

# WSI-Mindestlohnbericht 2018: Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse

Die Forderung nach einem existenzsichernden Lohn für alle ist in den letzten Monaten in Deutschland und Europa wieder verstärkt ins Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt. So enthält die europäische Säule sozialer Rechte ein Bekenntnis zu angemessenen Mindestlöhnen, Frankreichs Präsident Macron hat die wichtige Rolle von Mindestlöhnen für das europäische Sozialmodell herausgestrichen, und in Deutschland bekennen sich CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag zu einem europäischen Rahmen für Mindestlohnregelungen. Der diesjährige WSI-Mindestlohnbericht trägt zu dieser Debatte mit einer umfassenden Analyse der aktuellen Entwicklungen der Mindestlöhne in Europa und darüber hinaus bei. Er konstatiert insbesondere für Deutschland Potenzial für ein aufholendes Wachstum des Mindestlohns auf ein existenzsicherndes Niveau – ein Ziel, das sich auch aus einem im europäischen Vergleich hierzulande relativ niedrigen Mindestlohn ergibt.

MALTE LÜBKER, THORSTEN SCHULTEN

## 1 Einleitung: Mit höheren Mindestlöhnen ins Jahr 2018

Zum Beginn des Jahres 2018 sind die gesetzlichen Mindestlöhne in vielen Ländern erneut erhöht worden. In den Ländern der Europäischen Union (EU) betrug der Zuwachs in diesem Jahr im Mittel nominal 4,4 % und konnte damit fast an die Steigerungen des Vorjahres anknüpfen (5,0 %; jeweils Medianwerte). Aufgrund der wieder anziehenden Verbraucherpreise fielen die realen Erhöhungen mit einem Zuwachs von 2,8 % aber deutlich geringer aus als im Vorjahr (5,1 %). Getrieben wurde die Dynamik der Mindestlöhne vor allem von den neuen Mitgliedstaaten aus Zentral- und Osteuropa, in denen die Mindestlöhne aufgrund ihres teilweise sehr niedrigen Ausgangsniveaus trotzdem nur langsam zu den Mindestlohnsätzen in den alten Mitgliedstaaten aufschließen. Auch Mindestlohnempfänger in einigen osteuropäischen Nicht-EU-Ländern oder in wichtigen Volkswirtschaften außerhalb Europas konnten Kaufkraftzuwächse verbuchen.

Der vorliegende WSI-Mindestlohnbericht analysiert die aktuellen Entwicklungen im Detail und schließt damit an die seit 2009 laufende jährliche Berichterstattung an. Diese beruht auf der WSI-Mindestlohn Datenbank, die Zeitreihen für inzwischen 37 Länder enthält.<sup>1</sup> Sie deckt alle 22 der 28 EU-Mitgliedsländer ab, in denen es gesetz-

liche Mindestlöhne gibt. Hinzu kommen sieben Anrainerstaaten der EU (Albanien, Mazedonien, Moldawien, Russland, Serbien, Türkei und die Ukraine) sowie acht außereuropäische Industrie- und Schwellenländer (Argentinien, Australien, Brasilien, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland und die USA). Neben der nominalen Entwicklung werden durchgängig auch die realen, also inflationsbereinigten Trends erfasst. Zum Vergleich der Höhe werden sowohl die tatsächlichen Wechselkurse verwendet als auch Kaufkraftstandards und der Abstand der Mindestlöhne zum Median- und Durchschnittslohn des jeweiligen Landes.

## 2 Das Niveau der Mindestlöhne zum 1. Januar 2018

Die bereits in den Vorjahren beobachteten, teils erheblichen Abstände im Niveau der Mindestlöhne bestehen auch im laufenden Jahr nahezu ungemindert fort. Inner-

<sup>1</sup> Die WSI-Mindestlohn Datenbank ist online unter [www.wsi.de/mindestlohn-datenbank](http://www.wsi.de/mindestlohn-datenbank) abrufbar und enthält neben einer interaktiven Karte umfangreiche Tabellen und Grafiken. Die Datenbank ist in deutscher und in englischer Sprache verfügbar.

halb der Europäischen Union kommt es dabei weiterhin zu einer Dreiteilung (vgl. Schulten 2017, S. 135ff.; Fric 2018). Die erste Gruppe umfasst die hochentwickelten Volkswirtschaften Westeuropas, in denen die Mindestlöhne allesamt über 8€ in der Stunde liegen (*Abbildung 1*). An der Spitze steht hier Luxemburg (11,55€ pro Stunde), gefolgt von Frankreich (9,88€), den Niederlanden (9,68€), Irland (9,55€) und Belgien (9,47€). Mit einigem Abstand folgen Deutschland (wie schon im Vorjahr 8,84€) sowie Großbritannien (8,56€).<sup>2</sup> Im britischen Fall hat die deutliche Abwertung des Pfundes gegenüber dem Euro seit dem Brexit-Votum vom Juni 2016 zu einem Verfall des in Euro ausgedrückten Mindestlohns geführt. Ohne die massive Abwertung des britischen Pfundes gegenüber dem Euro in den letzten beiden Jahren würde – berechnet auf der Grundlage des Jahreswechselkurses für 2015 – der britische Mindestlohn heute bei 10,33€ liegen.

Nicht berücksichtigt werden an dieser Stelle diejenigen EU-Staaten, die wie Österreich, Italien und die nordeuropäischen Länder über keinen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn verfügen. Hier werden die verbindlichen Lohnuntergrenzen weitgehend über ein umfassendes Tarifvertragssystem geregelt.<sup>3</sup> Aufgrund der sehr hohen Tarifbindung in diesen Ländern sehen auch die dortigen Gewerkschaften keine Notwendigkeit für einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn (Schulten et al. 2016).

Mit einem Mindestlohnniveau zwischen 3€ und 5€ pro Stunde bilden Slowenien (4,84€) und die südeuropäischen EU-Länder Spanien (4,46€), Malta (4,31€), Portugal (3,49€) und Griechenland (3,39€) eine zweite Gruppe, gefolgt von den osteuropäischen Mitgliedstaaten der EU als dritter Gruppe. In Letzterer liegen die Mindestlöhne durchgängig unter 3€ pro Stunde, im Falle Bulgariens (1,57€) sogar deutlich unter dieser Marke. Ähnlich niedrige Mindestlöhne lassen sich auch in den Anrainerstaaten der EU finden, z. B. in der Türkei (2,53€), der Ukraine (0,74€) und Moldawien (0,68€). Im Falle Russlands existieren allerdings neben dem nationalen Mindestlohn (umgerechnet 0,83€ pro Stunde) noch eine Reihe regionaler Mindestlöhne, die insbesondere in den großen Städten Moskau (1,64€) und St. Petersburg (1,49€) auf höherem Niveau liegen.

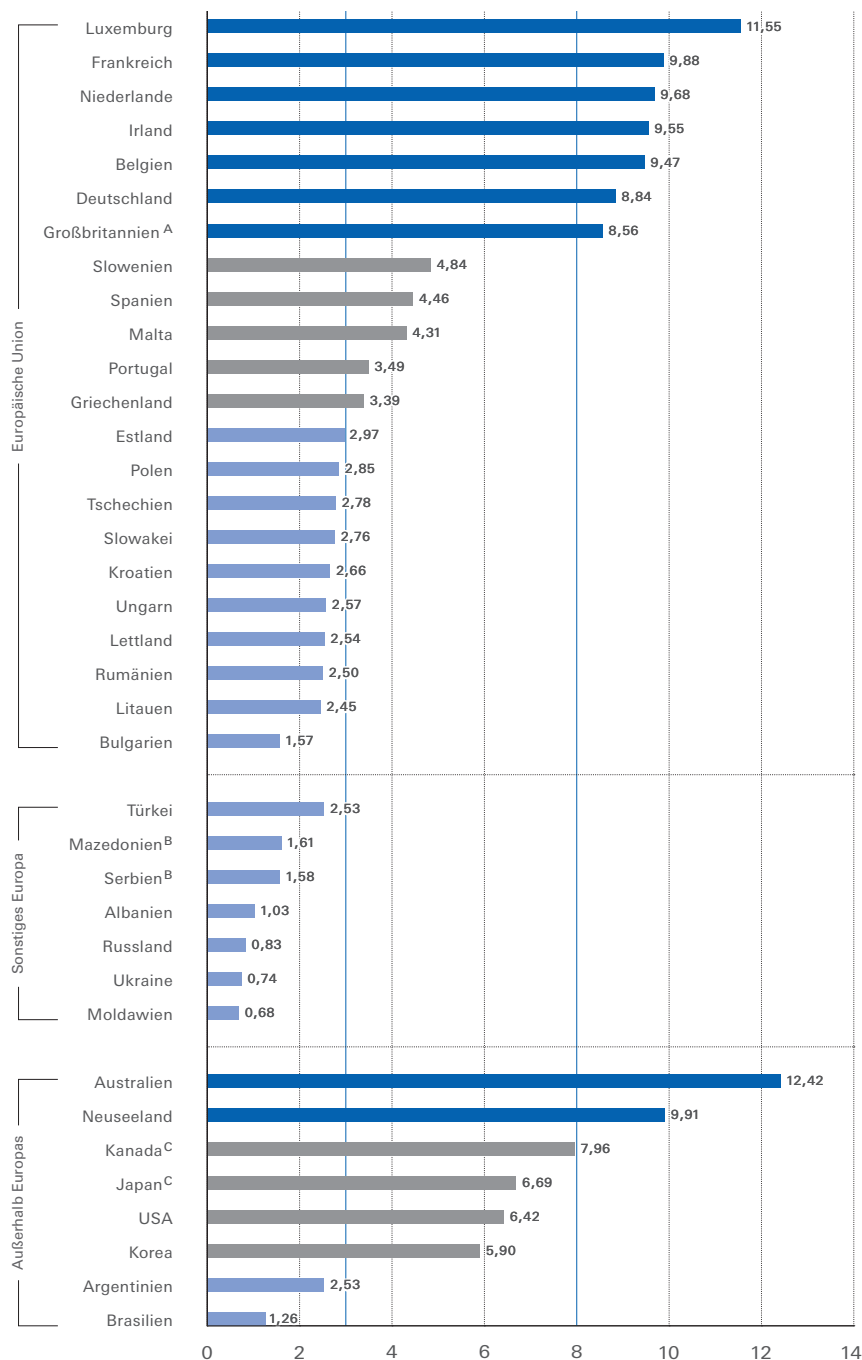
Auch außerhalb Europas bestehen deutliche Unterschiede in der Höhe der Mindestlöhne. Die mit Abstand höchsten Mindestlöhne finden sich in Australien, wo die Fair Work Commission neben dem nationalen Mindestlohn (derzeit 12,42€) auch noch eine Reihe von weitergehenden Regelungen zu Entgelten und Arbeitsbedingungen in einzelnen Wirtschaftszweigen festlegt (die sog. „modern awards“).<sup>4</sup> Eine Besonderheit Kanadas (7,96€)

ABILDUNG 1

## Gesetzliche Mindestlöhne, Stand 1. Januar 2018

Angaben in Euro pro Stunde

■ unter 3 € ■ 3 bis 8 € ■ mehr als 8 €



A National Living Wage für Arbeitnehmer ab 25 Jahren.

B Geschätzt, da Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird.

C Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne.

Anmerkung: Umrechnung in Euro anhand des Durchschnittskurses des Jahres 2017.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank

WSI Mitteilungen

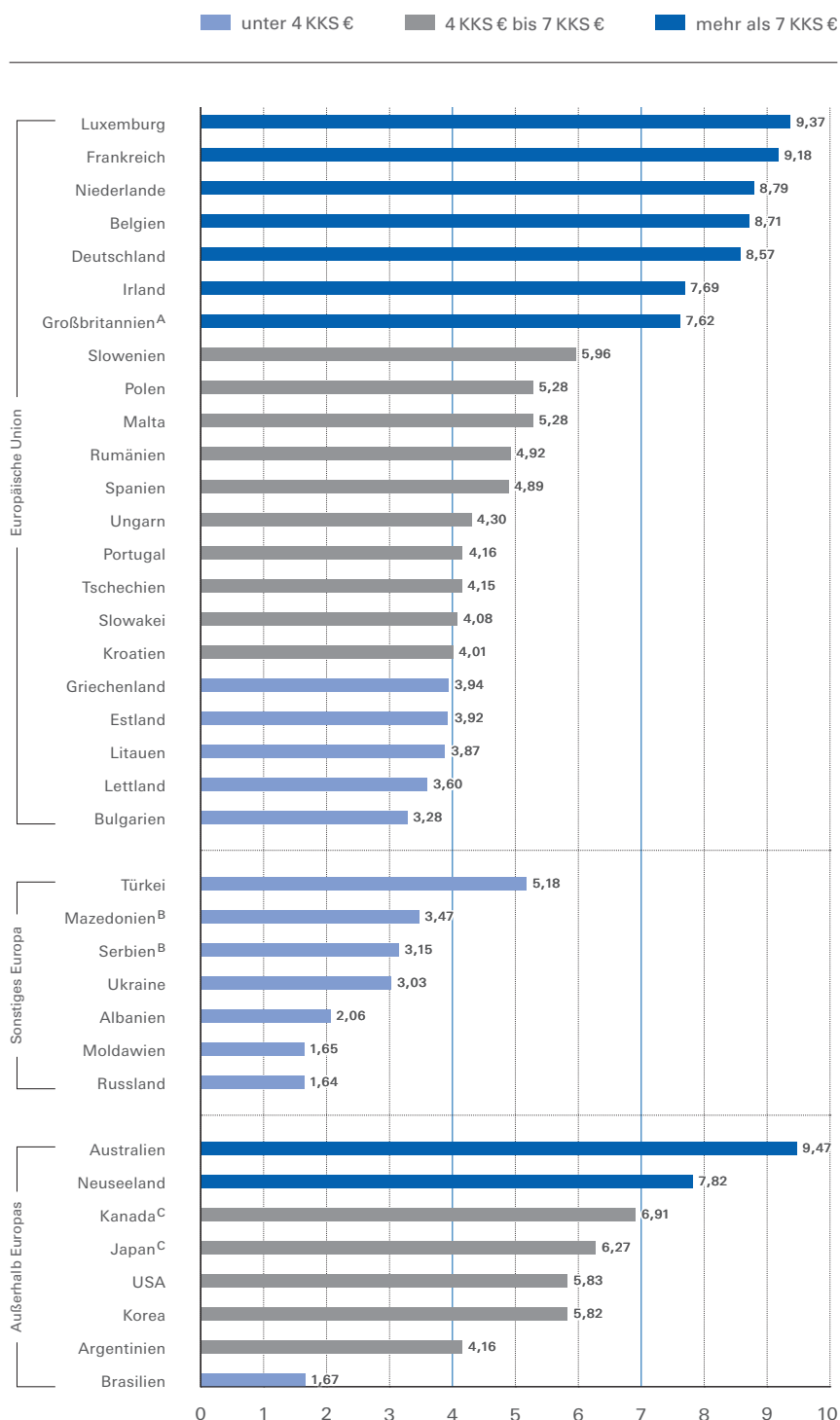
2 Die WSI-Mindestlohn Datenbank berücksichtigt hier den sogenannten National Living Wage (NLW), der eine allgemeine gesetzliche Lohnuntergrenze für alle Beschäftigten ab 25 Jahren festschreibt.

3 Zusätzlich setzt Österreich gesetzliche Mindestlohn tarife für einige Berufsgruppen fest, insbesondere für haushaltsnahe Dienstleistungen. Siehe den Überblick auf [https://www.sozialministerium.at/site/Arbeit\\_Behinderung/Arbeitsrecht/Entlohnung\\_und\\_Entgelt/Mindestlohn tarife/](https://www.sozialministerium.at/site/Arbeit_Behinderung/Arbeitsrecht/Entlohnung_und_Entgelt/Mindestlohn tarife/)

ABBILDUNG 2

## Kaufkraft gesetzlicher Mindestlöhne, Stand 1. Januar 2018

Angaben in KKS auf Euro-Basis, pro Stunde

<sup>A</sup> National Living Wage für Arbeitnehmer ab 25 Jahren.<sup>B</sup> Geschätzt, da Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird.<sup>C</sup> Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne.

Anmerkung: Umrechnung in KKS auf Euro-Basis aufgrund der von der Weltbank für 2016 ausgewiesenen Kaufkraftparitäten für den privaten Konsum.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank

WSI Mitteilungen

und Japans (6,69 €) ist, dass hier die Mindestlöhne ausschließlich von den Provinzen bzw. Präfekturen gesetzt werden. Die nationalen Werte beziehen sich in diesen beiden Fällen auf den Durchschnitt, der mit dem Beschäftigtenstand gewichtet wurde. In den USA werden Mindestlöhne hingegen sowohl auf Ebene des Bundes als auch von den meisten Bundesstaaten sowie einigen Städten gesetzt (wobei Letztere teilweise Vergabemindestlöhne für öffentliche Aufträge sind). Diese zweite Ebene der Mindestlöhne hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, da der landesweite Mindestlohn seit Mitte 2009 unverändert bei 7,25 US\$ pro Stunde liegt (derzeit 6,42 €). Die höchsten regionalen Mindestlöhne existieren dabei im Bundesstaat Washington mit 11,50 US\$ (10,18 €), der Hauptstadt Washington D. C. mit 12,50 US\$ (11,06 €) sowie in Kalifornien und Massachusetts mit jeweils 11,00 US\$ (9,03 €).<sup>5</sup>

Das nationale Niveau der USA liegt damit nur geringfügig über dem Niveau in der Republik Korea (5,90 €), wo sich die Höhe der Mindestlöhne in den letzten zehn Jahren verdoppelt hat (siehe WSI-Mindestlohn Datenbank). Schwellenländer wie Argentinien (2,53 €) und Brasilien (1,26 €)<sup>6</sup> setzten allerdings noch deutliche geringere Mindestlöhne. Wie in den osteuropäischen Anrainerstaaten der EU spiegelt dies auch ein deutlich geringeres Produktivitätsniveau wider, da entscheidende Produktionsfaktoren wie der Kapitalstock und öffentliche Investitionen in Bildung und Infrastruktur oft erheblich hinter denen der hochentwickelten Industrieländer zurückfallen.

Aus Sicht der Beschäftigten ist nicht der absolute Wert, sondern die Kaufkraft der Mindestlöhne entscheidend. Diese wird bei Umrechnung der nationalen Mindestlöhne auf Grundlage der marktbasieren Wechselkurse<sup>7</sup> nur unzureichend ermittelt. Selbst innerhalb der Eurozone bestehen deutliche Unterschiede in den Lebenshaltungskosten. So ist das für private Haushalte relevante Preisniveau nach Berechnungen von Eurostat in Irland (Indexstand im Jahr 2016: 123,7 Punkte) fast doppelt so hoch wie in Litauen (Index: 62,9).<sup>8</sup> Um diese Effekte zumindest näherungsweise auszugleichen, rechnet der WSI-Mindestlohnbericht deshalb die nationalen Mindestlöhne auch nach Kaufkraftstandards (KKS) um. Neben Eurostat stehen hierzu die KKS-Umrechnungskurse der Weltbank zur

4 Für eine kritische Einschätzung siehe Buchanan/Oliver (2016).

5 Siehe WSI-Mindestlohn Datenbank.

6 Dieser Wert bezieht sich auf den bundesweit gültigen Mindestlohn; höhere Mindestlöhne der Bundesstaaten und einzelner Kommunen sind nicht berücksichtigt.

7 Die WSI-Mindestlohn Datenbank verwendet hier grundsätzlich den mittleren Kurs des jeweiligen Vorjahres. Gegenüber einem stichtagsbasierten Wechselkurs hat dies den Vorteil, dass die Volatilität der Wechselkurse durch eine längeren Referenzzeitraum teilweise ausgeglichen wird. Als Daten-

Verfügung. Letztere haben den Vorteil, dass sie für alle betrachteten Länder nutzbar sind. Die folgenden Analysen verwenden deshalb durchgängig die KKS-Kurse der Weltbank.<sup>9</sup>

Die Berücksichtigung der Kaufkraftunterschiede reduziert das Mindestlohngefälle innerhalb der Europäischen Union, hebt es jedoch nicht auf (*Abbildung 2*). So betrug der Abstand zwischen den reichen Ländern Nordwesteuropas und dem Durchschnitt für das Baltikum sowie Rumänien und Bulgarien auf Basis der offiziellen Wechselkurse noch das Vierfache; auf KKS-Basis reduziert er sich auf das 2,2-Fache. Auch nach Bereinigung um das Preisniveau haben die Benelux-Länder, Frankreich und Deutschland damit mit Abstand die höchsten Mindestlöhne innerhalb der EU. Aufgrund relativ hoher Lebenshaltungskosten fallen Irland und Großbritannien jedoch innerhalb dieser Gruppe deutlich zurück.

Zu erheblichen Verschiebungen kommt es in der zweiten und dritten Gruppe. So liegt das Preisniveau in den südeuropäischen EU-Ländern zwar bei nur 82,0 % bis 91,5 % des EU-Durchschnitts,<sup>10</sup> dies wiegt die Nachteile der relativ geringen Mindestlöhne jedoch nicht auf. Trotz der jüngsten Anhebungen in Spanien und Portugal machen sich hier die langfristigen Folgen der Austeritätspolitik bemerkbar (siehe auch Abschnitt 4). Diese betreffen insbesondere auch Arbeitnehmer in Griechenland, wo die Mindestlöhne auf KKS-Basis mittlerweile mit denen des Baltikums vergleichbar sind. Von weiterhin relativ günstigen Lebenshaltungskosten profitieren insbesondere Arbeitnehmer in osteuropäischen Ländern wie Rumänien (Preisniveau: 52,3 % des EU-Durchschnitts), Polen (53,6 %) und Ungarn (59,6 %).<sup>11</sup> Nach Bereinigung um die Kaufkraftunterschiede schließen diese Länder deshalb zu den südeuropäischen EU-Staaten auf bzw. überholen diese. Bulgarien bleibt hingegen nach beiden Berechnungsmethoden das Schlusslicht innerhalb der EU.

Auch für die Anrainerstaaten der EU ergeben sich aus der Umrechnung der Mindestlöhne in Kaufkraftstandards zumeist deutlich höhere Werte als nach den offiziellen Wechselkursen. Hingegen führen die hohen Lebenshaltungskosten in Australien, Neuseeland und Kanada auf KKS-Basis betrachtet zu niedrigeren Mindestlöhnen, während Arbeitnehmer in Argentinien und Brasilien von einem geringeren Preisniveau profitieren.

### 3 Mindestlöhne und nationale Lohnstruktur

Als Lohnuntergrenze stehen Mindestlöhne in einem besonderen Bezug zur gesamten Lohnstruktur und haben ihrerseits Rückwirkungen auf diese. Wenn Mindestlöhne relativ hoch gesetzt werden, nutzen sie nicht nur den direkt begünstigten Arbeitnehmern (also den Mindestlohnempfängern), sondern können im Zusammenspiel mit dem Tarifvertragssystem auch zu einer Anhebung der über dem Mindestlohn angesiedelten Löhne führen – und damit zu einer Lohnkompression in der unteren Hälfte der Lohnverteilung insgesamt (siehe z. B. DiNardo et al. 1996 und die Beiträge in Grimshaw 2013). Diese Spillover-Effekte ließen sich nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes auch in Deutschland beobachten (Mindestlohnkommission 2016, S. 49ff.). Zugleich hat der Mindestlohn in bestimmten Branchen zu überdurchschnittlichen Tarifierhöhungen und einer Stauchung der tariflichen Lohnstruktur geführt (Bispinck 2017; Lesch 2017; Statistisches Bundesamt 2017). Bei extrem niedrigen, für den Arbeitsmarkt praktisch irrelevanten Mindestlöhnen entfällt dieser Effekt hingegen.

Die Auswirkungen des Mindestlohns hängen damit entscheidend von seiner Höhe relativ zur existierenden Lohnstruktur ab. Der amerikanische Arbeitsmarktstatistiker Hyman Kaitz hat zur Messung der relativen Höhe des Mindestlohns vorgeschlagen, ihn in Relation zu den tatsächlich gezahlten Löhnen und Gehältern zu setzen (Kaitz 1970, S. 43). In seinem ursprünglichen Aufsatz verwendete Kaitz dazu den Durchschnittslohn (d. h. das arithmetische Mittel), inzwischen hat sich aber der Medianlohn als Bezugsgröße weitgehend durchgesetzt. Letzterer hat den Vorteil, dass er genau die Mitte der Lohnverteilung angibt und deshalb von extrem niedrigen und hohen Werten weitgehend unbeeinflusst ist. *Tabelle 1* weist deshalb den Kaitz-Index nach beiden Berechnungsmethoden aus und greift dazu auf die Lohndatenbank der OECD zurück. Auch wenn diese über die Jahre immer wieder erweitert und verbessert wurde, ist die Vergleichbarkeit der Daten aufgrund unterschiedlicher nationaler Quellen jedoch teilweise nicht vollständig gegeben (OECD 2012).

grundlage werden Eurostat sowie die Nationalbanken von Moldawien und der Ukraine verwendet.

8 Angaben beruhen auf Eurostat, Serie „Vergleichende Preisniveaus“ [tec00120], und beziehen sich auf das Jahr 2016. Als Referenzkategorie mit einem Wert von 100 dient die EU der 28 Mitgliedstaaten (EU-28).

9 Hierzu werden die nationalen Mindestlöhne zunächst in KKS auf Dollar-Basis umgerechnet und dann in einem zweiten Schritt in KKS auf Euro-Basis konvertiert. In der

frei zugänglichen WSI-Mindestlohn Datenbank stehen den Nutzern beide Umrechnungen zur Verfügung, die sich im Ergebnis jedoch nur geringfügig unterscheiden ([www.wsi.de/mindestlohn Datenbank](http://www.wsi.de/mindestlohn Datenbank))

10 Vgl. Eurostat, Serie „Vergleichende Preisniveaus“ [tec00120].

11 Ebd.

TABELLE 1

### Der relative Wert des Mindestlohns in den Jahren 2000 und 2016 (Kaitz-Index)

Angaben in Prozent (2000 und 2016) bzw. Prozentpunkten (Veränderung)

|                           | Mindestlohn in % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten |      |                       | Mindestlohn in % des Durchschnittslohns von Vollzeitbeschäftigten |      |                       |
|---------------------------|--|------|-----------------------|---|------|-----------------------|
|                           | 2000   | 2016 | Veränderung seit 2000 | 2000  | 2016 | Veränderung seit 2000 |
| Türkei                    | 45,8   | 75,8 | 30,0                  | 24,3  | 43,2 | 19,0                  |
| Neuseeland                | 50,3   | 60,5 | 10,2                  | 45,2  | 51,4 | 6,2                   |
| Frankreich                | 56,1   | 60,5 | 4,4                   | 45,1  | 49,0 | 3,9                   |
| Slowenien                 | ...  | 58,7 | ...                   | ...   | 48,4 | ...                   |
| Portugal                  | 45,6   | 58,3 | 12,7                  | 32,0  | 41,7 | 9,7                   |
| Rumänien                  | 25,3   | 56,5 | 31,2                  | 19,5  | 41,3 | 21,8                  |
| Luxemburg                 | 51,6   | 54,7 | 3,2                   | 44,6  | 44,5 | -0,1                  |
| Polen                     | 39,6   | 54,2 | 14,6                  | 32,7  | 43,4 | 10,7                  |
| Australien                | 58,2   | 53,8 | -4,4                  | 50,2  | 44,7 | -5,5                  |
| Litauen                   | 49,6   | 53,6 | 4,0                   | 39,3  | 43,4 | 4,1                   |
| Ungarn                    | 36,5   | 51,2 | 14,7                  | 27,9  | 39,0 | 11,2                  |
| Lettland                  | 35,5   | 50,7 | 15,2                  | 25,9  | 40,6 | 14,6                  |
| Korea                     | 28,8   | 50,4 | 21,6                  | 23,8  | 39,7 | 15,9                  |
| Belgien                   | 53,1   | 49,5 | -3,6                  | 45,8  | 42,3 | -3,5                  |
| Großbritannien            | 40,9   | 49,0 | 8,1                   | 34,1  | 40,8 | 6,7                   |
| Griechenland              | 47,1   | 47,9 | 0,8                   | 36,6  | 32,5 | -4,1                  |
| Slowakei                  | 42,0   | 47,7 | 5,7                   | 34,1  | 39,0 | 4,9                   |
| Deutschland               | ...  | 46,7 | ...                   | ...   | 41,6 | ...                   |
| Kanada                    | 41,4   | 45,8 | 4,4                   | 37,6  | 40,0 | 2,4                   |
| Irland                    | 67,5   | 45,4 | -22,0                 | 58,5  | 38,6 | -20,0                 |
| Niederlande               | 52,3   | 45,3 | -7,0                  | 46,9  | 37,9 | -9,0                  |
| Estland                   | 34,2   | 41,3 | 7,1                   | 27,5  | 35,2 | 7,7                   |
| Japan                     | 32,2   | 39,7 | 7,5                   | 28,4  | 34,6 | 6,2                   |
| Tschechien                | 32,4   | 39,7 | 7,3                   | 28,0  | 34,1 | 6,1                   |
| Spanien                   | 36,5   | 37,3 | 0,8                   | 29,3  | 31,5 | 2,2                   |
| USA                       | 35,8   | 34,9 | -0,9                  | 28,5  | 24,8 | -3,7                  |
| Durchschnitt <sup>A</sup> | 43,3   | 50,2 | 6,9                   | 35,2  | 39,7 | 4,5                   |

A Ohne Deutschland und Slowenien.

... keine Daten vorhanden (Slowenien) bzw. kein Mindestlohn im Jahr 2000 (Deutschland).

Anmerkung: Daten für folgende Länder sind nicht verfügbar: Albanien, Argentinien, Brasilien, Bulgarien, Kroatien, Malta, Mazedonien, Moldawien, Russland, Serbien und die Ukraine. Alle Werte sind auf eine Nachkommastelle gerundet; Berechnungen der Veränderung erfolgte auf Grundlage der ungerundeten Werte.

WSI Mitteilungen

Quelle: OECD Earnings Database

Trotz dieser Einschränkung zeigen sich sowohl für das Jahr 2016 (der aktuellste verfügbare Wert) als auch für das Vergleichsjahr 2000 substanzielle Unterschiede in der relativen Höhe der Mindestlöhne. Für die 26 Länder mit verfügbaren Daten reicht die Spannweite des Kaitz-Indexes aktuell von 34,9 % (USA) bis zu 75,8 % (Türkei) des Medianlohns. Bezogen auf das Zentrum der nationalen Lohnverteilung unterscheiden sich Mindestlöhne also um mehr als den Faktor 2 in ihrer Höhe. Relativ hohe Mindestlöhne gelten auch in Neuseeland (Kaitz-Index: 60,5 %), Frankreich (ebenfalls 60,5 %), Slowenien (58,7 %),

und Portugal (58,3 %). Trotzdem bleiben die Mindestlöhne auch in diesen Ländern unter der Niedriglohnschwelle, die nach der OECD-Definition im Allgemeinen bei zwei Dritteln des Medianlohns gesetzt wird.<sup>12</sup> In vielen Ländern fällt der Mindestlohn zudem auch unter die Grenze von 50 % des Medianlohns, die in der Regel als Schwelle zu einem nicht-existenzsichernden Armutslohn angesehen wird. Hierzu zählt auch Deutschland (46,7 %), das sich auf Platz 18 der Tabelle wiederfindet. Der deutsche Mindestlohn ist damit bezogen auf die nationale Lohnverteilung weiterhin ein Niedriglohn (Pusch 2018).

Ohne Unterstützung durch ein starkes Tarifvertragssystem kann der Mindestlohn deshalb auf sich allein gestellt kaum die Verbreitung von Niedriglohnbeschäftigung eindämmen. Mindestlöhne lassen sich am besten als Stütze des Tarifvertragssystems begreifen, nicht aber als Ersatz für Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern.<sup>13</sup> Damit sich diese Wechselwirkung entfalten kann, bedarf es jedoch eines Mindestlohns, der ausreichend hoch ist. Die wichtige Rolle von Mindestlöhnen zur Eindämmung der zunehmenden Einkommenspolarisierung ist dabei nicht nur in der Wissenschaft gut belegt,<sup>14</sup> sondern hat in der politischen Umsetzung in vielen Ländern zu einer Renaissance der Mindestlöhne geführt.

Wie Tabelle 1 zeigt, haben seit dem Jahr 2000 insgesamt 19 Länder ihren Mindestlohn gemessen am Kaitz-Index auf Median-Basis erhöht, und zwar zum Teil deutlich. Hierzu zählen osteuropäische Länder wie Rumänien (+31,2 Prozentpunkte), sowie Lettland, Polen und Ungarn (mit jeweils ca. +15 Prozentpunkten). Aber auch in Neuseeland (+10,2 Prozentpunkte), Korea (+21,6 Prozentpunkte) und Japan (+7,5 Prozentpunkte) ist der Mindestlohn heute deutlich näher an das Zentrum der Lohnverteilung herangerückt. Hingegen fielen Mindestlohnbezieher in insgesamt fünf Ländern hinter den mittleren Lohn zurück, namentlich in den USA (-0,9 Prozentpunkte), Belgien (-3,6 Prozentpunkte), Australien (-4,4 Prozentpunkte), den Niederlanden (-7,0 Prozentpunkte) und insbesondere in Irland (-22,0 Prozentpunkte). Trotz dieser Rückschritte ist der Kaitz-Index in den betrachteten Ländern heute durchschnittlich um 6,9 Prozentpunkte höher als noch zur Jahrtausendwende.

Diese Entwicklung wurde einerseits von Veränderungen des Mindestlohnes selbst getragen (siehe Abschnitt 4), andererseits aber auch von der nationalen Lohnentwicklung und damit von der Höhe des Bezugspunktes. So sind

12 Siehe hierzu z. B. die Erläuterungen in der OECD-Datenbank, zugänglich unter [http://stats.oecd.org/OECDStat\\_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=DEC\\_IL&Lang=en](http://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=DEC_IL&Lang=en)

13 Zu Interaktionseffekten von Mindestlöhnen und Tarifvertragswesen siehe Grimshaw et al. (2014) und Garner et al. (2015).

14 Siehe den Überblick in Jaumotte/Buitron (2015) und für das Beispiel der USA Autor et al. (2016).



in zwei Dritteln der hier betrachteten Länder die Medianlöhne seit 2000 weiter hinter den Durchschnittsverdienst zurückgefallen. Mindestlohnanpassungen erscheinen deshalb als weniger großzügig, wenn sie ins Verhältnis zu den Durchschnittsverdiensten gesetzt werden (siehe rechte Hälfte von *Tabelle 1*). Aber auch hier ist zu berücksichtigen, dass die Reallöhne in weiten Teilen Europas seit der Jahrtausendwende nur sehr moderat gewachsen sind (Lübker/Schulten 2017).

## 4 Die aktuelle Entwicklung der Mindestlöhne

Insgesamt haben 26 der 37 in der WSI-Mindestlohn Datenbank erfassten Länder ihre Mindestlöhne zum 1. Januar 2018 erhöht. In sieben weiteren Ländern traten Erhöhungen bereits im Laufe des Jahres 2017 in Kraft, sodass die Mindestlöhne seit dem vorhergehenden WSI-Mindestlohnbericht in nur vier Ländern unverändert geblieben sind.

Zur deutlichsten nominalen Erhöhung (+52,0 %) kam es in Rumänien, wo der Mindestlohn in zwei Schritten zum 1. Februar 2017 und erneut zum 1. Januar 2018 angepasst wurde (*Abbildung 3*). Auch in acht weiteren osteuropäischen Ländern und der Türkei wuchsen die Mindestlöhne zweistellig, wobei hier das zumeist niedrige Ausgangsniveau zu berücksichtigen ist (siehe Abschnitt 2). In Portugal (+4,1 %), Spanien (+4,0 %) und Irland (+3,2 %) steigen die Mindestlöhne nach einer langen Stagnationsphase im Nachklang der Euro-Krise inzwischen wieder, während sie in Griechenland seit der von der Troika erzwungenen Kürzung vom März 2012 eingefroren sind (Schulten 2015a). In Großbritannien wurde der *National Living Wage* schon mit Wirkung ab dem 1. April 2017 um 4,2 % angehoben und wird zum 1. April 2018 erneut um 4,4 % erhöht. In den meisten anderen westeuropäischen Ländern kam es hingegen nur zu verhaltenden Erhöhungen nahe dem Inflationsniveau. Darunter sind Belgien (+2,0 %), die Niederlande (+1,7 %) und Frankreich (+1,2 %). In Deutschland und Luxemburg wurden die Mindestlöhne nicht erhöht und verharren auf dem Niveau von Januar 2017. Deutschland ist hierbei das einzige Land in Europa, in dem nur ein zweijähriger Anpassungsmechanismus vorgesehen ist.

*Abbildung 4* fasst die Entwicklung in der Europäischen Union zusammen und verwendet hierfür die mittlere Steigerung der Mindestlöhne, also den Medianwert. Jeweils die Hälfte der betrachteten Länder weisen also Erhöhungen auf, die über bzw. unter diesem Wert liegen. Gegenüber dem arithmetischen Mittelwert hat der Median den Vorteil, dass die Trends nicht von extremen Werten in einzelnen Ländern beeinflusst werden (wie im laufenden Jahr der Erhöhung in Rumänien). Die Zahlen zeigen, dass

sich die schon in den Vorjahren beobachtete neue Mindestlohndynamik auch 2018 mit einer nominalen Erhö-

ABBILDUNG 3

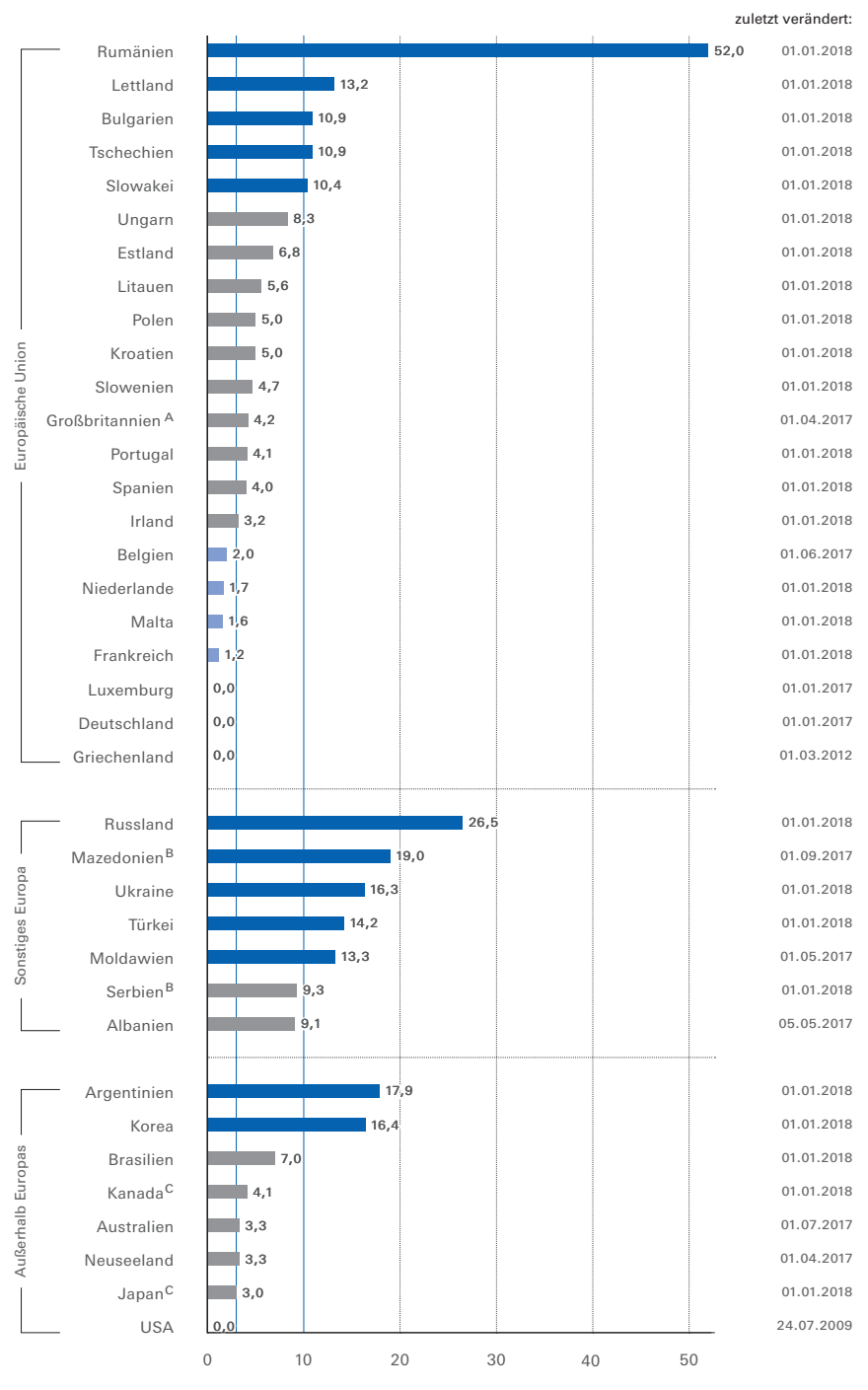
### Nominale Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne, 2018

Angaben in Prozent

unter 3 %

3 bis 10 %

mehr als 10 %



A National Living Wage für Arbeitnehmer ab 25 Jahren.

B Geschätzt, da Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird.

C Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne.

Anmerkung: Stand 1. Januar 2018, verglichen mit dem Vorjahreswert.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank

WSI Mitteilungen

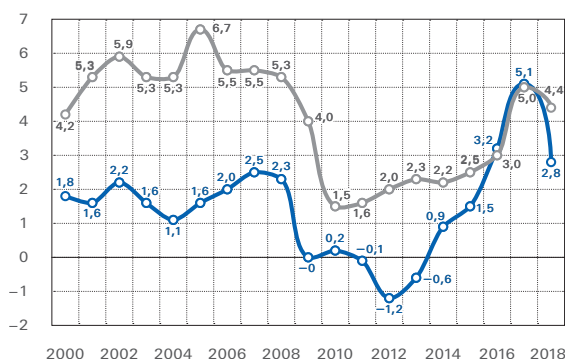
ABBILDUNG 4

### Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne in der EU, 2000–2018

Angaben in Prozent, mittlere Veränderung zum Vorjahr

— Nominale Entwicklung (Median für die EU)

— Reale Entwicklung (Median für die EU)



Anmerkung: Angegeben ist der Medianwert der nationalen Veränderungs-raten, jeweils Stand am 1. Januar im Vergleich zum Vorjahreswert. Reale Werte sind preisbereinigt um die Veränderung der nationalen Verbraucherpreise im Vorjahr. Datengrundlage sind jeweils alle EU-Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn (derzeit 22 Länder). Umstellung der Zeitreihe für Großbritannien ab 2017 auf n „National Living Wage“ für Arbeitnehmer ab 25 Jahren.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank

WSI Mitteilungen

Entwicklung von 4,4 % fortsetzt. Aufgrund wieder anziehender Verbraucherpreise, insbesondere für Nahrungsmittel und Energie, bleibt davon aber inflationsbereinigt nur ein geringeres Plus von 2,8 % übrig. Nach der Flaute der Jahre 2009–2013, in denen die Lohnerhöhungen oft nicht einmal die Preissteigerungen auffangen konnten, knüpft die Lohnentwicklung damit – mit den oben erwähnten Ausnahmen – wieder an das Vorkrisenniveau an.

Außerhalb Europas sticht zuvorderst die Entwicklung in Korea (+16,4 %) ins Auge (Abbildung 3). Hier verfolgt die neue Regierung das Ziel, den Mindestlohn bis zum Jahr 2020 auf 10 000 Won pro Stunde (7,83 €) zu erhöhen. Dies entspricht einer Steigerung von insgesamt 55 % gegenüber den Stand vom 1. Januar 2017.<sup>15</sup> In Japan strebt die Regierung im Rahmen des wirtschaftlichen Reformprogramms („Abenomics“) nominale Mindestloohnerhöhungen von 3 % jährlich an (Aoyagi et al. 2016). Ungewöhnlicher Weise hat Japan hier die Rückendeckung des Internationalen Währungsfonds (IMF 2017), der darüber hinaus weitere Maßnahmen zur Ankurbelung des Lohnwachstums fordert. In den USA hat der Mindestlohn hingegen seit der letzten Anpassung im Jahr 2009 deutlich an Kaufkraft eingebüßt. Dort war zuletzt die Regierung von Präsident Obama an der republikanischen Mehrheit im Kongress mit ihren Bemühungen gescheitert, über eine Mindestloohnerhöhung untere Einkommensschichten am wirtschaftlichen Aufschwung des Landes teilhaben zu lassen.<sup>16</sup>

## 5 Ausblick: Deutschlands Mindestlohn im europäischen Kontext

In vielen europäischen Ländern kam es Anfang 2018 erneut zu kräftigen Erhöhungen der Mindestlöhne, die insgesamt die eher expansive Entwicklungsdynamik der Vorjahre fortsetzen, auch wenn die damit einhergehenden Reallohnzuwächse aufgrund höherer Preissteigerungsraten etwas gedämpft sind. Die Entwicklung der Mindestlöhne bildet damit eine wichtige Stütze für die allgemeine Lohnentwicklung in Europa, die angesichts verbesserter Wachstums- und Beschäftigungsaussichten bislang eher moderat verlaufen ist und die vorhandenen Verteilungsspielräume oft nicht ausgeschöpft hat (Lübker/Schulten 2017). Geprägt wird die europäische Mindestlohnentwicklung vor allem durch überdurchschnittlich hohe Zuwachsraten in Osteuropa. Diese basieren zwar auf einem nach wie vor sehr geringen Ausgangsniveau, führen im Ergebnis jedoch zu einem langsamen Aufholprozess gegenüber Westeuropa. In den westeuropäischen Ländern verläuft die Mindestlohnentwicklung hingegen eher moderat und liegt im Falle Frankreichs sogar nur knapp über der Inflationsrate.

Anders als in den meisten anderen EU-Staaten wurde der Mindestlohn in Deutschland aufgrund des im Mindestlohngesetz festgelegten zweijährigen Anpassungsmechanismus zum Jahresanfang 2018 nicht erhöht. Dementsprechend mussten die Mindestlohnempfänger hierzulande einen leichten Reallohnverlust hinnehmen, der erst bei der nächsten regulären Erhöhung zum 1. Januar 2019 wieder ausgeglichen wird. Mitte des Jahres 2018 wird dazu die Mindestlohnkommission eine Empfehlung aussprechen, die sich im Rahmen einer ökonomischen und sozialen Gesamtabwägung an der durchschnittlichen Entwicklung der Tariflöhne orientieren soll. Bereits heute ist dabei absehbar, dass der deutsche Mindestlohn bei einem bloßen Nachvollzug der Tarifentwicklung nach wie vor deutlich unterhalb des Niveaus anderer westeuropäischer Staaten bleiben wird. Dies gilt auch für die anhand des Kaitz-Index gemessene relative Höhe des deutschen Mindestlohns, der sich innerhalb Europas im unteren Drittel bewegt. Besonders groß ist der Abstand gegenüber Frankreich, dessen Mindestlohn sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht deutlich oberhalb des deutschen Niveaus liegt.

Im September 2017 hat der französische Staatspräsident Macron (2017, S. 14) in einer europapolitischen Grundsatz-

15 The Economist, South Korea's soaring minimum wage, 25. Oktober 2017, verfügbar unter <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2017/10/economist-explains-21>

16 Siehe zum Beispiel <https://www.nytimes.com/2014/01/29/us/politics/obama-state-of-the-union.html>

rede den Ausbau sozialer Konvergenzregeln innerhalb Europas gefordert und hierbei u. a. dafür plädiert, „einen Mindestlohn fest[zu]legen, der an die wirtschaftlichen Gegebenheiten der einzelnen Länder angepasst ist,“ und sich „schrittweise in Richtung Konvergenz“ bewegt. Damit greift Macron eine bereits seit Längerem geführte Debatte über eine europäische Mindestlohnpolitik auf, die im Kern darauf abzielt, überall in Europa ein angemessenes Mindestlohniveau durchzusetzen (Schulten 2015b; Schulten et al. 2016). Die Debatte um eine europäische Mindestlohnpolitik hat nicht zuletzt auch durch die Verabschiedung der europäischen Säule sozialer Rechte Auftrieb gewonnen, die explizit das Recht auf eine „gerechte Entlohnung“ und „angemessene Mindestlöhne“ enthält (Müller/Schulten 2017). Schließlich haben sich auch in Deutschland CDU/CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag erstmalig dafür ausgesprochen, „einen Rahmen für Mindestlohnregelungen sowie für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten [zu] entwickeln“ (CDU et al. 2018, S. 7).

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat die Forderung nach einer europäischen Mindestlohnpolitik dahingehend konkretisiert, dass Mindestlöhne prinzipiell existenzsichernde *Living Wages* sein sollen, die perspektivisch mindestens bei 60 % des jeweiligen nationalen Medianlohns liegen (EGB 2017; s. a. Rieger 2017). Hiermit hat der EGB eine ambitionierte Zielsetzung formuliert, deren Verwirklichung in den meisten europäischen Ländern einen erheblichen Anstieg der nationalen Mindestlöhne erforderlich macht. Dies gilt nicht zuletzt auch für Deutschland, wo der Mindestlohn nach Berechnungen der OECD mit weniger als 47 % des Medianlohns deutlich vom Niveau eines angemessenen *Living Wage* entfernt ist. Vor dem Hintergrund sollte deshalb überlegt werden, ob die derzeit außerordentlich günstigen ökonomischen Rahmenbedingungen nicht dafür genutzt werden können, um das niedrige deutsche Mindestlohniveau über die normale Anpassung hinaus auch strukturell zu erhöhen. ■

## LITERATUR

- Aoyagi, C. / Ganelli, G. / Tawak, N.** (2016): Minimum wage as a wage policy tool in Japan, IMF Working Paper No. 232, Washington DC
- Autor, D. / Manning, A. / Smith, C. L.** (2016): The contribution of the minimum wage to US wage inequality over three decades: a reassessment, in: American Economic Journal, Applied Economics 8 (1), S. 58–99
- Bispinck, R.** (2017): Mindestlöhne und Tarifpolitik – Ergebnisse des WSI-Niedriglohnmonitoring, in: WSI-Mitteilungen 70 (7), S. 823–832, [https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/wsi-mitteilungen\\_111132\\_111139.htm](https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/wsi-mitteilungen_111132_111139.htm)
- Buchanan, J. / Oliver, D.** (2016): 'FairWork' and the modernization of Australian labour standards: A case of institutional plasticity entrenching deepening wage inequality, in: British Journal of Industrial Relations 54 (4), S. 790–814
- CDU, CSU und SPD** (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Berlin, 7. Februar 2018
- DiNardo, J. / Fortin, N. M. / Lemieux, T.** (1996): Labor market institutions and the distribution of wages, 1973–1992: A semiparametric approach, in: Econometrica 64 (5), S. 1001–1044
- EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund)** (2017): Für eine gemeinsame Strategie zu Niedrig- und Mindestlöhnen, Entschließung der EGB Exekutive vom 15./16. März 2017
- Fric, K.** (2018): Statutory minimum wages in the EU 2018, Dublin, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2018/statutory-minimum-wages-in-the-eu-2018>
- Garnero, A. / Kampelmann, S. / Rycx, F.** (2015): Minimum wage systems and earnings inequalities: Does institutional diversity matter?, in: European Journal of Industrial Relations 21 (2), S. 115–130
- Grimshaw, D.** (Hrsg.) (2013): Minimum wages, pay equity, and comparative industrial relations, London

- Grimshaw, D. / Bosch, G. / Rubery, J.** (2014): 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
- IMF (International Monetary Fund)** (2017): Japan: Staff Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission, 19. Juni
- Jaumotte, F. / Buitron, C. O.** (2015): Inequality and labor market institutions, IMF Staff Discussion Note No. 14, Washington, DC
- Kaitz, H.** (1970): Experience of the past: The national minimum, in: Youth Unemployment and Minimum Wages, Bulletin 1657, US Department of Labor, S. 30–54
- Lesch, H.** (2017): Mindestlohn und Tarifgeschehen: Die Sicht der Arbeitgeber in betroffenen Branchen, IW-Report Nr. 13, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2017): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2016/2017, in: WSI-Mitteilungen 70 (6), S. 421–431, [https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/wsi-mitteilungen\\_110571\\_110583.htm](https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/wsi-mitteilungen_110571_110583.htm)
- Macron, E.** (2017): Initiative für Europa, Rede an der Sorbonne, 26. September, Paris, <https://de.ambafrance.org/Initiative-fur-Europa-Die-Rede-von-Staatsprasident-Macron-im-Wortlaut/>
- Mindestlohnkommission** (2016): Erster Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Berlin, [http://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.mindestlohn-kommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2016.pdf?__blob=publicationFile&v=4)
- Müller, T. / Schulten, T.** (2017): Die Europäische Säule sozialer Rechte – ein Schritt zu einer europäischen Mindestlohnpolitik?, A&W Blog vom 13. Juli, <https://www.awblog.at/die-europaeische-saeule-sozialer-rechte-ein-schritt-zu-einer-europaeischen-mindestlohnpolitik/>
- OECD** (2012): Quality review of the OECD database on household incomes and poverty and the OECD earnings database, Part II, Paris
- Pusch, T.** (2018): Bilanz des gesetzlichen Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen, WSI Policy Brief Nr. 19, Düsseldorf, [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_wsi\\_pb\\_19\\_2018.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_19_2018.pdf)
- Rieger, A.** (2017): Der Mindestlohn: Ein Hebel für die europäische Lohnpolitik, in: Sozialismus 43 (6), S. 46–49
- Schulten, T.** (2015a): Chancen für einen Wiederaufbau? Die Zukunft des griechischen Tarifvertragssystems nach dem dritten Memorandum, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11610.pdf>
- Schulten, T.** (2015b): Konturen einer europäischen Mindestlohnpolitik, in: von Alemann, U. / Heidbreder, E. G. / Hummel, H. / Dreyer, D. / Gödde, A. (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich: Grundlagen und Handlungsoptionen, Wiesbaden, S. 159–182
- Schulten, T.** (2017): WSI-Mindestlohnbericht 2017: Hohe Zuwächse in Europa, in: WSI-Mitteilungen 70 (2), S. 135–141, [https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/wsi-mitteilungen\\_107519\\_107529.htm](https://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/hbs/hs.xsl/wsi-mitteilungen_107519_107529.htm)
- Schulten, T. / Müller, T. / Eldring, L.** (2016): Für eine europäische Mindestlohnpolitik, in: Müller, T. / van Gyes, G. / Schulten, T. (Hrsg.): Lohnpolitik unter europäischer Economic Governance, Hamburg, S. 246–274
- Statistisches Bundesamt** (2017): Mindestlohn verringert Spannweite der Tarifverdienste in einzelnen Branchen, Pressemitteilung Nr. 208 vom 16. August, Wiesbaden

## AUTOREN

**MALTE LÜBKER** 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](mailto: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-schulten@boeckler.de](mailto:thorsten-schulten@boeckler.de)