



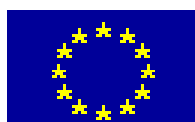
Kollektivverhandlungen und sozialer Dialog im öffentlichen Dienst

4. EGÖD-Kollektivverhandlungskonferenz
12. – 13. Dezember 2005

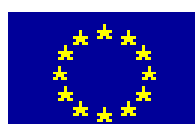
Strategien gegen Niedriglöhne

Entwurf

EGÖD-Grundsatzdokument



Einleitung	4
Die Debatte innerhalb des EGÖD	4
Niedriglöhne als europäisches und globales Problem	6
„Angemessener Lohn“ - Standpunkte der Vereinten Nationen und der IAO ..	6
Europäische Kommission und Europäisches Parlament.....	6
Europarat	7
Solidarverhandlungen.....	8
Definitionen des Begriffs Niedriglohn.....	9
Angemessenheitsgrenzen nach Definition des Europarates und der OECD 9	
Eurostat-Modell.....	10
Zusammenfassung der wichtigsten Definitionen.....	10
Definition der Begriffe Niedriglohn und existenzsichernder Lohn.....	10
Niedriglöhne in Europa	11
Lohnungerechtigkeit und Niedriglöhne	13
Öffentliche Dienste	14
Niedriglohnfaktoren.....	15
Privatisierung/Outsourcing und Market Testing	15
Das „Reform“- oder „Modernisierungsprogramm“	15
Erosion des Geltungsbereichs von Kollektivverhandlungen.....	16
Zunahme „prekärer“ Beschäftigungsverhältnisse	16
Mindestlöhne	16
Mindestlöhne und die Eurostat-Benchmark	17
Debatten über gesetzlich festgelegte Mindestlöhne	17
Niedriglöhne und Kollektivverhandlungen.....	20
Aktuelle Entwicklungen in Verhandlungen über Niedriglöhne	20
VK-Staatsdienst	21
Kollektivverhandlungsziele	22
EGÖD-Politik.....	23
Niedriglöhne werden zum Prioritätsthema	23
Aktionspunkte	25
Europäische Unterzeichnerstaaten der IAO-Übereinkommen über	
Mindestlöhne	27
Mindestlöhne in % der Durchschnittslöhne in europäischen Ländern.....	28
Literaturangaben	29



Einleitung

Trotz der langfristig gesehenen stetigen Zunahme des Wirtschaftswachstums und der Verbesserung des Lebensstandards sind niedrige Löhne ein Problem für die Gewerkschaften. Zahlen¹ der Statistikbehörde der Europäischen Kommission Eurostat belegen, dass mehr als 20 Millionen Beschäftigte als Niedriglohnbezieher anzusehen sind. Auch die Armut ist in Europa nach wie vor ein großes Problem. Die jüngste Eurostat-Analyse zeigt, dass 2003² rund 72 Millionen BürgerInnen der EU von Armut bedroht waren.

Die öffentlichen Dienste können für sich in Anspruch nehmen, dass sie beim Thema Niedriglöhne auf eine gute Bilanz verweisen können und bei der Lohngleichstellung größere Fortschritte erzielt haben der private Sektor. Diese fortschrittlichen Lohnstrukturen geraten aber im Zuge von Outsourcing und einer Personalentwicklungspolitik, die marktbestimmte und individualisierte Löhne durchsetzen will, zunehmend unter Druck.

Der EGÖD ist der Überzeugung, dass Niedriglöhne ein Prioritätsthema sowohl für den Verband als auch für seine Mitgliedsgewerkschaften sind. Niedriglöhne sind per se schon ein Ärgernis, wirken sich darüber hinaus aber auch im Allgemeinen negativ auf andere Bereiche des Lebens eines Menschen oder auf sein Familienleben aus. Auf dem Arbeitsplatz kommen Niedriglohnbezieher seltener in den Genuss von Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen oder von anderen Leistungen wie Krankengeld und Altersversorgung. Außerhalb des Arbeitsplatzes ist ein im Vergleich zu Personengruppen mit höheren Einkommen schlechterer Gesundheitszustand typisch für die Bezieher von niedrigen Löhnen.

Als schlagkräftige Kampagnenorganisation und größter Gewerkschaftsverband innerhalb des EGB ist der EGÖD der Meinung, dass wir die Situation der unzähligen Niedriglohnbezieher in Europa deutlich verbessern können, wenn wir unsere Mitglieder sowohl auf politischer Ebene als auch auf Ebene der Kollektivverhandlungspolitik mobilisieren.

Angesichts der Tatsache, dass Frauen den größten Anteil der Niedriglohn-Arbeitnehmer stellen, wäre eine erfolgreiche Kampagne in Verbindung mit anderen Gewerkschaftsorganisationen und Kampagnen ein wichtiger Schritt, um das Lohngefälle weiter zu verringern.

Mit dem vorliegenden Dokument sollen Hintergrundinformationen für die Diskussionen auf der EGÖD-Kollektivverhandlungskonferenz im Dezember 2005 geliefert werden. Auf der Sitzung des EGÖD-Exekutivausschusses im Februar 2006 soll dann eine formelle Grundsatzdebatte beginnen..

Die Debatte innerhalb des EGÖD

Auf seiner Generalversammlung im Jahr 2000 hat der EGÖD eine Grundsatzerklärung³ über Kollektivverhandlungen verabschiedet, in der einige grundsätzliche Überlegungen zur Lohndebatte enthalten sind und die eine bessere Koordination der Kollektivverhandlungen anmahnt:

„Der EGÖD erwägt die Entwicklung einer auf dem Solidaritätsprinzip beruhenden europäischen Lohnpolitik, die den zunehmenden Einkommensdiskrepanzen entgegenwirken soll“

Im Mittelpunkt stand ebenfalls die Lohngleichstellung, da Frauen unverhältnismäßig stark von Niedriglöhnen betroffen sind:

„Im öffentlichen Dienst sind viele Frauen beschäftigt, und viele Frauen nehmen diese Dienste in Anspruch. Diejenigen öffentlichen Stellen, die Haushalte kürzen und die Löhne niedrig halten und/oder sogar hinter die Lohnentwicklung der privaten Wirtschaft zurückfallen lassen, nehmen in Kauf, dass Frauen hierdurch unverhältnismäßig stark betroffen werden. Die Chancengleichheitsfrage wird ein fester Bestandteil der Tarifverhandlungspolitik des EGÖD werden.“

Die Grundsatzerklärung fordert:

„Koordination der Ziele der Lohnpolitik, Austausch von Informationen über Tarifverhandlungen und Entwicklung einer europäischen Agenda auf sektoraler und sektorübergreifender Ebene“

In der vom 7. EGÖD-Kongress 2004 verabschiedeten Entschließung⁴ heißt es:

„Mindestlöhne haben in einigen Ländern einen wichtigen Beitrag zur Lösung des Problems der Niedriglöhne und des geschlechtsspezifischen Lohngefälles geleistet. Es muss im Rahmen einer koordinierten Strategie sichergestellt werden, dass Tarifvereinbarungen nach oben harmonisiert werden und sich nicht gegenseitig untergraben.“

Damit war der EGÖD auch verpflichtet, das Thema Niedriglöhne als eine der Prioritäten bis zum nächsten Kongress im Jahre 2009 zu behandeln.

Eine erste Debatte über Niedriglöhne fand auf der 3. EGÖD-Kollektivverhandlungskonferenz im Oktober 2004 statt, auf dieser Konferenz wurden Beispiele genannt, wie dieses Problem von EGÖD-Mitgliedsgewerkschaften im VK, in Deutschland und in Norwegen gehandhabt wird. Es gab ebenfalls einen Beitrag des ETUI-REHS-Forschungsinstituts der Gewerkschaften, der sich mit der Situation in Mittel- und Osteuropa befasste. In diesen neuen Mitgliedstaaten sind gesetzlich festgelegte Mindestlöhne ein wichtiger Faktor für die Aufrechterhaltung eines bestimmten Lohnniveaus, da Kollektivvereinbarungen hier noch nicht flächendeckend zum Tragen kommen.

Im Anschluss an die Konferenz hat das EGÖD-Sekretariat einen ersten Entwurf für dieses vorläufige Grundsatzpapier über Niedriglöhne skizziert, das im April 2005 von der Kollektivverhandlungs-AG erörtert und geändert wurde. Dieses Dokument wird auf der EGÖD-Kollektivverhandlungskonferenz im Dezember 2005 erläutert, je nach Ergebnis wird dann auf dem EGÖD-Exekutivausschuss im Februar 2006 ein Vorschlag über eine Grundsatzerklärung vorgelegt.

Niedriglöhne als europäisches und globales Problem

„Angemessener Lohn“- Standpunkte der Vereinten Nationen und der IAO

Auf globaler Ebene haben sowohl die Vereinten Nationen als auch die Internationale Arbeitsorganisation IAO Übereinkommen und Entschlüsse verabschiedet, in der ein angemessener Lohn gefordert wird.

In der UN-Menschenrechtserklärung von 1948 heißt es in Artikel 23 (3):

„Jeder, der arbeitet, hat das Recht auf gerechte und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert, gegebenenfalls ergänzt durch andere soziale Schutzmaßnahmen.“

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der von der UN-Generalversammlung 1966 verabschiedet wurde, bekräftigt in Artikel 7 ebenfalls:

Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen an, durch die insbesondere gewährleistet wird

a) ein Arbeitsentgelt, das allen Arbeitnehmern mindestens sichert

i) angemessenen Lohn und gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit ohne Unterschied;

insbesondere wird gewährleistet, dass Frauen keine ungünstigeren Arbeitsbedingungen als Männer haben und dass sie für gleiche Arbeit gleiches Entgelt erhalten,

ii) einen angemessenen Lebensunterhalt für sie und ihre Familien in Übereinstimmung mit diesem Pakt

Die dreigliedrig besetzte Internationale Arbeitsorganisation, deren Übereinkommen von den Mitgliedsländern angenommen werden, hat zwei Übereinkommen über Mindestlöhne geschaffen, die von einigen europäischen Ländern ratifiziert wurden (siehe Liste im Anhang).

Europäische Kommission und Europäisches Parlament

In der Europäischen Union heißt es in der Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, die 1989 verabschiedet wurde, dass alle Arbeitnehmer Anspruch auf eine gerechte Bezahlung haben:

„Für jede Beschäftigung ist ein gerechtes Entgelt zu zahlen. Zu diesem Zweck empfiehlt es sich, dass entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes den Arbeitnehmern ein gerechtes Arbeitsentgelt garantiert wird, das heißt ein Arbeitsentgelt, das ausreicht, um ihnen einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben.“

In einer Stellungnahme der Europäischen Kommission von 1993⁵ heißt es, dass das Streben nach einem gerechten Arbeitsentgelt im Zusammenhang mit dem Ziel zu sehen ist, für Wachstum bei Produktivität und Beschäftigung zu sorgen und gute Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zu fördern.

Die Mitgliedstaaten wurden dazu ermutigt, eine Politik für gerechte Arbeitsentgelte durchzuführen und dabei auch eine Verpflichtung auf mehr Lohntransparenz im

Arbeitsmarkt einzugehen. Die Sozialpartner wurden ebenfalls aufgefordert, sich an diesem Prozess zu beteiligen.

In der Stellungnahme verpflichtete sich die Kommission zur Durchführung eines Forschungsprojekts zur Förderung der Konvergenz einer gerechten Lohnpolitik, dessen Ergebnisse 1997 veröffentlicht wurden. Nur wenige Mitgliedstaaten waren infolge der Stellungnahme der Kommission tätig geworden, und den meisten Ländern erschien ein Eingriff in die Lohnpolitik nicht opportun. Für die Länder Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande, Portugal und VK konnte nachgewiesen werden, dass sich das Lohngefälle innerhalb dieses Zeitraums noch verschärft hatte⁶.

Eine Mitteilung⁷ aus dem Jahre 2001 über Beschäftigung und Sozialpolitik befasst sich allgemein mit der Arbeitsqualität, ohne speziell auf die Höhe von Löhnen einzugehen. Generell sollen:

„Arbeitsplätze eine intrinsische Qualität aufweisen, die Arbeitszufriedenheit vermittelt, mit den Qualifikationen und Fähigkeiten des Arbeitnehmers vereinbar sind und ein angemessenes Arbeitseinkommen bieten.“

Die diesjährige Mitteilung⁸ der Kommission verweist indirekt auf das Thema Arbeitsentgelt und bezieht sich dabei auf die Qualität am Arbeitsplatz und die Sicherung des Mindesteinkommens durch Systeme, die durch steuerliche Maßnahmen und Ergänzungen um sonstige Leistungen insgesamt für ein Mindesteinkommen sorgen. Die Mitteilung enthält keine direkten Kommentare zu Niedriglöhnen und Mindesteinkommen.

Die Qualität am Arbeitsplatz steht jedoch in unmittelbarem Zusammenhang mit der Höhe der Löhne. Gering bezahlte Tätigkeiten werden außerdem immer mit schlechten Arbeitsbedingungen, unzureichender sozialer Absicherung (z. B. geringe Rente) und keinerlei Chancen auf Weiterbildung, Qualifizierung und berufliche Karriere gleichgesetzt.

Das Europäische Parlament spielt eine Rolle bei der Überwachung und der Forderung, sich des Themas Niedriglöhne anzunehmen. Eine Entschließung⁹ aus dem Jahre 2002 hat die über die Lage der Grundrechte in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union berichtet und auf die Notwendigkeit hingewiesen, Diskriminierung durch Festlegung eines fairen Mindestlohnes zu bekämpfen. Dabei wurden besonders Irland, Spanien und Griechenland als Länder bezeichnet, die diese Forderung mit Mindestlöhnen von weniger als 50% der durchschnittlichen Löhne nicht erfüllen.

Europarat

Der 1949 gegründete Europarat ist institutionell nicht mit der Europäischen Union verbunden. Eine seiner Hauptaufgaben ist der Einsatz für Menschenrechte, demokratische Grundsätze und rechtsstaatliche Grundprinzipien. Dem Rat gehören inzwischen 46 Mitgliedstaaten an.

Die Europäische Sozialcharta¹⁰ des Europarates trat 1965 in Kraft. In Artikel 4, Absatz 1 geht es um das „Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt“. Die Unterzeichnerstaaten werden aufgefordert:

„das Recht der Arbeitnehmer auf ein Arbeitsentgelt anzuerkennen, welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern“.

Der Europarat kann die Lohnsysteme seiner Mitgliedstaaten prüfen und beurteilen, ob sie eine gerechte Entlohnung entsprechend der „Angemessenheitsgrenze“ („decency threshold“ – siehe unten) sicherstellen. So hat der Europarat festgestellt,

dass die Höhe des Mindesteinkommens im Vereinigten Königreich 2002 (auf Grundlage der für 2000 geltenden Höhe) zu niedrig war, um den Anforderungen des Artikels 4 gerecht zu werden. Der Rat stellte ebenfalls fest, die Situation nicht richtig beurteilen zu können, weil das VK keine Angaben zum Nettomindestlohn einer einzelnen Person liefern konnte.

Das Vereinigte Königreich befindet sich jedoch in bester Gesellschaft. In der letzten Zusammenfassung der Beschlüsse zum Artikel 4, Absatz 1 hat der Europäische Ausschuss für Sozialrechte festgestellt, dass auch Österreich, Griechenland, die Niederlande, die Slowakische Republik und Spanien die Leitlinien für ein angemessenes Entgelt nicht erfüllt haben. Ein Urteil über Dänemark, Deutschland, Island und Norwegen steht bis zur Vorlage weiterer Informationen noch aus.

Falls ein Land die Anforderungen der Sozialcharta nicht erfüllt, muss es anhand eines Zeitrahmens und eines Verfahrens darstellen, wann und wie es voraussichtlich diesen Anforderungen wieder entsprechen will. Der Ausschuss spricht eine Reihe von Warnungen, Empfehlungen und erneuerten Empfehlungen aus um dafür zu sorgen, dass das Land die Sozialcharta einhält.

Es ist bemerkenswert, dass diese regelmäßige Beurteilung der sozialen Rechte in Europa einen so geringen Aufmerksamkeitswert hat. Die Berichte mit Verstößen gegen Artikel 4, Absatz 1 nennen ebenfalls Verstöße zahlreicher Länder gegen andere Teile der Charta, trotzdem darf bezweifelt werden, dass viele Gewerkschaftsorganisationen in Europa darüber informiert sind.

In gleicher Weise wird auch im Zusammenhang mit dem Thema „Angemessenheitsgrenze“ deutlich, dass die Diskussionen darüber und Entscheidungen, diese Grenze zu ändern, mehr als interne Angelegenheit des Europäischen Ausschusses für Sozialrechte angesehen und deshalb kaum in die Öffentlichkeit getragen werden.

Solidarverhandlungen

Ein zentrales Ziel der Kollektivverhandlungen ist der Schutz der Arbeitnehmerlöhne gegen die Inflation und die Sicherung eines Anteils an den Produktivitätsgewinnen. Das ist die Grundlage der Koordinierungsleitlinien, die der EGB und eine Reihe der europäischen Gewerkschaftsverbände angenommen haben. In erster Linie geht es dabei um die Steigerungen der durchschnittlichen nationalen Produktivität und nicht so sehr um Veränderungen der Produktivität in bestimmten Sektoren. Dahinter steht der Grundsatz, dass Sektoren mit geringer Produktivität nicht hinter Wirtschaftszweigen mit hohen Produktivitätszuwächsen zurückfallen dürfen.

Das ist ein besonders wichtiges Thema für den öffentlichen Dienst, für den es keine allgemein anerkannten Bewertungskriterien für die Produktivität gibt. Der öffentliche Dienst ist darüber hinaus ein Sektor mit einer Vielzahl überaus wichtiger Berufe z. B. im Sozialwesen, die – gemessen an Standarderfassungsverfahren – nur eine geringe Produktivität aufweisen.

Solidarverhandlungen sind in den letzten Jahren unter Druck geraten, da Regierungen und Arbeitgeber innerhalb der zentralisierten nationalen und sektoralen Verhandlungen zunehmend lokal begrenzte Verhandlungselemente durchsetzen wollen. Im öffentlichen Dienst haben Deregulierung und Privatisierung ebenfalls zum Trend von Lohnverhandlungen auf lokaler Ebene oder zur Aushöhlung von Kollektivvereinbarungen beigetragen, da ausgelagerte ArbeitnehmerInnen oft von Organisationen beschäftigt werden, die Kollektivvereinbarungen mit weniger guten Löhnen und Arbeitsbedingungen geltend machen oder es vermeiden, überhaupt

Kollektivvereinbarungen abzuschließen.

Insgesamt gesehen ist seit den 70er Jahren der Trend zu beobachten, dass der Anteil der Löhne am nationalen Volkseinkommen sinkt, da Lohnsteigerungen in zahlreichen europäischen Ländern hinter dem Produktivitätszuwachs¹¹ zurückgeblieben sind.

Dies hat Auswirkungen auf die Volkswirtschaft insgesamt und ist in Deutschland zu einem zentralen Thema der Diskussionen über Niedrig- und Mindestlöhne geworden. Forschungsinstitute mit gewerkschaftlichem Hintergrund aus Deutschland, Frankreich und der Schweiz haben die wirtschaftliche Bedeutung der Löhne in ihren „*Theses for a European Minimum Wage Policy*“¹² dargestellt und zeigen, dass die Unternehmen Löhne immer öfter lediglich als „*Kostenfaktoren und Variablen im internationalen Standortwettbewerb*“ ansehen. Das hat:

„die ökonomische Funktion der Löhne als wichtige Komponente der Binnennachfrage in den Hintergrund gedrängt, ohne die jedoch eine prosperierende Volkswirtschaft nicht möglich ist.“

Schließlich geht es auch um die Frage eines angemessenen Einkommens und um die Tatsache, dass Arbeitskräfte keine Ware sind, deren Bezahlung nicht einfach den Unwägbarkeiten des Marktes überlassen werden sollte. Das neoliberale Argument lautet, dass den Märkten freie Hand gegeben werden muss, das wird in seiner eigenen Logik auf der deutschen Website (<http://jobdumping.de>) auf die Spitze getrieben – hier sollen sich Arbeitssuchende um Jobs bewerben, indem sie andere Mitbewerber bei ihren Lohnvorstellungen im Rahmen einer Lohnauktion unterbieten. Selbst einige Arbeitgeber im öffentlichen Dienst sehen, dass die Festsetzung von Löhnen nicht einfach dem Markt überlassen werden kann. Der bilateral besetzte kommunale Lohnausschuss im VK stellte in seiner umfassenden Untersuchung¹³ des Lohnniveaus in den Gemeinden im VK fest, dass:

„alle Vergleiche mit den 'Marktlöhnen' mit größter Vorsicht erfolgen müssen. Dass es möglich ist, Arbeitskräfte zu einem geringeren als dem angebotenen Lohn zu bekommen, ist nicht zwingend ein Anzeichen dafür, dass die angebotenen Löhne zu hoch sind.“

Das Internationale Arbeitsamt weist ebenfalls auf die Gründe hin, warum Arbeitgeber die Einführung eines Mindestlohns als „*eine Möglichkeit der Produktivitätssteigerung durch Motivierung der Arbeitnehmer*“ und als einen Faktor der „*Verringerung der Arbeitskräftefluktuation*“ unterstützen könnten, die für Firmen sehr kostspielig sein kann“¹⁴.

Definitionen des Begriffs Niedriglohn

Angemessenheitsgrenzen nach Definition des Europarates und der OECD

Damit der Europarat beurteilen kann, ob in einem Land ein angemessenes Mindestentgelt gezahlt wird oder nicht, hat der Europäische Ausschuss für soziale Rechte (ECSR) als Benchmark eine Angemessenheitsgrenze von 68% des mittleren Bruttoarbeitsgehaltes eingeführt. Das entspricht etwa der Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die zwei Drittel des nationalen Durchschnittseinkommens der Vollzeitbeschäftigten als Grenze angibt.

Die Definition des Europarates hat sich vielfach durchgesetzt und war sicherlich ein wichtiger Zielwert für Kampagnen gegen Niedriglohn im Vereinigten Königreich.

Nach Aussage des Europarates ging es jedoch nicht nur einfach darum festzustellen, ob zum Beispiel ein nationaler Mindestlohn der Angemessenheitsgrenze entspricht oder darüber liegt. Der ECSR wollte weitere Faktoren wie Steuern und Sozialleistungen berücksichtigt wissen. Das erwies sich als nicht zu erfüllende Aufgabe, und der ECSR erklärte daraufhin, er könne nicht beurteilen, ob ein Land seinen Erwerbstätigen ein angemessenes Einkommen sichere oder nicht.

Der Ausschuss führte dann 60% des Durchschnittsnettolohns als neue Benchmark ein. Diese Entscheidung wurde von der Forschungs- und Kampagnengruppe gegen Niedriglohn (Low Pay Unit) im VK kritisiert. Carol Murray von der schottischen Low Pay Unit erklärte:

„Wir glauben, dass diese neue Definition zu einer Schwächung der Wirkung der Angemessenheitsgrenze als Möglichkeit für die weniger wohlhabenden europäischen Bürger führt, ihre Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen. Diese neue Definition hat außerdem die Angemessenheitsgrenze als Analysemittel durch unnötige Komplikationen wertlos gemacht, die allenfalls die Statistiker in den Mitgliedstaaten verwirren können.“¹⁵

Ein wichtiges Element jedes vorgeschlagenen Zielwertes sollte seine einfache Verständlichkeit sein, und eine Überprüfung von Lohnsätzen sollte problemlos erfolgen können. Das ist besonders wichtig vor dem Hintergrund von Zielsetzungen für Kollektivverhandlungen, Lobbyaktionen und Kampagnen in ganz Europa.

Eurostat-Modell

Eurostat¹⁶ als Statistikbehörde der europäischen Union definiert Niedriglohn unterschiedlich – einmal als 60% des medianen Monatslohns und einmal als 60% des medianen Arbeitsentgelts in einem Land.

Die erste Definition berücksichtigt keine Arbeitsstunden, deshalb werden zahlreiche Teilzeitarbeitskräfte in diese Kategorie fallen. Nach Angaben von Eurostat arbeiten rund zwei Drittel der Beschäftigten Teilzeit, weil sie zusätzlich häusliche Pflichten wahrzunehmen haben oder weil sie keine Vollzeitstelle finden. In diesem Sinne ist es legitim, eine Definition zu verwenden, die auch diese Teilzeitarbeitnehmer „wider Willen“ mit einbezieht.

Es gibt zwei grundsätzliche Antworten darauf. Die eine versucht, ArbeitnehmerInnen, die keine Teilzeit arbeiten wollen, Vollzeitstellen anzubieten. Die andere befasst sich mit Niedriglohnsätzen und damit, wie Lohnstrukturen reformiert werden können.

Zusammenfassung der wichtigsten Definitionen

Europarat (aktuell)	60% des Nettoeinkommens
Europarat (bisher)	68% des medianen Bruttoeinkommens
Eurostat	60% des nationalen medianen Entgelts
OECD	2/3 des medianen Einkommens

Definition der Begriffe Niedriglohn und existenzsichernder Lohn

Im Rahmen einer Studie des Europäischen Observatoriums für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen EIRO aus dem Jahre 2002¹⁷ wurde festgestellt, dass die „2/3“-Definition in mehreren europäischen Staaten verwendet wird, darunter auch Österreich, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien und Portugal. In Dänemark kommt die 60%-Eurostat-Definition zum Einsatz, andere Länder wiederum haben

ihre eigenen Definitionen – in Deutschland gelten 75% des nationalen Durchschnittslohns als Niedriglohn, unter 50% beginnt der Armutslohn. In Norwegen gelten 85% der Stundenlohns im be- und verarbeitenden Gewerbe als Benchmark. Diese Definitionen beruhen auf der Lohnverteilung und definieren Niedriglohn im Verhältnis zu den ansonsten in der Volkswirtschaft gezahlten Löhnen. Eine andere Möglichkeit besteht in dem Versuch zu definieren, welches Lohnniveau erreicht werden muss, um einen angemessenen Lebensstandard halten zu können.

Im Vereinigten Königreich führt besonders die für den öffentlichen Dienst zuständige Gewerkschaft UNISON seit langem Kampagnen gegen Mindestlöhne und Niedriglöhne. Auf Grundlage von Informationen der unabhängigen Forschungsgruppe der Family Budget Unit hat sie berechnet, was als „existenzsicherndes Einkommen“¹⁸ anzusehen ist. Es geht hier also nicht mehr um die Definition von Niedriglohn im Verhältnis zum Durchschnittseinkommen in einer Volkswirtschaft, sondern um das Einkommen, das der Mensch zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Lebensstandards verdienen muss, von der Family Budget Unit beschrieben „als niedrig, aber annehmbar“. Diese Definition wird für allein stehende Personen, Alleinerziehende, Paare usw. differenziert.

Im Jahr 2004 legte die Family Budget Unit für eine allein stehende Person einen Stundenlohn von £5,69 und für einen Alleinverdiener mit Partner und zwei Kindern einen Stundenlohn von £7,74 fest. Diese Entgelte würden einen angemessenen Lebensstandard ohne Inanspruchnahme von Einkommenssubventionen für Geringverdiener sichern. Der Lohn von £7,74 entspricht 75% des nationalen Durchschnittslohns.

In den USA wurde das Modell des existenzsichernden Lohns von der Gewerkschaftsbewegung ebenfalls aufgegriffen, und als Ergebnis der seit 1997 geführten Kampagnen sind in mehr als 100 Städten entsprechende Verfügungen erlassen worden¹⁹. Ziel sind kommunale Behörden, und die Verfügung ordnet an, dass jeder direkt für die Kommune oder einen ihrer Subunternehmen tätige Arbeitnehmer einen existenzsichernden Lohn erhalten muss. Die Berechnung beruht auf offiziellen US-Statistiken der Lebenshaltungskosten für eine vierköpfige Familie. Auf nationaler Ebene beträgt der existenzsichernde Lohn \$ 8,20 pro Stunde, und das ist deutlich mehr als der in den USA geltende gesetzliche Mindestlohn von \$ 5,15.

Niedriglöhne in Europa

Die letzte Eurostat-Studie²⁰ über Niedriglöhne in Europa wurde im Jahr 2000 veröffentlicht, basierte aber auf statistischen Angaben unterschiedlicher Länder, die teilweise noch aus dem Jahr 1995 stammen. Die Zahlen sind also mit Vorsicht zu behandeln und können lediglich als Anhaltspunkte der aktuellen Niedriglohnsituation in Europa dienen. Das Fehlen vergleichbarer Daten aus einer Reihe von Ländern bedeutet, dass der Bericht nur 13 Länder erfasst. Nach Erkenntnissen von Eurostat fallen 15% der Beschäftigten unter die 60%-Monatslohn-Benchmark – d. h. 15% derjenigen, die pro Woche 15 Stunden oder mehr arbeiten. Arbeitszeitberichtigt, geht dieser Prozentsatz jedoch auf 11% zurück – das sind über 20 Millionen Beschäftigte.

Der Anteil der Niedriglohnbezieher variiert in den einzelnen Ländern stark und reicht nach Angaben von Eurostat von 6% in Portugal bis zu 21% im Vereinigten Königreich. Arbeitszeitberichtigt variiert der Anteil von 4% in Belgien und Dänemark bis zu 16% in Griechenland.

Die Eurostat-Studie benennt auch die typischen Eigenschaften von NiedriglohnbezieherInnen, wobei sich diese Ergebnisse auch in nationalen Studien über Niedriglöhne wieder finden. Arbeitskräfte, die Niedriglöhne beziehen, sind vorwiegend Frauen, junge ArbeitnehmerInnen, MigrantInnen, Teilzeitkräfte und Beschäftigte im Dienstleistungssektor – oder eine Kombination aus alledem.

Die Eurostat-Studie hat ebenfalls die Wahrscheinlichkeit bewertet, im Vergleich zur Volkswirtschaft insgesamt in einem bestimmten Sektor einen niedrigen Lohn zu erhalten. Die Zahlen gehen von 0,1 (Niedriglohn 10-fach unwahrscheinlicher als in der Volkswirtschaft insgesamt) bis 0,9 (Niedriglohn 9/10 unwahrscheinlicher). In den 13 erfassten Ländern konnte in keinem Fall festgestellt werden, dass Beschäftigte im öffentlichen Dienst ein höheres Niedriglohnrisiko haben als ArbeitnehmerInnen in den anderen Branchen.

Wie viele andere Studien hat auch die Eurostat-Studie belegt, dass in erster Linie die von Frauen ausgeübten Tätigkeiten am schlechtesten bezahlt werden. Dazu gehören Kinderbetreuung und Altenpflege, Betreuung von Behinderten und Reinigungsarbeiten. Viele dieser Pflege- und Betreuungsberufe bietet der öffentliche Dienst, oder sie wurden privatisiert. Oftmals werden sie nicht als anerkannter Beruf wahrgenommen, und oft gibt es für sie keine offizielle Lohnstruktur. In einigen Ländern zählen diese Tätigkeiten oft zum informellen Sektor und werden von MigrantInnen ausgeübt.

Die Eurostat-Studie fügt hinzu: *Der „Vorteil, den der öffentliche Sektor bietet, wird deutlicher, wenn wir die Vergütungssätze anstelle der Löhne betrachten.“* Und weiter: *„Das Niedriglohnrisiko im öffentlichen Sektor scheint besonders klein in den „südlichen“ Ländern und Irland zu sein, die Konzentrationsindikatoren (0,2 oder 0,3) zeigen, dass in diesen Ländern die im öffentlichen Sektor Beschäftigten ein drei- bis fünfmal geringeres Niedriglohnrisiko haben als ArbeitnehmerInnen insgesamt.“*

Die von Eurostat gelieferten Durchschnittseinkommenszahlen für Frauen und Männer in den unterschiedlichen Sektoren vermitteln einen Eindruck vom Entgeltniveau im öffentlichen Dienst und inwiefern dies im Vergleich zu anderen volkswirtschaftlichen Sektoren als niedrige oder hohe Löhne anzusehen ist.

Die Versorgungsunternehmen zum Beispiel (Strom, Gas, Wasser) gelten als gut zahlende Sektoren, und Eurostat-Zahlen²¹ zeigen, dass der Durchschnittslohn für Männer in den Versorgungsunternehmen in allen 13 von der Studie erfassten Ländern höher ist als in der Wirtschaft insgesamt. In den meisten Ländern beträgt der Unterschied mindestens 10%, liegt aber in Belgien mit 61% und in Portugal mit 67% noch deutlich höher.

Auch bei einem Vergleich der an Frauen gezahlten Durchschnittslöhne schneiden die Versorgungsbetriebe wiederum am besten ab, nur in Finnland liegen die Durchschnittslöhne laut Eurostat in diesem Sektor auf dem gleichen Niveau wie in den anderen Branchen der finnischen Wirtschaft.

In der öffentlichen Verwaltung ergibt sich ein wesentlich durchwachseneres Bild, der Durchschnittslohn in Belgien, Frankreich und dem VK scheint hier knapp unter dem nationalen Durchschnitt dieser Länder zu liegen. Im Gegensatz dazu erfreuen sich die in der öffentlichen Verwaltung Beschäftigten in Zypern, Griechenland, Ungarn und der Schweiz an Durchschnittsverdiensten, die 20% über dem nationalen Median liegen.

In den Gesundheits- und Sozialdiensten ist das Niedriglohnproblem viel weiter verbreitet, und in 10 der 13 Ländern der Eurostat-Studie erhalten die in diesem Sektor beschäftigten Frauen einen Lohn unterhalb des nationalen Durchschnittslohns.

Lohnungerechtigkeit und Niedriglöhne

Die Eurostat-Studie vergleicht die Löhne der am schlechtesten bezahlten 10% der ArbeitnehmerInnen in jedem Land mit dem Durchschnittslohn in diesen Ländern, und es zeigt sich, dass: „*allgemein die Länder mit der größten Diskrepanz auch die Länder mit dem höchsten Niedriglohnanteil sind*“. Eurostat kommt zu dem Schluss: „*Je größer das Lohngefälle ist, umso höher ist meistens auch der Anteil der Niedriglohnbezieher*.“ In Griechenland zum Beispiel fallen 16% der Beschäftigten in die Niedriglohnkategorie, der Durchschnittslohn ist dort 2,6-fach höher als der Lohn der am schlechtesten bezahlten Arbeitnehmer-Dezile (10 %). Im Gegensatz dazu ist er in Dänemark nur 1,5-fach höher, und nur 4% der ArbeitnehmerInnen fallen in die unterste Lohndezile.

Was für Länder gilt, scheint auch für einzelne Sektoren zu gelten. Untersuchungen haben sich mit dem Lohngefälle zwischen öffentlichem und privatem Sektor befasst:

„... empirische Erkenntnisse bestätigen, dass der öffentliche Sektor ein „fairer“ Arbeitgeber ist, der die genderbezogenen Lohndifferenzen verringert und die Lohndispersion im Vergleich zum privaten Sektor komprimiert.“²²

Dies wurde vom kommunalen Lohnausschuss im VK festgestellt, der zur Prüfung der Lohnstrukturen in diesem Sektor eingesetzt worden war und seinen Bericht 2004 vorlegte. Darin heißt es:

„Intern lässt sich in den Kommunalverwaltungen feststellen, dass es hier mehr Lohnkompression gibt als in einigen anderen Sektoren. Das bezieht sich auf das Gefälle zwischen dem Verdient an der Spitze und am unteren Ende der Berufshierarchie. Der Lohnabschluss von 2002, der zu einer kräftigeren Aufstockung bei den unteren Lohngruppen geführt hat, hat einen zusätzlichen Beitrag zu dieser Lohnsolidarität geleistet. Die Kommunalverwaltungen können für diese Entwicklungen nicht hoch genug gelobt werden, denn im privaten Sektor geht die Schere bei der Lohnverteilung immer weiter auseinander.“

Die Vereinbarung in der Kommunalverwaltung und auch die im nationalen Gesundheitswesen (Agenda for Change) bezieht sich auf einige wenige Sektoren, in denen im VK noch landesweite sektorale Verhandlungen stattfinden. In den meisten anderen Sektoren sind Verhandlungen auf Unternehmensebene inzwischen die Norm. Auf dem Weg des Vereinigten Königreichs zu einem der ungerechtesten Länder der EU im Hinblick auf die Lohnverteilung ist dies sicher ein bestimmender Faktor.

Im Gegensatz dazu gibt es in den meisten anderen EU-Ländern, in denen landesweite oder sektorale Kollektivvereinbarungen noch die Regel sind, nach wie vor eine gerechtere Lohnverteilung, und auch der Grundgedanke eines Solidarlohns, bei dem zahlreiche Beschäftigte von Produktivitätssteigerungen in der Volkswirtschaft insgesamt profitieren, obwohl sie in so Sektoren mit so genannter geringer Produktivität arbeiten, wurde noch nicht aufgegeben.

Finnland liefert dafür ein gutes Beispiel. Im Anschluss an eine nationale Lohnrunde finden Verhandlungen auf sektoraler Ebene statt, wobei die aktuelle Vereinbarung von Februar 2005 bis 2007 gilt. Die Vereinbarung regelt einen generellen Lohnanstieg, der sowohl eine Mindestanhebung von 18 Cent pro Stunde als auch eine prozentuale Lohnsteigerung beinhaltet. Daneben kommt aber noch eine Formel zum Tragen, die Lohnerhöhungen außer der Reihe festlegt, wenn es in einem Sektor eine besonders hohe Zahl niedrig entlohnter weiblicher Arbeitskräfte gibt. Infolge der letzten flächendeckenden Kollektivvereinbarungen ist es zu einem Abbau des Lohngefälles

zwischen ungelerten und hoch qualifizierten Arbeitskräften gekommen. 1998 erreichten Beschäftigte mit einfachem Schulabschluss im Durchschnitt 53%-56% des Verdienstes von ArbeitnehmerInnen mit höherem Schulabschluss. 2002 war dieser Wert schon auf 59%-60% gestiegen²³.

In Slowenien enthält der Abschluss für den öffentlichen Sektor eine besondere Klausel über das Verhältnis zwischen niedrigen und hohen Löhnen. In der aktuellen Vereinbarung heißt es, dass die höchsten Vergütungen in dem Sektor bis 2008 höchstens das Zehnfache der niedrigsten Löhne betragen dürfen. 2004 lag die Diskrepanz noch beim 12,3-fachen²⁴.

Im Gegensatz dazu gibt es Hinweise, dass der Anteil der Niedriglohnbezieher und die Lohnungerechtigkeit in Österreich zunehmen. In den 90er Jahren hat es in der untersten Quintile der Lohnempfänger nur einen Anstieg von 1,6% gegeben, während sich die die obersten 5% der obersten Quintile über Vergütungssteigerungen von mehr als 23% freuen konnten²⁵.

Der weitere hier zu berücksichtigende wichtige Faktor ist die Lohngerechtigkeit zwischen Männern und Frauen. Tendenziell sind in Volkswirtschaften mit ungerechten Lohnstrukturen (also einem starken Gefälle zwischen niedrigen und hohen Löhnen) auch die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen hoch. Der 2005 veröffentlichte Bericht *Employment in Europe*²⁶ der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit stellt fest, dass es keinen eindeutig feststellbaren Trend einer zunehmenden Lohnungerechtigkeit in Europa gebe. In einigen Fällen (VK, Polen und Dänemark) haben die Ungleichheiten zugenommen, in Ländern wie Frankreich und Schweden ist der umgekehrte Trend zu beobachten.

Der Bericht kommt zu der Erkenntnis, dass es keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen Lohngerechtigkeit und der Leistung des Arbeitsmarktes und der Wirtschaft gibt:

„Trotzdem sind die skandinavischen Länder, in denen es die geringste Lohnungerechtigkeit gibt, gleichzeitig auch die Länder mit einer guten Leistung ihrer Volkswirtschaften und ihrer Arbeitsmärkte.“

Öffentliche Dienste

Der Grund dafür, dass Niedriglöhne im öffentlichen Dienst im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren ein relativ geringes Problem darstellen, liegt an folgenden Tatsachen:

- Höherer gewerkschaftlicher Organisationsgrad, flächendeckendere Kollektivverhandlungen;
- Fairere Arbeitgeber mit einem für den öffentlichen Sektor typischen Ethos, die dem Gleichheitsgedanken verpflichtet sind und Vorbildcharakter haben; und
- Geringeres Gefälle zwischen hoch und niedrig bezahlten MitarbeiterInnen und meistens auch ein geringeres Durchschnittslohngefälle zwischen Männern und Frauen..

Trotzdem ist das Problem nach wie vor und besonders in Sektoren existent, in denen Niedriglöhne schon seit langem manifest sind (Entsorgung, Reinigung, Sozialdienste) und die sich ebenfalls für Outsourcingmaßnahmen eignen. Die Herausforderung besteht nicht nur in den Niedriglöhnen selbst, sondern auch in den anderen typischen Eigenschaften von schlecht bezahlten Tätigkeiten. Werden diese als minderwertig angesehen, wirkt sich das auch negativ auf Neben- und Zusatzleistungen aus, besonders auf die Altersvorsorge und auf Qualifizierung und

Weiterbildung.

Die Gewerkschaften müssen dafür sorgen, dass die Arbeitgeber im öffentlichen Sektor ihre Vorbildrolle als mustergültige Arbeitnehmer weiterhin wahrnehmen und bestätigen. Das beinhaltet evtl. auch Widerstand gegen den externen Druck, bei der Festlegung von Löhnen den Vorbildern aus der Privatwirtschaft zu folgen.

Das Dogma der Wirtschaftsexperten lautet, dass der Arbeitsmarkt ein Markt ist wie jeder andere Markt auch, auf dem Waren gehandelt werden. Maßnahmen, die die Funktion dieses Marktes behindern, seien also ineffizient, und Tätigkeiten mit „niedriger Produktivität“ wie in der Reinigungsbranche oder im Sozialwesen werden immer und zu Recht schlechter bezahlt werden als andere Tätigkeiten.

Die Antwort darauf lautet, dass Arbeit keine Ware ist wie irgend eine andere und dass es die Gewerkschaften und die Gesetze gibt, um Mindestnormen festzulegen. Weiterhin ist zu bedenken, dass Standardverfahren zur Ermittlung der Produktivität nicht geeignet sind, wenn es um die wichtigsten Aktivitäten des öffentlichen Dienstes geht. Es ist deshalb einfach nicht richtig, diese Tätigkeiten mit dem Attribut „geringe Produktivität“ zu bezeichnen.

Niedriglohnfaktoren

Privatisierung/Outsourcing und Market Testing

Die Übertragung von Leistungen an den privaten Sektor oder das Outsourcing von Leistungen durch Anbieter öffentlicher Dienste, die bereits privatisiert wurden, führt oft zu niedrigeren Löhnen und/oder einer größeren Lohnungerechtigkeit. Die Auswirkungen der Privatisierung und des Market Testing, bei dem die Vergütung im öffentlichen Dienst mit der in der Privatwirtschaft verglichen wird, kann ebenfalls zur Folge haben, dass die „In-House-Vergütung“ niedrig gehalten wird.

Wenn man die Vergütung enger auf die Marktsituation abstimmt, kann dies ebenfalls größere regionale und örtliche Variationen nach sich ziehen – einen ansonsten flächendeckend geltenden Vergütungssatz gibt es dann nicht mehr. Im VK hat der Staatsdienst die Kollektivverhandlungen dezentralisiert und mehr als 200 Verhandlungseinheiten geschaffen – das bedeutet, dass die Bezahlung für vergleichbare Tätigkeiten schon zwischen den Regierungsabteilungen erheblich divergiert. Das hat die Regierung jedoch nicht davon abgehalten in Aussicht zu stellen, dass die Löhne auch stärker an die regionalen Arbeitsmärkte angepasst werden sollten. Das würde zur Strategie der Regierung passen, Arbeitsplätze aus der Hauptstadt „auszulagern“.

Eine vor kurzem von Gewerkschaften in Finnland durchgeführte Studie über die Privatisierung in Schweden ist eine von vielen, die dies bestätigt. Bei technischen und anderen, traditionell von Männern dominierten Berufen hat dies die Grundlagen für höhere Löhne und Gehälter geschaffen. In weiblich dominierten Berufen wie Pflege und Betreuung, Reinigung und Küchen- und Kantinendienste sind die Löhne jedoch unverändert geblieben oder sogar gesenkt worden. Die Manager der mittleren und höheren Ebenen haben von der Privatisierung in der Regel durch Gehaltserhöhungen profitiert²⁷.

Das „Reform“- oder „Modernisierungsprogramm“

Die Regierungen wollen verstärkt Änderungen der Beschäftigungspraxis und eine Reform der Lohnsysteme sowie die Einführung von Personalstrategien, wie wir sie

aus der Privatwirtschaft kennen. Vom Leistungslohn ist immer wieder die Rede, und obwohl die Argumente für den Leistungslohn vielfach widerlegt werden konnten, sehen viele Arbeitgeber und Regierungen dieses System immer noch als eine Option an, die im öffentlichen Sektor eingeführt werden sollte. Dabei besteht eindeutig das Risiko, dass die Tätigkeiten mit geringer Produktivität und niedriger Bezahlung kaum von Leistungskriterien profitieren dürften, während sich die Lohnschere zu anderen Tätigkeiten immer weiter öffnet.

Die Leistungslohnpraxis kann vielmehr zu noch höheren Vergütungen oder speziellen Bonuszahlungen für bereits hoch bezahlte ArbeitnehmerInnen führen, um auf diese Weise Rekrutierungsprobleme zu lösen. Geringere Lohnzuwächse in den niedrigen und mittleren Lohngruppen werden dagegen zu einer weiteren Zunahme der Lohnungerechtigkeit führen.

Erosion des Geltungsbereichs von Kollektivverhandlungen

Privatisierung und Outsourcing stellen den Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen in Frage. In Deutschland zum Beispiel hat die zunehmende Privatisierung im Gesundheitssektor und die Unterbietung der im öffentlichen Sektor gezahlten Vergütungen dazu geführt, dass die Gewerkschaften und die Arbeitgeber im Bund und in den Gemeinden niedrigere Löhne in den Lohnstrukturen des öffentlichen Sektors verhandeln mit dem Argument, es sei besser, Arbeitgeber aus dem Privatsektor für diese Vereinbarung zu gewinnen, als dass sie diese ablehnen und ihre eigenen niedrigeren Lohnsystem einführen.

Zunahme „prekärer“ Beschäftigungsverhältnisse

In mehreren europäischen Ländern wächst beständig die Zahl der Teilzeit- oder Zeitarbeitsverhältnisse. Das ist inzwischen ein wichtiges Thema zum Beispiel in Spanien sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor mit einem Anteil an Zeitarbeit von mehr als 20%. Die Statistik zeigt, dass es auch einen eindeutigen Zusammenhang zwischen Niedriglöhnen und Zeitarbeit gibt – Frauen in Vollzeitstellung verdienen 80% des Entgelts ihrer männlichen Kollegen mit gleicher Arbeit, sobald die Frauen auf Teilzeit gehen, fällt diese Quote auf 50%. Die sozialistische Regierung hat dieses Problem erkannt, und es ist auch ein wichtiges Thema im sozialen Dialog im öffentlichen Sektor. Als Zielmarke wurde jetzt vereinbart, dass Zeitarbeit nur noch einen Anteil von 10% an allen Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Sektor haben soll.

Im vergangenen Jahr berichtete *Employment in Europe*²⁸, veröffentlicht von der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, über das Ergebnis von Untersuchungen, wonach niedrig entlohnte Arbeit für viele ArbeitnehmerInnen nicht unbedingt ein vorübergehendes Phänomen ist und sie u. U. viele Jahre einer niedrig entlohnten Beschäftigung nachgehen müssen.

Mindestlöhne

18 der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die drei Kandidatenländer Bulgarien, Rumänien und Türkei haben ein System gesetzlich vorgeschriebener Mindestlöhne²⁹. Die EU-Länder ohne gesetzliche Mindestlöhne sind Österreich, Zypern, Dänemark, Finnland, Deutschland, Italien und Schweden.

Zypern hat zwar keine allgemeinen gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlöhne, es gibt aber gesetzliche Minima für sechs spezifische Berufe – Verkaufspersonal, Büroangestellte, Hilfskräfte im Gesundheitsdienst und Hilfskräfte in Vorschulen,

Kinderkrippen und Schulen.

Eine Reihe der anderen sechs Länder ohne gesetzliche Mindestlöhne verfügt über flächendeckende Kollektivverhandlungssysteme, so dass die für die einzelnen Sektoren verhandelten Mindestsätze an die Stelle von Mindestlöhnen treten. Der Rückgang der Tarifverhandlungsbedeutung in Deutschland hat einige Wissenschaftler, Gewerkschaften und Kampagnenführer jedoch dazu veranlasst, sich für die Einführung von gesetzlichen Mindestlöhnen einzusetzen³⁰.

Nationale Mindestlöhne werden auf unterschiedliche Weise festgelegt³¹ und verbinden oft ein bestimmtes Berechnungsmodell mit Konsultationen oder sogar Verhandlungen mit den Sozialpartnern. In Griechenland und Irland zum Beispiel sind sie Verhandlungsgegenstand der umfassenden nationalen Vereinbarung. In Portugal und Spanien setzt die Regierung den Mindestlohn unter Berücksichtigung der Preise, des Verdienstes und der Produktivität fest und entscheidet dann nach Konsultationen mit den Sozialpartnern über die Erhöhung des Mindestlohns.

In Frankreich beruht die Berechnungsformel auf Preisen und Durchschnittslöhnen, es liegt aber auch im Ermessen der Regierung, den Mindestlohn zu jedem beliebigen Zeitpunkt zu erhöhen. Es gibt jedoch keinen anerkannten Konsultationsprozess.

Mindestlöhne und die Eurostat-Benchmark

Eine Eurostat-Studie von Oktober 2004³² liefert Informationen über gesetzliche Mindestlöhne und vergleicht sie mit den durchschnittlichen Bruttomonatslöhnen in der Industrie und im Dienstleistungssektor. Alle Mindestlöhne bleiben hinter der Niedriglohndefinition von Eurostat zurück (60% der Durchschnittslöhne). Nur Irland mit 50% und Malta mit 54% kommen in die Nähe der Angemessenheitsgrenze (siehe Diagramm auf [Seite 24](#)).

Dieses Jahr hat die litauische Regierung einem Anstieg des Mindestlohns um 10% zugestimmt, damit erreicht er 38% des Durchschnittslohns. In Estland fiel die Anhebung mit 8,5% etwas niedriger aus. Die Arbeitgeber und die Gewerkschaften dort haben sich das Ziel gesetzt, bis 2008 eine Quote von 41% im Vergleich zum Durchschnittslohn zu erreichen³³. In Polen hat die Regierung ebenfalls einer neuen Berechnungsformel zugestimmt, danach wird der Mindestlohn jedes Jahr an die Inflation gekoppelt und weiterhin um 2/3 des Zuwachses des Bruttoinlandsproduktes erhöht, bis der Zielwert von 50% des Durchschnittslohns erreicht ist³⁴.

In Spanien hat die Regierung entschlossen, den nationalen Mindestlohn und eine Reihe damit verbundener staatlicher Leistungen voneinander zu trennen. In der Vergangenheit hat diese Koppelung dazu geführt, dass sich jede Erhöhung des Mindestlohns auf den Umfang dieser staatlichen Leistungen ausgewirkt hat. Die sozialistische Partei hat sich in einem Manifest ebenfalls dazu verpflichtet, den Mindestlohn bis zum Jahr 2008 von derzeit 490 Euro auf 600 Euro pro Monat zu erhöhen. Der Anstieg des Mindestlohns im Jahr 2004 betrug 6,6%, um die unter der Inflation liegenden Erhöhungen zwischen 1996 und 2004 auszugleichen.

Die Regierung Zyperns hat sich für 2008 ebenfalls das Ziel gesetzt, bis 2008 Mindestlöhne für die besagten sechs Berufe einzuführen, die 50% des nationalen Durchschnittslohns erreichen³⁵.

Debatten über gesetzlich festgelegte Mindestlöhne

Deutschland ist das wichtigste Land, in dem eine Debatte über die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne geführt wird. Mit der Einführung der Sozialstaatreformen

im vergangenen Jahr, die die Zahlung des Arbeitslosengeldes neu geregelt haben und die den Arbeitslosen auch die Aufnahme gering bezahlter Tätigkeiten auferlegt, hat sich diese Debatte weiter verschärft. Innerhalb der Gewerkschaftsbewegung wird die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn von der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di³⁶ und der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten NGG³⁷ vertreten. Beide Gewerkschaften betreuen den Niedriglohnbereich der Dienstleistungssektoren, die von Privatisierung und Outsourcing betroffen sind und die schwierig zu organisieren sind.

In einem vor kurzem verfassten Diskussionspapier³⁸ hat der DGB auf die Zunahme der Niedriglöhne in Deutschland hingewiesen, mittlerweile beziehen geschätzte 2,5 Millionen Beschäftigte Armutslöhne, die weniger als 50% des Durchschnittslohns betragen. Der Bericht zeigt ebenfalls auf, dass selbst ArbeitnehmerInnen, für die Kollektivvereinbarungen gelten, im Endeffekt für äußerst geringe Löhne arbeiten können. Die Zahlen des Bundeswirtschaftsministeriums zeigen, dass es 670 Vereinbarungen gibt, bei denen der niedrigste Lohn weniger als 6 Euro pro Stunde beträgt. Der DGB führt ebenfalls an, dass der zunehmende Lohndruck aufgrund des intensiveren Wettbewerbs mit Firmen aus den neuen Mitgliedstaaten Einfluss auf die Debatte über Niedriglöhne hat.

Der DGB und andere Einzelgewerkschaften in Deutschland sind jedoch nach wie vor gegen einen gesetzlich festgelegten Mindestlohn, da sich der Staat ihrer Überzeugung nach nicht in die Tarifverhandlungen einmischen sollte. Sie weisen ebenfalls darauf hin, es sei besser, die bestehenden Branchentarifverträge zu verbessern und sie für alle Arbeitgeber in einem Wirtschaftszweig vorzuschreiben – auch für diejenigen, die nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes oder der Arbeitgeberverbände sind, die diese Vereinbarung unterzeichnet haben.

In der Tat geht es bei der derzeit geführten Debatte in der Hauptargumentation darum, das Entsendegesetz, das für die Bauwirtschaft gilt, auch in anderen Sektoren anzuwenden. Im Wesentlichen gilt dieses Gesetz für ausländische Arbeitskräfte und soll sicherstellen, dass alle ArbeitnehmerInnen in einer Branche entsprechend dem geltenden Tarifvertrag bezahlt werden. Die deutschen Gewerkschaften drängen darauf, da dies gleichbedeutend ist mit der weiteren Festlegung der Löhne durch Tarifverhandlungen und nicht durch den Staat.

In der Debatte in Deutschland ging es auch um allgemeinere Argumente gegen gesetzliche Mindestlöhne, wobei Teile der Regierung und der Opposition aufgrund der Behauptung gegen die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne sind, diese führten zu Arbeitsplatzverlusten. Allerdings gibt es keinerlei Belege dafür, dass die Einführung von Mindestlöhnen und deren schrittweise Erhöhung signifikante Auswirkungen auf die Beschäftigungslage haben würden.

In der Tat lässt sich aus aktuellen und aussagekräftigen Beispielen im VK und in Irland, wo gesetzliche Mindestlöhne nicht nur eingeführt wurden, sondern auch stärker als die Durchschnittslöhne gestiegen sind, nicht ableiten, dass sie ein schnelles Beschäftigungswachstum in beiden Ländern verhindert oder verlangsamt haben³⁹.

Es gibt auch keine Anzeichen dafür, dass die Kollektivverhandlungen untergraben worden sind. Im VK scheint der gesetzliche Mindestlohn eher als niedrigster Lohn zu fungieren, der die Mindestlöhne in Kollektivverhandlungen nach oben treibt, da die Gewerkschaften sich dafür einsetzen, dass die niedrigsten Löhne in ihren Vereinbarungen ein paar Prozentpunkte oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegen.

Diese Auswirkungen haben die gesetzlichen Mindestlöhne im VK gehabt. Es gibt aber auch aus anderen Ländern Belege dafür, dass Kollektivvereinbarungen

tendenziell versuchen, geringfügig oberhalb des gesetzlichen Minimums zu bleiben.

In den Niederlanden legen Kollektivvereinbarungen oft Standard-, Einführungs- und Ziellöhne fest, wobei die letztgenannten auf ArbeitnehmerInnen abzielen, die im Arbeitsmarkt besonders benachteiligt sind. Eine Untersuchung der Kollektivvereinbarungen 2002 fand heraus, dass die Standardminima rund 10% oberhalb des gesetzlichen Minimums lagen, die Einführungslöhne bewegten sich im Durchschnitt 4% oberhalb des Minimums, und die Ziellöhne lagen 2% über dem Minimum.

In Belgien mit seinem von Kollektivverhandlungen erfassten Bereich von mehr als 80% liegen die in Kollektivverhandlungen festgelegten Mindestlöhne 15%-30% oberhalb des gesetzlich festgelegten Mindestlohns.

In Ungarn wurde Anfang 2004 der nationale Mindestlohn auf 53.000 HUF monatlich angehoben. Die in der ersten Jahreshälfte für 137.000 ArbeitnehmerInnen abgeschlossenen Lohnvereinbarungen beinhalten im Durchschnitt Mindestlöhne in den Unternehmen von 55.135 HUF.

Selbst einige Arbeitgeber legen Wert darauf, dass das Lohnniveau in ihren Sektoren über dem gesetzlichen Minimum bleibt. Im VK hat der Arbeitgeberverband für die Kommunalverwaltungen in den Verhandlungen über die Löhne für rund 1 Million Kommunalbedienstete geäußert, dass er „keinen Maßstab für „Mindestlöhne“ oder als „schlechter“ Arbeitnehmer setzen will.“

Die Auswirkungen in Frankreich sind anders gelagert. Vor dem Hintergrund relativ schwach ausgeprägter Kollektivverhandlungen in einigen Sektoren hat der staatlich festgelegte Mindestlohn SMIC zu den in einigen sektoralen Vereinbarungen festgelegten Mindestlöhnen aufgeschlossen oder sie sogar überholt.

Die französischen Gewerkschaften im öffentlichen Sektor versuchen in ihrem Sektor erneut, Kollektivverhandlungen in Gang zu setzen, da die in den letzten Jahren durchgesetzten Erhöhungen mit Reallohnverlusten gleichzusetzen sind. Langfristig gesehen sind die niedrigsten Vergütungen auf der Lohntabelle unter das SMIC gefallen. In den 20 Jahren bis 2002 ist Gruppe C in Tabelle 2 von 15% über SMIC auf 6% unter SMIC abgerutscht, und Gruppe C auf Tabelle 4 von 25% über SMIC auf 45% unter SMIC⁴⁰.

Im Gegensatz dazu ist der Mindestlohn in Spanien im Vergleich zum Durchschnittsverdienst in den letzten Jahren so weit unter das in Kollektivverhandlungen erreichte Minimum gefallen, dass er keinerlei Auswirkungen auf Kollektivverhandlungen hat. Das trifft auch auf die Tschechische Republik zu, wo der Mindestlohn bei etwa 34% des Durchschnittsverdienstes liegt, aber nur 2,0% aller Beschäftigten betrifft, und bei unter 50% des Durchschnittslohns von Arbeitskräften mit nur grundlegender Schulbildung⁴¹.

Diese Debatte hat sich in den nordischen Ländern oder in Italien oder Österreich nicht in dieser Form entwickelt, denn dort ist durch die Kollektivvereinbarungen für weite Teile der Bevölkerung nach wie vor für Schutz gesorgt. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass Gewerkschaften in Österreich oder der Schweiz zum Beispiel Bedenken wegen der in Kollektivvereinbarungen festgelegten Mindestlöhne haben und dafür Zielwerte definiert haben.

In Österreich zum Beispiel gibt es keine gesetzlichen Mindestlöhne. Die Gewerkschaft ÖGB hat deshalb als Zielwert für Kollektivvereinbarungen einen Mindestlohn von 1.000 Euro pro Monat festgesetzt.

Ähnlich ist es in der Schweiz, wo sich der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB seit einiger Zeit für einen monatlichen Mindestlohn von CHF 3.000 einsetzt. Im Rahmen dieser Kampagne vertritt der SGB die Meinung, dass jede Person einen für eine angemessene Lebensführung ausreichenden Lohn erhalten muss. Diese Initiative hat das Image der Gewerkschaftsbewegung bei der Schweizer Bevölkerung insgesamt positiv verändert.

Niedriglöhne und Kollektivverhandlungen

Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass das Thema Niedriglohn bei vielen EGÖD-Mitgliedsgewerkschaften ein zentrales Element der Kollektivverhandlungen ist. Besonders hervorzuheben sind hier die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden, Finnland und Norwegen, wo Kollektivvereinbarungen höhere Zuwächse für die am geringsten bezahlten ArbeitnehmerInnen oder die Abschaffung der niedrigsten Lohnstufen in einer Lohnstruktur beinhalten. Das ist besonders deshalb von Bedeutung, weil es sich hier um Länder handelt, in denen Niedriglöhne kein so akutes Thema sind wie in anderen Ländern. In allen vier Ländern ist der Geltungsbereich von Kollektivverhandlungen immer noch groß, und die niedrigsten Löhne bewegen sich bereits im Bereich der Eurostat-Definition oder liegen darüber.

Im VK gibt UNISON Zielvorgaben in den von ihr verhandelten Kollektivvereinbarungen und in den Kampagnen für eine Anhebung der gesetzlich festgelegten Mindestlöhne an. Die Civil Service-Gewerkschaften PCS und Prospect haben dieses Jahr eine gemeinsame nationale Lohnforderung vorgelegt und damit versucht, die Probleme infolge dezentralisierter Verhandlungen anzusprechen und besonders die Löhne derjenigen deutlich anzuheben, die sich auf der Lohnskala am unteren Ende befinden.

Aktuelle Entwicklungen in Verhandlungen über Niedriglöhne

Vereinbarung der schwedischen Kommunalarbeiter 2003 und 2005

Maßnahmen zur Lösung des Niedriglohnproblems waren ein Thema in den letzten beiden Lohnrunden im schwedischen Kommunalverwaltungssektor. Im Jahre 2003 hat die größte Arbeitnehmergewerkschaft für den öffentlichen Dienst Kommunal den Rückgriff auf eine Öffnungsklausel in einem ursprünglich auf drei Jahre abgeschlossenen Vertrag beschlossen, der für rund 380.000 Beschäftigte in den Gemeinden und Städten gilt. Die meisten dieser Arbeitnehmer sind Frauen. Nach einem fünfwöchigen Streik (einem der größten Arbeitskonflikte in Schweden in den vergangenen 10 Jahren) hat die Gewerkschaft einer Erhöhung um 3,95% im Jahr 2003 und einer weiteren Erhöhung um 2,45% im Jahr 2004 im Rahmen eines neuen Abschlusses zugestimmt, der vom 1. April 2003 bis zum 31. März 2005 gilt.

Von einem größerer Lohnzuwachs profitierten jedoch bestimmte Niedriglohngruppen am meisten. 2003 bedeutete dies für Beschäftigte in den Bereichen Kinderbetreuung, Gesundheitsdienste und Pflege und Betreuung von Alten und Behinderten eine Lohnsteigerung von 5%, während anderer Beschäftigte in diesem Sektor 2,6% mehr erhielten. 2004 wurden die Löhne von MitarbeiterInnen in Kindertagesstätten um 5% erhöht, andere Beschäftigte erhielten einen Lohnzuwachs von 2%.

Im Ergebnis hat die neue Vereinbarung dazu geführt, dass die niedrigsten Löhne für ArbeitnehmerInnen mit einem Jahr Berufserfahrung von 1.310 Euro pro Monat auf 1.420 Euro im Oktober 2003 und auf 1.530 Euro im April 2004 gestiegen sind.

Im Rahmen der Neuverhandlung der Vereinbarung 2005 hat Kommunal bei ihren Forderungen erneut auf Maßnahmen zur Unterstützung der am schlechtesten bezahlten ArbeitnehmerInnen bestanden. Kommunal forderte ein allgemeines Recht für Teilzeitkräfte auf Vollzeitarbeit, eine allgemeine Lohnerhöhung für alle ArbeitnehmerInnen plus einen Mindestmonatslohn in Höhe von SEK 15.000 (1.575 Euro) für alle Beschäftigten in ihrem Sektor mit einem Jahr Berufserfahrung.

Die Verhandlungen landeten in einer Sackgasse und konnten schließlich durch Einsatz einer Schlichtungsstelle zu einem guten Ende gebracht werden. Der Mindestlohn in Höhe von 15.000 SEK gilt ab 2006 für alle Arbeitskräfte mit mindestens einem Jahr Erfahrung. Der jetzt in der Vereinbarung festgesetzte Mindestlohn gilt für ArbeitnehmerInnen im Alter von 19 Jahren, deren Bezüge 2005 auf 13.400 SEK festgelegt werden (2006: 13.800).

Nach Aussage von EIRO vertritt Kommunal die am schlechtesten bezahlten Mitglieder aller LO-Mitgliedsgewerkschaften. Der durchschnittliche Monatslohn eines von Kommunal vertretenen Arbeiters betrug 16.300 SEK im Jahr 2003 im Vergleich zu 22.500 SEK für einen Bauarbeiter und 19.100 SEK für Metallarbeiter.

Dänischer Staatesektor 2005

Bei den Verhandlungen über den aktuellen Abschluss, der bis Ende März 2007 gültig ist, hat die StK als Gewerkschaftsverband für den Staatesektor die Abschaffung der untersten drei Lohnstufen der Lohnstruktur durchgesetzt.

VK Kommunalverwaltung 2002-03

Die Lohnforderungen für 2002-03 beliefen sich auf 6%, beinhalteten aber auch einen Mindestanstieg von £1.750 (90p pro Stunde für ArbeitnehmerInnen mit 37-Stunden-Woche) als Extrahilfe für besonders schlecht bezahlte ArbeitnehmerInnen.

Die Gewerkschaft hat einen nationalen Streik zur Durchsetzung ihrer Forderung ausgerufen und schließlich eine Erhöhung von 52p pro Stunde für diejenigen durchsetzen können, die nach dem niedrigsten Scale Point 4 bezahlt wurden und damit über zwei Jahre fast 11% mehr bekommen. Die nach Scale Points 6 und darüber bezahlten ArbeitnehmerInnen erhielten 6%.

Die Vereinbarung beinhaltete ab April 2002 einen Mindestlohn von £5 für die nach Scale Point 4 bezahlten Beschäftigten, das entsprach einer Lohnerhöhung von 4,1%; die anderen Lohngruppen erhielten ab 1. April bis 30. September 2002 einen Zuschlag von 3%; ab 1. Oktober 2002 gab es zusätzliche 2% für Beschäftigte mit Bezahlung nach Scale Points 4 und 5, weitere 1% für ArbeitnehmerInnen mit Bezahlung nach Scale Point 6 und darüber; einen weiteren Lohnanstieg für alle ab 1. April 2003 in Höhe von 3,5% und zusätzliche 1% für die Lohnbezieher nach Scale Points 4 und 5.

Die Gewerkschaften für die Kommunalverwaltungen haben sich bei ihren Lohnforderungen für die drei Jahre ab April 2004 bis März 2007 ebenfalls für eine deutliche Anhebung der Löhne für Niedriglohnbezieher eingesetzt. In diesem Fall konnte die Abschaffung der drei niedrigsten Punkte der Lohntabelle aber nicht durchgesetzt werden.

VK-Staatsdienst

In der gemeinsamen nationalen Lohnrunde von PCS und Prospect werden eine Beendigung der Lohndiskrepanzen zwischen den einzelnen Regierungsbehörden und eine neue Festsetzung der Mindestvergütungen im Staatsdienst gefordert. Die Auflösung der nationalen Verhandlungsstruktur im Staatsdienst hat rund 200 Verhandlungseinheiten entstehen lassen und zu beträchtlichen

Vergütungsunterschieden von Beschäftigten geführt, die im Prinzip die gleiche Arbeit verrichten, nur in unterschiedlichen Abteilungen. Die Mindestlöhne für die untersten Lohngruppen reichen von £8.834 pro Jahr bis zu £13.715 pro Jahr. Die gemeinsame Lohnrunde fordert ein Mindestentgelt von £14.000 pro Jahr.

Das größte Ministerium für den Staatsdienst im VK ist das Ministerium für Arbeit und Renten (Department for Work and Pensions) mit mehr als 100.000 Beschäftigten. Die letzte, auf drei Jahre abgeschlossene Lohnvereinbarung beinhaltete eine Pauschale zusätzlich zu den allgemeinen Lohnsteigerungen, danach erhielten die am schlechtesten bezahlten Beschäftigten über diese drei Jahre eine garantierte Zulage von £1.850 auf ihr Jahresentgelt. Dieser Ergebnis wurde erzielt nach einer langen Kampagne einschließlich eines Streiks.

Kollektivverhandlungsziele

Es gibt eine Reihe von Kollektivverhandlungszielen, um das Problem der Niedriglöhne in den Griff zu bekommen. Besonders höhere Lohnsteigerungen in den unteren Lohngruppen oder sogar die Abschaffung dieser unteren Lohngruppen sind die Maßnahmen mit der stärksten direkten Wirkung.

Eine komplexere Aufgabe ist der Prozess einer Neuevaluierung von „Niedriglohnjobs“. Das gilt besonders für Tätigkeiten, die in erster Linie von Frauen ausgeführt werden, zum Beispiel die Betreuung von Kindern und alten Menschen, oder für Tätigkeiten im Gesundheitswesen, die bisher unterbewertet waren und bei denen bessere Löhne durch nichtdiskriminierende Verfahren der Bewertung beruflicher Tätigkeiten gerechtfertigt werden können. Sowohl die „Agenda for Change“-Vereinbarung im britischen Gesundheitswesen als auch die Vereinbarung im öffentlichen Dienst in Deutschland beinhalten völlig neue Vergütungsstrukturen, die eine Korrektur der früheren niedrigen Einstufung typisch „weiblicher“ Jobs versuchen.

Teilzeit- und Zeitarbeit können wichtige Niedriglohnfaktoren sein – besonders in den Fällen, in denen ArbeitnehmerInnen auf diese atypischen Beschäftigungsmodelle ausweichen müssen, weil es nicht genügend zeitlich unbegrenzte Vollzeitstellen gibt. Eine der letzten Forderungen von Blue Collar-Arbeitnehmern in den schwedischen Kommunalverwaltungen beinhaltete auch die Forderung von TeilzeitarbeiterInnen, auf eine Vollzeitstelle zu wechseln. Verhandlungen zwischen den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in Spanien und der spanischen Regierung haben zu Fortschritten bzw. einer Verringerung der Zeitarbeitsstellen in der öffentlichen Verwaltung geführt.

Abgesehen von einer Neubewertung des Inhalts niedrig bezahlter Tätigkeiten können die Gewerkschaften sich ebenfalls dafür einsetzen, ArbeitnehmerInnen den Weg aus schlecht bezahlten Jobs zu weisen, wobei Qualifizierung und Weiterbildung hier zentrale Elemente sind. Im Herbst des vergangenen Jahres haben die Regierung und die Sozialpartner in Dänemark ein Projekt für die Verbesserung der beruflichen Weiterbildung von ArbeitnehmerInnen auf den Weg gebracht, die nur eine kurze formelle Ausbildung erhalten haben⁴².

In Frankreich gibt es Gespräche im Sektor der Haushaltshilfen, diese Dienstleistung zu professionalisieren und damit die Entlohnung und auch die Qualität der angebotenen Hilfsdienste zu verbessern. Eine im März 2002 unterzeichnete Kollektivvereinbarung⁴³ hat hier eine neue Lohntabelle etabliert und sieht Lohnerhöhungen von 24% in drei Jahren vor.

EGÖD-Politik

Niedriglöhne werden zum Prioritätsthema

Das Thema Niedriglohn ist ein gutes Kampagnenthema, das sich auch als Fokus für zukünftige Kollektivverhandlungen eignet. Das gilt besonders dann, wenn die Festlegung von Zielen möglich ist, die in allen EGÖD-Sektoren tatsächlich sinnvoll sind.

Es gibt in Europa eine Reihe von Beispielen für Gewerkschaften oder Gewerkschaftsverbände, die sich selbst entsprechende Ziele gesetzt haben. So ist es zum Beispiel in Österreich und der Schweiz, wo das Fehlen gesetzlicher Mindestlöhne die Koordinierung der Kollektivverhandlungen umso gebotener erscheinen lässt.

Im VK hat UNISON die in ihren Kollektivvereinbarungen festgelegten Mindestlöhne mit denen in anderen wichtigen Vereinbarungen in öffentlichen Sektoren verglichen. Anhand dieser Informationen und anderer allgemeiner Angaben über durchschnittliche, in der Wirtschaft bezahlte Vergütungen kalkuliert die Gewerkschaft dann einen Mindeststundenlohn als Zielwert, den sie den VerhandlungsführerInnen für die nächste Verhandlungsrunde empfiehlt.

Dies wird auch in der Kampagne für existenzsichernde Löhne in den USA reflektiert (siehe Seite 11). Dabei ging es nicht nur um Kollektivverhandlungen, sondern auch um die Überzeugung der kommunalen Steuerzahler, dass jeder nicht nur einen Mindestlohn, sondern einen Lohn erhalten muss, von dem eine Familie ohne weitere staatliche Unterstützung leben kann.

An dieser Stelle wird der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und der Qualität öffentlicher Dienste deutlich. Mark Serwotka, Generalsekretär der britischen Civil Service-Gewerkschaft PCS erklärt dazu: *„PCS setzt sich für die Erbringung qualitativ hochwertiger Dienstleistungen ein, und Niedriglöhne verursachen oft Probleme, da sie Motivation und Engagement der MitarbeiterInnen nicht gerade fördern und im Endeffekt zu schlechteren Dienstleistungen führen. Geringe Bezahlung ist oft gleichbedeutend mit hoher Personalfuktuation, die wiederum zu höherem Ausbildungsaufwand führt, da generell nur geringe Qualifikationen und Erfahrungen vorhanden sind.“*

Ein Ziel für Kollektivverhandlungen sollte die Durchsetzung von Mindestlöhnen sein, die deutlich über den gesetzlichen Minimallöhnen und auch über den allgemein üblichen Definitionen für Niedriglöhne liegen – wie z. B. die Eurostat-Definition von 60% des Durchschnittsverdienstes. Wir sollten uns eher an dem Begriff des existenzsichernden Lohns orientieren, nach dem britischen Beispiel wäre dann der Zielwert 75% des medianen Lohns.

Im Wesentlichen geht es dabei um die Festlegung eines Ziels oder mehrerer Ziele, die für die meisten, wenn nicht sogar alle 36 Länder relevant wären, in denen der EGÖD Mitglieder vertritt. Dieses Ziel wird dann Gegenstand der nächsten und aller darauf folgenden Lohnrunden, es wird als europäischer Zielwert dargestellt.

Eine weitere Herausforderung für die Gewerkschaften besteht darin, die Dynamik der Auseinandersetzung über Niedriglöhne zu erhalten – eine Aufgabe, die sich als schwierig erweisen könnte. Wenn Lohnerhöhungen immer wieder zugunsten der Gruppen gewichtet werden, die am wenigsten verdienen, dann kann dies bei den Besserverdienenden zur Folge haben, dass sie weniger deutliche Lohnerhöhungen bekommen, als sie ursprünglich erwartet hatten. Jede Niedriglohnkampagne muss sich deshalb auch die Unterstützung der besser bezahlten ArbeitnehmerInnen sichern und eine Strategie festlegen, wie und wann die wichtigsten Ziele erreicht werden. Dazu muss klar argumentiert werden, dass es um einen existenzsichernden

Lohn und nicht nur um einen einfachen Mindestlohn geht.

Da besonders viele Frauen in den Berufen mit der geringsten Bezahlung tätig sind, kann sich eine erfolgreiche Niedriglohnkampagne auch auf die Verringerung des Gender-Lohngefälles auszuwirken beginnen. Dieses Lohnabstand ist in den letzten Jahren in den meisten europäischen Ländern nicht kleiner geworden.

Fortschritte bei den Niedriglöhnen werden uns ebenfalls helfen, die Arbeitszeitproblematik zu bewältigen. In einigen Sektoren und Ländern haben die ArbeitnehmerInnen eine durchaus ambivalente Einstellung gegenüber einer Verkürzung der Arbeitszeiten. Wenn sie nur einen niedrigen Grundlohn beziehen, dann gelingt es ihnen nur durch besser bezahlte Überstunden, eine existenzsichernde Vergütung zu erreichen. Dieses Ziel bereits mit dem Grundlohn zu erreichen, ist deshalb eine wichtige Aufgabe für uns.

Die Forderung an die Arbeitgeber, angemessene Löhne zu zahlen, ist gleichbedeutend mit der Forderung der Änderung ihrer Personalentwicklungspolitik und einer Änderung ihrer Einstellung zu Qualifikation, Weiterbildung, Rekrutierung von Personal und Personalbindung derjenigen MitarbeiterInnen am Ende der Lohnskala.

In Ländern mit einem gesetzlichen Mindestlohn können die EGÖD-Mitglieder ihre Möglichkeiten und ihren Einfluss nutzen, abgestimmt auf den Prozess der Lohnfestlegung⁴⁴ Verbesserungen durchzusetzen, auch hier wiederum mit einem genau festgelegten Ziel. In diesem Fall würde das Ziel die in vielen Ländern deutlich geringeren Mindestlöhne im Vergleich zu den in Kollektivvereinbarungen festgelegten Minimallöhne berücksichtigen und deshalb niedriger angesetzt. Angesichts der höchst unterschiedlichen Minimallöhne in Europa könnte es auch sinnvoll sein, sich zunächst in Erstziel zu setzen (50% des Durchschnittslohns) und danach langfristig ein ambitionierteres Ziel (60%).

Zwischen 1998 und 2002 hat der Schweizer Gewerkschaftsbund SGB eine erfolgreiche Kampagne durchgeführt und in Kollektivvereinbarungen einen Mindestlohn von CHF 3.000 erreicht. Die Kampagne bestand aus drei Hauptelementen:

- hochkarätige Werbekampagne mit dem Schwerpunkt auf den Bereichen, in denen Niedriglöhne ein Problem sind; Beschreibung der negativen Auswirkungen, die niedrige Löhne auf das Leben von ArbeitnehmerInnen und auf die Qualität von Dienstleistungen haben;
- Hintergrundrecherche zu Widerlegung der Behauptung, dass höhere Löhne zu mehr Arbeitslosigkeit führen; und
- Koordinierung der Kollektivverhandlungen, damit das angestrebte Lohnniveau Teil der Lohnforderungen in allen Sektoren wird.

Ein zusätzliches Element bei der Koordinierung von Kollektivverhandlungen ist – wenn möglich – eine Kampagne zur Bewahrung und möglichst zu Erweiterung des Geltungsbereichs von Kollektivvereinbarungen, damit alle Sektoren einer Volkswirtschaft erfasst werden.

In Ländern mit einem gesetzlichen Mindestlohn besteht die Möglichkeit, im Rahmen einer weiter gefassten politischen Kampagne höhere Mindestlöhne durchzusetzen.

Diese umfassendere Kampagne kann gemeinsam mit Community Groups und Organisationen geführt werden, die die Armut bekämpfen und die ebenfalls Hilfsmaßnahmen der Regierungen für die Menschen fordern, die mit Minimallöhnen überleben müssen.

In der Kampagnenbewertung des SGB heißt es: „Die Niedriglohnkampagne hat allgemein bei den Menschen eine sehr positive Reaktion hervorgerufen“, und „Durch

*Vertretung der Interessen der Schwächsten im Arbeitsmarkt hat die Kampagne dazu beigetragen, das Image der Gewerkschaften in der Gemeinschaft zu verbessern.*⁴⁵

Aktionspunkte

- Der EGÖD sollte eine Niedriglohnkampagne planen, die zwei Stoßrichtungen hat. Das beinhaltet eine politische Kampagne über Mindestlöhne und eine koordinierte Kollektivverhandlungskampagne, die Mindestlöhne in Kollektivvereinbarungen zum Ziel hat.
- Die Kampagne wird sich nicht für einen europäischen Mindestlohn einsetzen. Ziel beider Kampagnenelemente ist die Festlegung von Zielwerten für Mindestlöhne (gesetzlich festgelegt oder über Kollektivverhandlungen vereinbart), die jedem einzelnen europäischen Land angemessen sind.
- Wenn es bereits gesetzliche Mindestlöhne gibt, besteht das Ziel der Kampagne in Lohnerhöhungen bis zum Erreichen des Zielwertes von 60% des nationalen Durchschnittslohns in den einzelnen Ländern.
- Hinsichtlich der kollektiv vereinbarten Mindestlöhne im öffentlichen Dienst sind 70% des nationalen Durchschnittslohns in jedem Land das Ziel. Die Kampagne sollte sich auch für die Ausweitung des Geltungsbereichs von Kollektivvereinbarungen einsetzen.
- In jedem Fall und in jedem Land müssten die aktuellen Mindestlöhne an diesen Zielen gemessen werden. Es muss ein Zeitplan erstellt werden, bis wann diese Ziele erreicht werden können.
- In allen Ländern und auf europäischer Ebene können der EGÖD und seine Mitgliedsorganisationen mit anderen Gewerkschaften, Community Groups und Hilfsorganisationen im Sinne der Kampagne zusammenarbeiten.
- Die Kampagnen werden regelmäßig bewertet. Mindestens einmal jährlich erfolgt eine Bestandsaufnahme der erreichten Fortschritte, die der EGÖD-Kollektivverhandlungskonferenz und dem Exekutivausschuss vorgelegt wird.

Beispiele für Niedriglöhne in Kollektivvereinbarungen für den öffentlichen Sektor

Die nachstehende Tabelle listet die Mindestlöhne für eine gering entlohnte Tätigkeit nach Angaben von EGÖD-Mitgliedern in einer im Jahre 2004 durchgeführten Umfrage über Löhne und Arbeitsbedingungen auf. Die Durchschnittslohnangaben für jedes Land basieren auf einer Eurostat-Erhebung aus dem Jahr 2004. Als „Mustertätigkeit“ wurde die Arbeit von Reinigungspersonal in allen Fällen genommen mit Ausnahme der Stadt Graz, hier lautet die Bezeichnung einfach Arbeiter.

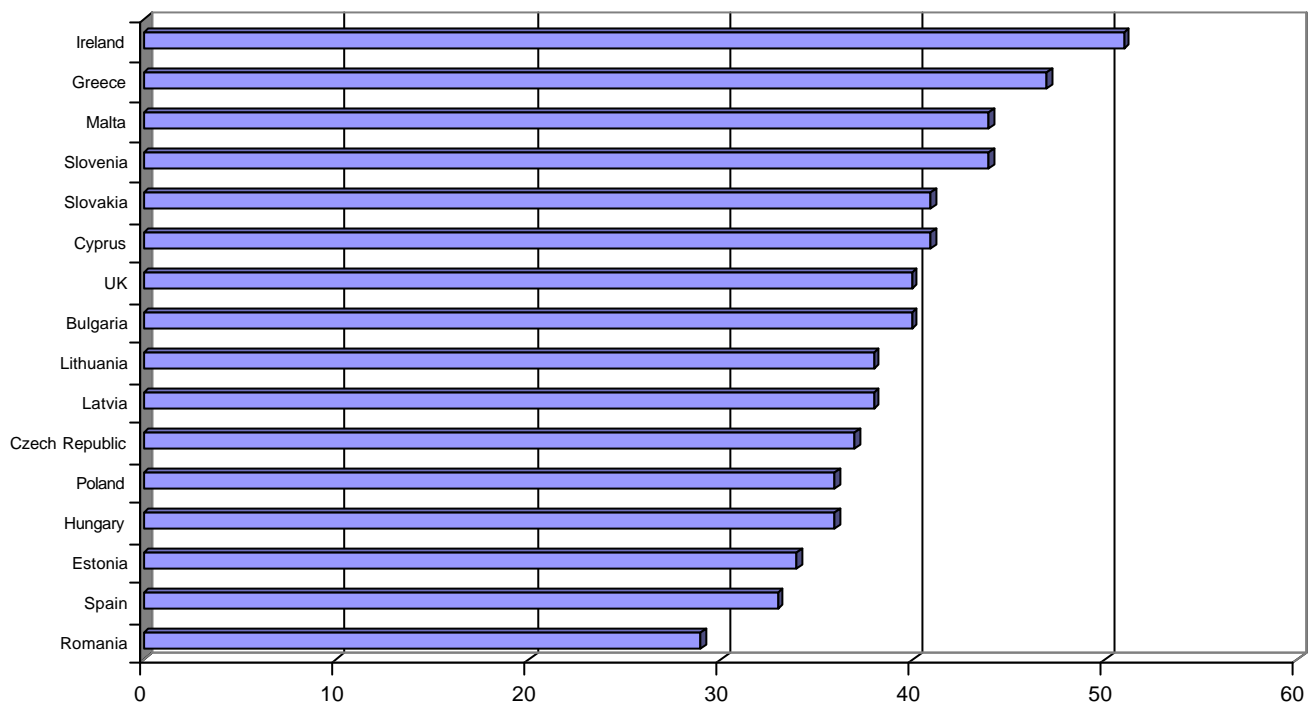
Land	Vereinbarung	Mindestmonatslohn für diese Tätigkeit	Nationaler Durchschnittslohn	Mindestlohn als Anteil in % am nationalen Durchschnittslohn
Österreich	Stadt Wien	1054	2400	44
Österreich	Stadt Graz	1312	2400	55
Belgien	Kommunalverwaltung	1447	2453	59
Belgien	Interelectra	1455	2453	59
Tschechische Republik	Stromwirtschaft	244	539	45
Tschechische Republik	Gaswirtschaft	176	539	33
Finnland	Kommunalverwaltung	1417	2443	58
Deutschland	Bund und Gemeinden	1595	2885	55
Deutschland	AVEU (Strom)	1659	2885	57
Deutschland	EON (Strom)	1592	2885	55
Italien	Stromwirtschaft	1134	2062	55
Luxemburg	CEGEDEL (Strom)	1844	2918	63
Slowakei	Stromwirtschaft	145	415	35

Europäische Unterzeichnerstaaten der IAO-Übereinkommen über Mindestlöhne

Europäische Staaten, die die Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation über Mindestlöhne – 26 (1928) und 131 (1970) – unterzeichnet haben

Land	26	131
Albanien	J	J
Osterreich	J	
Belgien	J	
Bosnien Herzegowina		J
Bulgarien	J	
Kroatien		
Zypern		
Tschechische Republik	J	
Dänemark		
Estland		
Finnland		
Frankreich	J	J
Deutschland	J	
Griechenland		
Ungarn	J	
Island		
Irland	J	
Italien	J	
Lettland		J
Litauen		J
Luxemburg	J	
Mazedonien		J
Malta	J	J
Niederlande	J	J
Norwegen	J	
Polen		
Portugal	J	J
Rumänien		J
Serbien und Montenegro		J
Slowakei	J	
Slowenien		J
Spanien	J	J
Schweden		
Schweiz	J	
Türkei	J	
VK	J	

Mindestlöhne in % der Durchschnittslöhne in europäischen Ländern



Quellen: Eurostat, EIRO

Literaturangaben

- ¹ Focus on statistics: *Low-wage employees in EU countries*, Eurostat, November 2000
- ² *Income poverty and social exclusion in the EU25*, Anne-Catherine Guio, Statistics in Focus, Population and Social Trends, 13/2005, Eurostat
- ³ EPSU policy statement: public service trade unions and collective bargaining in a European environment, EPSU General Assembly, Lisbon, 2000
- ⁴ Collective bargaining resolution, EPSU Congress, Stockholm, 2004
- ⁵ Hintergrund dazu siehe EIRO-Bericht:
<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/02/inbrief/eu9702103n.html>
- ⁶ Hintergrund dazu siehe EIRO-Bericht report:
<http://www.eiro.eurofound.ie/1997/02/inbrief/eu9702103n.html>
- ⁷ *Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik: ein Konzept für Investitionen in Qualität*, Mitteilung der Kommission, 20.6.2001, KOM(2001) 313 endg.
- ⁸ *Mitteilung der Kommission über die sozialpolitische Agenda* (KOM(2005) 33 endg.), Februar 2005
- ⁹ Entschließung des Europäischen Parlaments über die Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2002) (2002/2013(INI)), 4. September 2003
- ¹⁰ <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=035&CL=ENG>
- ¹¹ "A European solidarity wage policy?", Thorsten Schulten, *European Journal of Industrial Relations*, Vol.8, No.2, Juli 2002
- ¹² Theses for a European Minimum Wage, April 2005
http://www.boeckler.de/pdf/wsi_2005_thesen_mindlohn_en.pdf
- ¹³ Bericht des kommunalen Lohnausschusses, Oktober 2003
- ¹⁴ "How to get the maximum out of the minimum wage", Catherine Saget, Abteilung für Beschäftigungsstrategie, IAO
- ¹⁵ *Radical Statistics*, Nr. 85, 2004
- ¹⁶ *Low-wage employees in EU countries*, Eurostat, Statistics in Focus, November 2000, Eric Marlier (Eurostat) und Sophie Ponthieux (DARES)
- ¹⁷ *Low wage workers and the working poor*, Europäisches Observatorium für die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen, September 2002 (Versionen auf Englisch, Französisch und Deutsch)
<http://www.eiro.eurofound.ie/2002/08/study/index.html>
- ¹⁸ *Justice, not charity – why workers need a living wage*, Vorlage von UNISON und von der Low Pay Unit an die Low Pay Commission, 2002
- ¹⁹ <http://www.afl-cio.org/yourjobeconomy/livingwage/>
- ²⁰ Focus on statistics: *Low-wage employees in EU countries*, Eurostat, November 2000.
- ²¹ Statistik auf Anfrage an den EGÖD geliefert, 2004
- ²² "The public sector pay gap in France, Great Britain and Italy", Claudio Lucifora, Dominique Meurs, Februar 2004
- ²³ *Unskilled workers*, Umfrageantwort zu Finnland, EIRO, 2005
- ²⁴ *Konvergenzprogramm*, Republik Slowenien, Ljubljana, Mai 2004
- ²⁵ *Studie stellt zunehmendes Auseinanderdriften von Lohnstrukturen fest*, EIRO, 2005
- ²⁶ *Employment in Europe 2005 – recent trends and prospects*, Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, September 2005
- ²⁷ *Selvitys julkisten palvelujen yksityistämiskokemuksista Ruotsissa*, [Ein Bericht über die Erfahrungen mit der Privatisierung des öffentlichen Dienstes in Schweden in Sweden], Suvi Savolainen, KTV 2004
- ²⁸ *Employment in Europe 2004 – recent trends and prospects*, Europäische Kommission, Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, September 2004
- ²⁹ *Minimum wages – EU member states, candidate countries and the US*, 2004, Eurostat, Oktober 2004, Anne Paternoster
- ³⁰ *Mindestlohn – gegen Arbeit in Armut*, ver.di, 2005
- ³¹ EIRO hat im August 2005 eine detaillierte Studie über Mindestlöhne in Europa veröffentlicht. Dies beinhaltet eine Vergleichsstudie und individuelle Länderberichte. Die Vergleichsstudie liegt auf Englisch und Französisch vor:
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/study/tn0507101s.html>
- ³² *Minimum wages – EU member states, candidate countries and the US*, 2004, Eurostat, Oktober 2004, Anne Paternoster

- ³³ EGB-Kollektivverhandlungsausschuss, Halbjahresumfrage 2005
- ³⁴ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/feature/pl0507104f.html>
- ³⁵ *Unskilled workers*, Umfrageergebnis zu Zypern, EIRO, 2005
- ³⁶ *Mindestlohn – gegen Arbeit in Armut*, ver.di, 2005
- ³⁷ *NGG-Initiative für existenzsichernden Mindestlohn – gegen Armut trotz Arbeit*, NGG, 2004
- ³⁸ Fragen und Antworten zu Mindestlöhnen, DGB, 2004
http://www.dgb.de/themen/Tarifpolitik/mindestlohn/mindestlohn_fragen.htm
- ³⁹ National Minimum Wage, Bericht der Low Pay Commission, Februar 2005
- ⁴⁰ "Pouvoir d'achat des salaires des fonctionnaires – toujours moins", *Fonction Publique*, Nr..106, 2004, CGT
- ⁴¹ *Unskilled workers*, Umfrageergebnis zur Tschechischen Republik, EIRO, 2004
- ⁴² *Unskilled workers*, Umfrageergebnis zu Dänemark, EIRO, 2005
- ⁴³ <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/08/feature/fr0408109f.html>
- ⁴⁴ Der EIRO-Bericht über Mindestlöhne in Europa aus dem Jahr 2005 erklärt detailliert, wie Mindestlöhne in den europäischen Ländern festgelegt werden, die dies gesetzlich vorschreiben: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/study/index.html>
- ⁴⁵ "Die Mindestlohnkampagne hatte ein sehr positive Echo in der Bevölkerung", "Mit ihrem Einsatz für die Schwächsten auf dem Arbeitsmarkt verhalf die Kampagne den Gewerkschaften zu einem Imagegewinn in der Öffentlichkeit.", aus "Die Mindestlohnkampagne hat viel bewegt", Daniel Oesch, SGB-Zentralsekretär, SGB-Pressedienst, 12.5.2005