

WSI-MINDESTLOHNBERICHT 2022

Aufbruch zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Deutschland und Europa

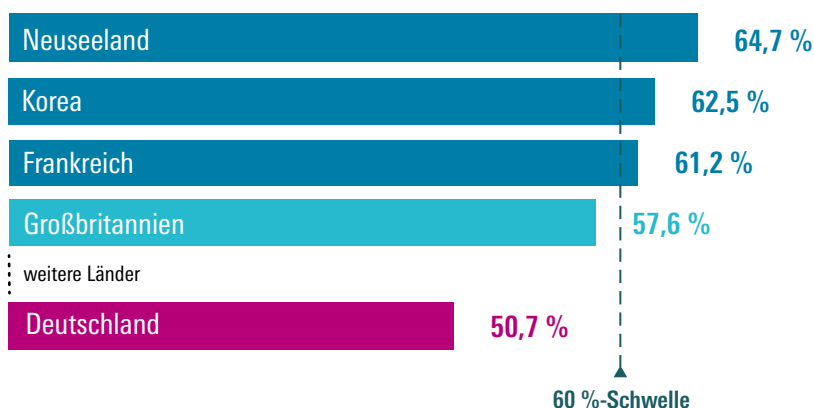
Malte Lübker, Thorsten Schulten

Nicht nur in Deutschland steht der Mindestlohn derzeit weit oben auf der politischen Agenda – zahlreiche europäische Länder sind auf dem Weg zu strukturell höheren Mindestlöhnen. Als Richtwert für ein angemessenes Mindestlohniveau gilt dabei die Schwelle von 60% des Medianlohns, die auch im Kontext der Europäischen Mindestlohninitiative diskutiert wird. Der diesjährige WSI-Min-

destlohnbericht zeigt, dass Mindestlöhne in dieser Höhe umsetzbar sind, wenn hierfür eine klare politische Richtungsentscheidung getroffen wird. Deutschland würde sich mit der geplanten Anhebung des Mindestlohns auf 12€ diesem Richtwert annähern und damit innerhalb Europas vom bisherigen Nachzügler bei Mindestlohnerhöhungen zum Vorreiter in der Mindestlohnpolitik werden.

Mindestlöhne im Vergleich zum nationalen Lohnniveau

Mindestlohn in Prozent des Medianlohns (Kaitz-Index), 2020



INHALT

1	Einleitung	3
2	Europäische Mindestlohnrichtlinie auf der Zielgeraden?	4
3	Mindestlöhne in Euro zum 1. Januar 2022	6
4	Mindestlöhne in Kaufkraftstandards zum 1. Januar 2022	8
5	Der Kaitz-Index als grober Richtwert für angemessene Mindestlöhne	10
6	Aktuelle Entwicklung: Preisentwicklung bremst Mindestlohn-Dynamik	14
7	Ausblick: Deutschland wird vom Nachzügler zum Vorreiter für angemessene Mindestlöhne	18

AUTOREN



Dr. Malte Lübker

Referatsleiter Tarif- und Einkommensanalysen
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
malte-luebker@boeckler.de



Prof. Dr. Thorsten Schulten

Leiter des Tarifarchivs des
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung
thorsten-schulten@boeckler.de

1 EINLEITUNG

Wie selten zuvor stehen Mindestlöhne derzeit im Blickpunkt der gesellschaftlichen und politischen Debatte. Dies gilt für Deutschland, wo die Erhöhung des Mindestlohns auf 12 € ein zentrales Projekt der neuen Bundesregierung ist, aber auch für andere Länder. Die Europäische Kommission hat hierfür mit ihrem Entwurf für eine Europäische Mindestlohnrichtlinie einen wesentlichen Impuls gesetzt. Wenn es im laufenden Jahr – wie derzeit absehbar – zu einer verbindlichen Regelung auf europäischer Ebene kommt (Abschnitt 2), würde sich daraus für viele EU-Mitgliedstaaten konkreter Handlungsbedarf ergeben. Die Richtlinie zielt nicht darauf ab, die Unterschiede im Niveau der nominalen Mindestlöhne (Abschnitt 3) oder in deren Kaufkraft (Abschnitt 4) zu nivellieren, sondern schafft einen verbindlichen Rahmen für die jeweilige nationale Mindestlohnpolitik. Ein dafür wichtiges Kriterium ist die Höhe des Mindestlohns im Verhältnis zum nationalen Lohngefüge.

Als Maßstab für angemessene Mindestlöhne gilt in der internationalen Mindestlohnforschung ein doppelter Schwellenwert von 60% des nationalen Medianlohns bzw. 50% des Durchschnittslohns, den derzeit allerdings nur wenige EU-Länder erreichen (Abschnitt 5). Der diesjährige WSI-Mindestlohnbericht nimmt deshalb auch Neuseeland, Korea und Großbritannien mit in den Blick, da diese Länder die genannte Zielmarke erfolgreich umgesetzt haben. Aber auch innerhalb der Europäischen Union zeichnet sich seit einigen Jahren eine dynamische Entwicklung der Mindestlöhne ab, die mit Daten der WSI-Mindestlohndatenbank¹ dokumentiert wird (Abschnitt 6). Schließlich wird deutlich, dass Deutschland mit der Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro vom Nachzügler zum Vorreiter für angemessene Mindestlöhne in Europa wird (Abschnitt 7).

¹ Die WSI-Mindestlohndatenbank ist online unter <https://www.wsi.de/de/wsi-mindestlohndatenbank-international-15339.htm> abrufbar und enthält neben einer interaktiven Karte umfangreiche Tabellen und Grafiken. Die Datenbank ist in deutscher und englischer Sprache verfügbar. Soweit im Folgenden Quellen nicht gesondert ausgewiesen werden, beruhen alle statistischen Angaben auf dieser Datenbank.

2 EUROPÄISCHE MINDESTLOHNRICHTLINIE AUF DER ZIELGERADEN?

Innerhalb der Europäischen Union wird bereits seit mehr als drei Jahrzehnten über die Möglichkeiten einer europäischen Mindestlohnregelung diskutiert (Schulten 2008). Angesichts des großen Lohngefälles in Europa ging es dabei nie um einen einheitlichen europäischen Mindestlohnbetrag, sondern darum, einen gemeinsamen europäischen Orientierungsrahmen für die nationale Mindestlohnpolitik festzulegen. Hierbei sollte das soziale Grundrecht auf angemessene Arbeitsbedingungen und faire Löhne durch einen konkreten Rechtsrahmen auf europäischer Ebene umgesetzt werden, das in zahlreichen europäischen Deklarationen formuliert worden ist – von der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ von 1989 über die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union von 2000“ bis hin zur „Europäischen Säule sozialer Rechte“ von 2017 (vgl. Zimmer 2019).

Erst mit der 2019 unter der Leitung von Ursula von der Leyen neu ins Amt gekommenen Europäischen Kommission wurde das Thema angemessene Mindestlöhne jedoch endgültig auf die politische Tagesordnung gesetzt. Nachdem die Europäische Kommission bereits im Januar 2020 ein erstes Papier zu einer „möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen“ (Europäische Kommission 2020a, S.1) vorgelegt und hierzu die europäischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände konsultiert hatte, wurde auf dieser Grundlage im Oktober 2020 ein konkreter Vorschlag für eine „Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union“ veröffentlicht (Europäische Kommission 2020b).

In der Begründung der Richtlinienentwürfe verweist die Europäische Kommission darauf, dass in den meisten EU-Staaten die bestehenden Mindestlöhne zu niedrig sind, um ein „menschenwürdiges Leben zu gewährleisten“ (ebd., S.2). Mit der Richtlinie soll deshalb gewährleistet werden, „dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Union durch angemessene Mindestlöhne geschützt werden, die ihnen am Ort ihrer Arbeit einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen.“ Hierzu soll „ein Rahmen zur Verbesserung der Angemessenheit der Mindestlöhne und des Zugangs der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zum Mindestlohnschutz geschaffen“ werden (ebd., S.3).

Unter einem angemessenen Lohn wird allgemein ein Lohnniveau verstanden, das nicht nur existenzsichernd ist, sondern auch ein gewisses Mindestmaß an gesellschaftlicher Teilhabe ermöglicht. Um genauer bestimmen zu können, ob ein Mindestlohn diesem Verständnis entspricht, werden sowohl in der wissenschaftlichen Debatte als auch der politischen Praxis zwei grundlegende Ansätze verfolgt (Schulten/Müller 2017, 2019; s.a. Schröder 2021). Mit dem ersten Ansatz wird in der

Regel versucht, ein bestimmtes sozio-kulturelles Existenzminimum durch einen konkreten Warenkorb zu definieren, um auf dieser Grundlage einen *Living Wage* zu berechnen, der zur Finanzierung dieses Warenkorbes notwendig ist (siehe Anker 2011). Was genau in diesen Warenkorb gehört, für welche Haushaltstypen er berechnet wird und welche Sozialleistungen mit einkalkuliert werden, wird sehr stark durch die jeweiligen kulturellen Eigenheiten und nationalen Sozialsysteme geprägt. Ein europäischer *Living Wage* auf der Basis eines europaweit harmonisierten Warenkorbmodells ist zwar theoretisch konstruierbar (Guzi 2021), dürfte sich in der Praxis aber vielfach im deutlichen Widerspruch zu nationalen *Living-Wage*-Diskursen bewegen.

Der zweite Ansatz zielt auf die relative Einkommensposition der Mindestlohnempfänger*innen im Verhältnis zu den sonstigen Beschäftigten, wie er im sogenannten Kaitz-Index zum Ausdruck kommt (siehe auch *Abschnitt 5*). Als angemessen wird hier ein Mindestlohn angesehen, der einen bestimmten Prozentsatz des Median- oder Durchschnittslohns nicht unterschreitet. Die Europäische Kommission setzt in ihrem Richtlinienentwurf für angemessene Mindestlöhne in der EU deutlich erkennbar auf diesen zweiten Ansatz: Sie fordert die Mitgliedstaaten auf, bei den nationalen gesetzlichen Mindestlöhnen eindeutige Kriterien für die Angemessenheit des Mindestlohnniveaus festzulegen und hierbei „Richtwerte im Verhältnis zum allgemeinen Niveau der Bruttolöhne zugrunde [zu legen] wie sie auf internationaler Ebene üblich sind“ (Europäische Kommission 2020b, Art.5, Abs.3). Im Erwägungsgrund Nr.21 des Richtlinienentwurfes verweist die Europäische Kommission auf „international übliche Indikatoren, wie etwa 60 Prozent des Bruttomedianlohns und 50 Prozent des Bruttodurchschnittslohns“, die „als Richtschnur für die Bewertung der Angemessenheit des Mindestlohns im Verhältnis zum Bruttolohn dienen“ (ebd., S.22) können.

Der Vorschlag für eine Mindestlohnrichtlinie zielt insgesamt auf eine deutliche Stärkung und Aufwertung von Mindestlöhnen und markiert damit einen grundlegenden Paradigmenwechsel gegenüber einer früheren Mindestlohnpolitik während der Finanz- und Eurokrise 2008ff., mit der die Europäische Kommission mehrere Mitgliedstaaten gedrängt hatte, das erreichte Mindestlohnniveau „einzufrieren“ oder sogar abzusenken (Schulten 2021; Schulten/Müller 2021). Vor diesem Hintergrund wurde der jetzige Richtlinienentwurf von Beginn an äußerst kontrovers diskutiert, wobei drei grundlegende, sich teilweise überlappende Konfliktlinien zu beobachten sind (ebd., S.13f.). Die erste Konfliktlinie markiert einen klassischen Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit: Während die große Mehrheit der europäischen Gewerkschaften die Mindestlohninitiative unterstützt, wird

sie spiegelbildlich von der Mehrheit der Arbeitgeberverbände abgelehnt. Als zweite Konfliktlinie entpuppt sich aufseiten der Regierungen das Agieren der klassischen politischen Lager: Wirtschaftsliberale Regierungen wie in Österreich oder den Niederlanden sowie rechtspopulistische Regierungen wie in Polen oder Ungarn lehnen die Initiative eher ab, während linke Regierungen wie z. B. in Spanien und Portugal zu den größten Unterstützerinnen gehören. Schließlich gibt es eine dritte Konfliktlinie, die eng mit den nationalen Mindestlohnregimen verbunden ist. Hier zeigt sich, dass Länder, die über keinen gesetzlichen Mindestlohn verfügen und deren Mindestlohnsicherung ausschließlich durch Tarifverträge erfolgt, die Mindestlohnrichtlinie eher skeptisch betrachten. Dies gilt insbesondere für die nordischen Länder Dänemark und Schweden. Dort sind nicht nur die sozialdemokratisch geführten Regierungen, sondern auch die Gewerkschaften strikt gegen eine Europäische Mindestlohnrichtlinie, weil sie darin eine Bedrohung ihres auf einer hohen autonomen Tarifbindung basierenden Mindestlohnregimes sehen. Obwohl auch Finnland keinen gesetzlichen Mindestlohn hat, unterstützen dort sowohl die Regierung als auch die Gewerkschaften die Europäische Mindestlohnrichtlinie.

Alle drei Konfliktlinien spiegeln sich auch in den Auseinandersetzungen um den Richtlinienvorschlag innerhalb der Institutionen der Europäischen Union wider. Das Europäische Parlament hat im November 2021 mit großer Mehrheit einen eigenen Richtlinienvorschlag verabschiedet, der in Teilen noch einmal deutlich über den Vorschlag der Europäischen Kommission hinausgeht (Europäisches Parlament 2021; s. a. Müller/Schulten 2021). So wertet der Entwurf des Europäischen Parlaments bei den Kriterien für einen angemessenen Mindestlohn die Rolle des Kaitz-Index von 60% des Bruttomedianlohns und 50% des Bruttodurchschnittslohns als „Angemessenheitsschwelle“ deutlich auf. Anders als der Kommissionsentwurf, der diese Richtwerte nur in den Erwägungsgründen anführt, werden sie im Parlamentsentwurf auch in den eigentlichen Gesetzestext der Richtlinie aufgenommen. Darüber hinaus sieht die Fassung des Europäischen Parlaments vor, dass nationale Regierungen zusätzlich die Angemessenheit des Mindestlohns anhand der im nationalen Kontext gebräuchlichen Warenkörbe zur Bestimmung eines Existenzminimums überprüfen sollen. Mit einer solchen zusätzlichen *Living-Wage*-Perspektive entlang etablierter nationaler Standards reagiert das Europäische Parlament nicht zuletzt auf kritische Stimmen, die darauf hinweisen, dass z. B. ein Mindestlohn oberhalb von 60% des Medianlohns keineswegs automatisch als existenzsichernder Lohn bewertet werden kann. Dies gilt vor allem für Länder, in denen große Teile der Bevölkerung nur sehr niedrige Löhne erhalten und dementsprechend auch der Medianlohn nur ein sehr geringes Niveau hat.

Im Gegensatz zur breiten Unterstützung der Europäischen Mindestlohninitiative im Europäischen Parlament stieß die Richtlinie im Europäischen Rat auf den Widerstand einer Reihe nationaler Regierungen. Dementsprechend zielt die Position des Rates darauf ab, den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie möglichst groß zu halten (Rat der Europäischen Union 2021). So verlieren im Vorschlag des Rates die Indikatoren von 60% des Bruttomedianlohns und 50% des Bruttodurchschnittslohns ihre herausragende Stellung bei der Bestimmung der Angemessenheit des Mindestlohns und werden nur noch als mögliche Kriterien neben vielen anderen genannt.

Seit Januar 2022 laufen nun die sogenannten Trilog-Verhandlungen zwischen Europäischem Rat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament, um einen Kompromiss zu finden, dem am Ende sowohl der Rat als auch das Parlament zustimmen können. Dass es zur Verabschiedung einer Europäischen Mindestlohnrichtlinie kommen wird, gilt mittlerweile als sehr wahrscheinlich. Vor allem die französische Regierung, die derzeit die EU-Ratspräsidentschaft innehat und die schon immer zu den stärksten Befürwortern der Mindestlohnrichtlinie gehörte, hat angesichts der im Frühjahr in Frankreich stattfindenden Präsidentschaftswahlen ein großes Interesse an einem zügigen Abschluss der Trilog-Verhandlungen. Hinzu kommt, dass sich auch die neue deutsche Regierung in ihrem Koalitionsvertrag eindeutig zu der Europäischen Mindestlohninitiative bekannt hat (SPD et al. 2021, S. 69f.). Vor diesem Hintergrund geht es in den aktuellen Verhandlungen auf europäischer Ebene im Wesentlichen darum, wie konkret und verbindlich die Kriterien für angemessene Mindestlöhne sein werden. Unabhängig vom endgültigen Text der Mindestlohnrichtlinie hat sich dabei der Kaitz-Index in der europäischen Öffentlichkeit als Indikator für die Angemessenheit von Mindestlöhnen etabliert und setzt damit eine Benchmark für die nationale Mindestlohnpolitik der Mitgliedstaaten (s. a. Schröder 2021).

3 MINDESTLÖHNE IN EURO ZUM 1. JANUAR 2022

Die absolute Höhe der Mindestlöhne ist seit jeher innerhalb der Europäischen Union sehr heterogen: Mit Stand vom 1. Januar 2022 reicht die Spannweite von 2,00€ pro Stunde in Bulgarien bis zu 13,05€ in Luxemburg (*Abbildung 1*). Die höchsten Mindestlöhne gibt es in den westeuropäischen EU-Mitgliedstaaten. Neben Luxemburg gehören hierzu auch die Niederlande (10,58€), Frankreich (10,57€), Irland (10,50€) und Belgien (10,25€). Erst an sechster Stelle findet sich Deutschland (9,82€), das mit der bereits angekündigten Mindestlohnerhöhung auf 10,45€ zum 1. Juli 2022 zum Mittelfeld der westeuropäischen Länder aufschließen wird.² Wenn der Mindestlohn wie von der Bundesregierung geplant zum 1. Oktober 2022 auf 12,00€ erhöht wird (BMAS 2022; s. a. Bispinck 2022), hätte Deutschland nach Luxemburg den zweithöchsten Mindestlohn in der Europäischen Union.

Während sich die Spitzengruppe klar geografisch abgrenzen lässt, befinden sich im Mittelfeld sowohl ost- als auch südeuropäische Länder. So ist der Mindestlohn in Slowenien (6,21€) höher als in Spanien (6,06€) und übersteigt in Litauen (4,47€) das Niveau von Portugal (4,25€). Auch in Estland (3,86€) liegt der Mindestlohn inzwischen über dem von Griechenland (3,83€). Lediglich das Tabellenende ist ausschließlich mit osteuropäischen Ländern wie Ungarn (3,21€), Rumänien (3,10€) und Lettland (2,96€) besetzt.

In den sonstigen europäischen Ländern zeigt sich ein ähnliches Bild. So liegt der *National Living Wage* für Arbeitnehmer ab 23 Jahren in Großbritannien aktuell bei 8,91 £ (umgerechnet 10,37€) und damit auf dem Niveau der anderen westeuropäischen Länder. Zum 1. April 2022 steht in Großbritannien eine erneute Anhebung auf 9,50 £ an (umgerechnet 11,05€). Deutlich niedrigere Mindestlöhne haben die Balkan-Länder Serbien (2,31€), Nordmazedonien (2,08€) und Albanien (1,50€) sowie – ebenfalls in Osteuropa – die Ukraine (1,21€), Russland (0,92€) und Moldawien (0,83€). In Russland existieren neben dem nationalen Mindestlohn allerdings noch regionale Mindestlöhne, die insbesondere in den Großstädten Moskau (1,42€) und St. Petersburg (1,43€) deutlich höher sind. Bei der Angabe für die Türkei (2,44€) ist zu bedenken, dass in der WSI-Mindestlohndatenbank die nationalen Währungen mit dem Durchschnittskurs des Vorjahres in Euro-Beträge umgerechnet werden. Dies hat gegenüber einer stichtagsbasierten Umrechnung den Vorteil, dass Verzerrungen aufgrund von kurzfristigen Wechselkursfluktuationen abgemildert werden. In Ländern mit hoher Inflation überschätzt dieser Ansatz jedoch den aktuellen Gegenwert des

² Turnusgemäß steigt auch der Mindestlohn in den Niederlanden erneut zur Jahresmitte.

Mindestlohns. Verwendet man den EZB-Referenzkurs vom Jahresanfang³, ergibt sich für die Türkei ein Mindestlohn von nur 1,70€ pro Stunde.

Außerhalb Europas stechen Australien (12,91€) und Neuseeland (11,96€) mit relativ hohen Mindestlöhnen hervor. In Kanada (9,67€) legen die Provinzen und Territorien die Mindestlöhne für die große Mehrheit der Beschäftigten fest, sodass in der WSI-Mindestlohndatenbank für Kanada ein beschäftigungsgewichteter Durchschnitt ausgewiesen wird. Seit Ende 2021 hat auch die Zentralregierung wieder von ihrem Recht Gebrauch gemacht, einen Mindestlohn zu bestimmen. Dieser beträgt aktuell 15,00 C\$ (10,12€), kommt aber nur für eine relativ kleine Anzahl von Beschäftigten in den auf Bundesebene regulierten Sektoren zur Anwendung (u. a. Banken, Postdienste und Verkehr) (ESDC Canada 2019).⁴ In den USA gibt es hingegen ein System von konkurrierenden Mindestlöhnen: Der Kongress legt einen landesweit für alle Beschäftigten gültigen Mindestlohn fest. Da dieser seit Mitte 2009 bei 7,25 US\$ stagniert (umgerechnet 6,13€), haben die Mindestlöhne auf den nachgeordneten Ebenen an Bedeutung gewonnen. So haben inzwischen 30 Bundesstaaten und der District of Columbia die Mindestlöhne angehoben, die nunmehr zwischen 8,42 US\$ (7,12€) in Minnesota und 15,20 US\$ (12,85€) in Washington DC liegen.

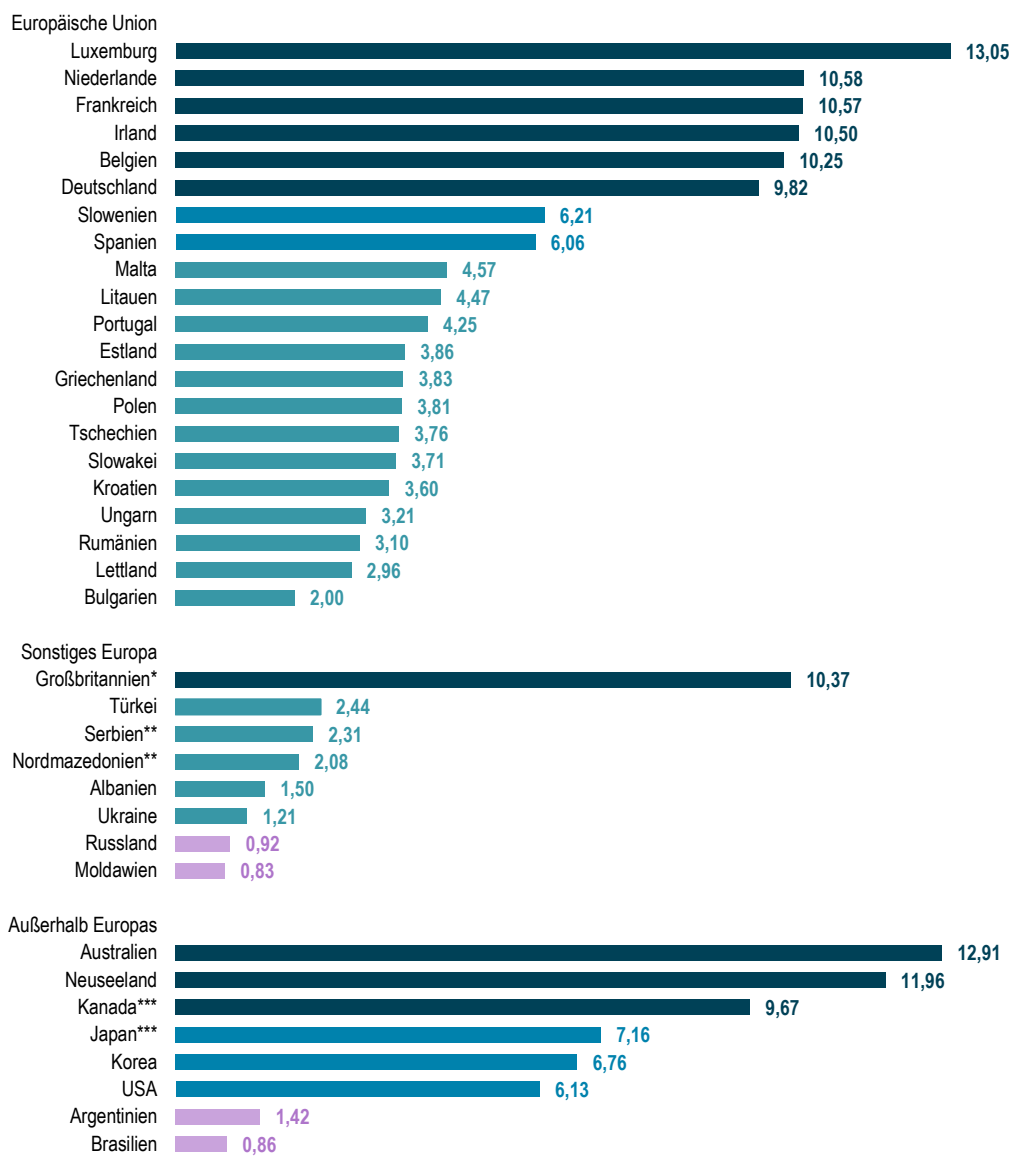
Auch in Japan (7,16€) wird der Mindestlohn durch die Provinzregierungen bestimmt, sodass die WSI-Mindestlohndatenbank hier den Durchschnittswert ausweist. In Korea (6,76€) beschließt hingegen die Mindestlohnkommission einen landesweit gültigen Mindestlohn. Deutlich niedriger sind die Mindestlöhne in den beiden lateinamerikanischen Schwellenländern Argentinien (1,42€) und Brasilien (0,86€). Auch in Brasilien können die Bundesstaaten höhere Mindestlöhne setzen, wovon insbesondere die Staaten im stärker industrialisierten Südosten des Landes Gebrauch gemacht haben.

³ Zum 3. Januar 2022 weist die EZB einen Referenzkurs von 15,0777 Lira pro Euro aus.

⁴ Es gilt das Günstigkeitsprinzip, sodass Beschäftigte in bundesstaatlich regulierten Sektoren in Provinzen und Territorien mit höheren Mindestlöhnen von dem höheren Mindestlohnsatz profitieren. Mit etwa 67.000 im Jahr 2017 ist die Anzahl der Beschäftigten mit Löhnen unterhalb von 15,00 C\$ in den bundesstaatlich regulierten Sektoren relativ gering (ESDC Canada 2019, S. 4)

Gesetzliche Mindestlöhne, Stand 1. Januar 2022

Angaben in Euro, pro Stunde



Anmerkungen:

* National Living Wage für Arbeitnehmer ab 23 Jahren.

** Geschätzt, da Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird.

*** Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne; teilweise unterjährige Anpassung.

4 MINDESTLÖHNE IN KAUFKRAFTSTANDARDS ZUM 1. JANUAR 2022

Die Umrechnung der Mindestlöhne anhand der Devisenkurse lässt außer Acht, dass sich das Preisniveau zwischen den einzelnen Ländern erheblich unterscheidet. Dies gilt auch für die Euro-Zone, wo Beschäftigte in Luxemburg etwa 1,50€ für Güter und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs bezahlen müssen, die in Litauen mit nur 0,67€ zu Buche schlagen würden (ausgehend von einem Durchschnittspreis für die EU-27 von 1,00€). Dies lässt sich aus den von Eurostat (2022) zuletzt für das Jahr 2020 ermittelten Kaufkraftparitäten für den tatsächlichen Individualverbrauch ableiten, die allerdings nur für ausgewählte Länder außerhalb der EU vorliegen. Die Weltbank veröffentlicht ebenfalls Berechnungen der Kaufkraftstandards, die zudem für fast alle Länder der Welt verfügbar sind. Die WSI-Mindestlohndatenbank verwendet deshalb die Berechnungen der Weltbank zur Umrechnung der Mindestlöhne in Kaufkraftstandards (KKS), wobei diese auf Euro-Basis ausgewiesen werden.⁵

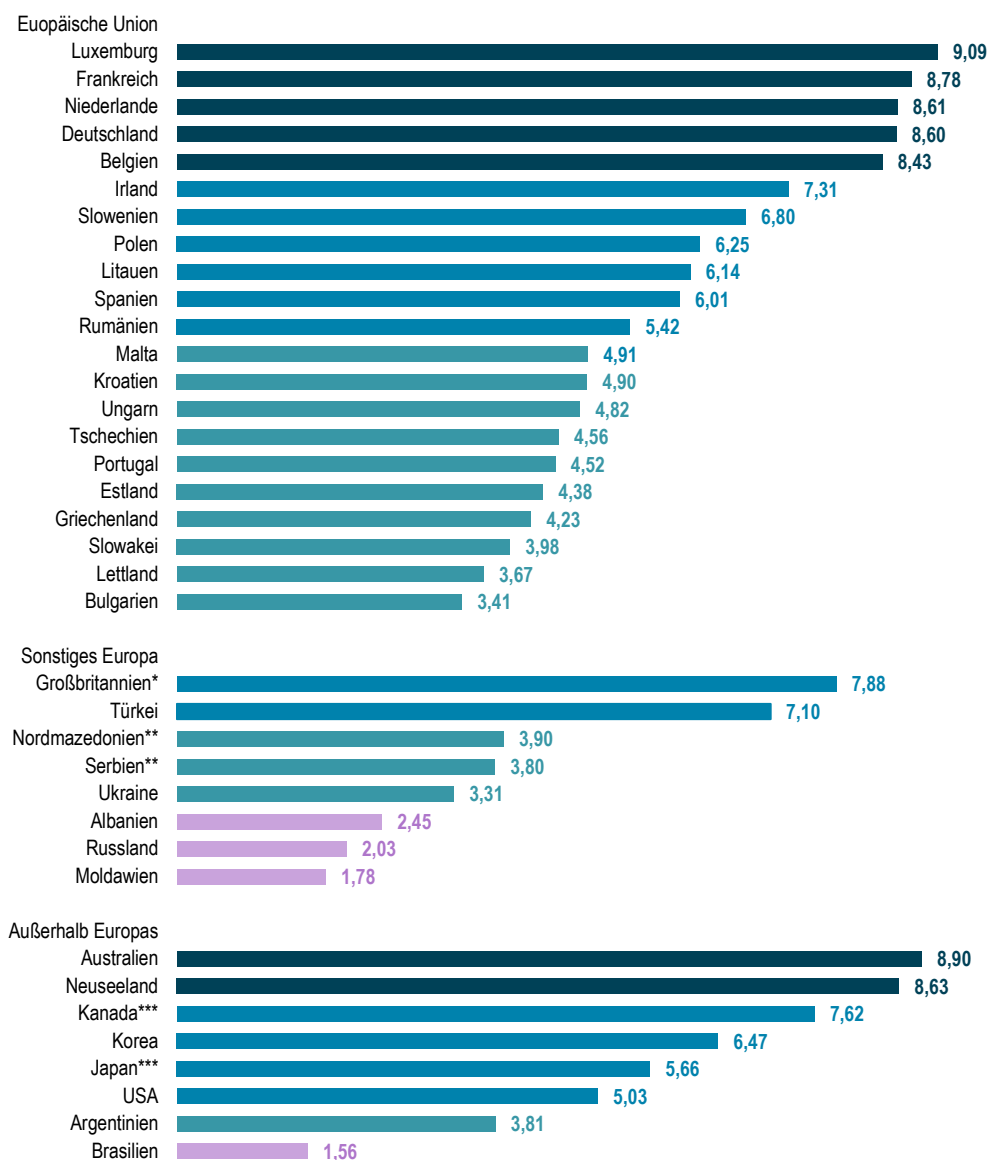
Durch die Berücksichtigung unterschiedlichen Lebenshaltungskosten relativiert sich die Spreizung des Mindestlohniveaus zwischen den einzelnen Ländern, bleibt aber in deutlicher Form bestehen (*Abbildung 2*). Innerhalb der Europäischen Union bleibt Luxemburg (9,09 KKS) der Spitzenreiter und Bulgarien (3,41 KKS) das Schlusslicht. Zwischen diesen beiden Extremen verschiebt sich allerdings die Reihenfolge der einzelnen EU-Staaten. Insbesondere Beschäftigte in osteuropäischen Ländern wie Polen (6,25 KKS) und Litauen (6,14 KKS) profitieren von dem dort noch immer vergleichsweise niedrigen Preisniveau, sodass die dortigen Mindestlöhne – auf KKS-Basis berechnet – zum Mittelfeld der in der EU gezahlten Mindestlöhne gehören. Der umgekehrte Effekt zeigt sich in südeuropäischen Ländern wie Portugal (4,52 KKS) und Griechenland (4,23 KKS), wo niedrige Mindestlöhne mit verhältnismäßig hohen Lebenshaltungskosten zusammenfallen, sodass beide Länder nach Preisniveaubereinigung im unteren Drittel der EU liegen.

Auch die sehr niedrigen Mindestlöhne in den osteuropäischen EU-Anrainerstaaten fallen auf KKS-Basis etwas höher aus. Dies gilt u. a. für Serbien (3,80 KKS), die Ukraine (3,31 KKS) und Russland (2,03 KKS). Im Fall der Türkei (7,10 KKS) ist zu berücksichtigen, dass sich die aktuellsten verfügbaren KKS-Kurse der Weltbank auf das Jahr 2020 beziehen und die Lebenshaltungskosten seitdem deutlich gestiegen sind. Dies gilt in noch größerem Ausmaß auch für Argentinien (3,81 KKS), sodass die KKS-Angaben für beide Länder den realen Gegenwert des Mindestlohns deutlich überschätzen dürften. Nicht mit statistischen Effekten zu erklären sind hingegen zwei Anomalien, die im Vergleich der Industrieländer offensichtlich sind: Japan (5,66 KKS) und die Vereinigten Staaten (5,03 KKS). Beide Länder fielen schon bei der Umrechnung anhand der marktbasieren Wechselkurse durch sehr niedrige Mindestlöhne auf. Wenn die in beiden Ländern hohen Lebenshaltungskosten berücksichtigt werden, wird der Abstand zu anderen hochentwickelten Ländern noch einmal akzentuiert.

⁵ Die Konversion von KKS auf US\$-Basis erfolgt auf Basis des von Eurostat ermittelten KKS-Verhältnisses zwischen US-Dollar und Euro (derzeit 1,441 US\$/€).

Kaufkraft gesetzlicher Mindestlöhne, Stand 1. Januar 2022

Angaben in KKS**** auf Euro-Basis, pro Stunde



Anmerkungen:

* National Living Wage für Arbeitnehmer ab 23 Jahren.

** Geschätzt, da der Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird.

*** Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne.

**** Umrechnung in KKS auf Euro-Basis aufgrund der von der Weltbank für 2020 ausgewiesenen Kaufkraftparitäten für den privaten Konsum.

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 2022

5 DER KAITZ-INDEX ALS GROBER RICHTWERT FÜR ANGEMESSENE MINDESTLÖHNE

Durch die Europäische Mindestlohninitiative ist eine weitere Vergleichsperspektive in den Fokus gerückt: die relative Höhe des Mindestlohns im Vergleich zu den landesüblichen Löhnen, der anhand des Kaitz-Index ausgedrückt wird. Diese auf dem Kaitz-Index beruhende Berechnungsmethode hat Einschränkungen. Wenn das generelle Lohnniveau – etwa in Folge einer Wirtschaftskrise – fällt, steigt der Kaitz-Index auch dann, wenn der Mindestlohn selbst unverändert bleibt. Bei kurzfristigen Schwankungen der Indices ist deshalb für eine sinnvolle Interpretation zu berücksichtigen, ob diese auf Veränderungen im Zähler (Mindestlohn) oder im Nenner (Durchschnitts- oder Medianlohn) zurückzuführen sind. Außerdem ist das generelle Lohnniveau ein ungeeigneter Referenzpunkt für die Angemessenheit eines Lohnes, wenn die große Mehrheit der Beschäftigten in absoluter Armut lebt. Dies ist in vielen weniger entwickelten Ländern der Fall, sodass hier das Warenkorb-Modell häufig zielführender ist. Im Kontext der Europäischen Union bleibt der Kaitz-Index aber auch mit diesen Einschränkungen ein geeigneter Ansatz, um den Mindestlohn im nationalen Lohngefüge zu verorten (Schulten/Lübker 2020, S. 122).

Abbildung 3 zeigt den Kaitz-Index auf Basis der OECD-Datenbank, wobei die jeweiligen Mindestlöhne für das Jahr 2020 sowohl ins Verhältnis zum Medianlohn (Abbildung 3a) als auch zum Durchschnittslohn (Abbildung 3b) gesetzt werden. Abgetragen sind ebenfalls die international üblichen Referenzwerte, nach denen angemessene Mindestlöhne mindestens 60% des Medianlohns und 50% des Durchschnittslohns entsprechen sollen (vgl. Abschnitt 2). Derzeit erreicht der Mindestlohn diesen doppelten Schwellenwert nur in wenigen Ländern der Europäischen Union: Auf Median-Basis liegt der Mindestlohn in Bulgarien (65,9%), Portugal (65,9%) und Frankreich (61,2%) über der 60%-Schwelle; Slowenien (58,8%) erreicht diese fast (Abbildung 3a). Im Verhältnis zum Durchschnittslohn wird die 50%-Schwelle derzeit nur in Frankreich (49,4%), Slowenien (49,2%) und Kroatien (48,5%) annähernd erreicht (Abbildung 3b).

Für viele EU-Staaten ergibt sich ein deutlicher Rückstand zu den auch von der Europäischen Kommission (2020b, S. 22) angeführten Richtwerten. Mit Blick auf die westeuropäischen Länder, für die sich der Referenzwert von 60% des Medianlohns etabliert hat, trifft dies u. a. auf Belgien (44,1%), die Niederlande (46,7%) und Deutschland zu (50,7%) (Abbildung 3a). In der Reihe der osteuropäischen Länder, für die das ergänzende Kriterium von 50% des Durchschnittslohns eingeführt wurde, zeigt sich insbesondere in Ungarn (34,8%), Lettland (35,5%) und Tschechien (37,9%) ein großer Abstand zum zweiten Richtwert (Abbildung 3b). Würden alle EU-Staaten ihre Mindestlöhne auf die genannten Schwellenwerte anheben, so würden hiervon etwa 25 Mio. Beschäftigte in der EU profitieren (Lübker/Schulten 2021, S. 134). Zur Einhaltung der Richtwerte wären teilweise relativ große Erhöhungsschritte notwendig (ebd., S. 137).

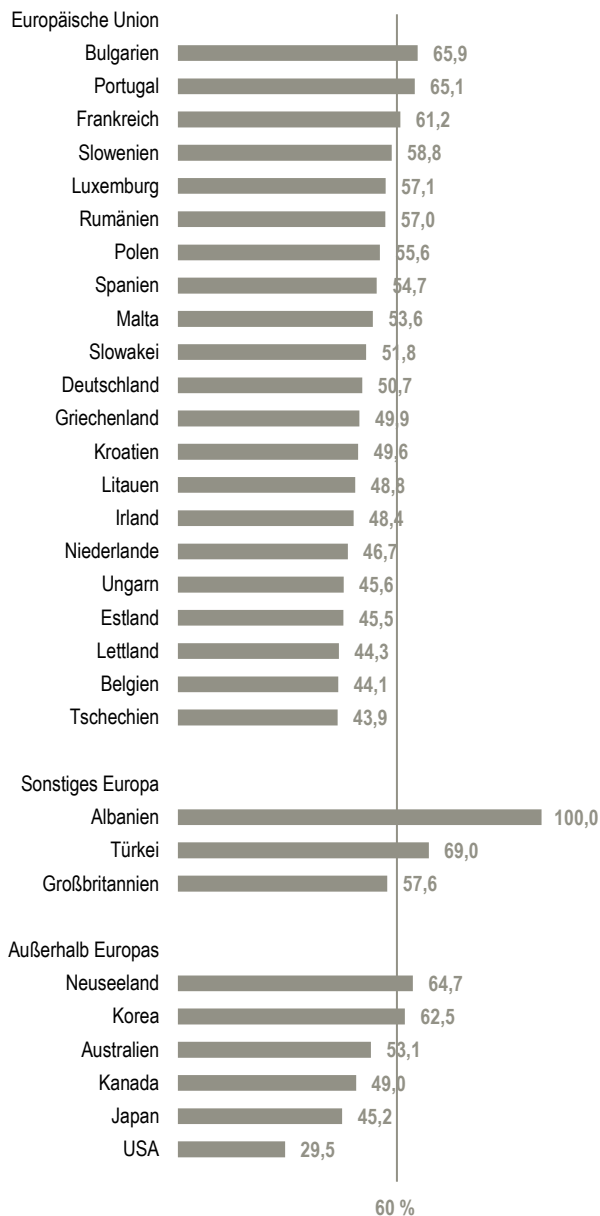
Ein Blick in drei Länder außerhalb der Europäischen Union zeigt, dass eine strukturelle Anhebung des Mindestlohniveaus entlang der oben eingeführten Zielvorstellung realistisch ist: Sowohl Neuseeland als auch Korea erreichen den doppelten Schwellenwert am aktuellen Rand der OECD-Zeitreihe im Jahr 2020, Großbritannien war zu diesem Zeitpunkt nach Daten der OECD nur noch geringfügig davon entfernt (Abbildung 3).⁶

⁶ Nach leicht abweichenden Berechnungen der britischen Low Pay Commission (2021, S. 80) wurde der Schwellenwert von 60% im Jahr 2020 erreicht.

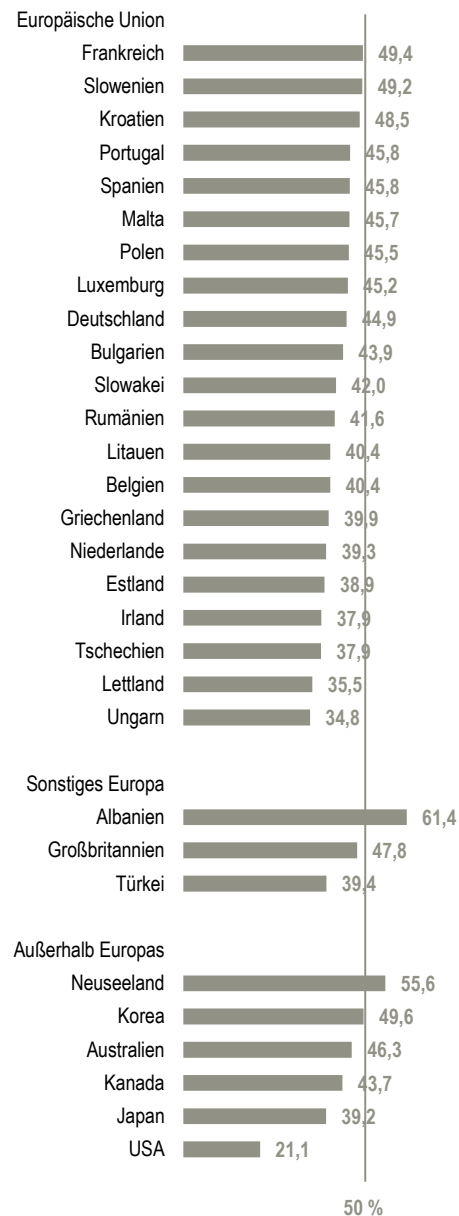
Der relative Wert des Mindestlohns (Kaitz-Index), 2020

Angaben in Prozent

a) Mindestlohn in Prozent des Medianlohns



b) Mindestlohn in Prozent des Durchschnittslohns



Anmerkung: Die OECD berechnet den Kaitz-Index auf Basis des Median- bzw. Durchschnittslohns von Vollzeitbeschäftigten.

Daten für folgende Länder sind nicht verfügbar: Argentinien, Brasilien, Moldawien, Nordmazedonien, Russland, Serbien und Ukraine.

Alle Werte sind auf eine Nachkommastelle gerundet. Angaben für Bulgarien beziehen sich auf 2018; Angaben für Kroatien in Abb. 3a auf 2019.

Quelle: OECD Earnings Database, ergänzt durch Eurostat und Europäische Kommission (2020b) für Bulgarien, Kroatien und Albanien

Zur Jahrtausendwende wiesen alle drei Länder noch ein deutlich geringeres Mindestlohniveau auf; in Großbritannien (40,9% des Medians) und Korea (28,8% des Medians) waren die jeweiligen Kaitz-Indices im Jahr 2000 sogar niedriger als in den heutigen Schlusslichtern der EU (*Abbildung 4*).⁷ Die drei Länder haben den Weg zu höheren Mindestlöhnen jeweils zu unterschiedlichen Zeitpunkten eingeschlagen. Gemein ist aber allen drei Ländern, dass die strukturelle Anhebung von einer klaren, politischen Entscheidung getragen wurde.

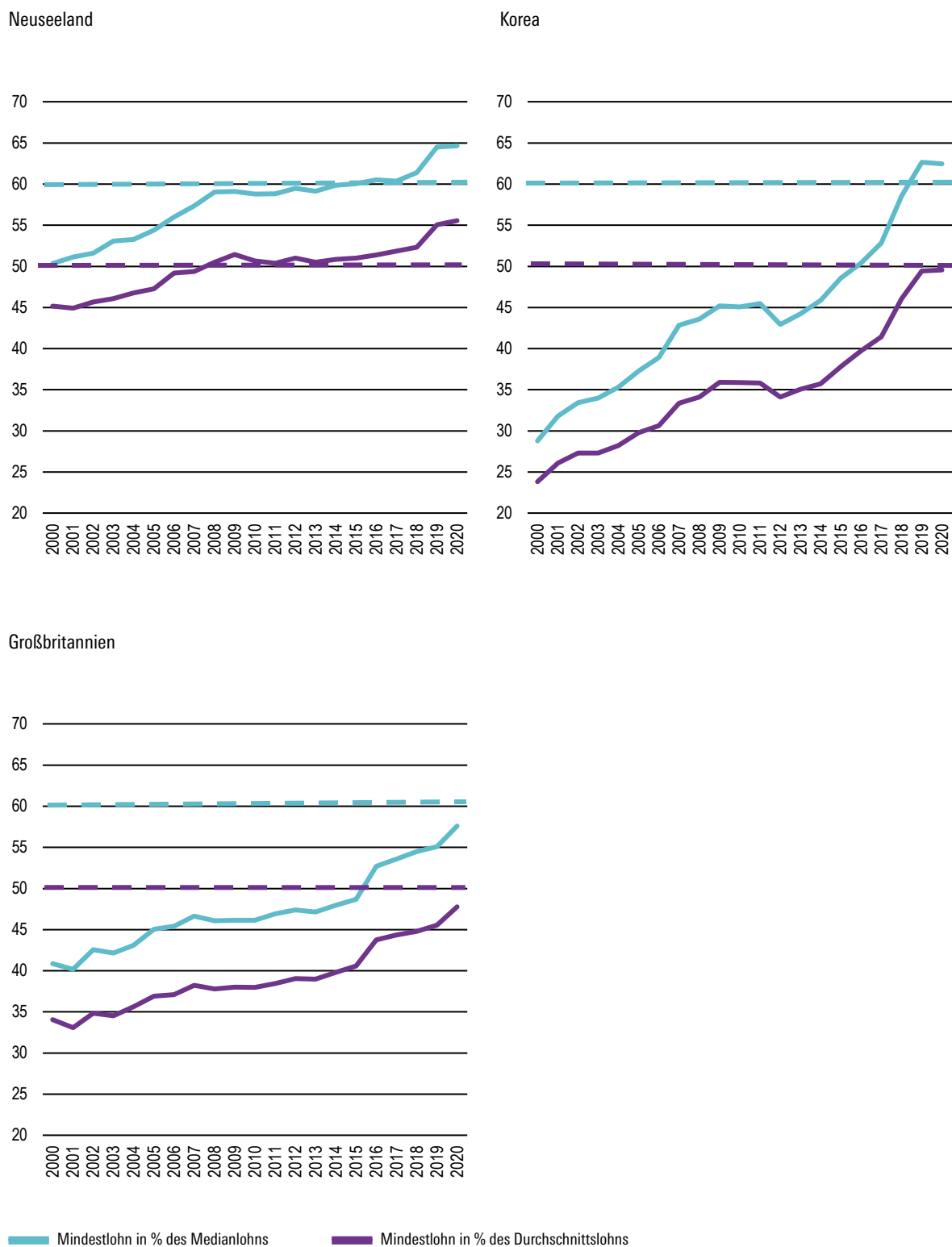
In Großbritannien wurde der *National Living Wage* im Jahr 2016 auf Initiative der konservativen britischen Regierung unter dem damaligen Premierminister David Cameron eingeführt. Diese erteilte der *Low Pay Commission* (2021, S. xi) den Auftrag, den zunächst für alle Arbeitnehmer ab 25 Jahren gültigen Mindestlohn in einer ersten Phase bis zum Jahr 2020 auf 60% des Medianlohns anzuheben. Inzwischen wurde diese Zielmarke von der Regierung auf zwei Drittel des Medianlohns bis zum Jahr 2024 erhöht (Low Pay Commission 2020). In Neuseeland wurde der Mindestlohn hingegen insbesondere während der Amtszeit der Labour-Regierungen (1998 bis 2008 und seit 2017) angehoben, stieg aber auch in der Zwischenzeit real (Maré/Hyslop 2021, S.2). In Korea war Moon Jae-in bei den Präsidentschaftswahlen 2017 mit dem Versprechen angetreten, den Mindestlohn bis zum Jahr 2020 auf 10,000 Won pro Stunde zu erhöhen (umgerechnet 7,39€). Auch wenn das ursprüngliche Ziel nicht erreicht wurde, beschloss die koreanische Mindestlohnkommission⁸ in den ersten beiden Jahren der Präsidentschaft Moons jeweils deutliche Erhöhungsschritte (kumulativ 29,1%).

Die neoklassisch geprägte Literatur ging lange Zeit davon aus, dass Mindestloohnerhöhungen in dieser Größenordnung zwangsläufig zu deutlichen Beschäftigungseinbußen führen (beispielhaft Neumark/Wascher 1992). Die prognostizierten negativen Auswirkungen lassen sich jedoch in keinem der drei genannten Länder feststellen. Für Großbritannien findet eine Studie von Cribb et al. (2021) für den Untersuchungszeitraum von 2016 bis 2019 keine statistisch signifikanten Beschäftigungseffekte des *National Living Wage*. Für Neuseeland können Maré/Hyslop (2021) ebenfalls keine klaren Beweise für Beschäftigungsverluste ermitteln. Für Korea ziehen Baek/Park (2016) auf Basis von Betriebsdaten einen gleichlautenden Schluss. Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit der neueren Mindestlohnforschung, in der die ungleiche Verhandlungsmacht von Niedriglohnbeschäftigten und Arbeitgebern berücksichtigt wird wie auch Produktivitätseffekte von Mindestloohnerhöhungen modelliert werden (vgl. Dube 2019; Manning 2021). Auch für Deutschland kommen Krebs/Drechsel-Grau (2021) auf Grundlage einer Simulationsanalyse zu dem Ergebnis, dass die geplante Erhöhung des Mindestlohns auf 12€ keine nennenswerten Effekte auf die Beschäftigung haben würde.

7 Wenn nicht anders angegeben, beruhen alle Angaben zum Kaitz-Index auf den Berechnungen der OECD.

8 Diese ist anders als ihr deutsches Gegenstück zu je einem Drittel mit stimmberechtigten Vertretern von Gewerkschaften, Arbeitgebern und des öffentlichen Interesses besetzt (Taimjun 2011).

Entwicklung des Mindestlohns relativ zum allgemeinen Lohnniveau, 2000-2020



Quelle: OECD Earnings Database

6 AKTUELLE ENTWICKLUNG: PREISENTWICKLUNG BREMST MINDESTLOHN-DYNAMIK

Auch in der Europäischen Union lässt sich seit gut fünf Jahren eine teilweise sehr dynamische Entwicklung der Mindestlöhne beobachten. Im Median stiegen die Mindestlöhne in den EU-Staaten von 2017 bis 2020 nominal um etwa 5 bis 6% pro Jahr. Und auch nach Bereinigung um die Preisentwicklung verblieb ein jährliches Plus im Bereich von 2,9 bis 4,5% (Abbildung 5). Während die mittleren Anhebungen im Corona-Jahr 2021 mit 3,1% deutlich schwächer ausfielen (s.a. Lübker/Schulten 2021; Aumayr-Pintar/Vacas-Soriano 2021), zeigt sich im aktuellen Jahr wieder ein Zuwachs von 4,0%. Aufgrund der höheren Inflationsraten – die insbesondere von steigenden Energiekosten getrieben werden – fällt das reale Plus im Jahr 2022 allerdings mit nur 1,4% etwas geringer aus (s.a. Vacas-Soriano/Kostolny 2022).

Hinter den Medianwerten verbergen sich sehr unterschiedliche Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Insbesondere die osteuropäischen Länder haben zum 1. Januar 2022 ihre jeweiligen Mindestlöhne im Vergleich zum Vorjahreszeitpunkt teilweise deutlich angehoben (Tabelle 1). An der Spitze steht Ungarn, wo die Steigerungsrate von 24,2% einen kleineren Schritt zum 1. Februar 2021 und eine erneute Erhöhung zum Jahresanfang 2022 beinhaltet.⁹ Aber auch in Litauen (+13,7%), Estland¹⁰ und Rumänien (jeweils +10,9%) sowie Kroatien (+10,3%) stiegen die Mindestlöhne zum Jahresanfang deutlich.

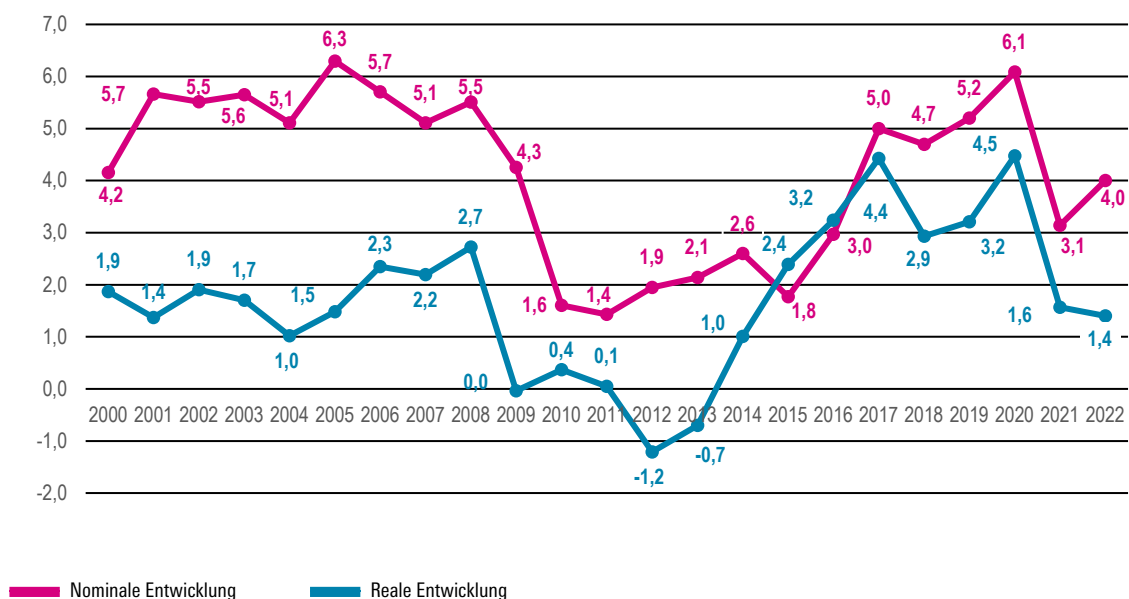
⁹ Im Vergleich zum 1. Februar 2021 ergibt sich eine Erhöhung um 19,5% (vgl. auch Vacas-Soriano/Kostolny 2022).

¹⁰ Estland legt den Mindestlohn sowohl auf Stundenbasis als auch auf Monatsbasis fest. Angegeben ist die Steigerungsrate für den Stundenlohn; der monatliche Mindestlohn stieg zum 1. Januar 2022 abweichend um 12,0% von 584 € auf 654 €.

Abbildung 5

Entwicklung der Mindestlöhne in der Europäischen Union, 2000-2022

Jeweils verglichen mit dem 1. Januar des Vorjahres (in %, Medianwerte)



Anmerkung: Ausgewiesen ist der Median der nationalen Steigerungsraten für die Länder der Europäischen Union (Gebietsstand vom 1. Januar 2021, also ohne Großbritannien). Für die reale Entwicklung wurden die nationalen Steigerungsdaten mit Hilfe des HVPI kaufkraftbereinigt.

Quelle: WSI-Mindestlohn datenbank 2022; Eurostat

Tabelle 1

Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne, 2022

Veränderung am 1. Januar 2022 gegenüber dem Vorjahreszeitpunkt und dem 1. Januar 2015, Angaben in Prozent

	Veränderung gegenüber dem 1. Januar 2021		Veränderung gegenüber dem 1. Januar 2015		Zuletzt geändert
	nominal	real	nominal	real	
Europäische Union					
Ungarn	24,2	18,0	90,4	59,8	01.01.2022
Litauen	13,7	8,7	145,6	113,6	01.01.2022
Estland	10,9	6,2	65,0	43,7	01.01.2022
Rumänien	10,9	6,5	161,5	127,9	01.01.2022
Kroatien	10,3	7,4	54,7	46,6	01.01.2022
Polen	7,5	2,1	72,0	51,5	01.01.2022
Tschechien	6,5	3,1	75,3	52,0	01.01.2022
Portugal	6,0	5,0	39,6	32,9	01.01.2022
Spanien	5,3	2,2	54,2	44,9	01.01.2022
Slowenien	4,9	2,8	36,2	28,3	01.01.2022
Belgien	4,0	0,8	12,6	0,2	01.01.2022
Slowakei	3,6	0,8	70,2	53,1	01.01.2022
Deutschland	3,4	0,1	15,5	5,1	01.01.2022
Frankreich	3,1	1,0	10,0	2,1	01.01.2022
Irland	2,9	0,6	21,4	17,2	01.01.2022
Luxemburg	2,5	-0,9	17,4	7,0	01.10.2021
Niederlande	2,4	-0,4	14,8	4,2	01.01.2022
Griechenland	2,0	1,4	13,1	12,4	01.01.2022
Malta	1,0	0,3	10,0	1,5	01.01.2022
Lettland	0,0	-3,1	39,0	23,7	01.01.2021
Bulgarien	0,0	-2,8	88,5	74,3	01.01.2021
Sonstiges Europa					
Türkei	39,9	17,0	292,9	69,4	01.01.2022
Serbien**	9,4	5,1	64,6	40,7	01.01.2022
Russland	8,6	2,5	132,9	54,3	01.01.2022
Ukraine	8,3	-1,1	433,7	104,4	01.01.2022
Albanien	6,7	4,7	45,5	29,1	01.01.2022
Großbritannien*	2,2	0,0	37,1	23,4	01.04.2021
Nordmazedonien**	1,7	-1,6	76,2	59,4	01.04.2021
Moldawien	0,0	-2,9	77,9	23,4	01.05.2020
Außerhalb Europas					
Argentinien	55,4	3,0	578,5	-23,6	01.10.2021
Brasilien	10,2	2,3	53,4	4,6	01.01.2022
Neuseeland	5,8	2,8	40,4	26,3	01.04.2021
Korea	5,0	2,8	64,2	51,3	01.01.2022
Kanada***	3,6	0,4	35,6	20,1	01.01.2022
Japan***	3,1	3,3	19,2	16,4	01.01.2022
Australien	2,5	0,0	20,5	7,4	01.07.2021
USA	0,0	-4,1	0,0	-12,3	24.07.2009

* National Living Wage für Arbeitnehmer ab 23 Jahren.

** Geschätzt, da der Mindestlohn als Nettolohn festgelegt wird.

*** Gewichteter Durchschnitt der regionalen Mindestlöhne; teilweise unterjährige Anpassung.

Anmerkung: Reale Veränderungen sind bereinigt um die Entwicklung der nationalen Verbraucherpreise.

Quelle: WSI-Mindestlohn Datenbank 2022



Nach Berücksichtigung der Inflation verbleiben in diesen Ländern reale Zugewinne von 6,2 bis 18,0%. Die hohen Steigerungsraten werden allerdings dadurch relativiert, dass die Mindestlöhne in allen genannten Ländern noch erheblich unter dem Niveau der westeuropäischen Länder liegen (vgl. *Abschnitt 3*) sowie in Ungarn und den beiden baltischen Staaten auch im Verhältnis zum nationalen Lohnniveau niedrig sind (vgl. *Abschnitt 5*).

In Deutschland (3,4%) und den anderen westeuropäischen Ländern gab es wesentlich moderatere Mindestlohnsteigerungen, die sich im Vorjahresvergleich auf 2,4% (Niederlande) bis 4,0% (Belgien) beliefen. Aufgrund der gestiegenen Verbraucherpreise stagnierten die preisbereinigten Mindestlöhne hier weitgehend: Die realen Veränderungsraten reichen von einem kleinen Kaufkraftverlust in Luxemburg (-0,9%) bis zu einem geringfügigen Plus in Frankreich (+1,0%). In Spanien wurde die Mindestlohnsteigerung erst im Februar 2022 beschlossen, trat jedoch rückwirkend zum 1. Januar 2022 in Kraft. Zusammen mit einem Zwischenschritt vom September 2021 ergibt sich im Jahresvergleich eine Steigerung von insgesamt 5,3%. In Bulgarien tritt die nächste Erhöhung nicht wie üblich zum Jahresanfang in Kraft, sondern erst zum 1. April 2022 (+9,2%; nicht tabellarisch ausgewiesen). Hintergrund ist hier die Bildung einer neuen Regierung, die erst Mitte Dezember 2021 ins Amt kam. Auch Lettland hat seinen Mindestlohn – nach einer deutlichen Anhebung im Vorjahr – zum Beginn des Jahres 2022 nicht erhöht.

Wenn die aktuellen Mindestlöhne mit dem Stand zum 1. Januar 2015 verglichen werden, lässt sich die langfristige Mindestlohnentwicklung gut erfassen. Auch hier zeigt sich insbesondere für Osteuropa eine hohe Dynamik: In neun osteuropäischen EU-Ländern stieg der Mindestlohn in diesem Zeitraum nach Preisbereinigung um mehr als 40%, davon in sieben Ländern sogar um mehr als 50% (*Tabelle 1*). Auch in Südeuropa lässt sich teilweise eine neue Dynamik bei den Mindestlöhnen beobachten. Während der Euro-Krise waren die Mindestlöhne in beiden Ländern unter dem politischen Druck der Troika aus Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds zurückgegangen. In der zweiten Hälfte der 2010er Jahre haben Spanien und Portugal unter der Führung neuer Linksregierungen jedoch eine grundlegende Abkehr von der Austeritätspolitik vollzogen und hierbei auch ihre nationalen Mindestlohnpolitiken grundlegend neu ausgerichtet (Molina 2021). In beiden Ländern führte dies zu überdurchschnittlich hohen Mindestlohnzuwächsen.

In Spanien ist der Mindestlohn seit 2015 real um 44,9% gestiegen; allein im Jahr 2019 wurde er um 22,3% angehoben (s.a. Schulten/Lübker 2019, S.139). Im Verhältnis zum Medianlohn stieg der Mindestlohn damit deutlich an, was sich in der Veränderung des Kaitz-Indexes von 37,1% im Jahr 2015 auf den aktuellen Wert von 54,7% ablesen lässt (*Abbildung 3a*). Bis zum Ende der aktuellen Legislaturperiode (2023) will die spanische Regierung den Mindestlohn auf 60% des Durchschnittslohns anheben. Entgegen anderslautenden Prognosen hat die strukturelle Mindestlohnsteigerung in Spanien bislang nur sehr begrenzte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt (Barceló et al. 2021). Auch die portugiesische Regierung verfolgt eine langfristige Politik einer strukturellen Erhöhung des Mindestlohns und hat ihn seit 2015 real um 32,9% angehoben. Portugal hat inzwischen mit 65,1% des Medianlohns einen der höchsten Kaitz-Indices in Europa (*Abbildung 3*), der sich jedoch auch mit dem insgesamt recht niedrigen Lohnniveau breiter Bevölkerungsschichten erklären lässt (Donn 2021).

Deutschland befindet sich im langfristigen EU-Vergleich weit abgeschlagen auf einem der letzten Plätze: Der Mindestlohn ist ausgehend von 8,50€ bei seiner Einführung im Jahr 2015 über einen Zeitraum von sieben Jahren nur um 15,5% auf derzeit 9,82€ gestiegen. Nach Abzug der Inflation bleibt nur ein Plus von insgesamt 5,1%, also eine reale Steigerung von weniger als einem Prozent pro Jahr. Im aktuellen Jahr stehen hingegen deutlich größere Erhöhungsschritte an: zunächst die von der Mindestlohnkommission beschlossene Steigerung auf 10,45€ zum 1. Juli 2022 (+6,4%) und darauf folgend die erneute Anhebung durch den Gesetzgeber auf 12,00€ zum 1. Oktober 2022 (+14,8%) (BMAS 2022). Auch nach Abzug der derzeit erhöhten Preissteigerungsraten führen diese beiden Schritte zu einer strukturellen Anhebung, die den deutschen Mindestlohn in die Nähe des Richtwerts von 60% des Medianlohns bringt (Weinkopf/Kalina 2020). Entgegen anderslautenden Befürchtungen in der öffentlichen Debatte zeigen detaillierte Modellierungen, dass die Mindestlohnsteigerung selbst nur minimale Rückwirkungen auf die Inflationsrate haben sollte (Dullien et al. 2022).

Von der Anhebung der Mindestlöhne profitieren insbesondere Frauen, die in fast allen EU-Staaten die Mehrheit der Mindestlohnbezieher*innen stellen (Vacas-Soriano 2021). Dies gilt auch für die geplante Anpassung des Mindestlohns in Deutschland, wo Frauen derzeit ein doppelt so hohes Risiko wie Männer haben, zu Löhnen unterhalb von 12 € zu arbeiten. Beschäftigung mit Befristung oder in Teilzeit erhöht das Risiko für niedrige Löhne zusätzlich (Lübker 2021). Deutliche Lohnsteigerungen ergeben sich insbesondere in weiblich dominierten Niedriglohnbranchen wie dem Einzelhandel oder dem Gastgewerbe (Dullien et al. 2022), in denen die Tarifbindung seit der Jahrtausendwende stark gesunken ist (Ellguth/Kohaut 2021). Beschäftigte in tarifgebundenen Betrieben – die ein generell höheres Lohnniveau haben – erreicht die geplante Mindestlohnerhöhung hingegen deutlich seltener (Pusch 2021). Höhere Mindestlöhne entschärften aber die Außenseiterkonkurrenz durch nicht-tarifgebundene Betriebe, sodass sie indirekt einen Beitrag zur Stabilisierung der Tarifbindung leisten (s. a. Bispinck et al. 2020; anderslautend Bach/Schröder 2021).

Außerhalb der Europäischen Union stehen vor allem die Anhebungen in der Türkei (nominal +39,9% im Vorjahresvergleich) und Argentinien (+55,4%) ins Auge, die auf die in beiden Ländern hohe Inflation zurückzuführen sind. Auch die preisbereinigten Angaben sind hier mit Vorsicht zu interpretieren, da auch hinsichtlich der Berechnung der nationalen Verbraucherpreisindizes Unsicherheiten bestehen. Für Großbritannien (+2,2%) weist der Überblick den schon zum 1. April 2021 in Kraft getretenen Erhöhungsschritt aus, der aufgrund des unsicheren wirtschaftlichen Umfeldes im Zuge der Corona-Pandemie sehr zurückhaltend ausgefallen war. Zum 1. April 2022 steht eine erneute, diesmal deutlich größere Erhöhung an (+6,6%, nicht tabellarisch ausgewiesen).

In den Vereinigten Staaten ist im vergangenen Jahr erneut ein Anlauf gescheitert, den Mindestlohn zu erhöhen. Nach dem *Raise the Wage Act*, der im Januar 2021 von einer Gruppe demokratischer Senatoren um Bernie Sanders eingebracht wurde, sollte der föderale Mindestlohn in insgesamt fünf jährlichen Schritten von derzeit 7,25 US\$ auf 15,00 US\$ steigen und danach automatisch an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst werden. Nach Berechnungen des Congressional Budget Office (2021) hätten hiervon etwa 17 Mio. Beschäftigte direkt profitiert und die Zahl von Menschen in Armut wäre in der Folge um fast eine Million gefallen. Wie schon eine ähnliche Initiative unter Präsident Barack Obama scheiterte das Vorhaben aber am Widerstand der Republikaner im Senat. Der US-amerikanische Mindestlohn wurde zuletzt im Juni 2009 erhöht und hat seitdem etwa ein Fünftel seiner Kaufkraft eingebüßt (nicht tabellarisch ausgewiesen); allein seit 2015 beträgt der reale Rückgang 12,3% (Tabelle 1).

7 AUSBLICK: DEUTSCHLAND WIRD VOM NACHZÜGLER ZUM VORREITER FÜR ANGEMESSENE MINDESTLÖHNE

In den meisten europäischen Ländern – wie auch in vielen außereuropäischen Staaten – sind die Mindestlöhne zu Beginn des Jahres 2022 wieder deutlich stärker angehoben worden als im Vorjahr, als die Corona-Krise einen dämpfenden Einfluss auf die Mindestlohnentwicklung ausübte (s.a. Vacas-Soriano/Kostolny 2022). Den Hintergrund für den beschleunigten Anstieg der Mindestlöhne bilden zum einen die deutlich höheren Inflationsraten, die für Beschäftigte im Niedriglohnsektor besonders schwer zu verkraften sind. Zum anderen folgt die neue Mindestlohndynamik jedoch auch einem langfristigen Trend, bei dem sich viele Staaten darum bemühen, ihre Mindestlöhne strukturell auf ein deutlich höheres Niveau zu bringen.

Das Ziel einer strukturellen Mindestlohnanehebung basiert auf der Erkenntnis, dass in vielen Ländern die bestehenden Mindestlöhne selbst bei einer Vollzeittätigkeit nicht ausreichen, um ein bestimmtes sozio-kulturelles Existenzminimum zu bestreiten. Demgegenüber basieren Forderungen nach einem angemessenen Mindestlohniveau auf der Idee eines *Living Wage*, der allen (in Vollzeit-) Beschäftigten eine autonome gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll. Die Erfahrungen in Ländern wie Großbritannien, Neuseeland, Korea oder Spanien haben deutlich gemacht, dass strukturelle Erhöhungen des Mindestlohns möglich sind, wenn sie politisch forciert werden. Relevante, negative Konsequenzen für den Arbeitsmarkt ließen sich in keinem der zitierten Fälle nachweisen.

Mit ihrem Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union hat sich die Europäische Kommission nunmehr an die Spitze des Aufbruchs zu einer neuen Mindestlohnpolitik in Europa gestellt. Darüber hinaus hat sie mit dem Verweis auf die Zielgrößen „60% des Medianlohns“ und „50% des Durchschnittslohns“ eine international gebräuchliche Messlatte für ein angemessenes Mindestlohniveau im politischen Diskurs verankert. Unabhängig davon, welchen Grad der Verbindlichkeit die genannten Indikatoren letztendlich in einer europäischen Mindestlohnrichtlinie haben werden, werden sie als Benchmark nationaler Mindestlohnpolitik nicht mehr wegzudenken sein (Schulten/Müller 2022).

Auch in Deutschland folgt die aktuelle Auseinandersetzung um eine außerordentliche strukturelle Erhöhung des Mindestlohns dem internationalen Trend: In der Begründung ihres Entwurfs für das Mindestloohnerhöhungsgesetz, mit dem der Mindestlohn ab dem 1. Oktober 2022 auf 12€ pro Stunde angehoben werden soll, bezieht sich das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausdrücklich auf die Europäische Mindestlohninitiative und den „in der internationalen Mindestlohnforschung zur Ermittlung eines angemessenen Mindestlohniveaus anerkannten Schwellenwert von 60 Prozent des Bruttomedianlohns“ (BMAS 2022, S.6). Konsequenter wäre es dabei, wenn mit dem Mindestloohnerhöhungsgesetz nicht nur eine einmalige Erhöhung des Mindestlohns beschlossen würde, sondern zugleich auch der Kriterienkatalog für künftige Anpassungen des Mindestlohns ergänzt würde. Dieser Schritt würde das Mandat der Mindestlohnkommission stärken und ihren Handlungsspielraum für die Zukunft erweitern. Hierbei sollte der auch auf europäischer Ebene diskutierte Schwellenwert von mindestens 60% des Medianlohn als neues Kriterium für die Arbeit der Mindestlohnkommission in das Gesetz aufgenommen werden – wie dies auch in einem gemeinsamen Eckpunktpapier des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums der Finanzen vom Frühjahr 2021 angekündigt wurde (BMAS/BMF 2021). Dies würde verdeutlichen, dass es der Bundesregierung um die nachhaltige Etablierung eines angemessenen Mindestlohniveaus geht – und es würde Deutschland vom bisherigen Nachzügler in der Mindestlohnpolitik zu einem Vorreiter für die Durchsetzung angemessener Mindestlöhne in Europa machen.

- Anker, R. (2011):** Estimating a Living Wage: A Methodological Review, Genf
- Aumayr-Pintar, C./ Vacas-Soriano, C. (2021):** Minimum Wages in 2021: Annual Review, Luxemburg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21015en.pdf
- Bach, H./ Schröder, C. (2021):** Sprung auf 12 Euro Mindestlohn: Einschränkung der Tarifautonomie und gewagtes Wirtschaftsexperiment, in: Wirtschaftsdienst 101 (12), S. 936-939
- Baek, J./ Park, W. (2016):** Minimum Wage Introduction and Employment: Evidence from South Korea, in: Economics Letters 139 (2016), S. 18-21
- Barceló, C./ Izquierdo, M./ Lacuesta, A./ Puente, S./ Regil, A./ Villanueva, E. (2021):** Los Efectos del Salario Mínimo Interprofesional en el Empleo: Nueva Evidencia para España, Banco de España: Documentos Ocasionales Nr. 2113, Madrid
- Bispinck, R. (2022):** 12 Euro Mindestlohn: Wer profitiert, was bleibt zu tun? Gegenblende, 24.01.2022, <https://gegenblende.dgb.de/artikel/++co++18ee41ba-7cf6-11eca8ca-001a4a160123>
- Bispinck, R./ Dribbusch, H./ Kestermann, C./ Lesch, H./ Lübker, M./ Schneider, H./ Schröder, C./ Schulten, T./ Vogel, S. (2020):** Entwicklung des Tarifgeschehens vor und nach Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS): BMAS Forschungsbericht Nr. 562, Berlin
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2022):** Referentenentwurf eines Gesetzes zur Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn (Mindestloohnerhöhungsgesetz – MiLoEG), Berlin, Januar 2022, http://portal-sozialpolitik.de/uploads/sopo/pdf/2022/2022-01-21_MiLoEG_Referentenentwurf.pdf
- BMAS / BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2021):** Fairer Mindestlohn – Starke Sozialpartnerschaft. Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Mindestlohns und Stärkung der Tarifbindung, 5. März 2021, <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/fairer-mindestlohn.html>
- Congressional Budget Office (2021):** The Budgetary Effects of the Raise the Wage Act of 2021, Washington, DC
- Cribb, J./ Giupponi, G./ Joyce, R./ Lindner, A./ Waters, T./ Wernham, T./ Xu, X. (2021):** The Distributional and Employment Impacts of Nationwide Minimum Wage Changes, Institute for Fiscal Studies: IFS Working Paper No. W21/48, London
- Donn, N. (2021):** Portugal “transforming into country of minimum wages”, Portugal Resident 09.11.2021, <https://www.portugalresident.com/portugal-transforming-into-country-of-minimum-wages/>
- Dube, A. (2019):** Impacts of Minimum Wages: Review of the International Evidence, Gutachten im Auftrag der britischen Regierung, London
- Dullien, S./ Herzog-Stein, A./ Lübker, M./ Pusch, T./ Theobald, T. (2022):** Mindestlohnerhöhung auf 12 Euro beeinflusst Inflation kaum. Makroökonomische Simulationsstudie mit dem NiGEM-Modell, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: IMK Policy Brief Nr. 116, Düsseldorf
- Ellguth, P./ Kohaut, S. (2021):** Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, in: WSI-Mitteilungen 74 (4), S. 306-314, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-betriebliche-interessenvertretung-iab-betriebspanel-2020-34506.htm>
- ESDC Canada (2019):** Federal Minimum Wage. Issues Paper prepared by the Secretariat to the Expert Panel on Modern Federal Labour Standards, Ottawa
- Europäische Kommission (2020a):** Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zu einer möglichen Maßnahme zur Bewältigung der Herausforderungen im Zusammenhang mit gerechten Mindestlöhnen, C (2020) 83 final, Brüssel, 14.01.2020
- Europäische Kommission (2020b):** Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union, COM(2020) 682 final, Brüssel, 28.10.2020
- Europäisches Parlament (2021):** Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union (COM(2020)0682), Plenarsitzungsdokument A9-0325/2021 vom 18.11. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0325_DE.pdf
- Eurostat (2022):** Vergleichende Preisniveaus, Datencode: TEC00120, Luxemburg, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de>
- Guzi, M. (2021):** Cost of Living, Living Wages, and Minimum Wages in EU-27 countries, Study for the Left in the European Parliament, Bratislava, https://left.eu/content/uploads/2021/07/Study-EN_020621.pdf
- Krebs, T./ Drechsel-Grau, M. (2021):** Mindestlohn von 12 Euro: Auswirkungen auf Beschäftigung, Wachstum und öffentliche Finanzen, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung: IMK Study Nr. 73, Düsseldorf
- Low Pay Commission (2020):** Low Pay Commission Welcomes New Remit from Government, Pressemitteilung vom 11. März 2020, London
- Low Pay Commission (2021):** The National Minimum Wage in 2021. Uprating Report April 2021, London
- Lübker, M. (2021):** Wer profitiert von 12 Euro Mindestlohn? Einblicke aus der WSI-Lohnspiegel-Datenbank, WSI Policy Brief Nr. 59, Düsseldorf
- Lübker, M./ Schulten, T. (2021):** WSI-Mindestlohnbericht 2021: Ist Europa auf dem Weg zu angemessenen Mindestlöhnen?, in: WSI-Mitteilungen 74 (2), S. 127-139, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2021-ist-europa-auf-dem-weg-zu-angemessenen-mindestlohn-31496.htm>
- Manning, A. (2021):** The Elusive Employment Effect of the Minimum Wage, in: Journal of Economic Perspectives 35 (1), S. 3-26
- Maré, D. C./ Hyslop, D. (2021):** Minimum Wages in New Zealand: Policy and practice in the 21st century, Institute of Labor Economics: IZA Discussion Paper No. 14302, Bonn

- Molina, O. (2021):** Minimum Wages in Southern Europe, in: Dingeldey, I./ Grimshaw, D./ Schulten, T. (Hrsg.): Minimum Wage Regimes. Statutory Regulation, Collective Bargaining and Adequate Levels, London, S. 64-86
- Müller, T./ Schulten, T. (2021):** More Ambitious European Minimum-Wages Directive Demanded, Social Europe Column, 26.11.2021, <https://social-europe.eu/more-ambitious-european-minimum-wages-directive-demanded>
- Neumark, D./ Wascher, W. (1992):** Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws, in: ILR Review 46 (1), S. 55-81
- Pusch, T. (2021):** 12 Euro Mindestlohn: Deutliche Lohnsteigerungen vor allem bei nicht tarifgebundenen Beschäftigten, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: WSI Policy Brief Nr. 62, Düsseldorf
- Rat der Europäischen Union (2021):** Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union – Allgemeine Ausrichtung, Vermerk des Ausschusses der Ständigen Vertreter, Dokument Nr. 14366/21, Brüssel, 26.11.2021, https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/08/25/EU_82563/imfname_11112661.pdf
- Schröder, C. (2021):** Brauchen wir einen europäischen Mindestlohn? Eine Kritik am Richtlinienentwurf der EU-Kommission über angemessene Mindestlöhne, Institut der deutschen Wirtschaft: IW-Policy Paper Nr. 25/2021, Köln
- Schulten, T. (2008):** Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, in: European Journal of Industrial Relations 14 (4), S. 421-439
- Schulten, T. (2021):** Soziales Europa – geht da doch was? Der Richtlinienvorschlag über angemessene Mindestlöhne als Chance für eine arbeitspolitische Neuausrichtung der EU, in: Aulenbacher, B./ Deppe, F./ Dörre, K./ Ehlscheid, C./ Pickshaus, K. (Hrsg.): Mosaiklinke Zukunftspfade, Münster, S. 399-406
- Schulten, T./ Lübker, M. (2019):** WSI-Mindestlohnbericht 2019: Zeit für kräftige Lohnzuwächse und eine europäische Mindestlohnpolitik, in: WSI-Mitteilungen 72 (2), S. 133-141, https://www.wsi.de/data/wsi-mit_2019_02_luebker.pdf
- Schulten, T./ Lübker, M. (2020):** WSI-Mindestlohnbericht 2020: Europäische Mindestlohninitiative vor dem Durchbruch?, in: WSI-Mitteilungen 73 (2), S. 119-129, https://www.wsi.de/data/wsimit_2020_02_luebker.pdf
- Schulten, T./ Müller, T. (2017):** Living Wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 70 (7), S. 507-514, https://www.wsi.de/data/wsimit_2017_07_schulten.pdf
- Schulten, T./ Müller, T. (2019):** What's in a Name? From Minimum Wages to Living Wages in Europe, in: Transfer – European Review of Labour and Research 25 (3), S. 267-284
- Schulten, T./ Müller, T. (2021):** A Paradigm Shift Towards Social Europe? The Proposed Directive on Adequate Minimum Wages in the European Union, in: Italian Labour Law E-Journal 14 (1), S. 1-19, <https://illeg.unibo.it/article/view/13368/12951>
- Schulten, T./ Müller, T. (2022):** Angemessene Mindestlöhne in Deutschland und Europa, in: Sozialismus 49 (1), S. 14-17
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021):** Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag, <https://www.tagesschau.de/koalitionsvertrag-147.pdf>
- Taimyun, J. (2011):** The Minimum Wage System in Korea: An Introductory Guide, Seoul
- Vacas-Soriano, C. (2021):** Minimum Wage – Yet Another Gender Divide? Dublin, <http://eurofound.link/ef21084>
- Vacas-Soriano, C./ Kostolny, J. (2022):** Minimum Wages in 2022: Bigger Hikes this Time Around, Dublin, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/article/2022/minimum-wages-in-2022-bigger-hikes-this-time-around>
- Weinkopf, C./ Kalina, T. (2020):** Der gesetzliche Mindestlohn und Arbeitnehmerschutz, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: BMAS-Forschungsbericht Nr. 561, Berlin
- Zimmer, R. (2019):** Living Wages in International and European Law, in: Transfer – European Review of Labour and Research 25 (3), S. 285-299

IMPRESSUM

Ausgabe

WSI Report Nr. 71, Februar 2022

WSI-Mindestlohnbericht 2022

ISSN 2366-7079

Herausgeber

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

der Hans-Böckler-Stiftung

Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf

Telefon +49 (211) 77 78-18 7

<http://www.wsi.de>

Pressekontakt

Rainer Jung, +49 (211) 77 78-15 0

rainer-jung@boeckler.de

Satz: Daniela Groß

Kontakt

Dr. Malte Lübker

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

der Hans-Böckler-Stiftung

Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf

Telefon +49 (211) 77 78-574

malte-luebker@boeckler.de

www.wsi.de

Dieses Werk ist lizenziert unter der

Creative Commons Lizenz CC BY 4.0 International

(<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>)