

WSI-Mindestlohnbericht 2011 – Mindestlöhne unter Krisendruck

Thorsten Schulten

Die Mindestlohnpolitik des Jahres 2010 stand nach wie vor unter dem Vorzeichen der Krise. Zwar kam es in der Mehrzahl der Länder zu einer nominalen Erhöhung der Mindestlohnsätze, diese fiel jedoch zumeist eher moderat aus und blieb in einigen Fällen sogar hinter der Preisentwicklung zurück. Außerdem haben mehrere Länder überhaupt keine Erhöhungen durchgeführt und ihre Mindestlohnsätze eingefroren. Die eher bescheidene Mindestlohnbilanz des Jahres 2010 ist Ausdruck eines wachsenden politischen Drucks von Seiten der Arbeitgeber und Regierungen, die darauf abzielen, das bestehende Mindestlohnniveau möglichst gering zu halten. Innerhalb Europas haben dabei auch internationale Organisationen wie die Europäische Kommission oder der Internationale Währungsfond zunehmend Einfluss auf die nationale Mindestlohnpolitik gewonnen. Gegen den Trend zeigt das Beispiel von Slowenien, dass auch unter Krisenbedingungen substanzielle Erhöhungen des Mindestlohns möglich sind.

1 Einleitung

Während in Deutschland nach wie vor über die Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns gestritten wird, hat die Mehrzahl der Staaten längst gesetzliche Lohnuntergrenzen eingeführt, um Beschäftigte vor Ausbeutung und extremen Armutslöhnen zu schützen. In der Mindestlohndatenbank der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) werden über 100 Staaten aufgelistet, was deutlich macht, dass gesetzliche Mindestlöhne weltweit zu den etablierten Instrumenten bei der Regulierung des Arbeitsmarktes gehören (Eyraud/Saget 2005; ILO 2008).¹

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) beobachtet seit Jahren die Entwicklung von Mindestlöhnen im europäischen und außereuropäischen Ausland, um diese Erfahrungen für die deutsche Debatte fruchtbar zu machen. Im Rahmen des WSI-Mindestlohnberichtes, der hier bereits zum dritten Mal vorgelegt wird,² werden einmal jährlich aktuelle Mindestlohndaten aufbereitet und Trends in den nationalen Mindestlohnpolitiken analysiert. Die Grundlage des Berichtes bildet die WSI-Mindestlohndatenbank, in der mittlerweile Daten für 28 Länder enthalten sind.³ Hierzu gehören alle 20 von 27 EU-Staaten, die über einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn verfügen, der EU-Beitrittskandidat Türkei sowie sieben weitere außereuropäische Länder: Australien, Brasilien, Japan, Kanada, Korea, Neuseeland und die USA.

2 Gesetzliche Mindestlöhne zum 1. Januar 2011

Bei der Höhe gesetzlicher Mindestlöhne zeigen sich sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas erhebliche Unterschiede. Gemessen in Euro lassen sich im Hinblick auf die Mindestlohnniveaus *innerhalb der EU* drei Gruppen identifizieren (*Abbildung 1*): Die erste Gruppe mit relativ hohen Mindestlöhnen umfasst insgesamt sechs Staaten aus Westeuropa. Das höchste Mindestlohnniveau mit einem Wert von 10,16 € pro Stunde findet sich in Luxemburg, das seit dem 1. Januar 2011 als erstes europäisches Land die 10-€-Marke überschritten hat. Der zweithöchste Mindestlohn existiert mit 9 € pro Stunde in Frankreich, gefolgt von den Niederlanden mit 8,74 € und Belgien mit 8,54 €. Nachdem in Irland der gesetzliche Mindestlohn zum 1. Februar 2011 um 1 € gekürzt wurde, liegt das irische Mindestlohnniveau nur noch bei 7,65 € pro Stunde. Schließlich bildet Großbritannien mit einem Mindestlohn von 6,91 € pro Stunde das Schlusslicht der europäischen Spitzengruppe. Allerdings wird der in Euro gemessene Betrag des britischen Mindestlohns stark vom Wechselkurs des britischen Pfundes beeinflusst, das in den letzten drei Jahren gegenüber dem Euro um etwa 25 % abgewertet wurde. Auf der Basis des Wechselkurses von 2007 würde der Mindestlohn in Großbritannien heute bei 8,67 € pro Stunde liegen und hätte damit einen mit den anderen westeuropäischen Ländern vergleichbaren Wert.

In einer zweiten Gruppe mit Mindestlöhnen zwischen 2 und 6 € pro Stunde befinden sich insgesamt fünf EU-Staaten, vorwiegend aus Südeuropa. Der Spitzenreiter dieser mittleren Gruppe ist Slowenien mit einem Mindestlohn von 4,32 € pro Stunde, gefolgt von Griechenland mit 4,28 €, Spanien mit 3,89 € und Malta mit 3,84 €. Das niedrigste Mindestlohnniveau in dieser Gruppe findet sich in Portugal mit 2,92 € pro Stunde.

Die dritte Gruppe mit Mindestlöhnen unterhalb von 2 € umfasst ausschließlich Länder aus Mittel- und Osteuropa. Das Mindestlohnniveau bewegt sich hier in der Mehrzahl der Länder zwischen 1,40 € und 1,85 € pro Stunde. Lediglich in Bulgarien und Rumänien liegt der Mindestlohn nach wie vor unterhalb von 1 € pro Stunde. Bedingt durch eine relativ starke Abwertung ihrer nationalen Währungen in den Jahren 2008 und 2009 wird der in Euro gemessene Mindestlohn vor allem in Polen, Rumänien und Ungarn jedoch etwas unterzeichnet.

¹ Eine elektronische Version der ILO-Mindestlohndatenbank mit aktuellen Updates findet sich unter: <http://www.ilo.org/travail/database/servlet/minimumwages>.

² Für die bislang veröffentlichten Berichte vgl. Schulten (2009, 2010).

³ Eine aktuelle elektronische Version der WSI-Mindestlohndatenbank findet sich unter: http://www.boeckler.de/pdf/ta_mindestlohndatenbank.pdf. Zu den Unterschieden und Abgrenzungen der bestehenden Mindestlohndatenbanken von EUROSTAT, ILO, OECD und WSI vgl. Schulten (2009).

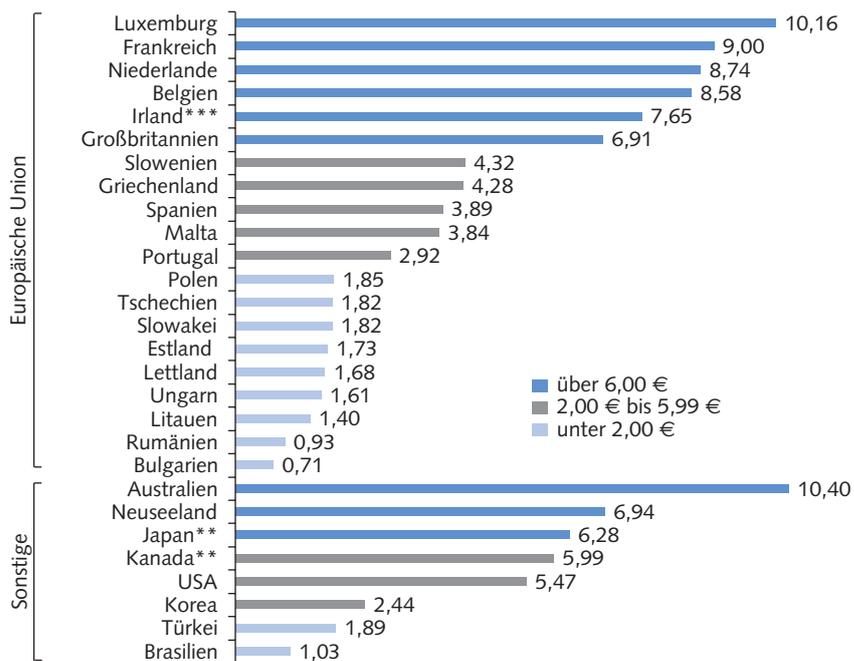
Thorsten Schulten, Dr., Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung.
Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Tarifpolitik in Europa.
e-mail: Thorsten-Schulten@boeckler.de

Außerhalb der EU hat von den hier berücksichtigten Ländern Australien den höchsten Mindestlohn, der mit 10,40 € pro Stunde sogar noch oberhalb des europäischen Spitzenwertes von Luxemburg liegt. Mit Mindestlöhnen von 6,94 € bzw. 6,28 € pro Stunde könnten sich Neuseeland und Japan ebenfalls in die europäische Spitzengruppe einreihen.⁴ In Kanada und den USA bewegt sich das Mindestlohniveau mit 5,99 € bzw. 5,47 € pro Stunde hingegen zwischen der oberen und der mittleren europäischen Gruppe.⁵ Während in Korea der Mindestlohn mit 2,44 € pro Stunde noch oberhalb der unteren europäischen Gruppe liegt, befindet sich der Mindestlohn in der Türkei mit 1,89 € auf einem Niveau, das mit den meisten mittel- und osteuropäischen Staaten vergleichbar ist. Schließlich liegt der gesetzliche Mindestlohn in Brasilien nach einer kräftigen Erhöhung in den letzten Jahren mit 1,03 € pro Stunde bereits oberhalb der Mindestlohnbeiträge von Bulgarien und Rumänien.

Das Mindestlohniveau in den hier berücksichtigten außereuropäischen Staaten lag zumeist deutlich höher als im Vorjahr (Schulten 2010). Dies ist jedoch nur zum Teil auf entsprechende Erhöhungen der nationalen Mindestlohnsätze zurückzuführen. Darüber hinaus kam es im Jahr 2010 zu einer teilweise kräftigen Abwertung des Euro gegenüber den nationalen Währungen dieser Länder, was den in Euro bemessenen Mindestlohnbetrag ebenfalls kräftig erhöhte. Beispielsweise läge der Mindestlohn in Australien ohne die 2010 erfolgte fast 19 %ige Abwertung des Euros gegenüber dem Australischen Dollar derzeit lediglich bei 8,46 € pro Stunde.

Um möglichen Verzerrungen durch Wechselkursschwankungen zu entgehen und außerdem den realen Wert des Mindestlohns zu erfassen, der das jeweils nationale Preisniveau und die entsprechenden Lebenshaltungskosten berücksichtigt, bietet es sich an, den internationalen Vergleich gesetzlicher Mindestlöhne zusätzlich in Kaufkraftstandards (KKS) durchzuführen (Abbildung 2). Gegenüber dem nominellen Mindestlohnvergleich in Euro werden die Niveauunterschiede zwischen den nationalen Mindestlöhnen bei einem Vergleich in KKS deutlich geringer: Während die Differenz zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Mindestlohn gemessen in Euro bei etwa 1:14 liegt, ist sie gemessen

Abb. 1: Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde 2011 – in €*



*jeweils zum 01.01.2011; Umrechnung in Euro zum Jahresdurchschnittskurs 2010. **gewichteter Durchschnitt regionaler Mindestlöhne. ***ab 01.02.2011.
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank (2011).

WSI MITTEILUNGEN

in KKS mit einem Verhältnis von 1:7 nur noch halb so groß.

Bei der Berechnung in KKS kommt es zum Teil auch zu erheblichen Veränderungen in der Rangfolge der Staaten. So fällt z.B. Australien mit dem auf Euro-Basis höchsten Mindestlohnbetrag auf KKS-Basis auf den vierten Platz zurück. Luxemburg kann zwar seinen europäischen Spitzenplatz behaupten, sein Mindestlohn erfährt aufgrund der hohen Lebenshaltungskosten im Großherzogtum jedoch einen relativ starken Wertverlust. In ähnlicher Weise gilt dies auch für Frankreich, Belgien, Irland und Japan, die in der Rangfolge der Länder ebenfalls Positionsverluste hinnehmen müssen. Zu einer relativen Positionsverbesserung kommt es hingegen bei den Niederlanden, Großbritannien und Slowenien. Den stärksten relativen Wertzuwachs erfahren auf KKS-Basis die Mindestlöhne in den mittel- und osteuropäischen Ländern sowie in der Türkei. Insgesamt bleiben jedoch auch bei einer Berechnung in KKS erhebliche Niveauunterschiede bei den Mindestlöhnen bestehen, die das tatsächliche Lohn- und Wirtschaftsgefälle zwischen den Staaten widerspiegeln.

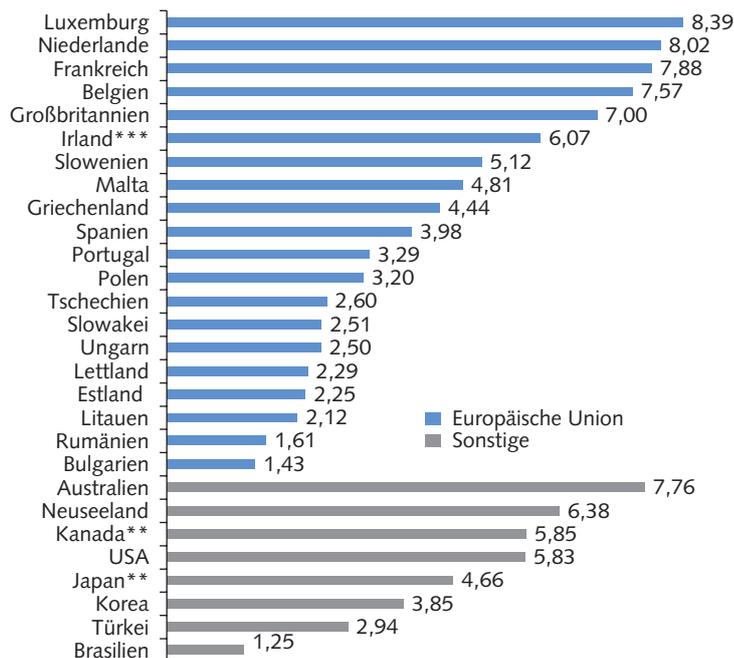
3 Die aktuelle Entwicklung der Mindestlöhne im Jahr 2010

Während in einigen Ländern die Mindestlohnpolitik im Jahr 2010 bereits wieder von einem sich abzeichnenden wirtschaftlichen Aufschwung geprägt war, stand sie in den meisten Ländern nach wie vor un-

4 In Japan existiert kein einheitlicher nationaler Mindestlohn. Gesetzliche Mindestlöhne werden vielmehr auf regionaler Ebene festgelegt, wobei der Unterschied zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Mindestlohn knapp 28 % beträgt (Nakakubo 2009). Bei dem hier ausgewiesenen Mindestlohnbetrag handelt es sich um einen entsprechend der Beschäftigtenzahl gewichteten nationalen Durchschnittswert.

5 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. In den USA können die einzelnen US-Bundesstaaten zusätzlich zum nationalen Mindestlohn eigene regionale Mindestlohnvorgaben beschließen. Anfang 2011 hatten 17 Bundesstaaten einen eigenen Mindestlohn, der über dem Niveau des nationalen Mindestlohns lag. Der höchste Mindestlohn von umgerechnet 6,54 € pro Stunde existiert dabei im US-Bundesstaat Washington.

Abb. 2: Gesetzliche Mindestlöhne pro Stunde 2011
– in Kaufkraftstandards (KKS)* –

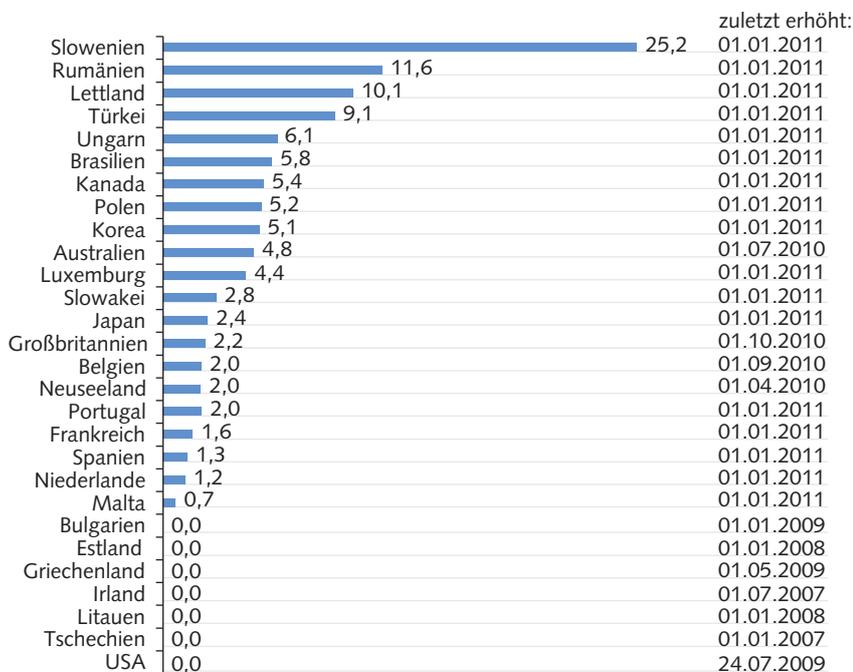


*jeweils zum 01.01.2011; Umrechnung in KKS aufgrund der von Eurostat für 2010 ausgewiesenen Kaufkraftparitäten des privaten Konsums. **gewichteter Durchschnitt regionaler Mindestlöhne. ***ab 01.02.2011.

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank (2011).

WSI MITTEILUNGEN

Abb. 3: Nominale Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne 2010*
– in % –



*Entwicklung vom 01.01.2010 zum 01.01.2011.

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank (2011).

WSI MITTEILUNGEN

ter dem Vorzeichen der Krise. Insgesamt wurde in 21 von den hier untersuchten 28 Staaten eine nominale Erhöhung der Mindestlohnsätze vorgenommen (Abbildung 3). Hiervon haben allein 17 Staaten ihre Mindestlöhne zuletzt zum 1. Januar 2011 erhöht. In zehn Staaten war die Anhebung der Mindestlöhne relativ moderat und bewegte sich zwischen 0,7 % in Malta und 2,8 % in der Slowakei. Weitere sieben Staaten beschlossen deutlich kräftigere Mindestlohnerhöhungen zwischen 4,4 % in Luxemburg und 6,1 % in Ungarn. Die höchsten Mindestlohnzuwächse gab es mit 9,1 % in der Türkei, 10,1 % in Lettland und 11,6 % in Rumänien. Völlig aus dem Rahmen fällt schließlich Slowenien, das seinen Mindestlohn um 25,2 % erhöht hat. Slowenien war damit das einzige Land, das über graduelle Anpassungen des Mindestlohns an die allgemeine Lohn- und Preisentwicklung hinaus bewusst eine expansive Mindestlohnpolitik für eine strukturelle Erhöhung des nationalen Mindestlohnniveaus verfolgt hat (Dragović 2010a).

In insgesamt sieben der hier untersuchten Länder (darunter sechs EU-Staaten plus die USA) gab es 2010 keine Mindestlohnzuwächse, sodass das bestehende nominale Mindestlohnniveau eingefroren wurde. Darunter befanden sich fünf Staaten, die bereits auch 2009 keine Mindestlohnerhöhung vorgenommen haben (Schulten 2010). Die mit vier Jahren bislang längste Phase ohne Mindestlohnzuwächse erlebt Tschechien, wo die Mindestlöhne zuletzt zum 1. Januar 2007 angehoben wurden. Schließlich hat mit Irland erstmalig in Europa ein Land den Beschluss gefasst, sein nominales Mindestlohnniveau zu senken. Zum 1. Februar 2011 ist demnach der irische Mindestlohn um 1 € von ehemals 8,65 auf 7,65 € pro Stunde gekürzt worden, was einem Rückgang von 11,5 % entspricht (Smyth 2011).

Da im Jahr 2010 die nominalen Mindestlohnsätze oft nur relativ gering angehoben und vielfach sogar eingefroren wurden, war die um den Anstieg der Verbraucherpreise bereinigte reale Entwicklung der Mindestlöhne in vielen Ländern negativ (Abbildung 4). Insgesamt blieb die Anpassung der Mindestlöhne in zwölf Ländern hinter der Preissteigerungsrate zurück. Am stärksten sank der reale Mindestlohnwert mit minus 4,7 % in Griechenland, gefolgt von Bulgarien mit minus 2,8 %, Estland mit minus 2,7 % und den USA mit minus 2,6 %. In sieben Ländern

kam es zu einem leichten Reallohnanstieg der Mindestlöhne zwischen 0,3 % in den Niederlanden und 1,7 % in Irland.⁶ In weiteren sechs Ländern wuchs der reale Mindestlohnwert zwischen 2 % in Australien und 3,6 % in Kanada. Die höchsten Reallohnzuwächse gab es in Rumänien mit 5,5 %, Lettland mit 11,3 % und schließlich Slowenien mit 23,1 %.

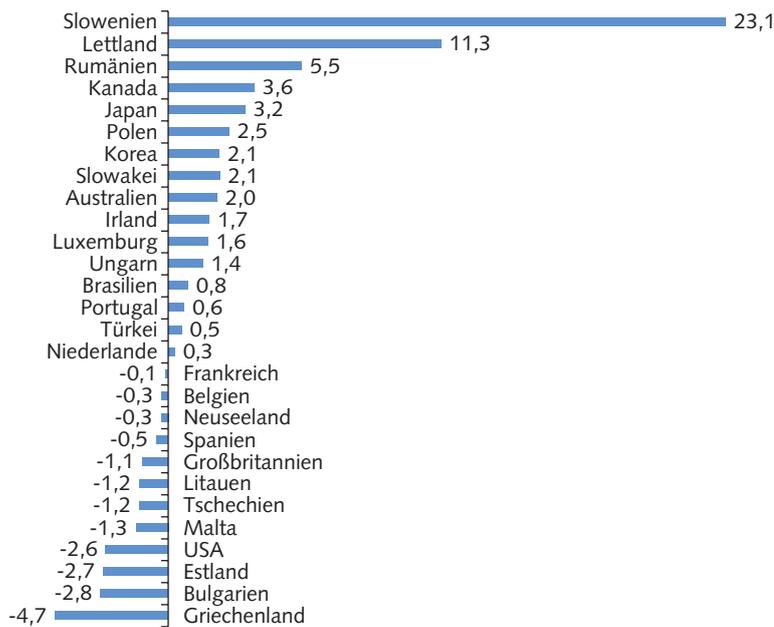
4

Der relative Wert gesetzlicher Mindestlöhne (Kaitz-Index)

Die Bedeutung des Mindestlohns wird nicht allein durch seinen absoluten Wert bestimmt, sondern auch durch seine Stellung im jeweils nationalen Lohngefüge. Letztere kann durch den sogenannten Kaitz-Index (benannt nach dem amerikanischen Ökonomen *Hyman Kaitz*) bestimmt werden, der den *relativen Wert* des gesetzlichen Mindestlohns zum Ausdruck bringt und statistisch als Prozentsatz des Mindestlohns vom jeweiligen nationalen Durchschnitts- oder Medianlohn gemessen wird. 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. Entsprechende Datensätze mit aktuellen Werten bis 2009 werden von der OECD und von EUROSTAT veröffentlicht.⁷

Im Jahr 2009 zeigte der relative Wert des Mindestlohns bezogen auf den *Medianlohn* eine große Schwankungsbreite (Abbildung 5). Von den insgesamt 23 Ländern, für die entsprechende Daten vorliegen, bewegte sich der Mindestlohn in einer Mehrheit von 13 Staaten zwischen 40 und 50 % des Medianlohns. Unterhalb dieses Niveaus befanden sich mit den USA, Japan und Tschechien drei Staaten, deren relativer Mindestlohnwert zwischen 36 und 37 % des Medianlohns lag. Sechs Staaten hatten hingegen ein deutlich höheres Mindestlohniveau, das sich zwischen knapp 51 % in Belgien und 60 % in Frankreich als europäischem Spitzenreiter bewegte. Noch einmal deutlich übertroffen wurde diese Gruppe von der Türkei, deren relativer Mindestlohnwert bei 71,3 % des Medianlohns lag. Dahinter verbergen sich bestimmte Besonderheiten des türkischen

Abb. 4: Reale Entwicklung gesetzlicher Mindestlöhne 2010*
– in % –



*Entwicklung vom 01.01.2010 zum 01.01.2011 in %, bereinigt um die Entwicklung der Verbraucherpreise.

Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank (2011).

WSI MITTEILUNGEN

Arbeitsmarktes, der sich durch eine besonders starke Einkommenspolarisierung auszeichnet, bei der ein Großteil der Beschäftigten sowohl im formellen als auch im recht bedeutsamen informellen Sektor nicht mehr als den gesetzlichen Mindestlohn erhält (Koçer/Visser 2009).

Die Position der Türkei wird deutlich relativiert, wenn der Kaitz-Index nicht anhand des Medianlohns, sondern anhand des *Durchschnittslohns* berechnet wird (Abbildung 6). Mit einem relativen Mindestlohn von 37,8 % des Durchschnittslohns stand die Türkei im Jahr 2009 hier nur im Mittelfeld. In einer Mehrzahl von 15 der hier erfassten 23 Länder bewegte sich der relative Wert des Mindestlohns zwischen 30 und 40 % des Durchschnittslohns. Das Schlusslicht bildeten die USA, wo der Mindestlohn lediglich 27 % des Durchschnittslohns ausmachte. Demgegenüber verfügten sieben Länder über einen Mindestlohn, der über 40 % des Durchschnittslohns lag. Spitzenreiter war hierbei mit 51,6 % Neuseeland, gefolgt von Frankreich mit 48 %, Australien mit 44,6 % und Belgien mit 44,1 %.

Mit der Analyse des Kaitz-Index lässt sich zeigen, dass in den meisten Staaten die gesetzlichen Mindestlöhne – zum Teil deutlich – unterhalb der von OECD und EUROSTAT verwendeten Niedrig-

lohnschwelle liegen, die bei zwei Dritteln des Medianlohns angesetzt wird.⁸ In Analogie zu der in der Armutsforschung verwendeten Armutsschwelle von 60 % des Medianeinkommens oder 50 % des Durchschnittseinkommens kann davon gesprochen werden, dass in vielen Ländern der gesetzliche Mindestlohn lediglich einen „Armutslohn“ festschreibt, der in der Regel nur ein sehr bescheidenes Einkommensniveau ermöglicht und in manchen Fällen sogar unterhalb des offiziellen Existenzminimums liegt.

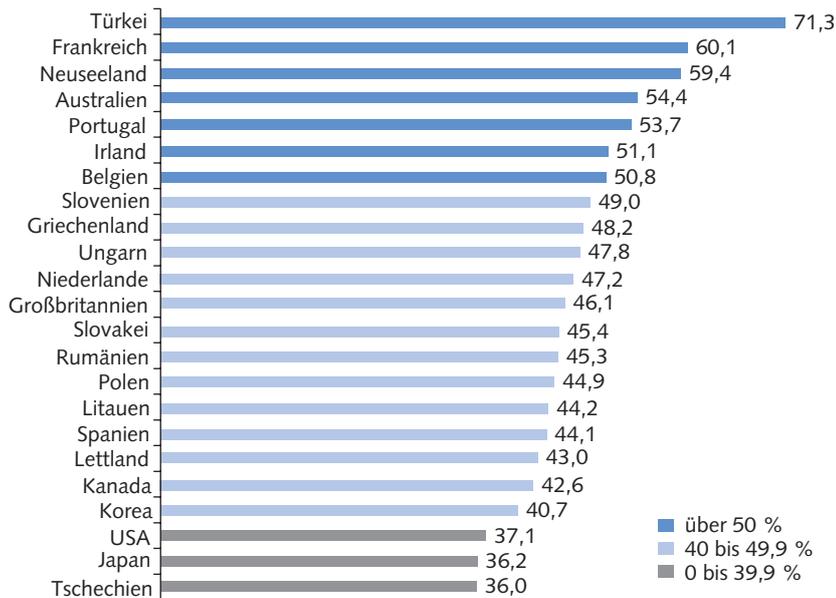
Nach Ansicht des Europarates verstoßen zahlreiche Länder trotz bestehender Mindestlöhne gegen den Artikel 4 der

⁶ Irland konnte 2010 trotz eingefrorenen nominalen Mindestlohnlevels aufgrund der negativen Preisentwicklung einen positiven Reallohnzuwachs beim Mindestlohn verzeichnen. Berücksichtigt man hingegen die zum 1. Februar 2011 wirksame Kürzung des nominalen Mindestlohnsatzes, so ist der reale Wert des irischen Mindestlohnes um etwa 10 % zurückgegangen.

⁷ Zu den methodischen Unterschieden beider Datensätze vgl. Schulten (2010). Im Folgenden wird auf die Datenbank der OECD zurückgegriffen, da sie eine höhere Abdeckung der hier untersuchten Länder aufweist.

⁸ Nach den aktuellsten verfügbaren Daten von EUROSTAT arbeiteten im Jahr 2006 in der EU mehr als 15 Mio. und damit mehr als 17 % aller Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnsektor (Casali/Alvarez Gonzales 2010).

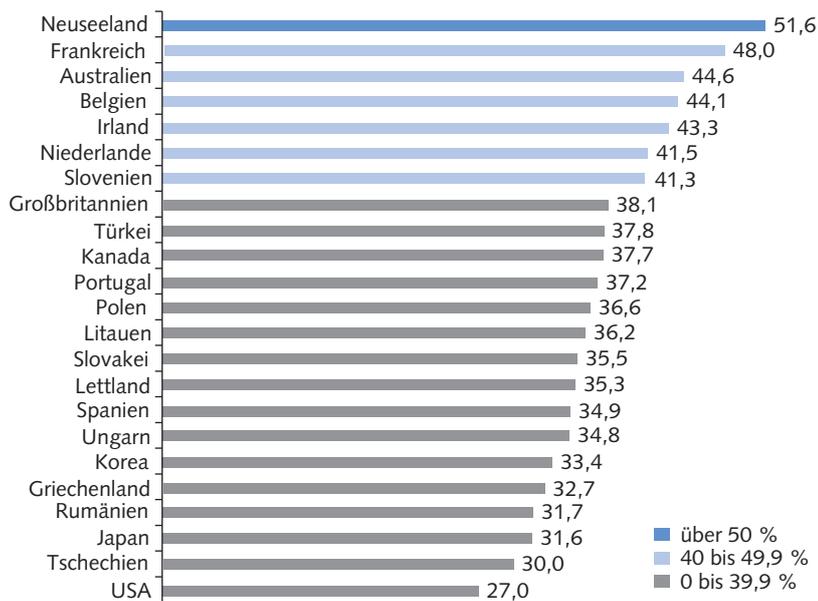
Abb. 5: Gesetzlicher Mindestlohn in % des Medianlohns von Vollzeitbeschäftigten 2009



Quelle: OECD.

WSI MITTEILUNGEN

Abb. 6: Gesetzlicher Mindestlohn in % des Durchschnittslohns von Vollzeitbeschäftigten 2009



Quelle: OECD.

WSI MITTEILUNGEN

Übersicht 1: Überprüfung des Europarates bezgl. der Einhaltung von Art. 4 der Europäischen Sozialcharta: „Das Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt“

| Recht wird eingehalten | Recht wird nicht (vollständig) eingehalten | Aussage aufgrund der Datenlage nicht möglich |
|---|--|--|
| Dänemark, Frankreich, Malta, Norwegen, Schweden | Deutschland, Großbritannien, Italien, Litauen, Niederlande, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien | Belgien, Griechenland, Österreich |

Quelle: Zusammenstellung des Autors auf der Basis von Council of Europe (2010).

WSI MITTEILUNGEN

Europäischen Sozialcharta von 1961, derzufolge alle Arbeitnehmer das „Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt“ haben, „welches ausreicht, um ihnen und ihren Familien einen angemessenen Lebensstandard zu sichern.“ Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte des Europarates hatte sich in den 1970er Jahren darauf verständigt, dass ein gerechtes Arbeitsentgelt dann gegeben ist, wenn der jeweilige Bruttolohn mindestens 68 % des nationalen Bruttodurchschnittslohnes beträgt. In den 1990er Jahren hat der Ausschuss dann seine Definition noch einmal revidiert und geht seitdem davon aus, dass ein „gerechtes Arbeitsentgelt“ einen Nettolohn umfasst, der mindestens bei 60 % des Nettodurchschnittslohnes liegt (Lörcher 2006).

In seiner jüngsten Überprüfung der Einhaltung der Europäischen Sozialcharta hat der Ausschuss nun für eine Reihe von europäischen Ländern – darunter Großbritannien, die Niederlande, Spanien und Portugal – festgestellt, dass ihr gesetzliches Mindestlohnniveau nicht ausreicht, um das „Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt“ zu gewährleisten (Übersicht 1). Mit Frankreich und Malta identifiziert der Europarat lediglich zwei Länder, deren gesetzliche Mindestlöhne hoch genug sind, um die Anforderungen der Europäischen Sozialcharta zu erfüllen. Dagegen wird den skandinavischen Ländern Dänemark, Norwegen und Schweden bescheinigt, auch ohne gesetzlichen Mindestlohn durch ein weitgehend flächendeckendes Tarifvertragssystem ein ausreichend hohes Mindestlohnniveau zu gewährleisten. Die Situation in Deutschland mit fehlendem gesetzlichen Mindestlohn und unzureichender Tarifbindung wertet der Europarat hingegen eindeutig als Verstoß gegen das „Recht auf ein gerechtes Arbeitsentgelt“ in der Europäischen Sozialcharta.

Angesichts der in vielen europäischen Staaten relativ geringen Mindestlöhne sind in den letzten Jahren vermehrt politische Vorschläge für eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik unterbreitet worden, die darauf abzielen, in jedem Land ein bestimmtes relatives Mindestlohnniveau sicherzustellen (Schulten 2008). Besonders hervorgerufen hat sich hierbei das Europäische Parlament, das bereits im Jahr 2008 dafür plädiert hat, „eine EU-Vorgabe für Mindestlöhne (gesetzlich, tarifvertraglich vereinbart auf nationaler, regionaler oder Branchenebene), die eine Vergütung von mindestens 60 % des maßgeblichen (natio-

nalen, branchenspezifischen usw.) Durchschnittslohns gewährleistet, ...zu vereinbaren“ (Europäisches Parlament 2008). Im Jahr 2010 forderte das Europäische Parlament von der Europäischen Kommission im Rahmen einer Studie zu überprüfen, „welche Auswirkungen eine von ihr auf den Weg gebrachte Gesetzesinitiative zur unionsweiten Festsetzung eines Mindestlohns in jedem einzelnen Mitgliedstaat hätte“ (Europäisches Parlament 2010).

Schließlich treten in vielen europäischen Ländern die Gewerkschaften und andere soziale Organisationen bereits seit längerem für eine strukturelle Erhöhung der gesetzlichen Mindestlöhne ein, damit der Mindestlohn ein sozio-kulturelles Existenzminimum gewährleistet und den Anforderungen eines „Living Wage“ entspricht.⁹ In einigen Ländern wie z.B. in Spanien, Portugal oder Rumänien haben sich Regierungen und Gewerkschaften in den letzten Jahren darauf verständigt, in mehrjährigen Anpassungsschritten zu einer strukturellen Erhöhung des nationalen Mindestlohniveaus zu gelangen. Vor dem Hintergrund der Krise sind die Anpassungspläne jedoch in den meisten Ländern erst einmal auf Eis gelegt worden (Schulten 2010). Eine Ausnahme bildet Slowenien, das 2010 als einziges Land eine strukturelle Erhöhung seines Mindestlohns vorgenommen hat und damit den relativen Wert seines Mindestlohns von 41 % auf knapp 48 % des Durchschnittslohns vergrößern konnte (Dragović 2010a).¹⁰

5

Fazit: Krise erhöht politischen Druck auf Mindestlöhne

Mit der Krise hat sich der politische Druck auf die Entwicklung der Mindestlöhne in den meisten Ländern deutlich erhöht. So wurde die politische Auseinandersetzung oft von Forderungen dominiert, das bestehende Mindestlohnniveau einzufrieren oder sogar zu kürzen. Zwar kam es auch im Jahr 2010 in der Mehrzahl der Länder zu nominalen Mindestlohnerhöhungen. Diese lagen aber häufig noch unterhalb des Anstiegs der Inflationsrate, sodass sich der reale Wert des Mindestlohns weiter verringert hat.

Besonders intensiv wurde die Auseinandersetzung um die zukünftige Mindest-

lohnpolitik in Irland geführt. Nachdem irische Arbeitgeberverbände bereits seit mehreren Jahren das aus ihrer Sicht zu hohe Mindestlohniveau beklagten, hat die irische Regierung Ende 2010 im Rahmen ihres „Nationalen Plans zur Wiederbelebung der Wirtschaft“ eine in Europa historisch einmalige Kürzung des Mindestlohns beschlossen. Begründet wurde dieser Schritt mit dem Ziel, die Flexibilität des irischen Arbeitsmarktes zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit der irischen Wirtschaft zu verbessern (Government of Ireland 2010, S. 36). Erfolglos haben die irischen Gewerkschaften, unterstützt von einem breiten Netzwerk irischer Ökonomen, dagegen eingewendet, dass eine Kürzung des Mindestlohns keines der ökonomischen Probleme in Irland lösen, sondern im Gegenteil die anhaltende Nachfrageschwäche und die damit verbundenen deflationären Tendenzen sogar noch verschärfen würde (TASC 2010).

Das irische Beispiel macht auch deutlich, wie vor dem Hintergrund der Krise internationale Organisationen wie die Europäische Kommission, die OECD oder der Internationale Währungsfond (IWF) zunehmend Einfluss auf die nationale Mindestlohnpolitik gewinnen. So hat sich die irische Regierung in ihrem Beschluss zur Kürzung des Mindestlohns explizit auf entsprechende Empfehlungen der OECD berufen (Government of Ireland 2010, S. 36). Zugleich wurde im Vorfeld dieses Beschlusses bekannt, dass sich auch wichtige Repräsentanten des IWF für eine Kürzung des irischen Mindestlohns ausgesprochen haben (McGee 2010; Allard/Everaet 2010). Die gleiche Position sollen auch Vertreter der Europäischen Kommission eingenommen haben. So wurde schließlich die Kürzung des irischen Mindestlohns offiziell in das gemeinsame Memorandum von irischer Regierung, EU und IWF aufgenommen, in dem sich Irland im Gegenzug für ein milliardenschweres Finanzpaket zu zahlreichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen verpflichtet (Smyth 2011).

Insbesondere die Europäische Kommission und der IWF scheinen die Gunst der Krise nutzen zu wollen, um ihre traditionellen neoliberalen Wirtschaftskonzepte wieder auf die Tagesordnung zu setzen. So haben z.B. Mitarbeiter des IWF in einem aktuellen Strategiepapier zur Krise in der Eurozone einen breiten Katalog politischer Empfehlungen aufgelistet, die fast ausschließlich auf eine weitere Flexibilisierung

und Deregulierung der Arbeitsmärkte hinauslaufen (Allard/Everaet 2010). Für Länder wie Irland, Griechenland, die Slowakei oder auch Frankreich wird hier in kaum verklausulierter Form eine Reduzierung des bestehenden Mindestlohniveaus gefordert, während für Deutschland Maßnahmen angeraten werden, die ein weiteres „Wachstum des Niedriglohnssektors unterstützen“ (ebd., S. 20f.). Die Europäische Kommission (2011, S. 27) empfiehlt darüber hinaus, angesichts der zunehmenden ökonomischen Ungleichgewichte in Europa die Lohnfindungssysteme so zu flexibilisieren, dass sie die „Lohnreagibilität“, d.h. die Anpassung der Löhne an veränderte Markt- und Wettbewerbsverhältnisse, verbessern. Im Kern geht es hierbei darum, den Lohn zur zentralen ökonomischen Anpassungsvariable zu machen und die Verbindlichkeit tarifvertraglicher und gesetzlicher Mindestlöhne zu relativieren. Der im Zuge der Euro-Krise wachsende lohnpolitische Einfluss von Europäischer Kommission und IWF hat mittlerweile den Europäischen Gewerkschaftsbund zu einer scharfen Kritik an diesen Organisationen veranlasst, in der alle Versuche, die nationale (Mindest-)Lohnpolitik politisch im Rahmen finanzieller Rettungspakte unter Druck zu setzen, zurückgewiesen werden (Monks 2011).

Als Alternative zur Politik von Europäischer Kommission und IWF bietet sich der Ansatz der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) an, die in ihrem Mitte 2009 verabschiedeten „Global Jobs Pact“ auf die zentrale Bedeutung von Mindestlöhnen hingewiesen hat, um angesichts der Weltwirtschaftskrise die private Konsumnachfrage zu stabilisieren und eine mögliche deflationäre Lohn-Preis-Spirale zu verhindern (ILO 2009). In ihrem jüngsten Global Wage Report hat die ILO (2010) einmal mehr die positiven sozialen und ökonomischen Effekte von Mindestlöhnen hervorgehoben, die in einer Reduzierung von Lohnarmut und Lohnungleichheit liegen und damit eine wichtige Grundlage für

⁹ Für den im Englischen etablierten Begriff „living wage“ gibt es keine direkte deutsche Entsprechung. Wörtlich bedeutet er „einen Lohn, von dem man leben kann“, wobei hier mit „leben“ in der Regel ein breit gefasstes soziokulturelles Existenzminimum gemeint ist.

¹⁰ Vgl. EUROSTAT Datenbank, Monatlicher Mindestlohn als Anteil der durchschnittlichen Monatsverdienste (%) – Nace Rev. 2, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/earnings/database.

ein alternatives, stärker lohngetriebenes Wachstumsmodell bilden.

Eine politische Aufwertung von Mindestlöhnen scheint auch deshalb geboten, da die vielfach befürchteten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung sich in der Realität kaum nachweisen lassen. Eine aktuelle Untersuchung der Univer-

sität Berkeley, die die methodisch bislang anspruchvollste und empirisch umfangreichste Studie zu den Beschäftigungseffekten von Mindestlöhnen darstellt, kommt im Gegenteil zu dem Ergebnis, dass sich Mindestlöhne nicht negativ auf die Anzahl der Arbeitsplätze in den klassischen Niedriglohnbranchen auswirken

(Dube et al. 2010). In Europa konnte darüber hinaus 2010 am Beispiel Sloweniens beobachtet werden, dass selbst ein außergewöhnlich hoher Anstieg des Mindestlohns, der auf eine strukturelle Erhöhung des nationalen Mindestlohniveaus zielt, keine negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung gezeigt hat (Dragović 2010b).

LITERATUR

Allard, C./Everaet, L. (2010): Lifting Euro Area Growth: Priorities for Structural Reforms and Governance, International Monetary Fund, IMF Staff Position Note SPN/10/19, November

Casali, S./Alvarez Gonzales, V. (2010): 17 % of Full-Time Employees in EU are Low Wage Earners, hrsg. von EUROSTAT, Statistics in Focus 3

Council of Europe (2010): European Social Charter (revised), Conclusions of the European Committee of Social Rights, Conclusion XIX-3, diverse Länderberichte, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/social-charter/Conclusions/ConclusionsIndex_en.asp

Dragović, M. (2010a): Slovenia increases the Minimum Wage, in: The Slovenia Times vom 5. März

Dragović, M. (2010b): Higher Minimum Pay has not increased Unemployment, in: The Slovenia Times vom 3. September

Dube, A./Lester, T. W./Reich, M. (2010): Minimum Wage Effects Across State Borders: Estimates Using Contiguous Counties, in: The Review of Economics and Statistics 92 (4), S. 945–964

Europäische Kommission (2011): Jahreswachstumsbericht, Anhang 2 Makroökonomischer Bericht, KOM(2011) 11 endgültig, Brüssel, den 12.1.

Europäisches Parlament (2008): Förderung der sozialen Integration und die Bekämpfung der Armut, einschließlich der Kinderarmut, in der EU, Entschließung vom 9. Oktober, INI/2008/2034

Europäisches Parlament (2010): Bedeutung des Mindesteinkommens für die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer integrativen Gesellschaft in Europa, Entschließung vom 20. Oktober, INI/2010/2039

Eyraud, F./Saget, C. (2005): The Fundamentals of Minimum Wage Fixing, Genf

Government of Ireland (2010): The National Recovery Plan 2011–2014, Dublin

International Labour Organisation (ILO) (2008): Global Wage Report 2008/09. Minimum Wages and Collective Bargaining: Towards Policy Coherence, Genf

International Labour Organisation (ILO) (2009): Recovering from the Crisis: A Global Jobs Pact, adopted by the International Labour Conference at its ninety-eighth Session, Genf, 19 Juni

International Labour Organisation (ILO) (2010): Global Wage Report 2010/2011. Wage Policies in Times of Crisis, Genf

Koçer, R.G./Visser, J. (2009): The Role of the State in Balancing the Minimum Wage in Turkey and the USA, in: British Journal of Industrial Relations 47 (2), S. 349–370

Lörcher, K. (2006): Das Recht auf angemessenes Arbeitsentgelt nach der Europäischen Sozialcharta, in: Sterkel, G./Schulten, T./Wiedemuth, J. (Hrsg.): Mindestlöhne gegen Lohndumping. Rahmenbedingungen – Erfahrungen – Strategien, Hamburg, S. 216–226

McGee, H. (2010): IMF urges Cuts in Minimum Wage and Dole Payments, in: The Irish Times vom 23. November

Monks, J. (2011): Open Letter to Mr. Olli Rehn, EU Commissioner for Economic and Monetary Affairs, 11. Januar, http://www.etuc.org/IMG/pdf/110111_Olli_Rehn.pdf

Nakakubo, H. (2009): A New Departure in the Japanese Minimum Wage Legislation, in: Japan Labor Review 6 (2), S. 22–38

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. (2009): WSI-Mindestlohnbericht 2009, in: WSI-Mitteilungen 62 (3), S. 150–157

Schulten, T. (2010): WSI-Mindestlohnbericht 2010 – Unterschiedliche Strategien in der Krise, in: WSI-Mitteilungen 63 (3), S. 152–160

Smyth, J. (2011): Minimum Wage to be cut by € 1 from next Month, in: The Irish Times vom 20. Januar

Think Tank For Action On Social Change (TASC) (2010): The Minimum Wage, Presentation to the Oireachtas Joint Committee on Enterprise, Trade and Employment, 20. Juli, Dublin, <http://www.tascnet.ie/upload/file/TASC%20Presentation%20to%20Oireachtas%20JC%20on%20the%20Minimum%20Wage%2020%20July.pdf>