

# WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohn- entwicklung in Europa

Im Jahr 2012 hat sich die schwache Mindestlohnentwicklung der Vorjahre weiter fortgesetzt und in einigen europäischen Ländern sogar noch verschärft. Nach wie vor stehen die nationalen Mindestlohnpolitiken unter dem Eindruck der Krise und folgen der von der Europäischen Union (EU), der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) geforderten Austeritätspolitik. Im Ergebnis kommt es in vielen Ländern zu einer Senkung des realen Mindestlohnniveaus, die sich in die insgesamt schwache Lohnentwicklung einfügt und somit dazu beiträgt, die ökonomischen Stagnationstendenzen in Europa weiter zu verfestigen.

THORSTEN SCHULTEN

## 1. Einleitung

Gesetzliche Mindestlöhne gehören bereits seit Langem in vielen Ländern zu den etablierten Instrumenten bei der Regulierung des Arbeitsmarktes. Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) berichtet seit einigen Jahren im Rahmen seines jährlich erscheinenden WSI-Mindestlohnberichtes über die aktuelle Entwicklung von Mindestlöhnen im europäischen und außereuropäischen Ausland. Die Grundlage dieser Berichte bildet die WSI-Mindestlohndatenbank, in der mittlerweile Daten für 30 Länder enthalten sind.<sup>●</sup> Hierzu gehören alle 20 von 27 EU-Staaten, die über einen nationalen Mindestlohn verfügen, die EU-Beitrittskandidaten Kroatien und Türkei sowie acht weitere außereuropäische Länder (Argentinien, Australien, Brasilien, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland und die USA).

der EU drei Gruppen identifizieren (Abbildung 1): Die erste Gruppe mit relativ hohen Mindestlöhnen umfasst insgesamt sechs Staaten aus Westeuropa. Den europäischen Spitzenplatz nimmt dabei Luxemburg ein, dessen außerordentlich hohes Mindestlohnniveau von 10,83 € pro Stunde die ökonomischen Besonderheiten eines sehr kleinen EU-Staates mit vielen Berufspendlern aus den europäischen Nachbarstaaten reflektiert. Den Kern der europäischen Spitzengruppe bilden Belgien (9,10 €), Frankreich (9,43 €) und die Niederlande (9,01 €), deren Mindestlöhne mittlerweile alle über der 9-€-Marke liegen. Etwas darunter liegt mit 8,56 € der Mindestlohn in Irland. Schließlich bildet Großbritannien mit einem Mindestlohn von 7,63 € pro Stunde das Schlusslicht der europäischen Spitzengruppe. Allerdings wird der in Euro gemessene Betrag des britischen Mindestlohns stark durch den Wechselkurs des britischen Pfundes verzerrt, das seit 2007 gegenüber dem Euro um mehr als 20 % abgewertet wurde. Ohne diese Abwertung würde der Mindestlohn in Großbritannien heute bei 9,05 € pro Stunde liegen und hätte damit einen mit den anderen westeuropäischen Ländern vergleichbaren Wert.

## 2. Gesetzliche Mindestlöhne zum 1. Januar 2013

Im Hinblick auf die Höhe gesetzlicher Mindestlöhne zeigen sich sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas erhebliche Unterschiede. Gemessen in Euro lassen sich *innerhalb*

● Eine aktuelle elektronische Version der WSI-Mindestlohndatenbank findet sich unter: [http://www.boeckler.de/pdf/ta\\_mindestlohndatenbank.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/ta_mindestlohndatenbank.pdf). Zu den Unterschieden und Abgrenzungen der bestehenden Mindestlohndatenbanken von EUROSTAT, ILO, OECD und WSI vgl. Schulten (2009).

In einer zweiten Gruppe mit Mindestlöhnen zwischen 2 und 7 € pro Stunde befinden sich insgesamt sechs EU-Staaten aus Süd- und Osteuropa. Der Spitzenreiter dieser mittleren Gruppe ist Slowenien mit einem Mindestlohn von 4,53 € pro Stunde. Es folgen Malta mit 4,06 € und Spanien mit 3,91 €. Nach einer massiven Kürzung im Februar 2012 liegt der Mindestlohn in Griechenland noch bei 3,35 € und ist damit in der europäischen Rangfolge deutlich zurückgefallen. Am Ende der mittleren Gruppe liegen Portugal mit 2,92 € und Polen mit 2,21 €. Die dritte Gruppe mit Mindestlöhnen unterhalb von 2 € umfasst ausschließlich Länder aus Mittel- und Osteuropa. Das Mindestlohnniveau bewegt sich hier in der Mehrzahl der Länder zwischen 1,70 € und 2,00 € pro Stunde. Lediglich in Bulgarien und Rumänien liegt der Mindestlohn nach wie vor unterhalb von 1,00 € pro Stunde.

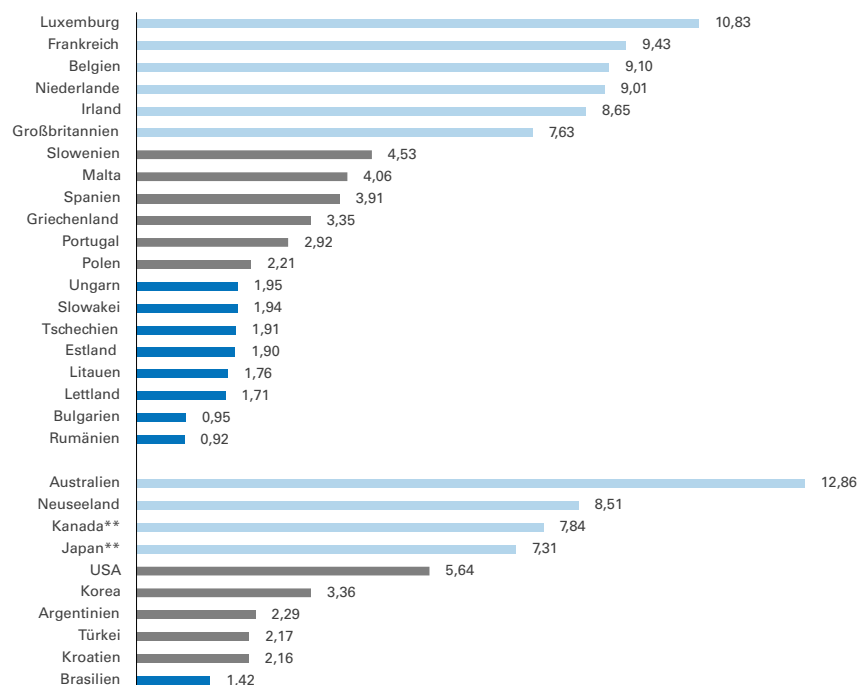
Außerhalb der EU hat von den hier berücksichtigten Ländern Australien den höchsten Mindestlohn, der mit 12,86 € pro Stunde sogar noch deutlich oberhalb des europäischen Spitzenwertes von Luxemburg liegt. Mit Mindestlöhnen von 8,51 € pro Stunde in Neuseeland, 7,84 € pro Stunde in Kanada<sup>2</sup> und 7,31 € in Japan<sup>3</sup> bewegen sich diese Länder am unteren Rand der europäischen Spitzengruppe. In den USA<sup>4</sup> liegt der nationale Mindestlohn mit 5,64 € pro Stunde hingegen schon deutlich unterhalb der europäischen Spitzenwerte. Während Korea mit 3,36 € über einen Mindestlohn verfügt, dessen Niveau mit den Mindestlöhnen in Südeuropa vergleichbar ist, liegen die Mindestlöhne in Argentinien, der Türkei und Kroatien mit Werten zwischen 2,16 und 2,29 € leicht oberhalb des Mindestlohnniveaus der meisten osteuropäischen EU-Staaten. Das Schlusslicht der hier berücksichtigten außereuropäischen Staaten bildet Brasilien, wo mit 1,42 € pro Stunde ein Mindestlohn gilt, der unterhalb der meisten osteuropäischen Länder liegt, jedoch höher als in Bulgarien und Rumänien ist.

Die Aussagekraft eines in Euro vorgenommenen Vergleichs absoluter Mindestlohnbeträge ist jedoch aus zwei Gründen relativ begrenzt. Zum einen kann der Betrag bei Ländern außerhalb der Eurozone durch Wechselkursschwankungen stark verzerrt werden.<sup>5</sup> Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass aufgrund des jeweiligen nati-

ABB. 1

### Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde 2013

Angaben in Euro

■ bis 1,99 €    ■ 2,00 bis 6,99 €    ■ 7,00 € und mehr


\*Jeweils zum 01.01.2013; Umrechnung in Euro zum Jahresdurchschnittskurs 2012.  
 \*\*gewichteter Durchschnitt regionaler Mindestlöhne.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2013.

WSI Mitteilungen

onalen Preisniveaus und der damit verbundenen Lebenshaltungskosten oft den jeweiligen Mindestlohnbeträgen eine sehr unterschiedliche Kaufkraft gegenübersteht. Um Letzteres zu berücksichtigen, ist es sinnvoll, den internationalen Vergleich gesetzlicher Mindestlöhne zusätzlich in Kaufkraftstandards (KKS) durchzuführen (Abbildung 2). Gegenüber dem nominellen Mindestlohnvergleich in Euro werden die Niveauunterschiede zwischen den nationalen Mindestlöhnen bei einem Vergleich in KKS deutlich geringer: Während die Differenz zwischen dem höchsten

<sup>2</sup> In Kanada werden die Mindestlöhne auf der Ebene der Provinzen festgelegt. Da kein nationaler Mindestlohn existiert, wird hier ein nach Beschäftigtenzahl gewichteter nationaler Durchschnittswert verwendet. Der höchste regionale Mindestlohn weicht hierbei um etwa 10 % und der niedrigste um etwa 6 % vom kanadischen Durchschnittsmindestlohn ab.

<sup>3</sup> Ähnlich wie in Kanada existiert auch in Japan kein einheitlicher nationaler Mindestlohn. Gesetzliche Mindestlöhne werden vielmehr auf regionaler Ebene festgelegt. Gegenüber dem gewichteten nationalen Durchschnittswert liegen die regionalen Mindestlöhne jeweils zwischen 13 und 15 % darüber oder darunter. Der höchste Mindestlohn existiert mit umgerechnet 8,29 € pro Stunde in Tokyo.

<sup>4</sup> Zusätzlich zum nationalen Mindestlohn existieren in den USA auch regionale Mindestlöhne auf der Ebene der US-Bundesstaaten. Der höchste regionale Mindestlohn gilt mit umgerechnet 7,15 € pro Stunde im US-Bundesstaat Washington und liegt knapp 27 % über der nationalen Lohnuntergrenze.

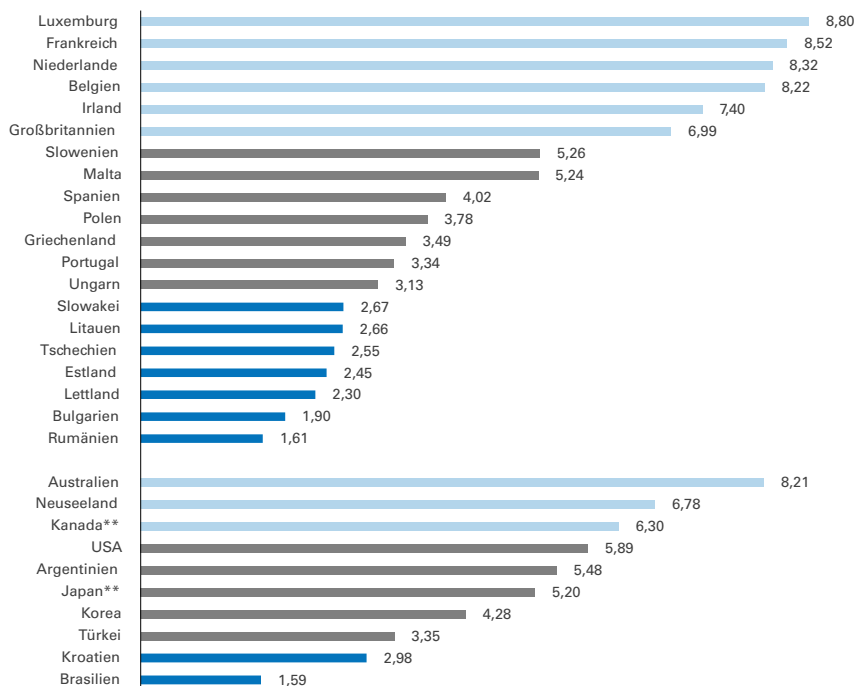
<sup>5</sup> Aufgrund der Wechselkursschwankungen sind die hier in Euro ausgewiesenen Mindestlöhne nicht mit den entsprechenden Daten der früheren WSI-Mindestlohnberichte vergleichbar, da zur Berechnung immer der jeweils aktuelle Jahresdurchschnittswechselkurs verwendet wird. Zu den Daten des Vorjahres vgl. Schulten 2012a.

ABB. 2

## Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde 2013

Angaben in Kaufkraftstandards (KKS)\*

■ unter 3 KKS ■ 3 bis 6 KKS ■ mehr als 6 KKS



\* Jeweils zum 01.01.2013, Umrechnung in KKS aufgrund der von der Weltbank für 2011 ausgewiesenen Kaufkraftparitäten für den privaten Konsum.

\*\* Gewichteter Durchschnitt regionaler Mindestlöhne.

WSI Mitteilungen

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2013.

und dem niedrigsten Mindestlohn gemessen in Euro bei etwa 1:12 liegt, ist sie gemessen in KKS mit einem Verhältnis von 1:6 deutlich geringer.

### 3. Die aktuelle Entwicklung der Mindestlöhne im Jahr 2012

Seit Beginn des Jahres 2012 wurden insgesamt in 22 von den hier untersuchten 30 Staaten nominale Erhöhungen der Mindestlohnsätze vorgenommen (Abbildung 3). Hiervon haben allein 17 Staaten ihre Mindestlöhne zuletzt zum 1. Januar 2013 erhöht. In neun Staaten war die Anhebung der Mindestlöhne relativ moderat und bewegte sich zwischen 0,5 % in Spanien und 2,9 % in Australien. In weiteren neun Staaten fielen die Mindestloohnerhöhungen deutlich kräftiger aus mit Werten zwischen 3,2 % in der Slowakei und 9,2 % in Brasilien. In vier Staaten kam es sogar zu zweistelligen Erhöhungen der nominalen Mindestlohnsätze. Hierzu gehören die Türkei mit 10,3 %, Bulgarien mit 14,9 % und Argentinien mit 16,1 %.

Den mit Abstand größten Mindestlohnzuwachs konnte mit knapp 25 % hingegen Litauen verzeichnen. Nachdem die konservative litauische Regierung bereits im August 2012 eine Erhöhung um mehr als 6 % beschlossen hatte, hat die im Herbst 2012 neu gewählte Mitte-links-Regierung ihr Wahlversprechen eingelöst und den Mindestlohn zum 1. Januar 2013 noch einmal um knapp 18 % angehoben. Hinter den ungewöhnlich hohen Mindestlohnzuwachsen verbirgt sich ein offensichtlicher Nachholbedarf, nachdem der litauische Mindestlohn zuletzt 2007 erhöht und anschließend für vier Jahre in Folge eingefroren wurde. Darüber hinaus muss auch berücksichtigt werden, dass es sich bei den besonders hohen Mindestlohnzuwachsrate in der Regel um Länder mit einem sehr geringen Mindestlohnniveau handelt, sodass die starke Erhöhung auch durch entsprechende Basiseffekte beeinflusst wird.

In insgesamt sieben der hier untersuchten Länder gab es im Laufe des Jahres 2012 keine Mindestlohnzuwächse, sodass die bestehenden nominalen Mindestlohnbeträge eingefroren wurden. Darunter befinden sich mit Lettland, Irland, Portugal und Rumänien vier Staaten, die derzeit finanzielle Unterstützung von der EU und dem Internationalen Währungsfonds erhalten und sich dafür im Gegenzug zu weitreichenden „strukturellen Reformen“ verpflichten mussten, die insbesondere auch die Lohnpolitik betreffen (Busch et al. 2012). Hierzu gehört u. a. die Bereitschaft, keine Erhöhungen des nationalen Mindestlohns vorzunehmen, die nicht zuvor von der EU und/oder dem IWF genehmigt worden sind. So hat z. B. die rumänische Regierung offen verkündet, ihr Ziel, den Mindestlohn weiter anzuheben, erst dann umzusetzen, wenn hierüber eine Übereinkunft mit EU und IWF besteht. Nachdem beide internationalen Institutionen Ende Januar 2013 ihre Zustimmung gegeben haben, hat die rumänische Regierung für das laufende Jahr in zwei Stufen eine Erhöhung von jeweils etwa 7 % beschlossen, womit der rumänische Mindestlohn ab Juli 2013 erstmals über 1 € liegen dürfte (IMF 2013).

Im Gegensatz zu Rumänien haben sich die EU und der IMF in den meisten anderen betroffenen Krisenstaaten dafür ausgesprochen, das Mindestlohnniveau weiter einzufrieren. Im Falle Irlands hat der IWF sogar einmal mehr die Forderung nach einer Kürzung des nationalen Mindestlohns erhoben (IMF 2012a). In Irland wurde bereits Anfang 2011 auf Druck der Troika aus EU, IWF und EZB der Mindestlohn zeitweilig um einen Euro von 8,65 auf 7,65 € pro Stunde gekürzt, was jedoch nach einem Regierungswechsel wenige Monate später wieder rückgängig gemacht wurde (Schulten 2012a). Die letzte echte Erhöhung des irischen Mindestlohns gab es hingegen im Juli 2007, als erstmals das auch heute gültige Mindestlohnniveau von 8,65 € pro Stunde eingeführt wurde.

Eine bislang in Europa vollkommen einmalige Entwicklung vollzog sich schließlich in Griechenland, wo auf Druck der Troika das nominale Mindestlohnniveau um mehr als 22 % abgesenkt wurde. Hinzu kommt, dass diese, von staatlicher Seite vollzogene Absenkung einen offenen Eingriff in

die Tarifautonomie darstellt, da anders als in den meisten europäischen Ländern der griechische Mindestlohn bislang nicht durch Gesetz, sondern durch einen nationalen Tarifvertrag festgelegt wurde (Schulten 2012b). Nachdem bereits die Internationale Arbeitsorganisation (ILO 2012) ein solches Vorgehen als Verstoß gegen ILO-Konventionen gewertet hat, wird nunmehr von der Troika die Forderung erhoben, die Festsetzung des griechischen Mindestlohns zukünftig ausschließlich gesetzlich zu regeln (IMF 2012b).

Doch auch ohne direkten Einfluss der Troika haben einige europäische Länder wie Kroatien und die Tschechische Republik ihr Mindestlohniveau 2012 weiter eingefroren. Von allen EU-Staaten ist die Tschechische Republik mittlerweile das Land mit der längsten Periode ohne Mindestlohnerhöhung, die mittlerweile schon sechs Jahre andauert. Obwohl sich vor diesem Hintergrund die tschechischen Arbeitgeber und Gewerkschaften im Rahmen des Nationalen Wirtschafts- und Sozialrates bereits Ende 2011 auf eine Erhöhung des nationalen Mindestlohns verständigt hatten, hat sich die tschechische Regierung bislang geweigert, eine entsprechende Anpassung vorzunehmen (Geissler 2012).

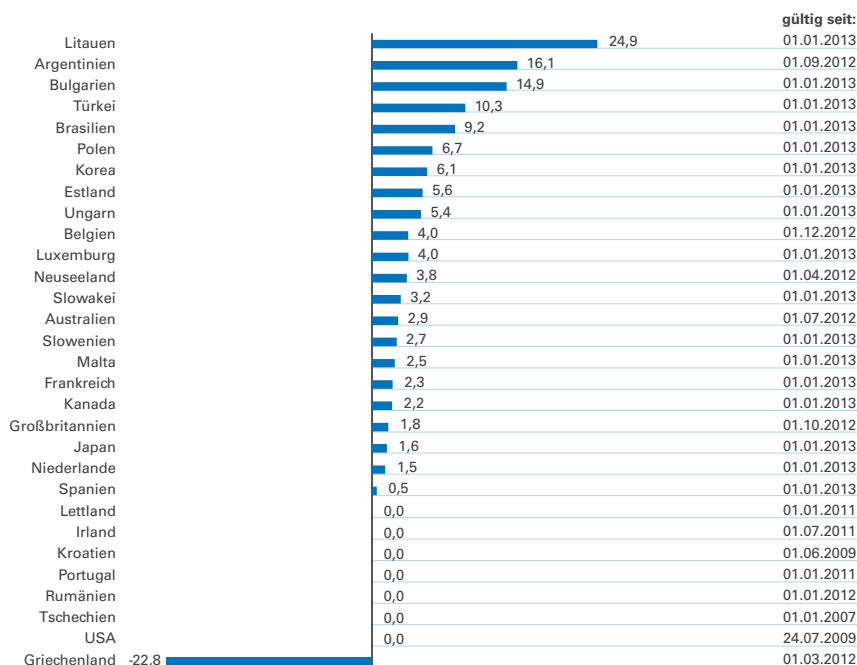
Außerhalb Europas sind von den hier berücksichtigten Staaten die USA das einzige Land, das seinen nationalen Mindestlohn zum wiederholten Male eingefroren hat. Obwohl der amerikanische Präsident *Barack Obama* in seinem Wahlprogramm von 2008 ursprünglich angekündigt hatte, den nationalen Mindestlohn bis zum Jahr 2011 um mehr als 30 % auf 9,50 \$ (knapp 7,40 €) anzuheben und anschließend regelmäßig an die Inflation anzupassen (Obama/Biden 2008), kam es unter seiner Amtszeit bislang zu keiner einzigen Mindestlohnerhöhung. Stattdessen hat sich die Mindestlohnpolitik immer mehr auf die regionale Ebene verlagert. So haben 2012 insgesamt zehn US-Bundesstaaten Mindestlohnerhöhungen vorgenommen. Darunter waren vor allem solche Staaten, die eine Indexierung des Mindestlohns an die Preissteigerungsrate beschlossen haben (Cooper 2012). Mittlerweile verfügen insgesamt 18 US-Bundestaaten über einen regionalen Mindestlohn, der über der nationalen Lohnuntergrenze liegt.

Da im Jahr 2012 die nominalen Mindestlohnsätze vielfach nur relativ schwach angehoben oder sogar eingefroren worden sind, ist der um den Anstieg der nationalen Verbraucherpreise bereinigte reale Wert des Mindestlohns in knapp der Hälfte der hier berücksichtigten Staaten zurückgegangen (Abbildung 4). Darunter befinden sich zwölf von 20 EU-Staaten, die über einen nationalen Mindestlohn verfügen. Den stärksten Rückgang gab es in Griechenland, wo die außergewöhnlich kräftige Kürzung des nominalen Mindestlohnbetrages dazu geführt hat, dass der griechische Mindestlohn inflationsbereinigt knapp ein Viertel seines Wertes verloren hat. Relativ ausgeprägte Verluste des realen Mindestlohnwertes zwischen minus 2,1 % und minus 3,4 % haben in erster Linie diejenigen Staaten zu verzeichnen, die ihr nominales Mindestlohniveau eingefroren haben. In einigen Ländern ist dabei die Entwicklung des realen Mindestlohnwertes bereits zum wiederholten Male rückläufig.

ABB. 3

### Nominale Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne 2012\*

Angaben in Prozent



\*Entwicklung vom 01.01.2012 zum 01.01.2013.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2013.

WSI Mitteilungen

So ist z. B. in Großbritannien die Anpassung des Mindestlohnes nunmehr im vierten Jahr in Folge hinter dem Anstieg der Preise zurückgeblieben. In den Niederlanden, Spanien, Kroatien und den USA sinkt der reale Mindestlohnwert bereits im dritten, in der Tschechischen Republik sogar im sechsten Jahr in Folge.

Von den 16 Staaten, die 2012 einen Reallohnanstieg bei den Mindestlöhnen verzeichneten, fiel dieser in neun Staaten mit Werten zwischen 0,1 % in Slowenien und 1,6 % in Estland und Japan eher moderat aus. In fünf Ländern, die mit Ausnahme von Polen alle außerhalb Europas liegen (Neuseeland, Brasilien, Argentinien und Korea), kam es zu deutlich kräftigeren Reallohnzuwächsen zwischen 2,7 und 5,5 %. Übertroffen wurde diese Entwicklung noch von Bulgarien und Litauen, wo der reale Mindestlohnwert mit 11,9 bzw. 21,7 % zweistellige Zuwachsraten aufwies.

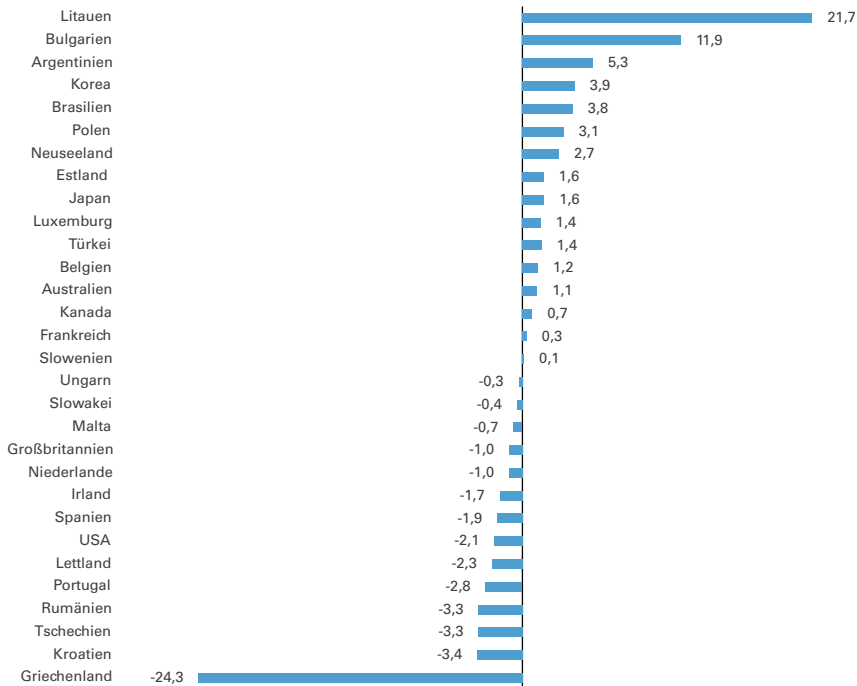
Im Vergleich zum Vorjahr fiel die Entwicklung der Mindestlöhne 2012 in den meisten Ländern insgesamt deutlich schwächer aus.<sup>6</sup> Lediglich in zehn der hier untersuch-

<sup>6</sup> Zu den Vorjahresdaten vgl. Schulten (2012a).

ABB. 4

### Reale Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne 2012\*

Angaben in Prozent



\*Entwicklung vom 01.01.2012 zum 01.01.2013; nominale Erhöhung deflationiert um den nationalen Anstieg der Verbraucherpreise 2012.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2013.

WSI Mitteilungen

ten 30 Staaten lag die nominale Erhöhung des Mindestlohns oberhalb der des Vorjahres. Im Hinblick auf die reale Entwicklung des Mindestlohns konnten 2012 neun Staaten (darunter vier außerhalb Europas) höhere Zuwächse als 2011 verzeichnen. Die Anzahl der Länder mit einem Reallohnverlust bei den Mindestlöhnen hat sich von 17 im Jahr 2011 auf 14 im Jahr 2012 nur leicht verringert.

## 4. Der relative Wert gesetzlicher Mindestlöhne (Kaitz-Index)

Die Bedeutung des Mindestlohns wird nicht allein durch seinen absoluten Wert bestimmt, sondern auch durch seine Stellung im jeweils nationalen Lohngefüge. Letztere kann durch den sogenannten Kaitz-Index (benannt nach dem amerikanischen Ökonomen *Hyman Kaitz*) bestimmt werden, der den *relativen Wert* des gesetzlichen Mindestlohns zum Ausdruck bringt und statistisch als Prozentsatz des Mindestlohns vom jeweiligen nationalen Durchschnitts- oder Medianlohn gemessen wird.

Im Jahr 2011 (die Daten für 2012 liegen noch nicht vor) zeigte der relative Wert des Mindestlohns bezogen auf den *Medianlohn* eine große Schwankungsbreite (Tabelle 1). Von den insgesamt 25 Ländern, für die entsprechende Daten verfügbar sind, bewegte sich der Mindestlohn in elf Staaten zwischen 40 und 50 % des Medianlohns. Unterhalb dieses Niveaus befanden sich mit Estland, Japan, den USA und der Tschechischen Republik vier Staaten, deren relativer Mindestlohnwert zwischen 35 und 39 % des jeweiligen Medianlohns lag. Acht weitere Staaten (Neuseeland, Slowenien, Lettland, Portugal, Australien, Griechenland, Belgien und Ungarn) verfügten hingegen über ein deutlich höheres Mindestlohnniveau zwischen 52 und 59 %.

Die gemessen am Medianlohn höchsten Mindestlöhne existierten mit 60 % in Frankreich und 71 % in der Türkei. Die Ursachen für die hohen Mindestlohnwerte sind in beiden Ländern jedoch sehr unterschiedlich. Während in Frankreich das hohe relative Mindestlohniveau durch einen vergleichsweise hohen absoluten Mindestlohnbetrag bedingt ist, erklärt sich der hohe Wert für die Türkei aus den Besonderheiten des türkischen Arbeitsmarktes. Letzterer ist durch eine hohe Einkommenspolarisierung und einen breiten informellen Sektor gekennzeichnet, in dem der gesetzliche Mindestlohn für viele Beschäftigte den Standardlohn bildet. Die Position der Türkei wird deutlich relativiert, wenn der *Durchschnittslohn* berechnet wird, wo sie sich mit 38 % nur noch im unteren Mittelfeld bewegt.

In einer Mehrzahl von 14 der hier erfassten 25 Länder bewegte sich der relative Wert des Mindestlohns im Jahr 2011 zwischen 30 und 40 % des Durchschnittslohns. Das Schlusslicht bildeten wiederum die USA und die Tschechische Republik, wo der Mindestlohn lediglich 28 bzw. 29 % des Durchschnittslohns ausmachte. Demgegenüber verfügten acht Länder – darunter Kanada, die Niederlande, Lettland, Belgien, Irland, Australien, Slowenien und Frankreich – über einen Mindestlohn zwischen 40 und 50 % des Durchschnittslohns. Spitzenreiter war schließlich Neuseeland, das mit einem relativen Mindestlohniveau von 51 % des Durchschnittslohns als einziges Land über der 50%-Marke lag.

Während der Kaitz-Index 2011 gegenüber dem Vorjahr in den meisten Staaten eher einen leicht sinkenden Trend aufweist, lässt sich in wenigen Ländern auch ein Anstieg beobachten. Zu der zuletzt genannten Gruppe gehört auch Griechenland, wo der Anstieg jedoch nicht auf den Mindestlohn, sondern auf die vielfachen Lohnkürzungen zurückzuführen ist, die dem Land von der Troika verordnet wurden (Janssen 2012).

## 5. Der Niedriglohnsektor in Europa

Mit der Analyse des Kaitz-Index lässt sich zeigen, dass in den meisten Staaten die gesetzlichen Mindestlöhne – zum

Teil deutlich – unterhalb der von EUROSTAT verwendeten Niedriglohnschwelle liegen, die bei zwei Dritteln des Medianlohns angesetzt wird. In Analogie zu der in der Armutsforschung verwendeten Armutsschwelle von 60 % des Medianeinkommens oder 50 % des Durchschnittseinkommens kann davon gesprochen werden, dass in vielen Ländern der gesetzliche Mindestlohn lediglich einen „Armutslohn“ fest schreibt, der in der Regel nur ein sehr bescheidenes Einkommensniveau ermöglicht und in manchen Fällen sogar unterhalb des offiziellen Existenzminimums liegt. Aufgrund des oft sehr niedrigen Sicherungsniveaus hat sich trotz gesetzlicher Mindestlöhne in vielen europäischen Ländern ein großer Niedriglohnsektor herausgebildet.

TABELLE 1

### Gesetzliche Mindestlöhne 2011

In Prozent der Median- und Durchschnittslöhne von Vollzeitbeschäftigten

Medianlohn	Durchschnittslohn
Türkei	71
Frankreich	60
Neuseeland	59
Slowenien	58
Lettland	57
Portugal	57
Australien	54
Griechenland	51
Belgien	50
Ungarn	50
Großbritannien	48
Irland	48
Niederlande	48
Litauen	48
Rumänien	48
Slowakei	46
Kanada	45
Polen	45
Spanien	44
Luxemburg	42
Korea	41
Estland	39
Japan	38
USA	38
Tschechische Republik	35
Neuseeland	51
Frankreich	48
Slowenien	47
Australien	45
Irland	44
Belgien	43
Lettland	43
Niederlande	42
Kanada	40
Portugal	39
Großbritannien	38
Türkei	38
Litauen	36
Polen	36
Slowakei	36
Ungarn	36
Griechenland	35
Luxemburg	35
Spanien	35
Korea	34
Japan	33
Estland	32
Rumänien	32
Tschechische Republik	29
USA	28

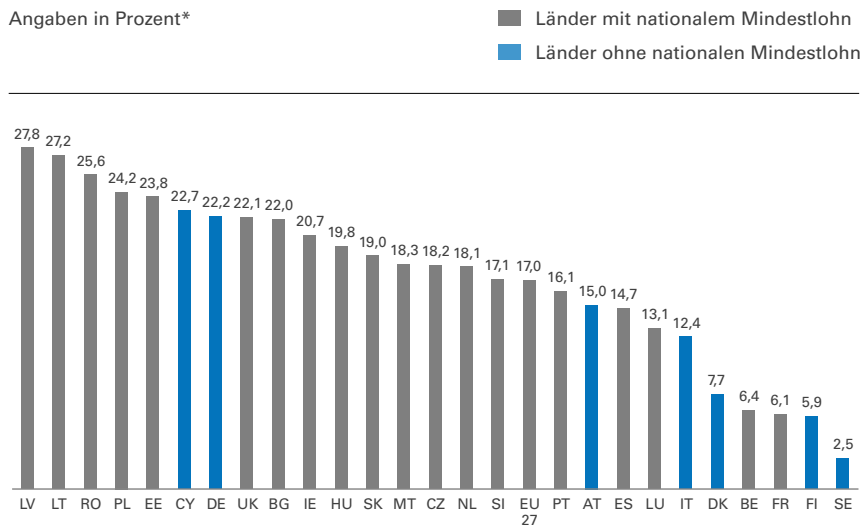
Quelle: OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>.



ABB. 5

### Niedriglohnempfänger in der Europäischen Union 2010

Angaben in Prozent\*



\*Anteil der Niedriglohnempfänger an allen Arbeitnehmern in Betrieben mit 10 und mehr Beschäftigten; Niedriglohnempfänger = Arbeitnehmer, die pro Stunde zwei Drittel oder weniger des nationalen Medianstundenlohns verdienen.

AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechische Republik, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, UK = Großbritannien.

Quelle: Bezzina 2012 (Eurostat).



Nach den jüngsten Auswertungen der Europäischen Lohnstrukturerhebung arbeiteten 2010 in der gesamten EU 17 % aller Beschäftigten im Niedriglohnsektor (Bezzina 2012, Abbildung 5). Zwischen den europäischen Staaten existierten dabei große Unterschiede, die von 27,8 % in Lettland bis zu 2,5 % in Schweden reichen. Auffällig ist, dass insbesondere die skandinavischen Länder über einen vergleichsweise geringen Niedriglohnsektor verfügen, obwohl dort kein nationaler Mindestlohn existiert. Allerdings sorgt in diesen Ländern eine umfassende Tarifbindung für eine weitgehend flächendeckende tarifliche Mindestlohnsicherung (Eldring/Alsos 2012). Anders ist die Situation in Deutschland, wo weder eine umfassende tarifliche Sicherung noch ein allgemeiner Mindestlohn bestehen und somit der Niedriglohnsektor mit 22,2 % zu einem der größten in Europa zählt. Insgesamt reicht in vielen Ländern das Niveau des Mindestlohns offensichtlich nicht aus, um die Existenz eines relevanten Niedriglohnsektors zu verhindern.

## 6. Fazit: Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa

Während es im Jahr 2012 außerhalb Europas mit Ausnahme der USA in allen hier untersuchten Ländern zu relativ kräftigen Mindestlohnzuwächsen kam, zeigt sich in den meisten europäischen Staaten eine anhaltend schwache Min- ▶

destlohnentwicklung, die den Trend der Vorjahre fortschreibt und teilweise sogar noch verschärft hat. Offensichtlich werden die nationalen Mindestlohnpolitiken nach wie vor wesentlich durch die ökonomische Krise in Europa und die damit einhergehende Massenarbeitslosigkeit geprägt. Dies gilt umso mehr, als dass auf europäischer Ebene die „Senkung gesetzlicher und tarifvertraglicher Mindestlöhne“ offiziell als „beschäftigungsfreundliche Reformen“ gepriesen werden, wie dies in einer aktuellen Studie der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN) der Europäischen Kommission (2012, S.104) geschehen ist. Tatsächlich nutzten EU, EZB und IWF in vielen europäischen Ländern die Kürzung des (realen) Mindestlohns als ein strategisches Instrument – nicht nur, um im Namen der „Beschäftigungsförderung“ den Niedriglohnssektor weiter auszubauen, sondern auch, um über die Signalwirkung des Mindestlohns die allgemeine Lohnentwicklung zu beeinflussen.

Betroffen von den (realen) Mindestlohnkürzungen sind vor allem die aktuellen Krisenstaaten in Süd- und Osteuropa. Damit trägt die Mindestlohnpolitik ihren Teil dazu bei, die ebenfalls von der Europäischen Kommission (2013) – in diesem Fall aber der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales (DG EMPL) – konstatierte zunehmende soziale Polarisierung zwischen den EU-Staaten weiter zu verstärken. Im Unterschied zu den Kollegen der DG ECFIN sieht die DG EMPL in den Mindestlöhnen jedoch ein wichtiges Instrument, um die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren und ein auskömmliches Lohnniveau sicherzustellen (ebd., S. 49 und S. 320f.).<sup>7</sup>

Nachdem das Scheitern der europäischen Austeritätspolitik und der damit verbundenen Politik der Lohnkürzungen immer offensichtlicher wird, ist auch eine grundlegende Wende in der Mindestlohnpolitik dringend geboten. Vor dem Hintergrund, dass sich schon heute die nationalen Mindestlöhne in vielen europäischen Ländern auf einem Armutslohniveau bewegen, müssten aus sozialen und ökonomischen Gründen deutlich stärkere Mindestlohnhebungen auf der Tagesordnung stehen. Wie die Beispiele Slowenien im Jahr 2010 und Litauen im Jahr 2012 gezeigt haben, sind auch in jüngster Zeit substantielle Erhöhungen des Mindestlohns durchaus möglich. Wichtig wäre hingegen eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik, die überall in Europa für angemessene Mindestlöhne oberhalb der Armutsschwelle sorgt und zugleich ein stärker lohn- und nachfragegetriebenes ökonomisches Entwicklungsmodell fördert (Schulten 2012b). ■

<sup>7</sup> Ähnlich hat auch eine Gruppe amerikanischer Ökonomen um den Nobelpreisträger Joseph Stiglitz und den ehemaligen amerikanischen Arbeitsminister Robert Reich argumentiert, die im Sommer 2012 den US-Kongress in einem offenen Brief zu einer deutlichen Erhöhung des Mindestlohns aufgefordert hat (Acemoglu et al. 2012).

## LITERATUR

**Acemoglu, D./Frank, R./Freeman, R./Katz, L./Mishel, L./Reich, M./Reich, R./Sachs, J./Stiglitz, J./Tyson, L.** (2012): Time to raise the minimum wage, Offener Brief an den amerikanischen Kongress vom 23. Juli, <http://www.epi.org/publication/raise-minimum-wage/>

- Bezzina, E.** (2012): In 2010, 17 % of employees in the EU were low-wage earners, Eurostat Statistics in Focus (48)
- Busch, K./Hermann, C./Hinrichs, K./Schulten, T.** (2012): Eurokrise, Austeritätspolitik und das Europäische Sozialmodell. Wie die Krisenpolitik in Südeuropa die soziale Dimension der EU bedroht: Friedrich-Ebert Stiftung, Berlin
- Cooper, D.** (2012): Minimum wage indexing protects nearly a million low-wage workers this New Year, Economic Policy Institute Blog, 26. Dezember, <http://www.epi.org/blog/minimum-wage-indexing-protects-low-wage-workers/>
- Eldring, L./Alsos, K.** (2012): Gesetzlicher Mindestlohn: Die nordischen Länder und Europa, Fafo-Report (17), <http://www.fafo.no/pub/rapp/20244/20244.pdf>
- Europäische Kommission** (2012): Labour Market Developments in Europe 2012, Luxemburg
- Europäische Kommission** (2013): Employment and Social Developments in Europe 2012, Luxemburg
- Geissler, H.** (2012): Czech Republic: Government rejects proposal for minimum wage increase, EIROnline, <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2012/01/articles/cz1201039i.htm>
- International Labour Office (ILO)** (2012): Case No. 2820 (Greece), in: 365th Report of the Committee on Freedom of Association, Governing Body 316th Session, Geneva, 1 – 16 November
- International Monetary Fund (IMF)** (2012a): Ireland, Staff Report for the 2012 Article IV Consultation, 21. August, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12264.pdf>
- International Monetary Fund (IMF)** (2012b): Greece. First and second reviews under the extended arrangement under the extended fund facility, request for waiver of applicability, modification of performance criteria, and reshaping of access, 21. Dezember, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1320.pdf>
- International Monetary Fund (IMF)** (2013): Statement by the IMF and the EC on the Review of Romania's Economic Program, Presserklärung Nr. 13/25 vom 29. Januar
- Janssen, R.** (2012): Why the Troika is imposing a Cut on Minimum Wages in Greece, Social Europe Column, 24. Februar, <http://www.social-europe.eu/2012/02/why-the-troika-is-imposing-a-cut-on-minimum-wages-in-greece/>
- Obama, B./Biden, J.** (2008): Blueprint for Change, Obama and Biden's Plan for America, <http://arsiv.setav.org/ups/dosya/28460.pdf>
- Schulten, T.** (2009): WSI-Mindestlohnbericht 2009, in: WSI-Mitteilungen 62 (3), S. 150 – 157, [http://www.boeckler.de/wsimit\\_2009\\_03\\_schulten.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2009_03_schulten.pdf)
- Schulten, T.** (2012a): WSI-Mindestlohnbericht 2012 – Schwache Mindestlohnentwicklung unter staatlicher Austeritätspolitik, in: WSI-Mitteilungen 65 (2), S. 124 – 130, [http://www.boeckler.de/wsimit\\_2012\\_02\\_schulten.pdf](http://www.boeckler.de/wsimit_2012_02_schulten.pdf)
- Schulten, T.** (2012b): European minimum wage policy: A concept for wage-led growth and fair wages in Europe, in: International Journal of Labour Research 4 (1), S. 85 – 104

## AUTOR

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

 [thorsten-schulten@boeckler.de](mailto:thorsten-schulten@boeckler.de)