

DOI: 10.5771/0342-300X-2021-2-127

WSI-Mindestlohnbericht 2021: Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen?

Angemessene Mindestlöhne für alle Beschäftigten in Europa sind das Ziel, das die Europäische Kommission mit einem Ende 2020 vorgestellten Richtlinienentwurf verfolgt. Um ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen, müssen die Mindestlöhne in nahezu allen EU-Mitgliedsländern erheblich steigen – ein mittelfristiges Vorhaben, welches nach Berechnungen der Kommission deutlich positive soziale Auswirkungen hätte. So würden mehr als 25 Mio. Beschäftigte in Europa davon profitieren, wenn die gesetzlichen Mindestlöhne auf 60 % des Medianlohns bzw. 50 % des Durchschnittslohns angehoben werden würden. Allein in Deutschland, wo 60 % des Medians einem Mindestlohn von rund 12 € entsprechen, gäbe es gut 6,8 Mio. Begünstigte.

MALTE LÜBKER, THORSTEN SCHULTEN

1 Einleitung

Vor ihrer Wahl zur Präsidentin der Europäischen Kommission hat Ursula von der Leyen (CDU) ein zentrales Versprechen gegeben: Sie wolle in ihrer Amtszeit sicherstellen, dass „jeder Arbeitnehmer in unserer Union einen gerechten Mindestlohn erhält“ (von der Leyen 2019, S.11). Inzwischen hat die von ihr geführte Kommission den Entwurf für eine Richtlinie vorgelegt, mit der dieses Ziel erreicht werden soll. Damit hat die mehr als drei Jahrzehnte andauernde Debatte um eine europäische Mindestlohnpolitik¹ eine neue Phase erreicht: Es geht jetzt um die konkrete Umsetzung einer Idee, die in ihrem Ursprung bis in die frühen 1990er Jahre zurückreicht (Schulten 2008). Der diesjährige WSI-Mindestlohnbericht analysiert deshalb die wichtigsten Elemente des Richtlinienentwurfs (Abschnitt 2) und setzt diese in Bezug zu den Daten der WSI-Mindestlohndatenbank², auf deren Grundlage die aktuelle Höhe der Mindestlöhne in Europa und darüber hinaus dargestellt wird (Abschnitt 3 und 4). Eine besondere Rolle spielt dabei das Verhältnis der Mindestlöhne zum vorherrschenden Lohnniveau (Abschnitt 5). Wenn sich die Mindestlöhne an den von der Europäischen Kommission in die Diskussion gebrachten Richtwerten von 60 % des Medianlohns und 50 % des Durchschnittslohns orientieren, ergibt sich daraus in vielen Ländern ein deutlicher Erhebungsbedarf, der in Abschnitt 6 mit Blick auf internationale Erfahrungswerte eingeordnet wird. Zusam-

menfassend konstatiert der diesjährige WSI-Mindestlohnbericht gerade auch für Deutschland einen erheblichen Handlungsbedarf.

2 Der Entwurf für eine europäische Mindestlohnrichtlinie

Mit dem Vorschlag für eine „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ vom Oktober 2020 hat die Europäische Kommission (2020a) erstmals einen Gesetzesentwurf für eine europaweite Koordinie-

¹ Auch im Rahmen der WSI-Mindestlohnberichte wurde immer wieder über die Debatten auf europäischer Ebene berichtet. So enthielt bereits der erste WSI-Mindestlohnbericht aus dem Jahr 2009 einen Abschnitt über „Europäische Mindestlohnpolitik“ (Schulten 2009, S.156). Zu den jüngeren Diskussionen vgl. Schulten/Lübker (2019, 2020).

² Die WSI-Mindestlohndatenbank ist online unter <https://www.wsi.de/de/wsi-mindestlohndatenbank-international-15339.htm> abrufbar und enthält neben einer interaktiven Karte umfangreiche Tabellen und Grafiken. Die Datenbank ist in deutscher und englischer Sprache verfügbar. Soweit im Folgenden einzelne Daten nicht gesondert ausgewiesen werden, sind sie dieser Datenbank entnommen.

nung nationaler Mindestlohnpolitiken vorgelegt. Im Kern will die Europäische Kommission mit ihrem Richtlinienentwurf sicherstellen, „dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden, die ihnen am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen“ (Europäische Kommission 2020a, S. 3). Hierbei versteht sich die Initiative explizit als Beitrag zur Umsetzung der 2017 verabschiedeten Europäischen Säule sozialer Rechte, die für alle Beschäftigten in der EU das Recht auf eine gerechte Entlohnung anerkennt (Europäische Kommission 2017, Artikel 6). Die Europäische Säule sozialer Rechte führt hierzu konkret aus, dass „angemessene Mindestlöhne gewährleistet [werden], die vor dem Hintergrund der nationalen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden“ (ebd.). Vom Grundgedanken her sollen die Mindestlöhne demnach *Living Wages* sein, deren Höhe so bemessen sein muss, dass sie eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen (Schulten/Müller 2017, 2019).

Die Notwendigkeit für eine Mindestlohninitiative auf europäischer Ebene sieht die Europäische Kommission (2020a, S. 2) in der Tatsache begründet, dass die gesetzlichen Mindestlöhne in den meisten Mitgliedstaaten schlicht zu niedrig seien, „um ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten“. Zum Beleg dieses Befundes führt die Kommission eine Reihe „auf internationaler Ebene üblicher Indikatoren zur Bewertung der Angemessenheit“ heran, wobei insbesondere der sogenannte Kaitz-Index im Mittelpunkt der Analyse steht (vgl. hierzu unten Abschnitt 5, s. a. Europäische Kommission 2020b, S. 182ff.). Demnach liegen „die nationalen gesetzlichen Mindestlöhne [...] in beinahe allen Mitgliedstaaten unter 60 % des Bruttomedianlohns und/oder 50 % des Bruttodurchschnittslohns“ (Europäische Kommission 2020a, S. 2).

Mit der Bezugnahme auf den Kaitz-Index macht die Europäische Kommission deutlich, dass es ihr ausdrücklich nicht um die Festlegung eines einheitlichen europäischen Mindestlohnbetrages geht. Im Mittelpunkt steht vielmehr die Festlegung transparenter Kriterien für die Angemessenheit von Mindestlöhnen, die für den jeweils nationalen ökonomischen und sozialen Kontext präzisiert werden müssen. Demnach enthält der Richtlinienentwurf eine Vorgabe, wonach alle Staaten für die Festlegung und Anpassung der nationalen Mindestlöhne eindeutige Kriterien definieren sollen, die „die Angemessenheit dieser Löhne fördern und dem Ziel angemessener Arbeits- und Lebensbedingungen, des sozialen Zusammenhalts und der Aufwärtskonvergenz entsprechen“ (ebd., S. 27). Hierbei müssen mindestens die folgenden vier Aspekte berücksichtigt werden:

- (1) „die Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten sowie der Steuer- und Sozialabgaben;

- (2) das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung;
- (3) die Wachstumsrate der Bruttolöhne;
- (4) Entwicklung der Arbeitsproduktivität (Artikel 5 [2] des Richtlinienentwurfs, ebd., S. 27).

Anders als z. B. vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB 2020) gefordert, enthält der Richtlinienentwurf selbst keine explizite Mindestvorgabe für die Höhe des Mindestlohns im Sinne eines bestimmten Prozentsatzes des nationalen Median- und/oder Durchschnittslohns. Allerdings schreibt der Entwurf vor, dass „die Mitgliedstaaten [...] bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne Richtwerte zugrunde [legen], wie sie auf internationaler Ebene üblich sind“ (Europäische Kommission 2020a, Artikel 5 [3]). Was damit konkret gemeint ist, wird zwar nicht im eigentlichen Gesetzestext, aber in den für die Interpretation des Gesetzes wichtigen Erwägungsgründen deutlich. Dort wird explizit von „international übliche[n] Indikatoren, wie etwa 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns“ gesprochen, die „als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen [können]“ (ebd., Erwägungsgrund 21, S. 22). Damit werden die Mitgliedstaaten zwar nicht zur Einhaltung dieser Kriterien verpflichtet, es entsteht jedoch ein normativer europäischer Referenzrahmen, an dem sich die nationalen Mindestlohnpolitiken zukünftig messen lassen müssen.

Darüber hinaus zielt die Europäische Kommission mit ihrem Richtlinienentwurf vor allem darauf ab, die nationalen Institutionen zur Festlegung von Mindestlöhnen zu stärken, ohne dabei die Autonomie der jeweiligen nationalen Lohnfindungssysteme infrage zu stellen. Entgegen den Befürchtungen insbesondere aus Dänemark und Schweden (Aumayr-Pintar/Rasche 2020, S. 5ff.) regelt der Gesetzesentwurf explizit, dass Mitgliedstaaten ohne gesetzlichen Mindestlohn nicht zur Einführung gesetzlicher Mindestlöhne verpflichtet werden (Europäische Kommission 2020a, Artikel 1 [3] des Richtlinienentwurfs, S. 25). Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass lediglich 21 von 27 EU-Staaten über einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn verfügen. In den restlichen sechs EU-Staaten werden Mindestlöhne nur für einzelne Branchen und Berufsgruppen festgelegt, und zwar in der Regel ausschließlich durch Tarifverträge (Schulten/Müller 2020). Die Länder dieser Gruppe verfügen zumeist über eine besonders hohe Tarifbindung (*Abbildung 1*). Insbesondere in Österreich und den drei nordischen Staaten Dänemark, Finnland und Schweden wird die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns deshalb nicht nur von den Arbeitgebern, sondern auch von den Gewerkschaften abgelehnt. In Italien und Zypern wird dieser Schritt hingegen erwogen und seit einigen Jahren politisch diskutiert (Aumayr-Pintar/Rasche 2020, S. 33f.).

Auch in Ländern mit gesetzlichen Mindestlöhnen gibt es oft unterschiedliche Wechselwirkungen mit tarifvertraglich festgelegten (Mindest-)Löhnen (Grimshaw et al. 2015; Dingeldey 2019). So hat z. B. in Deutschland die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns auch die Tarifpolitik in vielen Niedriglohnsektoren gestärkt (Bispinck et al. 2020; Schulten 2020a). Umgekehrt lässt sich ein angemessenes Lohnniveau nicht allein durch gesetzliche Mindestlöhne herstellen, sondern benötigt ebenfalls ein möglichst umfassendes Tarifvertragssystem mit einer hohen Tarifbindung (Lübker/Schulten 2018). Vor diesem Hintergrund liegt ein weiterer Schwerpunkt des Richtlinienentwurfs in der Stärkung der nationalen Tarifvertragssysteme. Konkret sollen alle Mitgliedstaaten, deren Tarifbindung unter 70 % liegt, verpflichtet werden, gemeinsam mit Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in einen nationalen Dialog zur Förderung sektoraler und branchenübergreifender Tarifverhandlungen einzutreten, einen konkreten Aktionsplan zur Förderung von Tarifverhandlungen zu entwickeln und der Kommission zu übermitteln (Europäische Kommission 2020a, Artikel 4 des Richtlinienentwurfs, S. 26). Explizit hervorgehoben wird hierbei z. B. die Möglichkeit von Tariftreuevorgaben bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen (ebd., Artikel 9 des Richtlinienentwurfs, S. 29).

Derzeit liegt die Tarifbindung in 17 von 27 EU-Staaten unterhalb der 70%-Schwelle (*Abbildung 1*).³ Hierzu gehört auch Deutschland mit einer Tarifbindung von lediglich 52 %. Die Initiative der Europäischen Kommission lenkt damit die Aufmerksamkeit auf die Rolle von Tarifverträgen als Garant für bessere Arbeitsbedingungen wie auch auf die Möglichkeiten der Politik, die Tarifbindung in Deutschland durch verbesserte Rahmenbedingungen zu erhöhen (Lübker/Schulten 2020, S. 3ff.). Besonders hoch ist der Handlungsbedarf in Irland (Tarifbindung: 34 %) und Griechenland (26 %) sowie in Osteuropa. In sieben osteuropäischen EU-Staaten fällt inzwischen weniger als ein Viertel der Beschäftigten unter den Geltungsbereich eines Tarifvertrages. Auch das allgemeine Lohnniveau liegt in diesen Ländern trotz der positiven Tarifentwicklung der letzten Jahre immer noch deutlich unterhalb dem der meisten übrigen europäischen Länder (Lübker 2019, 2020).

3 Mindestlöhne in Euro zum 1. Januar 2021

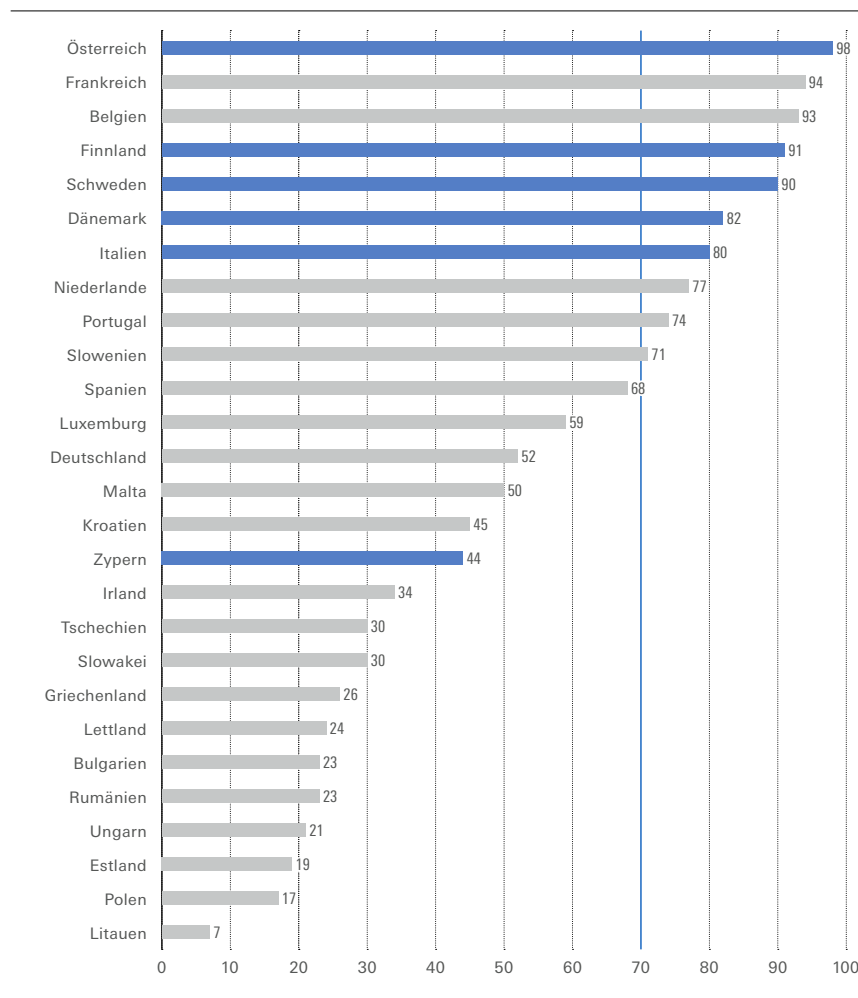
Innerhalb der EU zeigt sich bei den Mindestlöhnen mit Stand zum 1. Januar 2021 ein deutliches Gefälle: Um auf den Mindestlohn eines luxemburgischen Beschäftigten (12,73 € pro Stunde) zu kommen, müssten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Bulgarien 6 Stunden und 22 Minuten

ABBILDUNG 1

Tarifbindung in den Ländern der Europäischen Union, 2014/19^A

Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben in Prozent

■ Länder ohne allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn



A Nicht für alle Länder gibt es Daten zur Tarifbindung auf neuestem Stand. Die Abbildung weist den jeweils aktuellsten verfügbaren Wert aus dem Zeitraum 2014–2019 aus

Quelle: ICTWSS Database, Version 6.1; für Deutschland: IAB Betriebspanel 2019

WSI Mitteilungen

zum dortigen Mindestlohn von umgerechnet 2,00 € arbeiten (*Abbildung 2*). In den meisten anderen westeuropäischen EU-Ländern liegen die Mindestlöhne derzeit über 10,00 €. Hierzu gehören die Niederlande (10,34 €), Frankreich (10,25 €) und Irland (10,20 €). In Belgien ist der Mindestlohn mit 9,85 € knapp niedriger; Deutschland liegt in der Gruppe der westeuropäischen EU-Länder mit einem Mindestlohn von 9,50 € auf dem sechsten und damit letzten Platz. Deutlich niedrigere Mindestlöhne finden sich in den süd- und osteuropäischen EU-Ländern, wobei Slowe-

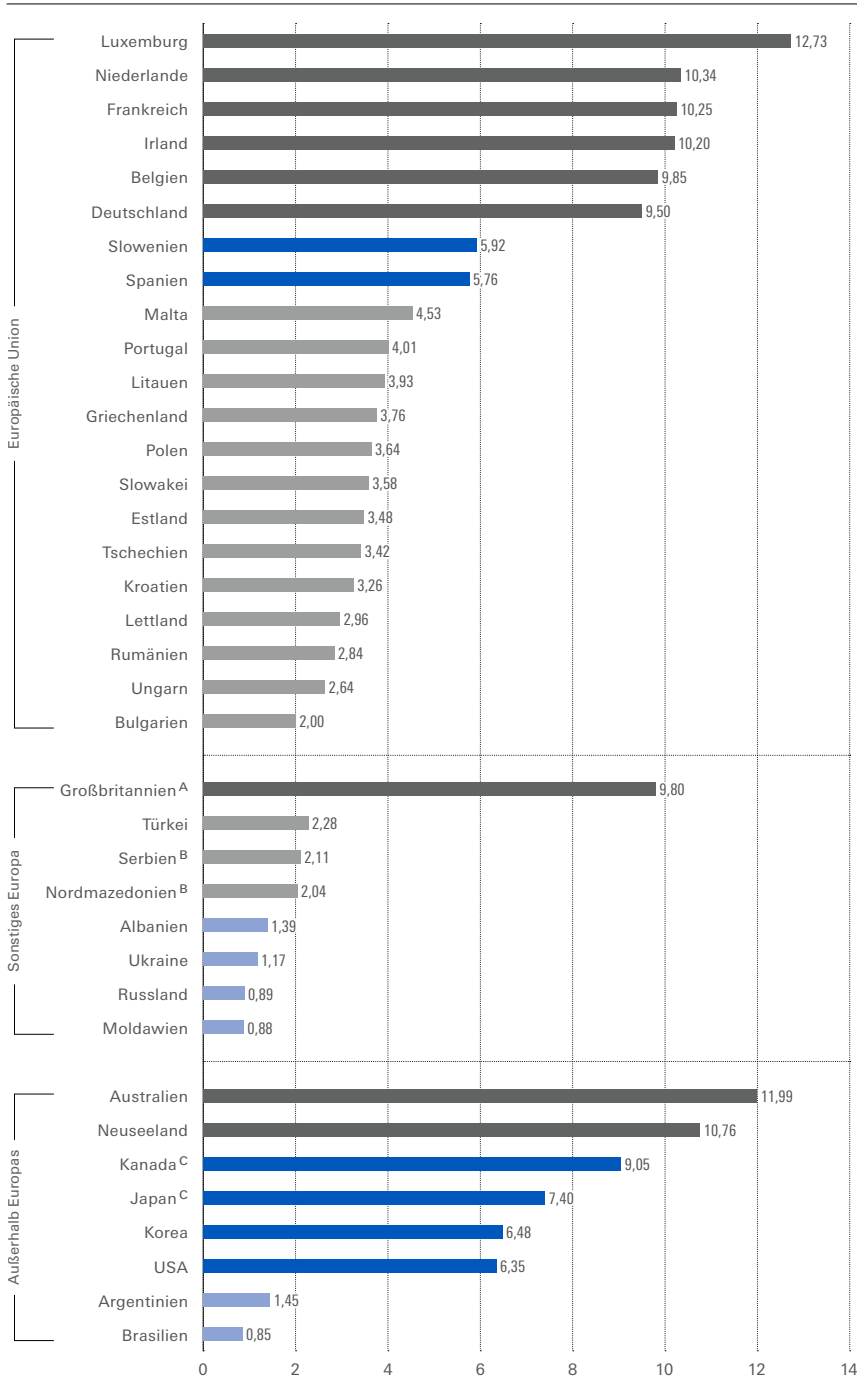
3 Zur Veränderung und zu den Erklärungsfaktoren für den Deckungsgrad von Tarifverträgen in Europa siehe detailliert Mesch (2020).

ABBILDUNG 2

Gesetzliche Mindestlöhne, Stand 1. Januar 2021

Angaben in Euro, pro Stunde

■ unter 2 € ■ 2 bis 4,99 € ■ 5 bis 9,49 € ■ 9,50 € und mehr



Anmerkungen: Umrechnung in Euro anhand des Durchschnittskurses des Jahres 2020.

Gebietsstand der Europäischen Union zum 1. Januar 2021

A Ab 1.2.2021: Ungarn 2,74 €; ab 1.4.2021: Neuseeland 11,39 €

B Geschätzt, da Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird

C Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 2021

WSI Mitteilungen

nien (5,92 €) und Spanien (5,76 €) eine Mittelposition einnehmen. In den restlichen Ländern liegt der Mindestlohn unterhalb der Schwelle von 5 €.

In *Abbildung 2* nicht berücksichtigt sind Italien, Österreich und die nordischen Länder, die keine gesetzlichen Mindestlöhne haben und stattdessen über ein umfassendes Tarifvertragssystem eine wirksame Lohnuntergrenze setzen (siehe Abschnitt 2). Die tarifvertraglich vereinbarten Mindestlöhne liegen in diesen Ländern mit Ausnahme Italiens auf oder über dem Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne in den westeuropäischen Ländern (Schulten/Müller 2020). Dies gilt auch für die klassischen Niedriglohnbranchen. So liegt die unterste Lohngruppe in diesen Ländern für gewerbliche Reinigungskräfte zwischen 1790 € monatlich in Finnland und 2370 € in Dänemark. Für Köche reicht die Spannweite von 1797 € in Österreich bis zu 2237 € in Schweden (Aumayr-Pintar/Rasche 2020, S. 25). Legt man bei diesen Mindestlöhnen 169 Arbeitsstunden pro Monat zugrunde, ergeben sich hieraus tarifvertraglich abgesicherte Mindestlöhne von teilweise deutlich über 10 € pro Stunde.

Unter den nicht-EU Ländern sticht in Europa Großbritannien hervor, wo der *National Living Wage* für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab einem Alter von 25 Jahren derzeit 8,72 £ beträgt. Trotz der anhaltenden Wechselkursschwäche des Pfundes sind dies umgerechnet noch immer 9,80 €. Deutlich geringer sind die Mindestlöhne in der Türkei (2,28 €) und den Balkanländern Serbien (2,11 €), Nordmazedonien (2,04 €) und Albanien (1,39 €).⁴ Noch einmal niedriger fallen die Mindestlöhne in der Ukraine (1,17 €), Russland (0,89 €) und Moldawien (0,28 €) aus. In Russland können allerdings Städte und Regionen höhere Mindestlöhne festlegen, sodass z. B. in Moskau im laufenden Jahr ein Mindestlohn von umgerechnet 1,44 € gilt (vgl. WSI-Mindestlohndatenbank 2021).

Auch in den USA steht ein sehr geringer föderaler Mindestlohn teilweise deutlich höheren Mindestlöhnen auf Ebene einzelner Bundesstaaten und einiger Kommunen gegenüber. Während der landesweite Mindestlohn seit Juli 2009 unverändert bei 7,25 \$ (umgerechnet 6,35 €) liegt, haben beispielsweise Washington D.C. mit 15,00 \$ (13,13 €), Kalifornien mit 14,00 \$ (12,26 €) und Massachusetts mit 13,50 \$ (11,82 €) deutlich höhere Lohnuntergrenzen etabliert (ebd.). Auch Australien (11,99 €) und Neuseeland (10,76 €) haben Mindestlöhne auf oder über dem Niveau Westeuropas. Kanada (9,05 €) und Japan (7,40 €), in denen die Mindestlöhne ausschließlich auf regionaler Ebene festgelegt werden und für die die WSI-Min-

4 Für die Umrechnung in Euro werden jeweils die durchschnittlichen Wechselkurse des Jahres 2020 verwendet, um den Einfluss von kurzfristigen Wechselkursschwankungen auf das Ergebnis zu minimieren. In Ländern mit stark fallenden Wechselkursen – wie der Ukraine und Argentinien – kann dies jedoch zu einer tendenziellen Überschätzung der in Euro ausgedrückten Mindestlöhne führen.

destlohn Datenbank jeweils einen gewichteten nationalen Durchschnitt ausweist, sowie Korea (6,48 €) haben unter den Industrieländern vergleichsweise niedrige Mindestlöhne. In den Schwellenländern Argentinien (1,45 €) und Brasilien (0,85 €) sind die Mindestlöhne noch einmal deutlich niedriger.

4 Mindestlöhne in Kaufkraftstandards zum 1. Januar 2021

Der direkte Vergleich der Mindestlöhne lässt außer Acht, dass sich das Preisniveau zwischen den hier betrachteten Ländern unterscheidet. So führt die Europäische Kommission (2020a, S. 27) in ihrem Richtlinienentwurf die „Kaufkraft der gesetzlichen Mindestlöhne unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten“ als eines der Kriterien zur Bewertung ihrer Angemessenheit an (siehe auch Abschnitt 2). Unterschiede in den Lebenshaltungskosten – die auch innerhalb des Euroraumes auftreten – können näherungsweise dadurch bereinigt werden, dass die Mindestlöhne in Kaufkraftstandards (KKS) angegeben werden. Die WSI-Mindestlohn Datenbank verwendet hierzu die von der Weltbank für das Jahr 2019 ausgewiesenen Kaufkraftstandards für den privaten Konsum.⁵ In Ländern mit hoher Inflation ist die Kaufkraft der nationalen Währungen jedoch seither gefallen, sodass die Kaufkraft der so umgerechneten Mindestlöhne inzwischen geringer ist als hier aufgeführt. Dies betrifft insbesondere Argentinien, die Türkei und die Ukraine, sodass in diesen Ländern die Mindestlöhne in KKS tendenziell überschätzt werden.

Innerhalb der Europäischen Union liefern die KKS einen methodisch valideren Vergleich und weisen insbesondere für Osteuropa geringere Lebenshaltungskosten aus. Für die EU verringert sich deshalb die Spannweite der Mindestlöhne deutlich, wenn diese statt in Euro in KKS ausgedrückt werden (*Abbildung 3*). Aber auch nach Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten muss ein Mindestlohnempfänger in Bulgarien (3,77 KKS) mit 2 Stunden und 40 Minuten wesentlich länger arbeiten, um auf die gleiche Kaufkraft zu kommen, die ein Mindestlohnempfänger in Luxemburg (10,05 KKS) innerhalb von einer Stunde erzielt. Auch die Mindestlöhne in den anderen osteuropäischen EU-Ländern nähern sich auf KKS-Basis dem Niveau Westeuropas an, wobei die günstigeren Lebenshaltungskosten das strukturell niedrigere Lohnniveau nur unvollständig ausgleichen. Trotzdem stehen insbesondere die osteuropäischen Länder Polen (6,17 KKS), Litauen (5,76 KKS), Rumänien (5,40 KKS) und Bulgarien (3,77 KKS) im Ländervergleich auf KKS-Basis deutlich besser dar als bei einer vergleichenden Betrachtung, die sich auf die Umrechnung auf Grundlage der marktbasieren Wechselkurse bezieht.

In Südeuropa sind die Lebenshaltungskosten hingegen deutlich höher als in Osteuropa, sodass hier der Effekt der niedrigen Mindestlohnhöhe überwiegt: Mindestlohnbezieher in Malta (5,24 KKS), Portugal (4,71 KKS) und Griechenland (4,50 KKS) verfügen inzwischen über eine geringere Kaufkraft, als dies in manchen osteuropäischen EU-Ländern der Fall ist. Unter den westeuropäischen Ländern ergeben sich nach Umrechnung in KKS nur geringfügige Verschiebungen, wobei Irland (8,54 KKS) aufgrund seines vergleichsweise hohen Preisniveaus innerhalb dieser Gruppe knapp hinter Deutschland (8,59 KKS) zurückfällt.

Auch außerhalb der Europäischen Union verringert die Umrechnung in KKS die Spannweite der Mindestlöhne, wobei die höher entwickelten Länder auch nach der Kaufkraftbereinigung tendenziell die höheren Mindestlöhne haben. Die Mindestlöhne in Australien (9,19 KKS) und Neuseeland (8,67 KKS) entsprechen weiterhin dem auch in Westeuropa üblichen Niveau, während die Mindestlöhne in Korea (6,76 KKS) nach der Kaufkraftbereinigung jetzt höher als in Japan (5,93 KKS) sind. Eine kuriose Ausnahme sind die USA, deren föderaler Mindestlohn von umgerechnet 4,83 KKS nur geringfügig oberhalb der Balkanländer Nordmazedonien (4,46 KKS) und Serbien (4,04 KKS) liegt (siehe auch Abschnitt 6).

5 Der relative Wert des Mindestlohns als Maßstab für seine Angemessenheit

Eine dritte Vergleichsperspektive ergibt sich, wenn der Mindestlohn eines Landes ins Verhältnis zum jeweiligen Lohnniveau gesetzt wird. Dieser Ansatz geht auf den amerikanischen Arbeitsmarktökonom Hyman Kaitz (1970, S. 43) zurück, der vorgeschlagen hat, Mindestlöhne als Prozentsatz des arithmetischen Mittelwertes der Löhne auszudrücken. Alternativ bietet sich der Median als Vergleichswert an. Dieser wird weniger von extrem niedrigen bzw. extrem hohen Löhnen beeinflusst und kann damit als robuster Anhaltspunkt für die üblichen Löhne eines Landes gelten. Anders als der Durchschnittslohn wird der Median zudem nur in Ausnahmefällen durch Anpassungen des Mindestlohns beeinflusst und ist damit ein weitgehend exogener Vergleichsmaßstab (siehe Lopresti/Mumford 2016). Trotzdem hat auch der ursprünglich von Kaitz gewählte Ansatz eine Berechtigung, insbesondere

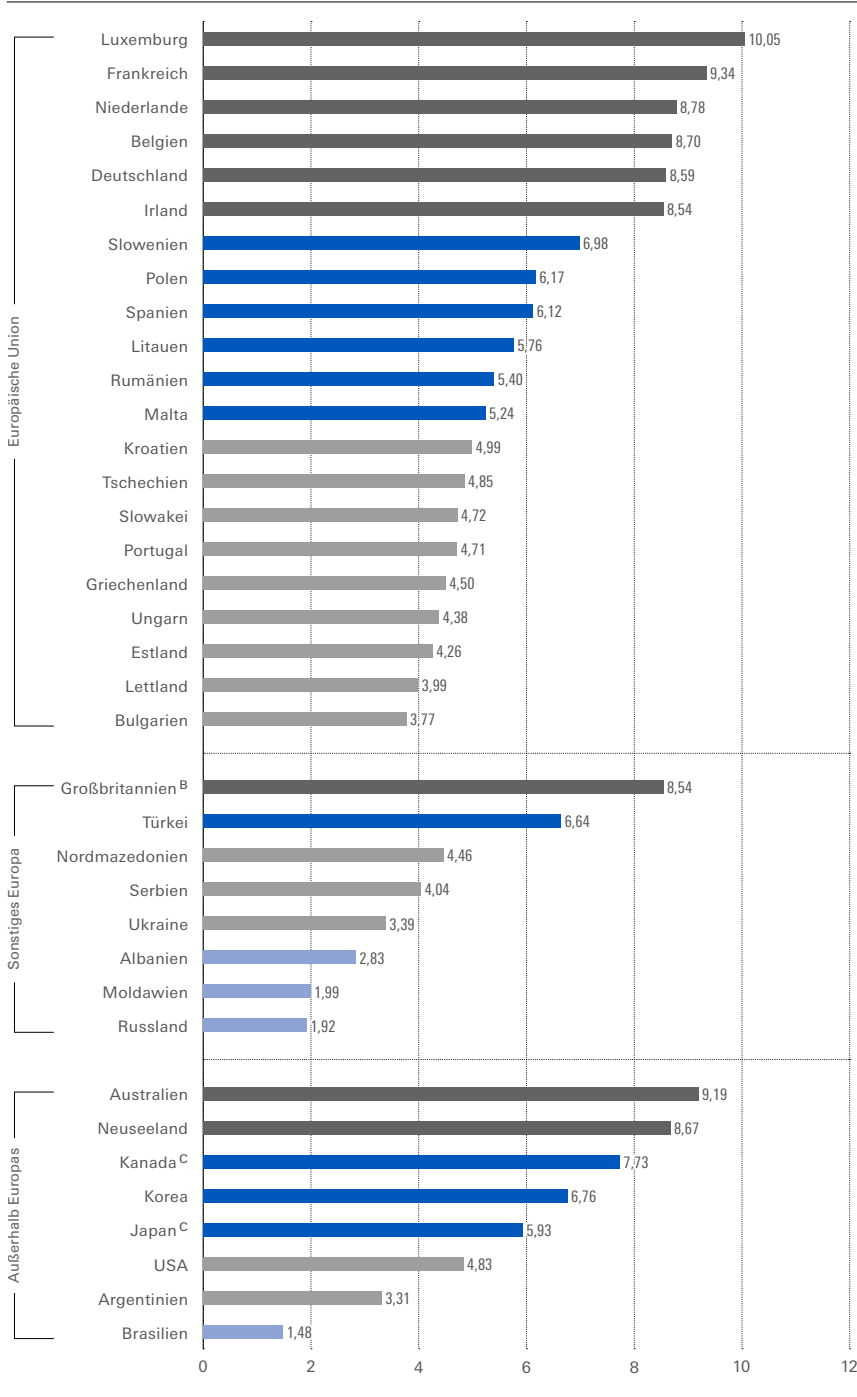
5 Die nominalen Mindestlöhne werden hierfür zunächst in KKS auf Dollar-Basis umgerechnet, d. h. auf die Lebenshaltungskosten in den USA normiert. In einem zweiten Schritt werden diese mit Hilfe des von Eurostat für die USA ausgewiesenen KKS-Kurses in Euro-Basis umgerechnet.

ABBILDUNG 3

Kaufkraft (KKS) gesetzlicher Mindestlöhne, Stand 1. Januar 2021

Angaben in KKS^A auf Euro-Basis, pro Stunde

■ unter 3 KKS ■ 3 bis 4,99 KKS ■ 5 bis 8,49 KKS ■ 8,50 KKS und mehr



A Umrechnung in KKS auf Euro-Basis aufgrund der von der Weltbank für 2019 ausgewiesenen Kaufkraftparitäten für den privaten Konsum

B Geschätzt, da Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird

C Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 2021

WSI Mitteilungen

re im Kontext hoher Lohnungleichheit und verbreiteter Niedriglohnbeschäftigung. In diesen Fällen ist der Median deutlich niedriger als der Durchschnittslohn. Ein Kaitz-Index auf Median-Basis würde damit auch ausgesprochen niedrige Mindestlöhne irreführenderweise als hoch erscheinen lassen.

Durch die Europäische Mindestlohninitiative hat der Kaitz-Index an Aktualität gewonnen. In ihrem Richtlinienentwurf argumentiert die Europäische Kommission (2020a, S. 22), dass „Mindestlöhne [...] als angemessen [gelten], wenn sie angesichts der Lohnskala im Land gerecht sind und einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten“. Zur Operationalisierung der Angemessenheit verweist der Entwurf auf „[i]nternational übliche Indikatoren, wie etwa 60 % des Bruttomedianlohns und 50 % des Bruttodurchschnittslohns, [die] als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen [können]“ (ebd.). Auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) unterstützt einen doppelten Schwellenwert, nach dem Mindestlöhne nicht unter die Grenze von 60 % des Medianlohns und 50 % des Durchschnittslohnes fallen sollten, bezogen jeweils auf den Bruttoverdienst von Vollzeitbeschäftigten (EGB 2020).

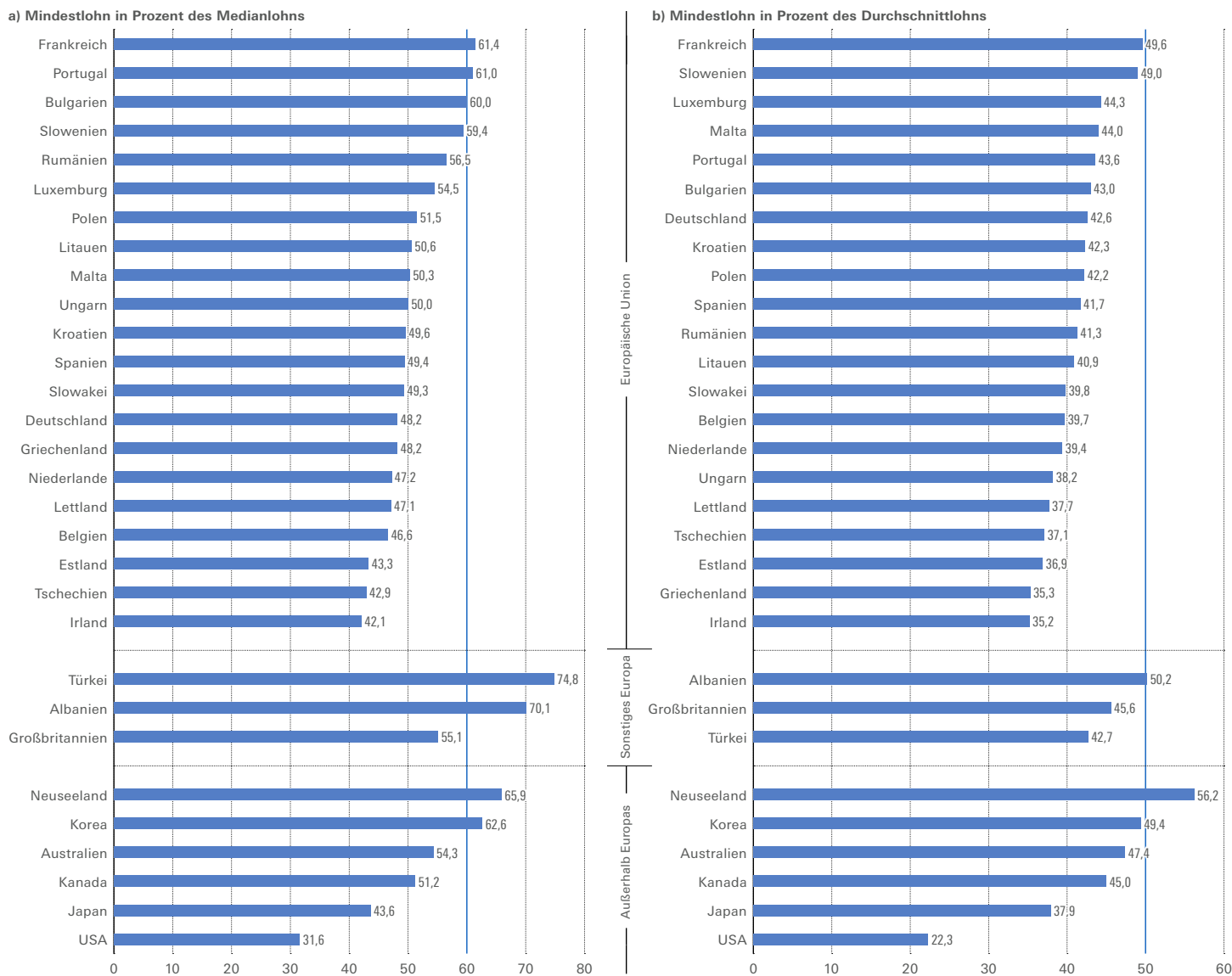
In der Begründung ihrer Initiative weist die Kommission darauf hin, dass derzeit „[d]ie nationalen gesetzlichen Mindestlöhne [...] in beinahe allen Mitgliedstaaten unter 60 % des Bruttomedianlohns und/oder 50 % des Bruttodurchschnittslohns [liegen]“ (Europäische Kommission 2020a, S. 2). Die Kommission stützt sich hierbei auf Angaben des Statistischen Amtes der Europäischen Union (Eurostat), während der WSI-Mindestlohnbericht traditionell die Kaitz-Indices aus der Datenbank der OECD verwendet (Schulten/Lübker 2019, 2020; siehe auch OECD 2012). Trotz geringfügiger Unterschiede zwischen den beiden Quellen – die sich in erster Linie aus einer anderen Messung der Entgelte ergeben – bestätigen auch die in diesem Bericht verwendeten Daten den Befund, dass derzeit nur wenige EU-Länder die Schwellenwerte erreichen. Bezogen auf den Median liegen nur drei EU-Länder über dem 60%-Schwellenwert, namentlich Frankreich (61,4 %), Portugal (61,0 %) und Bulgarien (60,0 %) (Abbildung 4a). Nach den OECD-Zahlen verfehlen alle EU-Länder den zweiten Schwellenwert von 50 % des Durchschnittslohns, wobei Frankreich (49,6 %) und Slowenien (49,0 %) diesen nur geringfügig unterschreiten (Abbildung 4b). Deutschland fällt besonders deutlich hinter beide Zielmarken zurück: die OECD weist hier für 2019 einen Kaitz-Index von 48,2 % des Medians und 42,6 % des Durchschnittslohns aus (siehe auch Weinkopf/Kalina 2020).

Die Kommission beabsichtigt mit der Richtlinie nicht, den doppelten Schwellenwert zu einer rechtlich verbindlichen Vorgabe zu machen. Stattdessen fordert sie die Mitgliedstaaten in den Erläuterungen zum Richtlinienentwurf auf, international übliche „Richtwerte für die Bewertung der Angemessenheit gesetzlicher Mindestlöhne

ABBILDUNG 4

Der relative Wert des Mindestlohns (Kaitz-Index), 2019

Angaben in Prozent



Anmerkung zu Abbildungen 4a und 4b: Daten für folgende Länder sind nicht verfügbar: Argentinien, Brasilien, Moldawien, Nordmazedonien, Russland, Serbien und die Ukraine. Alle Werte sind auf eine Nachkommastelle gerundet

Quelle: OECD Earnings Database, ergänzt durch Eurostat und Europäische Kommission (2020b, Tabelle A12.1) für Bulgarien und Kroatien

WSI Mitteilungen

zu verwenden“ (Europäische Kommission 2020a, S.14). Auch in der ausführlichen Folgenabschätzung spricht die Europäische Kommission (2020b, S.209ff.) von „indicative reference values“ und verwendet für ihre Szenario-Berechnungen neben den beiden oben aufgeführten Schwellenwerten auch jeweils niedrigere Werte (50 % und 55 % des Medians bzw. 40 % und 45 % des Durchschnittslohnes) (ebd.). Die Kommission kommt dabei zu dem Schluss, dass höhere Schwellenwerte die Ziele der europäischen Mindestlohninitiative effektiver erreichen. Bei einer An-

hebung der Mindestlöhne auf 60 % des Medians bzw. 50 % des Durchschnittslohnes seien sehr bedeutende, positive soziale Auswirkungen zu erwarten (ebd., S.210).

Dieser Befund stützt sich auf eine detaillierte Mikro-Simulation, für die die Kommission das EUROMOD-Modell der Universität Essex verwendet hat (siehe Kneeshaw et al. 2021). Bei einer Anhebung der Mindestlöhne auf 60 % des Medians würden in der EU etwa 22 Mio. Beschäftigte direkt von steigenden Löhnen profitieren, bei 50 % des Durchschnittslohnes wären es 24 Mio. (Europäische

Kommission 2020b, S. 54). Ausgehend von den Berechnungen der Kommission stellt *Abbildung 5* den Effekt in den einzelnen Mitgliedstaaten dar, wobei im Sinne eines doppelten Schwellenwertes beide Kriterien parallel zur Anwendung kommen. Hierdurch könnten Lohnzuwächse für 25,3 Mio. Beschäftigte erzielt werden. Gut die Hälfte hiervon entfiel auf nur drei bevölkerungsreiche Mitgliedstaaten, deren Mindestlöhne im Moment deutlich unter den Richtwerten liegen: Deutschland (6,8 Mio. Beschäftigte), Spanien (4,1 Mio.) und Polen (4,0 Mio.). Deutlich

aufzutreten, ergeben sich nach der Mikro-Simulation der Europäischen Kommission für die betroffenen Beschäftigten erhebliche Einkommenszuwächse (für Deutschland siehe gleichlautend Bossler/Schank 2020). Die Simulation berücksichtigt dabei bereits, dass Löhne, die zwischen dem derzeit gültigen Mindestlohn und dem neuen, angehobenen Mindestlohn liegen, weniger stark steigen würden als der Mindestlohn selbst (siehe dazu Abschnitt 6). Trotzdem ergeben sich für die begünstigten Beschäftigten Lohnsteigerungen zwischen 7 % in Belgien und 29 % in Estland, wenn der jeweils höhere Schwellenwert angesetzt wird. In Deutschland würden die Löhne der Betroffenen bei einer Anhebung des Mindestlohns auf 60 % des Medians um 25 % steigen (Europäische Kommission 2020b, S. 188). Die Anhebung der Mindestlöhne würde nach den Berechnungen der Kommission einen deutlichen Beitrag zur Verringerung der Lohnungleichheit, der Anzahl der von Armut gefährdeten Beschäftigten und des *Gender Pay Gaps* leisten (ebd., S. 19ff.).

Im Vergleich zu den positiven sozialen Auswirkungen dürften „[d]ie möglichen negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung [...] begrenzt sein“ (Europäische Kommission 2020a, S. 12). Diese würden sich nach den Simulationsergebnissen „in den meisten Fällen auf unter 0,5 % der Gesamtbeschäftigung belaufen“ (ebd., siehe auch Europäische Kommission 2020b, S. 196f.). Dieser Befund steht in Übereinstimmung mit neueren Forschungsergebnissen, die bei Mindestlöhnen im Bereich bis zu 60 % des Medians nur sehr geringe Auswirkungen auf die Beschäftigung erwarten lassen (Dube 2019; Manning 2020). Auch die Erfahrung von Ländern wie Neuseeland (Kaitz-Index auf Median-Basis: 65,9 %) oder Korea (62,6 %) (siehe *Abbildung 4a*) zeigt, dass sich Mindestlöhne auf diesem Niveau ohne nennenswerte Beschäftigungsverluste umsetzen lassen (Ministry of Business, Innovation & Employment 2020, S. 53ff.).

Da gleichzeitig die Lohn Einkommen am unteren Rand der Verteilung deutlich steigen, ergeben sich in der Gesamtschau aus höheren Mindestlöhnen insbesondere für das erste Quintil der Einkommensverteilung deutlich positive Konsumeffekte (Europäische Kommission 2020b, S. 199f.; vgl. für Deutschland Herzog-Stein et al. 2020). Die Europäische Kommission (2020a, S. 12) folgert hieraus, dass „[d]ie Vorteile eines verbesserten Mindestlohnschutzes für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer [...] gegenüber den möglichen negativen Auswirkungen auf ihre Beschäftigung deutlich überwiegen [würden]“.

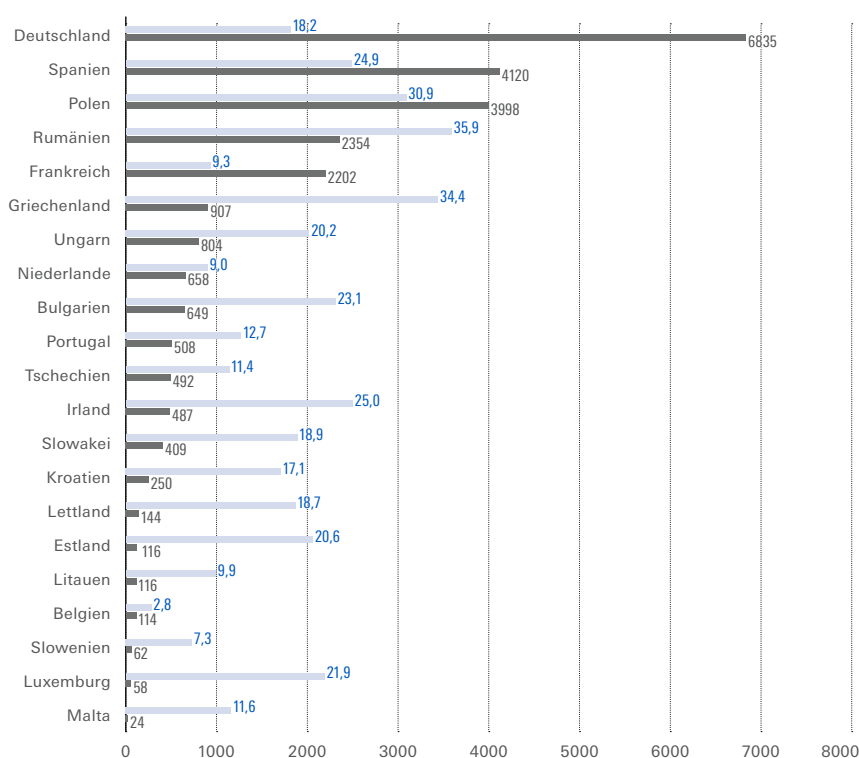
geringer ist die Zahl der direkt betroffenen Beschäftigten in Ländern, die schon jetzt nahe an den Richtwerten liegen, wie z. B. Frankreich (2,2 Mio.).⁶

Insgesamt würden die Löhne in der EU durch eine Anhebung auf die oberen Schwellenwerte um rund 1 % steigen (Europäische Kommission 2020b, S. 54). Entsprechend moderat wären auch die gesamtwirtschaftlichen Effekte auf Arbeitskosten und Lohnquote. Da die Lohn effekte jedoch konzentriert am unteren Rand der Lohnverteilung

ABBILDUNG 5

Anzahl der Beschäftigten, die von einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 60 % des Median- bzw. 50 % des Durchschnittslohns profitieren würden

Angaben in 1000 und in Prozent aller Beschäftigten



WSI Mitteilungen

Quelle: Europäische Kommission (2020b, Tabelle A12.1), eigene Berechnungen

6 Die Simulation geht offenbar davon aus, dass auch die Löhne von Beschäftigten, die derzeit unterhalb des Mindestlohns bezahlt werden, auf den neuen Mindestlohn steigen. Dies erfordert eine effektive Kontrolle der Mindestlohngesetzgebung, um Verstöße zu ahnden (Europäische Kommission 2020b, S. 11ff.).

6 Aktuelle und zukünftige Entwicklung der Mindestlöhne

Die Anpassung der Mindestlöhne stand im vergangenen Jahr ganz unter dem Eindruck der Corona-Pandemie. Dabei waren zwei gegenläufige Einflüsse zu beobachten: Einerseits verdeutlichte die Krise, dass viele Beschäftigte in systemrelevanten Branchen zu ausgesprochen niedrigen Löhnen arbeiten und nicht entsprechend ihrem Beitrag zur Gesellschaft entlohnt werden (Koebe et al. 2020; Lübker/Zucco 2020). Dies verlieh Forderungen nach einem Mindestlohn, der den Anspruch eines *living wage* einlösen kann, neue gesellschaftliche Relevanz. Andererseits plädierten die Arbeitgeber in vielen Ländern für eine Aussetzung der regelmäßigen Mindestlohnerhöhungen und argumentierten mit den wirtschaftlichen Folgen der Pandemie. Im Ergebnis wurden in 32 der 37 Länder, für die das WSI regelmäßig Daten erhebt, die Mindestlöhne gegenüber dem Vorjahreszeitpunkt erhöht – in der Regel aber deutlich moderater als in den Jahren zuvor (Tabelle 1, siehe auch Aumayr-Pintar 2021).

Lediglich fünf Länder, darunter die USA und die vier EU-Staaten Estland, Griechenland, Spanien und Ungarn haben zwischen dem 1. Januar 2020 und dem 1. Januar 2021 keine Erhöhung der Mindestlöhne vorgenommen. In Estland haben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände im September 2020 eine Krisenvereinbarung unterzeichnet, die u. a. ein Einfrieren des estnischen Mindestlohns vorsieht (ERR News, 12.09.2020). In Ungarn konnten sich Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und Regierung zunächst nicht auf eine Erhöhung des Mindestlohns verständigen, sodass die eigentlich zum 1. Januar 2021 geplante Erhöhung um einen Monat verschoben wurde. Der ungarische Mindestlohn wird nun ab dem 1. Februar 2021 um knapp 4 % angehoben; ein weiterer Erhöhungsschritt soll Mitte des laufenden Jahres erfolgen (Hungary Today, 26.01.2021).

In Spanien erzielten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften ebenfalls keine Einigung zur Anhebung des Mindestlohns. Da auch die spanische Koalitionsregierung in dieser Frage gespalten war, wurde die zu Beginn des Jahres normalerweise übliche Anpassung erst einmal auf unbestimmte Zeit verschoben. Ende Januar 2021 wurde vom spanischen Arbeitsministerium ein Expertenausschuss mit Vertreter*innen aus Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Wissenschaft eingesetzt, der darüber beraten soll, wie das grundlegende Ziel der spanischen Regierung, den Mindestlohn auf 60 % des Medianlohns anzuheben, innerhalb der bestehenden Legislaturperiode noch erreicht werden kann (Gomez 2021).

In den USA wurde der nationale gesetzliche Mindestlohn bereits im elften Jahr in Folge nicht mehr erhöht. Kein anderes der hier untersuchten Länder hat eine so lange Stagnationsperiode zu verzeichnen. Dabei hatte die

Demokratische Partei in den letzten Jahren bereits mehrfach Gesetzesentwürfe für eine Mindestlohnerhöhung vorgelegt, die jedoch alle an der republikanischen Mehrheit im Senat scheiterten. Nun hat die neu gewählte Biden-Administration angekündigt, diesen Anachronismus zu beenden. Ende Januar 2021 haben die Demokraten unter der Federführung des Senators Bernie Sanders einen neuen Gesetzesentwurf vorgelegt, nach dem der nationale Mindestlohn von derzeit 7,25 \$ schrittweise bis zum Jahr 2025 auf 15,00 \$ (10,00 KKS) angehoben werden soll (Rainey 2021). Neben dem nationalen Mindestlohn existieren in etwa der Hälfte aller US-Bundesstaaten auch regionale Mindestlöhne, die teilweise deutlich höher liegen. Zum Jahresbeginn 2021 wurden in 20 Bundesstaaten diese regionalen Mindestlöhne erhöht (Lathrop 2020).

Von den 21 EU-Staaten mit gesetzlichem Mindestlohn wurden in 16 Staaten die Mindestlöhne zum 1. Januar 2021 angehoben. Lediglich in Belgien erfolgte die Anhebung bereits im März 2020 als Folge der automatischen Indexierung der Löhne an die Preisentwicklung. Die mit Abstand höchste Mindestlohnerhöhung innerhalb der EU gab es mit 16,3 % in Lettland, das jedoch zuvor seinen Mindestlohn drei Jahre lang eingefroren hatte. Relativ hohe nominale Mindestlohnzuwächse zwischen 7 und 9 % gab es in vier weiteren osteuropäischen Ländern (Slowenien, Polen, Slowakei und Bulgarien). In den übrigen osteuropäischen Staaten sowie in Irland und Portugal kam es zu Mindestlohnanhebungen zwischen 3 und 6 %. Die niedrigsten Erhöhungen mit Zuwachsraten unter 3 % gab es hingegen vor allem in den westeuropäischen Staaten. Das Schlusslicht bildeten dabei Malta und Frankreich mit einer Mindestlohnerhöhung von lediglich einem Prozent. Auch Deutschland hat mit nur 1,6 % eine im europäischen Vergleich zunächst nur sehr niedrige Anhebung vorgenommen. Allerdings sieht der Beschluss der deutschen Mindestlohnkommission (2020) zur Mitte des Jahres 2021 eine weitere Erhöhung um 1,1 % vor sowie für das Jahr 2022 dann eine deutlich stärkere Anhebung von fast 9 %.

Insgesamt lässt sich damit für die Europäische Union im Krisenjahr ein Abflauen der Mindestlohn-Dynamik konstatieren: Im Median betragen die nominalen Zuwächse zum 1. Januar 2021 nur noch 3,1 %, verglichen mit 6,1 % im Jahr 2020 und jeweils rund 5 % in den drei vorangehenden Jahren (Schulten/Lübker 2020). Nach Preisbereinigung ging die mittlere Zuwachsrate von 4,5 % (2020) auf 1,6 % (2021) zurück (WSI-Mindestlohn datenbank 2021).

Auch außerhalb der EU zeigt sich bei der Entwicklung der Mindestlöhne eine sehr große Spannweite (Tabelle 1). Der absolute Spitzenreiter ist hierbei die Ukraine, die ihren Mindestlohn zum 1. Januar 2021 gegenüber dem Vorjahreszeitpunkt nominal um 27,0 % angehoben hat. Oberhalb der 20 %-Marke waren die Mindestlohnanhebungen auch in der Türkei und Argentinien, was in diesen Ländern jedoch vor allem durch die hohen Inflationsraten bedingt war. Relativ hohe Mindestlohnsteigerungen gab es

TABELLE 1

Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne, 2021

Veränderung am 1. Januar 2020 gegenüber dem Vorjahreszeitpunkt und dem 1. Januar 2015

Angaben in Prozent

	Veränderung gegenüber dem				Zuletzt geändert	
	1. Januar 2020		1. Januar 2015			
	Nominal	Real	Nominal	Real		
Europäische Union	Lettland	16,3	16,2	38,9	27,6	01.01.2021
	Slowenien	8,9	9,2	29,8	24,7	01.01.2021
	Polen	7,7	3,9	60,0	48,4	01.01.2021
	Slowakei	7,4	5,3	64,2	51,9	01.01.2021
	Bulgarien	7,1	5,8	88,5	79,3	01.01.2021
	Litauen	5,6	4,5	115,9	96,5	01.01.2021
	Portugal	4,7	4,9	31,7	26,5	01.01.2021
	Kroatien	4,6	4,6	40,3	36,5	01.01.2021
	Irland	4,1	4,6	17,9	16,5	01.01.2021
	Tschechien	3,7	0,3	64,5	47,4	01.01.2021
	Rumänien	3,1	0,8	135,9	114,0	01.01.2021
	Luxemburg	2,8	2,8	14,5	8,0	01.01.2021
	Belgien	2,0	1,6	8,3	-0,6	01.03.2020
	Niederlande	1,9	0,8	12,2	4,7	01.01.2021
	Deutschland	1,6	1,3	11,8	4,9	01.01.2021
	Frankreich	1,0	0,5	6,7	1,0	01.01.2021
	Malta	1,0	0,2	8,9	1,2	01.01.2021
	Estland	0,0	0,6	48,7	35,3	01.01.2020
Griechenland	0,0	1,3	10,9	10,8	01.02.2019	
Spanien	0,0	0,3	46,5	41,8	01.01.2020	
Ungarn	0,0	-3,3	53,3	35,4	01.01.2020	
Sonstiges Europa	Ukraine	27,0	23,1	392,6	105,8	01.01.2021
	Türkei	21,6	8,3	180,9	44,9	01.01.2021
	Albanien	15,4	13,8	36,4	23,5	01.01.2021
	Serbien ^B	6,6	4,8	50,4	33,9	01.01.2021
	Großbritannien ^A	6,2	5,4	34,2	23,5	01.04.2020
	Moldawien	5,8	2,9	77,9	28,9	01.05.2020
	Russland	5,5	2,2	114,5	50,8	01.01.2021
Nordmazedonien ^B	5,1	3,8	73,2	62,1	01.04.2020	
Außerhalb Europas	Argentinien	22,0	-10,4	336,6	-23,3	01.12.2020
	Neuseeland	6,8	5,0	32,6	22,9	01.04.2020
	Brasilien	5,9	3,1	39,2	2,8	01.01.2021
	Kanada ^C	2,9	2,3	30,8	19,7	01.01.2021
	Australien	1,8	1,0	17,6	7,5	01.07.2020
	Korea	1,5	1,0	56,3	47,3	01.01.2021
	Japan ^C	0,1	0,2	15,6	12,8	01.01.2021
	USA	0,0	-1,5	0,0	-8,8	24.07.2009

A National Living Wage für Arbeitnehmer ab 25 Jahren

B Geschätzt, da Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird

C Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne; teilweise unterjährige Anpassung

Anmerkung: Reale Veränderungen sind bereinigt um die Entwicklung der nationalen

Verbraucherpreise

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 2021

WSI Mitteilungen

donien). Ebenfalls auf diesem Niveau lagen die Mindestlohnzuwächse in Großbritannien, Neuseeland und Brasilien. Relativ gering fielen die Zuwächse hingegen in Kanada (2,9 %), Australien (1,8 %) und Korea (1,5 %) aus. Das Schlusslicht bildet dabei Japan mit einer marginalen Erhöhung von 0,1%. Die Corona-Krise hat sich damit auch außerhalb der EU eher dämpfend auf die Entwicklung der Mindestlöhne ausgewirkt und die in vielen Länder zuvor sehr dynamische Mindestlohnentwicklung zumindest vorübergehend unterbrochen (ILO 2020).

Unabhängig von der Corona-Pandemie bleibt jedoch in vielen Ländern die Forderung nach einer substantielleren Erhöhung des Mindestlohns auf der Tagesordnung, um ein angemessenes Niveau zu erreichen, das den Kriterien eines *Living Wage* entspricht. Ähnlich wie in Deutschland treten Gewerkschaften, Parteien und andere soziale Organisationen in vielen EU-Mitgliedstaaten für eine deutlichere Anhebung der nationalen Mindestlöhne ein (Schulten/Lübker 2020; Schulten/Müller 2019, 2020). Auch der Vorschlag der Europäischen Kommission (2020a) für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne zielt auf eine substantielle Erhöhung der Mindestlöhne ab. Dies wird deutlich, wenn man die bereits in Abschnitt 4 vorgestellten Szenario-Berechnungen der Europäischen Kommission zugrunde legt, nach denen angemessene Mindestlöhne bei mindestens 60 % des jeweiligen Medianlohnes und 50 % des Durchschnittslohnes liegen sollten (Abbildung 6).

Nach den Berechnungen der Kommission müssten die Mindestlöhne mit einer Zuwachsrate von mehr als 40 % in Estland am stärksten steigen. Erhöhungen von deutlich mehr als 30 % wären in Malta, Lettland, Irland und Tschechien nötig. Lediglich Slowenien, Frankreich und Portugal hätten nur einen relativ geringen Anpassungsbedarf. Ausgehend von den von der Kommission verwendeten Eurostat-Daten des Jahres 2019 müsste der Mindestlohn in Deutschland um 29,6 % steigen, um den Richtwert von 60 % des Medians zu erreichen. Dies entspräche einem Mindestlohn von 11,90 € – und zwar bezogen auf das Jahr 2019. In einem Gutachten für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) errechnen Weinkopf und Kalina (2020) auf Basis der OECD-Datenbasis einen ähnlichen Wert, den sie mit 12,07 € für das Jahr 2020 beziffern. Beide Berechnungen stützen damit die Forderung nach einer Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € (z. B. DGB 2020).

Verglichen mit den diesjährigen Zuwachsraten erscheinen die zur Zielerreichung notwendigen Steigerungsraten zunächst ausgesprochen hoch. Dies übersieht jedoch, dass es sich bei der Europäischen Mindestlohninitiative um ein mittelfristiges Projekt handelt, sodass die Steigerung im Rahmen eines Stufenmodells auf mehrere Jahre verteilt werden kann, wie dies z. B. in Neuseeland erfolgreich praktiziert wurde. Tabelle 1 weist deshalb auch das kumulative Wachstum der Mindestlöhne seit dem 1. Januar 2015 aus. Die Daten belegen eindrücklich, dass Zuwächse im deutlich zweistelligen Prozentbereich auf mittlere Sicht keineswegs ungewöhnlich sind: Neben

auch in Albanien mit 15,4% sowie mit Werten zwischen 5 und 7% in einigen weiteren osteuropäischen nicht-EU Staaten (Serbien, Moldawien, Russland und Nordmazedonien).

deutlichen Steigerungen in Osteuropa haben auch Korea (realer Zuwachs: 47,3 %), Spanien (+41,8 %), Großbritannien (+23,5 %) und Neuseeland (+22,9 %) ihre Mindestlöhne in den vergangenen sechs Jahren strukturell angehoben. Die neuere Mindestlohnforschung zeigt dabei, dass die Steigerungen keine nennenswerten negativen Beschäftigungseffekte hatten, sehr wohl aber positive Einkommenseffekte (zusammenfassend Dube 2019). Dies gilt auch für Deutschland, wo die Auswirkungen des Mindestlohns auf die Beschäftigung von vielen Wissenschaftlern dramatisch überschätzt wurden (siehe Bruttel et al. 2019; Dustmann et al. 2020).

7 Fazit und Perspektiven für angemessene Mindestlöhne in Europa

Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne möchte die Europäische Kommission dazu beitragen, das Niveau nationaler Mindestlöhne weiter zu erhöhen, sodass diese allen Beschäftigten ein auskömmliches Einkommen ermöglichen. Hierzu will sie die nationalen Mindestlohnpolitiken so miteinander koordinieren, dass die Kriterien für ein angemessenes Mindestlohnniveau geschärft und die Institutionen zur Festlegung von Mindestlöhnen gestärkt werden. Bei Letzteren geht es dabei nicht nur um gesetzliche Mindestlöhne, sondern vor allem auch um eine grundlegende Aufwertung und Stärkung von Tarifvertragssystemen, die als die eigentlichen Garanten für eine angemessene Lohnentwicklung angesehen werden.

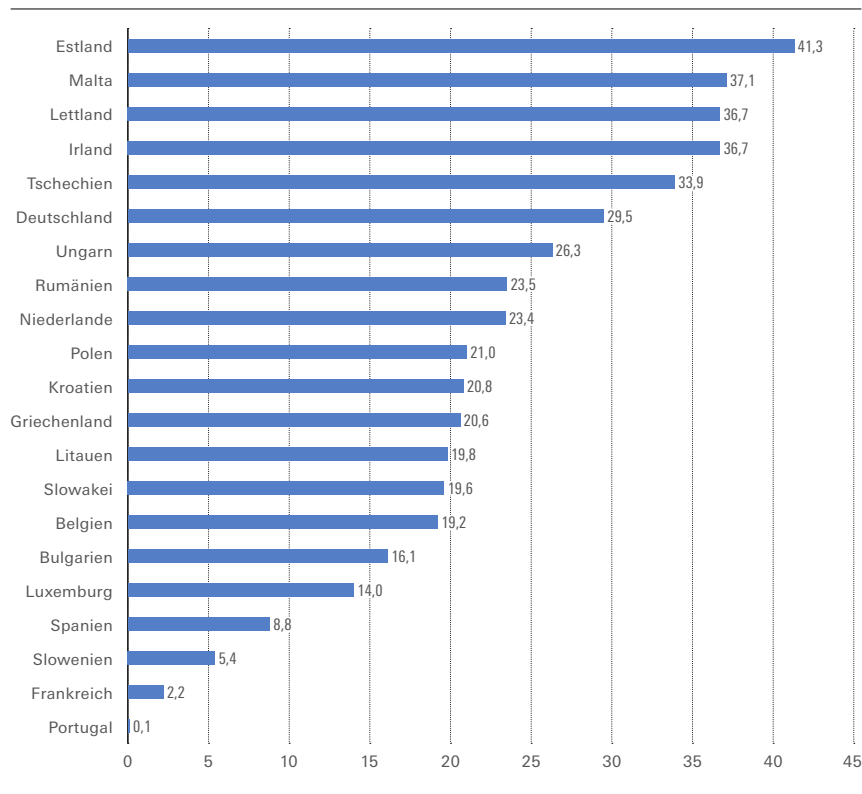
Der Ausbruch der Corona-Pandemie und die damit verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Folgen haben dem Vorhaben der Europäischen Kommission keinen Abbruch getan. Zwar wurden die Mindestlöhne zuletzt in vielen EU-Staaten etwas weniger stark als in den Vorjahren angehoben. Zugleich hat die Pandemie jedoch auch deutlich gemacht, wie viele der für das Funktionieren einer Gesellschaft unter Krisenbedingungen als systemrelevant angesehenen Beschäftigtengruppen immer noch vergleichsweise sehr geringe Löhne erhalten (Lübker/Zucco 2020). Für die notwendige lohnpolitische Aufwertung dieser Beschäftigtengruppen sind dabei angemessene gesetzliche und tarifvertragliche Mindestlöhne unabdingbar.

Mit dem Entwurf für eine europäische Mindestlohnrichtlinie vollzieht die Europäische Kommission einen grundlegenden arbeits- und beschäftigungspolitischen Paradigmenwechsel. Noch vor gar nicht so langer Zeit sah die Kommission in angemessenen Mindestlöhnen und starken Tarifvertragssystemen im Wesentlichen institutionelle Barrieren, die das Wirken des freien Marktes behindern und sich dadurch negativ auf die Entwicklung von

ABBILDUNG 6

Notwendige Erhöhung der Mindestlöhne in den Ländern der Europäischen Union um die Schwelle von 60% des Median- bzw. 50% des Durchschnittslohns zu erreichen^A

Angaben in Prozent



A Berechnet nach Eurostat-Daten 2019

Quelle: Europäische Kommission (2020b, Tabelle A12.1), eigene Berechnungen

WSI Mitteilungen

Wachstum und Beschäftigung auswirken. Noch im Zuge der letzten großen Wirtschaftskrise 2008/2009 nahm die EU in vielen Ländern erheblichen Einfluss, um Mindestlöhne zu senken und Tarifvertragssysteme abzubauen (Schulten/Müller 2013; Müller et al. 2016). Die „neuen Töne aus Brüssel“ (Rieger 2020) zielen nun auf das exakte Gegenteil: Durch eine Aufwertung von Mindestlöhnen und eine Ausweitung der Tarifbindung wird vor allem die Verhandlungsposition der Arbeitnehmerseite gestärkt.

Die Mindestlohninitiative der Europäischen Kommission beruht dabei nicht allein auf sozialen Normen, sondern ist auch politisch und ökonomisch motiviert. Politisch steht sie dafür, das soziale Europa durch konkrete Projekte zu stärken und damit dem anhaltenden Ansehens- und Legitimationsverlust der europäischen Integration entgegenzutreten (siehe auch Schmid/Schroeder 2020). Ökonomisch folgt sie dem Leitbild einer inklusiven Wachstumsstrategie, die die Reduzierung sozialer Ungleichheit als eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige ökonomische Entwicklung ansieht und hierzu entsprechender Institutionen bedarf. Dabei kann sie sich

auf die neuere internationale Mindestlohnforschung stützen, die auch bei der Durchsetzung eines strukturell höheren Mindestlohniveaus – z. B. einer Anhebung auf 60 % des Medianlohns – keine relevanten negativen Beschäftigungseffekte sieht (Dube 2019).

Wichtig ist schließlich, dass der Vorschlag der Europäischen Kommission nicht im luftleeren Raum steht, sondern durch zahlreiche Initiativen für höhere Mindestlöhne auf nationaler Ebene fundiert wird (Schulten/Müller 2020). Dies gilt nicht zuletzt auch für Deutschland, wo das Niveau des gesetzlichen Mindestlohns keine unabhängige Existenzsicherung erlaubt und mit lediglich 48 % des Medianlohns deutlich hinter die Kriterien eines angemessenen Mindestlohns zurückfällt (Weinkopf/Kalina 2020). Vor diesem Hintergrund wird mittlerweile nicht nur von einer breiten politischen Allianz eine Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € pro Stunde gefordert, sondern auch eine Erweiterung des deutschen Mindestlohngesetzes vorgeschlagen, um auch künftig ein angemessenes Mindestniveau sicherzustellen (Schulten 2020b). Dabei würde es sich anbieten, die europäische Mindestlohninitiative aufzugreifen und die 60%-Schwelle des Medianlohns als Untergrenze für ein angemessenes Mindestlohniveau in das Mindestlohngesetz aufzunehmen. ■

LITERATUR

- Aumayr-Pintar, C.** (2021): Minimum wages in 2021: Most Countries Settle for Cautious Increase, Dublin, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2021/minimum-wages-in-2021-most-countries-settle-for-cautious-increase>
- Aumayr-Pintar, C. / Rasche, M.** (2020): Minimum Wages in 2020: Annual Review. Eurofound: Eurofound Research Report, Luxembourg
- Bispinck, R. / Dribbusch, H. / Kestermann, C. / Lesch, H. / Lübker, M. / Schneider, H. / Schröder, C. / Schulten, T. / Vogel, S.** (2020): Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), BMAS Forschungsbericht Nr. 562, Berlin
- Bossler, M. / Schank, T.** (2020): Wage Inequality in Germany after the Minimum Wage Introduction. Institut zur Zukunft der Arbeit: IZA DP No. 13003, Bonn
- Bruttel, O. / Baumann, A. / Dütsch, M.** (2019): Beschäftigungseffekte des gesetzlichen Mindestlohns: Prognosen und empirische Befunde, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20 (3), S. 237–253
- DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund)** (2020): Vorschläge zur Evaluation des Mindestlohngesetzes, Berlin, <https://www.dgb.de/themen/+co+o8d747dc-b97-11eb-a30d-001a4a160123>
- Dingeldey, I.** (2019): Wechselwirkungen zwischen Mindestlohn und Tariflohn. Verschiedene Typen im Branchenvergleich, in: *Arbeit* 28 (1), S. 55–72
- Dube, A.** (2019): Impacts of Minimum Wages: Review of the International Evidence, Gutachten im Auftrag der britischen Regierung, London
- Dustmann, C. / Lindner, A. / Schönberg, U. / Umkehrer, M. / vom Berge, P.** (2020): Reallocation Effects of the Minimum Wage. Centre for Research and Analysis of Migration: Discussion Paper Series 07/20, London
- EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund)** (2020): ETUC Reply to the Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, Brüssel
- Europäische Kommission** (2017): Die europäische Säule sozialer Rechte in 20 Grundsätzen dargestellt, https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_de, Brüssel
- Europäische Kommission** (2020a): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM(2020) 682 final, Brüssel
- Europäische Kommission** (2020b): Impact Assessment, Accompanying the Document 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union', Commission Staff Working Document SWD(2020) 245 final, Brüssel
- Gomez, M. V.** (2021): Trabajo crea un comité de expertos para subir el SMI al 60% del sueldo medio durante la legislatura, in: *El País* vom 28.01.2021
- Grimshaw, D. / Bosch, G. / Rubery, J.** (2015): Minimum Wages and Collective Bargaining: What Types of Pay Bargaining Can Foster Positive Pay Equity Outcomes?, in: *British Journal of Industrial Relations* 52 (3), S. 470–498
- Herzog-Stein, A. / Lübker, M. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. / Zwiener, R.** (2020): Fünf Jahre Mindestlohn-Erfahrungen und Perspektiven: Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2020. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut: WSI Policy Brief Nr. 42, Düsseldorf
- ILO (International Labour Organization)** (2020): Global Wage Report 2020–21, Geneva, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_762534/lang--en/index.htm
- Kaizt, H.** (1970): Experience of the Past: The National Minimum, in: *Youth Unemployment and Minimum Wages. US Department of Labor: Bulletin* 1657, S. 30–54
- Kneeshaw, J. / Collado, D. / Framarin, N. / Gasior, K. / Tamayo, H. X. J. / Lenventi, C. / Manios, K. / Popova, D. / Tasseva, I.** (2021): Baseline Results from the EU28 EUROMOD: 2017–2020, Institute for Social and Economic Research, University of Essex, Colchester
- Koebe, J. / Samtleben, C. / Schrenker, A. / Zucco, A.** (2020): Systemrelevant und dennoch kaum anerkannt: Das Lohn- und Prestigeniveau unverzichtbarer Berufe in Zeiten von Corona. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW aktuell Nr. 48, Berlin
- Lathrop, Y.** (2020): Raises From Coast to Coast in 2021, Report of the National Employment Law Project, Washington, <https://s27147.pcdn.co/wp-content/uploads/Raises-From-Coast-to-Coast-2021.pdf>
- von der Leyen, U.** (2019): Eine Union, die mehr erreichen will. Meine Agenda für Europa, Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024, Brüssel, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf
- Lopresti, J. W. / Mumford, K. J.** (2016): Who Benefits from a Minimum Wage Increase?, in: *Industrial and Labor Relations Review* 69 (5), S. 1171–1190
- Lübker, M.** (2019): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2018/2019: Positive Tariflohnentwicklung stabilisiert Wachstum in Europa, in: *WSI-Mitteilungen* 72 (4), S. 278–289, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-europaeischer-tarifbericht-des-wsi-20182019-positive-tariflohnentwicklung-stabilisiert-18833.htm>
- Lübker, M.** (2020): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2019/2020: Tarifpolitik in Zeiten der Corona-Pandemie, in: *WSI-Mitteilungen* 73 (4), S. 266–277, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-europaeischer-tarifbericht-des-wsi-2019-2020-tarifpolitik-in-zeiten-der-corona-pandemie-24699.htm>
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2018): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2017/2018: Lohnentwicklung und Ungleichheitsdynamiken, in: *WSI-Mitteilungen* 71 (5), S. 401–412, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-europaeischer-tarifbericht-des-wsi-20172018-lohnentwicklung-und-ungleichheitsdynamiken-13399.htm>
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2020): Tarifbindung in den Bundesländern: Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut: Elemente qualitativer Tarifpolitik Nr. 87, Düsseldorf
- Lübker, M. / Zucco, A.** (2020): Was ist wichtig? Die Corona-Pandemie als Impuls zur Neubewertung systemrelevanter Sektoren, in: *WSI-Mitteilungen* 73 (6), S. 472–484, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-was-ist-wichtig-die-corona-pandemie-als-impuls-zur-neubewertung-systemrelevanter-sektoren-28631.htm>
- Manning, A.** (2020): The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage, in: *Journal of Economic Perspectives* (im Erscheinen)
- Mesch, M.** (2020): Kollektivverträge in 24 europäischen Ländern 2000–2017: Ursachen und Veränderungen des Deckungsgrads, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* 46 (3), S. 409–453
- Mindestlohnkommission** (2020): Beschluss der Mindestlohnkommission nach § 9 Mindestlohngesetz vom 30.06.2020, <https://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Beschluss2020.html?nn=7081728>
- Ministry of Business, Innovation & Employment** (2020): Minimum Wage Review 2020, Wellington
- Müller, T. / Schulten, T. / Van Gyes, G.** (Hrsg.) (2016): Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“. Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2012): Quality Review of the OECD Database on Household Incomes and Poverty and the OECD Earnings Database, Part II, Paris
- Rainey, R.** (2021): Democrats renew fight for \$15 minimum wage as Sanders vows passage, *Politico*, 27.01.2021, <https://www.politico.com/news/2021/01/27/democrats-renew-fight-for-15-minimum-wage-as-sanders-vows-passage-463133>
- Rieger, A.** (2020): Mindestlöhne in Europa: Neue Töne aus Brüssel, in: *work* (die Zeitung der Schweizerischen Gewerkschaft Unia) Nr. 18 vom 06.11.2020, S. 6

Schmid, G. / Schroeder, W. (2020): Europäische Arbeitsmarktpolitik nach der Krise, in: WSI-Mitteilungen 73 (6), S. 438–444, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-europaeische-arbeitsmarktpolitik-nach-der-krise-28636.htm>

Schulden, T. (2008): Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, in: European Journal of Industrial Relations 14 (4), S. 421–439

Schulden, T. (2009): WSI-Mindestlohnbericht 2009, in: WSI-Mitteilungen 62 (3), S. 150–157, https://www.wsi.de/data/wsimit_2009_03_schulden.pdf

Schulden, T. (2020a): Der Mindestlohn stabilisiert das Tarifvertragssystem im Niedriglohnbereich, WSI Blog vom 23. 12. 2020, <https://www.wsi.de/de/blog-17857-mindestlohn-stabilisiert-tarifvertragssystem-im-niedriglohnbereich-29544.htm>

Schulden, T. (2020b): Der Niedriglohnbereich in der Corona-Krise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 70 (39-40), S. 16–21

Schulden, T. / Lübker, M. (2019): WSI-Mindestlohnbericht 2019: Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, in: WSI-Mitteilungen 72 (2), S. 133–141, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2019-zeit-fuer-kraeftige-lohnuwaechse-und-eine-europaeische-13492.htm>

Schulden, T. / Lübker, M. (2020): WSI-Mindestlohnbericht 2020: Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch?, in: WSI-Mitteilungen 73 (2), S. 119–129, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2020-europaeische-mindestlohninitiative-vor-dem-durchbruch-22467.htm>

Schulden, T. / Müller, T. (2013): Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen Economic Governance auf Löhne und Tarifpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39 (3), S. 291–321

Schulden, T. / Müller, T. (2017): Living Wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 70 (7), S. 507–514, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-living-wages-normative-und-oekonomische-gruende-fuer-einen-angemessenen-mindestlohn-13307.htm>

Schulden, T. / Müller, T. (2019): What's in a name? From minimum wages to living wages in Europe, in: Transfer – European Review of Labour and Research 25 (3), S. 267–284

Schulden, T. / Müller, T. (2020): Zwischen Armutslohnen und Living Wages: Mindestlohnregime in der Europäischen Union, DIE LINKE im Europäischen Parlament, Europäische Studien zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Band 1, Brüssel, <https://www.dielinke-europa.eu/kontext/controllers/document.php/976.9/a/oged87.pdf>

Weinkopf, C. / Kalina, T. (2020): Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS), BMAS Forschungsbericht Nr. 561, Berlin

AUTOREN:

MALTE LÜBKER, Dr., ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: Löhne, personale und funktionale Einkommensverteilung und Umverteilung durch den Wohlfahrtsstaat.

@ malte-luebker@boeckler.de

THORSTEN SCHULTEN, Prof. Dr., ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitsschwerpunkte: WSI-Tarifarchiv, Arbeits- und Tarifpolitik in Europa.

@ thorsten-schulden@boeckler.de
