

Europa 2020 – Erwerbsarmut. Herausforderungen für Arbeitnehmerorganisationen





Mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Union

Impressum

Herausgeber: Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen, Königswinter
www.eza.org

Autoren: Stan De Spiegelaere & Miet Lamberts, HIVA (Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving), Katholieke Universiteit Leuven, Belgien

Projektleitung: Miet Lamberts

Layout: HellaDesign, Emmendingen

Illustrationen: © Klaus Puth, Mühlheim/Main, www.klausputh.de

Druck: Druckerei Eberwein, Wachtberg-Villip

Stand: März 2013

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	4
Einleitung	5
Zusammenfassung	6
TEIL 1 ERWERBSARMUT IN EUROPA: EIN ZUNEHMENDES PHÄNOMEN	9
1 Zahlen und Fakten	9
1.1 Armut und Erwerbsarmut: Begriffsbestimmungen	9
1.2 Erwerbsarmut in Europa: Zahlen	11
2 Ursachen der Erwerbsarmut	14
2.1 Ursachen der Erwerbsarmut	14
2.1.1 Ursachen auf Arbeitsplatzebene: Niedriglohnarbeit und Arbeitsintensität	14
2.1.2 Ursachen auf Haushaltsebene: Zusammensetzung des Haushalts und Arbeitsintensität auf Haushaltsebene	18
2.2 Erwerbsarmut nach einzelnen Merkmalen	22
2.3 Ökonometrische Analyse der Determinanten der Erwerbsarmut	24
TEIL 2 WIE KANN MAN ERWERBSARMUT BEKÄMPFEN?	26
3 Politiken zur Bekämpfung der Erwerbsarmut: Allgemeines	26
3.1 Beschäftigungsschaffung oder Arbeit, die sich lohnt?	26
3.2 Politik – Inhalt oder Verfahren?	26
3.3 Inhaltliche Politiken im Kontext der Aktivierung	28
3.4 Verringerung der Erwerbsarmut über das Einkommen und gute Arbeit	28

4	Sicherung eines angemessenen Entgelts für Arbeitnehmer	29
4.1	Gesetzliche Mindestlöhne	29
4.1.1	Bekämpfung der Erwerbsarmut durch Mindestlöhne?	30
4.1.2	Mindestlohn – welcher Mindestlohn?	32
4.1.3	Was können Arbeitnehmerorganisationen tun?	36
4.2	Förderung freiwilliger Lohnerhöhungen	44
4.2.1	Förderung eines existenzsichernden Lohns	44
4.2.2	Lohnerhöhungen über das öffentliche Auftragswesen	45
5	Arbeitsintensität durch angemessene Arbeit	48
5.1	Verringerung der atypischen Beschäftigung	48
5.1.1	Regulierung	49
5.1.2	Beschränkung	49
5.2	Die Qualität der atypischen Beschäftigung erhöhen	51
5.2.1	Gewerkschaftliche Organisation atypischer Arbeitnehmer	51
5.2.2	Die Ausdehnung von Tarifverträgen	54
5.2.3	Einsatz für Gleichbehandlung	55
5.3	Zugang zu guter Arbeit über die Bereitstellung von Diensten fördern	56
	Bibliographie	57
	Abbildungsverzeichnis	
	Abb. 1: Anteil der erwerbstätigen Armen in Teilzeit- und Vollzeitarbeit in Europa	33
	Abb. 2: Anteil der erwerbstätigen Armen mit befristeten und unbefristeten Verträgen in Europa	34
	Abb. 3: Nationale Mindestlöhne in Europa im April 2012 (pro Stunde, in Kaufkraftstandards – KKS)]	35
	Abb. 4: Anstieg der Realmindestlöhne 2011 (in Prozent)	43

Einleitung

Mit der Europa-2020-Strategie möchte die Europäische Union eine „intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft für Europa [erreichen]. Diese drei Prioritäten, die sich gegenseitig verstärken, dürften der EU und den Mitgliedstaaten helfen, ein hohes Maß an Beschäftigung, Produktivität und sozialem Zusammenhalt zu erreichen. Dieser Wunsch findet seinen konkreten Ausdruck in den ehrgeizigen Zielen, die die Union in den fünf Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie bis 2020 verwirklicht sehen will. Jeder Mitgliedstaat hat für jeden dieser Bereiche seine eigenen nationalen Ziele festgelegt. Ferner wird diese Strategie durch konkrete Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten untermauert.“

Die Europa-2020-Strategie und die Frage, wie Arbeitnehmerorganisationen ihre Umsetzung beeinflussen können, sind der Schwerpunkt im Arbeitsprogramm 2010-2013 des Europäischen Zentrums für Arbeitnehmerfragen (EZA) und des Forschungsinstituts für Arbeit und Gesellschaft (HIVA). Alljährlich wird im Rahmen des Vierjahresprogramms ein Arbeitsprogramm für das laufende Jahr festgelegt. Das *Arbeitsprogramm 2012* befasst sich vorwiegend mit dem fünften Kernziel der Europa-2020-Strategie: Abwendung des Risikos der Armut und der Ausgrenzung für 20 Millionen Menschen in der EU. Der Schwerpunkt dieses Beitrags ist der *Kampf gegen die Erwerbsarmut und Wege zur Verringerung des Risikos der Erwerbsarmut*.

Zusammenfassung

Die Zunahme der Erwerbsarmut gibt den politischen Entscheidungsträgern und Arbeitnehmerorganisationen Grund zur Sorge. Erwerbsarmut muss bekämpft und verhindert werden. Untersuchungen zu den Ursachen der Erwerbsarmut in Europa zeigen, dass die Bekämpfung der Niedriglöhne und der geringen Arbeitsintensität auf Haushaltsebene die effektivste Gegenmaßnahme ist.

In diesem Kampf spielen Arbeitnehmerorganisationen eine wichtige Rolle. Eine Übersicht effektiver Praktiken von Arbeitnehmerorganisationen, die in Initiativen umgesetzt werden, zeigt, dass es unterschiedlichste strategische Optionen gibt.

Niedriglöhne können mithilfe von Tarifverhandlungsstrategien bekämpft werden, indem man Mindestlöhne politisch beschließt oder Unternehmen durch Überzeugung, Druck oder entsprechende Bestimmungen in Ausschreibungen dazu bringt, ihre Beschäftigten angemessen zu entlohnen.

Gegen die geringe Arbeitsintensität kann man vorgehen, indem man atypische Beschäftigung bekämpft, sich weiteren Deregulierungsinitiativen widersetzt oder Arbeitgeber überzeugt, keine atypische Beschäftigung zu nutzen. Außerdem können Strategien zur Aufwertung der atypischen Beschäftigung verfolgt werden, sodass die Arbeitsbedingungen sich verbessern und ein gewisses Maß an Arbeitsplatzsicherheit und angemessene Bezahlung gewährleistet sind. Nicht zuletzt können Arbeitnehmerorganisationen auch Strategien entwickeln, die trotz Erwerbsarbeit Arme in die Lage versetzen, bessere Arbeitsplätze zu suchen und anzunehmen.

Arbeitnehmerorganisationen verfügen über ein ganzes Arsenal zur Bekämpfung der Erwerbsarmut. Die Einführung (oder Erhöhung) eines Mindestlohns wirkt sich direkt auf die Einkommenshöhe einer großen Gruppe von Arbeitnehmern aus. Aber da Erwerbsarmut nicht nur von Niedriglöhnen kommt, können sich gezielte Strategien zum Einkommen und Entgelt bestimmter Untergruppen der Bevölkerung (die häufig zu den erwerbstätigen Armen

gehören) als effektiver erweisen. Kampagnen für einen existenzsichernden Lohn und die Einführung von Sozialklauseln in öffentlichen Ausschreibungen sind zielgerichtet, aber die Wirkung beschränkt sich vor allem auf den öffentlichen Dienst oder private Firmen, die sich an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen. Der große Teil der erwerbstätigen Armen, die in einem weniger offensichtlichen Kontext arbeiten, werden von solchen Strategien nicht berührt. So beschränkt sich auch die Wirkung der Kampagne „Gleiches Entgelt für gleiche Arbeit“ auf Branchen, in denen die Gewerkschaften die Tarifverhandlungen beeinflussen können. Kampagnen wie „Justice for Janitors“ (Gerechtigkeit für Reinigungskräfte) und „Schoon Genoeg“ (eine weitere Kampagne für Reinigungskräfte) zielen darauf ab, eine schwache Arbeitnehmergruppe zu mobilisieren: Reinigungskräfte. Für die Arbeitnehmerorganisationen sind diese Kampagnen jedoch arbeitsintensiv und ihre Wirkung beschränkt sich auf die Branchen, die „sichtbar“ und nicht dem harten internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind.

Damit die Forderungen der Arbeitnehmerorganisationen Unterstützung finden und die Bevölkerung dafür mobilisiert werden kann, muss eine überzeugende, schlüssige Argumentation aufgebaut werden. Bei der Analyse der genannten Kampagnen stellt man fest, dass die Erarbeitung und Vermittlung einer triftigen wirtschaftlichen Argumentation wesentlich ist. Der Erfolg und die Unterstützung der Initiativen hängen stark von der Glaubwürdigkeit dieses Arguments ab; gute Bezahlung und Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten mindern nicht die Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens, des Sektors oder Lands. Andere Kampagnen stellen bei ihrer Forderung nach gerechten Löhnen soziale oder ethische Argumente in den Vordergrund und wollen so die Unterstützung der Öffentlichkeit gewinnen; die Kampagne für existenzsichernde Löhne setzt zum Beispiel sehr auf die ethische Dimension und zitiert Forschungsberichte und Studien, um die Forderung zu begründen, dass ein angemessener Lohn eine Vorbedingung für ein Leben in Würde ist.

Die Erarbeitung einer wirtschaftlichen Argumentation ist im Kampf gegen die Erwerbsarmut für Arbeitnehmerorganisationen wesentlich. In Ermangelung einer schlüssigen wirtschaftlichen Argumentation (oder in Kombination damit) können ethische Argumente effektiv sein. Die Wirkung hängt jedoch davon ab, inwiefern Arbeitnehmerorganisationen die Öffentlichkeit mobilisieren können. Hier sind lokale Partnerschaften mit Wissenschaftlern, Arbeitgebern, religiösen und anderen Nichtregierungsorganisationen (NGO) gefragt.

Lokale Partnerschaften sind darüber hinaus auch für die Organisation und Mobilisierung von atypisch Beschäftigten wichtig, um ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern. Hier bieten Partnerschaften einen wichtigen Zugang und Kommunikationskanäle zu diesen Bevölkerungsgruppen, die oft außerhalb der Reichweite von Gewerkschaften sind.

Die Arbeitnehmerorganisationen haben augenscheinlich eine ganze Fülle von Optionen zur Bekämpfung der Erwerbsarmut. Erfahrungen zeigen auch, dass solche Kampagnen äußerst überzeugend sein können. Die Initiativen von Arbeitnehmerorganisationen können großen Einfluss auf die Agenda von Politikern und Arbeitgebern nehmen und diese effektiv gestalten. Es ist ihre Entscheidung, ob sie diese Herausforderung annehmen oder nicht.

TEIL 1

ERWERBSARMUT IN EUROPA: EIN ZUNEHMENDES PHÄNOMEN

1 Zahlen und Fakten

Dieses Kapitel beschreibt zunächst das Phänomen der Erwerbsarmut und definiert dann den Unterschied zwischen Erwerbsarmut („*working poor*“) und Geringverdienern. Im Anschluss wird ein Überblick über die Entwicklung der Erwerbsarmut seit 2005 gegeben und analysiert.¹

1.1 Armut und Erwerbsarmut: Begriffsbestimmungen

Als erwerbstätige Arme kann man „*alle Arbeitnehmer, die von Armut betroffen sind*“ definieren, d.h. Menschen, die zwar einer Erwerbstätigkeit nachgehen, aber dennoch in Armut leben.

Wer kann als *arm* definiert werden? Der häufigste Indikator für die Ermittlung, wer in Armut lebt, ist „jeder, dessen verfügbares *Einkommen* weniger als 60% des mittleren Äquivalenzeinkommens (des jeweiligen Lands) beträgt“.

Damit gehört jeder, der erwerbstätig ist und trotzdem ein Einkommen unterhalb dieser Schwelle hat, zu den „*working poor*“. Die Europäische Kommission nutzt diesen Indikator, um die Erwerbsarmut zu beobachten.

Was ist das *Äquivalenzeinkommen*? Das Äquivalenzeinkommen ist das nach Familiengröße und -zusammensetzung bereinigte Familieneinkommen und

¹ Ein von EZA in Auftrag gegebener Forschungsauftrag zum Thema der „*working poor*“ und der Erwerbsarmut (Wets, 2010) liefert bereits einen umfangreichen Literaturüberblick zum Konzept und Fakten und Zahlen zu den „*working poor*“ und der Erwerbsarmut. Dieses Kapitel aktualisiert diese Zahlen und Fakten und enthält neuere Einblicke.

wird definiert als das Haushaltseinkommen, geteilt durch die Äquivalenzgröße. Diese Variable berücksichtigt die Größe und Zusammensetzung des Haushalts (Erwachsene, jüngere und ältere Kinder). Die Standardberechnungen der OECD geben zum Beispiel dem ersten Erwachsenen eine Gewichtung von 1, anderen Familienmitgliedern ab 14 Jahren eine Gewichtung von 0,5 und Kindern bis 13 Jahren von 0,3. Das bedeutet, dass der Armutsstatus eines Menschen vom verfügbaren Gesamteinkommen (einschließlich lohnfremder Einnahmen) des gesamten Haushalts und von dessen Zusammensetzung abhängt. Der Armutsstatus basiert auf dem bereinigten Familieneinkommen, wird aber dem Einzelnen zugerechnet. Daraus folgt, dass ein Mann und eine Frau, die in einem gemeinsamen Haushalt leben, das gleiche angenommene Äquivalenzeinkommen haben, ungeachtet ihres jeweiligen Verdiensts.

Das heißt auch, dass es *keine stringente Beziehung zwischen „Erwerbsarmut“ und „Geringverdienern“* gibt. Arbeitnehmer mit einem geringen Lohn sind nicht zwangsläufig arm, da andere Mitglieder des Haushalts zu dessen Einkommen beitragen können. Andererseits können auch Arbeitnehmer, die für ihre Erwerbstätigkeit angemessen entlohnt werden, arm sein (aufgrund der Größe und Zusammensetzung des Haushalts).

Erwerbsarmut betrifft daher eine Bevölkerungsgruppe, die schwer zu fassen ist, da das Konzept zwei Analyseebenen miteinander verbindet: den Erwerbsstatus des Einzelnen (individuelle Ebene) und den Einkommensstatus des Haushalts, in dem er lebt und der unterhalb der Armutsgrenze liegt (kollektive Ebene) (Europäische Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen [Eurofound], 2010).

1.2 Erwerbsarmut in Europa: Zahlen²

Die nachfolgenden Zahlen basieren auf der Statistik der Europäischen Union über Einkommen und Lebensbedingungen (EU-SILC), die Eurostat erhebt. In der EU-SILC-Erhebung werden Informationen zu sozialer Ausgrenzung und den Lebensbedingungen auf Ebene des Haushalts gesammelt, während bei Menschen ab dem 16. Lebensjahr nach der Beschäftigung, der Ausbildung und der Gesundheit gefragt wird. Der Kern des Instruments, d.h. sehr detaillierte Daten über das Einkommen mit einzelnen Komponenten, wird vorwiegend auf individueller Basis erhoben, aber auch in dem Teil der EU-SILC, der sich mit dem Haushalt beschäftigt, werden einige Informationen abgefragt. Bei der EU-SILC werden Menschen anhand des von ihnen angegebenen wirtschaftlichen Status als beschäftigt eingestuft. Als „beschäftigt“ gilt jemand, der über die Hälfte des Jahres erwerbstätig ist.

In der EU war das durchschnittliche Risiko finanzieller Armut für Erwachsene im erwerbsfähigen Alter in der Gesamtbevölkerung 2009 doppelt so hoch (16,1%) wie bei denjenigen, die Arbeit hatten (8,4%).³ Das Risiko stieg bei den Inaktiven auf 26% und bei den Erwerbslosen sogar auf 43% (Europäische Kommission, 2011). Eurostat lebten 2011 (anhand von Schätzungen für das Jahr) 8,7% der Erwerbstätigen unterhalb der Armutsgrenze (Europäische Kommission, 2012). *Einen Arbeitsplatz zu haben ist also auch weiterhin ein guter Puffer gegen Armut. Dennoch können 8,7% der Erwerbstätigen als arm bezeichnet werden.*

Das bedeutet andererseits auch, dass die erwerbstätigen Armen einen großen Teil der Menschen ausmachen, die in Armut leben: 2011 machten die „working poor“ ein Drittel der Erwachsenen (im erwerbsfähigen Alter) aus, die unterhalb der Armutsgrenze lebten (Europäische Kommission, 2012). Der Anteil der Erwerbstätigen, die in Armut leben, ist auf europäischer

² Quelle: Employment and social developments in Europe 2011, Eurofound 2010, Working poor in Europe.

³ Arbeitnehmer mit unbefristeten Verträgen haben sogar ein noch geringeres Armutsrisiko als der durchschnittliche Beschäftigte (5,1% gegenüber 8,1%).

Ebene zwischen 2005-2009 relativ stabil geblieben (siehe Tabelle 1.1).⁴ Sieht man sich die Lage und Entwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten etwas genauer an, scheint es jedoch beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern zu geben (siehe Tabelle 1.1).

Die Mitgliedstaaten mit der geringsten Erwerbsarmutsquote (unter 5%) waren die Tschechische Republik (3,1%), Finnland (3,7%), die Slowakei (4,8%) und Belgien (4,6%). Zu den Ländern mit sehr hoher Erwerbsarmut gehören die südeuropäischen Mitgliedstaaten wie Griechenland (13,8%), Spanien (11,4%), Italien (10,2%), Portugal (10,3%) sowie Lettland (11,1%) und Polen (11%) und Rumänien (17,9%). In diesen Ländern liegt die Erwerbsarmutsquote bei über 10% der Erwerbsbevölkerung (mit einer extrem hohen Zahl von 17,9% der Erwerbstätigen in Rumänien, die in Armut leben). Schaut man sich die Entwicklung in einzelnen Ländern an, legen die Zahlen für manche Länder eine Zunahme der Erwerbsarmut nahe (zwischen 2005 und 2009 stieg die Erwerbsarmutsquote hier um mindestens 1 Prozentpunkt): Dies gilt für Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Italien, Lettland, Schweden und Spanien. In anderen Ländern hingegen sank zwischen 2005 und 2009 die Erwerbsarmutsquote um mindestens 1 Prozentpunkt: Dies gilt für Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Ungarn und das Vereinigte Königreich.

⁴ Es ist noch nicht möglich, die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise (seit 2008) zu untersuchen, aber die Erwerbsarmut scheint in den Jahren vor der Krise stabil gewesen zu sein (Europäische Kommission, 2012).

Tabelle 1 Entwicklung der Erwerbsarmutsquote 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
EU	8,2	8,2	8,5	8,6	8,4
Belgien	3,9	4,2	4,4	4,8	4,6
Bulgarien		5,4	5,8	7,5	7,4
Dänemark	4,9	4,5	4,2	5,1	5,9
Deutschland	4,8	5,5	7,5	7,1	6,8
Estland	7,5	7,5	7,8	7,3	8,1
Finnland	3,7	4,5	5,0	5,1	3,7
Frankreich	6,1	6,1	6,5	6,8	6,7
Griechenland	12,9	13,9	14,3	14,3	13,8
Irland	6,1	6,2	5,6	6,5	5,4
Italien	8,8	9,6	9,8	8,9	10,2
Lettland	9,0	11,2	9,7	11,0	11,1
Litauen	10,0	9,9	8,0	9,4	10,4
Luxemburg	9,8	10,3	9,3	9,4	10,0
Malta	4,8	4,4	4,5	5,0	5,7
Niederlande	5,8	4,4	4,6	4,8	5,0
Österreich	6,7	6,4	6,1	6,4	5,9
Polen	13,9	12,8	11,7	11,5	11,0
Portugal	11,9	11,3	9,7	11,8	10,3
Rumänien			18,5	17,7	17,9
Schweden	5,5	7,4	6,5	6,8	6,9
Slowakei	4,6	4,8	4,7	5,1	4,8
Slowenien	8,9	6,3	4,9	5,8	5,2
Spanien	10,4	9,9	10,7	10,7	11,4
Tschechische Republik	3,5	3,5	3,3	3,6	3,1
Ungarn	8,8	6,8	5,8	5,8	6,2
Vereinigtes Königreich	8,3	7,8	8,0	8,5	6,7
Zypern	6,5	7,2	6,3	6,4	7,0

Quelle: Eurostat, EU-SILC (Europäische Kommission, 2012)

Jüngste Schätzungen für 2011 (Eurostat, Europäische Kommission 2012) zeigen, dass die Erwerbsarmut in der EU (8,7%) den höchsten Stand seit 2005 erreicht hat. Es ist wahrscheinlich, dass die Erwerbsarmutsquote aufgrund der zunehmenden Teilzeit- und Leiharbeit unter der gesamten Erwerbsbevölkerung steigen wird (siehe auch Europäische Kommission 2012).

2 Ursachen der Erwerbsarmut⁵

Wie bereits erklärt, bedeutet ein Arbeitsplatz mit niedrigem Einkommen nicht zwangsläufig, dass der jeweilige Arbeitnehmer in Armut lebt. Ein wichtiger Faktor ist die Zusammensetzung des Haushalts. Dieses Kapitel beleuchtet die verschiedenen Faktoren, die zu Erwerbsarmut führen.

Crettaz (2011) ermittelte drei sich gegenseitig beeinflussende Hauptfaktoren, die zu Erwerbsarmut führen: geringe Arbeitsintensität, die Zusammensetzung der Familie und niedrige Löhne.

Ausgehend von Länderberichten zur Erwerbsarmut und zur Segmentierung des Arbeitsmarkts verschiedener nationaler Experten kommt der Bericht „In-work poverty and labour market segmentation in the EU: Key lessons“ (Frazer et al., 2010) zu dem Schluss, „dass die Ursachen für Erwerbsarmut, die in den Berichten der Experten genannt werden, das Zusammenspiel eines äußerst komplexen Gefüges von Faktoren offenbaren. Die Hauptfaktoren können in vier Kategorien eingeordnet werden: die Struktur der Wirtschaft/ des Arbeitsmarkts; die Zusammensetzung der Familie/des Haushalts und geringe Arbeitsintensität; individuelle/persönliche Eigenschaften und institutionelle Faktoren (z.B. Mindestlohn, Steuern & sozialer Schutz).“

2.1 Ursachen der Erwerbsarmut

2.1.1 Ursachen auf Arbeitsplatzebene: Niedriglohnarbeit und Arbeitsintensität

Wie bereits erwähnt, ist ein Arbeitsplatz immer noch der beste Ausweg aus der Armut und der beste Schutz davor. Dennoch gehören 8,7% aller Erwerbstätigen (auf EU-Ebene) zur Gruppe der von Armut betroffenen Menschen.

⁵ Quelle: Employment and social developments in Europe 2011, Eurofound 2010, Working poor in Europe.

Daher scheint die Art des Arbeitsplatzes sehr wichtig zu sein. Wie oben schon erläutert, hat auch hier wieder die *Art der Arbeitsplätze auf Haushaltsebene* Einfluss, neben anderen *Einkommensquellen*. Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit arbeitsplatzbezogenen Aspekten, die sich auf den Anteil der Erwerbsarmut auswirken können.

Zunächst kann ein schlecht bezahlter Arbeitsplatz – auch eine unbefristete Vollzeitbeschäftigung – zu Erwerbsarmut führen.

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise hat dazu geführt, dass die Reallöhne weltweit deutlich langsamer steigen. Ausgehend von offiziellen nationalen Statistiken aus 115 Ländern und Gebieten schätzt der Global Wage Report 2010/11 – Lohnpolitik in Zeiten der Krise (Internationale Arbeitsorganisation [ILO], 2010), dass sich der Anstieg der monatlichen Reallöhne von 2,8% vor der Krise 2007 auf 1,5% im Jahr 2008 und auf 1,6% im Jahr 2009 verringert hat.⁶

Während sich der Lohnanstieg in fast allen Ländern abgeschwächt hat, schlug er in einem Viertel der Länder und Gebiete 2008 sogar ins Negative um, 2009 in einem Fünftel. Der ILO-Bericht schätzt, dass in den entwickelten Ländern (inklusive West- und Südeuropa) die Reallöhneinkommen nach einem jährlichen Wachstum von 0,8% vor der Krise mit Einsetzen der Krise 2008 um 0,5% schrumpften, bevor sie 2009 wieder um 0,6% stiegen. In Mittel- und Osteuropa fiel der Anstieg der Reallöhne von 6,6% im Jahr 2007 auf 4,6% 2008 und -0,1% im Jahr 2009. (ILO, 2010).

Als Geringverdiener kann man diejenigen definieren, die weniger als zwei Drittel des nationalen Durchschnittslohns (auf Stundenbasis) bekommen. Die Europäische Kommission (2011) hat berechnet, dass die Erkenntnisse aus den Mitgliedstaaten eine positive Korrelation zwischen den Erwerbsarmutsquoten und dem prozentualen Anteil der Geringverdiener zeigen. Auch wenn diese Korrelation nicht von der Hand zu weisen ist, ist sie nicht absolut

⁶ Der weltweite Lohnanstieg wird als gewichteter Durchschnitt des tatsächlichen oder geschätzten Anstiegs der monatlichen Reallöhne gegenüber dem Vorjahr in 115 Ländern und Gebieten berechnet, die 94% aller Erwerbstätigen weltweit abdecken. Zur Abdeckung und Methodologie, siehe Global Wage Report 2010/11, Technical appendix I. Quelle: ILO Global Wage Database. Der Bericht berechnet, dass außer in China der Anstieg der Reallöhne von 2,2% 2007 auf 0,8% 2008 und 0,7% 2009 zurückgegangen ist.

(0,42%), was zeigt, dass Erwerbsarmut nicht ausschließlich das Ergebnis niedriger Löhne ist. Andere Faktoren wie die *Arbeitsintensität und die Haushaltszusammensetzung* spielen ebenfalls eine wichtige Rolle (siehe weiter unten).

Der Faktor „*Arbeitsintensität*“ bezieht sich auf den Grad, bis zu dem jemand sein volles Erwerbspotenzial ausschöpft. Menschen in Teilzeit- oder Leiharbeit, die nicht ihr volles Potenzial nutzen, können sich der Erwerbsarmut ausgesetzt sehen, auch bei einem hohen Stundenlohn.

Ergebnisse in der oben erwähnten Studie der Europäischen Kommission (2011) zeigen, dass die Erwerbsarmut in hohem Maße von den Eigenschaften des Beschäftigungsverhältnisses abhängt, wie der Dauer und der Art des Vertrags. Zahlen lassen darauf schließen, dass die Erwerbsarmutsquote unter Menschen höher ist, die nicht das ganze Jahr hindurch arbeiten (im Gegensatz zu denen, die ganzjährig arbeiten),⁷ sowie bei Menschen, die befristete Verträge haben (im Gegensatz zu unbefristeten Verträgen) und für Menschen, die Teilzeit (statt Vollzeit) arbeiten. Beschäftigte mit einem unbefristeten Vertrag haben zum Beispiel ein viel geringeres Armutsrisiko als der durchschnittliche Erwerbstätige (5,1% gegenüber 8,1%). Die Studie der Europäischen Kommission kommt zu dem Schluss, dass ein unbefristeter Vollzeitarbeitsplatz zwar keine Garantie bietet, aber eine gute Sicherung gegen Erwerbsarmut darstellt.

Frazer et al. (2010) schlussfolgern ebenfalls, dass der hohe Anteil unsicherer Beschäftigungsverhältnisse von niederer Qualität in Verbindung mit geringen Löhnen das Risiko und Ausmaß der Erwerbsarmut in einigen Mitgliedstaaten maßgeblich verschärft. Studien haben ebenfalls einen Zusammenhang zwischen Aspekten der Arbeitsintensität und dem Stundenlohn nachgewiesen. Zeitverträge weisen einen höheren Anteil an Geringverdienern auf. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI 2011) hat das

⁷ Quelle: EU-SILC (Eurostat);

Ganzjährig zu arbeiten bedeutet, in allen Monaten erwerbstätig zu sein, für die Informationen zum Erwerbsstatus vorliegen. Nicht ganzjährig zu arbeiten heißt, mehr als sechs Monate erwerbstätig zu sein, aber weniger als die Anzahl von Monaten, für die Informationen zum Erwerbsstatus vorliegen.

Verhältnis zwischen Zeitarbeit, Teilzeitarbeit und Stundenlöhnen untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass im EU-Durchschnitt Arbeitnehmer mit einem befristeten Vertrag in Vollzeit 17% weniger verdienen (auf Basis von Stundenlöhnen) als ein gleichwertiger Arbeitnehmer in Vollzeit mit einem unbefristeten Vertrag. Teilzeitbeschäftigte mit einem unbefristeten Vertrag erhalten 4,7% weniger Stundenlohn als ein vergleichbarer Arbeitnehmer in Vollzeit mit einem unbefristeten Vertrag. Und Teilzeitbeschäftigte mit einem befristeten Vertrag erhalten 16,9% weniger Stundenlohn als Vollzeitbeschäftigte mit unbefristetem Vertrag.

Zahlen der Arbeitskräfteerhebung von Eurostat (aus dem Quartalsbericht über soziale Lage und Beschäftigungssituation in der EU – September 2011) zeigen, dass von 2000 bis 2010, *die Zahl der befristeten Verträge stetig zugenommen hat*. Der Anteil der befristet Beschäftigten an der gesamten Erwerbsbevölkerung stieg von 12,2% im Jahr 2000 auf 14,6% im Jahr 2007, bevor er 2008-2009 auf 14,1% bzw. 13,6% sank, um 2010 wieder auf 13,9% zu steigen. Dieses Segment des Arbeitsmarkts scheint in Krisenzeiten das schwächste zu sein. Wenn sich der Trend zur befristeten Einstellung von Arbeitnehmern fortsetzt, könnten selbst Länder mit einem relativ geringen Anteil befristeter Arbeitsplätze künftig eine Zunahme verzeichnen, da unbefristete Beschäftigte, die aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, durch befristet Beschäftigte ersetzt werden.

Auch der *Anteil der Teilzeitarbeit an der Gesamtbeschäftigung stieg konstant*, von 15,7% im Jahr 2002 auf 18,5% 2010.

Stagnierende Löhne, die Zunahme der befristeten Arbeit und der (unfreiwilligen) Teilzeitarbeit haben die Anzahl der Geringverdiener auf EU-Ebene steigen lassen. Verschiedene Experten in Fragen der Erwerbsarmut (Frazer et al., 2010) bringen die Beschäftigung von schlechter Qualität mit den Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung und ihrer Rolle bei der Schaffung eines *segmentierten Arbeitsmarkt* in Verbindung. Eine der Folgen dieser Segmentierung ist ein höheres Risiko der Erwerbsarmut. Ein hochgradig segmentierter Arbeitsmarkt bindet Menschen an schlecht bezahlte Arbeitsplätze und führt

zu geringer Aufwärtsmobilität. Das Vorherrschen niedriger Löhne und unsicherer Beschäftigung ist besonders in manchen Wirtschaftszweigen zu beobachten, wie zum Beispiel der Landwirtschaft und der Selbständigkeit. Wenn Menschen in solchen Beschäftigungsverhältnissen bleiben, besteht das Risiko, dass sie in der Erwerbsarmut verharren. Dies könnte das Ziel des integrativen Wachstums der Europa-2020-Strategie unterwandern, wenn wir uns nur in Richtung von mehr Arbeitsplätzen bewegen, die nicht zwangsläufig bessere Arbeitsplätze sind (Europäische Kommission, 2011).

2.1.2 Ursachen auf Haushaltsebene: Zusammensetzung des Haushalts und Arbeitsintensität auf Haushaltsebene

Die Erwerbsarmut wird nicht nur durch die Eigenschaften des Arbeitsplatzes beeinflusst, sondern auch durch die Haushaltsmerkmale.

Wie erläutert, ist die Anzahl abhängiger Familienmitglieder in einem Haushalt ein wesentlicher Faktor für Erwerbsarmut. Die *Größe und Zusammensetzung des Haushalts* sind nicht nur deshalb wichtig, weil die Anzahl abhängiger Haushaltsmitglieder über das verfügbare Einkommen entscheidet, sondern auch, weil Kinder sich auf die Erwerbsbeteiligung, d.h. die Arbeitsintensität der Haushaltsmitglieder, auswirken können.

In Abhängigkeit vom geltenden Sozialsystem kann sich die Anzahl der Kinder über lohnfremde Einkommensarten in Form von Kindergeld auswirken.

Zahlen der EU-SILC zeigen, dass allgemein Arbeitnehmer in Haushalten mit zwei oder mehr Erwachsenen ohne Kinder das geringste Erwerbsarmutsrisiko haben (5%). 10% der alleinstehenden Erwerbstätigen leben in Armut. Des Weiteren sind 10% der Arbeitnehmer in Haushalten mit finanziell abhängigen Kindern von Armut konfrontiert. Das höchste Risiko der Erwerbsarmut haben Arbeitnehmer, die alleinerziehend sind und finanziell abhängige Kinder haben: 18% von ihnen leben in Armut.

Es sind jedoch nicht nur die Größe und Zusammensetzung des Haushalts zu berücksichtigen. Die Frage nach Beschäftigungssituation und *Arbeitsintensität des Haushalts* ist natürlich wichtig. Arbeiten zu wenig Erwachsene in einem Haushalt oder arbeiten sie nicht genug, um ein angemessenes Einkommen für den Haushalt zu sichern, besteht ein hohes Armutsrisiko. Daher hat der Ausschuss für Sozialschutz⁸ eine Variable definiert: die „*Arbeitsintensität auf Haushaltsebene*“. Dieser Indikator spiegelt den Prozentsatz der potenziell verfügbaren jährlichen Arbeitszeit aller Erwachsenen in einem Haushalt wider, die tatsächlich mit einer Erwerbstätigkeit verbracht wird.⁹

Das Armutsrisiko aller Erwachsenen zwischen 18 und 59 Jahren (erwerbslos, inaktiv, beschäftigt) wird im Hinblick auf die Arbeitsintensität des Haushalts erörtert. Die Schätzungen für 2009 zeigen, dass 9,4% der Erwachsenen in Haushalten mit einer sehr geringen Arbeitsintensität leben (0-20%, darunter erwerbslose Haushalte). 5,6% der Erwachsenen leben in Haushalten mit geringer Arbeitsintensität (20-40%). Fast 20% leben in Haushalten mit einer mittleren Arbeitsintensität (40-60%), 17% in Haushalten mit einer hohen Arbeitsintensität (60-80%) und fast 50%¹⁰ in Haushalten mit einer sehr hohen Arbeitsintensität (80-100%).

In der gezeigten Form verbergen die Ergebnisse für die EU-25 die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. In allen Mitgliedstaaten lebt die Mehrheit der Erwachsenen in Haushalten mit einer sehr hohen Arbeitsintensität. In den baltischen Staaten, der Tschechischen Republik, der Slowakei,

8 Der Ausschuss für Sozialschutz stützt sich auf Artikel 160 des [Vertrags über die Arbeitsweise der EU](#)) und wurde durch [Beschlüsse des Rats](#) aus den Jahren 2000 bzw. 2004 eingesetzt. Im Rahmen der offenen Koordinierung bei Fragen der sozialen Eingliederung, der Gesundheitsversorgung und Langzeitpflege sowie in Rentenfragen fördert der Ausschuss die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission (OMK „Soziales“). Insbesondere bei der Vorbereitung der Diskussionen im Rat über den jährlichen gemeinsamen Bericht über Sozialschutz und soziale Eingliederung spielt der Ausschuss eine zentrale Rolle. In seinem Zuständigkeitsbereich verfasst der Ausschuss ferner auf Ersuchen des Rates oder der Kommission oder auf eigene Initiative Berichte, gibt Stellungnahmen ab oder wird auf andere Weise tätig. Der Ausschuss besteht aus je zwei Vertretern aller Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission.

9 Die Arbeitsintensität des Haushalts wurde jüngst (seit 2010) im Rahmen der Europa-2020-Strategie bereinigt. Sie wird definiert als Quotient zwischen der Anzahl von Monaten, die die Erwachsenen in einem Haushalt (im Alter von 18-59 Jahren, ohne Studierende von 18-24 Jahren) tatsächlich gearbeitet haben, und der Anzahl von Monaten, die sie potenziell hätten arbeiten können. Bei Menschen, die angegeben haben, dass sie Teilzeit arbeiten, wird eine Anzahl von Monaten in Form von Vollzeitäquivalenten (VZÄ) auf Grundlage der zum Zeitpunkt des Gesprächs für gewöhnlich gearbeiteten Stunden berechnet.

10 Diese Gruppe umfasst eine große Anzahl von Vollzeitbeschäftigten, die in Single-Haushalten leben.

Slowenien und Dänemark sind es sogar über 60%. Es gibt verschiedene Mechanismen, die diese großen Unterschiede erklären können. In den neuen Mitgliedstaaten lässt sich der hohe Anteil vermutlich durch die geringen Stundenlöhne erklären, die Menschen veranlassen, mehr zu arbeiten. Der hohe Anteil von Erwachsenen in Haushalten mit sehr hoher Arbeitsintensität in Dänemark ist wahrscheinlich der hohen Beschäftigungsquote von Frauen (und der Verfügbarkeit unterstützender Dienstleistungen, die ihre hohe Erwerbsbeteiligung fördern, siehe unten) geschuldet.

In den meisten südeuropäischen Ländern ist der Anteil der Erwachsenen in Haushalten mit sehr hoher Arbeitsintensität geringer. Dies ist auf die eher traditionellen Familienmodelle mit einer geringen Beschäftigungsquote von Frauen zurückzuführen. Länder, in denen Teilzeitbeschäftigung weit verbreitet ist (und durch staatliche Maßnahmen gefördert wird) (z.B. in Deutschland, den Niederlanden, Schweden), verzeichnen einen höheren Anteil von Erwachsenen mit hoher Arbeitsintensität (im Vergleich zum EU-Schnitt). Die Europäische Kommission (2011) hat die *Verbindung zwischen der Arbeitsintensität auf Haushaltsebene und dem Armutsrisiko unter Erwachsenen* untersucht. Die Erkenntnisse legen nahe, dass bei einer Arbeitsintensität von über 20% das Armutsrisiko beträchtlich sinkt (von 50-55% auf 40%), aber noch hoch bleibt. 20% der Erwachsenen, die in Haushalten mit einer mittleren Arbeitsintensität leben, liegen unter der nationalen Armutsgrenze. 8% der Erwachsenen in Haushalten mit einer Arbeitsintensität von 60-70% leben in Armut, während eine Arbeitsintensität von 70-80% die Quote auf 7,5% senkt. Eine sehr hohe Arbeitsintensität auf Haushaltsebene senkt die Armutsquote maßgeblich (5,4% in der Gruppe mit einer Arbeitsintensität von 80-90%, 4,5% bei 90-100% Arbeitsintensität). Gemäß der Schlussfolgerung der Europäischen Kommission (2011) bedeuten diese Zahlen politisch, dass die Erhöhung der Arbeitsmarkteteiligung von Erwachsenen in Haushalten mit weniger als 60% Arbeitsintensität für die Armutsbekämpfung sehr wichtig ist.

Manchmal reicht es aber nicht, (fast) sein gesamtes Arbeitspotenzial zu nutzen. In Ländern wie Frankreich, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Rumänien, Spanien, der Slowakei und Slowenien schützt nur das Leben in einem Haushalt mit sehr hoher Arbeitsintensität (über 80%) vor dem Risiko der Armut. In diesen Ländern sind womöglich die Löhne (die allgemein noch immer die wichtigste Einkommenskomponente sind) zu gering, um die Armut zu bekämpfen. Andererseits reicht in einigen anderen Mitgliedstaaten (Dänemark, Irland) bereits eine geringere Arbeitsintensität, um das Armutsrisiko für Erwachsene zu senken.

Die Europäische Kommission (2011) vertritt die Meinung, dass dies *flexible und gut funktionierende Arbeitsmärkte und eine gut entwickelte institutionelle Unterstützung widerspiegelt* (einschließlich einer guten Einkommensstütze für diejenigen, die nicht ihr gesamtes Erwerbspotenzial realisieren).

Politiken, die Erwerbstätigen eine angemessene Einkommenssicherung bieten (z.B. Mindestlöhne), sowie Zusatzeinkommen aus der Sozialversicherung und den Steuersystemen spielen eine wichtige Rolle bei der Bekämpfung der Erwerbsarmut (Europäische Kommission, 2011).

Frazer et al. (2010) kommen zu dem Schluss: *„Institutionelle Faktoren, wie das Fehlen von Rechtsvorschriften, die einen angemessenen Mindestlohn regeln, eine relativ hohe Besteuerung niedriger Einkommen, fehlende Leistungen für Erwerbstätige, das Zwingen von Leistungsempfängern, schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen, unzureichende Kindergeldleistungen, fehlende oder teure Grundversorgung (z.B. Kinderbetreuung und ÖPNV) ... können zur Erwerbsarmut beitragen. Oder positiv ausgedrückt: In mehreren Mitgliedstaaten mit niedrigen Erwerbsarmutsquoten wurden offensichtlich Faktoren wie niedrige Löhne und unsichere Beschäftigung durch positive institutionelle Mechanismen abgefedert, die sicherstellen, dass das Nettoeinkommen der Haushalte angemessen ist. Ein weiterer institutioneller Faktor, der in mehreren Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle spielt, sind angemessene Mindestlöhne.“*

2.2 Erwerbsarmut nach einzelnen Merkmalen

Arbeitsmarktuntersuchungen haben gezeigt, dass die Intensität und Qualität der Beschäftigung von einer Bevölkerungsgruppe zur anderen sehr variieren: Frauen, junge Menschen, Migranten und Geringqualifizierte haben ein höheres Risiko der Unterbeschäftigung und prekären Beschäftigung.

Das Risiko der Erwerbsarmut kann sich durch bestimmte persönliche Faktoren, wie schlechte Ausbildung, schlechter Gesundheitszustand und die Nationalität, die eine Wechselwirkung mit anderen Risikofaktoren aufweisen, stark erhöhen. Ein geringes Qualifikationsniveau erhöht die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsarmut, da es Arbeitnehmer in schlecht bezahlte Sektoren und unsichere Beschäftigungsverhältnisse drängt. In vielen Ländern haben Migranten oder ethnische Minderheiten ein entschieden höheres Risiko der Erwerbsarmut. Auch das Alter ist ein Faktor und in vielen Ländern sind junge Menschen einem besonderen Risiko der Erwerbsarmut ausgesetzt (Frazer *et al.*, 2010).

Bei der Untersuchung der Erwerbsarmut zeigen die Ergebnisse, dass Frauen trotz ihrer prekäreren Arbeitsmarktlage nicht stärker betroffen sind; auf EU-Ebene *ist das Risiko der Erwerbsarmut für Männer noch höher als für Frauen*. Dies lässt sich zum Teil durch die Haushaltssituation erklären und die Tatsache, dass berufstätige Frauen oft nur Nebenverdienerinnen sind. Trotz der allgemein schlechteren Arbeitsmarktlage von Frauen (mehr Teilzeit- und befristete Arbeit) scheinen Männer ein höheres Risiko der Erwerbsarmut zu haben (auf EU-Ebene und in den meisten Ländern).

Die Erwerbsarmut (auf EU-Ebene) scheint *mit zunehmendem Alter leicht abzunehmen*. Auch hier spielt die Situation des Haushalts wieder eine Rolle: In einigen Ländern, wo junge Menschen früh ihr Elternhaus verlassen und finanziell unabhängig werden, ist das Risiko der Erwerbsarmut höher als in anderen Ländern, wo die Jungen tendenziell länger zu Hause wohnen, auch wenn sie schon erwerbstätig sind. Junge Menschen sind häufiger in Teilzeit- oder befristeten Arbeitsplätzen anzutreffen als ältere.

Auf EU-Ebene scheint eine *enge Verbindung zwischen dem Ausbildungs-niveau und dem Risiko der Erwerbsarmut zu bestehen*. Umso höher die Qualifikation, desto niedriger das Auftreten von Erwerbsarmut. Unter den Geringqualifizierten ist die Teilzeit- und befristete Beschäftigung häufiger anzutreffen als unter den höher qualifizierten Gruppen.

In einer ILO-Studie über die Muster, Ursachen und Folgen der Niedriglohnarbeit kommt Grimshaw (2011) zu dem Schluss, dass einige Gruppen ein höheres Risiko der Niedriglohnarbeit haben, schlicht aufgrund ihrer *Hauptfarbe oder ethnischen Zugehörigkeit*. Auch wenn keine Zahlen verfügbar sind, darf man annehmen, dass die ethnisch motivierte Segmentierung des Arbeitsmarkts für Menschen mit einem ausländischen oder ethnischen Hintergrund zu einem höheren Risiko der Erwerbsarmut führt. Auf Grundlage von Analysen nationaler Experten stellten Frazer *et al.* (2010) fest: *„In vielen Ländern haben Migranten oder Menschen, die einer ethnischen Minderheit angehören, ein potenziell höheres Risiko der Erwerbsarmut. (...) Die niederländischen Experten halten fest, dass zu den Gruppen mit einem relativ hohen Risiko der Erwerbsarmut nichtwestliche Migranten zählen. Die finnischen Experten kommentieren, ‚dass die arbeitsbedingte Armut der Zuwanderer in Finnland zwei Aspekte hat: erstens die allgemeine Arbeitsmarktlage und Beschäftigungsprobleme und zweitens die Unterteilung des Arbeitsmarkts in ethnische und nichtethnische Berufe‘. Der italienische Experte weist darauf hin, dass Migranten häufig geringqualifizierte Arbeitsplätze haben.“*

Die Merkmale des *Arbeitgebers oder Sektors* können darüber entscheiden, ob mehr Niedriglohnarbeit wahrscheinlich ist, z.B. der Standort einer Firma, ihre Größe, ihre Aktivitäten/Branche, ob sie familiengeführt ist oder nicht, wie stark der Wettbewerb auf dem Markt ist, ... All diese Faktoren entscheiden darüber, wie wahrscheinlich es ist, einen Niedriglohnarbeitsplatz zu haben.

2.3 Ökonometrische Analyse der Determinanten der Erwerbsarmut¹¹

In den letzten Abschnitten wurden die drei Hauptfaktoren beschrieben, die zu Erwerbsarmut führen können: ungenügende Stunden-/Monatslöhne, geringe Arbeitsintensität und die Haushaltsstruktur. Es wurde außerdem festgestellt, dass es eine gewisse Wechselwirkung zwischen den genannten Faktoren gibt. Um das Zusammenwirken der beschriebenen Mechanismen zu analysieren und die Merkmale der Erwerbsarmut (einschließlich verschiedener Einzelmerkmale) strukturiert zu untersuchen, veröffentlichte die Europäische Kommission (2011) das Ergebnis einer ökonometrischen Analyse der Erwerbsarmutsdeterminanten (auf einer logistischen Regressionsanalyse basierende Wahrscheinlichkeits-Quotienten) auf individueller Ebene. Die Wahrscheinlichkeit des Eintretens der Erwerbsarmut wird für jeden Faktor unter Kontrolle aller anderen Faktoren geschätzt.

Die Ergebnisse zeigen, dass auf *EU-Ebene* die geringe Arbeitsintensität (Ebene des Haushalts) und der Niedriglohn die wesentlichen Determinanten zu sein scheinen. Geringverdiener sind mit fünfmal höherer Wahrscheinlichkeit von Erwerbsarmut betroffen. Auch die Erwerbstätigkeit unterhalb der Hälfte des vollen Haushaltspotenzials erhöht die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsarmut um mehr als ein Fünffaches. Marx *et al.* (2011) haben berechnet, dass die Steigerung der Arbeitsintensität des gesamten Haushalts mehr dazu beiträgt, die Armut zu verringern, als eine Erhöhung der Niedriglöhne. Eine weniger wichtige, aber dennoch nicht unbedeutende Rolle spielt die Zusammensetzung des Haushalts (Verhältnis zwischen Kindern/Erwachsenen): Die Armutswahrscheinlichkeit erhöht sich mit einer wachsenden Zahl finanziell abhängiger Kinder gegenüber der Anzahl Erwachsener, aber weniger als bei den anderen beiden Faktoren.

11 Quelle: Employment and Social Developments in Europe 2011.

Auch Einzelmerkmale (vor allem die Ausbildung und Berufserfahrung) haben Einfluss auf die Erwerbsarmut, aber in geringerem Maße als die drei wichtigsten Faktoren. Unfreiwillige Teilzeitarbeit und befristete Verträge erhöhen ebenfalls die Wahrscheinlichkeit der Erwerbsarmut (um einen Faktor von 2,7 bzw. 1,5).

Die Analysen wurden auf *Ebene der Mitgliedstaaten* wiederholt. Die Ergebnisse zeigen, dass die *drei Hauptfaktoren in den einzelnen europäischen Ländern unterschiedlichen und verschieden starken Einfluss haben, abhängig von den Lohnstrukturen, dem Vorhandensein von Mindestlöhnen oder Tarifstrukturen, der Verfügbarkeit von Unterstützung für Familien, ...* Daher kommen wir (wie die Europäische Kommission) zu dem Schluss, dass Politiken, die Erwerbstätigen ein angemessenes Einkommen garantieren (z.B. Mindestlöhne) sowie Zusatzeinkommen aus der Sozialversicherung und den Steuersystemen eine wichtige Rolle in der Bekämpfung der Erwerbsarmut spielen können (Europäische Kommission, 2011).

TEIL 2

WIE KANN MAN ERWERBSARMUT BEKÄMPFEN?

3 Politiken zur Bekämpfung der Erwerbsarmut: Allgemeines

3.1 Beschäftigungsschaffung oder Arbeit, die sich lohnt?

Bei der Bekämpfung der Erwerbsarmut geht es darum sicherzustellen, dass sich *„Arbeit lohnt“*. Die Erwerbstätigkeit sollte ein angemessenes Einkommen und einen würdigen Lebensstandard garantieren. Daher sollte Beschäftigung für alle zugänglich, von hoher Qualität und gut bezahlt sein und die Möglichkeit bieten, das gesamte Potenzial des Arbeitnehmers zu realisieren. Konkrete politische Maßnahmen, die sicherstellen, dass sich *Arbeit lohnt*, können jedoch zu höheren Kosten für die Schaffung von Arbeitsplätzen führen und so die Verfügbarkeit von Beschäftigungschancen für alle mindern. Politiken zur Verringerung der erwerbstätigen Armen zu mehr erwerbstätigen Armen führen. Politische Lösungsansätze sollten diesen Zielkonflikt berücksichtigen und Strategien verfolgen, die gleichzeitig dafür sorgen, dass sich Arbeit lohnt und die Beschäftigungschancen für gering Qualifizierte verbessern, sodass sie über die Integration in den Arbeitsmarkt den Weg aus der Armut finden können.

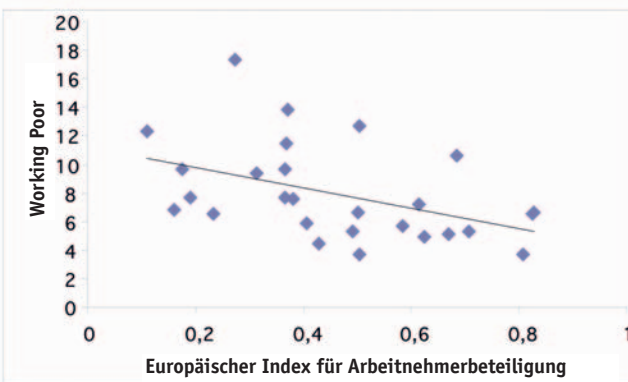
3.2 Politik – Inhalt oder Verfahren?

Bei der Gestaltung einer „Politik“ kann man den Schwerpunkt auf den *Inhalt* legen oder auf die *Verfahren*, mithilfe derer sie gemacht wird. Im ersten Fall liegt das Augenmerk darauf, *was* umgesetzt wird und welche Regeln und

Bestimmungen geschaffen werden, um bestimmte Politikziele zu erfüllen. Steht hingegen das Verfahren im Vordergrund, geht es darum, *wie* Politiken gestaltet werden, welche Parteien am politischen Prozess beteiligt sind usw. Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich vorrangig mit dem Inhalt, *aber Verfahrensfragen spielen bei der Bekämpfung der Erwerbsarmut ebenfalls eine wichtige Rolle.*

Sozial- und Arbeitsmarktpolitiken können in einem intensiven Sozialdialog oder durch staatliche Einzelmaßnahmen ausgestaltet werden. In einigen Ländern ist der soziale Dialog zweigliedrig, während in anderen der Staat als wichtiger dritter Akteur dabei ist. Diese Unterschiede im Verfahren wirken sich massiv auf die inhaltliche Gestaltung und Umsetzung von Politik aus. Allgemein lässt sich feststellen, dass in Ländern mit starken Gewerkschaften und intensivem Sozialdialog die soziale Ungleichheit, relativ betrachtet, weniger ausgeprägt ist als in anderen, wo die Arbeitnehmerorganisationen nur eine untergeordnete Rolle spielen (Koeniger, Leonardi & Nunziata, 2006). Außerdem zeigen Untersuchungen, dass ein Zusammenhang zwischen dem Anteil der Niedriglohnarbeit einerseits und der Rolle der Gewerkschaften und dem Grad der Tarifkoordinierung andererseits besteht (Bosch, 2009).

Setzt man zum Beispiel den „European Participation Index“ (europäischer Index für Arbeitnehmerbeteiligung; er misst, wie viel Mitsprache die Beschäftigten über den Aufsichtsrat, auf Betriebsebene und durch Tarifverhandlungen haben) und die Erwerbsarmut in Beziehung zueinander, zeigen



die Ergebnisse, dass Länder umso weniger mit Erwerbsarmut konfrontiert sind, umso besser die Arbeitnehmerbeteiligung auf den verschiedenen Ebenen ist.

3.3 Inhaltliche Politiken im Kontext der Aktivierung

Der folgende Abschnitt befasst sich mit verschiedenen *inhaltlichen* Politiken, die im Kampf gegen Erwerbsarmut verfolgt werden können. Die mögliche Rolle der Arbeitnehmerorganisationen erfährt hierbei besondere Beachtung. Solche Politiken sind in manchen europäischen Ländern Teil eines politischen Rahmens zur „Aktivierung“ des Arbeitsmarkts und folgen allgemeinen Trends hin zu „Flexicurity“-Politiken. Die Europäische Union fördert diese politischen Richtungen durch die Lissabonstrategie oder aktuell die Initiativen im Rahmen der Strategie Europa 2020. Eine blinde Aktivierung und Flexibilisierung ohne geeignete Sicherungssysteme können jedoch zu mehr Erwerbsarmut führen.

3.4 Verringerung der Erwerbsarmut über das Einkommen und gute Arbeit

Die ökonometrische Analyse der Europäischen Kommission hat gezeigt, dass Niedriglöhne und geringe Arbeitsintensität auf Haushaltsebene die vorrangigen Gründe für Erwerbsarmut in Europa sind. Arbeitnehmerorganisationen sollten sich deshalb im Kampf gegen dieses zunehmende Phänomen auf diese beiden Faktoren konzentrieren. Jüngste Entwicklungen – zum Teil bedingt durch die Wirtschafts- und Finanzkrise – deuten auf einen langsamen Anstieg der Löhne und Gehälter in Europa und eine Zunahme der Teilzeit- und befristete Arbeit.

Daher sollten Politiken erarbeitet und gefördert werden, die ein angemessenes Einkommen gewährleisten und die Arbeitsintensität sollte durch die Förderung würdiger Arbeit, die dauerhaft ist, eine ausreichende Arbeitszeit sichern und für alle Kategorien von Arbeitnehmern erreichbar ist, erhöht werden.

Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit diesen beiden grundlegenden politischen Strategien und den Möglichkeiten für Arbeitnehmerorganisationen.

4 Sicherung eines angemessenen Entgelts für Arbeitnehmer

Auch wenn die Erwerbsarmut vom Einkommen der gesamten Familie und nicht des einzelnen Arbeitnehmers abhängt, zeigen ökonometrische Erkenntnisse, dass *Niedriglöhne* in Europa zu den Hauptursachen der Erwerbsarmut zählen. Aus diesem Grund sollten Arbeitnehmerorganisationen Politiken entwickeln, die den Erwerbstätigen ein angemessenes Einkommen sichern, sodass sich „Arbeit lohnt“. Dieses Kapitel beschreibt, welche Rolle Arbeitnehmerorganisationen bei der Durchsetzung gesetzlicher Mindestlöhne oder freiwilliger Lohnerhöhungen spielen können.

4.1 Gesetzliche Mindestlöhne

Arbeitnehmerorganisationen und andere Nichtregierungsorganisationen nennen gesetzliche Mindestlöhne oft als Grundelement, damit sich „Arbeit lohnt“ und die Erwerbsarmut bekämpft werden kann. Es bleiben jedoch Diskussionen darüber, wie sich die Einführung oder Erhöhung von Mindestlöhnen auf die Quote der Erwerbsarmut einerseits und die allgemeine Beschäftigungsquote andererseits auswirkt. Anhand wissenschaftlicher Erkenntnisse werden hier die *Vor- und Nachteile gesetzlicher Mindestlöhne als Waffe im Kampf gegen Erwerbsarmut* erläutert.

Außerdem wird die *Rolle der Arbeitnehmerorganisationen* bei der Durchsetzung von Mindestlöhnen erörtert. Es werden nationale und europäische Kampagnen genannt und beleuchtet, wie wichtig der dauerhafte Einsatz für die Indexierung der Mindestlöhne (Anhebung der Löhne zum Inflationsausgleich) ist.

4.1.1 Bekämpfung der Erwerbsarmut durch Mindestlöhne?

Die Einführung (oder Erhöhung) eines gesetzlichen Mindestlohns hat eine unmittelbare positive Wirkung auf die niedrigsten Einkommensgruppen eines Lands. Daher scheint sie ein klares und wirkungsvolles politisches Instrument zur Bekämpfung des Niedriglohns und somit auch zur Verringerung der Erwerbsarmut zu sein. Dennoch sind Wissenschaftler geteilter Meinung über den diesbezüglichen Nutzen gesetzlicher Mindestlöhne. Der folgende Abschnitt erläutert die grundlegenden Vor- und Nachteile, die mit der Einführung (oder Erhöhung) eines gesetzlichen Mindestlohns einhergehen.

Vorteile des gesetzlichen Mindestlohns:

- Mindestlöhne sollen Erwerbsarmut mindern, da sie allen Vollzeitbeschäftigten *ein angemessenes Einkommen garantieren*. Arbeitgeber sind gezwungen, ihren Beschäftigten wenigstens den Mindestlohn zu zahlen, was Niedrigstlöhnen den Riegel vorschiebt.
- Da ein gesetzlicher Mindestlohn einen „Boden“ einzieht, wird der Wettbewerb zwischen Unternehmen anhand niedriger Löhne begrenzt, sodass sich der Anreiz und die wirtschaftliche Notwendigkeit von Niedrigstlöhnen verringern.
- Des Weiteren profitieren nicht nur die Mindestlohnempfänger von dessen Einführung oder Erhöhung, sondern es gibt auch positive externe Effekte. So zeigen Studien aus Entwicklungsländern, dass sich die Löhne im informellen Sektor bei Erhöhung der gesetzlichen Mindestlöhne ebenfalls positiv entwickeln (Saget, 2001). Auch Löhne, die knapp über dem Mindestlohn liegen, profitieren von einer Anhebung des Mindestlohns.
- Auch die Entgelte anderer Geringverdiener steigen tendenziell bei Einführung eines (höheren) Mindestlohns (OECD, 1998). Die positive Einkommenswirkung betrifft also mehr Arbeitnehmer als nur den Niedrigstlohnsektor.
- Eine weitere positive Folge der (höheren) Mindestlöhne ist eine Steigerung der *Gesamtnachfrage* infolge der höheren Einkommen (diese wirkt sich jedoch nur mittelbar auf die Erwerbsarmut aus).

- Bessere Löhne infolge eines (höheren) Mindestlohns *steigern den Anreiz für Erwerbslose, bezahlte Arbeit zu suchen und anzunehmen*. Das kann sich positiv auf die Beschäftigungs- und Erwerbstätigkeitsquoten auswirken und die Staatsausgaben für die Arbeitslosenhilfe und Sozialleistungen senken.
- Untersuchungen deuten darauf hin, dass höhere Löhne im Niedriglohnssektor eine zumindest bedingt positive Wirkung auf die *Mitarbeitermotivation* und *Produktivität* haben (Salverda, 2009).
- Ein zurzeit wichtiger Vorteil von Mindestlöhnen ist auch, dass sie nur *geringe Staatsausgaben* verursachen. Abgesehen von den Kosten für die Durchsetzung und Anwendung des Mindestlohns ist ihre Einführung oder Erhöhung eine haushaltsneutrale Maßnahme. Im Kontext der aktuellen Staatsschuldenkrise in Europa ist die Kostenneutralität ein großer Vorteil. Die Gegner von (höheren) Mindestlöhnen auf der anderen Seite weisen auf die möglichen *negativen Beschäftigungsfolgen* der Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns hin sowie den *unspezifischen* Charakter des Mindestlohns im Kampf gegen Erwerbsarmut und die mögliche Förderung der *informellen Beschäftigung* (da Arbeitgeber, die Löhne unterhalb des Mindestlohns zahlen möchten, dies nicht legal tun können).

Nachteile eines gesetzlichen Mindestlohns:

- Das Hauptargument der Gegner ist, dass (höhere) Mindestlöhne zu *weniger Beschäftigung* führen und somit die Möglichkeiten für die Armen mindern, ihrer Armut zu entfliehen, indem sie bezahlte Arbeit suchen und annehmen.

Die Literatur zur Wirkung von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung ist geteilter Meinung. Doch stellen die meisten Studien keine statistisch relevante negative Korrelation zwischen Mindestlöhnen und der allgemeinen Beschäftigung fest. Betrachtet man bestimmte Arbeitsmarktssegmente (ungelernte, jugendliche oder junge Arbeitnehmer), findet man signifikantere (wenn auch niedrige) Ergebnisse (Edagbami, 2006). In der wissenschaftlichen Literatur ist zu lesen, dass sich ein Mindestlohn nachteilig auf

bestimmte Gruppen im Arbeitsmarkt auswirken kann. Konkret bedeutet dies, dass die Beschäftigungschancen für jugendliche und junge Arbeitnehmer beeinträchtigt werden können. Diese negativen Auswirkungen können jedoch durch die Einführung eines gestaffelten Mindestlohns in Abhängigkeit vom Alter der Beschäftigten ausgeglichen werden (wie in mehreren europäischen Ländern, z. B. Belgien, Frankreich, Irland, Lettland, Malta, Niederlande, Slowakei, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich).

Abschließend kann man festhalten, dass ein Zielkonflikt zwischen der Qualität und Quantität der Beschäftigungsmöglichkeiten besteht, dessen Bedeutung jedoch nicht überbewertet werden sollte (Doucouliagos & Stanley, 2009).

- Ein Mindestlohn ist im Kampf gegen die Erwerbsarmut eine *stumpfe und unspezifische Waffe*. Er wirkt sich auf eine größere Bevölkerungsgruppe als nur die erwerbstätigen Armen aus (da die meisten Geringverdiener nicht zu dieser Gruppe zu rechnen sind) und betrifft andererseits nur einen kleinen Teil der erwerbstätigen Armen (da die meisten von ihnen ein Einkommen über dem Mindestlohn haben). Die Wirkung auf die Erwerbsarmut sollte daher nicht zu hoch eingeschätzt werden. Studien, die verschiedene politische Alternativen vergleichen (Marx, Vanhille & Verbist, 2011), kommen zu dem Schluss, dass ein Mindestlohn nicht die bestmögliche Politik zur wirkungsvollen Bekämpfung der Erwerbsarmut ist.

4.1.2 Mindestlohn – welcher Mindestlohn?

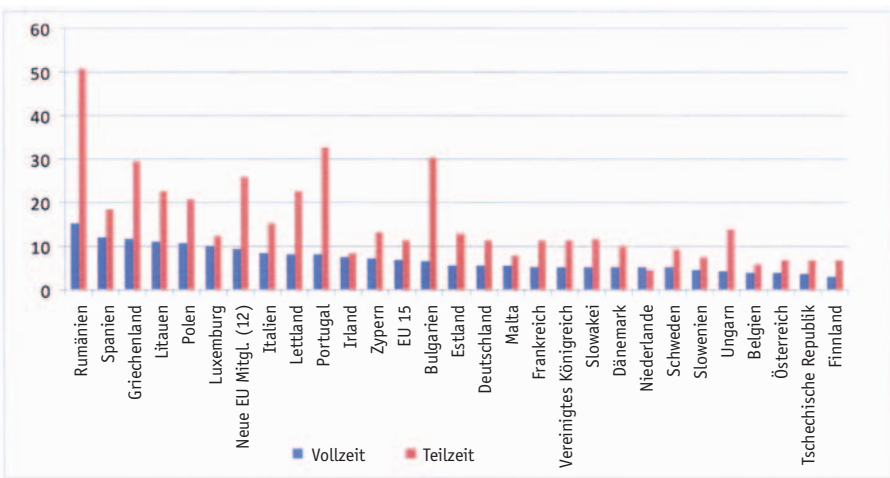
Mehr als 20 der 27 Mitgliedstaaten der EU haben gesetzliche Mindestlöhne. Die Existenz eines Mindestlohns als solches reicht jedoch noch nicht aus, um die Erwerbsarmut effektiv zu bekämpfen. Die Wirkung einer Mindestlohnpolitik hängt vor allem von der Zentralisierung der Tarifverhandlungen und dem Grad der Tarifabdeckung ab (Europäische Kommission, 2012, S. 164). Außerdem spielen die Höhe (oder Höhen) des Mindestlohns und die Zusammensetzung der armen Erwerbstätigen (siehe unten) eine Rolle.

4.1.2.1 Zusammensetzung der erwerbstätigen Armen

In Ländern, in denen vor allem Vollzeitbeschäftigte und Arbeitnehmer mit einem unbefristeten Vertrag unter den erwerbstätigen Armen sind, ist die Wirkung eines Mindestlohns vermutlich größer (OECD, 1998). Anhand der SILC-Daten (siehe Abb. 4.1 & 4.2) kann man schätzen, in welchen Ländern die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohns die größte Wirkung auf die Erwerbsarmut hätte.

Wie oben erläutert, kommt Erwerbsarmut unter Beschäftigten in Teilzeitarbeit oder mit befristetem Vertrag häufiger vor. In Ländern wie Rumänien, Spanien, Griechenland, Litauen und Polen gelten jedoch 10% der Vollzeitbeschäftigten als arm. Länder wie Litauen, Luxemburg, Lettland, Italien, Zypern, Polen und Deutschland haben den höchsten Anteil an Arbeitnehmern mit unbefristetem Vertrag, die in Armut leben. Man kann annehmen, dass die Einführung (oder Erhöhung) des Mindestlohns in diesen Ländern die größte Wirkung auf die Erwerbsarmutsquote hätte.

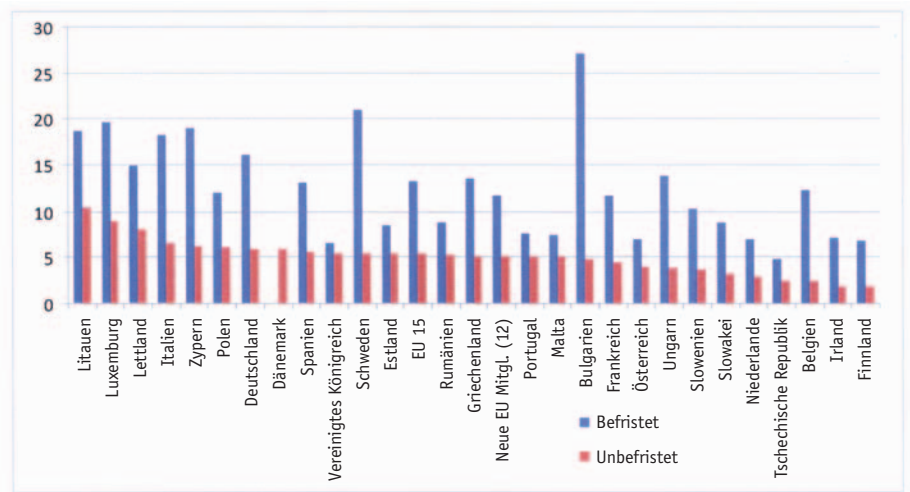
Abb. 1 Anteil der erwerbstätigen Armen in Teilzeit- und Vollzeitarbeit in Europa



Quelle: Eurostat – Daten der Umfrage EU-SILC

In einem Land wie Finnland mit sehr wenig allgemeiner Erwerbsarmut und einer sehr geringen Quote unter den Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten hätte die Erhöhung des Mindestlohns nur wenig Einfluss auf die Erwerbsarmutsquote.

Abb. 2 Anteil der erwerbstätigen Armen mit befristeten und unbefristeten Verträgen in Europa



Quelle: Eurostat – Daten der Umfrage EU-SILC

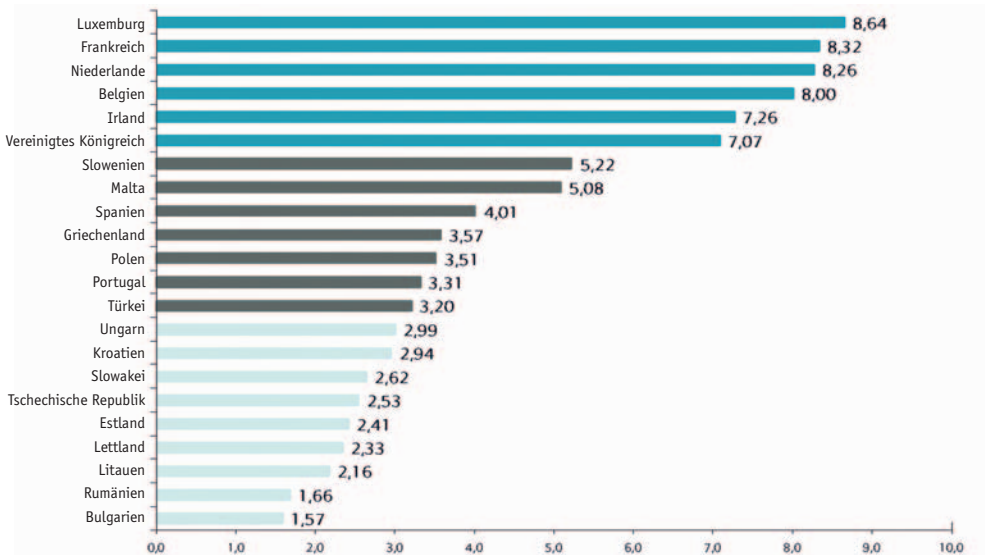
4.1.2.2 Höhe des Mindestlohns

Wie oben erläutert, sind Mindestlöhne in Europa relativ verbreitet, da mehr als 20 der 27 EU-Mitgliedstaaten einen solchen haben. Der Mindestlohn an sich reicht jedoch nicht aus, um Erwerbsarmut zu bekämpfen, es hängt von seiner Höhe ab. Es bestehen große Unterschiede zwischen den Ländern bezüglich der Kaufkraftstandards (Abb. 4.3) oder dem Verhältnis zum mittleren oder Durchschnittseinkommen.

Ein Vergleich zeigt, dass Länder mit Mindestlöhnen, die unterhalb von 50% des mittleren Entgelts oder 40% des Durchschnittslohns liegen, signifikant höhere Erwerbsarmutsquoten haben als andere, deren Mindestlöhne oberhalb dieser Schwelle liegen. Es zählt also nicht nur die reine Existenz eines Mindestlohns, sondern auch seine Höhe.

Außerdem lässt sich feststellen, dass einige neue Mitgliedstaaten Mindestlöhne haben, diese aber deutlich unter der nationalen Armutsgrenze liegen.

Abb. 3 Nationale Mindestlöhne in Europa im April 2012 (pro Stunde, in Kaufkraftstandard [KKS])



Quelle: Europäisches Gewerkschaftsinstitut (ETUI), Policy Brief 5/2012

Ein Mindestlohn zur Bekämpfung der Erwerbsarmut?

Vorteile eines Mindestlohns

- Garantiertes angemessenes Einkommen für Geringverdiener
- Erhöhung der Niedriglöhne durch positive externe Effekte
- Steigerung der Gesamtnachfrage
- Höherer Anreiz, bezahlte Arbeit anzunehmen, ‚Arbeit lohnt sich‘
- Höhere Motivation der Mitarbeiter
- Geringe Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Nachteile eines Mindestlohns

- Möglicher Rückgang der Beschäftigung bei Geringqualifizierten & Jugendlichen
- Stumpfe Waffe im Kampf gegen die Erwerbsarmut
- Wirkung hängt von der Höhe und dem Kontext ab

Bemerkung

- Wirkung hängt von der Art der Erwerbsarmut ab
- Höhe des Mindestlohns ist wichtig (50% des mittleren Einkommens)
- Geringere Mindestlöhne für junge Arbeitnehmer/innen

4.1.3 Was können Arbeitnehmerorganisationen tun?

Wir geben einige Beispiele dafür, was Arbeitnehmerorganisationen tun können, um (gesetzliche) Mindestlöhne durchzusetzen.

4.1.3.1 Nationale Kampagnen

a) Deutsches Beispiel



Erwerbsarmut ist in Deutschland ein großes Problem. Von 2005 bis 2011 stieg die Erwerbsarmutsquote von 4,8% auf 7,7%, d.h. um etwa 2,9%, was die schlechteste Entwicklung unter allen europäischen Ländern darstellt.

Dennoch haben die Arbeitnehmerorganisationen früher nicht für Mindestlöhne gekämpft, da die Tarifabdeckung sehr hoch war und verschiedene Branchen Mindestlöhne hatten. Der Einfluss der Gewerkschaften auf die Löhne schwindet jedoch in Deutschland. Die Tarifabdeckung geht zurück und die von der Regierung geförderte Einführung der so genannten Minijobs drückt die Löhne in allen Branchen nach unten (Bispinck & Schulten, 2011). Daher forderte die relativ kleine Gewerkschaft Nahrung – Genuss – Gaststätten die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns. Nach einigem Zögern übernahm die größere Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Ver.di) die Idee und startete eine größere politische Kampagne. Ver.di musste sechs Jahre lang diskutieren, bis der Kongress des Deutschen Gewerkschaftsbunds (DGB) für einen gesetzlichen Mindestlohn stimmte. Danach führte der DGB eine *große Kampagne* für die Einführung eines Mindestlohns (mindest-lohn.de) durch.

Es wurden mehr als 4.000 großformatige Banner im ganzen Land aufgehängt und zusammen mit einer Firma, die über große Erfahrung mit Kampagnen für Gewerkschaftsinitiativen verfügt (wegewerke.de), wurde eine intensive Internet-Initiative gestartet. Per SMS konnten die Menschen ihre Unterstützung für die Kampagne ausdrücken und so wurden mehr als 20.000 SMS-Unterschriften gesammelt. Mithilfe von Untersuchungsergebnissen wurden interaktive Google-Karten konzipiert, die Mindestlöhne in verschiedenen Regionen zusammen mit den Kontaktdaten einzelner Mitglieder der Landesparlamente (und ihrer Haltung zum Mindestlohn) aufzeigen, sodass Aktivist/innen und Bürger/innen in direkten Kontakt treten konnten. Broschüren wurden erarbeitet, die Fehlinformationen über Mindestlöhne klarstellten und entsprechende Nachweise lieferten. Zum Parteitag der Christlich Demokratischen Union (CDU) verteilte die Gewerkschaft Broschüren in CDU-typischer Aufmachung, in denen die Einführung eines Mindestlohns befürwortet wurde, um so Druck auf die CDU-Politiker auszuüben, die Mindestlohn-Forderung in die Parteitagsbeschlüsse aufzunehmen (Wegewerk, 2012). Außerdem wurden Umfragen durchgeführt, deren Ergebnisse in den Medien dargestellt

und in Kampagnenmaterial verwendet wurden. Auf „Second Life“ (einer virtuellen 3D-Infrastruktur) wurde die Mindestlohn-Kampagne fortgesetzt. Diese öffentliche Kampagne wurde von *politischer Lobbyarbeit* gegenüber der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), dem Bündnis 90/Die Grünen und der CDU begleitet. Anschließend forderten sowohl die SPD als auch die Grünen einen Mindestlohn. Die Regierungskoalition lehnte die Forderung ab, aber auch in diesen Parteien sprechen sich immer mehr Mitglieder für einen gesetzlichen Mindestlohn aus (Bispinck & Schulten, 2011). Fortsetzung folgt.

b) Das Beispiel der Schweiz

In der Schweiz wurden traditionell Mindestlöhne auf Branchenebene diskutiert und vereinbart. Trotz der mittelmäßigen Tarifabdeckung waren die Löhne im Allgemeinen aufgrund des knappen Arbeitskräfteangebots und der geringen Arbeitslosigkeit relativ hoch. Infolge einer längeren Rezession und vermehrter Zuwanderung stieg die Arbeitslosigkeit jedoch und Niedriglöhne wurden ein Thema, vor allem im Dienstleistungssektor.

Die neu gegründete Dienstleistungsgewerkschaft UNIA sah die Notwendigkeit, einen tarifvertraglich vereinbarten Mindestlohn einzuführen. Der anfängliche Vorschlag der Lohnsubventionierung in den Niedriglohnsektoren wurde schnell verworfen und durch eine öffentliche Kampagne für einen Mindestlohn abgelöst. Der Mindestlohn sollte in einzelnen Branchen tarifvertraglich festgelegt werden. Wichtig für die Kampagne war die Erarbeitung eines griffigen Slogans, der mit „Keine Löhne unter 3.000 Franken“ gefunden war, und die Entscheidung, nicht für die parlamentarische Einführung eines Mindestlohns zu kämpfen, sondern auf eine öffentliche Kampagne und Tarifverhandlungen in einzelnen Branchen zu setzen (Oesch & Rieger, 2006). Zunächst entwickelten die Gewerkschaften eine intensive *Medienkampagne*, die die Schweizer emotional und rational für Mindestlöhne gewinnen sollte. Studien und Berichte über die Arbeitsbedingungen der erwerbstätigen Armen in der Schweiz dienten als Instrument, um das Bewusstsein der

Öffentlichkeit für das Problem des Niedriglohns zu wecken. Zweitens wurde eine *wirtschaftliche Argumentation* zur Begründung eines Mindestlohns anhand von Studien erarbeitet, die die Höhe eines „optimalen Mindestlohns“ und seine geschätzten Folgen für die Schweizer Wirtschaft bezifferten. Außerdem wurden in verschiedenen Branchen Maßnahmen durchgeführt, in denen der Niedriglohn ein besonderes Problem war. Starke Medienkampagnen untermauerten die Forderungen der Gewerkschaften und es wurde eine Strategie des „*naming and shaming*“ (Nennung und Anprangern von Unternehmen mit Niedriglöhnen) verfolgt, um Druck auf Großkonzerne auszuüben, höhere Mindestlöhne für eine größere Gruppe von Arbeitnehmern zu akzeptieren.

Oesch & Rieger (2006) bewerteten die Kampagne und kamen zu dem Schluss, dass sie *mehrere positive Folgen für die Löhne* in der Schweiz hatte:

- Ein überdurchschnittlicher Anstieg der Löhne von Geringqualifizierten
- Die Mindestlöhne in einigen Niedriglohnsektoren wurden auf 3.000 SFR angehoben
- Ein weiteres Auseinanderklaffen der Lohnschere wurde verhindert.

Außerdem wirkte sich die Kampagne *positiv auf das Image der Gewerkschaften* aus und durchbrach den neoliberalen Konsens, dass jeder Arbeitnehmerschutz schlecht für die wirtschaftliche Entwicklung ist.



MINDESTLÖHNE
jetzt!

Dennoch änderten die Schweizer Gewerkschaften 2009 ihren Standpunkt und begannen sich für die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns einzusetzen. Sie verbündeten sich mit verschiedenen Nichtregierungsorganisationen

und politischen Parteien und starteten die Kampagne „Mindestlöhne jetzt!“, mit der ausreichend Unterschriften gesammelt werden sollten, um ein Referendum in dieser Frage zu fordern. Im März 2012 wurde die Bürgerinitiative offiziell anerkannt, sodass der entsprechende Volksentscheid vermutlich folgen wird.

Nationale Kampagnen für Mindestlöhne: Erfolgsfaktoren

1. Intensive Medienkampagnen
2. Nutzung unterschiedlicher Kommunikationskanäle
3. Verwendung triftiger Argumente auf Basis von Studien und Berichten
4. Entwicklung einer wirtschaftlichen Argumentation
5. Entwicklung eines griffigen Slogans
6. Lobbyarbeit gegenüber der Politik
7. Mobilisierung von Gewerkschaftsaktivisten
8. Eklatante Fälle finden – namentliche Nennung schlechter Beispiele
9. Durchführung von Umfragen & breite Kommunikation der Ergebnisse.

4.1.3.2 Mindestlohnpolitik der EU

Da der Einfluss der Gewerkschaften von einem Mitgliedstaat zum anderen sehr unterschiedlich ist, hängt die Wahrscheinlichkeit, dass diese die Einführung oder Erhöhung eines Mindestlohns durchsetzen können, vom nationalen Kontext ab. Die EU würde jedoch im Allgemeinen von der Einführung vergleichbarer Mindestlöhne in allen Mitgliedstaaten profitieren, da sie weniger Anreiz für den Abwärts-Lohnwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten bieten.

Wissenschaftler wie Schulten (T. Schulten *et al.*, 2005; T. Schulten, 2002, 2012) schlagen daher vor, die verschiedenen EU-Politiken mit dem Ziel eines relativen Mindestlohns, der vom nationalen Kontext abhängt, zu harmonisieren. Schulten (2002) schlägt vor, in einem ersten Schritt die europäischen Mindestlöhne auf wenigstens 50% des nationalen Durchschnittslohns anzuheben. Schulten (2002) betrachtet die (damals) neu eingeführte „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) als fundiertes politisches Instrument zur Umsetzung und Entwicklung eines europäischen Mindestlohns. Daher sieht er zwei Aufgaben für die Gewerkschaften: (1) Beteiligung an der Einführung und Fortsetzung einer (an der OMK inspirierten) Mindestlohnpolitik und (2) Förderung der Politiken durch die interne Tarifkoordination.

Es ist klar, dass die Erarbeitung einer Mindestlohnpolitik derzeit weder auf der Prioritätenliste der Europäischen Kommission noch des Europäischen Rats steht. Daher können die europäischen Gewerkschaften eine Rolle bei der Durchsetzung einer europäischen Mindestlohnpolitik spielen. Bevor sie jedoch zum Mindestlohn aktiv werden können, müssen sie sich zunächst einigen; die Forderung nach einem Mindestlohn war wegen Unstimmigkeiten zwischen den Gewerkschaften nicht Teil des „Athener Manifests“ des Europäischen Gewerkschaftsbunds (EGB, 2011).

Größere Geschlossenheit zwischen den im EGB vertretenen Gewerkschaften ist natürlich wünschenswert, aber die Gewerkschaften können auch anders Druck auf die Europäische Union zum Thema Mindestlohn ausüben. Neben den Optionen der traditionellen *Lobbyarbeit und Mobilisierung* gibt es seit dem 1. April 2012 eine neue Option: die *Europäische Bürgerinitiative*.

Europäische Bürgernetzwerke können eine Befragung der Bürger/innen zu einer Frage durchführen und unterstützende Unterschriften sammeln. Bei Erreichen einer Mindestzahl wird der Europäischen Kommission ein offizieller Antrag überstellt, eine Initiative

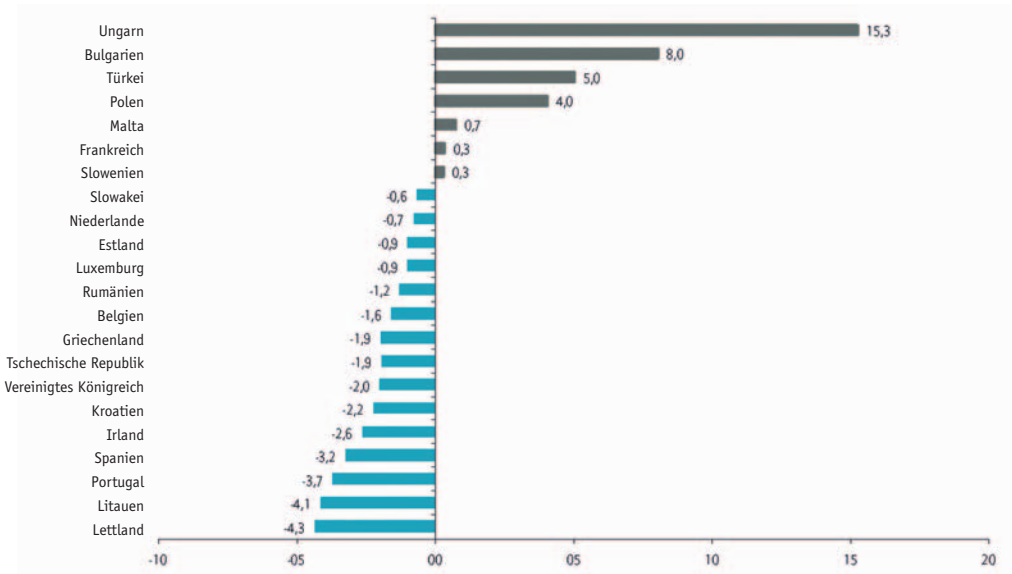


zu diesem Thema einzuleiten. Die europäischen Gewerkschaften können dieses Format nutzen, um Mindestlöhne voranzutreiben und gleichzeitig das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu schärfen und Unterstützung für dieses Thema zu sichern.

4.1.3.3 Inflationsanpassung von Mindestlöhnen

Inflationsbedingt sinkt die Kaufkraft der Löhne im Laufe der Zeit. Ohne eine rechtzeitige Lohnanpassung steigt das Risiko der Beschäftigten, zu den erwerbstätigen Armen zu gehören. In Europa werden die Arbeitslosenhilfe und Mindestlöhne regelmäßig zwecks Inflationsausgleichs erhöht. Diese Erhöhungen erfolgen jedoch selten regelmäßig, sie beschränken sich auf das gesetzliche Minimum oder gelten nicht für alle Arbeitnehmer im Privatsektor. Da in einigen Ländern 2011 der Nominallohn nur leicht angehoben oder sogar eingefroren wurde, aber die Verbraucherpreise schneller gestiegen sind, ist der Realmindestlohn unter Berücksichtigung der Inflation dort gesunken (ETUI Policy Brief, 2012). Die jüngsten Zahlen für 2011 zeigen eine Verringerung der Realmindestlöhne in den meisten betrachteten Ländern.

Abb. 4 Anstieg der Realmindestlöhne 2011 (in Prozent)



Quelle: ETUI Policy Brief 5/2012

Die Inflationsanpassung des Mindestlohns soll die Kaufkraft der betroffenen Arbeitnehmer sichern, garantiert aber nicht das Einkommen derjenigen, deren Entgelt knapp über dem Mindestlohn liegt.

Die *automatische Erhöhung des Mindestlohns zum Inflationsausgleich* ist in Ländern wie Belgien, Luxemburg und Zypern umgesetzt und wird dort als geeigneter Mechanismus genutzt, um die Erwerbsarmut zu bekämpfen und ihre Zunahme zu verhindern (Eurofound, 2010).

4.2 Förderung freiwilliger Lohnerhöhungen

Der folgende Abschnitt erörtert die Rolle, die Arbeitnehmerorganisationen bei der Durchsetzung freiwilliger Lohnerhöhungen spielen können.

4.2.1 Förderung eines existenzsichernden Lohns

Auch wenn einige Länder gesetzliche Mindestlöhne haben, sind diese oft sehr niedrig angesetzt und nicht ausreichend, um eine angemessene Lebensweise zu sichern. Mindestlöhne sind das, was der Name sagt: ein Minimum. Daher reichen sie häufig nicht aus, um einen angemessenen Lebensstandard zu finanzieren. Aus diesem Grund haben Gewerkschaften in den USA, in Kanada und im Vereinigten Königreich das Konzept eines „living wage“ (Lohn, der den Lebensunterhalt deckt) eingeführt. Ausgehend von einer Erfassung der Haushaltsausgaben, haben die Organisationen eine Lohnhöhe definiert, die in einem bestimmten Kontext als ausreichend angesehen wird, um einen würdigen Lebensstandard zu finanzieren. Die Gewerkschaften in den USA und im Vereinigten Königreich fordern nicht nur höhere Mindestlöhne, sondern üben auch Druck auf einzelne Arbeitgeber und lokale Behörden aus, einen höheren, existenzsichernden Lohn zu zahlen. Bündnisse aus Gewerkschaften und Organisationen, die sich für Arme einsetzen, Nichtregierungsorganisationen, den Kirchen und anderen lokalen Organisationen fordern die Einführung und Verbreitung eines existenzsichernden Lohns über ihre öffentliche Kampagnen, politische Lobbyarbeit, Forschung und Medienkampagnen.

Die lokalen Gebietskörperschaften können unter Druck gesetzt werden, einen existenzsichernden Lohn zu zahlen und nur mit Auftragnehmern zu arbeiten, die es auch tun. Erfolgreiche Beispiele sind in London (Balazard, 2011) und in den USA (Niedt, Ruiters, Wise & Schoenberger, 1999) zu finden.

In den USA setzen sich die Gewerkschaften mit zahlreichen anderen Akteu-

ren der Zivilgesellschaft (auch lokalen Partnern) zusammen für die Einführung und Zahlung eines existenzsichernden Lohns ein. Sie mobilisieren und organisieren die Arbeitnehmer mit prekären Beschäftigungsverhältnissen. Sie konzentrieren sich dabei auf die lokalen Behörden. Die beteiligten Gewerkschaften vertreten vor allem den öffentlichen Sektor und können sich effektiv für die Einführung eines existenzsichernden Lohns im öffentlichen Auftragswesen einsetzen. Dies gewährleistet auch eine angemessene Bezahlung für die Arbeitnehmer von Auftragnehmern.

Die Erfolgsfaktoren dieser Kampagnen sind die Kombination aus Lobbyarbeit und öffentlichen Kampagnen, die Einbeziehung von Arbeitgebern, die sich der Idee eines existenzsichernden Lohns gegenüber aufgeschlossen zeigen, und die aktive Einbindung der Bürger durch die Gewerkschaften. Wichtig ist auch die Unterstützung der Wissenschaftler, die Daten und Fakten für die Kampagnen liefern können und auf Kritik reagieren (Kloosterboer, 2007, S. 77).

4.2.2 Lohnerhöhungen über das öffentliche Auftragswesen

Öffentliche Aufträge sind ein interessantes unmittelbares Instrument, um gegen Erwerbsarmut vorzugehen. Da öffentliche Aufträge in vielen Ländern ein Fünftel des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausmachen (Schulten, 2012), hat die Vergabe solcher Aufträge große wirtschaftliche und soziale Bedeutung.

Durch die Aufnahme von Kriterien für angemessene Bezahlung und gute Arbeit können öffentliche Institutionen ihre Auftragnehmer davon abhalten, zu niedrige Löhne zu zahlen und ihre Arbeitnehmer so in die Erwerbsarmut zu führen.

Es gibt jedoch Grenzen. Das öffentliche Auftragswesen wird in Europa von einer einschlägigen Richtlinie aus dem Jahr 2004 geregelt. Diese Richtlinie sieht die Möglichkeit vor, sich in Ausschreibungen auf gute Arbeit zu beziehen, aber es gibt unterschiedliche Auslegungen darüber, inwiefern arbeits-

bezogene Aspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden können.

Eine jüngste Bewertung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) beschränkt die Freiheit öffentlicher Behörden, Klauseln über Arbeitsbedingungen in öffentliche Ausschreibungen aufzunehmen. In der Rechtssache Rüffert urteilte der EuGH, dass Behörden nicht von Auftragnehmern verlangen können, mindestens den Tariflohn zu zahlen. Sie können jedoch von öffentlichen Auftragnehmern eine angemessene Bezahlung fordern, indem sie auf „Mindestlöhne bei der Ausschreibung“ oder allgemein gültige Tarifverträge verweisen (Schulten, 2012).

Was können Arbeitnehmerorganisationen unternehmen? Ein Bündnis aus Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen hat versucht, Einfluss auf die EU-Richtlinie über das öffentliche Auftragswesen zu nehmen. Der Zweck war die Überprüfung des neoliberalen Charakters der EU-Richtlinie, der dem „niedrigsten Preis“ als Kriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge absoluten Vorrang einräumte. Die „Coalition for Green and Social Procurement“ (Bündnis für umweltfreundliche und soziale Beschaffung) versuchte darauf hinzuwirken, dass Kriterien für Arbeitsstandards und nachhaltige Entwicklung aufgenommen werden, war damit aber nur bedingt erfolgreich (Bieler, 2010). Einer der Gründe, warum es den Entscheidungsprozess nicht maßgeblich beeinflussen konnte, war die fehlende Bereitschaft der Bündnismitglieder, über eine reine Lobby-Strategie hinauszugehen.

Angesichts der jüngsten Bewertung der Richtlinie über das öffentliche Auftragswesen hat das Bündnis seine Arbeit wieder aufgenommen. In einem jüngsten Positionspapier des EGB (2012) fordern die Mitglieder, dass soziale und ökologische Überlegungen bei der Vergabe öffentlicher Aufträgen zu den Pflichtkriterien zählen sollten.

Des Weiteren können sich Arbeitnehmerorganisationen und Gewerkschaften (Bell & Alastair, 2007) dafür einsetzen, dass die:

- Einhaltung der Kernarbeitsnormen der ILO in Ausschreibungen genannt wird

- Arbeitsstandards in Produktbeschreibungen oder Verträge aufgenommen werden
- Auftragnehmer, die gegen Arbeitsstandards verstoßen, von Ausschreibungen ausgeschlossen werden;
- Einhaltung von vertraglich zugesagten Bedingungen überwacht wird;
- ...

5 Arbeitsintensität durch angemessene Arbeit

Neben Niedriglöhnen ist die geringe Arbeitsintensität die zweite Hauptursache für Erwerbsarmut. Die wesentlichen Faktoren für geringe Arbeitsintensität sind Gelegenheitsarbeit aufgrund unsicherer Arbeitsverträge, Teilzeitarbeit, flexible Arbeitszeiten oder schlicht die Unmöglichkeit, einen unbefristeten Vollzeitjob auszuüben.

Die Behandlung dieser Probleme gehört zum Alltag und den Kernaufgaben fast aller Arbeitnehmerorganisationen. Im Allgemeinen kann man drei Strategien verfolgen, um die Arbeitsintensität der Erwerbstätigen zu steigern. Die ersten beiden sind politische Initiativen, die sich mit dem Arbeitsplatz selbst befassen, d.h. der Beschäftigung. Die dritte hingegen betrachtet den Arbeitnehmer. Arbeitnehmerorganisationen können zunächst versuchen, den Anteil atypischer Beschäftigung, die zu geringer Arbeitsintensität führt, zu verringern. Dies erreichen sie, indem sie die Regulierung oder Begrenzung dieser Art von Verträgen auf Betriebsebene fordern. Zweitens können sie darauf drängen, dass sich die Qualität der atypischen Arbeit verbessert, sodass Beschäftigte mit dieser Art von Vertrag einen höherwertigen Arbeitsplatz haben. Und zuletzt können sich die Organisationen auch auf den Arbeitnehmer konzentrieren und Politiken verfolgen, die es ihm ermöglichen, sich eine unbefristete Vollzeitstelle zu suchen und sie anzunehmen.

5.1 Verringerung der atypischen Beschäftigung

Im Zusammenhang mit der europaweiten „Flexicurity“-Agenda wird die Nutzung atypischer Arbeitsverträge zunehmend flexibilisiert. Das führt zu einer Zunahme der Teilzeit- und befristeten Beschäftigung in ganz Europa.

Verschiedene Arbeitnehmerorganisationen haben sich gegen diese politische Richtung ausgesprochen und fordern, dass die Nutzung solcher atypischen Verträge begrenzt wird.

5.1.1 Regulierung

Arbeitnehmerorganisationen und Gewerkschaften können sich auf mehreren Ebenen dafür einsetzen. Auf europäischer Ebene kritisiert der EGB den allgemeinen Trend der EU zur Flexibilisierung. Durch seine Lobbyarbeit, Pressemitteilungen und Publikationen versucht er, die europäische Agenda zu beeinflussen – mit mäßigem Erfolg.

Auf einzelstaatlicher Ebene wehren sich verschiedene Arbeitnehmerorganisationen gegen eine weitere Flexibilisierung und damit einhergehende Aktivierungsprogramme für Erwerbslose (Pedersini, 2008). Die Gewerkschaftsaktionen auf dieser Ebene sind jedoch nur bedingt erfolgreich und der Erfolg besteht zumeist darin, weitere Flexibilisierungsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt einzudämmen.

5.1.2 Beschränkung

Neben der Forderung nach einer stärkeren oder nachhaltigen Regulierung der Verwendung atypischer Arbeitsverträge können Arbeitnehmerorganisationen gleichzeitig Initiativen ergreifen, um die Nutzung solcher Verträge in Branchen und einzelnen Unternehmen zu beschränken. Bei Tarifverhandlungen können Gewerkschaften auf besondere Bestimmungen oder die Einführung einer Quote für atypische Beschäftigungsverhältnisse in einzelnen Branchen oder Firmen pochen. Da die Arbeitnehmer mit atypischen Verträgen jedoch in der Regel weniger gewerkschaftlich organisiert sind und vor allem in Branchen arbeiten, in denen die Gewerkschaften weniger Einfluss haben, bedarf es eigener Kampagnen, die sich an diese Arbeitnehmer richten.

Ein Beispiel einer innovativen Gewerkschaftsaktion, die darauf abzielte, die Nutzung atypischer Arbeitsverträge zu verringern und einzudämmen, ist die Kampagne „Besser statt billiger“ der IG Metall. Im Rahmen dieser Kampagne hat die Gewerkschaft Aktivitäten erarbeitet, die Unternehmensleitungen überzeugen sollten, sich nach oben anstatt nach unten zu orientieren und auf höherwertige Produkte und Prozesse anstelle von mehr befristeten Verträgen, Leiharbeit und Niedriglöhnen zu setzen.



Diese Kampagne mobilisierte Unterstützung für das Konzept, sich für Qualität statt Kostenführerschaft zu entscheiden. Durch Zusammenarbeit und einen Wettbewerb entwickelten die Gewerkschaften alternative Geschäftsmodelle, die an die Stelle der Umstrukturierungspläne der Unternehmensleitungen treten sollten, die in der Regel Personalabbau und Outsourcing vorsahen. Mithilfe eines Beraternetzwerk wurden verschiedene Fälle der Kampagne „Besser statt billiger“ von den Gewerkschaften praktisch umgesetzt. So wurden Arbeitsplätze gesichert, Arbeitsbedingungen verbessert und die Rentabilität der Firma gewahrt.

5.2 Die Qualität atypischer Beschäftigung erhöhen

Arbeitnehmerorganisationen können auch Initiativen zur Steigerung der Qualität atypischer Beschäftigung ergreifen, sodass diese Arbeitnehmer nicht in die Erwerbsarmut abgleiten. Wesentliche Bestandteile hier sind höhere Bezahlung, bessere Arbeitsbedingungen, besserer Versicherungsschutz, am Arbeitnehmer orientierte zeitliche Flexibilität und Chancen für atypisch Beschäftigte, eine unbefristete Vollzeitstelle zu bekommen.

5.2.1 Gewerkschaftliche Organisation atypischer Arbeitnehmer

Für Arbeitnehmerorganisationen ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad sehr wichtig, damit sie nachhaltigen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen und Löhne nehmen können. Eine starke gewerkschaftliche Organisation auf lokaler Ebene liefert der Gewerkschaft Informationen aus erster Hand und ist eine Garantie für die Umsetzung ihrer Politiken vor Ort.

Die erwerbstätigen Armen sind jedoch aus mehreren Gründen im Verhältnis weniger gewerkschaftlich organisiert. Zunächst sind ihre begrenzten finanziellen Mittel ein Hindernis für die Gewerkschaftsmitgliedschaft. Zweitens arbeiten sie überwiegend in befristeten Stellen oder in Teilzeit und wechseln häufig den Arbeitsplatz, weshalb sie weniger Anreiz haben, sich an gewerkschaftlicher Arbeit im Betrieb zu beteiligen. Drittens sind die erwerbstätigen Armen vor allem in Branchen anzutreffen, die traditionell schwierig zu organisieren sind, weil sie kleinteilig sind, viele Leiharbeiter eingesetzt werden und die Firmen klein sind. Untersuchungen aus Spanien zeigen jedoch, dass Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen für das Wirtschaftssystem bedenklicher sind und eher geneigt sind, einer Gewerkschaft beizutreten, aber sie werden nicht ausreichend von den Gewerkschaften angesprochen (Sánchez, 2007).

Justice for Janitors: In den USA und in Kanada hat sich die Dienstleistungsgewerkschaft Service Employees International Union (SEIU) für die Rechte zugewanderter Reinigungskräfte eingesetzt. Diese Arbeitnehmer sind mit Niedriglöhnen und gewerkschaftsfeindlichen Strategien konfrontiert und können leicht gekündigt werden, da viele von ihnen ohne Aufenthaltsgenehmigung im Land sind. Es war außerdem nicht effektiv, Druck auf den direkten Arbeitgeber auszuüben, da höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen oft zum Verlust des Arbeitsplatzes führen. Daher hat die SEIU alternative Handlungsansätze entwickelt, die sich an die Kunden der Reinigungsdienste wenden: die Nutzer und Eigentümer der Gebäude. Die Kombination dieser Strategien mit guten Werbekampagnen, der laufenden (finanziellen



und moralischen)

Unterstützung der

Gewerkschaften und der

Hartnäckigkeit der

Arbeitnehmer führten zur
erfolgreichen

Organisation und

Verbesserung der

Arbeitsbedingungen für Reinigungskräfte überall in den USA. Es mussten jedoch Widerstände bei einigen lokalen Gewerkschaftsvertretern überwunden werden, die sich nicht für die Idee begeistern konnten, nicht weiße, prekäre Arbeitnehmer zu organisieren (Kloosterboer, 2007, p. 73).

Schoon Genoeg („Sauber genug“): Für Gewerkschaften sind der Kampf gegen die Erwerbsarmut und die Forderung besserer Löhne und Arbeitsbedingungen Kernaufgaben. Aber auch andere Organisationen zeigen ein ähnliches Bewusstsein für die „working poor“. Die Kommunikation und Zusammenarbeit mit Organisationen, die sich für die Armsbekämpfung einsetzen, und religiösen Gruppen kann die Wirkung einer Kampagne für Mindestlöhne oder eine würdige Bezahlung verstärken. Ein Beispiel aus London zeigt gut, wie lohnend es ist, die Zivilgesellschaft als Ganzes einzubinden. Ein Bündnis aus Kirchen, Moscheen, Gewerkschaften, Schulen und Vereinen hat es geschafft, das Thema des „living wage“ (existenzsichernder Lohn) auf die politische Tagesordnung zu bringen

(Balazard, 2011). Es ist dabei wichtig, in Gemeindezentren, Kirchen und Moscheen Kontakt zu Menschen mit prekären und flexiblen Arbeitsverträgen zu bekommen, um den Dialog aufzunehmen und sie an die Gewerkschaft heranzuführen.

Dies zeigt eine Kampagne der niederländischen Gewerkschaft FNV Bondgenoten, die den Reinigungssektor organisiert und es geschafft hat, einen erfolgreichen Streik durchzuführen (Heuts, 2010).



Polnische Arbeitnehmer im Vereinigten Königreich: Es ist sinnvoll, sich auf eine bestimmte Branche zu fokussieren, es hat sich aber auch als effektiv erwiesen, in Kampagnen bestimmte Bevölkerungsgruppen gezielt anzusprechen, um die Arbeitsbedingungen der atypischen Beschäftigten zu verbessern. Genannt werden soll hier die Zusammenarbeit zwischen Solidarnosc und dem British Trade Union Congress (TUC), dem britischen Gewerkschaftsbund. Der TUC hat es geschafft, die Arbeitsbedingungen der polnischen Saisonarbeiter durch seine Präsenz auf den Arbeitsbörsen, wo britische Arbeitgeber polnische Arbeiter heuern, zu verbessern (Kloosterboer, 2007, S. 29).

Italienische Gewerkschaften für „atypisch Beschäftigte“: In Italien wurden eigene Gewerkschaftsabteilungen geschaffen, die atypische Arbeitnehmer organisieren und ihre Interessen gegenüber den Arbeitgebern, der Regierung und innerhalb der Gewerkschaft vertreten.



5.2.2 Die Ausdehnung von Tarifverträgen

Auch wenn die Organisation atypischer Arbeitnehmer schwierig ist, können die Gewerkschaften die Qualität atypischer Beschäftigungsverhältnisse verbessern, indem die Tarifabdeckung bestehender Vereinbarungen auf allen Ebenen auf Arbeitnehmer mit befristeten Verträgen und Leiharbeiter ausgedehnt wird.

So können beispielsweise die Leistungen, die Arbeitnehmer in einer Firma oder Branche erhalten, und vor allem die Fortbildungsmöglichkeiten auch befristeten und Leiharbeitnehmern angeboten werden, sodass die atypische Arbeit zum Sprungbrett anstatt zur Sackgasse wird.

5.2.3 Einsatz für Gleichbehandlung

„Gleiche Arbeit - Gleiches Geld“: In einem Versuch, den Missbrauch der Leiharbeit in der deutschen Metallbranche zu unterbinden, führte die IG Metall 2008 eine Kampagne unter dem Slogan „Gleiche Arbeit – Gleiches Geld“ durch. Mithilfe wissenschaftlicher Studien wurde die Leiharbeit auf politi-

scher und betrieblicher Ebene thematisiert. Bis 2011 unterzeichneten gut 1.200 deutsche Firmen Betriebsvereinbarungen zur Verbesserung der Bedingungen für Leiharbeitnehmer. Die Vereinbarungen regeln u. a. Folgendes:

- Bestimmungen über die Gleichbezahlung von Leiharbeitnehmern
- Beschränkung des Einsatzes von Leiharbeitnehmern im Werk
- Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (Bispinck & Schulten, 2011)

Auf Branchenebene gelang es der IG Metall außerdem, einen Tarifvertrag für die Stahlindustrie mit Bestimmungen für gleiches Entgelt für Leiharbeitnehmer abzuschließen. Stellt der Arbeitgeber kein gleiches Entgelt für Leiharbeitnehmer und Stammebelegschaft sicher, muss er den Arbeitnehmer entschädigen (Dribbusch, 2011).



5.3 Zugang zu guter Arbeit über die Bereitstellung von Diensten fördern

Oft nehmen Arbeitnehmer aus verschiedenen privaten oder familiären Gründen eine atypische Beschäftigung an (und suchen sie sogar aktiv). Ein instabiles Familienleben, die Betreuung von Kindern und Angehörigen und andere private Umstände sind praktische Hürden, die es Arbeitnehmern häufig erschweren, sich um eine unbefristete Vollzeitstelle zu bewerben. Hier können Arbeitnehmerorganisationen ebenfalls eine Rolle spielen durch die:

- Forderung nach der Bereitstellung ausreichender und kostengünstiger Kinderbetreuungsangebote
- (Forderung nach der) Bereitstellung sozialer Dienstleistungen für Beschäftigte und Erwerbslose, die sie in die Lage versetzen, nach würdiger Arbeit zu suchen
- Die Schulung von Gewerkschaftsaktivisten, die zur Lösung sozialer Probleme beitragen können, indem sie Arbeitnehmern professionelle Hilfe vermitteln. Untersuchungen aus Belgien zeigen, dass das Angebot solcher Dienste eine wichtige Aufgabe von Gewerkschaftsaktivisten in kleineren Firmen ist. Daher sollten Gewerkschaften auch ausreichend Schulung und Unterstützung bieten, um den Aktivisten bei dieser Arbeit den Rücken zu stärken (Liagre et al., 2011).

Bibliographie

Balazard H. (2011), Quand la société civile s'organise: l'expérience démocratique de London Citizens, Doktorarbeit im Fach Politikwissenschaften, Dr Didier Chabanet, Université Lyon 2.

Bispinck R. & Schulten T. (2011), "Trade union responses to precarious employment in Germany", WSI-Diskussionspapier.

Bosch G. (2009), "Low wage work in five European countries and the US", ILO-Papier.

Crettaz E. (2011), Fighting working poverty in post-industrial economies. Causes, trade-offs and policy solutions, Edward Elgar Publishing, UK.

Doucouliaagos H. & Stanley T.D. (2009), "Publication Selection Bias in Minimum Wage Research? A Meta Regression Analysis", British Journal of Industrial Relations, Band 47, Nr. 2, S. 406–428.

Dribbusch H. (2011), New package of wage agreements for steel industry, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/10/articles/de1010019i.htm> (abgerufen am 6. April 2012).

Edagbami O. (2006), The Employment Effects of the Minimum Wage: A Review of the Literature, Forschungsbericht, Canadian Policy Research Networks Inc., Ottawa.

EGB (2011), Das Athener Manifest, EGB, Athen.

EGB (2012), EU public procurement framework – ETUC position (EGB-Stellungnahme).

Schulten T. (2012), "Minimum wages in Europe under austerity", ETUI Policy Brief 5/2012, ETUI, Brüssel.

EuroFound – Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (2010), Working poor in Europe.

Europäische Kommission (2011), Employment and Social Developments in Europe 2011, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, Brüssel.

Europäische Kommission (2012), Employment and Social Developments in Europe 2012, Generaldirektion für Beschäftigung, Soziales und Integration, Brüssel.

Frazer H. & Marlier E. (2010), In-work Poverty and Labour Market Segmentation in the EU: Key Lessons, Synthesis report, EU-Netzwerk unabhängiger Experten für soziale Eingliederung, im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und Integration.

Grimshaw D. (2011), What do we know about low wage work and low wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective, ILO, Genf.

Heuts P. (2010), 'No more being ground down for us', Dutch cleaners up in arms, Sonderbericht des ETUI, Band 18, Nr. 22, S. 27–31.

ILO (2010), Wage policies in times of crisis, Global Wage Report 2010/11, Internationale Arbeitsorganisation (ILO), Genf.

Kloosterboer D. (2007), Innovative Trade Union Strategies, FNV Marketing & Communicatie, Utrecht.

Koeniger W., Leonardi M. & Nunziata L. (2006), 'Labour market institutions and wage inequality', *ILR Review*, Band 60, Nr. 3, Cornell University.

Liagre P., De Spiegelaere S., Van Thillo T., Van Gyes G., Cultiaux J., Weissgerber G., Vendramin P. (2011), *Militant 2020*, Een onderzoek bij ACV-vertegenwoordigers in bedrijven naar motivatie, rolbeleving en visies op hedendaags vakbondsengagement (ACV METEA, LBC-NVK, CNE & BIE), HIVA-FTU.

Marx I., Vanhille J. & Verbist G. (2011), 'Combating In-Work Poverty in Continental Europe: An Investigation Using the Belgian Case', IZA-Diskussionspapier 6067.

Niedt C., Ruiters G., Wise D. & Schoenberger W. (1999), 'The effects of the living wage in Baltimore', *Arbeitspapier Nr. 119*, Department of Geography and Environmental Engineering, The Johns Hopkins University.

OECD (1998), 'Making the Most of the Minimum: Statutory minimum wages, employment and poverty', in *OECD Employment Outlook: 1998*, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris, S. 31-79.

Oesch D. & Rieger A. (2006), 'Minimum wage policy via collective bargaining: the Swiss trade unions' minimum wage campaign', in T. Schulten, R. Bispinck & C. Schäfer (Hrsg.), *Minimum wages in Europe*, Brüssel, ETUI-REHS, S. 375.

Pedersini R. (2008), 'Flexicurity and industrial relations', *European Industrial Relations Observatory on-line*.

Saget C. (2001), "Lutte contre la pauvreté et emploi dans les pays en développement: de l'utilité d'un salaire minimum". *Revue internationale du*

Travail 140, Nr. 3 (2001): 287–322. Salverda W. (2009), 'The Dutch minimum wage: A radical reduction shifts the main focus to part-time jobs', AIAS-Arbeitspapier, Band 09, Nr. 71, S. 66.

Sanchez D. (2007), 'Explaining union membership of temporary workers in Spain', Industrial Relations Journal, Band 38, Nr. 1, S. 51-69.

Schulten T. (2012), 'Renaissance of Pay Clauses in German Public Procurement and the Future of the ILO Convention 94 in Europe', Global Labour Column 91.

Schulten T. et al. (2005), 'Theses for a European minimum wage policy', CLR News, Band 5, Nr. 3, S. 3-8.

Schulten T. (2002), 'A European Solidaristic Wage Policy?', European Journal of Industrial Relations, Band 8, Nr. 2, S. 173 –196.