

Euro-Krise, Niedriglöhne und Geschlecht

Die Krise der europäischen Währungsunion, die mit der Eskalation in Zypern einen neuen vorläufigen Höhepunkt erreicht hat, spielt sich vor dem Hintergrund erheblicher Geschlechterungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt ab. Hier soll nach dem Zusammenhang von Niedriglohn und Geschlecht gefragt werden, denn angesichts der vielfach aufgezeigten stärkeren Betroffenheit von Frauen (vgl. OECD 1996: 69-76; Lucifora u.a. 2005: 267-269; Bezzina 2012: 2-3) liegt die Frage nah, wie sich die Krise auf diesen Aspekt der Geschlechterverhältnisse auswirkt.

Die Krise der Euro-Zone ist in die 2008 einsetzende Weltwirtschaftskrise eingebettet, die sich von dem Finanzsektor ausgehend über die staatlichen Bemühungen zur Bankenrettung und zur Stabilisierung der Konjunktur zu einer Staatsschuldenkrise weiterentwickelt hat. Es ist der Fehlkonstruktion des Euros geschuldet, dass sich in der Währungsunion erhebliche ökonomische Ungleichgewichte aufgebaut haben, so dass sich nun trotz – oder vielmehr wegen – der gemeinsamen Währung einzelne Mitgliedsstaaten der Spekulation auf einen Staatsbankrott ausgesetzt sehen. Angesichts der wettbewerblichen Konstruktion der Währungsunion mangelt es dieser an geeigneten institutionalisierten Mitteln zum Umgang mit der bestehenden Krisensituation, so dass sich eine endlos erscheinende Reihe von Krisengesprächen, neuen Hiobsbotschaften und auf diese folgende Reaktionen aneinanderreihet. Trotz dieses „Durchwurstelns“, das von der Bundesregierung offensichtlich auch angestrebt wird, kristallisiert sich eine gezielte Strategie heraus. Die vom Staatsbankrott bedrohten Mitgliedsländer erhalten Kredite nur gegen die Zusage von weitgehenden strukturellen Reformen, deren Zielrichtung die Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und die, in erster Linie ausgabenseitige, Konsolidierung der Staatsfinanzen ist. Die dabei maßgeblichen Akteure sind neben der aus dem Internationalen Währungsfond, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission bestehenden „Troika“ auch die tonangebenden Regierungen der größten Euro-Länder – vorneweg die deutsche. (Vgl. Zeise 2012; Schuberth 2012) Wenngleich die ökonomischen Erfolgsaussichten dieser Politik mehr als fraglich sind, so ist doch offensichtlich, dass sie weitreichende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Bevölkerung hat.

Der Zusammenhang zwischen Krisenpolitik, Niedriglohn und Geschlecht stellt sich insbesondere über zwei Wirkmechanismen her: Der Mindestlohn wird in der Krise als ein Instrument zur Erhöhung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch eine „innere Abwertung“ genutzt, da eine „äußere Abwertung“ über den Wechselkurs in einer Währungsunion nicht mehr möglich ist. Eine restriktive Mindestlohnpolitik betrifft Frauen aber stärker als Männer, da sie häufiger zu Niedriglöhnen arbeiten. Der Versuch zur Konsolidierung

der Staatsfinanzen über Ausgabenkürzungen hat ebenfalls eine Geschlechterdimension, da einerseits Frauen deutlich häufiger als Männer im öffentlichen Sektor beschäftigt sind und da andererseits die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen im Fürsorgebereich die Geschlechterverhältnisse wesentlich beeinflusst. Beiden Zusammenhängen soll im Folgenden ausführlicher nachgegangen werden, um auf dieser Grundlage einen Ausblick zu wagen.

Mindestlöhne in der Krise

Gesetzliche Mindestlöhne bestehen in 20 von 27 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Von den 17 Euro-Ländern verfügen zwölf über einen solchen. Die Mindestlöhne unterscheiden sich stark in ihrer nominalen Höhe, die am 1. Januar 2013 in der Eurozone von 1,90 Euro in Estland bis zu 10,83 Euro in Luxemburg reicht. (Vgl. Schulten 2013: 126-128) Zur Einschätzung des Mindestlohns sollte sein Wert allerdings im Verhältnis zum Lohnniveau im jeweiligen Land betrachtet werden. Den in dieser Perspektive höchsten Mindestlohn in Europa hat Frankreich, wo der Mindestlohn SMIC 60 Prozent des mittleren Lohns von Vollzeitbeschäftigten erreicht. (Vgl. ebd.: 130) Wird der Mindestlohn ins Verhältnis gesetzt zur Größe der Geschlechterunterschiede im Niedriglohnsektor, so zeigt sich ein starker statistischer Zusammenhang: Umso höher der Mindestlohn in Relation zum nationalen Lohnniveau, desto kleiner der Niedriglohnsektor insgesamt und desto geringer außerdem die Geschlechterunterschiede innerhalb des Niedriglohnssektors. Mindestlöhne stauchen die Lohnverteilung im unteren Bereich, so dass Mindestlohnempfängerinnen und -empfänger einen höheren Lohn beziehen als das ohne Mindestlohn der Fall wäre. Angesichts der bestehenden geschlechtlichen Segregation des Arbeitsmarktes profitieren Frauen hiervon häufiger als Männer. Eine hohe Reichweite von Tarifverträgen wirkt ähnlich, der Einfluss des Mindestlohns ist allerdings stärker. (Vgl. George 2011: 551-554; Rubery/Grimshaw 2009) Auch am Beispiel des 2000 in Irland eingeführten Mindestlohns lässt sich dieser Zusammenhang aufzeigen: Frauen beziehen deutlich häufiger den Mindestlohn und haben daher von seiner Einführung stärker profitiert (vgl. Erne 2006: 61, 65).

Während für die Jahre vor der Krise von einer „Wiederbelebung“ (Vaughan-Whitehead 2010) der Mindestlohnpolitik gesprochen werden kann, die sich in der Einführung von Mindestlöhnen in Irland und in Großbritannien sowie in Mindestlohnerrhöhungen oberhalb der allgemeinen Lohnentwicklung in den 2000er Jahren widerspiegelt, so hat sich dieses Bild in den letzten Jahren unter den Krisenbedingungen deutlich geändert. 2012 haben sechs europäische Länder auf eine nominale Erhöhung des Mindestlohns gänzlich verzichtet – darunter auch Tschechien, in dem die letzte nominale Erhöhung des Mindestlohns inzwischen sechs Jahre zurückliegt. Litauen hat den Mindestlohn mit einer Erhöhung um ein Viertel am deutlichsten angepasst, dies allerdings vor dem Hintergrund eines deutlichen Nachholbedarfs angesichts von vorangegangenen vier Jahren der Stagnation. Wird die Inflation berücksichtigt, so ist das reale Mindestlohniveau in der Mehrzahl der europäischen Staaten abge-

sunken, darunter die von der Euro-Krise besonders betroffenen Länder Irland, Spanien, Portugal und Griechenland. (Vgl. Schulden 2013: 128-130)

Die Troika machte bislang allen Krisenstaaten, die um finanzielle Unterstützung ersuchen mussten, Auflagen zur Mindestlohnpolitik: So musste Irland als erstes Land seinen Mindestlohn 2011 um einen Euro absenken. Allerdings wurde diese Maßnahme nach nur wenigen Monaten und einem Regierungswechsel wieder zurückgenommen. Dennoch hat der irische Mindestlohn inzwischen real deutlich an Wert verloren (vgl. Schulden 2012: 126). Die dramatischste Kürzung eines Mindestlohns erlebte Griechenland, das seinen Mindestlohn im März 2012 massiv absenkte, so dass er real fast ein Viertel seines Wertes eingebüßt hat (vgl. Schulden 2013: 128-129). Griechenland musste darüber hinaus der Troika zusagen, den bislang kollektivvertraglich vereinbarten Mindestlohn auf einen von der Regierung – nach Konsultation der Sozialpartner und unabhängiger Experten – festzulegenden Mindestlohn umzustellen, der zunächst auf dem abgesenkten Niveau eingefroren werden soll (vgl. International Monetary Fund 2013a: 138). Auch Portugal hat eventuelle Erhöhungen des Mindestlohns an die „Rechtfertigung durch die Entwicklung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes“ (International Monetary Fund 2013b: 61) und an die vorherige Zustimmung der Troika gekoppelt. Einzig in Zypern existiert kein Mindestlohn, der zum Gegenstand der Verhandlungen hätte gemacht werden können. Der massiv abgesenkte griechische Mindestlohn hat, angesichts eines schlecht ausgebauten Wohlfahrtsstaates, eine zentrale sozial- und familienpolitische Funktion. Frauen beziehen den Mindestlohn auch in Griechenland häufiger als Männer, sind also durch die Absenkung häufiger betroffen (vgl. Fotoniata/Moutos 2010: 236-237). Darüber hinaus können auch indirekte Auswirkungen bestehen, etwa wenn wie in Spanien Fürsorgeleistungen an den Mindestlohn gekoppelt sind (vgl. Castellanos Serrano/González Gago 2012: 213-214).

Austeritätspolitik und öffentlicher Sektor

Die Arbeitsmärkte in den europäischen Ländern sind allesamt nach einem ähnlichen Muster geschlechtlich segregiert: Männer finden sich häufiger in den höheren Positionen der betrieblichen Hierarchie und Männer und Frauen sind zudem sehr unterschiedlich auf die verschiedenen Branchen verteilt. Während die Beschäftigung im Agrarsektor in der Eurozone für erwerbstätige Frauen (2,5 Prozent) wie Männer (4,3 Prozent) eine insgesamt untergeordnete Bedeutung hat, kommt den privaten Dienstleistungen für Frauen (39,8 Prozent) und Männer (40,4 Prozent) eine sehr viel größere Relevanz zu. Der Beschäftigungsschwerpunkt von Frauen ist jedoch mit 45,6 Prozent der öffentliche Sektor¹, in dem nur 19,4 Prozent der Männer tätig sind. Umgekehrt sind Männer mit 35,9 Prozent deutlich häufiger in der Industrie beschäftigt als

¹ Zu den „Non-market services“ werden insbesondere die öffentliche Verwaltung, das Bildungssystem und das Gesundheitswesen gezählt.

Frauen mit 12,1 Prozent. (Vgl. Teichgraber 2012: 3) Im Zusammenhang hiermit hat die Krise auf die Geschlechter unterschiedliche Auswirkungen: Von dem dramatischen Konjunkturunbruch 2008 und 2009 waren häufiger Männer in den konjunktursensiblen Branchen in Industrie und industriellen Dienstleistungen betroffen. Die langfristigen Folgen der Staatsschuldenkrise könnten allerdings über die Sparpolitik in den öffentlichen Haushalten Frauen, als Beschäftigte des öffentlichen Sektors, sehr viel stärker betreffen.

In allen Krisenländern sind harsche Einschnitte im öffentlichen Sektor Bestandteil der Troika-Auflagen, sowohl was die Beschäftigtenzahlen insgesamt angeht, als auch hinsichtlich der Arbeitsbedingungen. So wurden die Reallöhne im öffentlichen Dienst Griechenlands inzwischen annähernd halbiert, die Arbeitszeit verlängert, ein weitgehender Einstellungsstopp verhängt und im Zuge der Zusammenlegung und Schließung von öffentlichen Einrichtungen wurden zahlreiche Beschäftigte entlassen (vgl. Karamessini 2012: 194-195). Portugal musste der Troika unter anderem die Reduzierung der Ausgaben für das öffentliche Verwaltungspersonal durch einen Stellenabbau von 2 Prozent pro Jahr und durch eine Absenkung der Vergütung zusagen. Auch für das Gesundheitssystem wurden diverse Einsparungen vereinbart. (Vgl. International Monetary Fund 2013b: 56-60) Aber auch in den nicht unmittelbar von der Schuldenkrise betroffenen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union wird sich durch den 2012 vereinbarten Fiskalpakt der Druck auf die Beschäftigungsverhältnisse im öffentlichen Sektor erhöhen. Mit dem Fiskalpakt haben sich die Mitgliedsstaaten, mit Ausnahme von Tschechien und Großbritannien, auf eine noch striktere Begrenzung der Neuverschuldung verpflichtet, als sie durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt ohnehin schon vorgeschrieben ist. Angesichts der fehlenden europäischen Koordination der Steuerpolitik ist zu befürchten, dass die angestrebte Konsolidierung nicht über eine Erhöhung der öffentlichen Einnahmen, sondern durch eine Begrenzung der Ausgaben versucht wird (vgl. Zeise 2012: 124-126).

Der Zusammenhang zwischen Feminisierung und Niedriglohn zeigt sich besonders deutlich im Gesundheitswesen. So arbeiten etwa im Bereich der Pflege und der Reinigungskräfte im Krankenhaussektor überwiegend Frauen – häufig zu Niedriglöhnen. Die Ausmaße der Niedriglohnarbeit unterscheiden sich aber, in Abhängigkeit vom Arbeitsmarktumfeld und von den finanziellen und gesundheitspolitischen Rahmenbedingungen, stark zwischen den einzelnen Ländern. (Vgl. Méhaut u.a. 2010) Ein wachsender finanzieller Druck auf die öffentlichen Gesundheitsausgaben lässt vermuten, dass ein zunehmender Anteil der Beschäftigten der Branche unter die Niedriglohnschwelle rutschen wird.

Neben dem Gesichtspunkt des öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber ist aber auch dessen Angebot – insbesondere was die Bereitstellung von Fürsorgedienstleistungen angeht – von hoher Relevanz für die Geschlechterverhältnisse. So kann die Bereitstellung eines gut ausgebauten und kostengünstigen Angebots der öffentlichen Kinderbetreuung als ein zentraler Bestandteil zur Überwindung des „male breadwinner-models“ angesehen werden, in dem

Frauen weitgehend aus der Erwerbsarbeit ausgeschlossen bleiben (vgl. Lewis 1992). Die wohlfahrtsstaatlichen Rahmenbedingungen wirken sich auch auf die Niedriglohnproblematik aus, denn eine unzureichende institutionelle Absicherung der Erwerbstätigkeit von Frauen schwächt ihre Position auf dem Arbeitsmarkt und erhöht so auch das Niedriglohnrisiko (vgl. Gautié u.a. 2010: 155-160). So rekrutieren beispielsweise Einzelhandelsunternehmen in Großbritannien – angesichts eines unzureichenden öffentlichen Kinderbetreuungsangebots – gezielt über familienfreundliche Arbeitszeitmodelle Mütter für Niedriglohnarbeit (vgl. Mason/Osborne 2008: 134). Im internationalen Vergleich bestätigt sich, dass Frauen in Ländern mit einem relativ großen öffentlichen Sektor seltener zu einem Niedriglohn arbeiten (vgl. Schäfer u.a. 2011: 31-34). Sowohl die Bedeutung des öffentlichen Sektors als Arbeitgeber als auch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen dürften diesen Zusammenhang bedingen.

Ausblick

Im Jahr 2010 arbeiteten in der Eurozone 14,8 Prozent aller Beschäftigten zu einem Niedriglohn, wobei eine Niedriglohnschwelle von zwei Dritteln des nationalen Median-Lohns zu Grunde gelegt wird. Diese Ergebnisse der europäischen Statistikbehörde Eurostat basieren auf der europäischen Lohnstrukturerhebung, die allerdings Kleinunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten sowie einige Wirtschaftssektoren auslässt. Da sich Niedriglöhne besonders oft bei Kleinunternehmen finden, dürfte die Größe des Niedriglohnssektors systematisch unterschätzt werden. Dennoch zeigen sich einige aufschlussreiche Ergebnisse: Diesen Daten zufolge findet sich der kleinste Niedriglohnssektor in Finnland mit nur 5,9 Prozent aller Beschäftigten, der größte hingegen in Estland mit 23,8 Prozent. Der größte Niedriglohnssektor in Westeuropa besteht mit 22,2 Prozent in Deutschland. Die Krisenländer Irland (20,7 Prozent) und Portugal (16,1 Prozent) befinden sich (noch) im Mittelfeld, für Griechenland liegen 2010 leider keine Daten vor. In allen Ländern beziehen Frauen häufiger als Männer einen Niedriglohn. Im Durchschnitt des Euroraums steht ein Niedriglohnanteil von 11,0 Prozent der Männer einem Anteil von 19,2 Prozent der Frauen gegenüber. Im Vergleich zur vorangegangenen Erhebung 2006 ist der Niedriglohnssektor insgesamt im Euroraum um 0,4 Prozentpunkte angewachsen. (Vgl. Bezzina 2012: 1-3)

Schon in den ersten Krisenjahren hat Niedriglohnarbeit demnach leicht zugenommen. Die größtenteils erst nach dem Erhebungsjahr 2010 einsetzenden beschriebenen Maßnahmen lassen jedoch für die folgenden Jahre eine deutlich stärkere Expansion erwarten. Während in den Vorkrisenjahren eher eine Angleichung zwischen den Geschlechtern stattgefunden hat – tendenziell eher indem sich der zuvor geringere Niedriglohnanteil von Männern an den deutlich höheren Niedriglohnanteil von Frauen angenähert hat – muss angesichts der aufgezeigten Zusammenhänge mit dem Voranschreiten der Eurokrise eine Umkehr dieses Trends befürchtet werden. Umso unmittelbarer die Krisenauswirkungen erfahrbar sind, desto offensichtlicher scheint der Zusammenhang

zwischen Krise und Geschlechterungleichheit wahrnehmbar zu sein. So zumindest kann ein Ergebnis des von der EU regelmäßig erhobenen Eurobarometers interpretiert werden: Die Frage, ob wegen der Wirtschaftskrise die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des Geschlechts zunehmen werde, bejahte europaweit nur eine Minderheit von 36 Prozent. Deutlich höher fiel die Zustimmung aber in den Krisenländern Griechenland (49 Prozent), Spanien (51 Prozent) und Portugal (44 Prozent) aus. (Vgl. European Commission 2012, T55)

Literatur

- Bezzina, Eusebio (2012): In 2010, 17 Prozent of employees in the EU were low-wage earners. Eurostat: Statistics in Focus, 48/2012.
- Castellanos Serrano, Cristina/González Gago, Elvira (2012): Wirtschaftskrise, Politik, Protest und Geschlecht in Spanien. In: Kurz-Scherf, Ingrid/Scheele, Alexandra (Hg.): Macht oder ökonomisches Gesetz? Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht. Münster: 206-224.
- Erne, Roland (2006): Gesetzliche Mindestlöhne in Irland. In: Schulten, Thorsten/Bispinck, Reinhard/Schäfer, Claus (Hg.): Mindestlöhne in Europa. Hamburg: 56-70.
- Fotoniata, Eugenia/Moutos, Thomas (2010): Greece: Neglect and resurgence of minimum wage policy. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (Hg.): The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU, Cheltenham/Northampton: 213-243.
- European Commission (2012): Special Eurobarometer 393: Discrimination in the EU in 2012.
- Gautié, Jérôme/Westergaard-Nielsen, Niels/Schmitt, John (2010): The Impact of Institutions on the Supply Side of the Low-Wage Labor Market. In: Gautié, Jérôme/Schmitt, John (Hg.): Low-Wage Work in the Wealthy World, New York: 147-182.
- George, Roman (2011): Niedriglohn und Geschlecht im europäischen Vergleich. In: WSI Mitteilungen, 10: 548-555.
- International Monetary Fund (2013a): IMF Country Report No. 13/20, January 2013.
- International Monetary Fund (2013b): IMF Country Report No. 13/18, January 2013.
- Karamessini, Maria (2012): Strukturkrise, Schocktherapie und Gender in Griechenland, in: Kurz-Scherf, Ingrid/Scheele, Alexandra (Hg.): Macht oder ökonomisches Gesetz? Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht. Münster: 187-205.
- Lewis, Jane (1992): Gender and the Development of Welfare Regimes. In: Journal of European Social Policy, 2: 159-173.
- Lucifora, Claudio/McKnight, Abigail/Salverda, Wiemer (2005): Low-wage employment in Europe: a review of the evidence. In: Socio-Economic Review, 3: 259-292.
- Mason, Geoff/Osborne, Matthew (2008): Business Strategies, Work Organization, and Low Pay in United Kingdom Retailing. In: Lloyd, Caroline/Mason, Geoff/Mayhew, Ken (Hg.): Low-Wage Work in the United Kingdom: 131-167.

- Méhaut, Philippe/Berg, Peter/Grimshaw, Damian/Jaehrling, Karen (2010): Cleaning and Nursing in Hospitals: Institutional Variety and the Reshaping of Low-Wage Jobs. In: Gautié, Jérôme/Schmitt, John (Hg.): *Low-Wage Work in the Wealthy World*, New York: 319-366.
- OECD (1996): *OECD Employment Outlook 1996*. OECD Publishing.
- Rubery, Jill/Grimshaw, Damian (2009): Gender and the minimum wage. Paper prepared for the ILO conference 'Regulating for Decent Work'. July 2009, Geneva.
- Schäfer, Andrea/Tucci, Ingrid/Gottschall, Karin (2011): Top Down or Bottom Up? A Cross-National Study of Vertical Occupational Sex Segregation in Twelve European Countries. ZeS-Working Paper No. 04/2011, Bremen.
- Schuberth, Helene (2012): Von der Währungs- zur politischen Union und wieder zurück? EU-Politik in der Krise. In: Kurz-Scherf, Ingrid/Scheele, Alexandra (Hg.): *Macht oder ökonomisches Gesetz? Zum Zusammenhang von Krise und Geschlecht*. Münster: 108-124.
- Schulten, Thorsten (2012): WSI Mindestlohnbericht 2012 – Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik. In: *WSI Mitteilungen*, 2: 124-130.
- Schulten, Thorsten (2013): WSI Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa. In: *WSI Mitteilungen*, 2: 126-132.
- Teichgraber, Martin (2012): *European Union Labour Force Survey – Annual results 2011*. Eurostat: *Statistics in focus*, 40/2012.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (2010): Minimum wage revival in the enlarged EU: Explanatory factors and developments. In: Vaughan-Whitehead, Daniel (Hg.): *The Minimum Wage Revisited in the Enlarged EU*, Cheltenham/Northampton: 1-56.
- Zeise, Lucas (2012): *Euroland wird abgebrannt: Profiteure, Opfer, Alternativen*, Köln.