

## III-24 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates XIII. GP

25. 2. 1972

### Bericht an den Nationalrat betreffend das Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, be- sonders unter Berücksichtigung der Entwick- lungsländer und die Empfehlung (Nr. 135) betreffend die Festsetzung von Mindest- löhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer

#### A. Vorbemerkungen

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die am 3. Juni 1970 in Genf zu ihrer 54. Tagung zusammengetreten ist, hat u. a. die nachstehenden internationalen Instrumente angenommen:

**Übereinkommen (Nr. 131)** über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer und

**Empfehlung (Nr. 135)** betreffend die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer.

Der amtliche deutsche Wortlaut der vorangeführten internationalen Urkunden ist in der Anlage beigegeben.

Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation ist gemäß Artikel 19 der Verfassung der Organisation, BGBl. Nr. 223/1949, verpflichtet, die anlässlich der Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen internationalen Instrumente den zuständigen Stellen im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen vorzulegen.

#### B. Die internationalen Urkunden

Das Übereinkommen verpflichtet zur Einführung eines Mindestlohnsystems für alle jene Gruppen von Lohnempfängern, für die ein solches im Einvernehmen oder nach umfassender Beratung mit den Interessenvertretungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer angebracht erscheint. Mindestlöhne haben Gesetzeskraft, dürfen nicht unterschritten werden und ihre Nichteinhaltung hat strafrechtliche oder sonstige Zwangsmaßnahmen zur Folge. Bei der Bestimmung der Höhe der Mindestlöhne sind unter anderem, soweit

möglich und angebracht, die Bedürfnisse der Arbeitnehmer, die allgemeine Lohnhöhe im betreffenden Land, die Lebenshaltungskosten, die Leistungen der Sozialen Sicherheit, der vergleichbare Stand der Lebenshaltung anderer sozialer Gruppen sowie wirtschaftliche Faktoren zu berücksichtigen. Die Mindestlöhne sind von Zeit zu Zeit anzupassen. Sofern es zweckmäßig erscheint, sind beim Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen auch Vertreter der Interessenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer oder, falls keine solchen Organisationen bestehen, Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und Personen, deren Befähigung zur Vertretung der allgemeinen Interessen des Landes anerkannt ist, unmittelbar zu beteiligen. Die wirksame Durchführung ist zum Beispiel durch ein angemessenes Aufsichtssystem zu gewährleisten.

Die Empfehlung erklärt den Zweck der Festsetzung von Mindestlöhnen, bringt Vorschläge über Kriterien für die Bestimmung der Mindestlöhne, steckt den Geltungsbereich des Systems zur Festsetzung von Mindestlöhnen ab und enthält Vorschläge über das Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, über die Anpassung der Mindestlöhne sowie über die Durchführung.

#### C. Rechtslage und Folgerungen

Zur Frage der Ratifikation des Übereinkommens Nr. 131 sowie der Durchführung der Empfehlung Nr. 135 wurden die Stellungnahmen der Zentralstellen des Bundes und der Länder sowie der Interessenvertretungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber eingeholt, von denen angenommen werden konnte, daß die Angelegenheit ihre Zuständigkeit bzw. ihr Interessengebiet berührt.

Der überwiegende Teil der befragten Stellen hat gegen eine Ratifikation des Übereinkommens Nr. 131 keine Bedenken oder Einwände vorgebracht. Gegen eine Ratifikation des Übereinkommens haben sich jedoch vor allem die Interessenvertretungen der Arbeitgeber und zwar mit der Begründung gewandt, daß in Österreich für beinahe alle Dienstnehmer die Löhne durch Kollektivvertragsverhandlungen zwischen den zuständigen Interessenvertretungen der Dienstgeber und der Dienstnehmer vereinbart werden. Durch eine gesetzliche Festsetzung von Mindestlöhnen



im Sinne des Übereinkommens würde diese Kollektivvertragsautonomie eingeschränkt werden. Dies aber läge weder im Interesse der Dienstgeber noch der Dienstnehmer. Die Bundesministerien für Handel, Gewerbe und Industrie und für Land- und Forstwirtschaft sowie die Interessenvertretungen der Arbeitnehmer wandten sich zwar nicht strikte gegen eine Ratifikation, teilten jedoch auch die oben dargestellte Meinung. Eine Ratifizierung des gegenständlichen Übereinkommens sollte nur erfolgen, wenn dadurch keine wesentlichen Änderungen der österreichischen Rechtsvorschriften notwendig seien. Was die Vorschläge und Anregungen der Empfehlung betrifft, so sind sie im großen und ganzen in Österreich verwirklicht. Lediglich die Verwirklichung ihres Absatzes 6, der zwar nur eine beispielsweise Aufzählung enthält, ist zweifelhaft, da hier als eine der Formen des Verfahrens zur Festsetzung von Mindestlöhnen Kollektivverträge nicht vorgesehen sind, wohl aber die Allgemeinverbindlicherklärung, also die Satzung von Kollektivverträgen. Eine Gegenüberstellung der Bestimmungen des Übereinkommens und der österreichischen Rechtslage hat folgendes ergeben:

Artikel 1 Absatz 1 des Übereinkommens verlangt die Erfassung aller Gruppen von Lohnempfängern, deren Beschäftigungsbedingungen eine solche Erfassung angebracht erscheinen lassen, durch ein Mindestlohnsystem. Das österreichische Arbeitsrecht sieht zwar eine Reihe von Instrumenten zur Festsetzung von Mindestlöhnen vor, wie die Mindestlohnstarife nach dem Bundesgesetz vom 4. Juli 1951, BGBl. Nr. 156, betreffend Erlassung von Mindestlohnstarifen, Satzungen nach § 14 des Kollektivvertragsgesetzes, BGBl. Nr. 76/1947, Heimarbeitsstarife nach § 34 des Heimarbeitsgesetzes 1960, BGBl. Nr. 105/1961, Verordnungen der Landeshauptleute nach §§ 7 Abs. 4, 8 und 10 des Hausbesorgergesetzes, BGBl. Nr. 16/1970, doch sind alle diese gegenüber der Lohnvereinbarung durch Kollektivvertrag grundsätzlich subsidiär bzw. kommen nur in Bereichen zur Anwendung, in denen eine kollektivrechtliche Festsetzung von Arbeitsbedingungen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht erfolgt ist. Für den überwiegenden Teil der österreichischen Dienstnehmer in der Privatwirtschaft erfolgt die Festsetzung von Löhnen durch Kollektivverträge. Der Abschluß von Kollektivverträgen und ihre rechtlichen Wirkungen sind im Kollektivvertragsgesetz, BGBl. Nr. 76/1947, i. d. g. F. bzw. für die Land- und Forstwirtschaft in den §§ 40 bis 55 des Landarbeitsgesetzes, BGBl. Nr. 140/1948 i. d. g. F., geregelt. Kollektivverträge sind Vereinbarungen, die zwischen kollektivvertragsfähigen Körperschaften der Dienstgeber einerseits und der Dienstnehmer andererseits abgeschlossen werden und die die gegenseitigen aus dem Dienstverhältnis entspringenden Rechte und Pflichten oder Rechtsbeziehungen

zwischen den Kollektivvertragsparteien regeln. Eine der wesentlichen Funktionen des Kollektivvertrages besteht in der Festsetzung von Mindestlöhnen für die bei kollektivvertragsangehörigen Dienstgebern beschäftigten Dienstnehmer. Für die inhaltliche Gestaltung der Kollektivverträge enthält das Gesetz jedoch keine Bestimmungen, weshalb die Festsetzung der Löhne der freien Vereinbarung der Kollektivvertragsparteien vorbehalten bleibt. Wenn man im Zusammenhang mit der Bestimmung des Artikels 1 Absatz 1 auch die des Artikels 2 Absatz 2 liest, die besagt, daß die Freiheit der Kollektivverhandlungen in vollem Maße zu wahren ist, ersieht man, daß sich die Forderung nach einem Mindestlohnsystem dort nicht auswirken soll, wo eine Lohnfestsetzung durch Kollektivvertrag erfolgt ist, wobei allerdings der Artikel 2 Absatz 1 des Übereinkommens verlangt, daß die in den Kollektivverträgen festgesetzten Löhne die festgelegten Mindestlöhne nicht unterschreiten dürfen. Dieser Grundsatz ist jedoch im österreichischen Recht, wo die Freiheit der Vertragsparteien bei der Festsetzung von Lohnsätzen in Kollektivverträgen in keiner Richtung beschränkt ist, insofern nicht verwirklicht, als jederzeit durch den Abschluß eines Kollektivvertrages (bzw. Heimarbeitsgesamtvertrages) ein den gleichen Gegenstand betreffender Mindestlohnstarif (Heimarbeitsstarif) automatisch außer Kraft gesetzt wird, und zwar auch dann, wenn der Kollektivvertrag niedrigere Lohnsätze vorsieht als der Mindestlohnstarif. Wenn dies auch in der Praxis nicht vorkommt, so ist es dennoch rechtlich möglich und daher das Übereinkommen in diesem Punkt nicht erfüllt. Ferner entspricht die Tatsache, daß das österreichische Recht zwar Mindestlohnsysteme kennt, von diesen jedoch wegen ihres von den Sozialpartnern gewollten subsidiären Charakters, in seltenen Fällen zur Festsetzung von Mindestlöhnen Gebrauch macht, nicht den Forderungen des Übereinkommens, das überdies nicht nur Mindestlohnsysteme, sondern auch die Festsetzung absoluter Mindestlöhne verlangt, die selbst durch kollektivvertragliche Vereinbarungen nicht unterschritten werden dürfen.

Zur Frage, ob die oben angeführten Einrichtungen zur Festsetzung von Mindestlöhnen geeignet sind, die Forderungen des Übereinkommens zu erfüllen, ist folgendes zu bemerken:

Das Bundesgesetz betreffend Erlassung von Mindestlohnstarifen, BGBl. Nr. 156/1951, sieht für den Geltungsbereich des Kollektivvertragsgesetzes, der im wesentlichen alle privaten Dienstverhältnisse in der gewerblichen Wirtschaft erfaßt, die Zuständigkeit des Einigungsamtes zur Festsetzung von Mindestlöhnen für Gruppen von Dienstnehmern vor, für die eine Lohnregelung durch Kollektivvertrag deshalb nicht geschlossen werden kann, weil auf Dienstgeberseite kollektivvertragsfähige Körperschaften nicht



bestehen. Keine Möglichkeit zur Erlassung von Mindestlohnstarifen besteht aber auch dort, wo zwar sowohl auf Dienstgeber- als auch auf Dienstnehmerseite kollektivvertragsfähige Körperschaften bestehen, es jedoch zum Abschluß eines Kollektivvertrages aus welchen Gründen immer nicht gekommen ist oder nach dem Erlöschen eines lohnrechtlichen Teiles eines Kollektivvertrages im Geltungsbereich des Kollektivvertrages neue Dienstverhältnisse eingegangen werden.

Es besteht zwar für die eben geschilderten Fälle von Dienstverhältnissen, die von einem Kollektivvertrag nicht erfaßt sind, die Möglichkeit, Bestimmungen eines geltenden Kollektivvertrages durch Beschluß des Einigungsamtes gemäß § 14 des Kollektivvertragsgesetzes zur Satzung zu erheben und damit für die betreffenden Dienstverhältnisse in Geltung zu setzen, doch muß es sich beim Geltungsbereich eines solchen Kollektivvertrages um im wesentlichen gleichartige Dienstverhältnisse handeln und der betreffende Kollektivvertrag bereits eine überwiegende Bedeutung erlangt haben. Außerdem ist für eine Satzungserklärung des Einigungsamtes ein Antrag einer kollektivvertragsfähigen Körperschaft erforderlich. Aus all diesen vom Gesetz geforderten zusätzlichen Bedingungen ergibt sich, daß das bloße Vorliegen von Dienstverhältnissen, die von einem Kollektivvertrag nicht erfaßt sind, das Einigungsamt noch nicht legitimiert, eine Maßnahme zur Festsetzung von Mindestlöhnen in die Wege zu leiten.

Daraus ergibt sich jedoch weiters, daß der Forderung des Artikels 1 Absatz 1 nach Einführung eines Mindestlohnsystems für alle Gruppen von Lohnempfängern, deren Beschäftigungsbedingungen eine Erfassung als angebracht erscheinen lassen, durch die dargelegte österreichische Rechtslage nicht Rechnung getragen ist.

Anders ist die Situation im Bereiche der Heimarbeit. Nach dem Heimarbeitsgesetz 1960, BGBl. Nr. 105/1961, besteht für die Festsetzung der Arbeits- und Lieferungsbedingungen der Heimarbeiter das Rechtsinstitut des Heimarbeitsgesamtvertrages, der analog zum Kollektivvertrag konstruiert ist. Dies kommt u. a. darin zum Ausdruck, daß sich die Mitwirkung staatlicher Stellen beim Zustandekommen eines Heimarbeitsgesamtvertrages auf die Registrierung und Kundmachung beschränkt und eine inhaltliche Einflußnahme grundsätzlich ausgeschlossen ist.

Daneben sieht das Heimarbeitsgesetz, analog zum Mindestlohnstarifgesetz, die Erlassung von Heimarbeitsstarifen durch die Heimarbeitskommissionen vor. Im Gegensatz zum Mindestlohnstarifgesetz ist die Erlassung eines Heimarbeitsstarifes nicht nur dann möglich, wenn auf Dienstgeberseite eine kollektivvertragsfähige Körperschaft nicht besteht, sondern schon dann, wenn für die festzulegenden Arbeits- und Lieferungs-

bedingungen bloß kein Heimarbeitsgesamtvertrag in Geltung steht. Die Lücke, die im Geltungsbereich des Kollektivvertragsgesetzes im Verhältnis zum Mindestlohnstarifgesetz dem Übereinkommen widerspricht, ist somit hier nicht gegeben.

Gemäß § 7 Abs. 4 des Hausbesorgergesetzes hat der Landeshauptmann durch Verordnung die Höhe des Entgeltes der Hausbesorger für die Dienstleistungen gemäß den §§ 3 und 4 Abs. 1 des Hausbesorgergesetzes unter vergleichsweiser Heranziehung kollektivvertraglicher Lohnbestimmungen für im wesentlichen gleichartige Arbeitsverrichtungen zu regeln. Nach § 8 dieses Gesetzes hat der Landeshauptmann weiters die Höhe des Entgeltzuschlages „Materialkostenersatz“ und nach § 10 Abs. 2 die Höhe des Sperrgeldes festzusetzen. Ungeachtet der Tatsache, daß die beiden zuletzt genannten Leistungen nur sehr bedingt als Lohn im Sinne des Übereinkommens Nr. 131 angesprochen werden können, ist doch im ganzen der Forderung des Artikels 1 Absatz 1 durch die angeführten Gesetzesbestimmungen Rechnung getragen.

Der Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens, der ein Einvernehmen oder eine umfassende Beratung mit den maßgebenden beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden fordert, ist in Österreich erfüllt, da das allgemeine Verfahren zur Erlassung von Mindestlohnstarifen eine Beteiligung der Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vorsieht.

Nach Artikel 2 Absatz 1 müssen die Mindestlöhne Gesetzeskraft haben, dürfen nicht unterschritten werden und ihre Nichteinhaltung muß angemessene strafrechtliche oder sonstige Zwangsmaßnahmen zur Folge haben. Der Ausdruck „Gesetzeskraft“ ist wohl nicht so zu verstehen, daß Mindestlöhne durch formelles Gesetzesrecht festgelegt werden müssen. Unter „Gesetzeskraft“ ist vielmehr die Wirkung eines Gesetzes im materiellen Sinn, also die Bindung der Normadressaten ohne ihre Zustimmung gemeint. Unter diesem Gesichtswinkel ist durch die österreichische Gesetzgebung, soweit sie Instrumente zur Festsetzung von Mindestlöhnen vorsieht, dem Übereinkommen Rechnung getragen.

§ 3 des Mindestlohnstarifgesetzes schreibt vor, daß Mindestlohnstarife als Bestandteil der in ihrem Geltungsbereich abgeschlossenen Dienstverträge gelten. Entgegen früheren Lehrmeinungen ist diese dem § 9 Abs. 1 des Kollektivvertragsgesetzes nachgebildete Bestimmung nach der heute herrschenden Lehre und Rechtsprechung so zu verstehen, daß die Normwirkung des Mindestlohnstarifes der eines Gesetzes im materiellen Sinn gleichkommt. Dies folgt auch daraus, daß Mindestlohnstarife, verfassungsrechtlich gesehen, auf der Stufe von Verordnungen stehen. Das gleiche gilt gemäß § 17 Abs. 1 des Kollektivver-



tragsgesetzes für Satzungsbeschlüsse und gemäß § 35 Abs. 2 des Heimarbeitsgesetzes für Heimarbeitsstarife. Für die Verordnungen der Landeshauptmänner auf Grund des Hausbesorgergesetzes ergibt sich die Gesetzeskraft aus ihrer Eigenschaft als Gesetze im materiellen Sinn, die wiederum in der Bundesverfassung begründet ist.

Die Frage der Nichtunterschreitung der Mindestlöhne wurde in einem anderen Zusammenhang bereits untersucht.

Der Entgeltanspruch ist nach österreichischem Recht grundsätzlich ein privatrechtlicher. Seine Durchsetzung kann daher nicht durch Verwaltungsbehörden erzwungen werden. Im Streitfalle hat der Dienstnehmer nur die Möglichkeit, beim Arbeitsgericht seine Lohnforderung einzuklagen und im Falle seines Obsiegens in das Vermögen des Dienstgebers Exekution zu führen. Dies gilt auch im Falle des Vorenthaltes eines festgesetzten Mindestlohnes. Die Möglichkeit behördlicher Zwangsmaßnahmen zur Eintreibung von Lohnforderungen im Exekutionsverfahren erfüllt somit die Forderung des Übereinkommens.

Artikel 3 des Übereinkommens führt die Kriterien an, die bei der Bestimmung der Mindestlöhne zu berücksichtigen sind. Wie bereits erwähnt, ist bei allen oben angeführten Arten der Mindestlohnfestsetzung in angemessener Weise eine Mitwirkung der Interessenvertretungen insbesondere der Dienstnehmer gesetzlich vorgeschrieben. Im vorliegenden Zusammenhang ist vor allem die Bestimmung des § 4 Abs. 1 des Mindestlohnstarifgesetzes zu erwähnen, derzufolge ein Verfahren zur Erlassung eines Mindestlohnstarifes grundsätzlich nur über Antrag einer kollektivvertragsfähigen Körperschaft der Dienstnehmer eingeleitet wird. Sowohl bei der Antragstellung als auch bei den daraufhin einzuleitenden Verhandlungen mit den Vertretern der Dienstgeber im Rahmen des Einigungsamtes ist es Gepflogenheit, die unter diesem Artikel angeführten Kriterien zu berücksichtigen. Eine Ausnahme bildet lediglich die Beachtung der Bedürfnisse der Familienangehörigen der Dienstnehmer. Nach dem österreichischen System der Sozialgesetzgebung erfolgt nämlich die Berücksichtigung der Sorgepflicht für Familienangehörige bei der Gestaltung der Einkommen auf dem Wege der Steuer- und Familienlastenausgleichs-Gesetzgebung. Trotzdem die Berücksichtigung der anderen in diesem Artikel angeführten Kriterien nach den österreichischen innerstaatlichen Verhältnissen durchwegs möglich ist und auch gepflogen wird, ergeben sich im Hinblick auf eine Ratifikation erhebliche Schwierigkeiten. Das Übereinkommen schreibt nämlich die Beachtung dieser Kriterien bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen zwingend vor, während dies nach österreichischem Recht nicht der Fall ist.

Die Erfüllung des Artikels 4 Absatz 1 wird durch die in den Ausführungen zu Artikel 1 Absatz 1 angeführten Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen bewirkt. Diese Vorschriften ermöglichen nicht nur die erstmalige Festsetzung von Mindestlöhnen, sondern auch deren spätere Abänderung bzw. Ersetzung durch eine neue Regelung. Dadurch ist auch der Forderung des Übereinkommens nach Ermöglichung einer Anpassung der festgesetzten Mindestlöhne entsprochen.

Was die Einführung und Abänderung von Verfahren nach Artikel 4 Absatz 1 anbelangt, ist festzuhalten, daß alle diese Verfahren durch Gesetz geregelt sind. Die Anhörung und erforderlichenfalls die Beratung mit den maßgeblichen Interessenvertretungen der Dienstgeber und der Dienstnehmer vor der Einbringung eines Gesetzesentwurfes als Regierungsvorlage im Parlament ist durchwegs üblich und außerdem den gesetzlichen Interessenvertretungen durch die die Organisation dieser Vertretungskörper regelnden Bundesgesetze ausdrücklich zugestanden. Es ist somit auch Artikel 4 Absatz 2 in Österreich erfüllt.

Sowohl bei der Erlassung von Mindestlohnstarifen und bei der Satzung von Kollektivverträgen durch die Einigungsämter bzw. das Obereinigungsamt als auch bei der Erlassung von Heimarbeitsstarifen durch die Heimarbeitskommissionen ist durch die die Organisation dieser Behörden regelnden gesetzlichen Vorschriften sichergestellt, daß Vertreter der beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf der Grundlage der Gleichberechtigung als Beisitzer dieser Behörden fungieren und daß in der Person des Vorsitzenden, der vom Bundesminister für Justiz bzw. vom Bundesminister für soziale Verwaltung ernannt wird, eine Vertretung der allgemeinen Interessen des Landes insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der geltenden materiellen und verfahrensrechtlichen Vorschriften gewährleistet ist. Anzumerken ist weiters, daß die Ernennung des Vorsitzenden nach Anhörung der gesetzlichen Interessenvertretungen der Dienstgeber und der Dienstnehmer bzw. auf Grund eines gemeinsamen Vorschlages dieser Interessenvertretungen erfolgt. (§§ 29 und 34 Abs. 2 des Kollektivvertragsgesetzes und § 30 des Heimarbeitsgesetzes.)

Für die Erlassung der Entgeltverordnung nach § 7 Abs. 4, § 8 und § 10 des Hausbesorgergesetzes schreibt § 11 dieses Gesetzes ein Anhörungsrecht der maßgeblichen Interessenvertretungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vor Erlassung der Verordnung vor. Außerdem ist der Landeshauptmann verpflichtet, Vorschläge für die Festsetzung von Entgelten und Zuschlägen von den Interessenvertretungen der Hausbesorger entgegenzunehmen und hierüber die Stellungnahme



der in Betracht kommenden Arbeitgeberorganisationen einzuholen. Dem Artikel 4 Absatz 3 des Übereinkommens ist demnach ebenfalls entsprochen.

Auch die Forderung des Artikels 5 nach einem angemessenen Aufsichtssystem ist in Österreich durch die Einrichtung der Arbeitsinspektionsdienste Rechnung getragen.

Die Artikel 6 bis 14 enthalten die feststehenden Schlußartikel, wie sie in allen von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen enthalten sind.

Die Bundesregierung hat in der Sitzung des Ministerrates vom 15. Feber 1972 beschlossen, den Bericht über das Übereinkommen (Nr. 131)

über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer und die Empfehlung (Nr. 135) betreffend denselben Gegenstand zur Kenntnis zu nehmen und den angeschlossenen Bericht dem Nationalrat zur Kenntnisnahme vorzulegen.

Die Bundesregierung stellt daher den

**A n t r a g,**

der Nationalrat wolle den Bericht über das Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer und die Empfehlung (Nr. 135) betreffend die Festsetzung von Mindestlöhnen, besonders unter Berücksichtigung der Entwicklungsländer zur Kenntnis nehmen.

## INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

### Übereinkommen 131

#### ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE FESTSETZUNG VON MINDESTLÖHNEN BESONDERS UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation,

die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 3. Juni 1970 zu ihrer vierundfünfzigsten Tagung zusammengetreten ist,

nimmt Kenntnis von den Bestimmungen des Übereinkommens über Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928, und des Übereinkommens über die Gleichheit des Entgelts, 1951, die von vielen Staaten ratifiziert worden sind, sowie des Übereinkommens über die Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen (Landwirtschaft), 1951;

stellt fest, daß diese Übereinkommen eine wertvolle Rolle im Hinblick auf den Schutz benachteiligter Gruppen von Lohnempfängern gespielt haben;

ist der Ansicht, daß es an der Zeit ist, eine weitere Urkunde anzunehmen, die diese Übereinkommen ergänzt und den Lohnempfängern Schutz gegen unangemessen niedrige Löhne gewährt und die, obgleich allgemein anwendbar, die Bedürfnisse der Entwicklungsländer besonders berücksichtigt;

hat beschlossen, verschiedene Anträge anzunehmen betreffend Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen und damit zusammenhängende Probleme, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer, eine Frage, die den fünften Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, und

dabei bestimmt, daß diese Anträge die Form eines internationalen Übereinkommens erhalten sollen.

Die Konferenz nimmt heute, am 22. Juni 1970, das folgende Übereinkommen an, das als Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, bezeichnet wird.

#### A r t i k e l 1

1. Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation, das dieses Übereinkommen ratifiziert, verpflichtet sich, ein Mindestlohnsystem einzuführen, das alle Gruppen von Lohnempfängern erfaßt, deren Beschäftigungsbedingungen eine solche Erfassung als angebracht erscheinen lassen.

2. Die zuständige Stelle in jedem Land hat im Einvernehmen oder nach umfassender Beratung mit den maßgebenden beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, soweit solche bestehen, die zu erfassenden Gruppen von Lohnempfängern zu bestimmen.

3. Jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert, hat in seinem ersten Bericht, den es nach Artikel 22 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation über die Durchführung des Übereinkommens vorzulegen hat, die Gruppen von Lohnempfängern anzugeben, die auf Grund dieses Artikels nicht erfaßt worden sind; dabei hat es die Gründe für ihre Nichterfassung anzuführen und in seinen späteren Berichten den Stand seiner Gesetzgebung und Praxis hinsichtlich



der nicht erfaßten Gruppen anzugeben und mitzuteilen, in welchem Umfang dem Übereinkommen in bezug auf diese Gruppen entsprochen wurde oder entsprochen werden soll.

#### Artikel 2

1. Mindestlöhne haben Gesetzeskraft und dürfen nicht unterschritten werden; ihre Nichteinhaltung hat angemessene strafrechtliche oder sonstige Zwangsmaßnahmen gegen die beteiligte Person oder die beteiligten Personen zur Folge.

2. Unter Vorbehalt der Bestimmungen von Absatz 1 dieses Artikels ist die Freiheit der Kollektivverhandlungen in vollem Maße zu wahren.

#### Artikel 3

Bei der Bestimmung der Höhe der Mindestlöhne sind, soweit dies im Hinblick auf die innerstaatlichen Gepflogenheiten und Verhältnisse möglich und angebracht ist, unter anderem zu beachten:

- a) die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen unter Berücksichtigung der allgemeinen Höhe der Löhne in dem betreffenden Land, der Lebenshaltungskosten, der Leistungen der Sozialen Sicherheit und des vergleichbaren Standes der Lebenshaltung anderer sozialer Gruppen;
- b) wirtschaftliche Gegebenheiten, einschließlich der Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung, der Produktivität und des Interesses daran, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und aufrechtzuerhalten.

#### Artikel 4

1. Jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert, hat den innerstaatlichen Verhältnissen und Erfordernissen angepaßte Verfahren einzuführen und beizubehalten, die es ermöglichen, für die gemäß Artikel 1 erfaßten Gruppen von Lohnempfängern Mindestlöhne festzusetzen und von Zeit zu Zeit anzupassen.

2. Im Zusammenhang mit der Einführung, Anwendung und Abänderung solcher Verfahren sind umfassende Beratungen mit den maßgebenden beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden oder, falls keine solchen Verbände bestehen, mit Vertretern der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorzusehen.

3. Sofern es auf Grund der Art der Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen zweckmäßig ist, ist bei ihrer Anwendung auch die unmittelbare Beteiligung folgender Personen vorzusehen:

- a) Vertreter der beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände oder, falls keine

solchen Verbände bestehen, Vertreter der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf der Grundlage der Gleichberechtigung;

- b) Personen, deren Befähigung zur Vertretung der allgemeinen Interessen des Landes anerkannt ist und die nach umfassender Beratung mit den maßgebenden beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bestellt worden sind, soweit solche Verbände bestehen und eine solche Beratung der innerstaatlichen Gesetzgebung oder Praxis entspricht.

#### Artikel 5

Um die wirksame Durchführung aller Bestimmungen über die Mindestlöhne zu gewährleisten, sind geeignete Maßnahmen zu treffen, zum Beispiel durch die Errichtung eines angemessenen, durch andere erforderliche Maßnahmen verstärkten Aufsichtssystems.

#### Artikel 6

Dieses Übereinkommen gilt nicht als Neufassung irgendeines bestehenden Übereinkommens.

#### Artikel 7

Die förmlichen Ratifikationen dieses Übereinkommens sind dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes zur Eintragung mitzuteilen.

#### Artikel 8

1. Dieses Übereinkommen bindet nur diejenigen Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation, deren Ratifikation durch den Generaldirektor eingetragen ist.

2. Es tritt in Kraft zwölf Monate nachdem die Ratifikationen zweier Mitglieder durch den Generaldirektor eingetragen worden sind.

3. In der Folge tritt dieses Übereinkommen für jedes Mitglied zwölf Monate nach der Eintragung seiner Ratifikation in Kraft.

#### Artikel 9

1. Jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert hat, kann es nach Ablauf von zehn Jahren, gerechnet von dem Tag, an dem es zum erstenmal in Kraft getreten ist, durch Anzeige an den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes kündigen. Die Kündigung wird von diesem eingetragen. Ihre Wirkung tritt erst ein Jahr nach der Eintragung ein.

2. Jedes Mitglied, das dieses Übereinkommen ratifiziert hat und innerhalb eines Jahres nach Ablauf des im vorigen Absatz genannten Zeitraumes von zehn Jahren von dem in diesem Artikel vorgesehenen Kündigungsrecht keinen Gebrauch macht, bleibt für einen weiteren Zeit-



## III-24 der Beilagen

7

raum von zehn Jahren gebunden. In der Folge kann es dieses Übereinkommen jeweils nach Ablauf eines Zeitraumes von zehn Jahren nach Maßgabe dieses Artikels kündigen.

## Artikel 10

1. Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes gibt allen Mitgliedern der Internationalen Arbeitsorganisation Kenntnis von der Eintragung aller Ratifikationen und Kündigungen, die ihm von den Mitgliedern der Organisation mitgeteilt werden.

2. Der Generaldirektor wird die Mitglieder der Organisation, wenn er ihnen von der Eintragung der zweiten Ratifikation, die ihm mitgeteilt wird, Kenntnis gibt, auf den Zeitpunkt aufmerksam machen, in dem dieses Übereinkommen in Kraft tritt.

## Artikel 11

Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes übermittelt dem Generalsekretär der Vereinten Nationen zwecks Eintragung nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen vollständige Auskünfte über alle von ihm nach Maßgabe der vorausgehenden Artikel eingetragenen Ratifikationen und Kündigungen.

## Artikel 12

Der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes hat, sooft er es für nötig erachtet, der Allgemeinen Konferenz einen Bericht über

die Durchführung dieses Übereinkommens zu erstatten und zu prüfen, ob die Frage seiner gänzlichen oder teilweisen Abänderung auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt werden soll.

## Artikel 13

1. Nimmt die Konferenz ein neues Übereinkommen an, welches das vorliegende Übereinkommen ganz oder teilweise abändert, und sieht das neue Übereinkommen nichts anderes vor, so gelten folgende Bestimmungen:

- a) Die Ratifikation des neugefaßten Übereinkommens durch ein Mitglied schließt ohne weiteres die sofortige Kündigung des vorliegenden Übereinkommens in sich ohne Rücksicht auf Artikel 9, vorausgesetzt, daß das neugefaßte Übereinkommen in Kraft getreten ist.
- b) Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des neugefaßten Übereinkommens an kann das vorliegende Übereinkommen von den Mitgliedern nicht mehr ratifiziert werden.

2. Indessen bleibt das vorliegende Übereinkommen nach Form und Inhalt jedenfalls in Kraft für die Mitglieder, die dieses, aber nicht das neugefaßte Übereinkommen ratifiziert haben.

## Artikel 14

Der französische und der englische Wortlaut dieses Übereinkommens sind in gleicher Weise maßgebend.

## INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ

## Empfehlung 135

## EMPFEHLUNG BETREFFEND DIE FESTSETZUNG VON MINDESTLÖHNEN, BESONDERS UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER ENTWICKLUNGSLÄNDER

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation,

die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 3. Juni 1970 zu ihrer vierundfünfzigsten Tagung zusammengetreten ist,

nimmt Kenntnis von den Bestimmungen der Empfehlung betreffend Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, 1928, der Empfehlung betreffend die Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen (Landwirtschaft), 1951, und der Empfehlung betreffend die Gleichheit des Entgelts, 1951, die wertvolle Richtlinien für die mit der Festsetzung von Mindestlöhnen betrauten Organe enthalten;

ist der Ansicht, daß durch die Erfahrungen der letzten Jahre die Bedeutung einiger weiterer Erwägungen im Zusammenhang mit der Festsetzung von Mindestlöhnen unterstrichen wurde, einschließlich der Annahme von Kriterien, die die Mindestlohnsysteme sowohl zu einem wirksamen Instrument des sozialen Schutzes als auch zu einem Element der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungspolitik werden lassen;

ist der Ansicht, daß durch die Festsetzung von Mindestlöhnen die Führung und Fortentwicklung freier Kollektivverhandlungen als Mittel zur Festsetzung von Löhnen, die über den Mindestlöhnen liegen, in keiner Weise beeinträchtigt werden sollte;



hat beschlossen, verschiedene Anträge anzunehmen betreffend Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen und damit zusammenhängende Probleme, unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklungsländer, eine Frage, die den fünften Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, und

dabei bestimmt, daß diese Anträge die Form einer Empfehlung erhalten sollen.

Die Konferenz nimmt heute, am 22. Juni 1970, die folgende Empfehlung an, die als Empfehlung betreffend die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, bezeichnet wird.

#### I. ZWECK DER FESTSETZUNG VON MINDESTLÖHNEN

1. Die Festsetzung von Mindestlöhnen sollte eines der Elemente einer Politik bilden, die dazu bestimmt ist, die Armut zu überwinden und die Befriedigung der Bedürfnisse aller Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen sicherzustellen.

2. Der grundlegende Zweck der Festsetzung von Mindestlöhnen sollte darin bestehen, den Lohnempfängern den erforderlichen sozialen Schutz hinsichtlich der mindestzulässigen Lohnhöhe zu gewähren.

#### II. KRITERIEN FÜR DIE BESTIMMUNG DER MINDESTLOHNHÖHE

3. Bei der Bestimmung der Höhe der Mindestlöhne sollten u. a. folgende Kriterien berücksichtigt werden:

- a) die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen;
- b) die allgemeine Höhe der Löhne in dem betreffenden Land;
- c) die Lebenshaltungskosten und ihre Veränderungen;
- d) die Leistungen der Sozialen Sicherheit;
- e) der vergleichbare Stand der Lebenshaltung anderer sozialer Gruppen;
- f) wirtschaftliche Gegebenheiten, einschließlich der Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung, der Produktivität und des Interesses daran, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und aufrechtzuerhalten.

#### III. GELTUNGSBEREICH DES SYSTEMS ZUR FESTSETZUNG VON MINDESTLÖHNEN

4. Die Zahl und die Gruppen der Lohnempfänger, die auf Grund von Artikel 1 des Übereinkommens über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, nicht erfaßt sind, sollten auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

5. (1) Das Mindestlohnsystem kann auf die auf Grund von Artikel 1 des Übereinkommens

erfaßten Lohnempfänger angewendet werden, indem entweder ein einheitlicher, allgemein anwendbarer Mindestlohn oder eine Reihe von Mindestlöhnen für einzelne Gruppen von Arbeitnehmern festgesetzt wird.

(2) Ein System, das auf einem einheitlichen Mindestlohn beruht,

- a) muß mit der Festsetzung unterschiedlicher Mindestlohnsätze für verschiedene Gebiete oder Zonen zur Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenshaltungskosten nicht unvereinbar sein;
- b) sollte die Wirkung früherer oder künftiger Entscheidungen, durch die für einzelne Arbeitnehmergruppen über dem allgemeinen Mindestsatz liegende Mindestlöhne festgesetzt werden, nicht beeinträchtigen.

#### IV. VERFAHREN ZUR FESTSETZUNG VON MINDESTLÖHNEN

6. Die in Artikel 4 des Übereinkommens vorgesehenen Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen können verschiedene Formen annehmen; Mindestlöhne können z. B. festgesetzt werden durch:

- a) Gesetz;
- b) Entscheidungen der zuständigen Stelle, mit oder ohne ausdrückliche Bestimmung über die Berücksichtigung von Empfehlungen anderer Stellen;
- c) Entscheidungen von Lohnkommissionen oder Lohnausschüssen;
- d) Arbeitsgerichte oder andere Gerichte für arbeitsrechtliche Streitigkeiten; oder
- e) Allgemeinverbindlicherklärung der Bestimmungen von Gesamtarbeitsverträgen.

7. Die in Artikel 4 Absatz 2 des Übereinkommens vorgesehene Beratung sollte sich insbesondere auf die folgenden Angelegenheiten erstrecken:

- a) die Auswahl und Anwendung der Kriterien für die Bestimmung der Mindestlöhne;
- b) den festzusetzenden Mindestlohnsatz oder die festzusetzenden Mindestlohnsätze;
- c) die von Zeit zu Zeit vorzunehmende Anpassung des Mindestlohnsatzes oder der Mindestlohnsätze;
- d) bei der Durchführung der Mindestlohngesetzgebung aufgetretene Schwierigkeiten;
- e) die Sammlung von Unterlagen und die Durchführung von Untersuchungen zur Unterrichtung der Stellen, die mit der Festsetzung der Mindestlöhne betraut sind.

8. In Ländern, in denen Organe eingesetzt wurden, die die zuständige Stelle in Mindestlohnfragen beraten oder denen die Regierung die Entscheidungsbefugnis in solchen Fragen über-



tragen hat, sollten die Personen, die gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Übereinkommens an der Anwendung der Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen zu beteiligen sind, Mitglieder dieser Organe sein.

9. Bei den Personen, die die allgemeinen Interessen des Landes vertreten und deren Beteiligung an der Anwendung der Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen in Artikel 4 Absatz 3 b) des Übereinkommens vorgesehen ist, sollte es sich um entsprechend befähigte unabhängige Personen handeln; gegebenenfalls könnten dies Beamte sein, die für die Arbeitsbeziehungen, die Wirtschafts- und Sozialplanung oder die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialpolitik zuständig sind.

10. Soweit die innerstaatlichen Verhältnisse dies gestatten, sollten ausreichende Mittel für die Sammlung statistischer und sonstiger Daten bereitgestellt werden, die für analytische Untersuchungen der bedeutsamen wirtschaftlichen Gegebenheiten, insbesondere der in Absatz 3 dieser Empfehlung erwähnten, und ihrer voraussichtlichen Entwicklung benötigt werden.

#### V. ANPASSUNG DER MINDESTLÖHNE

11. Die Mindestlöhne sollten von Zeit zu Zeit angepaßt werden, um Veränderungen der Lebenshaltungskosten und anderer wirtschaftlicher Verhältnisse Rechnung zu tragen.

12. Zu diesem Zweck könnte eine Überprüfung der Mindestlohnsätze in Beziehung zu den Lebenshaltungskosten und anderen wirtschaftlichen Gegebenheiten vorgenommen werden, und zwar entweder in regelmäßigen Zeitabständen oder jeweils dann, wenn eine solche Überprüfung im Lichte von Änderungen in einem Index der Lebenshaltungskosten als angebracht erscheint.

13. (1) Zur Erleichterung der Durchführung von Absatz 11 dieser Empfehlung sollten in regelmäßigen Zeitabständen Untersuchungen über die wirtschaftliche Lage des Landes, einschließlich

der Entwicklungstendenzen des Einkommens je Einwohner, der Produktivität, der Beschäftigung, der Arbeitslosigkeit und der Unterbeschäftigung, durchgeführt werden, soweit die innerstaatlichen Mittel dies gestatten.

(2) Die Häufigkeit solcher Untersuchungen sollte im Lichte der innerstaatlichen Verhältnisse bestimmt werden.

#### VI. DURCHFÜHRUNG

14. Die in Artikel 5 des Übereinkommens vorgesehenen Maßnahmen zur Gewährleistung der wirksamen Durchführung aller Bestimmungen betreffend die Mindestlöhne sollten folgendes umfassen:

- a) Vorkehrungen für die Bekanntmachung der Mindestlohnbestimmungen in den Sprachen oder Dialekten, die die schutzbedürftigen Arbeitnehmer verstehen, und nötigenfalls in einer den Bedürfnissen von Analphabeten angepaßten Form;
- b) die Beschäftigung einer ausreichenden Zahl von Aufsichtsbeamten mit geeigneter Ausbildung, die mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Befugnissen und Mitteln ausgestattet sind;
- c) angemessene Zwangsmaßnahmen bei Verletzung der Mindestlohnbestimmungen;
- d) die Vereinfachung der gesetzlichen Bestimmungen und Verfahren sowie andere geeignete Mittel, um es den Arbeitnehmern zu ermöglichen, die ihnen auf Grund der Mindestlohnbestimmungen zustehenden Rechte wirksam auszuüben, einschließlich des Rechts, die Nachzahlung der ihnen noch zustehenden Beträge zu erwirken;
- e) die Mitwirkung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an den Bemühungen, die Arbeitnehmer gegen Mißbräuche zu schützen;
- f) einen angemessenen Schutz der Arbeitnehmer gegen Benachteiligung.