

# WSI-Mindestlohnbericht 2015 – Ende der Lohnzurückhaltung?

Im Jahr 2014 gewinnt die Entwicklung der Mindestlöhne erstmal seit Jahren wieder etwas an Fahrt. In vielen Ländern können die Mindestlohnempfänger teilweise beachtliche Reallohnzuwächse verzeichnen. Allerdings ist das Niveau des Mindestlohns in den meisten Fällen nach wie vor sehr niedrig. Vor diesem Hintergrund wird in vielen Ländern über substantziellere Erhöhungen des Mindestlohns diskutiert. In die gleiche Richtung zielt die derzeitige Debatte über eine Europäische Mindestlohnpolitik. Höhere Mindestlöhne würden nicht nur normativen Vorstellungen eines fairen und angemessenen Lohnniveaus entsprechen, sondern auch ökonomisch einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Lohnentwicklung leisten.

THORSTEN SCHULTEN

## 1. Einleitung

Ab dem 1. Januar 2015 gilt in Deutschland erstmalig in seiner Geschichte ein nationaler Mindestlohn. Es ist damit das 22. Land innerhalb der Europäischen Union (EU), das einen nationalen Mindestlohn eingeführt hat. Lediglich in sechs EU-Staaten (darunter die nordischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden sowie Österreich, Italien und Zypern) existieren keine nationalen, sondern ausschließlich sektorale Mindestlöhne, die in der Regel durch Tarifverträge festgelegt werden (Schulten 2014a). Nationale Mindestlöhne bestehen außerdem in zahlreichen Staaten außerhalb Europas. Nach Angaben der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) verfügen weltweit mehr als 100 Staaten über nationale Mindestlohnregelungen (ILO 2013).

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) berichtet seit 2009 im Rahmen seines jährlich in den WSI-Mitteilungen erscheinenden *WSI-Mindestlohnberichts* über die aktuelle Entwicklung von Mindestlöhnen im internationalen Vergleich. Die Grundlage dieser Berichte bildet die *WSI-Mindestlohndatenbank*, in der mittlerweile nationale Mindestlohndaten für 31 Länder enthalten sind.<sup>1</sup> Hierzu gehören alle 22 von 28 EU-Staaten, die über einen nationalen Mindestlohn verfügen. Darüber hinaus werden in der WSI-Mindestlohndatenbank auch die Türkei sowie acht weitere außereuropäische Länder (Argentinien, Australien, Brasilien, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland und die USA) erfasst.

## 2. Nationale Mindestlöhne zum 1. Januar 2015

Bei der Höhe nationaler Mindestlöhne zeigen sich sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas erhebliche Unterschiede. Gemessen in Euro lassen sich im Hinblick auf die Mindestlohniveaus innerhalb der EU drei Gruppen identifizieren (*Abbildung 1*): Die erste Gruppe mit relativ hohen Mindestlöhnen umfasst insgesamt sechs Staaten aus Westeuropa. Das höchste Mindestlohniveau mit einem Wert von 11,12 € pro Stunde findet sich in Luxemburg, für dessen Arbeitsmarkt der Mindestlohn angesichts eines extrem hohen Anteils von Berufspendlern aus dem benachbarten Ausland besonders wichtig ist. Der zweithöchste Mindestlohn existiert mit 9,61 € pro Stunde in Frankreich, gefolgt von den Niederlanden mit 9,21 €, Belgien mit 9,10 € und Irland mit 8,65 €. Mit einem Mindestlohn von 8,06 € pro Stunde bildet Großbritannien das Schlusslicht der europäischen Spitzengruppe. Allerdings wird der in Euro gemessene Betrag des britischen Mindestlohns stark durch ▶

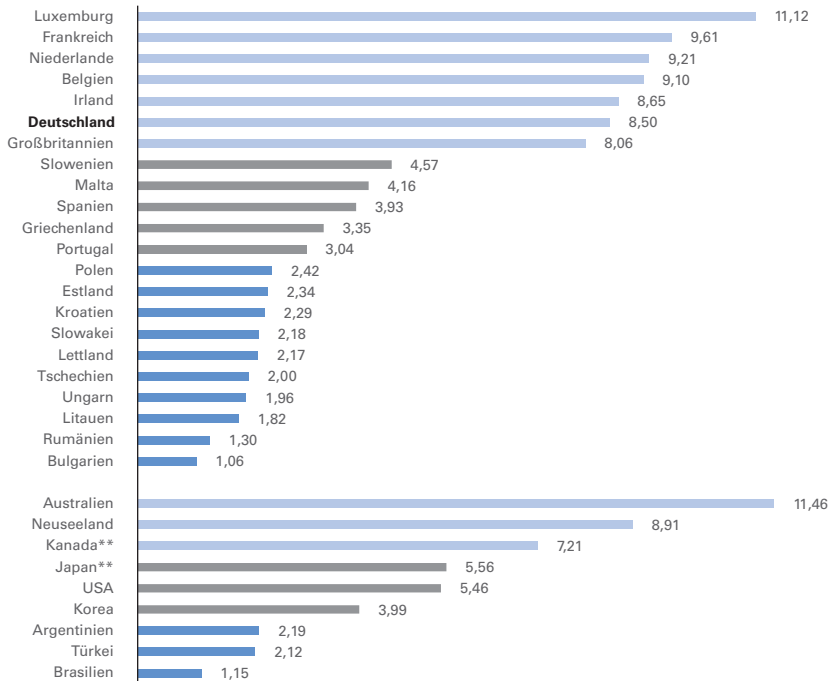
<sup>1</sup> Die WSI-Mindestlohndatenbank ist online abrufbar unter: [www.wsi.de/mindestlohndatenbank](http://www.wsi.de/mindestlohndatenbank) und enthält neben einer interaktiven Karte umfangreiche Tabellen und Grafiken. Die Datenbank ist in deutscher und in englischer Sprache verfügbar.

ABB. 1

## Nationale Mindestlöhne pro Stunde, 2015\*

Angaben in Euro

■ unter 3 €   ■ 3 bis 7 €   ■ mehr als 7 €



\* Stand Januar 2015; Umrechnung in Euro zum Jahresdurchschnittskurs 2014.

\*\* gewichteter Durchschnitt regionaler Mindestlöhne.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2015.

WSI Mitteilungen

den Wechselkurs des britischen Pfundes verzerrt, das im Laufe der Jahre gegenüber dem Euro erheblich abgewertet wurde.<sup>2</sup> Legt man etwa den Wechselkurs bei Einführung des britischen Mindestlohns im Jahr 1999 zugrunde, so würde dieser heute bei 9,87 € pro Stunde liegen und damit einen europäischen Spitzenwert einnehmen. Deutschland

bewegt sich mit dem gerade eingeführten Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde am unteren Rand der westeuropäischen Spitzengruppe.

In einer zweiten Gruppe mit Mindestlöhnen zwischen 3 und 5 € pro Stunde befinden sich insgesamt fünf EU-Staaten, darunter Slowenien mit 4,57 €, Malta mit 4,16 €, Spanien mit 3,93 €, Griechenland mit 3,35 € und Portugal mit 3,04 €. Die dritte Gruppe mit Mindestlöhnen unterhalb von 3 € umfasst ausschließlich Länder aus Mittel- und Osteuropa. Das Mindestlohnniveau bewegt sich hier in der Mehrzahl der Länder zwischen 1,80 € und 2,50 € pro Stunde. Das Schlusslicht bilden Rumänien mit 1,30 € und Bulgarien mit 1,06 €.

Außerhalb der EU hat von den hier berücksichtigten Ländern Australien den höchsten Mindestlohn, der mit 11,46 € pro Stunde sogar noch oberhalb des europäischen Spitzenwertes von Luxemburg liegt. Ebenfalls zur obersten Gruppe gehört Neuseeland mit 8,91 € pro Stunde. In Kanada,<sup>3</sup> Japan<sup>4</sup> und den USA<sup>5</sup> liegt der Mindestlohn mit Werten zwischen 5,50 und 7,50 € bereits deutlich unterhalb der europäischen Spitzengruppe, während das Mindestlohnniveau in Korea mit knapp 4 € mit dem Niveau in einigen südeuropäischen Staaten vergleichbar ist. In der Türkei und Argentinien liegt der Mindestlohn hingegen eher auf osteuropäischem Niveau. Das Schlusslicht der hier einbezogenen außereuropäischen Länder bildet schließlich Brasilien, wo der Mindestlohn mit 1,15 € sich auf einem mit Bulgarien und Rumänien vergleichbaren Niveau bewegt.<sup>6</sup>

Die Aussagekraft eines in Euro vorgenommenen Vergleichs absoluter Mindestlohnbeiträge ist jedoch begrenzt. Außerhalb der Eurozone wird dieser mitunter stark durch Wechselkursschwankungen verzerrt. Hinzu kommt, dass aufgrund des jeweiligen nationalen Preisniveaus und der damit verbundenen Lebenshaltungskosten den jeweiligen Mindestlohnbeiträgen oft eine sehr unterschiedliche Kaufkraft gegenübersteht. Letzteres kann dadurch berücksichtigt werden, dass der internationale Vergleich gesetzlicher Mindestlöhne zusätzlich in Kaufkraftstandards (KKS) durchgeführt wird (Abbildung 2). Gegenüber dem nominellen Min-

- Bei der Berechnung der Mindestlöhne in Euro wird in diesem Bericht immer der durchschnittliche Wechselkurs des Jahres 2014 zugrunde gelegt.
- 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 Anfang 2014 bei umgerechnet 7,21 € lag. Der höchste Mindestlohn existierte in den Provinzen Nunavut und Ontario mit 7,50 €, während die Provinzen New Brunswick und Northwest mit 6,82 € die niedrigsten Mindestlohnwerte aufwiesen.
- Ähnlich wie in Kanada existiert auch in Japan kein einheitlicher nationaler Mindestlohn. Mindestlöhne werden vielmehr auf regionaler Ebene festgelegt. Gegenüber dem gewichteten nationalen Durchschnittswert liegen die regio-

nalen Mindestlöhne jeweils bis zu 14 % darüber oder darunter. Der höchste japanische Mindestlohn gilt in Tokyo mit umgerechnet 6,33 €.

- Zusätzlich zum nationalen Mindestlohn existieren in den USA auch regionale Mindestlöhne auf der Ebene der US-Bundesstaaten. In 27 von 50 Bundesstaaten und dem District of Columbia liegt der Mindestlohn oberhalb der nationalen Mindestlohngrenze. Den höchsten Wert weist der US-Bundesstaat Washington mit umgerechnet 7,13 € pro Stunde auf.
- In vielen hier nicht berücksichtigten außereuropäischen Ländern ist das Mindestlohnniveau hingegen noch einmal deutlich geringer. Vgl. hierzu die internationale Mindestlohn Datenbank der Wage Indicator Foundation unter: <http://www.wageindicator.org/main/salary/minimum-wage>

destlohnvergleich in Euro werden die Niveauunterschiede zwischen den nationalen Mindestlöhnen bei einem Vergleich in KKS deutlich kleiner: Während die Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Mindestlohn gemessen in Euro bei etwa 1:11 liegt, ist sie gemessen in KKS mit einem Verhältnis von 1:5,5 deutlich geringer.

Bei der Berechnung in KKS kommt es zum Teil auch zu Veränderungen in der Rangfolge der Staaten. So fällt z. B. Australien mit dem auf Euro-Basis höchsten Mindestlohn gemessen in KKS noch hinter den Wert von Luxemburg zurück. In Deutschland bewegt sich der kaufkraftbereinigte Mindestlohn auf einem ähnlichen Niveau wie in den Niederlanden, bleibt jedoch nach wie vor deutlich unterhalb des Niveaus von Luxemburg und Frankreich. Insgesamt weisen die Mindestlöhne jedoch auch nach einer Umrechnung in KKS erhebliche nationale Niveauunterschiede auf und reflektieren damit das in Europa und darüber hinaus bestehende Lohngefälle.

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

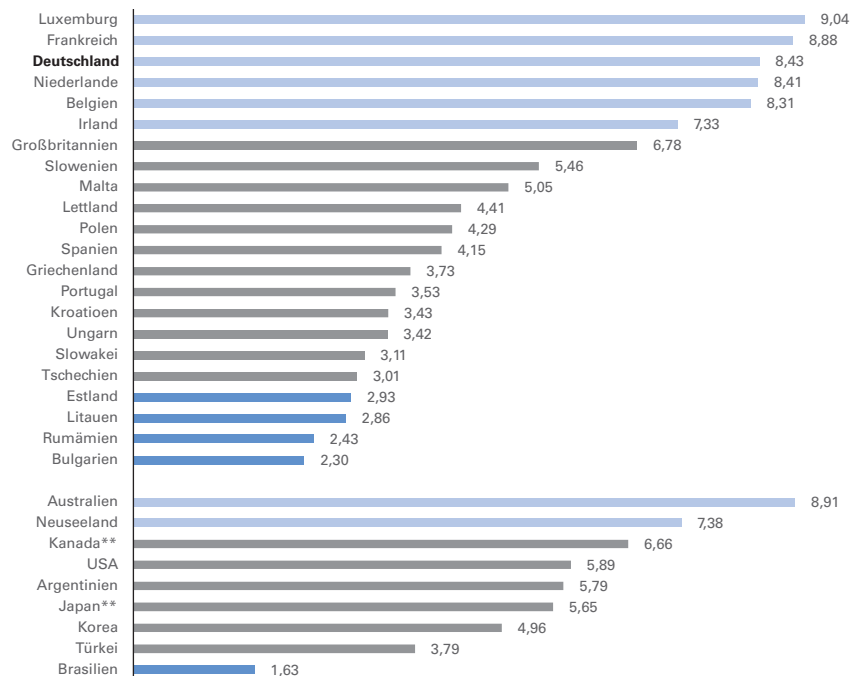
Die Bedeutung des Mindestlohns wird nicht allein durch seinen absoluten Wert bestimmt, sondern auch durch seine Stellung im jeweiligen nationalen Lohngefüge. Letztere kann durch den sogenannten Kaitz-Index (benannt nach dem amerikanischen Ökonomen Hyman Kaitz) bestimmt werden, der den relativen Wert des gesetzlichen Mindestlohns zum Ausdruck bringt und statistisch als Prozentsatz des Mindestlohns vom jeweiligen nationalen Durchschnitts- oder Medianlohn gemessen wird. Während der Durchschnittslohn durch das arithmetische Mittel aller Löhne bestimmt wird, ist der Medianlohn der mittlere Lohn, bei dem die Hälfte aller Beschäftigten mehr und die andere Hälfte weniger verdient.

Im Folgenden wird bei der Analyse des Kaitz-Indexes auf die OECD-Einkommensdatenbank zurückgegriffen, die Berechnungen zum Anteil des nationalen Mindestlohns am jeweiligen nationalen Medianlohn für Vollzeitbeschäftigte enthält (Abbildung 3).<sup>7</sup> Die aktuellsten Daten liegen hierbei für das Jahr 2013 vor und zeigen, dass der Kaitz-Index zwischen den einzelnen Staaten eine große Schwankungsbreite aufweist. Von den insgesamt 26 Ländern, für die entsprechende Daten vorliegen, lassen sich zwei Hauptgruppen identifizieren: In zehn Staaten lag der Kaitz-Index zwischen 40 und 49 % des Medianlohns, in weiteren acht Staaten zwischen 50 und 59 % (davon die Hälfte genau bei 50 %). Am unteren Ende befanden sich mit Japan, den USA, Estland und der Tschechischen Republik vier Staaten, deren relativer Mindestlohnwert sich zwischen 36 und 39 % des jeweiligen Medianlohns bewegte. Am oberen Ende gab es mit Neuseeland, Slowenien, Frankreich und der Türkei ebenfalls vier Staaten, deren Kaitz-Index bei 60 – 61 % bzw. im Fall der Türkei sogar bei 69 % lag. Hätte Deutschland bereits im Jahr 2013 einen Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde einge-

ABB. 2

#### Nationale Mindestlöhne pro Stunde, 2015\*

Angaben in Kaufkraftstandards (KKS)    ■ unter 3 KKS    ■ 3 bis 7 KKS    ■ mehr als 7 KKS



\* Stand Januar 2015; Umrechnung in KKS aufgrund der von der Weltbank für 2013 ausgewiesenen Kaufkraftparitäten für den privaten Konsum.

\*\* Gewichteter Durchschnitt regionaler Mindestlöhne.

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 2013.

führt, so hätte dieser bei 50 % des Medianlohns für Vollzeitbeschäftigte gelegen.<sup>8</sup>

Die Analyse des Kaitz-Index macht insgesamt deutlich, dass das relative Niveau des Mindestlohns in den meisten Fällen nicht besonders hoch ist. Mit Ausnahme der ▶

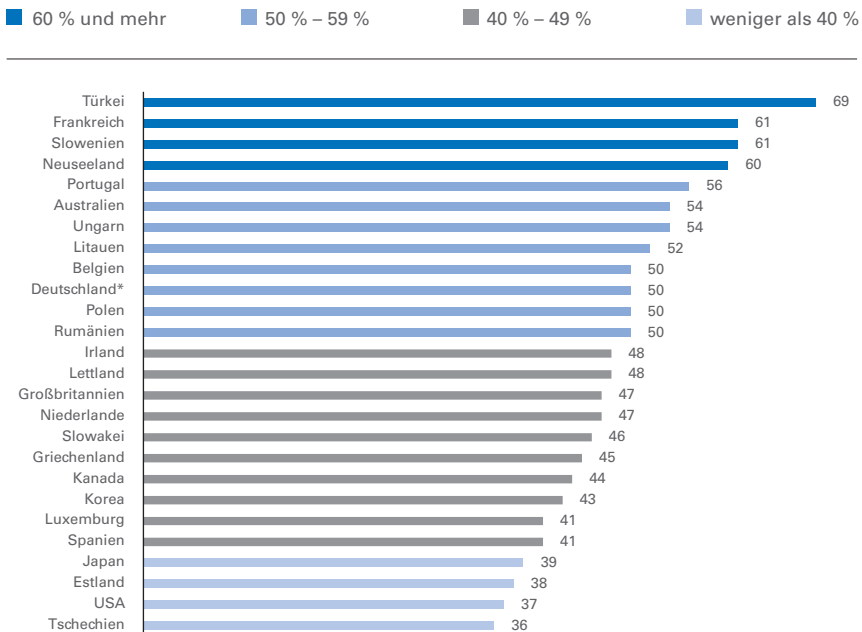
7 Die entsprechenden Daten finden sich unter: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>. Die Betrachtung des Medianlohns hat gegenüber dem Durchschnittslohn den Vorteil, dass er statistisch besser zu erfassen ist und zugleich das mittlere Lohngefüge einer Gesellschaft besser beschreibt. Die in der Regel jeweils deutlich oberhalb des Medianlohns liegenden Durchschnittslöhne werden hingegen vor allem durch extrem hohe Löhne im oberen Lohnsegment nach oben gedrückt. Die OECD-Datenbank basiert auf nicht-harmonisierten nationalen Datenquellen, sodass der hier ermittelte Kaitz-Index eher als Näherungswert gelesen werden muss.

8 Die Beschäftigungsstatistik der Bundesagentur für Arbeit weist für das Jahr 2013 für Vollzeitbeschäftigte einen Medianlohn von 2.960 € pro Monat aus (BA 2014). Bei einer 40-Stunden-Woche entspricht dies einem Median-Stundenlohn von 17,11 €. Ein Mindestlohn von 8,50 € pro Stunde läge demnach bei 49,7 % des Medianlohns.

ABB. 3

### Mindestlohn in Prozent des Medianlohns für Vollzeitbeschäftigte (2013)

Angaben in Prozent



\*Ausgehend von einem fiktiven Mindestlohn von 8,50 Euro pro Stunde.

Quelle: OECD; für Deutschland: Berechnungen des WSI auf der Grundlage von Daten der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit.

WSI Mitteilungen

Türkei liegt der Mindestlohn überall unterhalb der offiziellen Niedriglohnschwelle, die nach internationalen Konventionen bei zwei Dritteln des Medianlohns angesetzt wird (Grimshaw 2011). In der Mehrzahl der hier erfassten Länder liegt der Mindestlohn sogar unterhalb der 50 %-Schwelle des nationalen Medianlohns und muss somit als Armutslohn klassifiziert werden (Marx et al. 2012). In vielen Ländern reicht das Mindestlohniveau demnach nicht aus, um die wachsende Anzahl von „arbeitenden Armen“ (working poor) zu begrenzen (Spannagel 2013).

## 4. Aktuelle Entwicklung der Mindestlöhne im Jahr 2014

In der Mehrzahl der Staaten ist in der Regel eine jährliche Anpassung des Mindestlohns vorgesehen. Seit Beginn des Jahres 2014 wurden insgesamt in 25 der hier untersuchten 29 Staaten nominale Erhöhungen der Mindestlohnsätze vorgenommen (Abbildung 4). Hiervon haben allein 21 Staaten ihre Mindestlöhne zuletzt zum 1. Januar 2015 erhöht. Lediglich in vier Ländern gab es dagegen keine Mindestlohnzuwächse, sodass die bestehenden nominalen Mindestlohnbeträge eingefroren wurden. Im Vorjahr 2013 waren

es noch sieben Staaten gewesen, die ihre Mindestlöhne nicht erhöht hatten (Schulten 2014b).

Im Hinblick auf die Entwicklungsdynamik der Mindestlöhne lassen sich für 2014 insgesamt fünf Gruppen unterscheiden. Die größte Gruppe umfasst zehn Staaten, in denen sich die Mindestlohnzuwächse zwischen 2,1 und 4,2 % bewegten. Hierzu gehörten die osteuropäischen Länder Bulgarien, Litauen, Polen und Ungarn sowie außerhalb Europas Australien, Kanada, Neuseeland und Japan. Hinzu kommen Großbritannien sowie Portugal, wo erstmals seit drei Jahren der Mindestlohn wieder angehoben wurde.

Zu deutlich höheren Mindestlohnzuwächsen zwischen 7,1 und 9,9 % kam es in einer zweiten Gruppe, zu der Brasilien, Korea sowie die osteuropäischen Länder Estland, Slowakei und Tschechien gehörten. Die hohen Steigerungsraten dieser Länder müssen jedoch vor dem Hintergrund ihrer nach wie vor sehr geringen Mindestlohniveaus gesehen werden, die damit durch starke Basiseffekte geprägt sind. Dies gilt erst recht für die dritte Ländergruppe, in der der Mindestlohn zweistellige Zuwachsraten verzeichnete. Hierzu gehören mit mehr als 12 % Lettland und die Türkei sowie als Spitzenreiter mit fast 15 % Rumänien.

Demgegenüber steht eine vierte Ländergruppe mit sieben Ländern, in der es mit Werten zwischen 0,2 und 1,1 % nur zu sehr geringen Mindestlohnsteigerungen kam. Zu dieser Gruppe gehören vor allem westeuropäische Länder mit relativ hohem Mindestlohniveau (Frankreich, Luxemburg, Niederlande) sowie Kroatien, Malta, Slowenien und Spanien. Schließlich gab es eine fünfte Gruppe von Ländern, in denen die Mindestlöhne 2014 gar nicht erhöht wurden. Hierzu gehört Belgien, wo die Regierung nicht nur einen mehrjährigen Lohnstopp verkündet hat, sondern vorübergehend auch die automatische Anpassung der Löhne an die Preisentwicklung außer Kraft gesetzt hat (Janssen 2014). Zum wiederholten Male eingefroren wurden die Mindestlöhne auch in Griechenland und Irland sowie in den USA, wo der nationale Mindestlohn zuletzt im Jahr 2009 erhöht worden war.

Die unterschiedliche Entwicklung der nominalen Mindestlohnsätze reflektiert zum Teil die unterschiedlichen Preisdynamiken in den jeweiligen Ländern. Die realen Mindestlohnzuwächse ergeben sich demnach nach Abzug der durch die Entwicklung der Verbraucherpreise gemessenen Inflationsraten. Insgesamt zeichnete sich das Jahr 2014 in den meisten hier analysierten Ländern durch einen vergleichsweise geringen Preisauftrieb aus. Dies gilt insbesondere für die EU, wo in insgesamt acht Staaten sogar eine Deflation mit sinkenden Preisen vorherrschte.

Vor diesem Hintergrund kam es 2014 in 22 von 29 Ländern auch zu einem realen Zuwachs des Mindestlohns (Abbildung 5). Die Spannweite reichte dabei von einem minimalen Plus von 0,1 % in den Niederlanden bis hin zu einer Steigerung von 13,6 % in Rumänien. In elf Ländern bewegte sich der Reallohnzuwachs zwischen 1 und 4,5 %. Darunter befindet sich mit 1,5 % auch Griechenland, wo der Mindestlohn aufgrund der stark deflationären Ent-

wicklung trotz unverändertem Nominalwert real an Wert gewonnen hat.

Darüber hinaus konnten vor allem Staaten aus Osteuropa deutlich höhere Reallohnsteigerungen realisieren und damit gegenüber dem Rest Europas lohnpolitisch aufholen. So bewegte sich der reale Zuwachs der Mindestlöhne in Estland, Lettland, Rumänien, der Slowakei und Tschechien zwischen 8 und 13,6 %. Außerhalb Europas gab es mit knapp 6 % auch noch in Korea relative hohe Reallohnzuwächse.

Auf der anderen Seite beschränkte sich die Entwicklung der realen Mindestlöhne in fünf Staaten auf bescheidene Zuwächse von unter 1 %. Hierzu gehörten Frankreich und die Niederlande, Spanien und Kroatien sowie außerhalb Europas Australien. Während in Slowenien das reale Mindestlohnniveau konstant blieb, war der reale Wert des Mindestlohns in insgesamt sechs Ländern rückläufig. Am ausgeprägtesten war dies in den USA, wo der nominal unveränderte Mindestlohn mit minus 1,6 % real weiter an Wert verloren hat. Reallohnverluste mussten außerdem die Mindestlohnbezieher in Belgien, Irland, Malta und Luxemburg sowie außerhalb Europas in Japan verzeichnen.

## 5. Langfristige Entwicklungstrends bei den Mindestlöhnen

Die längerfristigen Trends bei der Entwicklung der Mindestlöhne zeigen ebenfalls ein relativ uneinheitliches Bild (Tabelle 1). Seit Beginn der 2000er Jahre sind die Mindestlohnzuwächse insbesondere in den Ländern West- und Südeuropas äußerst moderat geblieben. Über den gesamten Zeitraum 2001–2014 stieg der Mindestlohn preisbereinigt im Jahresdurchschnitt kaum mehr als 1 %. Eine Ausnahme bildet Großbritannien mit 1,8 %, was jedoch im Wesentlichen auf die hohen Steigerungsraten in den Jahren nach der Einführung des Mindestlohns im Jahr 1999 zurückzuführen ist. In Belgien und den Niederlanden lässt sich über die letzten 14 Jahre hinweg sogar eine Stagnation des realen Mindestlohnlevels feststellen. Schließlich verzeichnet Griechenland sogar einen Reallohnrückgang, was jedoch hauptsächlich auf die durch die Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds erzwungene starke Kürzung des Mindestlohns im Jahr 2012 zurückzuführen ist (Schulten/Müller 2013).<sup>9</sup>

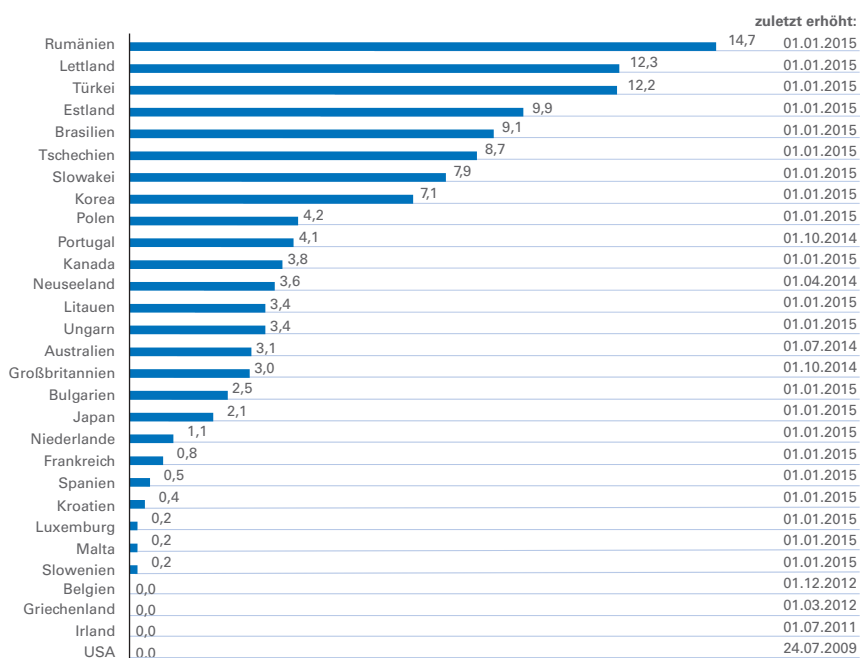
Auch in vielen außereuropäischen Staaten wie Australien, Neuseeland, Japan, Kanada oder den USA kam es lediglich beim Mindestlohn zu moderaten Reallohnzuwächsen von jahresdurchschnittlich zwischen 1 und 2 %. Das Schlusslicht bilden hierbei die USA, deren realer Mindestlohnbetrag seit 2001 im Durchschnitt pro Jahr nur um 0,3 % zunahm.

Eine deutlich stärkere Mindestlohndynamik lässt sich dagegen in einigen osteuropäischen Ländern sowie in Brasilien und Korea beobachten. In diesen Ländern nahm der

ABB. 4

### Nominale Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne, 2014\*

Angaben in Prozent



\*Entwicklung vom 01.01.2014 bis zum 01.01.2015.

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 2015.

WSI Mitteilungen

preisbereinigte Mindestlohn jahresdurchschnittlich zwischen 3 und 9 % zu. Diese deutlich höheren Mindestlohnzuwächse sind zum wesentlichen Teil Ausdruck von Basis-effekten, die auf einem in absoluten Zahlen immer noch sehr niedrigem Mindestlohniveau beruhen. Sie stehen zudem für Auf- und Nachholprozesse bei der allgemeinen Lohnentwicklung in diesen Ländern.

Bei der langfristigen Betrachtung wird insgesamt deutlich, dass die Entwicklung der Mindestlöhne in der Regel eng an den Konjunkturverlauf gebunden ist. Während in den Aufschwungjahren bis Mitte der 2000er Jahre eher stärkere Mindestlohnsteigerungen erfolgten, sind die Mindestlohnanpassungen seit der Krise 2008ff. in vielen Ländern hinter der Inflationsentwicklung zurückgeblieben und haben damit zu einem erheblichen Reallohnverlust bei den Mindestlohnempfängern geführt. In vielen Ländern wie z. B. Irland, Portugal, Spanien und Griechenland wurde diese Entwicklung zudem durch politische Interventionen der EU verstärkt, die darauf drängten, die Mindest- ▶

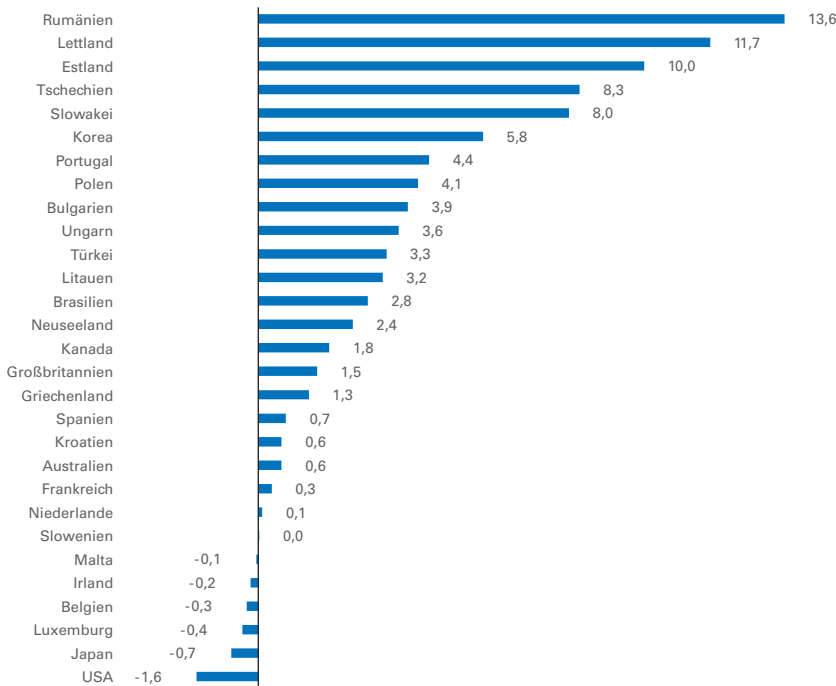
9 Die Ende Januar 2015 neu gewählte Syriza-Regierung hat angekündigt, den griechischen Mindestlohn wieder auf das alte Niveau von 751 € im Monat (4,34 € pro Stunde) anzuheben.



ABB. 5

Reale Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne, 2014\*

Angaben in Prozent



\*Entwicklung vom 01.01.2014 zum 01.01.2015; nominale Erhöhung deflationiert um den nationalen Anstieg der Verbraucherpreise 2014.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2015.

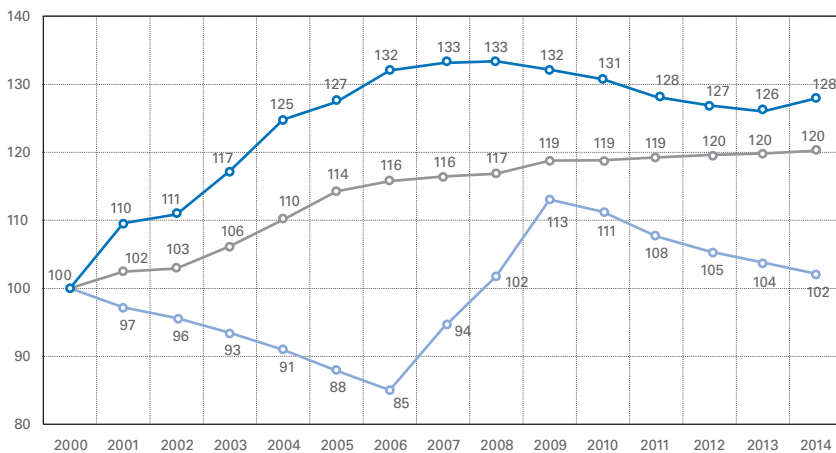
WSI Mitteilungen

ABB. 6

Entwicklung des realen Mindestlohns in Frankreich, Großbritannien und den USA, 2000–2014\*

2000 = 100

— Großbritannien — Frankreich — USA



\*Entwicklung des nominalen Mindestlohns deflationiert um die Entwicklung der Verbraucherpreise.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2015.

WSI Mitteilungen

löhne einzufrieren oder sogar zu kürzen (Schulten/Müller 2013).

Schließlich wird die Entwicklung der Mindestlöhne auch durch die unterschiedlichen Regeln und Verfahren der Mindestlohnanpassung beeinflusst (Schulten 2014a). Idealtypisch zeigt sich dies am Beispiel Frankreichs, Großbritanniens und den USA (Abbildung 6). In Frankreich hat die Krise 2008ff. zu einer deutlichen Abflachung der Mindestlohndynamik geführt. Hierzu beigetragen hat nicht zuletzt auch die internationale Kritik z. B. durch die Europäische Kommission (2014), bei der weithin das französische Mindestlohnniveau als „zu hoch“ angesehen wird. Durch die gesetzlich vorgeschriebene Mindestanpassung des Mindestlohns an die Preisentwicklung konnte jedoch sichergestellt werden, dass zumindest der reale Wert des Mindestlohns erhalten blieb.

Einen völlig anderen Verlauf nahm dagegen die Entwicklung in Großbritannien, wo der Mindestlohn jährlich auf Empfehlung der sogenannten Low Pay Commission (aus Vertretern der Arbeitgeber, Gewerkschaften und Wissenschaft) von der Regierung angepasst wird. Nachdem die Entwicklung des britischen Mindestlohns auf der Grundlage eines sehr niedrigen Ausgangsniveaus in der ersten Hälfte der 2000er Jahre zunächst sehr hohe Zuwachsraten aufwies, ist sie zwischen 2009 und 2013 für fünf Jahre in Folge hinter der Inflationsrate zurückgeblieben. Erst im Jahr 2014 konnte der britische Mindestlohn wieder einen leichten Reallohnzuwachs verzeichnen.

Eine wiederum andere Verlaufsform hat die Entwicklung des Mindestlohns in den USA, wo keine vorgegebenen Regeln für die Anpassung des Mindestlohns bestehen. Zwischen 2000 und 2006 wurde hier der nationale Mindestlohn eingefroren, sodass er real kontinuierlich an Wert verloren hat. Zwischen 2007 und 2009 kam es dann kurzfristig zu einer relativ starken Anhebung, während seit 2009 das Mindestlohnniveau wieder eingefroren wurde.

6. Ausblick: Den Trend zu höheren Mindestlöhnen fortsetzen

Nachdem die Entwicklung der Mindestlöhne durch die Krise 2008ff. stark unter Druck geraten war, lassen sich im Jahr 2014 erstmals wieder Anzeichen für eine höhere Lohn-dynamik erkennen. Im Unterschied zu den Vorjahren stiegen die Mindestlöhne in vielen Ländern wieder etwas stärker an und führten auf Seiten der Mindestlohnbezieher zu Reallohnzuwächsen. Letzteres wurde zudem durch eine sehr geringe Preisentwicklung begünstigt, in deren Folge die Mindestlohnzuwächse nur noch in wenigen Ländern hinter der Inflationsrate zurückblieben.

Insgesamt bleiben die Mindestlöhne in den meisten Fällen jedoch nach wie vor auf einem äußerst bescheidenen Niveau. Vor diesem Hintergrund wird derzeit in vielen eu-

TABELLE 1

## Entwicklung der realen Mindestlöhne, 2001–2014\*

Angaben in Prozent der Veränderungen zum Vorjahr

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2001-2014**
<b>West- und Südeuropa</b>															
Belgien	1,5	0,4	-1,6	-0,1	-0,8	0,2	2,2	1,5	0,1	-0,2	-1,6	1,2	-1,1	-0,3	0,1
Frankreich	2,4	0,5	3,2	3,7	3,8	1,3	0,6	0,4	1,6	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	1,3
Griechenland	1,9	2,5	0,3	3,0	2,7	-0,2	5,9	-1,2	4,4	-4,7	-1,9	-24,3	0,9	1,3	-0,7
Großbritannien	9,6	1,2	5,8	6,4	2,1	3,6	0,8	0,2	-1,0	-1,1	-2,0	-1,0	-0,7	1,5	1,8
Irland	1,9	1,7	-3,5	8,0	6,9	4,6	-0,7	-4,1	4,5	0,9	-2,6	-1,7	-0,5	-0,2	1,1
Luxemburg	-0,2	4,0	0,5	2,3	-0,0	1,8	-2,3	1,1	2,2	2,1	-0,9	1,4	0,8	-0,4	0,9
Malta	0,1	1,2	0,1	0,5	1,0	0,2	1,3	-1,4	1,9	-0,9	0,4	0,1	0,8	-0,1	0,4
Niederlande	0,4	0,2	-0,9	-1,2	-1,1	1,0	1,0	1,0	0,8	-0,1	-0,7	-1,0	-1,4	0,1	-0,1
Portugal	-0,1	-1,1	-0,7	0,1	0,7	1,3	3,3	3,1	6,4	0,7	-3,7	-2,8	-0,3	4,4	0,8
Spanien	-1,7	-1,0	-1,0	8,4	2,1	2,0	2,4	-0,1	1,8	-0,5	-3,2	-1,9	-1,4	0,7	0,5
<b>Osteuropa</b>															
Bulgarien	18,1	4,4	7,0	19,1	1,7	5,3	13,1	-3,1	-2,8	-2,4	9,2	11,9	8,8	3,9	6,7
Estland	9,0	13,6	13,3	5,5	7,7	15,7	19,7	-10,4	0,1	-3,0	-0,9	1,6	9,3	10,0	6,5
Kroatien	2,0	1,7	3,1	4,6	0,9	2,7	3,4	6,4	0,1	-1,0	-2,2	-3,4	4,9	0,6	1,7
Lettland	18,1	15,5	10,1	-6,2	6,2	26,8	24,8	-2,8	-3,5	10,9	-4,4	-1,1	12,9	11,7	8,5
Litauen	-1,4	-0,3	6,6	10,5	10,1	21,0	10,8	-10,9	-4,4	-1,3	-4,1	21,7	-1,1	3,2	4,3
Polen	-5,3	3,4	2,3	-0,3	3,7	2,8	17,9	9,2	-0,6	2,6	4,0	3,1	4,0	4,1	3,6
Rumänien	5,5	56,1	-3,3	-1,2	-2,5	11,6	23,4	12,2	-5,6	5,6	-1,3	-3,3	17,4	13,6	9,1
Slowakei	4,4	17,2	0,8	-0,7	3,4	5,6	3,9	5,2	2,6	1,9	-0,6	-0,4	2,7	8,0	3,9
Slowenien	8,7	2,0	2,0	1,8	1,9	-0,5	-0,4	3,8	0,4	23,4	0,3	0,1	-1,1	0,0	3,0
Tschechien	8,3	7,0	7,2	4,5	3,3	5,1	-3,0	-6,3	-1,0	-1,5	-1,9	-3,3	3,8	8,3	2,2
Türkei	4,2	-7,1	16,6	6,9	0,5	-3,7	-0,6	-1,0	3,2	0,6	5,0	1,4	1,9	3,3	2,2
Ungarn	16,1	-5,3	1,2	0,8	6,2	0,8	-2,7	-2,5	-1,3	1,3	15,3	-0,3	1,8	3,6	2,5
<b>Außerhalb Europas</b>															
Australien	4,4	4,7	1,2	1,9	1,0	2,1	-0,3	-0,2	-1,8	1,9	0,1	1,1	0,2	0,4	1,2
Brasilien	12,0	2,5	5,1	1,7	8,4	12,7	5,2	3,5	17,9	0,6	8,9	3,4	0,6	2,8	6,1
Japan	1,6	0,9	0,2	0,2	0,7	0,5	2,0	1,0	2,8	3,1	1,3	1,6	1,7	-0,7	1,2
Kanada	-1,2	-0,9	-2,1	0,6	2,3	0,8	2,1	4,4	5,9	3,6	0,8	0,7	0,2	1,8	1,3
Korea	8,5	5,6	6,8	9,6	6,4	10,0	5,8	1,4	-0,0	2,2	2,0	3,9	5,9	5,8	5,3
Neuseeland	-0,6	1,2	4,5	3,6	2,5	4,5	7,4	2,7	2,1	-0,3	-2,0	2,7	0,8	2,4	2,2
USA	-2,8	-1,6	-2,3	-2,7	-3,4	-3,2	10,7	8,1	11,0	-1,6	-3,2	-2,1	-1,5	-1,6	0,3

\* nominale Entwicklung der Mindestlöhne vom 1. Januar eines Jahres zum 1. Januar des Folgejahres deflationiert um die Entwicklung der Verbraucherpreise.

\*\* durchschnittliche Entwicklung pro Jahr.

Quelle: WSI Mindestlohndatenbank 2015.

WSI Mitteilungen

ropäischen und außereuropäischen Ländern eine deutliche Erhöhung des Mindestlohns gefordert. Dies gilt insbesondere für die USA, wo sich die Obama-Regierung für eine substanzielle Erhöhung des nationalen Mindestlohns um fast 40 % von derzeit \$7,25 (5,56 €) auf \$10,10 (7,60 €) ausgesprochen hat.<sup>10</sup> Bislang scheiterten entsprechende Gesetzesvorschläge der Demokratischen Partei jedoch an der republikanischen Mehrheit im Kongress und Repräsentantenhaus. Die breite öffentliche Auseinandersetzung über die angemessene Höhe des Mindestlohns hat dazu beigetragen, dass mittlerweile die Mehrheit der US-Bundesstaaten eigene höhere Mindestlöhne festgelegt hat. Am spektakulärsten

war hierbei die Festlegung einiger besonders hoher Mindestlöhne auf kommunaler Ebene, die in den USA ebenfalls möglich ist. So hat die Stadt Seattle als erste US-amerikanische Kommune beschlossen, den Mindestlohn innerhalb von drei Jahren auf \$15 (11,29 €) anzuheben (McGreal 2014).

Eine ähnlich intensive Debatte um die Höhe des Mindestlohns wird derzeit in Großbritannien geführt, wo ►

10 Zur Position der amerikanischen Regierung vgl. das spezielle Internetportal des Weißen Hauses zum Thema Mindestlohn: <http://www.whitehouse.gov/raise-the-wage>.

das reale Mindestlohniveau in den letzten Jahren stark zurückgegangen ist. Die derzeit oppositionelle Labour Party hat bereits für den Fall eines Wahlsieges 2015 substanzielle Mindestloohnerhöhungen angekündigt. Bis zum Jahr 2020 soll demnach der Mindestlohn sukzessive von derzeit £6,50 (8,06 €) auf £8,00 (9,92 €) angehoben werden (Helm 2014). Vor dem Hintergrund des sehr niedrigen britischen Mindestlohniveaus sind derzeit überall im Land sogenannte „Living-Wage Initiativen“ äußerst erfolgreich, die auf lokaler Ebene für einen höheren, Existenz sichernden Mindestlohn eintreten, der über den öffentlichen Dienst, die öffentliche Auftragsvergabe und freiwillige Selbstverpflichtungen von Unternehmen durchgesetzt wird.<sup>11</sup> In London hat die Stadtregierung im November 2014 beschlossen, den London Living Wage auf £9,15 (11,35 €) anzuheben (Greater London Authority 2014). Damit liegt er mehr als 40 % oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns in Großbritannien. Außerhalb von London treten die lokalen Living-Wage-Initiativen für einen Existenz sichernden Mindestlohn von £7,85 (9,74 €) ein, der damit immer noch 19 % über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt.

Schließlich haben im Vorfeld der Europawahlen 2014 auch die Diskussionen über eine Europäische Mindestlohnpolitik wieder an Intensität gewonnen. Das Ziel dieser Debatten besteht im Wesentlichen darin, sich auf europäischer Ebene auf einen gemeinsamen Mindestlohnstandard zu verständigen. Vorgeschlagen wird hierbei z. B., dass der Mindestlohn in jedem EU-Staat nicht weniger als 55 oder 60 % des jeweiligen nationalen Medianlohns betragen soll (Brischoux et al. 2014; Schulten 2015; Schulten/Müller 2014). Nach einer Untersuchung von Eurofound könnten bis zu 16 % aller Beschäftigten in der EU von einer entsprechenden Erhöhung der Mindestlöhne auf 60 % der Medianlöhne profitieren (Aumayr et al. 2014).

Eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik erscheint sowohl aus normativen als auch aus ökonomischen Gründen sinnvoll. Zum einen könnte sie einen wichtigen Beitrag dafür leisten, dass die heute noch vielfach auf Armutsniveau befindlichen Mindestlöhne auf ein Niveau angehoben werden, das internationalen Standards für „faire“ und „angemessene“ Löhne – wie sei etwa durch die Europäische Sozialcharta des Europarates vorgegeben werden – entspricht. Zum anderen könnte sie ökonomisch helfen, die Lohnentwicklung in Europa insgesamt zu stabilisieren und damit einen wichtigen Beitrag gegen die drohende Deflationskrise zu leisten. ■

## LITERATUR

- Aumayr, A./Pintar, C./Cabrita, J./Fernández Macías, E./Vacas Soriano, C.** (2014): Pay in Europe in the 21st century: Eurofound, Dublin
- Brischoux, M./Gouardo, C./Jaubertie, A./Lissot, P./Lellouch, T./Sode, A.** (2014): Mapping out the options for a European minimum wage standard, Trésor-Economics (133), Juli
- Bundesagentur für Arbeit (BA)** (2014): Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte – Entgeltstatistik – Stichtag 31. Dezember 2013, Nürnberg
- Europäische Kommission** (2014): Macroeconomic imbalances. France 2014, European Economy Occasional Papers (178), Brüssel
- Greater London Authority** (2014): A fairer London: The 2014 Living Wage in London, November, <http://www.london.gov.uk/sites/default/files/living-wage-2014.pdf>
- Grimshaw, D.** (2011): What do we know about low-wage work and low-wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective, International Labour Office, Conditions of Work and Employment Series (28), Genf
- Helm, T.** (2014): Ed Miliband pledges big pay rise for Britain's poorest workers, in: The Guardian vom 20. September
- International Labour Organization (ILO)** (2013): Global Wage Report 2012/13. Wages and equitable growth, Geneva
- Janssen, R.** (2014): Wage cuts and austerity have come to Belgium, Social Europe (15), December, <http://www.socialeurope.eu/2014/12/wage-cuts-austerity-come-belgium/>
- Marx, I./Marchal, S./Nolan, B.** (2012): Mind the gap: Net incomes of minimum wage workers in the EU and the US, IZA Discussion Paper (6510), Bonn
- McGreal, C.** (2014): Seattle minimum wage: \$15 figure represents 'historic victory' for worker, in: The Guardian vom 3. Juni
- Schulten, T.** (2014a): Mindestlohnregime in Europa ... und was Deutschland aus ihnen lernen kann, Studie für die Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10529.pdf>
- Schulten, T.** (2014b): WSI-Mindestlohnbericht 2014 – stagnierende Mindestlöhne, in: WSI-Mitteilungen 67 (2), S. 132–139, [http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen\\_45981\\_46029.htm](http://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_45981_46029.htm)
- Schulten, T.** (2015): Konturen einer europäischen Mindestlohnpolitik, in: Alemann, U. v./Heidbreder, E. G./Hummel, H./Dreyer, D./Gödde, A. (Hrsg.): Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen, Wiesbaden, S. 159–182
- Schulten, 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
- Schulten, T./Müller, T.** (2014): Back on the agenda: A European minimum wage standard, ETUI Policy Brief (8), Brüssel, <http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Back-on-the-agenda-a-European-minimum-wage-standard>
- Spannagel, D.** (2013): In-work poverty in Europe – extent, structure and causal mechanisms, combating poverty in Europe (COPE), Research Report, Oldenburg

## 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

<sup>11</sup> Informationen zu den Living-Wage-Kampagnen in Großbritannien finden sich unter: <http://www.livingwage.org.uk/>