

„Living wages“ oder Armutslöhne? Ziele einer europäischen Mindestlohnpolitik

THORSTEN SCHULTEN

Obwohl in der Mehrzahl der Staaten der Europäischen Union (EU) seit Langem gesetzliche Mindestlöhne existieren, ist das Phänomen der Working Poor in Europa nach wie vor weit verbreitet. Zwar liegen die Ursachen dafür, dass Beschäftigte trotz Arbeit in Armut leben, nicht allein am Lohn, sondern oft auch an einem zu geringen Arbeitsvolumen sowie an der jeweils zu versorgenden Anzahl von Haushaltsmitgliedern. Gleichzeitig spielt jedoch auch das Niveau des Mindestlohns eine wichtige Rolle, das in vielen europäischen Ländern unterhalb der Armutsschwelle liegt und damit selbst bei einer Vollzeittätigkeit oft kein existenzsicherndes Einkommen ermöglicht. Die bereits mehr als ein Jahrzehnt andauernde Debatte

um die Einführung einer europäischen Mindestlohnpolitik zielt vor diesem Hintergrund im Kern vor allem darauf, durch europaweite Regeln dafür zu sorgen, dass die Mindestlöhne in jedem europäischen Land ein angemessenes, existenzsicheres Niveau erhalten.

Mindestlöhne als Armutslöhne?

Bei der Frage nach der angemessenen Höhe des Mindestlohns geht es sowohl um den *absoluten Mindestlohnbetrag* als auch um dessen *relativen Wert* im Verhältnis zu anderen Löhnen. Im Hinblick auf die aktuellen Mindestlohnbezüge bestehen in Europa große Unterschiede, die von

weniger oder nur wenig mehr als 2,00 € pro Stunde in einigen osteuropäischen Ländern bis hin zu mehr als 11,00 € in Luxemburg reichen (*Tabelle 1*). Die bestehenden Niveaunterschiede lassen sich dabei nur zum Teil durch die unterschiedlichen Lebenshaltungskosten erklären. Darüber hinaus spiegeln sie auch das in Europa insgesamt bestehende Lohngefälle und die damit verbundenen ökonomischen Entwicklungsunterschiede wider.

Unabhängig von seiner Positionierung im internationalen Vergleich ist jedoch entscheidend, dass die Höhe des Mindestlohns in vielen europäischen Ländern nicht ausreicht, um ein Einkommen oberhalb des jeweils national definierten Existenzminimums zu erzielen.¹ Dies gilt oft bereits dann, wenn der Mindestlohn lediglich als *Individuallohn* betrachtet wird und ausschließlich die Existenzsicherung des einzelnen Beschäftigten zugrunde gelegt wird. Wird der Mindestlohn hingegen als ein *Familienlohn* angesehen, der auch die Existenzsicherung mindestens eines Kindes (wenn nicht einer größeren Familie) absichern soll, so liegt er in der Regel überall in Europa deutlich unterhalb des Existenzminimums.

Neben dem absoluten Betrag ist auch der relative Wert des Mindestlohns von Bedeutung, der ihn ins Verhältnis zum jeweiligen nationalen Lohngefüge setzt. Der auch als Kaitz-Index bezeichnete relative Wert wird in der Regel als Prozentsatz des Mindestlohns am jeweiligen Durchschnitts- oder Medianlohn gemessen. Demnach variieren die Mindestlöhne in Europa zwischen mehr als 60 % des Medianlohns in Frankreich und Slowenien bis hin zu weniger als 40 % in Tschechien (*Tabelle 1*). Alle Mindestlöhne in Europa liegen hiernach unterhalb der Niedriglohnschwelle, die nach einer international akzeptier-

TABELLE 1

Gesetzliche Mindestlöhne in der Europäischen Union

Angaben in Prozent und Euro

	Mindestlohn in % des Medianlohns von Vollzeit-Beschäftigten 2014	Aktueller Mindestlohn pro Stunde, in Euro, Januar 2015	Fiktiver Mindestlohn pro Stunde bei 60 % des Medianlohns in Euro
Frankreich	61,1	9,61	9,44
Slowenien	60,9	4,57	4,50
Portugal	57,5	3,04	3,17
Luxemburg	56,5	11,12	11,81
Ungarn	53,6	1,96	2,19
Rumänien	53,1	1,30	1,47
Lettland	50,8	2,17	2,56
Belgien	50,5	9,10	10,81
Polen	50,2	2,42	2,89
Litauen	49,3	1,82	2,22
Großbritannien	48,0	8,06	10,08
Deutschland*	47,8	8,50	10,67
Niederlande	47,7	9,21	11,58
Slowakei	47,5	2,18	2,75
Griechenland	46,1	3,35	4,36
Irland	43,6	8,65	11,90
Estland	41,5	2,34	3,38
Spanien	41,4	3,93	5,70
Tschechien	36,8	2,00	3,26

* Mindestlohn von 2015 in Prozent des geschätzten Medianlohns von 2015.

Quelle: OECD; WSI-Mindestlohndatenbank.

1 Marx, I./Marchal, S./Nolan, B. (2012): Mind the gap: net incomes of minimum wage workers in the EU and the US, ETUI Working Paper 2012.05; OECD (2015): Employment outlook 2015, Paris.

ten Definition bei zwei Dritteln des Medianlohns liegt.

Ob mit den Mindestlöhnen auch eine relative Einkommensarmut verbunden ist, lässt sich auf den ersten Blick nicht eindeutig bestimmen, da keine allgemein akzeptierte Definition von Armutslöhnen besteht. In Analogie zu den sonst in der Armutsforschung verwendeten Schwellenwerten könnte allerdings ein Lohn unterhalb von 60 % des Medianlohns als „armutsgefährdend“ und unterhalb von 50 % als eindeutiger Armutslohn definiert werden (vgl. die Beiträge von Cantillon et al. und Heidenreich in diesem Heft, die von einer 60%-Schwelle ausgehen). Bis auf Frankreich und Slowenien liegen demnach alle Mindestlöhne in Europa unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle, während in etwa der Hälfte aller EU-Staaten die Mindestlöhne offen als Armutslöhne angesehen werden müssen. Hierzu gehört auch Deutschland, dessen Mindestlohn bei weniger als 48 % des Medianlohns liegt.

Nationale Bewegungen für höhere Mindestlöhne

Die Tatsache, dass sich die Mindestlöhne sowohl in absoluter als auch relativer Hinsicht oft unterhalb der Armutsschwelle bewegen, hat in vielen europäischen Ländern die Forderung nach deutlich substanziellem Mindestlohn erhöhung auf die Tagesordnung gesetzt. Am deutlichsten wird dies bei den sogenannten „living-wage“-Kampagnen, die ursprünglich aus den USA kommen und innerhalb Europas seit Mitte der 2000er Jahre vor allem in Großbritannien an Verbreitung gewonnen haben. Hierbei handelt es sich ursprünglich im Wesentlichen um lokale und regionale Initiativen, die für die Durchsetzung eines existenzsichernden Lohnes oberhalb des bestehenden gesetzlichen Mindestlohns eintreten.

Für die Bestimmung eines „living wage“ gibt es dabei sehr unterschiedliche Methoden und Verfahren.² Im Kern geht es jedoch zumeist um die Festlegung eines für die Existenzsicherung notwendigen Waren- und Dienstleistungskorbes zuzüglich der Kosten für Wohnung, Energie plus einen Aufschlag für unvorhergesehene Ausgaben. In Großbritannien hat sich hierbei ein von der Universität Loughborough entwickeltes Berechnungsverfahren durchgesetzt, auf dessen Grundlage die nationale Living Wage Foundation (www.livingwage.org.uk) einmal jährlich einen Betrag für den nationalen Existenzlohn festsetzt. Aufgrund der besonders hohen Lebenshaltungskos-

ten in London existiert für die britische Hauptstadt zusätzlich eine eigene „living-wage“-Marke. Derzeit liegt der nationale „living wage“ in Großbritannien 23 % und in London sogar 40 % oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns.

Obwohl die Zahlung des „living wage“ in Großbritannien rechtlich nicht zwingend ist und rein auf der Selbstverpflichtung von Unternehmen und Behörden beruht, hat sie in der Praxis zunehmend an Bedeutung gewonnen. Zugleich wurde mit dem Erfolg der „living-wage“-Kampagnen deutlich, dass der britische Mindestlohn kein Existenzlohn, sondern ein Armutslohn ist. Die damit implizit verbundene Kritik am Niveau des britischen Mindestlohns hat schließlich wesentlich dazu beigetragen, dass die gegenwärtige Regierung zum April 2016 einen neuen gesetzlichen „National Living Wage“ einführen will, der einer Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns um 7,50 € gleichkäme. Darüber hinaus soll der neue Mindestlohn bis zum Jahr 2020 so erhöht werden, dass er dann 60 % des nationalen Medianlohns entspricht.

Neben Großbritannien hat sich mittlerweile auch in Irland eine nationale „living-wage“-Initiative herausgebildet, die für einen Existenzlohn eintritt, der ein Drittel (33 %) oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns liegt (www.livingwage.ie). Die Kampagne hat mit dazu beigetragen, dass es zu Beginn des Jahres 2016 erstmals seit vielen Jahren mit knapp 8 % wieder zu einer relativ kräftigen Erhöhung des Mindestlohnes in Irland kommt.

Darüber hinaus gibt es auch in zahlreichen osteuropäischen Ländern Initiativen, die angesichts des oft sehr niedrigen Mindestlohn niveaus auf eine deutliche Anhebung drängen. Bereits im Jahr 2010 wurde der Mindestlohn in Slowenien um mehr als 25 % angehoben, nachdem die Gewerkschaften zuvor eine breite Kampagne für existenzsichernde Mindestlöhne durchgeführt hatten. In den baltischen Staaten sowie in Bulgarien und Rumänien kam es in den letzten Jahren ebenfalls zu einem raschen Aufholprozess beim Mindestlohn mit oftmals zweistelligen Wachstumsraten. In Polen hat die Regierung seit einigen Jahren das Ziel verfolgt, mit überdurchschnittlich hohen Zuwachsralten den Mindestlohn auf 50 % des Medianlohns anzuheben, was im Jahre 2014 erstmals erreicht wurde. Auch die tschechische Regierung hat für die kommenden Jahre deutliche Erhöhungen des Mindestlohns angekündigt, um im Hinblick auf den relativen Mindestlohnwert die europäische Schlusslichtposition loszuwerden. Insgesamt geht es in all diesen Ländern darum, über die

konjunkturellen Anpassungen des Mindestlohns hinaus, das Mindestlohniveau strukturell auf ein Niveau oberhalb des Existenzminimums anzuheben.

Schließlich wird nicht zuletzt auch in Deutschland im weiteren Verlauf dieses Jahres die Debatte um weitere Erhöhungen des Mindestlohns geführt werden. Auch wenn das Mindestlohngebot mit dem Verweis auf die Entwicklung der Tariflöhne bereits eine bestimmte Orientierungslinie vorgegeben hat, so wird sich angesichts des relativ niedrigen Ausgangsniveaus auch die Frage nach strukturellen Erhöhungen stellen. Selbst bei Single-Haushalten garantiert der aktuelle Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde weder ein existenzsicherndes Einkommen ohne Aufstockungsansprüche noch ein auskömmliches Einkommen im Alter. Die Gewerkschaft ver.di und die Gewerkschaft Nah rung-Genuss-Gaststätten (NGG) fordern deshalb, den Mindestlohn möglichst rasch auf 10 € anzuheben.

Inhaltliche Ausrichtung einer europäischen Mindestlohnpolitik

Bei den Vorschlägen für eine europäische Mindestlohnpolitik, wie sie derzeit bei den europäischen Gewerkschaften und anderen politischen Organisationen diskutiert werden, geht es darum, von den nationalen Bewegungen für höhere Mindestlöhne ausgehend, zu einer europaweit koordinierten Mindestlohdynamik zu gelangen.³ Das Ziel liegt dabei nicht im Erreichen eines europaweit einheitlichen Mindestlohnbetrages, was angesichts des enormen nationalen Lohngefälles auf absehbare Zeit eine Utopie bleiben wird. Vielmehr soll im Rahmen einer europäischen Mindestlohnpolitik sichergestellt werden, dass die Mindestlöhne in jedem europäischen Land ein auskömmliches Einkommen oberhalb des Existenzminimums garantieren. Hierzu bedarf es auf europäischer Ebene einer Verständigung über bestimmte Mindestanforderungen an ein existenzsicherndes Mindestlohniveau. ►

2 Für einen Überblick vgl. Anker, R. (2011): Estimating a living wage: a methodological review: International Labour Office, Conditions of Work and Employment Series (29), Genf.

3 Vgl. ausführlich: Schulten, T. (2015): Konturen einer europäischen Mindestlohnpolitik, in: von Alemann, U./Heidbreder, E.G./Hummel, H./Dreyer, D./Gödde, A. (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich, Berlin, S. 159–182.

Folgt man den Vorschlägen der Social Platform,⁴ einem Zusammenschluss von knapp 50 sozialen Organisationen in Europa mit mehr als 2.800 nationalen Mitgliedsverbänden, so sollte sich eine europäische Mindestlohnpolitik vor allem an zwei Kriterien orientieren: Zum einen sollten die Mindestlöhne tatsächlich „living wages“ sein, die in ihrem absolutem Niveau oberhalb des jeweils national definierten Existenzminimums und des hieraus abgeleiteten sozialstaatlichen Mindesteinkommens liegen. Zum anderen sollten die Mindestlöhne ein bestimmtes, an dem jeweiligen nationalen Lohngefüge orientiertes, relatives Mindestniveau repräsentieren. Als eine mögliche europaweite Mindestlohnnorm bietet sich die Armutgefährdungsschwelle an, wonach jeder nationale Mindestlohn mindestens bei 60 % des nationalen Medianlohns liegen sollte.

Die Umsetzung einer solchen europäischen Mindestlohnnorm würde in den allermeisten europäischen Staaten in den nächsten Jahren substantielle Mindestlohnherhöhungen erforderlich machen (*Tabelle 1, Spalte 3*). In den westeuropäischen Ländern müssten die Mindestlöhne beispielsweise auf deutlich über 10,00 € (im Falle Deutschlands auf 10,67 €) angehoben werden.

Nach Berechnungen von Eurofound würden bis zu 16 % aller Beschäftigten in der EU unmittelbar von einer solchen Mindestlohndynamik profitieren.⁵ Eine europäische Mindestlohnpolitik könnte somit einen wesentlichen Beitrag zur Begrenzung von Erwerbsarmut und Verringerung von Lohnungleichheit in Europa leisten. Die Verwirklichung dieses Projektes würde die Lebensverhältnisse in Europa dem Leitbild eines sozialen Europas ein Stück näher bringen. ■

AUTOR

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

@ thorsten-schulten@boeckler.de