mind. So I will not now go on on
 23:54 uh arguing on legal ground because there
 23:56 are people here which are much more
 23:58 competent than I uh on giving the right
 24:01 arguments and the right analysis. I
 24:04 will try to set it into a more political
 24:08 and economic
 24:10 context. And uh I have a few points I
 24:13 want to make. Uh what uh this directive
 24:18 means in the political economic context
 24:22 especially the context we are in now. Uh
 24:26 you already mentioned Gabi uh that when
 24:30 the directive was elaborated when it was
 24:33 worked out uh it was COVID and after
 24:36 COVID it was
 24:38 inflation and uh finally a lot of member
 24:42 states I must say were inspired by the
 24:45 directive in some way to say well we
 24:48 have to do something about wages because
 24:50 if wages are falling and falling uh real
 24:54 wages real wages. Uh this is bad
 24:58 socially but and that's my argument it's

25:00 also bad economically. So my first point
 25:04 I would say we are just coming out of
 25:06 this period of high inflation and wages
 25:09 have not or in many cases hardly
 25:13 recuperated in most member states. So we
 25:16 have not seen this explosion of wages
 25:19 and we know that the central bankers are
 25:21 always very very nervous about wages
 25:24 when they look at the figures and they
 25:26 uh look at the inflationary
 25:28 anticipations. Well, it has not really
 25:31 happened and we had improvements at the
 25:34 wage front but finally it have not this
 25:38 inflationary pressure uh uh which uh uh
 25:42 especially central bankers but which
 25:44 everybody should be aware of. So that
 25:47 means that for millions of Europeans and
 25:49 their families their living standards
 25:52 have worsened. At the same time they see
 25:55 the wealth and here we have to say it as
 25:58 social democrats these they see the
 26:01 wealth of a small minority
 26:04 exploding exploding. The COVID has been
 26:07 the source of an incredible incredible
 26:12 wealth increase of uh some small
 26:16 minority in our society.
 26:21 Bonuses in the financial sector for
 26:23 instance have recovered quite
 26:27 dramatically. I must say dividends have
 26:30 never been so high and share buybacks,
 26:34 billions and billions of share
 26:36 buybacks make
 26:38 shareholders and manage top managers
 26:42 richer instead of taking this money and
 26:45 invest in the transformation uh
 26:48 especially also the green and
 26:50 technological uh
 26:52 transformation. So the consequences
 26:55 uh are obvious. Inequality is on the
 26:58 rise. We have not managed to diminish
 27:01 inequality. A majority of working people
 27:04 have more and more difficulties to make
 27:07 ends meet. This is not good for social
 27:09 cohesion that we need more than ever in
 27:12 this political very critical times.
 27:19 cohesion inside our societies, rising
 27:22 populism but also uh convergence between
 27:26 our societies which means that uh there
 27:29 are evolutions in our union which go in
 27:32 different directions which is bad
 27:35 precisely also at this moment where we
 27:37 need more cohesion more solidarity
 27:40 inside the union. The second point I
 27:43 would like to make is the directive aims
 27:45 at minimum wages first but many minimum
 27:48 wage earners are close to the poverty
 27:51 line. So even there where we have
 27:53 minimum wages we see that the poverty
 27:56 line is very close to the minimum wages.
 27:59 Even in my country where which that has

28:02 the highest minimum wage well the
 28:04 minimum wage is quite close to the
 28:06 poverty line. So inwork poverty affects
 28:10 more than 10% of the working population
 28:12 in Europe and I just quoted the uh
 28:16 principle six of the uh of the uh of the
 28:19 pillar uh which says preventing uh
 28:22 inward poverty majority of women and you
 28:25 mentioned that exactly majority of women
 28:28 in different typically so-called female
 28:32 professions are suffering under these
 28:35 conditions part-time work plus very low
 28:39 wages sometimes no collective bargaining
 28:42 and if if minimum wages stand very low
 28:45 minimum wages. So and this is a real
 28:48 concern not just for equality but also
 28:51 for these sectors and one of these
 28:53 sector is care and the previous
 28:55 commission dealt with the care sector
 28:57 and there is really an issue with a care
 28:60 sector in all our countries for obvious
 29:03 reasons aging population and so on. So I
 29:05 stop there. The third argument today the
 29:08 commission as well as member states are
 29:10 very much focused on
 29:13 competitiveness and I do not question
 29:15 that but competitiveness I always ask
 29:18 for what how and for whom? For whom? The
 29:24 Draghi Report that presents a very
 29:27 topical analysis leaves the social
 29:29 issues aside. This is regrettable
 29:33 indeed, but at least it does not link
 29:36 low wages to
 29:39 competitiveness. Its main focus is on
 29:41 productivity and I would say rightly so.
 29:45 And allow me to quote one sentence in
 29:47 the Draghi out of the Draghi report.
 29:51 I quote, "Competitiveness today is less
 29:54 about relative labor costs and more
 29:58 about knowledge and skills embodied in
 30:01 the labor force." That's Draghi yes, we agree
 30:05 with him on that issue. Investing in
 30:08 people, offering good training and
 30:10 upskilling opportunities is the key for
 30:12 higher productivity. If wages should
 30:15 follow productivity gains, we have seen
 30:17 that during the last years this has
 30:20 generally not been the case. And the
 30:25 conclusion I would just uh show you and
 30:29 and quote a book by an econom French
 30:33 economist who is not a a leftist guy. He
 30:37 is the economist of a investment fund,
 30:40 chief economist and he published a book
 30:44 saying 40 years of wage
 30:47 austerity showing the harm the harm this
 30:51 wage austerity has produced for our uh
 30:55 European
 30:57 economies. And
 30:59 again I must say that Draghi made a speech
 31:04 here in Brussels before presenting his

31:07 uh his
 31:09 reports and he quoted a certain number
 31:11 of uh reasons and courses why finally
 31:15 Europe is uh running behind in terms of
 31:19 growth. And one of these reasons was to
 31:23 say well Europe is lacking purchasing
 31:26 power.
 31:28 wages in Europe are too
 31:30 low. And I think this is a very very
 31:34 important argument to uh to say well we
 31:38 have
 31:39 to work on a new share between uh
 31:42 productivity gains but also on the uh
 31:46 the wealth between uh between labor and
 31:49 and capital. So if we want our
 31:52 competitive objectives to succeed, we
 31:54 surely have to invest more, to innovate
 31:56 more, but above all to have a fairer
 31:59 share between capital and labor. That's
 32:02 what the European model should stand
 32:03 for. That's the objective of social
 32:05 Europe. This directive is an essential
 32:08 building block of wages are crucial
 32:10 economically and socially. It should be
 32:13 a major mistake precisely in the present
 32:15 political and socioeconomic context to
 32:18 consider that after five years of
 32:20 obvious social progress building a
 32:22 stronger social Europe, it is now time
 32:25 for pause or even worse for social
 32:29 deregulation called simplification. But
 32:32 we all know what these words are hiding.
 32:36 And this is not the right way to make
 32:37 Europe stronger economically and
 32:40 politically to rebuild an industry in
 32:44 Europe. Low wages are not only socially
 32:47 unfair. They are also bad for growth. I
 32:50 just quoted Draghi. Wages are not only a
 32:54 cost, the cost of labor, they are also a
 32:56 major source of domestic demand. This
 32:59 was also clearly underlined by Mario
 33:01 Draghi I just mentioned. and the too low
 33:04 wages, wage austerity to to quote Artus
 33:09 is really had has and had a negative
 33:12 effect on the growth on growth in
 33:15 Europe. The economic model based on
 33:17 growth through exports. That was the
 33:20 model especially during the financial
 33:22 crisis. We were told that was the
 33:25 solution. Yes. Increase the the growth
 33:28 the exports. Now in the new geopolitical
 33:32 geoeconomic context has new limits. So
 33:36 what Europe should rely on much more is
 33:40 their
 33:41 own internal market and that's why I
 33:44 would say there should be three
 33:46 dimensions. Yes, Draghi's report which is
 33:49 very much aimed productivity
 33:51 technological and uh innovation and
 33:53 financing that that's one. The second

33:55 one is let us report on the internal
 33:58 market more than a market. And the third
 34:01 should be fairness, social and social
 34:04 dialogue. And that's my last point.
 34:06 Sorry. My last point is about the social
 34:09 dialogue
 34:11 dimension. Well, I have uh
 34:14 produced a recommendation on social
 34:16 dialogue.
 34:18 Fine. But I have to question myself. Did
 34:22 the commission even the previous one did
 34:25 they really did we really practice
 34:27 social dialogue and I would say not
 34:30 really because we are we had a project
 34:33 of transforming our economy totally from
 34:36 scratch to change fundamentally our
 34:39 economy with a green deal. How much did
 34:41 we involve really not this nice speeches
 34:45 at the trilogues with social partners?
 34:48 Everybody is reading the speech and say
 34:50 well tapping in the no had we really a
 34:53 social dialogue to build this new
 34:56 economy. No we did not have now I
 34:59 noticed that we have structural
 35:01 dialogues but things are have already
 35:04 happened. Problems are there. You should
 35:07 prevent problems by having a real social
 35:10 dialogue when you are planning not when
 35:14 problems have already be arisen. And I
 35:17 think by the way I I will stop here.
 35:21 This directive is on collective
 35:23 bargaining on social dialogue but there
 35:26 cannot be a fair collective bargaining
 35:29 if the especially the trade union side
 35:33 which let's say in most cases are the
 35:36 weaker party if they have not the full
 35:40 rights and that's what finally to have a
 35:42 fair negotiation to make fair deals the
 35:46 I although I I hate this word appeal yes
 35:49 I hate it but I say it on purpose
 35:51 that you have to make sure that there
 35:54 are good conditions for negotiations.
 35:57 There are clear rights and the aim is
 35:59 not to change a system but just to allow
 36:04 fair wages also through collective
 36:06 negotiations. Now it's up to us to
 36:10 implement the directive. We have
 36:11 discussed that and to fight for its yeah
 36:15 in some way survival. Thank you.
(Gabriele Bischoff)
 36:24 Thank you very much, Nicolas. Not an
 36:27 inch less passionate about the topics
 36:30 than when you were commissioner. I think
 36:32 that's a good signal. It shows that it's
 36:34 an inherent um thing. So, thank you very
 36:37 much for this speech also highlighting
 36:41 again um how this directive was built.
 36:44 it was developed and I'm very happy that
 36:48 we can now invite here our speakers for
 36:52 the first panel to join here and you can

36:55 also um stay here. So I invite professor
 36:58 Nicola Countouris uh from the
 37:01 UN University College in London. I
 37:05 welcome Stefan Clauwaert whom we know
 37:07 from the ETI very well and Professor
 37:11 Roland Erne from the University College
 37:13 in Dublin here. And uh you can imagine
 37:18 that
 37:19 um we all here are um very eager to hear
 37:25 from you as experts how you assess the
 37:30 case here and also what could be points
 37:33 and arguments that were not taken into
 37:37 account
 37:38 um sufficiently um so far uh to
 37:42 enlighten us here. So uh you know that
 37:46 you all have eight minutes um and I know
 37:49 this is asking a lot um here for your
 37:54 expertise here but also that we have
 37:57 time for questions and debates
 38:00 afterwards with the audience. So we
 38:03 start with um professor Countouris here um
 38:08 you have the floor.

(Nicola Countouris)

38:12 Thank you very much. Uh thank you for
 38:15 inviting me to this symposium. Uh I
 38:17 think no social lawyer in Europe would
 38:21 ever have wanted to be invited to a
 38:23 symposium on this topic and I think it's
 38:26 a great surprise that we're being
 38:28 invited here. Um this is a I think a
 38:32 once in a generation event. um
 38:35 especially in terms of the possible
 38:37 implications of uh advocate general
 38:41 Emiliou's uh opinion.
 38:44 Um as we all know uh the advocate
 38:47 general has advised the court to annul
 38:50 the directive in in whole or in part by
 38:54 reason of being ultra vires. That's to
 38:56 say having been adopted in breach of the
 38:59 law-making powers that the treaties
 39:02 give to uh the parliament uh the council
 39:06 and most specifically in breach of the
 39:08 pay exclusion contained in article 153
 39:11 paragraph 5 of the treaty. The opinion
 39:14 also raises orbiter a number of other
 39:17 important questions and indirect
 39:19 challenges for instance to freedom of
 39:22 association collective bargaining trade
 39:24 union autonomy. I will not deal with
 39:26 those. They're not central to the key
 39:30 ultra vires claim. And I'd like to refer
 39:32 you to the very comprehensive ETUC
 39:35 counter opinion that addresses them all
 39:37 very systematically. I will only focus
 39:39 on the core contention of the advocate
 39:41 general that the directive as a whole or
 39:44 alternatively just its article five most
 39:46 of its article five should be annulled
 39:49 for being in breach of the pay
 39:52 exclusion. I will try to explain to the

39:56 best uh of my abilities because I don't
 39:58 necessarily agree with the AG how he
 40:01 reached the conclusion. We then briefly
 40:04 say how the pay exclusion should be
 40:06 interpreted on the basis of established
 40:09 precedent and then briefly discuss some
 40:12 of the implications although you already
 40:13 heard a lot about that from uh the two
 40:16 previous illustrious speakers. So the
 40:19 advocate general reasoning uh first in
 40:21 in summary. So he he says that the pay
 40:25 exclusion refers both to the idea of a
 40:28 level of pay okay but also and crucially
 40:32 to the modalities or procedures for
 40:35 fixing the level of pay which according
 40:37 to him are also prohibited by article
 40:41 153. Um so you can find this around
 40:43 paragraph 54/59 of the opinion. I won't
 40:47 comment on the reasoning of uh his
 40:50 reasoning. I I don't find it compelling
 40:53 is not based on the wording of the
 40:54 treaties. I should say is not based on
 40:56 any precedent of the court of justice.
 40:59 It's it's his creation so to speak. The
 41:02 second step was to expand the exclusion,
 41:06 the pay exclusion even further by
 41:09 introducing a very broad uh direct
 41:12 interference test. Um that the advocate
 41:16 general extrapolates from precedent but
 41:18 generally expands
 41:20 uh and suggests that this test is met by
 41:23 an instrument such as the adequate
 41:24 minimum wages directive.
 41:27 if its object is to regulate pay no
 41:30 matter how strictly or flexibly. Okay.
 41:33 And then he contrasts this with other EU
 41:35 directives that may have an indirect
 41:38 interference with pay. For instance, uh
 41:41 the quality directives, the part-time
 41:42 work directive, I suppose the working
 41:44 time directive, um whose object uh is to
 41:49 regulate a matter other than pay and
 41:51 only indirectly interfering with pay by
 41:55 having mere repercussions on the level
 41:58 of pay. This is uh you know he's really
 42:01 treading uh carefully with words but
 42:04 he's really demanding a genuine
 42:06 expansion on the uh direct interference
 42:10 test to the extent that it was a test
 42:11 before but he's made it a test. So those
 42:14 directives can pass the test but
 42:16 adequate minimum wages directive cannot
 42:18 pass the test. He's particularly
 42:21 insensible uh concerned about article 52
 42:25 and the criteria there but also clearly
 42:27 article 4 and 12 for this uh direct
 42:31 interference. Thirdly, the advocate
 42:34 general has opined uh that the
 42:36 protection of the contractual freedom of
 42:38 the social partners is not the only

42:40 rationale which we know about for the
 42:42 social exclusion. To this rationale, he
 42:45 adds three more
 42:47 uh to the pay exclusion. Maintaining
 42:50 competition between undertakings
 42:51 operating in internal market. That's
 42:54 this is new. You don't find it in other
 42:56 case law. Uh the fact that wage policy
 42:58 is a sensitive area. So there is a an
 43:01 exclusion.
 43:03 How many policies are not sens
 43:09 and the diversity of national collective
 43:12 bargaining industrial relations systems
 43:14 of course. Yes. So it's fair to say that
 43:17 the advocate general has engaged in some
 43:20 I think creative interpretation here
 43:23 expanding on precedent. If one looks at
 43:25 the four previous cases that the court
 43:28 uh has uh uh where the court has engaged
 43:31 with the pay exclusion uh these are the
 43:34 (incomprehensible) there is a
 43:38 stark contrast between the much more
 43:40 cautious and conservative approach of
 43:42 the court and
 43:47 um and the much more expansive approach
 43:50 recommended by the advocate general. I
 43:52 will briefly elaborate on the criteria
 43:54 that emerge from precedent and contrast
 43:57 them with what the advocate general has
 43:59 done. Firstly, the court has repeatedly
 44:02 said that the pay exclusion is an
 44:04 exclusion and therefore like all
 44:06 exclusions and exceptions to EU law, it
 44:09 must be interpreted strictly narrowly.
 44:11 Okay. So since paragraph five of article
 44:14 153 derogates from in particular
 44:17 paragraph one and four of the article,
 44:19 the court has said that the matters
 44:21 reserved by that paragraph must be
 44:23 interpreted strictly so as not to unduly
 44:26 interfere with the scope of paragraphs
 44:29 one and four the previous uh uh areas of
 44:32 competence nor call into question the
 44:35 aims pursued by article 151. So
 44:39 interestingly the advocate general
 44:41 acknowledges this principle but then he
 44:43 does something completely different. So
 44:46 for example as I said he goes on to
 44:48 expand on the rationale for uh the pay
 44:52 exclusion.
 44:54 Um he had three more uh rationals including
 44:58 this competition between businesses that
 44:59 is very new uh expands on this idea that
 45:02 is not just the level of pay but also
 45:04 the modalities or procedures for fixing
 45:06 the level of pay that are covered. He
 45:09 also expands on the measures that are
 45:11 caught by the exclusion uh compared to
 45:14 precedent uh because I think he does not
 45:16 calibrate properly this direct

45:18 interference test. While the court has
 45:20 established that exclusion applies and
 45:23 therefore prohibits and I quote “measures
 45:26 such as the equivalence of all or some
 45:28 of the constituent parts of pay or the
 45:31 setting of a minimum guaranteed wage”
 45:33 which would amount to direct
 45:34 interference. He expands this both to
 45:37 the modalities but also includes within
 45:40 these modalities the provisions
 45:42 contained in article four and five. Now
 45:45 there is a question here about what the
 45:48 word equivalence means in uh the
 45:51 precedent of EU law in the English
 45:53 version of the decisions it's not very
 45:55 clear but if you look at the French tra
 45:57 translation the word that is used is
 46:02 uniformization so it's only measures
 46:04 that create uniformity in the levels of
 46:07 wages that according to precedent are
 46:09 prohibited if you read the French the
 46:11 Italian translation the word is much
 46:13 clearer than the English equivalence
 46:16 term and I think it's clear that the
 46:18 directive doesn't do that. So the
 46:20 extensive interpretation of the advocate
 46:23 general and its implications are all too
 46:25 obvious. Uh he wants to another
 46:29 directive there are I think implications
 46:31 for other directives as well if his
 46:33 approach passes. Okay. and for other
 46:36 policy and regulatory objectives. Uh the
 46:38 posted worker directive uh arguably
 46:42 engages with not the level of pay but
 46:45 also with measures uh on establishing
 46:48 the level of pay or
 46:49 mechanism. I hate to I hate to say this
 46:52 but you know the pay transparency
 46:54 directly does that to a certain extent
 46:56 perhaps even the public procurement
 46:58 direct. Now I
 46:59 conclude I've been asked is this a
 47:02 political
 47:04 opinion? What are the implications if
 47:06 the court accepts this? Uh now it's
 47:10 difficult for me as a lawyer to answer
 47:14 uh these questions. What is clear is
 47:17 that when it comes to challenges on
 47:20 competence questions traditionally the
 47:22 court has been very cautious. Okay. The
 47:25 court has typically the successful
 47:29 claims which were quite egregious can be
 47:31 counted literally on the fingers of your
 47:33 hands one hand. Uh so uh it's very rare.
 47:38 Typically what the court is asking for
 47:41 is for the lawyers to present to them a
 47:45 credible alternative to the one
 47:48 presented by the member state or the
 47:51 advocate general in this case that is
 47:53 seeking the annulment. Okay. And this is

47:54 what I tried to do. But we are in
 47:57 atypical times. We've heard it. So we
 47:60 need to be careful. Perhaps we need more
 48:03 than just what uh I've suggested which
 48:06 is an alternative reading to one
 48:08 proposed by the advocate general based
 48:11 on precedent. Perhaps we need something
 48:14 more compelling both from a legal point
 48:16 of view and from a political point of
 48:18 view. So this is a good initiative if I
 48:20 may say at the right time and uh for the
 48:24 more compelling legal arguments. Uh I
 48:28 think this is exactly what Stefan will
 48:30 do in his presentation. And again may I
 48:33 refer you to the ETUC counter opinion
 48:36 produced by its lawyers for that. I stop
 48:39 here and I very much look forward to uh
 48:42 hearing from him and Ronald. Thank you.

(Gabriele Bischoff)

48:52 Thank you very much. That uh already
 48:54 would give a lot of uh room for debates.
 48:58 But we want to continue before we do.
 49:00 You already did. I mean I'm I'm I'm not
 49:03 necessary as a moderator because you
 49:05 already mentioned and that was uh really
 49:08 good Stefan Clauwaert who can really pick
 49:10 up there. Um and you have the floor
 49:13 now. Stefan,

(Stefan Clauwaert)

49:16 thank you very much, Gabi. Uh, good
 49:19 morning to all of you. Uh, like Nicola
 49:22 would say, um, thank you for inviting
 49:25 me, but to be honest, I'm part of that
 49:28 group of people that had never expected
 49:31 to be here, let alone invited for such a
 49:34 debate. But having said that and
 49:37 building indeed the bridge to what
 49:39 Nicola already
 49:41 um hinted upon um together with a team
 49:45 of lawyers, the ETUC has
 49:48 uh after it has been starstruck as well um
 49:51 by the opinion of advocate general has
 49:54 put together a so-called counter opinion
 49:56 which is the fruit of hard work by
 49:59 several lawyers inside and outside uh
 50:02 the ETUC. uh to name a few, Klaus
 50:06 (incomprehensible),
 50:06 former legal referenda at the court
 50:09 himself, but also the GB lawyer and
 50:12 Lord John Handy um
 50:15 QC. What we try to do there um in this
 50:19 counter opinion is basically to
 50:22 dismantle the many flaws, the many
 50:25 inconsistencies and the many
 50:27 contradictions even in the very you can
 50:31 call it creative opinion but for me
 50:34 rather or for us it's a rather also
 50:37 cherrypicking opinion in the way the
 50:39 advocate general
 50:41 argues and our main arguments against

50:45 the argumentation lines of the advocate
 50:48 general can be divided in two groups.
 50:51 Some general reflections and arguments
 50:54 and then what I would call some
 50:56 nitty-gritty legal uh arguments based on
 50:59 some specific topics that the advocate
 51:02 general is further elaborating on such
 51:04 as the pay exclusion, the freedom of
 51:06 association exclusion
 51:08 etc. But let me start with uh the
 51:11 general reflections, the general
 51:14 counterarguments uh which we can
 51:16 summarize I would say at least from our
 51:18 point of view to have a complete lack of
 51:22 contextualization of this case and of
 51:26 this directive within the social policy
 51:29 field and within the treaties overall.
 51:33 Firstly, a lack of
 51:36 contextualization by not taking
 51:38 sufficiently at least into account the
 51:41 vast international European human rights
 51:44 framework which is out there. We have
 51:46 listed them all in our counter opinion.
 51:48 Just to give you an idea on how
 51:50 fundamental the right to pay an
 51:53 adequate pay is in international law. He
 51:57 does not even bother apparently about
 51:60 ILO conventions. He does not bother
 52:02 about the European Social Charter of the
 52:04 Council of Europe which by the way is in
 52:06 article 151 which is the article before
 52:10 153 and the founding source of 153. Uh
 52:14 and I can go on here doesn't really
 52:16 refer to the charter of fundamental
 52:17 rights of the European Union uh let
 52:20 alone the pillar. And if you look at the
 52:23 part of the relevant law, if he quotes
 52:26 article 153, he even is cherrypicking
 52:29 there because he doesn't refer to the
 52:31 paragraph where it says that for
 52:33 instance member states can leave the
 52:34 implementation to social partners. So
 52:37 the collective bargaining element second
 52:40 lack of constitutionalisation the EU
 52:42 constitutional framework. He's right.
 52:45 This is a matter of constitutional
 52:48 nature referring to article 5 paragraph
 52:51 two of the treaties.
 52:53 But dear advocate general, there are
 52:56 also some other fundamental articles in
 52:59 our treaties which stipulate the
 53:02 objectives, the values of the EU and
 53:06 which refer amongst others to the rule
 53:08 of law, human rights respects but also
 53:12 social objectives, social progress
 53:16 etc. A third context which we think he
 53:19 is omitting is the historical one. He
 53:22 seemed to have found no evidence in the
 53:25 Travaux préparatoires uh to the treaties that
 53:29 pay has to be read restrictively or

53:32 otherwise. Well, some scholars have done
 53:35 that research and it proves that the
 53:37 founding fathers of that article, the
 53:39 member states does. There were different
 53:42 opinions on how to read and how they
 53:44 wanted to have pay mentioned in that
 53:46 article from no exclusion to a very
 53:50 limited exclusion.
 53:53 there they didn't find any proof of the
 53:56 very extensive interpretation that had
 53:58 to be given to that uh notion of pay.
 54:03 The same goes because the advocate
 54:05 general is not looking at it from a
 54:07 social perspective but rather an
 54:09 economic internal market perspective.
 54:11 There is no proof that the driving
 54:14 forces behind that
 54:17 issue are economic. On the contrary,
 54:19 it's all social drivers which they had
 54:22 in mind when drafting this
 54:25 article. Last but not least, as I said,
 54:28 a lack of constitutionalisation
 54:30 also of where does
 54:32 this directive fit in? The directive
 54:35 fits in at the social policy title. It
 54:38 is a direct action to what the EU did to
 54:42 us to workers and to pay under the
 54:46 economic
 54:48 governance i.e. the European semester
 54:50 where they dismantled collective
 54:52 bargaining systems and where they asked
 54:54 heavily for wage
 54:57 reductions. Last but not then coming to
 55:00 some of the specific reasonings the two
 55:03 wide interpretation of the pay
 55:05 exclusion. Yes, you're right. The
 55:08 advocate general acknowledges the
 55:10 restrictive line of interpretation as it
 55:12 was taken by the court in general and on
 55:14 article 153 paragraph 5. However, he
 55:19 does so by referring only in two
 55:22 paragraphs a little bit more specific to
 55:25 one case. He omits referring to the
 55:28 founding case which is Del Serro Alonso
 55:31 where the advocate general had the same
 55:34 wide interpretation but was overruled by
 55:37 the court. Hopeful message also to uh
 55:40 advocate general Emiliou and the court.
 55:44 So apart from recognizing this
 55:47 restrictive line he says yeah but we
 55:49 should not do it too restrictively
 55:51 otherwise we undermine article 153
 55:53 paragraph 5 the exclusion. So I will
 55:56 boldly go where nobody went before and I
 55:59 extend it as Nicola said to all aspects
 56:02 of minimum wage setting or wage setting
 56:04 by member states including the
 56:06 modalities and the procedures. I'm sorry
 56:08 but this is then contrary to the second
 56:11 part of the standing case law which says

56:14 but you cannot avoid that you cannot do
 56:18 anything on pay any sort of link should
 56:20 be also not excluded.
 56:24 fine that on the too wide
 56:26 interpretation. But what is more
 56:28 important is that with this wide
 56:30 interpretation he dismantles and empties
 56:32 article 153 the body of that social
 56:36 policy title. And we can ask ourselves
 56:39 is he not saying
 56:41 here we can
 56:44 protect not protect as EU
 56:47 wages certainly not under the social
 56:49 policy title. So where are we going to
 56:51 protect it then?
 56:53 And what will be the impact if the court
 56:56 sticks to this wide interpretation? What
 56:58 will be in the impact for future EU law
 57:01 given already the difficulties as
 57:03 Nicolas Schmit has explained we had for
 57:06 this particular
 57:07 part.
 57:09 So then something strange happens in the
 57:12 opinion where he says I'm throwing open
 57:15 the pay exclusion. The other one however
 57:19 I keep restricted. The one on freedom of
 57:20 association.
 57:22 Why? Because the court has not expressed
 57:24 itself yet. Okay, that might be a
 57:26 reason. But his main argumentation is
 57:29 freedom of association for instance
 57:31 cannot be too uh too widely interpreted
 57:34 and thus it cannot indeed uh cover
 57:38 collective
 57:39 bargaining because collective bargaining
 57:41 and freedom of association are regulated in
 two
 57:45 different articles okay in the charter
 57:48 fundamental rights of the EU and it's
 57:50 also regulated or
 57:53 nominated differently in two separate
 57:55 parts of article 153 and he makes a
 57:59 little jump to the neighbor in
 58:02 article 157 uh sorry 156 on the
 58:06 cooperation to me between member states
 58:09 where indeed freedom of association and
 58:10 collective bargaining are uh mentioned
 58:13 separately. But question is why do you
 58:16 make that jump to make your arguments on
 58:18 freedom of association but you forget to
 58:21 look next door when it comes to the pay
 58:24 exclusion? Why didn't he look to article
 58:27 157 on equal pay for equal work where
 58:33 not only we have a nomination equal but
 58:36 also we have a definition of pay
 58:38 including a reference to minimum wage.
 58:40 Very strange very cherry picking. Last
 58:44 but not least, we also consider that
 58:47 apart from that exclusion of freedom of
 58:50 association, he has a very narrow view

58:52 on what autonomy of social partners is.
 58:54 When he looks at article 4, paragraph 2
 58:57 and the whole directive in general, he
 58:59 doesn't look at all refer to the
 59:02 different safeguards, the different
 59:04 flexibility provisions that allow
 59:06 collective bargaining and that allow
 59:08 social partners to intervene in that
 59:10 directive. But more importantly, he also
 59:13 seems to look at article 4 paragraph 2
 59:16 as limiting restricting the collect the
 59:20 collective bargaining possibilities. I
 59:22 beg your pardon, but he loves literal
 59:24 interpretation when it comes to pay. The
 59:27 title of that article says promotion of
 59:30 collective bargaining, protection of
 59:32 collective bargaining.
 59:34 So why we should not read uh the EU law
 59:39 only in one way and that is particularly
 59:41 what he's doing on several occasions
 59:44 thereby also omitting I would say the
 59:46 general line of interpretation by the
 59:48 court of justice of the European Union
 59:50 which states that when there are
 59:52 different interpretations for a text of
 59:54 EU law or the the text is unclear then
 59:59 you have to look at the context and the
 60:01 objectives in which this EU law is
 60:04 adopted. I'm sorry. I think I
 60:06 demonstrated at the start of my
 60:08 presentation that this is exactly what
 60:10 the advocate general has not done taking
 60:12 into account the objectives and the
 60:15 context in which this directive was
 60:19 concretely elaborated. Uh I will stop
 60:22 there maybe with one more thing. What
 60:24 bothered me even more within uh his
 60:28 opinion to be honest is I was at the
 60:31 hearing and the member states Denmark
 60:34 and Sweden were questioned on whether
 60:36 they still had a problem with article
 60:38 12. So the individual possibility for
 60:41 for
 60:42 redress both countries said no it's
 60:45 solved the text as it is now solved our
 60:48 problem.
 60:49 What does he say in article paragraph 94
 60:53 of his advocate general opinion? Article
 60:56 12 is problematic for member states such
 60:59 as Denmark and Sweden. Sorry, I mean a
 61:02 certain degree of honesty would be
 61:04 appreciated but apart from of course
 61:08 taking uh another approach to this very
 61:12 important directive uh and the
 61:14 principles and objectives it tries to
 61:16 protect. Thank you very much.
(Gabriele Bischoff)
 61:25 Thank you very much Stefan for this
 61:27 condensed and um very rich analysis
 61:33 um here that on one hand

61:38 uh makes uh some of uh the points um you
 61:44 as you said lack of contextualization
 61:47 etc is very important important, but
 61:49 also you give some hints of hope um in
 61:53 your analysis with this as before. But I
 61:56 would like now um also to give the floor
 62:00 to our next speaker, Professor Erne. Um
 62:04 you have the floor.

(Roland Erne)

62:11 Thank you very much.
 62:13 I start with first a thank you to you
 62:16 for inviting
 62:18 me, but then I must make even a much
 62:22 bigger thank you to all of you in the
 62:24 European Parliament that allowed me to
 62:26 be
 62:27 here because we had the privilege thanks
 62:31 to European Parliament to study for six
 62:34 years as part of a ERC funded project
 62:39 labor politics and EU's economic
 62:41 governance regime.
 62:43 from the financial crisis uh to the
 62:46 COVID
 62:48 emergency and we just published our book
 62:51 and we thought okay job done now we can
 62:54 relax
 62:56 uh but then surprise we were surprised
 62:59 by the uh the genery's uh opinion of the
 63:03 advocate general and then I was felt
 63:06 triggered you know maybe we have
 63:07 something to say about what has happened
 63:10 in the last 20 years that could be
 63:14 useful. So maybe there
 63:16 is fundamental empirical research on EU
 63:20 law, labor policy and labor politics can
 63:22 make a contribution to the doctorary
 63:24 debates um and different debates between
 63:27 different legal interpretations of the
 63:29 article. So this presentation is not a
 63:33 law
 63:34 presentation but a presentation on the
 63:38 law, labor policy and labor
 63:42 politics. I I build on what you have
 63:45 just heard and I will focus on one or
 63:49 two aspects and go a bit
 63:52 deeper. The first is you know what is
 63:55 actually bargaining
 63:57 autonomy. when you read the advocate
 63:59 general's opinion, you see that he
 64:01 himself is quite honest
 64:05 uh by saying uh yeah I'm actually
 64:07 speculating. So
 64:10 um I've not been able to find any
 64:12 statement on why to protect the
 64:14 contractual autonomy of social partners.
 64:17 But then he just out of the blue states
 64:21 uh in fact it's certainly the case that
 64:24 by preventing the harmonization of wage
 64:26 level applicable to each member states
 64:28 the pay exclusion contributes to

64:30 maintaining competition between
 64:32 undertakings operating in the internal
 64:35 market.
 64:37 Okay. Is this really the goal of
 64:40 bargaining
 64:41 autonomy? And if yes, why did the
 64:44 conservative government not support
 64:48 it? And indeed, if you look at the the
 64:52 fundamental research also of colleagues
 64:54 like uh Kilpatrick and Steiert at European
 64:57 University Institute that also had a lot
 64:59 of money to study the European history
 65:02 that you referred to in these fields.
 65:05 um they highlight
 65:08 that in yours the particular
 65:10 constitutional source of the social
 65:12 title in the European treaty first it's
 65:17 actually started all started with an
 65:19 agreement among the social partners
 65:22 um so it's not a typical
 65:25 intergovernmental
 65:26 compromise and then second um it is
 65:31 based on the social policy agreement
 65:33 that the UK government did not
 65:37 sign. And why did Margaret Thatcher and
 65:40 her John Major not sign it? Because this
 65:44 social policy titled aim to prevent
 65:47 social dumping to secure union support,
 65:50 worker support for the single market
 65:52 project and European monetary union. So
 65:55 the whole title is inspired by the idea
 65:57 of upward convergence of living and
 65:60 working conditions alongside not against
 66:05 bargaining
 66:07 autonomy. So it's wrong to say that um
 66:11 uh this clause as Simulano says is there
 66:14 to limit um or to increase competition.
 66:17 No, the opposite is true. So we uh the
 66:20 whole title the idea is to limit regime
 66:23 competition between national bargaining
 66:25 systems and we have seen and already
 66:27 mentioned before many laws with
 66:30 provisions on pay since the
 66:34 1970s. Uh so other colleagues uh as
 66:38 Kilpatrick and Steiert also an Irish
 66:41 colleague in Florence um and a German
 66:44 French colleague uh they they there is a
 66:49 consensus among legal scholars that the
 66:51 the opinion rests really on very
 66:53 precarious
 66:55 grounds. It neglects the drafting
 66:58 history of the
 66:59 treaties, existing labor laws and the
 67:03 courseowned case law which already
 67:05 regulates pay in ways that under
 67:08 interpretation would be prohibited.
 67:12 So we can say and all legal scholars uh
 67:15 would agree that the court should
 67:18 maintain its established approach and
 67:19 narrowly interpreting um uh article

67:23 153.5 and reject the annulment
 67:27 request. But then there is this strange
 67:30 title. What do Kilpatrick and Steiert mean
 67:33 with a little learning is a dangerous
 67:35 thing. And that leads me now to the more
 67:39 labor politics part of my
 67:42 presentation. Emiliou argues to my
 67:45 knowledge the directive is the first
 67:49 legal instrument at EU level in the
 67:51 field of minimum
 67:54 wages. My Irish compatriot Kilpatrick
 67:57 although I'm having a very Germanic
 67:59 accent. So what I became Irish just a
 68:01 few months ago and this is a very little
 68:06 learning truly
 68:09 uh so they argue that that a little
 68:12 learning is truly a dangerous thing
 68:13 because
 68:15 um what Emiliou is stating uh
 68:19 that goes against what many European
 68:23 citizens have experienced in in terms of
 68:26 minimum wage policy and European Union
 68:28 interventions especially especially in
 68:29 Ireland but many other countries as
 68:32 well. But on the other side, it's also
 68:35 true in favor of Emiliou. When we went to
 68:38 Brussels um in 2019 and we talked to
 68:42 Business Europe leaders, they were
 68:44 really certain that they will kill the
 68:47 directive with legal
 68:50 arguments, but they failed miserably in
 68:53 the democratic process. Why did Business
 68:57 Europe although a very strong lobby fail
 68:60 they were not used to that they were
 69:02 really surprised. Why did they fail? Why
 69:04 did the legal argument not work? And the
 69:07 argument is the employers themselves
 69:10 undermined their own legal argument with
 69:13 their own political actions.
 69:17 If you go to the financial crisis, it
 69:20 was business Europe that called for
 69:22 greater EU powers in labor policy. Why?
 69:27 Because in the crisis, we saw that the
 69:30 market as as also a DG ECFin official that
 69:34 we interviewed uh told us the market
 69:37 didn't work. It didn't create
 69:39 convergence as the treaty said it
 69:42 should.
 69:44 didn't follow the law of the market but
 69:46 it created major economic
 69:49 imbalances and then as a result we have
 69:52 seen a major shift in economic
 69:54 governance
 69:56 uh and adopted a new economic governance
 69:59 regime which was there to create the
 70:05 convergence by political means.
 70:08 So a troika representative in Ireland said
 70:12 uh at the be at the height of the
 70:14 financial crisis we we understand the
 70:16 market doesn't know work that's why we

70:18 are
 70:20 here to integrate
 70:23 uh to do what the market should do by
 70:25 political interventions but by doing
 70:29 that the employers and the new economic
 70:32 governance regime created made wage
 70:36 policy a European an
 70:38 issue. So, uh, some people argue that's
 70:42 not EU law. No, unfortunately, it is EU
 70:44 law and the court has acknowledged that
 70:46 it is EU law. the council decisions in
 70:50 the troika programs in Ireland but other
 70:52 programs in Romania and then also the
 70:56 institutionalization of this new
 70:58 economic governance regime by the
 70:60 six-pack on economic
 71:02 governance
 71:04 has made wage policy a European policy
 71:10 issue. So how can Emiliou say that the EU
 71:13 lacks the authority to adopt
 71:15 decommodifying minimum wage a
 71:18 decommodifying minimum wage directive
 71:21 after a decade of commodifying EU
 71:25 governance prescriptions on wages and
 71:28 collective bargaining
 71:30 mechanisms. We have shown that in our
 71:32 book
 71:34 um very meticulously on the in the
 71:37 policy interventions in four countries
 71:40 Ireland West, Romania, Germany and
 71:45 Italy. Of course, the power of these
 71:48 prescriptions are not the same. It
 71:50 depends in which economic conditions you
 71:53 are as a country in a particular
 71:55 situation. But when you are in a
 71:58 particular situation so to speak the
 72:01 these prescriptions are more
 72:03 constraining than EU
 72:05 directives. So that is why Esther Lynch
 72:09 for example who used to be uh Irish
 72:12 Congress of trade union legal scholar
 72:15 during the troika years she used she said
 72:17 you cannot do that to us. There is um uh
 72:21 there is a um um wage policy is a
 72:26 protected areas etc. Uh but all the
 72:29 arguments failed. Colleagues, trade
 72:31 jurists in Portugal, in Romania went to
 72:33 European courts, they all lost because
 72:36 the court argued in all cases no
 72:38 economic stability is more important
 72:40 than these points.
 72:44 So
 72:46 that is important as I said because
 72:51 these new economic governance
 72:53 prescriptions don't have to be in
 72:55 Germany they have not they have been
 72:56 weak but in if a country
 72:60 is in a MU agreement or in the coercive
 73:04 arm of the microeconomic imbalance
 73:06 procedure or the cursive arm of the

73:08 stability and growth pact um they are
 73:12 more constraining these prescriptions
 73:15 than the EU
 73:18 directives even if the EU directives are
 73:20 actually more democratic because you
 73:22 European Parliament you have a say but
 73:25 you don't have a say on the decisions of
 73:28 the council of finance ministers to
 73:31 prescribe wage cuts as it happened in
 73:33 Ireland and other
 73:35 places so what's the outcome of this
 73:39 if Emiliou
 73:43 prevails, which everybody tells me he
 73:47 won't. Okay. But if he prevails, the
 73:51 popular legitimacy of the EU's will be
 73:53 in tatters.
 73:56 workers won't
 73:59 understand why businessfriendly or
 74:02 governance prescriptions on wage cuts
 74:04 and the marketization of collective
 74:07 bargaining mechanism decentralization of
 74:10 bargaining they are legal. Okay. But a
 74:14 labor friendly directive who tries to
 74:18 provide a framework for adequate minimum
 74:21 wages is not legally possible.
 74:26 Thank you very much.

(Gabriele Bischoff)

74:32 Thank you very much. And this uh gives
 74:35 us the opportunity to for a debate and
 74:39 short and concise questions. But before
 74:42 we do so, I wanted to inform you that
 74:44 also online connected we have 330 people
 74:48 who are also interested in this debate.
 74:52 Um and we can see there is a high
 74:54 interest here. So who wants to ask a
 74:58 question? I would like you to present
 74:59 yourself have a short and concise
 75:02 question and also to whom you address
 75:04 the question. So who wants to break the
 75:08 ice? Yes. Go ahead.

Q&A Section

(Ricardo from the Spanish Socialist Youth)

75:09 Um good morning. I'm
 75:12 Ricardo from the Spanish Socialist Youth
 75:15 and from the College of Europe and I
 75:18 would like to ask you what's the what
 75:20 has been the position of the
 75:23 Scandinavian governments in the council
 75:26 on regards to the news of the uh opinion
 75:29 by the AG and what has been the opinion
 75:32 of the social of the socialist party of
 75:36 those Scandinavian parties on regards to
 75:38 this um to this position of the AG.
 75:41 Thank you.

(Gabriele Bischoff)

I think we Yeah, we collect

75:44 some questions if there are more. Yes,
 75:47 please go ahead.

(Person A - no name mentioned)

75:54 Thank you. I've got a question about the

75:56 minimum wage.

76:02 I think um there's going to be a trend
 76:04 for private companies to take on uh more
 76:06 and more people on minimum wages rather
 76:08 than on a more normal wage. Of course,
 76:12 it's to be
 76:13 expected. Uh why should they want to pay
 76:16 people
 76:23 more? Uh people have very low wages. Uh
 76:26 they can't buy uh what they need. So my
 76:29 question would be how are you going to
 76:31 fight against that trend because that is
 76:34 going to be a trend u things are going
 76:37 to move in that direction.

(Gabriele Bischoff)

76:38 Thank you

76:39 very much. Um if we don't have any more
 76:45 questions maybe you are too shy um but
 76:47 you can do I have uh one question more
 76:50 yes go ahead, Irina.

(Irina Sancho S&D Advisor)

76:54 Hello, I'm Irina de Sancho. I'm an S&D
 76:57 advisor uh on employment and social
 77:00 affairs. And uh I thought it was very
 77:03 interesting that you are referring to
 77:04 the economic
 77:05 governance, the old economic governance
 77:08 that impose deregulation and and
 77:13 um and attack minimum wages. However,
 77:16 and thanks to our commissioner here and
 77:19 our vice president who was uh who
 77:22 participated in the negotiation of the
 77:23 new economic governance, now I think
 77:26 there is also an argument there because
 77:29 in the new fiscal rules there is an
 77:32 obligation to implement the principles
 77:34 of the pillar and one of the principle
 77:37 of the pillar is ensure decent minimum
 77:41 wages.

77:43 So I think that this argument of linking
 77:46 wages with the with internal market is
 77:51 also disqualified. But what we have now
 77:54 in the new economic governance rules and
 77:58 again this was thanks to those two
 78:00 people that are
 78:03 there.

(Gabriele Bischoff)

78:04 Thank you very much. And yes, I
 78:07 have one more in the back and then maybe
 78:10 we do a final round here before we go to
 78:12 the second panel

(Person B - no name mentioned)

78:15 on the efficiency conversation. I think
 78:18 we've seen a lot of people take the
 78:20 Draghi report and instead of look at
 78:22 what it says, they have used this as a
 78:24 way to figure out how they can cut
 78:26 workers using AI automation and
 78:28 robotics. And I think this this step
 78:32 forward into that direction puts us at a

78:35 great disadvantage not just in not
 78:38 protecting and building up our European
 78:40 capacities but again it puts us into a
 78:43 dependency upon American companies that
 78:46 would be providing these solutions. So,
 78:48 where do you see uh your battle in
 78:51 fighting against this ide this obsession
 78:53 with pushing for efficiency that's
 78:55 really just stripping laborers out of
 78:58 the labor
 78:60 market

(Gabriele Bischoff)

78:61 that is opening the debate quite
 79:03 wide but it is an important point. If
 79:06 there are no more other questions um I
 79:10 will do one round and we will start with
 79:12 you Nicolas.

(Nicolas Schmit)

79:19 of the
 79:20 um two government government
 79:23 governments that uh join well that put
 79:27 the question of competence to the
 79:29 courts. First I can say I had a lot of
 79:33 exchanges with these two
 79:36 governments and uh what was their what
 79:40 is their fear? What was their fear? By
 79:42 the way, it's not just the governments.
 79:44 It was also the trade unions from these
 79:45 countries. I have to
 79:48 say their fear was based paradoxically
 79:51 on the Laval Viking
 79:54 uh
 79:55 judgment. And the fear was always to
 79:58 say, well, you come with this kind of
 80:00 minimum wage directive and what will
 80:03 happen?
 80:05 Somebody will go to the court and then
 80:07 the court will decide that Denmark has
 80:10 to introduce a statutory minimum wage
 80:13 because one person is not covered by a
 80:17 collective agreement. a bit simply
 80:20 expressed
 80:22 and we had a lot of discussions around
 80:24 that and we really and it was said by
 80:28 you I think that we prevented this case
 80:33 very clearly and even the guarantee that
 80:36 no country could be imposed a statutory
 80:41 minimum wage is clearly stated in the
 80:44 directive. But despite of that it became
 80:48 a crazy discussion fueled by some legal
 80:53 experts saying no all this is rubbish.
 80:55 This is not true. Well if the court
 80:57 decides the court has decided. So this
 80:60 was a a very intense debate. These two
 81:03 countries voted by the way against the
 81:05 directive but as it was qualified
 81:08 majority uh they they just uh that had
 81:11 no direct impact. But I can say my first
 81:14 visits as commissioner went to these two
 81:16 countries to discuss with them say okay

81:18 I understand you have by the way I must
 81:21 say I always told them well you have a
 81:24 very good system of collective
 81:26 bargaining and if everybody in Europe
 81:28 had this kind of system we would not
 81:31 need a directive obviously but
 81:34 unfortunately many countries in the
 81:36 opinion do not have this system of
 81:39 collective bargaining you have countries
 81:41 with 10% of collective agreements a very
 81:44 at the same time very low minimum wages.
 81:47 Last remark on on minimum wage. Yes,
 81:51 minimum wage is just a floor and it's
 81:54 very dangerous and there are some
 81:56 countries where this is the situation
 81:58 where finally wages are tending to
 82:01 minimum wages. France is one example
 82:03 more and more people being at minimum
 82:05 wage because also because in France the
 82:09 minimum wage are indexed and the other
 82:11 wages are not. So at one stage the
 82:14 minimum wage comes up to the level of uh
 82:17 lower wages but wages which were above
 82:20 the minimum wage. So what we think is
 82:24 collective bargaining is the better way.
 82:27 So we have to promote really collective
 82:29 bargaining and second we have to promote
 82:32 the fact that the minimum wage never
 82:34 sets a dynamic of wages in the
 82:36 countries. If minimum wages are dynamic
 82:40 and improving living standards well if
 82:43 collective bargaining is developing we
 82:46 hope that the overall level of wages is
 82:49 getting up. But if minimum wages stay
 82:52 very low the other wages still stay very
 82:55 low too. So this is also I would say an
 82:59 an argument or something a reflection in
 83:02 the directive to create this wage
 83:04 dynamic
 83:06 uh which we we need to have
 83:09 fairer wages in Europe for social
 83:11 reasons but also for economic
 83:15 reasons don't be

(Nicola Countouris)

83:21 so I will be very brief because all the
 83:24 questions that were asked were beyond my
 83:26 expertise but I would like to agree with
 83:29 Nicolas Schmit and I think there is
 83:32 here a dual target as far as this
 83:35 directive is concerned. Obviously those
 83:38 who want it announced would like to see
 83:39 the whole directive announced. Okay,
 83:42 they want to have the but if they cannot
 83:46 get that they're happy with having
 83:49 article 4 and out and article 4 is about
 83:55 promotion of collective bargaining.
 83:58 So that is the red line for those who
 84:02 want to halt the advances of social
 84:07 Europe and I think from their
 84:09 perspective for good reason. Okay,

84:12 minimum wages are very important but the
 84:14 very transformative element of that
 84:17 directive is of course the promotion of
 84:20 levels of coverage of collective
 84:22 bargaining when they're insufficiently
 84:24 high. I think it's important to bear
 84:27 that in mind also strategically moving
 84:29 forwards in the ratification and
 84:32 implementation process of the
 84:34 instruments.

(Gabriele Bischoff)

84:40 Stefan.

(Stefan Clauwaert)

84:44 Yeah. Maybe very briefly on in
 84:46 particular the last intervention, the
 84:48 reference to the economic governance
 84:50 systems and and in particular the old
 84:52 ones of course that was because I said
 84:55 the minimum wage directive is an
 84:58 immediate reaction. I would say that
 85:00 because of what happened in the old
 85:03 system of economic governance and and
 85:05 you're right. I mean there might be a
 85:08 new clause in in the new rules but and
 85:11 create a kind of safeguard. The question
 85:13 is how strong will that safeguard be uh
 85:18 if it's not concretized uh by in this
 85:21 case a European directive on on minimum
 85:23 wages nothing says us nothing tells us
 85:26 nothing guarantees us that despite the
 85:29 safeguard of you have to implement
 85:32 according to the principles of the
 85:33 pillar that they will not politically
 85:36 decide otherwise. Um secondly and also
 85:40 coming back to what you said now uh
 85:42 Nicola uh on article 4 um maybe they
 85:46 would prefer to have at least article 4
 85:48 out but what is paradoxical is that by
 85:53 asking to cut out article
 85:56 4 are Danish and Swedish colleagues in
 85:59 particular are cutting away a serious
 86:02 safeguard in this directive in
 86:04 particular when it comes to collective
 86:06 bargaining because if If you read
 86:08 article 4 paragraph 2, it says yes,
 86:10 member states have
 86:12 to. But then what follows is everything
 86:15 together with or in consultation with or
 86:18 by the social partners
 86:20 themselves. If that article
 86:23 drops, they have no guarantee that a
 86:26 member state even their own will
 86:28 intervene
 86:30 anyway without their involvement. So
 86:33 they are cutting away or basically
 86:34 asking to cut away a safeguard which was
 86:38 built in also on their demand for for
 86:41 that matter because of the percentage.
 86:43 Maybe they would have preferred 60 only
 86:45 because if you look at the latest

86:46 figures of Thorsten Müller amongst others
 they are

86:49 very close to the 80 uh which would they

86:52 would have not been with 60 maybe less

86:54 problematic. So

86:57 um that for me is a little bit the

86:59 paradox also of the second claim in

87:01 particular.

(Roland Erne)

87:04 Let me respond to two points. The first

87:07 question about the Scandinavian social

87:10 democrats and Scandinavian unions. What

87:13 is important? You have responded already

87:16 for the Swedish and the Danish unions

87:19 but we should also talk about the

87:21 Finnish social democrats and the Finnish

87:24 unions. They are very much supportive of

87:27 this. Why? Finland is a Eurozone country

87:30 and has been in the economic governance

87:33 regime and understands what is happening

87:36 there. Denmark is not threatened by any

87:40 sanctions because on the macro

87:42 economic governance procedure or

87:44 stability and growth pact because sanctions

87:46 only apply to Eurozone member states. So

87:49 that's an important point. Second point,

87:53 you are right. Yes, I'm very happy that

87:56 Nicolas and his colleagues in the last

87:59 commission turned the economic

88:02 governance regime around and we have

88:04 seen that very clearly in Romania where

88:08 we have seen after 10 years a reversal

88:11 of the

88:12 commodifying labor law, the

88:15 reintroduction of collective bargaining

88:18 as a result of the conditionalities of

88:23 the national recovery and

88:24 resilience

88:26 plan. Very

88:28 good. But when I met uh Nicola last

88:32 time in a plane actually traveling first

88:34 and last time from a train by chance uh

88:39 uh plane yeah from uh Romania to

88:42 Brussels. Um I asked him for a surprise

88:46 interview and he gave it and already

88:48 there he he was skeptical and said yeah

88:51 so progress can also be

88:53 reversed and especially progress can be

88:57 reversed when the European Parliament

88:59 has no

89:00 say. These conditionalities are done by

89:04 the Council of Finance Ministers and the

89:08 European Commission. What guarantees us

89:11 that this positive interpretation will

89:15 survive? And and actually that is the

89:19 point. Even if the conditionalities have

89:21 been used in a progressive sense, it

89:24 proves the point that the economic

89:26 governance regime became more binding

89:28 because now it's linked not to

89:31 sanctions. That is a kind of an atomic
 89:33 bomb. It's threatening, but maybe we
 89:35 don't use it against ourselves. But now
 89:38 we have the the carrot and the carrot is
 89:42 actually more dangerous actually than
 89:44 the atomic bomb in some sense because uh
 89:47 now uh European executives can use it
 89:50 and say oh if you don't do this then we
 89:54 don't give you funding and the Von der
 Leyen
 89:57 two commission now says ha we do this
 90:00 conditionalities now on all EU funding
 90:04 including agriculture including
 90:06 everything. So that gives uh that
 90:10 strengthens this and that's why Esther
 90:13 Lynch and many others really say the
 90:16 only thing that can help us is the
 90:19 European minimum wage directive because
 90:22 one thing that the troica never did was
 90:26 going against secondary EU law. There
 90:30 was no uh troica prescriptions against uh
 90:34 cutting the entitlement of paid holiday
 90:38 because it's a secondary EU law. There
 90:41 were other prescriptions that went
 90:42 against constitutional law at the
 90:44 national level. So that's why Esther Lynch
 90:47 who was a supporter of this um
 90:50 protection of collective bargaining
 90:53 uh argument but then last said the only
 90:57 way that saves us if there is the next
 91:01 crisis and unfortunately crisis come and
 91:05 will come again is to to put these
 91:10 safeguards in the European directive. So
 91:13 the European directive is actually
 91:15 protecting is actually doing what the
 91:18 makers of the social title wanted when
 91:22 they introduced
 91:24 uh the the protection of bargaining
 91:27 autonomy or tarif autonomy at the time.
(Gabriele Bischoff)
 91:31 Thank you very much. And um I think uh
 91:37 also already in this first panel what we
 91:40 can see is there is one opinion and
 91:43 there are also other very distinguished
 91:46 opinions. We heard about um the
 91:49 evolution of this directive and what was
 91:52 already taken into
 91:54 consideration and I think this will help
 91:57 us and I will just take out uh up um a
 92:02 quote um of you when you said progress
 92:05 can be reversed. That is the political
 92:08 context of it is the political context
 92:13 we are in at the moment. So we can also
 92:16 not in isolation look at the minimum
 92:19 wage directive if we look at the overall
 92:22 context. It is even more important that
 92:25 we have this debate that we shape the
 92:28 debates here and that we also look at
 92:31 the political consequences of this and
 92:34 this is why I'm very happy to hand over

92:37 to our coordinator in the employment
 92:40 committee and she will be I tell the
 92:44 moderator of the second panel. I have to
 92:46 say I thank you so much very very much
 92:49 and again it's a special applause for
 92:52 you your arguments which will help us
 92:55 that we have good arguments on our side.
 92:59 I also think for the ETUC to have this
 93:02 counter opinion is very very helpful. So
 93:06 thank you to all of you
 93:11 again and to Nicolas Schmit also for
 93:15 having the courage to do the directive
 93:18 and joining everyone that has the
 93:20 courage to defend it and we know why we
 93:23 are doing it. I think we have seen it
 93:25 also in this panel. So thank you very
 93:27 much and we continue estelle. Thank you.
(Estelle Ceulemans)
 93:30 Thank you Gabi. Thank you all and I
 93:32 invite uh Mr. Müller and Isabelle Schoemann
 93:36 to join us here for the second panel.
 93:41 Uh but
 93:44 uh as as we said uh we are now at the
 93:48 momentum. Thank you Gabi. Uh about this
 93:52 directive and second panel will look and
 93:55 little bit forward of the potential
 93:58 impact of the annulment of this uh of
 94:01 this directive. But first I would like
 94:04 to have a a last focus. It was already
 94:07 been said about uh who is the usual
 94:11 suspect who have to live now with the
 94:14 low wage uh in Europe uh because it's
 94:18 it's also very important with what have
 94:20 been said uh in the first part and first
 94:23 panel and I'm just looking to the the
 94:25 last Euro stat statistic.
 94:28 Uh this is not really the the the same
 94:31 statistic and and and level um because
 94:35 Euro stat use um the median gross wholly
 94:39 earning and uh and 66 uh median uh gross
 94:44 wholly earning. But at the moment in
 94:47 Europe it means that one out of seven
 94:50 worker is at low wage
 94:54 uh and that would be sometimes under the
 94:57 poverty line and who are there uh as
 95:02 been said more women because it's one on
 95:05 five living with under this uh this uh
 95:10 line uh young people. This is also very
 95:13 important to underline this. This is one
 95:16 on for one people who have to to live
 95:19 under with with a really low wage and uh
 95:23 this is al also mostly worker
 95:27 uh working in limited duration contract
 95:30 so pre precarious contract and also
 95:34 working in which sector working in
 95:36 accommodation and force services
 95:38 activities or administrative and support
 95:41 services. So it means sector who are not
 95:44 under pressure of competitiveness
 95:47 uh but well essential worker uh at risk

95:51 of poverty and this is also very
 95:53 important to underline it because as we
 95:56 said been said um wages are not uh the
 96:00 enemy of economy of growth but in
 96:03 contrary this is really a motor of
 96:06 domestic uh demand and of European
 96:09 economy this is very important. So first
 96:12 I will let you the floor um Mr. uh uh
 96:16 Müller you are senior researcher at ETUI
 96:20 and u you will I invite you to present
 96:23 an evaluation uh at uh two level the
 96:28 first one I I I think it's to the impact
 96:30 of the the minimum wage directive uh
 96:33 about the reference value of action plan
 96:37 and then also the potential impact of an
 96:40 annulation of the
 96:42 the minimum wage directive
 96:45 that we can already feel the uh the
 96:49 potential impact uh and uh this is
 96:52 really living already in some countries.
 96:55 So I let you the floor. Thank you.
(Torsten Müller)
 96:57 Yeah,
 96:58 thank you very much. Um it's quite
 96:60 interesting because I was here in
 97:01 November when we actually celebrated the
 97:03 positive impact and now we are back
 97:05 to the defensive struggles of uh
 97:08 ensuring its survival essentially. Well,
 97:10 yeah, there we are. Okay, in the
 97:13 following eight minutes something on the
 97:15 political impact and uh the political
 97:17 impact of its potential um annulment and
 97:20 um I think when we start or want to talk
 97:24 about uh the potential impact of the
 97:26 annulment I think it's very important to
 97:28 first look um at what we got already
 97:30 through the directive so far and what
 97:32 the danger is that we will lose and
 97:35 there I think um it's it's it sounds
 97:37 very simple and and trivial but I think
 97:40 one big impact of the directive was that
 97:43 issues like adequate minimum wages and
 97:45 the strengthening of sectoral bargaining
 97:47 in particular were on the political
 97:49 agenda because I still I mean I I wrote
 97:51 about the European minimum wage director
 97:53 for a long time nobody was interested in
 97:55 actually what I wrote but then with in
 97:57 two 2020 when the initiative started um
 98:00 it it became an issue on the political
 98:03 agenda um policy actors were interested
 98:06 at national level I'm talking about that
 98:08 in particular in the member states um
 98:11 what can we do about adequate minimum
 98:12 wages and sectoral bargaining. So it
 98:14 that's that's one of the first and and
 98:16 crucial impacts of the directive to
 98:18 bring the the visibility and to make
 98:20 apparent the importance of uh adequate

98:23 minimum wages in sectoral bargaining and
 98:25 all the issues related to it fighting in
 98:27 work poverty um and wage inequality and
 98:31 as you pointed out now um in particular
 98:33 also the the gender pay gap. The second
 98:36 point is the minimum wage directive was
 98:39 a very important tool to create
 98:41 political pressure because um I mean we
 98:44 as trade unions made this argument for a
 98:47 long time how important adequate minimum
 98:48 wages in sectoral bargaining is. But with
 98:51 the minimum wage directive, we had a
 98:53 legal tool and we could really create
 98:56 the political pressure on on national
 98:58 actors um to take that into
 98:60 consideration. And a particular
 99:02 importance were the reference values in
 99:04 the directive which says adequate
 99:06 minimum wages or if you want to assess
 99:08 the adequacy of minimum wages, why not
 99:11 take the reference values of 60% of the
 99:13 median and 50% of the average. And the
 99:15 same with uh collective bargaining and
 99:18 the support of collective bargaining.
 99:19 The obligation in the directive that
 99:22 every member states with a coverage
 99:23 below 80% has to establish an action
 99:26 plan was really helpful in creating the
 99:28 pressure and making national uh
 99:30 governments that were not that
 99:32 interested into supporting collective
 99:33 bargaining in the first place listen to
 99:35 us um and actually start discussions uh
 99:38 about this action plan. Um in the
 99:40 following I just want to show a little
 99:42 bit I don't don't worry I don't want to
 99:44 go through the table uh all together
 99:45 but I think it's important to show how
 99:48 the reference values actually
 99:49 contributed to better minimum wages. The
 99:52 first measure was that eight countries
 99:54 we see here put it into national
 99:57 legislation. Um which means that the
 99:59 reference value actually guides the uh
 100:02 adjustment of minimum wages and not
 100:05 going through the list of eight
 100:07 countries but I think in principle it's
 100:08 very important to see that first of all
 100:11 countries were free to choose a
 100:13 reference value or not. So the directive
 100:16 left them the flexibility to do that and
 100:18 even those countries they did it they
 100:20 chose completely different reference
 100:21 values. In Slovakia we see 60% of the
 100:24 average wage. Uh in Latvia we see 46. So
 100:28 even there the directive left them the
 100:30 freedom to choose which reference
 100:31 values. First of all whether they choose
 100:34 the reference values and which one. So
 100:36 no direct interference into wage setting

100:39 here. um there was complete autonomy for
 100:41 member states because others did not
 100:43 choose any reference values and that's
 100:45 the second measurement or measure how
 100:47 reference values guided the adjustment
 100:49 of minimum wages. In another eight
 100:52 countries the reference values have not
 100:54 been put into national legislation but
 100:56 they were used as a political guideline.
 100:59 The primary example is Croatia where we
 101:01 saw very substantial increases of
 101:03 minimum wages in the last few years and
 101:06 that was always done with a political
 101:08 decree and in that decree it was
 101:11 referred to the minimum wage. So we
 101:12 increase minimum wages to this level
 101:15 because in the directive it says 60% of
 101:18 the median or 50% or 50% of the average
 101:21 and that was the second mechanism. So
 101:23 out of the 22 countries that have a
 101:25 statutory minimum wage, 16 used the
 101:28 reference values in one way or another.
 101:30 And I think that is is testimony to the
 101:33 positive impact the directive had in
 101:36 terms of minimum wages. Now when we
 look
 101:38 at the transposition of the directive,
 101:41 the measures to promote collective
 101:43 bargaining, countries were a little bit
 101:45 uh more cautious in uh implementing
 101:47 those. My prime example when we look at
 101:50 the transposition, Slovakia is a very
 101:52 positive example where we see concrete
 101:54 measures um in there to support in
 101:57 particular sectoral bargaining. In terms
 101:59 of the action plans, we see very active
 102:01 debates in many countries. It's not just
 102:03 the unions that formulated their demands
 102:06 and wish lists that should go into the
 102:08 action plan. We actually have one
 102:10 country, Lithuania, already that adopted
 102:12 an action plan uh in order to support
 102:15 sectoral bargaining. So here we also see
 102:18 very positive implications of the
 102:20 directive. Um we also in the discussion
 102:24 about the transposition we also see
 102:26 already the negative impact of the
 102:28 opinion of the advocate general because
 102:30 in those countries and the Netherlands
 102:32 and Poland are two examples which
 102:34 haven't transposed the directive yet.
 102:36 the discussion essentially stalled. the
 102:38 discussion about the transposition
 102:39 process because those political parties
 102:42 um that are not that enthusiastic about
 102:46 the minimum wage directive say okay
 102:48 let's wait until we have a judgment and
 102:50 then we see maybe we don't need to do
 102:52 anything if it's annulled and we can save
 102:54 all the discussions now so we see the

102:56 negative impact um in that respect
 102:58 already in various countries so I'm very
 103:03 quick and with with time so what's the
 103:05 political what's the potential political
 103:07 impact act of the annulment and here I
 103:10 think it's it's very important to take
 103:12 into consideration the first impact I
 103:14 mentioned that it was crucial to bring
 103:17 certain issues on the political agenda
 103:20 because what the biggest danger is I
 103:22 think is a shift of the political focus
 103:24 at the national level away from adequate
 103:26 minimum wages and strong collective
 103:28 bargaining and as I said we can see this
 103:30 in various countries in the context of
 103:32 the discussion uh about the
 103:34 transposition uh we also see it in terms
 103:37 of the discuss discussion we yesterday
 103:38 we had the collective bargaining
 103:40 committee of the ETUC met where we
 always
 103:42 do a tour table where the affiliates
 103:45 report and there we had several
 103:47 countries that said the discussion about
 103:48 the action plan got more difficult as
 103:50 well uh because there we also see this
 103:53 wait and see ah well let's wait maybe we
 103:55 don't even need an action plan if the
 103:56 directive is annulled then we don't need to
 103:58 we need to don't need to have this
 104:02 discussion and that's of course it's not
 104:04 only the narrow focus on adequate
 104:06 minimum wages and strong collective
 104:08 bargaining but with It came the focus on
 104:11 the broader political objectives uh in
 104:11 work poverty and wage inequality and
 104:12 there we also run the danger that this
 104:14 moves off the political agenda in
 104:16 particular when we see now the
 104:18 competitiveness discourse uh coming back
 104:21 uh on the agenda and we all know from
 104:22 the past that this often means we
 104:25 discuss wages as a cost factor and not
 104:27 as Nicolas pointed out a qualitative
 104:30 factor and an important factor for
 104:31 internal demand. The second one is and
 104:34 that goes even even broader I think um
 104:37 and Roland you mentioned that already
 104:40 there is a big danger that if this
 104:42 directive which be essentially became
 104:44 the embodiment of social Europe for the
 104:46 last four years I think it was the
 104:49 paradigm example how the EU supports
 104:51 social Europe and does something that
 104:53 with a concrete impact on the on the
 104:55 wallets of of workers at the end of the
 104:58 month. If this is taken away, obviously
 105:00 this will strengthen EU skeptical views.
 105:03 And I put the picture of protests in
 105:05 Greece in the context of the financial

105:07 crisis. I mean, I won't I don't want to
 105:10 say that we have similar um events
 105:13 happening again, but it will definitely
 105:15 increase the EU skeptical view and of
 105:17 course it will promote right-wing
 105:20 parties and their positions. Um so in
 105:23 that respect that could be the the
 105:25 broader political context uh
 105:26 implications because as you say Roland
 105:29 citizens will or workers will not
 105:31 understand why Europe can introduce
 105:34 measures that uh freeze many minimum
 105:37 wages and that dismantle functioning
 105:39 collective bargaining systems. But then
 105:41 when the opposite is the case, when
 105:43 there is a measure that actually
 105:44 promotes these tools, um then this is a
 105:47 a problem. And then of course it will be
 105:49 a considerable setback for social Europe
 105:51 and uh political initiatives at EU
 105:54 level. And uh Isabelle, you will speak
 105:56 more about that. So I don't even want to
 105:57 go into this uh into detail here. But
 105:60 everything that can broadly be linked
 106:01 with this broad definition of pay uh
 106:04 will be very difficult to pursue at at
 106:06 European level in terms of of
 106:08 directives. Um and Isabelle I hand over
 106:11 I think there's a good link to your
 106:13 presentation now. Thank you very
 106:19 much.

(Estelle Ceulemans)

106:20 Thanks a lot. We already feel uh
 106:23 the the risk of of the annulment of
 106:25 concrete impacts already in the in the
 106:28 member states. So Isabelle, I let you
 106:30 the floor for the the last intervention
 106:32 today, the political one from the trade
 106:33 union. It's very important because we
 106:35 have to stop uh in 10 minutes. So I'm I
 106:39 have to apologize because we won't have
 106:41 time for more question but I think it's
 106:44 it's very important to to hear your
 106:47 voice and your analyze a little bit. We
 106:50 we've heard today thanks to the expert
 106:52 of this morning that it's not a
 106:54 political or very uh
 106:57 objective opinion uh from the the
 107:01 advocate general. So um thank you. Yeah,

(Isabelle Schoemann)

107:05 thank you so much Estelle and and of
 107:07 course thank you for organizing this uh
 107:09 very timely uh uh event and of course uh
 107:12 the first point I would like to mention
 107:14 is the work has been done the
 107:16 transposition of the directive has taken
 107:19 place the deadline was this 15 of
 107:22 November of last year. So the train has
 107:25 departed the the train stations the
 107:27 train is on its way it has in principle

107:29 delivered what we need to have we
 107:32 understand that some member states will
 107:34 and the Netherlands have still some
 107:36 questions but in principle we have it.
 107:39 So in principle what the commission
 107:41 should do now is to look at this
 107:42 transposition element waiting for a
 107:45 judgment of course but it's not it
 107:47 should not be and it cannot be uh
 107:49 stopping the train. So the train is on
 107:52 track. The train has delivered has
 107:54 reached in principle the milestone he
 107:56 should have done in particular in terms
 107:59 of reaching the deadline for
 108:01 transposition and we see that the
 108:04 positive element of all of that is that
 108:06 it's already in core in national
 108:08 legislations. So for us it's done. Okay.
 108:13 So to go back would be very difficult.
 108:16 to go back very difficult because of
 108:18 course not only at the national level
 108:20 but at the sector level the trade unions
 108:23 have embarked on bargaining collectively
 108:26 on moving forward on action plans even
 108:29 in some member states as we heard. So of
 108:32 course the citizen out there will very
 108:34 much know what they can get and they
 108:38 will be also voting against or for the
 108:42 governments that will promote uh minimum
 108:45 wage in their own country. So I think I
 108:48 don't see the whole picture as negative
 108:51 and and of course we have we are in a
 108:53 situations by which of course the train
 108:56 might be stopped.
 108:58 However, we have in particular on the
 109:02 basis of a very and it was mentioned
 109:04 quite prominently paradoxical uh
 109:07 incoherent opinion of an advocate
 109:09 general by which we understand also that
 109:12 some of his opinion have already be put
 109:15 aside by uh the uh the judges of uh the
 109:18 court in Luxembourg. So you know we
 109:21 might
 109:21 take it as it is. we might also take it
 109:23 as something very incomplete uh and
 109:26 clearly not uh not to the top. Um what I
 109:30 would like to say is of course that it
 109:32 has been key for us as trade union to be
 109:35 mobilized in a so short period of time
 109:38 in terms of
 109:40 delivering what a the judges have or the
 109:44 advocate has taken so much time to to
 109:46 to write. we have been able to deliver
 109:49 with the conjunctions of very high level
 109:51 experts internally and externally to the
 109:53 EJC to deliver a counter opinion to make
 109:56 the case for what is this directive
 109:59 about and I think I would like very much
 110:01 to thanks all the colleagues for that
 110:03 and of course uh Stefan presents the

110:06 ETUI we start to but of course uh to be
 110:10 to be very much aware that it has only
 110:13 be possible because we had this
 110:15 earthquake back in
 110:17 2007 Laval and Viking and the shock
 110:21 again was that Laval was mentioned in
 110:23 the opinion of the advocate as a
 110:25 followup of no so what we have now is
 110:28 the follow-up and of course that was the
 110:31 the bomb that that resonate very much in
 110:34 the ETUC and that could not be accepted
 110:36 and that for for us to be able to have
 110:38 the ammunitions the evidence and the
 110:41 intelligence to react so quickly. So I
 110:43 think here my message is it's important
 110:46 that anyone out there that has social
 110:49 progress in mind and I will come back to
 110:51 that one is well aware that you have to
 110:53 be equipped at all level to be sure that
 110:56 you make the case for what you need to
 110:57 have and what you have fought for even
 110:60 after its adoption democratically. So
 111:03 what we have is of course for us uh in
 111:06 line that has been mentioned but would
 111:07 like to mention something which will be
 111:10 even more important in the next mandate
 111:12 and for which the ETUC and the European
 111:13 Parliament the progressive forces the
 111:15 S&D in particular fight for is to
 111:18 maintain whatever is happening in terms
 111:20 of either the revisions of the treaty or
 111:23 an inter institutional agreement is that
 111:26 the law making process is now taken
 111:29 apart that the article three of the
 111:32 treaty of the European Union says that
 111:35 the aim of the European Union is of
 111:37 course to work in a highly competitive
 111:40 but this is the adjective highly
 111:42 competitive social market economy that's
 111:45 what we are here for with three aims
 111:48 the first one is social progress the second
 one is full
 111:51 employment the third one is the
 111:53 protection of the environment so here we
 111:56 have to make sure that we ensure social
 111:58 progress has we have to do according to
 112:01 the treaty
 112:02 in secondary law and I think this
 112:04 exactly what has been done and this is
 112:06 what the advocate journal has just
 112:07 forgotten interesting enough or uh not
 112:10 not mentioned uh uh in in particular we
 112:13 need to have a social progress protocol
 112:16 in core in the treaties with or without
 112:19 a change of the treaty we can add that
 112:21 but we need exactly to have that to be
 112:23 able to move on to move on towards
 112:25 upwards conversions because the European
 112:27 Union is a is a is a is
 112:31 is a

112:33 initiative that should deliver for
 112:35 anyone here for all citizen and not just
 112:38 for businesses as we seems to see in
 112:41 this new commission. So the project of
 112:43 the European Union is the European
 112:45 social market economy and this social
 112:47 matters and it has to matter directly
 112:50 for the citizen in particular when it's
 112:52 about wages and I was also very uh
 112:55 surprised and even shocked that was the
 112:57 second one to see that wages is part of
 112:60 social dumping and social dumping is
 113:01 good. How how come I would like to see
 113:05 how much the judge and the advocate
 113:07 generals are earning in comparison to
 113:10 anyone here out there or in comparison
 113:12 to the one who should be entitled to
 113:14 minimum wage which is a decent minimum
 113:16 wage. So I think here uh we have someone
 113:19 who is not really having a reality to
 113:21 check what is happening and the the the
 113:24 most pro problematic issue is of course
 113:26 that all of that is because of a problem
 113:29 which does not exist because the whole
 113:32 the whole claim is about an issue in
 113:34 principle without having a specific
 113:37 problem at the national level. And of
 113:39 course this is something that we we were
 113:41 able to showcase and and of course to
 113:43 make the court we hope well aware with a
 113:46 counter
 113:47 opinion to move uh to move forward in
 113:50 the right
 113:51 direction. However, it is where we are
 113:55 what it is. We we we cannot change this
 113:58 uh this claim. We cannot change the fact
 114:00 that the advocate general taken his
 competition
 114:03 glasses instead of his uh I would say
 114:06 more independent and certainly more uh
 114:10 objective glasses to look at the whole
 114:12 picture as it has been mentioned.
 114:14 However, we have two issue to face for
 114:16 the moment. The first one is the timing
 114:18 and the first the second one is of
 114:20 course what's next. The timing the
 114:23 timing is not known. So there are rumors
 114:26 out there that the judgment might be
 114:29 coming very soon. The 6th of May has
 114:31 been put on the table if I may say so.
 114:36 Um and we are checking of course uh for
 114:38 the moment no confirmation from the
 114:41 registry of of the court uh and doing
 114:44 reverse engineering. uh the courts has
 114:46 to inform that he will take a judgment
 114:48 in a certain period of time and of
 114:50 course we will know on the 1st of April
 114:52 if uh looking at the registry whether
 114:55 the the judgment will come on the 6th of
 114:57 May or not. This is the first momentum

115:00 where we will be present and this is of
 115:02 course uh the most important that we
 115:04 have been able to react so quickly on
 115:07 the top of many academics uh out there
 115:10 to make sure that uh the court has
 115:13 another another view and of course
 115:15 another understanding of what is all at
 115:17 stake and why the uh adequate minimum
 115:20 wage directive is so uh is so important.
 115:24 So up to that mobilizations academically
 115:26 most of those uh mobilizations must be
 115:30 academic mobilizations to reach the
 115:32 judges to make sure indeed that they
 115:35 have another sound of the flavor of what
 115:39 is social Europe and what is the
 115:41 European social model. The second one is
 115:43 of course uh what to do with the
 115:46 judgment whenever this judgment will
 115:48 come.
 115:50 So all of the discussions went along the
 115:52 line of what the advocates me proposed
 115:56 full annulment or part annulment. So of
 115:59 course should that be the case uh we
 116:01 will uh make sure that of course we will
 116:04 contest uh and there is many form of
 116:07 contestations. Um there is also legal
 116:09 contestation if I may say so. We will
 116:12 certainly be looking into embarking in
 116:15 another directive with potentially
 116:16 another legal base that will help us uh
 116:19 to maintain the existing protections of
 116:22 uh uh workers in terms of their wages.
 116:26 Uh we will of course uh be uh advocating
 116:29 for maintaining what is uh already uh in
 116:31 the European legislation uh and the
 116:34 national legislation along the line of
 116:36 of of of that directive and in
 116:39 particular to encourage our colleagues
 116:41 to get inspirations in terms of their
 116:43 collective bargaining, collective
 116:44 agreement of what the the the directive
 116:47 uh has delivered for us. As I mentioned,
 116:51 um the the train has delivered and I
 116:53 think this is uh what we have to use to
 116:56 build uh to build
 116:58 on. Um should of course uh the the
 117:04 judgment be not a good one in terms of
 117:07 not recognizing the social dimension of
 117:10 the European Union. We will also have to
 117:12 mobilize certainly politically, legally,
 117:16 uh, academically to maintain what has
 117:20 been adopted democratically so
 117:24 far. Um, it has been mentioned we also
 117:26 have identified and mentioned in our
 117:29 counter argument uh, counter opinion
 117:31 that there are a lot of directive
 117:33 dealing with pay. Of course, it is it's
 117:37 part of the working condition if not the
 117:39 first very important one.
 117:41 So of

117:42 course one worst case scenario would be
 117:45 that oops the working the uh the uh
 117:48 adequate minimum wage directive does not
 117:51 work as such. So do we have to revise
 117:53 all of the others and I would say we
 117:56 have to say no no we can't because here
 117:59 again there are a lot of argumentations
 118:02 that have been developed that works
 118:04 against that speaks against that. So I
 118:07 do think that much more than the minimum
 118:10 wage directive, this train has also a
 118:14 lot of importance and it is for us very
 118:16 important that it does not stop uh at
 118:19 the the the gate of the court of justice
 118:22 of the European Union in terms of uh we
 118:25 stop the clock which seems to be quite
 118:28 uh quite trendy for the moment uh but we
 118:32 move on and we move on in the same
 118:35 direction for social progress.
 118:37 whatever the judgment will be and I
 118:40 think the message that ETUC would like to
 118:42 give to all of you being from uh you
 118:45 know the political side being also from
 118:48 the academia being also the
 118:50 practitioners out there being also the
 118:52 trade unions uh in Europe. Thank you.
(Estelle Ceulemans)
 118:59 We really have to to to clo to close
 119:02 this uh this event. This is very
 119:03 important and we we close on a very allez
 119:07 uh positive uh note from you Isabelle.
 119:11 It's it's very good. I I have to avoid
 119:13 we will stop breathing until the
 119:16 decision of the court because uh we
 119:19 understand it would it won't be a stop
 119:21 but uh it won't be a very good signal
 119:23 and surely during this uh mandate and
 119:26 legislature because for us we don't have
 119:29 uh legislative initiative uh uh to to
 119:33 come normally and uh but we are waiting
 119:37 for action plan for the implementation
 119:39 of the European pillar of social rights.
 119:41 So one of the most basements would
 119:45 be really in danger if the if the if the
 119:47 court take the the worst case scenario
 119:49 as you said. So uh we will stop
 119:51 breathing and and and waiting for uh the
 119:54 the best decision of of the court. Uh
 119:57 anyway um thank you very much for for
 120:00 S&D also to organize it. Thank you for
 120:02 for coming. We will be at your side.
 120:05 Anyway, I will just finish because the
 120:08 the the worst decision of the court
 120:10 would be very bad. But I will just
 120:12 conclude with uh the words of one of uh
 120:16 our speaker to the workers will not
 120:18 understand why businessfriendly EU
 120:20 governor's prescriptions on wage cuts
 120:23 are legal. Why a labor friendly
 120:25 directive on adequate minimum wage is

120:28 not because one of the big danger of a
120:30 worst case senior decision of the court
120:33 would be also a tapis rouge for the far right
120:36 and this is also a democratic danger for
120:39 us in in this parliament. So we hope
120:43 that your voice will reach the courts in
120:46 the the the day to come. Thank you very
120:48 much.

Anlage C: Auszug aus der E-Mail des ÖGB-Verlags zur Datenverfügbarkeit der Lohndaten-API

Absender: Mitarbeiter:in ÖGB-Verlag (Name anonymisiert)
Empfänger: Maximilian Graf
Datum: 31.10.2025
Betreff: Fragen zur Lohndaten-API

Relevanter Auszug:

„Es wundert mich, weil dein Beispiel mit Hotel- und Gastgewerbe aus meiner Sicht nicht ganz zutrifft. Für diesen Kollektivvertrag gibt es nämlich pro Bundesland einen vollständigen Lohndatensatz. Daher denke ich, dass deine Abfragen möglicherweise nicht mit unseren Lohndaten übereinstimmen.“

„Den KV Laudamotion haben wir vor Kurzem aus der API entfernt, da er laut Angaben der Gewerkschaft aufgekündigt wurde.“

Zur Vollständigkeit der Daten:

„Ist es korrekt, dass derzeit nicht alle rund 500 KVs vollständig in der API hinterlegt sind? – Ja, das ist korrekt. Momentan sind nur 176 KVs vollständig annotiert.“

Zur Dokumentation:

„Gibt es eine Übersicht, welche KVs vollständig bzw. teilweise gepflegt sind? – Leider haben wir dazu keine solche Übersicht.“

Zur Aktualisierung:

„Ein genaues Datum, wann alle Lohndatensätze vollständig über die API abrufbar sind, können wir leider nicht nennen. Es wird voraussichtlich noch über zwei Jahre dauern – wenn nicht sogar länger.“

Hinweis:

Dieser Auszug dient zur Dokumentation der Datenqualität und des Pflegezustands der Lohndaten-API, welche im empirischen Kapitel (Kap. 5) und in der Diskussion der Limitationen (Kap. 5.8) berücksichtigt werden.

Anlage D: Python-Skript zur Durchführung des Binomialtests

```
# Perform binomial test for each kv_name

from statsmodels.stats.proportion import binom_test

p0 = 0.01 # Toleranzschwelle (1%)

alpha = 0.01 # Significance level

# Initialize list to store results

results = []

# Loop through each kv_name and perform binomial test

for idx, row in summary_df.iterrows():

    kv_name = row["kv_name"]

    n = row["Total_Entries"]

    k = row["Unter_Schwelle_Count"]

    # Perform binomial test (testing if proportion is significantly larger than p0)

    p_value = binom_test(k, n, p0, alternative="larger")

    # Determine if significant

    is_significant = p_value < alpha

    results.append(

        {

            "kv_name": kv_name,

            "Total_Entries": n,

            "Unter_Schwelle_Count": k,

            "Über_Schwelle_Count": row["Über_Schwelle_Count"],
```

```

        "Unter_Schwelle_Percentage": row["Unter_Schwelle_Percentage"],

        "Binomial_P_Value": p_value,

        "Is_Significant": is_significant,

        "Significance_Status": "Significant"

        if is_significant

        else "Not Significant",

    }

)

# Create results dataframe

results_df = pd.DataFrame(results)

# Sort by Total_Entries in descending order (most entries first)

results_df = results_df.sort_values("Total_Entries", ascending=False).reset_index(

    drop=True

)

print("=" * 100)

print("SUMMARY WITH BINOMIAL TEST RESULTS")

print("=" * 100)

print(

    f"Testing if Unter_Schwelle proportion is significantly larger than {p0:.1%} (p0 = {p0})"

)

print(f"Significance level:  $\alpha$  = {alpha}")

print("=" * 100)

```

```
display(results_df)

# Summary statistics

significant_count = results_df["Is_Significant"].sum()

total_count = len(results_df)

print(f"\nSummary:")

print(f"  Total kv_name tested: {total_count}")

print(

    f"  Significant (p < {alpha}): {significant_count} ({significant_count / total_count:.1%})"

)

print(

    f"  Not significant: {total_count - significant_count} ({(total_count - significant_count) / total_count:.1%})"
```