

Plädoyer für eine europäische Mindestlohnpolitik

Thorsten Schulten

»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.«

EU-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer von 1989

Im Mai 2006 forderte der luxemburgische Premierminister und damalige EU-Ratspräsident *Jean-Claude Juncker* in einer Rede auf dem deutschen Katholikentag »die Schaffung eines europäischen Mindestlohns«. Demnach soll auf europäischer Ebene »das Prinzip« verankert werden, »dass jeder der arbeitet Recht auf eine anständige Entlohnung hat« (Juncker 2006). In die gleiche Richtung argumentierte der ehemalige EU-Kommissionspräsident *Jacques Delors*, der Ende Juni 2006 auf einer Tagung der Partei Europäischer Sozialisten (PES) die europäischen Arbeitgeber- und Gewerkschaftsverbände dazu aufforderte, die Einführung eines europäischen Mindestlohns im Rahmen des »sozialen Dialoges« zu diskutieren. Nach Delors soll in jedem EU-Mitgliedsstaat ein Mindestlohn festgelegt werden, der in einem bestimmten Verhältnis zum jeweiligen Entwicklungsstand dieses Landes steht (Delors 2006). Im November 2006 sprach sich die französische Europaministerin *Catherine Colonna* in einem europapolitischen Grundsatzartikel in *Le Monde* für die Einführung eines »salaire minimum européen« aus (Colonna 2006). Schließlich hat die Deutsche EU-Präsidentschaft (2007) bei einem Treffen der EU-Sozialminister im Januar 2007 »die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner ... aufgerufen, für die Festlegung von fairen und angemessenen Löhnen Sorge zu tragen«.

Hinter den Vorstößen führender europäischer SpitzenpolitikerInnen steht die Suche nach politischen Projekten, mit deren Hilfe dem zunehmenden Vertrauens- und Legitimationsverlust der Europäischen Union bei großen Teilen der europäischen ArbeitnehmerInnenschaft entgegengetreten werden kann. Die Durchsetzung einer europäischen Mindestlohnpolitik, die das Ziel verfolgt, für alle Beschäftigten ein angemessenes Mindestentgelt zu garantieren, wäre in der Tat ein konkretes politisches Projekt, das der Idee eines »sozialen Europas« Substanz verleihen könnte. Ein solches Projekt stünde im diametralen Gegensatz zu der ansonsten durch die neoliberale Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik der EU geförderten Ausdehnung von Niedriglöhnen und prekären Beschäftigungsverhältnissen. Im Folgenden sollen deshalb die Rahmenbedingungen und konkreten Umsetzungsvorschläge für eine europäische Mindestlohnpolitik diskutiert werden.

1. Mindestlohnpolitik als europäisches Politikfeld

Die Idee einer europäischen Mindestlohnpolitik geht zurück auf die im Dezember 1989 auf dem EU-Gipfel in Strassburg verabschiedete »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer«. Dieses in der Kurzform auch als »EU-Sozi-

alcharta« bezeichnete Dokument beinhaltet unter dem »Titel I: Soziale Grundrechte der Arbeitnehmer« in Absatz 5 explizit das Recht auf ein »gerechtes Arbeitsentgelt«. Ein jeder Arbeitnehmer soll demnach mit seinem Lohn einen »angemessenen Lebensstandard« erreichen können, was ihm »entsprechend der Gegebenheiten eines jeden Landes« garantiert werden soll. Die EU-Sozialcharta bestätigt damit eine Reihe früherer internationaler Vereinbarungen, wie z. B. die verschiedenen Übereinkommen über Mindestlöhne der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) oder die Europäische Sozialcharta des Europarates von 1961, in denen allesamt das Recht auf ein »angemessenes Arbeitsentgelt« als soziales Grundrecht festgeschrieben wird, durch das ein bestimmtes soziokulturelles Existenzminimum gewährleistet werden soll.

Die Verabschiedung der EU-Sozialcharta von 1989 stand seinerzeit unmittelbar im Kontext der Mitte der 1980er Jahre beschlossenen Einführung des Europäischen Binnenmarktes. Um Befürchtungen von Gewerkschaften und anderen sozialen Organisationen entgegenzutreten, wonach der Europäische Binnenmarkt zu einem Abbau von Arbeitnehmerrechten und zunehmenden Lohndumping führen könnte, sollte mit der EU-Sozialcharta die »soziale Dimension« des europäischen Integrationsprozesses gestärkt werden. Obwohl die EU-Sozialcharta lediglich als »feierliche Erklärung« verabschiedet wurde und somit keinerlei rechtliche Verbindlichkeit besitzt, hat sie doch als politisch-moralischer Sozialkodex ihre Wirkung entfaltet und in den 1990er Jahren auf EU-Ebene eine Vielzahl von sozialpolitischen Initiativen nach sich gezogen.

Zur Umsetzung des in der EU-Sozialcharta festgeschriebenen Rechts auf ein »gerechtes Arbeitsentgelt« hat die Europäische Kommission Ende 1990 zunächst eine internationale Expertengruppe eingesetzt, um das Ausmaß von Niedriglöhnen in Europa zu erforschen. Nachdem letztere schon damals die Existenz eines signifikanten Niedriglohnssektors nachgewiesen hatte (Schäfer 1991), veröffentlichte die Europäische Kommission 1993 erstmals eine »Stellungnahme zu einem angemessenen Arbeitsentgelt«. In diesem Dokument wird hervorgehoben, dass »in allen Ländern der Europäischen Gemeinschaften Niedriglöhne ein Problem darstellen« und »sehr niedrige Einkommensniveaus auf einzelstaatlicher wie auch auf gemeinschaftlicher Ebene ... Probleme der Gerechtigkeit und des sozialen Zusammenhalts (verursachen), die sich langfristig auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften schädlich auswirken könnten« (Europäische Kommission 1993).

Angesichts des bestehenden Niedriglohnssektors in Europa forderte die Europäische Kommission die Mitgliedsstaaten auf, »geeignete Maßnahmen (zu) ergreifen, dass das Recht auf ein angemessenes Arbeitsentgelt geschützt wird.« Hierzu sollten die Mitgliedstaaten u. a. folgende Aspekte berücksichtigen:

- »weitere Gesetzgebung, einschließlich von Gesetzen gegen Diskriminierung, insbesondere aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft oder der Religion;
- Maßnahmen zur Sicherstellung einer angemessenen Behandlung von Arbeitnehmern aller Altersgruppen und von Heimarbeiten;
- Mechanismen zur Festlegung von tariflich vereinbarten Mindestlöhnen sowie Stärkung von Tarifvereinbarungen« (ebd.).

Neben den Mitgliedsstaaten wurden auch die »Sozialpartner« aufgefordert, die Frage eines »angemessenen Arbeitsentgeltes« auf »gemeinschaftlicher, nationaler, regionaler und lokaler Ebene anzusprechen.« Für sich selbst formulierte die Europäische

Kommission die Aufgabe, die Entwicklung der nationalen Lohngefüge in Europa zu beobachten und durch weitere Studien die nationale Umsetzung des Rechts auf ein »angemessenes Arbeitsentgelt« zu überprüfen (ebd.).

Die Stellungnahme der Europäischen Kommission kann als ein erster zaghafter und noch sehr vager Versuch interpretiert werden, die nationalen Mindestlohnpolitiken auf europäischer Ebene miteinander zu koordinieren. Insbesondere das Europäische Parlament hatte sich im Vorfeld für eine wesentlich weitergehende Stellungnahme ausgesprochen und hierbei verbindliche Vorgaben für die nationale Mindestlohnpolitik vorgeschlagen. So wurde Anfang 1993 in dem Bericht des Ausschusses für soziale Angelegenheiten, Beschäftigung und Arbeitsumwelt des Europäischen Parlamentes (dem so genannten »Wilson-Bericht«) die »Einführung eines gerechten Referenzentgeltes auf nationaler Ebene« gefordert, das »als Grundlage für Tarifverhandlungen« dienen sollte. Darüber hinaus sollten alle Mitgliedsstaaten »*Mechanismen zur Festlegung eines Mindestentgeltes bezogen auf den nationalen Durchschnittslohn*« einführen (Europäisches Parlament 1993, Herv. T.S.).

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre scheiterte die Entwicklung einer europaweit koordinierten Mindestlohnpolitik jedoch am Widerstand zahlreicher EU-Mitgliedstaaten. Für den 1997 von der Europäischen Kommission vorgelegten »Fort-schrittsbericht zum »angemessenen Arbeitsentgelt« waren gerade mal noch sieben Mitgliedstaaten überhaupt bereit, entsprechende Daten zur nationalen Lohnstruktur zu liefern (Europäische Kommission 1997). Die Mehrzahl der EU-Mitgliedsstaaten vertrat die Position, dass Mindestlohnpolitik eine rein nationale Angelegenheit sei und der europäischen Ebene hierbei keine Gestaltungskompetenzen eingeräumt werden sollten. In der Tat wurde bereits Anfang der 1990er Jahre bei der Erweiterung der sozialpolitischen Kompetenzen auf EU-Ebene der Bereich des »Arbeitsentgeltes« explizit aus dem Geltungsbereich des neuen Sozialpolitischen Kapitels im EU-Vertrag herausgenommen (Konsolidierte Fassung des EU-Vertrages, Artikel 137, Absatz 5).

Hinzu kam, dass nicht wenige Regierungen in Europa seit den 1990er Jahren mit dem Ziel einer »Flexibilisierung der Arbeitsmärkte« nicht die Begrenzung, sondern die Förderung des Niedriglohnsektors und prekärer Beschäftigungsverhältnisse auf ihre Fahnen geschrieben haben. So ist es denn auch zu erklären, dass in der »Charta der Grundrechte in der Europäischen Union«, die im Dezember 2000 auf dem EU-Gipfel von Nizza verabschiedet wurde, das Thema »Lohn« gar nicht mehr vorkommt und die Aufnahme eines Rechts auf ein »angemessenes Arbeitsentgelt« von vornher-in am Widerstand zahlreicher nationaler Regierungen scheiterte.

Seit Ende der 1990er Jahre hat auch die Europäische Kommission ihre Versuche eingestellt, die Mindestlohnpolitik als eigenständiges europäisches Politikfeld zu entwickeln. In zahlreichen Publikationen hat sich die Europäische Kommission – darunter insbesondere die *Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen* – im Gegenteil die neolibérale Forderung nach »produktivitätsgerechten Löhnen« zu Eigen gemacht und tritt damit für eine höhere Lohnspreizung und eine Ausdehnung des Niedriglohnsektors ein. Auf der anderen Seite finden sich in verschiedenen sozialpolitischen Dokumenten der Europäischen Kommission, die im Wesentlichen von der *Generaldirektion Beschäftigung und Soziales* erarbeitet wurden, nach wie vor viele Ansatzpunkte, in denen die Notwendigkeit eines angemessenen Arbeits- bzw. Mindestentgeltes positiv hervorgehoben wird. Hierzu gehören u. a. die verschiedenen EU-Dokumente, die sich mit der Förderung der »Qualität der Arbeit« beschäftigen. So heißt es z. B. in

einer Mitteilung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2001, dass diejenigen »Arbeitsplätze eine intrinsische Qualität aufweisen, die Arbeitszufriedenheit vermitteln, mit den Qualifikationen und Fähigkeiten des Arbeitnehmers vereinbar sind und ein angemessenes Arbeitseinkommen bieten« (Europäische Kommission 2001, Herv. T. S.). Das Thema Mindestlöhne spielt für die Europäische Kommission vor allem als ein Instrument zur Verringerung der Einkommensunterschiede zwischen Frauen und Männern eine wichtige Rolle, da Frauen in den Niedriglohnbereichen deutlich überrepräsentiert sind. So hat die Europäische Kommission z. B. in ihren Beschäftigungsberichten für 2004 und 2005 Österreich die Einführung eines allgemeinen Netto-Mindestlohns von 1.000 Euro empfohlen, um auf diese Weise das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu reduzieren (Europäische Kommission 2005, 77).

Schließlich gelangt die *Generaldirektion Beschäftigung und Soziales* in ihrem aktuellen europäischen Beschäftigungsbericht sogar zu dem Ergebnis, dass entgegen den Annahmen der vorherrschenden neoklassischen Theorie und den hieraus abgeleiteten lohnpolitischen Empfehlungen der *Generaldirektion für Wirtschaft und Finanzen* kein robuster Zusammenhang zwischen der Lohnspreizung und dem Beschäftigungsniveau einer Volkswirtschaft besteht (European Commission 2005, 191). Insgesamt existiert auf europäischer Ebene gegenwärtig zwar keine eigenständige Mindestlohnpolitik, es lassen sich jedoch in verschiedenen sozialen Politikfeldern der Europäischen Kommission ein Reihe von inhaltlichen Ansatzpunkten und damit potentiellen politischen Bündnispartnern finden, die für eine Rekonstruktion einer europäischen Mindestlohnpolitik genutzt werden können.

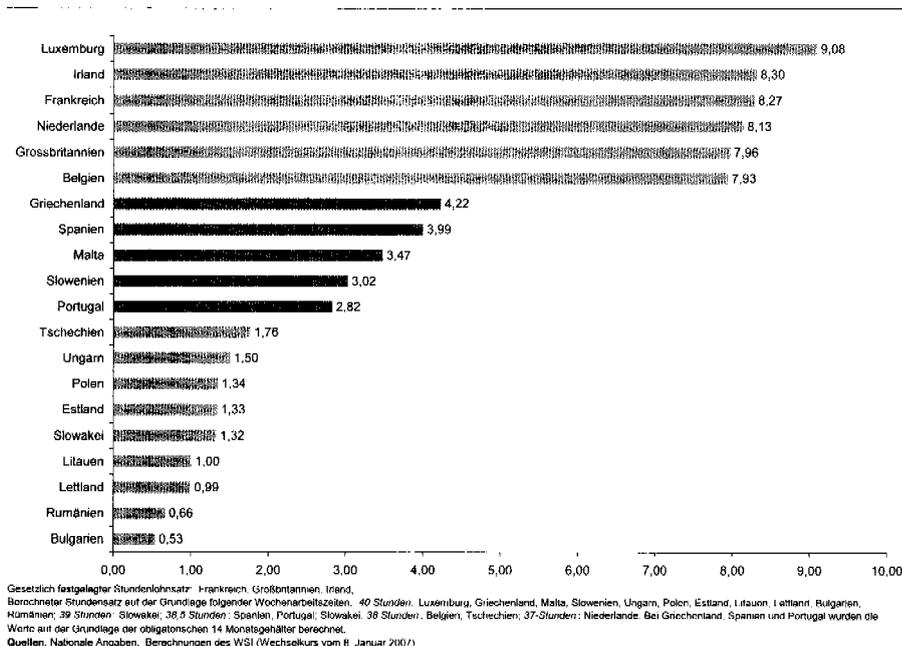
2. Mindestlöhne in Europa

Obwohl internationale und europäische Normen das Recht auf ein angemessenes Mindestentgelt festschreiben, erfolgt die Mindestlohnsicherung bislang ausschließlich auf nationaler Ebene. In Europa existieren hierbei sowohl Länder, die über einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn verfügen, als auch Länder, deren Mindestlohnsicherung ausschließlich durch Tarifverträge geregelt wird (Schulten u. a. 2006; IRES 2006). Innerhalb der EU haben 20 von 27 Mitgliedstaaten einen gesetzlichen Mindestlohn. Während einige EU-Staaten – wie z. B. Frankreich oder die Benelux-Staaten – bereits seit mehreren Jahrzehnten über praktische Erfahrungen mit gesetzlichen Mindestlöhnen verfügen, haben Irland und Großbritannien erst Ende der 1990er Jahre nationale gesetzliche Mindestlöhne eingeführt. In den meisten Ländern aus Mittel- und Osteuropa (MOE) wurden im Rahmen der Transformationsperiode Anfang der 1990er Jahre neue gesetzliche Mindestlohnregelungen geschaffen, die seither vor dem Hintergrund eher schwach entwickelter Tarifvertragssysteme für die gesamte Lohnentwicklung eine besonders wichtige Rolle spielen.

Bezogen auf die absolute Höhe des nationalen Mindestlohns lassen sich innerhalb der EU drei Ländergruppen identifizieren (*Abbildung 1*): Zur *ersten* Gruppe mit relativ hohen Mindestlöhnen zwischen 7,93 und 9,08 Euro pro Stunde gehören die Beneluxstaaten sowie Frankreich, Großbritannien und Irland. Eine *zweite* mittlere Gruppe mit Mindestlöhnen zwischen 2,82 und 4,22 Euro pro Stunde umfasst die südeuropäischen EU-Staaten Spanien, Portugal, Malta und Griechenland sowie Slowenien. Schließlich finden sich in der *dritten* Gruppe mit relativ niedrigen Mindestlöhnen zwischen 0,53 und 1,76 Euro pro Stunde ausschließlich MOE-Staaten. Die

unterschiedlichen Niveaus der nationalen Mindestlöhne spiegeln zu einem bedeutenden Anteil die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den einzelnen Ländern wider. Gemessen in Kaufkraftparitäten (KKP) reduziert sich das Verhältnis zwischen dem niedrigsten und dem höchsten gesetzlichen Mindestlohn in der EU von 1 : 17 (gemessen in Euro) auf etwa 1 : 6 (Regnard 2006, 3).

Abbildung 1: Gesetzliche Mindestlöhne in Europa pro Stunde in Euro (Stand: Jänner 2007)

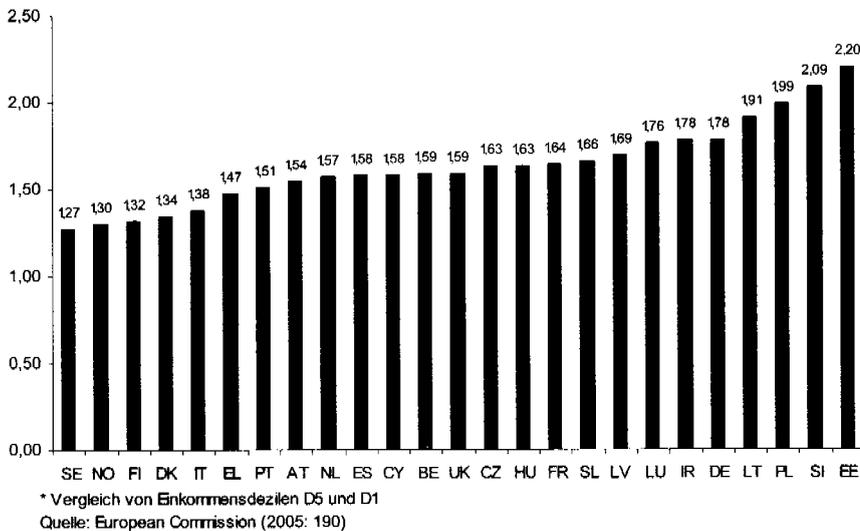


In sieben EU-Staaten – darunter die skandinavischen Länder Dänemark, Schweden und Finnland sowie Deutschland, Österreich, Italien und Zypern – existiert bislang kein nationaler gesetzlicher Mindestlohn, so dass die Mindestlohnsicherung hier im Wesentlichen durch Tarifverträge erfolgt. Die meisten Länder ohne gesetzlichen Mindestlohn verfügen über eine Reihe von institutionellen und rechtlichen Besonderheiten, die ihnen ein hohe Tarifbindung und damit eine weitgehend flächendeckende Mindestlohnsicherung ermöglicht. Allerdings hat auch in diesen Ländern das Problem von Armutslöhnen zugenommen, so dass über ergänzende Mindestlohnregelungen diskutiert wird. In Österreich hat sich z. B. die neue rot-schwarze Bundesregierung für einen allgemeinen Mindestlohn von 1.000 Euro pro Monat ausgesprochen, der über einen Generalkollektivvertrag eingeführt werden soll. Noch stärker zeigt sich das Problem eines wachsenden Niedriglohnsektors in Deutschland, wo das Tarifvertragssystem in den letzten Jahren zunehmend brüchig geworden ist. Nicht zufällig wird gerade in Deutschland derzeit besonders intensiv über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns debattiert (Sterkel u. a. 2006).

Inwieweit die nationalen Mindestlohnsysteme in der Lage sind, den Niedriglohnsektor zu begrenzen lässt sich an der allgemeine Lohnspreizung, d. h. dem relativen Verhältnis der verschiedenen Lohngruppen zueinander ablesen. Ein Vergleich der

mittleren Lohndezile (D5) mit den unteren Lohndezilen (D1) gibt Auskunft über den relativen Lohnabstand zwischen den untersten und den mittleren 10% der Lohnempfänger (*Abbildung 2*). Demnach verfügen die skandinavischen Länder mit starken Tarifstrukturen und einer langen Tradition solidarischer Lohnpolitik über die geringste Lohnspreizung und damit die egalitärsten Einkommensverhältnisse. Danach folgt eine mittlere Ländergruppe, in der sich sowohl Länder mit gesetzlichen als auch tarifvertraglichen Mindestlohnsystemen befinden. Die größte Lohnspreizung findet sich trotz der Existenz gesetzlicher Mindestlöhne in einigen osteuropäischen EU-Staaten.

Abbildung 2: Niedriglöhne in Europa – Verhältnis D5/ D1

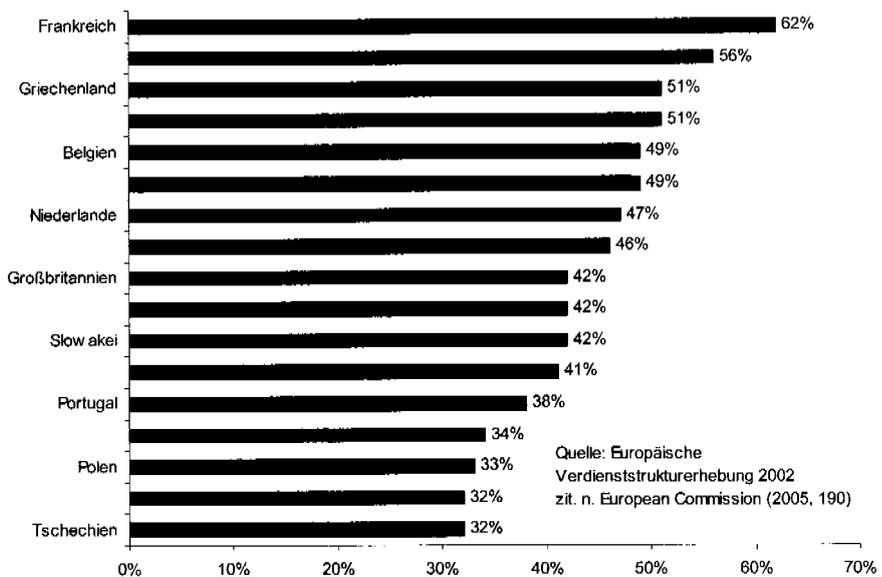


Insgesamt gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen dem System der Mindestlohnsicherung und dem Niveau der Lohnspreizung im unteren Lohnsegment. Bei den tarifvertraglichen Mindestlohnsystemen hängt die Mindestlohnsicherung entscheidend von der Tarifbindung und der jeweiligen gewerkschaftlichen Durchsetzungsmacht ab. Während die skandinavischen Länder mit hoher Tarifbindung und starken Gewerkschaften nach wie vor eine relativ niedrige Lohnspreizung sicherstellen können, verfügt z. B. Deutschland mit einer eher rückläufigen Tarifbindung mittlerweile in Westeuropa über die größten Lohnunterschiede im unteren Lohnsegment und wird nur noch von einigen wenigen osteuropäischen Ländern übertroffen.

Bei den gesetzlichen Mindestlöhnen hängt der Grad der Mindestlohnsicherung unmittelbar von ihrer Höhe ab. Gemessen an den nationalen Durchschnittslöhnen weisen die gesetzlichen Mindestlöhne in Europa ebenfalls erhebliche Unterschiede auf (*Abbildung 3*).¹ Demnach verfügte Frankreich im Jahr 2002 mit einem Mindestlohn in Höhe von 62% des Durchschnittslohns über den relativ gesehen höchsten Mindestlohn in Europa, gefolgt von Irland mit 56%. In weiteren vier Ländern (Griechenland, Ungarn, Belgien und Luxemburg) betrug der Mindestlohn etwa 50% des Durchschnittslohns. In fünf Ländern – darunter Großbritannien², Lettland, Slowakei, Litauen und Portugal – lag der Mindestlohn hingegen lediglich um die 40%-Marke,

während Polen, Spanien und Tschechien mit 33% bzw. 32% die relativ gesehen niedrigsten Mindestlöhne in Europa hatten. Legt man die international als Armutsgrenze anerkannte Schwelle von 50% des Durchschnittslohns zu Grunde, so muss konstatiert werden, dass in vielen europäischen Ländern der gesetzliche Mindestlohn nicht ausreicht, um Armutslöhne zu verhindern.

Abbildung 3: Gesetzlicher Mindestlohn
in Prozent des nationalen Durchschnittslohns (2002)



3. Neuere Ansätze für eine europäische Mindestlohnpolitik

Trotz bestehender gesetzlicher und/oder tarifvertraglicher Mindestlohnsysteme ist es in den letzten Jahren in vielen europäischen Ländern zu einer Ausdehnung des Niedriglohnsektors und einer Zunahme von »working poor« gekommen. Bereits im Jahr 2000 gehörten allein in den »alten« EU-Staaten (EU 15) mehr als 15% der Beschäftigten (d. h. mehr als 20 Millionen Arbeitnehmer) zu den Niedriglohnpfängern (definiert als Beschäftigte mit einem Lohn unterhalb von 2/3 des jeweiligen nationalen Medianlohns) (European Commission 2004, 168). Diese Entwicklung ist durch eine neoliberale Wirtschaftspolitik in der EU befördert worden, die primär auf die Liberalisierung von Märkten und die Deregulierung von Arbeits- und Sozialrechten setzt. Hinzu kommt, dass aufgrund des mit der EU-Osterweiterung deutlich angestiegenen nationalen Lohngefälles die bestehenden Lohnstrukturen insbesondere in grenznahen Regionen sowie in einigen besonders stark von Arbeitsmigration frequentierten Branchen (wie z. B. der Bauindustrie) unter Druck gesetzt werden. Schließlich dürfte die Europäisierung der Arbeitsmärkte durch die Verabschiedung der EU-Dienstleistungsrichtlinie weiter beschleunigt werden. Auch wenn die Durchsetzung des ursprünglich geplanten Herkunftslandprinzips aufgrund des massiven Widerstandes der europäischen Gewerkschaften und anderer sozialer Bewegungen

für die Bereiche des Arbeits- und Sozialrechts vorerst gescheitert ist, droht die weitere Liberalisierung und Kommerzialisierung des Dienstleistungssektors die bestehenden nationalen Mindestlohnsysteme zu unterminieren.

Vor dem Hintergrund eines wachsenden Niedriglohnssektors haben einige Ländern bereits mit einer Revision ihrer nationalen Mindestlohnpolitik begonnen. So hat z. B. in Spanien die sozialistische Regierung nach ihrer Regierungsübernahme im Jahr 2004 deutlich stärkere Mindestloohnerhöhungen eingeleitet, die perspektivisch den gegenwärtig extrem niedrigen gesetzlichen Mindestlohn wieder zu einem effektiven Instrument der Begrenzung von Niedriglöhnen machen sollen (Recio 2006). In einer Reihe von MOE-Ländern sind für die nächsten Jahre solange deutlichere Mindestloohnerhöhungen beschlossen worden, bis der gesetzliche Mindestlohn einen bestimmten Prozentsatz des Durchschnittslohns erreicht hat. Im Jahr 2005 wurde z. B. in Polen ein neues Mindestlohngesetz verabschiedet, nach dem der gesetzliche Mindestlohn solange jährlich um einen festgelegten Satz (Inflationsrate plus 2/3 des BIP-Wachstums) erhöht werden soll, bis er 50% des polnischen Durchschnittslohns beträgt (Czarzasty 2005). Schließlich wird in einer Reihe von Ländern auch von den Gewerkschaften derzeit die Forderung nach einer substantielleren Erhöhung des Mindestlohns erhoben. Die größte britische Gewerkschaft UNISON vertritt z. B. seit Jahren die Position, dass der britische Mindestlohn trotz der erfolgten Erhöhungen nach wie vor nicht ausreicht, um die Beschäftigten vor Armut zu schützen. Sie fordert deshalb eine weitere deutliche Erhöhung des Mindestlohns auf ein Niveau, das 50% des durchschnittlichen männlichen Median-Lohns entspricht (UNISON/YMCA 2004).

Jenseits der unterschiedlichen nationalen Initiativen ist vor dem Hintergrund der Debatte um die EU-Dienstleistungsrichtlinie in jüngster Zeit auch wieder vermehrt über die Notwendigkeit einer europäischen Mindestlohnpolitik diskutiert worden. Besonders intensiv wird diese Debatte vor allem in Frankreich geführt, nachdem u. a. die französische Parti Socialiste in ihrem Programm zu den Europaparlamentswahlen im Jahre 2004 die Einführung eines »europäischen Mindestlohns« gefordert hat (Parti Socialiste 2004, 3). Darüber hinaus ist in der französischen Debatte das Fehlen einer europäischen Mindestlohnsicherung in der EU-Charta der Grundrechte als ein wesentliches Argument gegen die Ratifizierung der geplanten EU-Verfassung verwendet worden (Husson 2005).

Die Vorstellungen darüber, was genau unter einem »europäischen Mindestlohn« zu verstehen sei, sind oftmals jedoch noch recht vage. Die von Teilen der französischen Linken vertretene Forderung nach einem europaweit einheitlichen Mindestlohnbetrag (etwa von 1.000 Euro oder mehr) scheint angesichts der gewaltigen ökonomischen Unterschiede zwischen den europäischen Staaten derzeit kaum realisierbar. Ein weiterer Vorschlag zielt zunächst auf die Bildung von bestimmten regionalen Clustern, in denen Staaten mit vergleichbaren ökonomischen Entwicklungsniveaus sich auf einen gemeinsamen regionalen Mindestlohn verständigen. Mittel- oder langfristig sollten die verschiedenen regionalen Mindestlöhne dann zu einem einheitlichen europäischen Mindestlohn konvergieren (DTR 2006, 83). Dieser Vorschlag scheint insofern realitätsnäher zu sein, als dass z. B. in einer Reihe westeuropäischer Staaten die gesetzlichen Mindestlohnniveaus so nah beieinander liegen, dass die Verständigung auf einen einheitlichen regionalen Mindestlohn durchaus ökonomisch begründbar wäre.

Die Mehrzahl der Vorschläge für einen europäischen Mindestlohnpolitik zielen allerdings nicht auf einen einheitlichen europäischen Mindestlohnbetrag, sondern vielmehr auf einen »proportionalen Mindestlohn« (DTR 2006, 84), der im Sinne einer gemeinsamen europäischen Norm Kriterien für ein nationales Mindestlohn-niveau definiert, die in einem bestimmten Verhältnis zur nationalen ökonomischen Leistungskraft stehen. So ist z. B. im Umfeld der französischen Parti Socialiste und der französischen Gewerkschaft CGT vorgeschlagen worden, einen gemeinsamen europäischen Mindestlohn auf der Basis von Kaufkraftparitäten festzuschreiben und diesen auf europäischer Ebene in einem sozialen Konvergenzprozess bis zum Jahre 2010 umzusetzen (Filoche 2004; Metz 2006, 93). Andere Vorschläge zielen darauf, den europäischen Mindestlohn als einen bestimmten Prozentsatz am nationalen Durchschnitts- oder Medianlohn oder am BIP pro Kopf festzuschreiben (Garabiol-Furet 2005, 2006).

In die zuletzt genannte Richtung gehen auch die im Frühjahr 2005 von Wissenschaftlern des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung in Deutschland, des Denknetzes in der Schweiz und des Instituts de Recherches Economiques et Sociales (IRES) in Frankreich gemeinsam entwickelten »Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik«, in denen eine europäische Koordinierung nationaler Mindestlohnpolitiken vorgeschlagen wird (Schulten et al. 2005). Dabei wird explizit auf Überlegungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zurückgegriffen, die sich bereits Anfang der 1990er Jahre in der Debatte um die Umsetzung der EU-Sozialcharta von 1989 für eine koordinierte europäische Mindestlohnpolitik ausgesprochen haben (s.o.).

Im Kern schlägt die deutsch-französisch-schweizerische Wissenschaftlergruppe vor, dass sich alle Länder in Europa verpflichten sollen, die Mindestlöhne schrittweise auf ein Niveau anzuheben, das mindestens 50% – und perspektivisch 60% – des nationalen Durchschnittseinkommens entspricht. Zur Umsetzung einer europäischen Mindestlohnpolitik bietet sich hierbei – ähnlich wie in anderen europäischen Politikfeldern – ein Rückgriff auf die so genannte »Methode der offenen Koordinierung« an, wonach auf europäischer Ebene bestimmte konkrete Ziele und Umsetzungszeiträume festgelegt werden, die dann im nationalen Rahmen mit den dort üblichen Institutionen und Verfahren umgesetzt werden. Je nach nationaler Tradition können hierbei gesetzliche Mindestlöhne, nationale Mindestlohnverträge, allgemeinverbindlich erklärte Tarifvereinbarungen oder Kombinationen von diesen Regelungsverfahren zur Anwendung kommen. Die europäische Ebene hat wiederum die Aufgabe, die Umsetzung auf nationaler Ebene zu überwachen und durch ein umfassendes Monitoring nationaler Mindestlohnpolitiken zur Verbreitung »guter nationaler Praktiken« beizutragen. Außerdem sollte auf europäischer Ebene eine transparente und vergleichbare Datenbasis über die Entwicklung des Niedriglohns-sektors bereitgestellt werden.

Die Vorschläge für eine europäische Mindestlohnpolitik zielen primär auf die Politik der nationalen Regierungen und Institutionen der Europäischen Union. Darüber hinaus besteht in der Zusammenarbeit der europäischen Gewerkschaften jedoch noch ein zweiter strategischer Ansatzpunkt für die Entwicklung einer europäischen Mindestlohnpolitik. Vor einigen Jahren haben die europäischen Gewerkschaften damit begonnen, auf unterschiedlichen Ebenen ihre Tarifpolitik stärker miteinander zu koordinieren (Schulten 2004). Die Koordinierung tarifvertraglicher Mindestlohn-

politik hat hierbei bislang kaum eine Rolle gespielt. Im Februar 2006 hat nun der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD) als erste europäische Gewerkschaftsorganisation den Beschluss gefasst, eine europaweite Kampagne gegen Niedriglöhne zu starten und die tarifvertraglichen Mindestlohnpolitiken miteinander zu koordinieren (EGÖD 2006).

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat schon im Jahr 1990 die Forderung erhoben, dass »jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer einen entweder gesetzlichen oder tarifvertraglich garantierten Mindestlohn erhalten« und dass »dieses Prinzip in der EU-Gesetzgebung festgehalten werden (muss)« (EGB 1990, 173). Seither hat das Thema Mindestlöhne für den EGB jedoch kaum eine Rolle gespielt. Angesichts der rasanten Zunahme von Niedrig- und Armutslöhnen in Europa ist es heute umso wichtiger, dass Mindestlöhne zu einem Anliegen der gesamten europäischen Gewerkschaftsbewegung werden und der EGB eine gemeinsame kohärente Strategie für eine europäische Mindestlohnpolitik entwickelt, die dem Ziel der EU-Sozialcharta verpflichtet ist, jedem Beschäftigten ein »gerechtes« und »angemessenes« Arbeitsentgelt zu garantieren. Für die im Kampf gegen die EU-Dienstleistungsrichtlinie neu entstandenen politischen Allianzen aus Repräsentanten politischer Parteien, Gewerkschaften und anderen sozialen Bewegungen könnte die Durchsetzung einer europäischen Mindestlohnpolitik ein konkretes politisches Projekt sein, dass über die Ablehnung der neoliberalen Restrukturierung hinaus die praktische Gestaltung eines sozialen Europas auf die Tagesordnung setzt.

Literatur

- Collona, C. (2006) L'Europe qu'il nous faut; in: *Le Monde*, 7. November 2006.
- Czarzasty, J. (2005) Poland: New Rules for adjusting National Minimum Wage; in: EIROOnline [www.eiro.eurofound.eu.int/2005/07/feature/pl0507104f.html].
- Delors, Jacques (2006) Speech at the Forum on the European Dimension organised by the Party of European Socialists (PES), Brussels, 28 June 2006; in: PES (ed.) *Social Europe ... Second contributions to the debate*, Brussels: PES, 8-18.
- Deutsche EU-Präsidentschaft (2007) Informelles Treffen der Ministerinnen und Minister für Beschäftigung und Soziales vom 18. bis 20. Januar 2007 in Berlin, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*.
- DTR (Directeur des Relations du Travail) (2006) *Rapport sur le Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance (SMIC)*, unveröffentlichtes Manuskript.
- EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) (1990) Orientierungspapier für die Tarifverhandlungen, angenommen vom EGB-Exekutivausschuss am 19./20. April 1990, dokumentiert in: EGB (Hrsg.) VII. Ordentlicher Kongress, Anhang zum Tätigkeitsbericht 88/97, Brüssel 1991, 172-174
- EGÖD (Europäischer Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst) (2006) Strategien gegen Niedriglöhne, EGÖG Grundsatzdokument. [www.epsu.org/IMG/pdf/DF_LOW_pay_conclusions_integrated.pdf]
- Europäische Kommission (1993) Stellungnahme der Kommission zu einem angemessenen Arbeitsentgelt; 1. September 1993, KOM(93)388 endg., Brüssel
- Europäische Kommission (1997) Angemessenes Arbeitsentgelt – Ein Fortschrittsbericht, 08.01.1997, KOM(96)698 endg., Brüssel.
- Europäische Kommission (2001) Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik: ein Konzept für Investitionen in Qualität, Mitteilung der Kommission, 20.6.2001, KOM(2001)313 endg., Brüssel
- Europäische Kommission (2005) Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004/2005. Addendum I (Länder Dossiers). [http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/report_2004/annexi_20045_i_en.pdf].

- Europäisches Parlament (1993) Bericht des Ausschusses für soziale Angelegenheiten, Beschäftigung und Arbeitsumwelt über den Entwurf einer Stellungnahme der Kommission zu einem angemessenen Arbeitsentgelt (SEK) (91)211 Iendg) vom 18. Februar 1993, Europäisches Parlament Sitzungsdokumente DOC-DE/RR\2222423, PE 202.744/endg.
- European Commission (2004) Employment in Europe 2004. Luxembourg: European Communities.
- European Commission (2005) Employment in Europe 2005, Luxembourg: European Communities.
- Filoché, G. (2004) L'Europe et le Smic Unique Européen, in: *Democratie & Socialisme* (4 Juni 2004) [www.democratie-socialisme.org/article.php3?id_article=415].
- Garabiol-Furet, M.-D. (2005) Le Salaire Minimum Européen: Harmoniser sans Uniformiser; in: *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, No. 493 (Decembre 2005), 665-670.
- Garabiol-Furet, M.-D. (2006) Le Salaire Minimum Européen: Un Projet réalisable?; in: *Fondation Robert Schuman (Hrsg.) Question d'Europe* Nr. 43 (30. Oktober 2006).
- Husson, M. (2005) Pour des Salaires Minimaux en Europe; in: *Politis* No. 850, 5 Mai 2005
- IRES (2006) Les salaires minima, enjeu international, *Chronique Internationale de l'IRES* No. 103 (Novembre 2006).
- Juncker, J.-C. (2006) Weltmacht oder Wertemacht Europa? Anspruch und Wirklichkeit. Rede auf dem Katholikentag 2006, Saarbrücken, 27. 5. 2006.
- Metz, R. (2006) Le SMIC, une Conquête, une Combat, Montreuil
- Parti Socialiste (2004) Une Ambition Socialiste pour l'Europe. Texte adopté par le Conseil National du Parti Socialiste du 17 Avril 2004 pour les Elections Européennes.
- Recio, A. (2006) Der gesetzliche Mindestlohn in Spanien; in: Schulten, T./ Bispinck, R./ Schäfer, C. (Hrsg.) *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg, 127-147
- Regnard, P. (2006) Mindestlöhne 2006; in: *Statistik kurz gefasst, Reihe: Bevölkerung und soziale Bedingungen* Nr. 9, Eurostat.
- Schäfer, C. (1991) Europa sucht einen »gerechten« Lohn, in: *WSI-Mitteilungen* Vol. 44 (12), 711-724.
- Schulten, T. (2004) *Solidarische Lohnpolitik in Europa*, Hamburg.
- Schulten, T./ Bispinck, R./ Schäfer, C. (2006) *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg
- Schulten, T. et al. (2005) *Thesen für eine europäische Mindestlohnpolitik*; in: Schulten, T./ Bispinck, R./ Schäfer, C. (Hrsg.) *Mindestlöhne in Europa*, Hamburg 2006, 301-306
- Sterkel, G./ Schulten, T./ Wiedemuth, J. (Hrsg.) (2006) *Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien*, Hamburg
- UNISON/YMCA (2004) *The Big Bite! Why it's time for the minimum wage to really work*, Submission to the Low Pay Commission, November 2004 [www.unison.org.uk/acrobat/B1657.pdf].

Anmerkungen

- Die folgenden Daten beruhen auf einem Vergleich der gesetzlichen Mindestlöhne mit den nationalen Durchschnittslöhnen, die durch die europäische Verdienststrukturerhebung 2002 erfasst wurden (European Commission 2005). Sie unterscheiden sich in Teilen deutlich von den ansonsten von Eurostat ausgewiesenen Daten zum Anteil der Mindestlöhne and den Durchschnittslöhnen in der Industrie und den Dienstleistungen, die auf nationalen Angaben beruhen (Regnard 2006). Die europäische Verdienststrukturerhebung hat den Vorteil, dass sie auf einer einheitlichen und damit vergleichbaren Erhebungsbasis beruht sowie insgesamt ein vollständigeres Datensample bietet.
- Angesichts der überdurchschnittlich hohen Erhöhungen des gesetzlichen Mindestlohns in den letzten Jahren, dürfte der Wert für Großbritannien mittlerweile allerdings deutlich höher sein.