

Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik

Thorsten Schulten, Claus Schäfer, Reinhard Bispinck

*Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung,
Deutschland*

Andreas Rieger, Beat Ringger, Hans Baumann

Denknetz, Schweiz

Michel Husson, Antoine Math

Wissenschaftler beim Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Frankreich

Düsseldorf, Zürich, Paris, den 15. April 2005

1. Der Lohn ist für die große Mehrheit der Beschäftigten die wichtigste Einkommensquelle. Die Lohnhöhe entscheidet wesentlich über den Lebensstandard und damit darüber, ob ein Leben in Würde möglich ist. Heute werden jedoch in Wirtschaft und Politik die Löhne zunehmend nur noch als bloße Kostenfaktoren und als Variable im internationalen Standortwettbewerb betrachtet. In den Hintergrund tritt damit auch die ökonomische Funktion des Lohnes als bedeutende Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, ohne die eine prosperierende wirtschaftliche Entwicklung nicht möglich ist.

2. Seit mehr als zwei Jahrzehnten dominiert in Europa eine Politik der Liberalisierung der Märkte und der Deregulierung von Arbeits- und Sozialrechten. Dadurch werden die Löhne systematisch unter Druck gesetzt. In vielen europäischen Ländern ist zudem die gewerkschaftliche Schutz- und Gestaltungsmacht durch die Massenarbeitslosigkeit geschwächt worden. Immer mehr Unternehmen nutzen ihre hierdurch gestärkte Macht- und Verhandlungsposition aus. Beschäftigte und ihre gewerkschaftlichen Vertretungen werden oft vor die erpresserische Wahl gestellt, entweder weitgehenden Zugeständnissen zuzustimmen oder Arbeitsplatzverluste zu riskieren. Zugleich bilden sich im Rahmen der Personenfreizügigkeit in immer mehr Branchen grenzüberschreitende europäische Arbeitsmärkte heraus, welche bestehende Lohn- und Arbeitsstandards unterhöhlen. In Zukunft droht diese Entwicklung durch die geplante europäische Dienstleistungsrichtlinie noch weiter verstärkt zu werden.

3. Seit den 1980er Jahren ist die reale Entwicklung der Löhne in den meisten europäischen Staaten durch zwei grundlegende Trends gekennzeichnet. Zum einen sind die Löhne hinter der Produktivitätsentwicklung zurückgeblieben, so dass die Lohnquote fast überall eine rückläufige Tendenz aufweist. Das Ergebnis dieser Entwicklung besteht nicht nur in einer massiven Einkommensumverteilung zugunsten der Kapitaleseite, sondern auch in einer Schwächung der privaten Konsumnachfrage, die ihrerseits in vielen europäischen Ländern zu der schwachen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung beigetragen hat.

4. Als zweiten grundlegenden Trend lässt sich für die Mehrzahl der europäischen Länder ein Anstieg der Lohnspreizung feststellen. Die Lohnunterschiede zwischen den einzelnen Beschäftigtengruppen haben immer mehr zugenommen. Dies liegt sowohl an einer überdurchschnittlich hohen Lohnentwicklung im oberen Lohnsegment (z.B. bei leitenden Angestellten, Managern usw.) als auch an einer massiven Ausdehnung des Niedriglohnssektors. Die Europäische Kommission hat unlängst berechnet, dass im Jahr 2000 allein in der alten EU (EU 15) mehr als 15% der Beschäftigten (d.h. mehr als 20 Millionen Lohnanhängige) zu den Niedriglohneempfängern gezählt werden müssen.

5. Strukturell gesehen ist der Anteil der Niedriglohneempfänger bei den Frauen doppelt so hoch wie bei den Männern. Gleichzeitig arbeiten überdurchschnittlich viele Niedriglohneempfänger in prekären Beschäftigungsverhältnissen, deren Anzahl in Europa seit den 1990er Jahren ebenfalls stark angestiegen ist. Zudem existiert in einigen Branchen (Landwirtschaft, Hotel und Gaststätten, Handel, private Dienstleistungen) eine besonders hohe Konzentration von Niedriglohneempfängern. Bei einem großen Teil der Niedriglohneempfänger handelt es sich um „arbeitende Arme“ (working poor), deren Lohn unterhalb von 50% des nationalen Durchschnittslohnes liegt.

6. Die zunehmende Ausdehnung des Niedriglohnssektors bildet neben der Massenarbeitslosigkeit eine der zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen in Europa, die die sozialen, moralischen und ökonomischen Grundlagen des europäischen Sozialmodells zu untergraben droht. Während die Unternehmen sich durch die Zahlung von Niedrig- und Billiglöhnen ihrer gesellschaftlichen Verantwortung entziehen, werden die sozialen Folgekosten der Allgemeinheit aufgebürdet und belasten zunehmend die Institutionen des Sozialstaates und der öffentlichen Fürsorge. Hinzu kommt, dass mit der Ausdehnung des Niedriglohnssektors die soziale Spaltung der Gesellschaft weiter vertieft wird und damit der Boden für chauvinistische, rechtspopulistische und nationalistische Kräfte bereitet wird. Demgegenüber ist eine progressive Politisierung der Lohnfrage, die sich an den grundlegenden Normen der Teilhabe- und Verteilungsgerechtigkeit orientiert, dringend geboten.

7. Die Existenz von Niedriglöhnen, welche die Betroffenen von einer normalen gesellschaftlichen Teilhabe ausschließen, steht im krassen Gegensatz zu dem in vielen europäischen und internationalen Vereinbarungen festgeschriebenem Recht auf einen „angemessenen“ oder „gerechten“ Lohn. Die 1989 von der EU verabschiedeten „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ (kurz: „EU-Sozialcharta“) beinhaltet den Grundsatz, dass „für jede Beschäftigung ein gerechtes Entgelt zu zahlen (ist)“ (Titel 1, Abs. 5.). „Entsprechend den Gegebenheiten eines jeden Landes“ soll deshalb „den Arbeitnehmern ein gerechtes Arbeitsentgelt garantiert“ werden. Unter einem „gerechten Arbeitsentgelt“ versteht die EU-Sozialcharta dabei ein Arbeitsentgelt, das ausreicht, um den Arbeitnehmern „einen angemessenen Lebensstandard zu erlauben.“ Auch die „Europäische Sozialcharta“ des Europarates von 1961 enthält ausdrücklich ein „Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt ... welches ausreicht ... einen angemessenen Lebensstandards zu sichern“ (Artikel 4). Ähnliche Bestimmungen einer „gerechten Entlohnung“ finden sich außerdem in den nationalen Verfassungen zahlreicher europäischer Länder, wie z.B. in Belgien, Ita-

lien, Spanien, Portugal, Tschechien oder auch in den Landesverfassungen mehrerer deutscher Bundesländer (z.B. in Hessen oder Nordrhein-Westfalen).

8. Ein wesentliches Instrument zur Sicherung eines angemessenen Arbeitsentgelts besteht in der Festsetzung von Mindestlöhnen. Bereits im Jahre 1928 wurde im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) ein „Übereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen“ (IAO-Konvention Nr. 26) verabschiedet. Später wurde in einem weiteren Übereinkommen von 1970 die Bedeutung von Mindestlöhnen noch einmal bekräftigt (IAO-Konvention Nr. 131). Nach Ansicht der IAO sollen alle Staaten ein nationales Mindestlohnsystem einführen, das „den Lohnempfängern Schutz gegen unangemessen niedrige Löhne gewährt.“ Entsprechend den sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen eines jeden Landes soll die Höhe des Mindestlohns „im Einvernehmen oder nach umfassender Beratung mit den ... Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden“ festgelegt werden.

9. Nationale Regelungen zur Sicherung von Mindestlöhnen sind überall in Europa weit verbreitet. In der Mehrzahl der europäischen Staaten existieren gesetzliche Mindestlöhne, die über alle Branchen hinweg einen bestimmten Mindestlohnsatz festschreiben. In anderen Ländern werden die Mindestlöhne ausschließlich durch Kollektivverträge festgesetzt, die teilweise darüber hinaus durch Allgemeinverbindlichkeits-erklärungen ausgeweitet werden. In wieder anderen Ländern finden sich Mischformen, bei denen die Mindestlöhne in einigen Branchen durch Kollektivverträge und in anderen Branchen durch gesetzliche Vorgaben reguliert werden. Unabhängig von ihrer jeweiligen nationalen Form steht die Mindestlohnsicherung jedoch – wie die Lohnpolitik insgesamt – unter massivem Druck.

10. Vor dem Hintergrund eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes und einer zunehmend integrierten europäischen Wirtschaft ist eine europäische Mindestlohnpolitik dringend geboten. Das Ziel einer europäischen Mindestlohnpolitik besteht darin, die weitere Ausbreitung von Armutslöhnen und ein gerade im Niedriglohnsektor drohendes grenzüberschreitendes Lohndumping zu verhindern. Damit leistet sie zugleich einen wichtigen Beitrag, den Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ durchzusetzen. Darüber hinaus setzt eine europäische Mindestlohnpolitik auch positive Impulse für andere soziale Ziele wie die Verringerung der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern oder die Verbesserung der Qualität und Produktivität der Arbeit. Schließlich leistet eine europäische Mindestlohnpolitik gesamtwirtschaftlich einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der privaten Nachfrage und wirkt als Barriere gegen deflationäre Tendenzen.

11. Zur Umsetzung des in der EU-Sozialcharta enthaltenden Recht auf ein „angemessenes Entgelt“ hat die Europäische Kommission bereits Anfang der 1990er Jahre die Notwendigkeit einer europäischen Mindestlohnpolitik anerkannt. In einer Stellungnahme aus dem Jahre 1993 fordert sie die EU-Mitgliedsstaaten dazu auf, „geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass das Recht auf ein angemessenes Arbeitsentgelt geschützt wird.“ Das Europäische Parlament hat sich im gleichen Jahr für die „Einführung eines gerechten Referenzentgelts auf nationaler

Ebene, das als Grundlage für Tarifverhandlungen dient“, ausgesprochen und für „Mechanismen zur Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen bezogen auf den nationalen Durchschnittslohn“ plädiert.

12. Bei dem Konzept einer europäischen Mindestlohnpolitik handelt es sich demnach im Kern um die europaweite Festlegung bestimmter gemeinsamer Ziele und Kriterien, auf deren Grundlage dann die nationalen Mindestlohnpolitiken miteinander koordiniert werden können. Dabei kann angesichts der nach wie vor gravierenden ökonomischen Entwicklungsunterschiede in Europa und dem damit zusammenhängenden enormen Lohngefälle das Ziel nicht darin bestehen, einen einheitlichen Mindestlohnbetrag für ganz Europa festzusetzen. Es geht vielmehr darum, in jedem Land für die unteren Lohngruppen eine bestimmte Mindestnorm festzulegen, die in einem bestimmten Verhältnis zum nationalen Lohngefüge steht. Als Zielmarke sollten alle europäischen Länder eine nationale Mindestnorm für Löhne anvisieren, die mindestens 60% des nationalen Durchschnittslohns beträgt. Als kurzfristiges Etappenziel sollten alle Länder eine Mindestnorm einführen, die 50% des nationalen Durchschnittslohns entspricht.

13. Ähnlich wie in anderen Politikfeldern könnte eine europäische Mindestlohnpolitik nach der „Methode der offenen Koordinierung“ verfahren. Demnach müssten auf europäischer Ebene bestimmte konkrete Ziele und Umsetzungszeiträume festgelegt werden, die dann im nationalen Rahmen mit den dort üblichen Institutionen und Verfahren umgesetzt werden. Hierbei können je nach nationaler Tradition gesetzliche Mindestlöhne, allgemeinverbindlich erklärte Kollektivvereinbarungen oder Kombinationen von beiden Regelungsverfahren zur Anwendung kommen. Die europäische Ebene hätte wiederum die Aufgabe, die Umsetzung auf nationaler Ebene zu überwachen und durch ein umfassendes Monitoring nationaler Mindestlohnpolitiken zur Verbreitung „guter nationaler Praktiken“ beizutragen. Hierzu gehört auch eine Verbesserung der statistische Datenbasis über die Entwicklung der Niedriglöhne in Europa.

14. Bei der Durch- und Umsetzung einer europäischen Mindestlohnpolitik kommt den europäischen Gewerkschaften eine herausragende Rolle zu. Diese sind gefordert, ein gemeinsames Konzept für eine europäische Mindestlohnpolitik zu formulieren. Ein solches Konzept wäre einerseits mit den aktuellen Ansätzen für eine europäische Koordinierung der Kollektivvertragspolitik zu verbinden. Andererseits würde das Konzept als Grundlage dienen, um auf europäischer Ebene für die Formulierung ambitionierter Ziele zu sorgen und auf nationaler Ebene deren Umsetzung voranzutreiben. Schließlich besteht die ureigene Aufgabe der europäischen Gewerkschaften darin, ein grundlegendes Prinzip des europäischen Sozialmodells zu verteidigen, wonach der Lohn jedem abhängig Beschäftigten ein Leben in Würde und finanzieller Unabhängigkeit ermöglichen muss.