Mindestlöhne im Jahr 2021: jährlicher Bericht

Einleitung

2020 war für niedrig entlohnte Beschäftigte ein schwieriges Jahr; dies gilt auch für Mindestlohnempfänger, da sie vom Verlust des Arbeitsplatzes und einer Reduzierung der Arbeitszeit und damit einhergehenden Einkommensverlusten aufgrund der COVID-19-Pandemie am stärksten betroffen waren. Die Pandemie stellte nationale Entscheidungsträger – Regierungen und Sozialpartner mit Unterstützung von Experten – bei der Festsetzung neuer Mindestlöhne für 2021 vor außergewöhnliche Herausforderungen. In den meisten Mitgliedstaaten wurden schnell häufig groß angelegte Programme zur Einkommensunterstützung und Hilfsprogramme für Unternehmen aufgelegt. Nach der aktuellen EU-Initiative zu Mindestlöhnen können angemessene Mindestlöhne den Einkommensrückgang bei einem Wirtschaftsabschwung begrenzen, zur Stabilisierung der Inlandsnachfrage beitragen und den Zugang von Arbeitnehmern zu Beschäftigungsmöglichkeiten sicherstellen, was alles wesentlich ist, um eine nachhaltige und integrative Erholung zu stützen.

Politischer Kontext

2019 kündigte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen einen Legislativvorschlag an, mit dem sichergestellt werden soll, dass alle Arbeitnehmer in der EU Zugang zu einem Mindestlohn haben, der ihnen am Ort ihrer Arbeit ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Nach einer zweistufigen Konsultation mit den Sozialpartnern stellte die Kommission im Oktober 2020 einen Vorschlag für eine Richtlinie über angemessene Mindestlöhne vor. Er zielt auf die Schaffung eines Rahmens für die Länder ab, nach dem angemessene Mindestlöhne festgelegt werden können, es werden jedoch keine konkreten Mindestlohnsätze festgelegt oder vorgeschrieben.

Nach der vorgeschlagenen Richtlinie sollten Mitgliedstaaten, in denen gesetzliche Mindestlöhne gelten, bei der Aktualisierung oder Festlegung von Mindestlohnsätzen zumindest die Kaufkraft der Mindestlöhne, das allgemeine Niveau der Bruttolöhne und ihre Verteilung, die Wachstumsrate der Bruttolöhne und die Entwicklung der Arbeitsproduktivität berücksichtigen. Zudem werden die Mitgliedstaaten gebeten, bei ihrer Bewertung der Angemessenheit der gesetzlichen Mindestlöhne Richtwerte zugrunde zu legen, wie sie auf internationaler Ebene üblich sind. Im Vorschlag für die Richtlinie werden zwei mögliche Werte als Beispiele genannt: 50 % des Durchschnittslohns und 60 % des Bruttomedianlohns. Die Einbeziehung der Sozialpartner bei der Festlegung und Aktualisierung gesetzlicher Mindestlöhne ist ein wesentliches Element des Vorschlags. Zudem müssen Mitgliedstaaten mit einer tarifvertraglichen Abdeckung unter 70 % Aktionspläne zur Förderung von Tarifverhandlungen erstellen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Die Mindestlöhne wurden in den meisten Mitgliedstaaten von 2020 bis 2021 vorsichtig erhöht, wobei der Medianwert der Erhöhung der Länder bei 3 % lag (in Landeswährungen). Manche Länder hielten ausdrücklich an zuvor angekündigten Verpflichtungen fest (Bulgarien, Kroatien, Lettland, Portugal und Slowenien). Nur wenige Mitgliedstaaten beschlossen, die Höhe des Mindestlohns 2021 einzufrieren. Dazu gehören (zum Zeitpunkt der Abfassung des Berichts) Belgien, Estland, Griechenland und Spanien sowie Zypern aufgrund der Beschäftigungsquoten.
- Es erfolgten nur wenige krisenbedingte Anpassungen der Mindestlohnvorschriften, und diese beschränkten sich auf eine Verschiebung der Verfahren (Griechenland und Polen), den Verzicht auf ein gesetzgeberisches Ziel (Slowakei) oder den Beschluss, Entscheidungen bei Verfügbarkeit weiterer Daten zu überprüften (Litauen).
- In Ländern, in denen es keine gesetzlichen Mindestlöhne gibt (Österreich, Dänemark, Finnland, Italien, Schweden und Norwegen), waren – abhängig vom Zeitpunkt der Tarifrunden – die Tarifverhandlungen in gewissem Maße betroffen, und manche Verlängerungen oder Lohnerhöhungen wurden verschoben. Die Lohnerhöhungen fielen moderat aus, doch insgesamt erwiesen sich die Tarifverhandlungen in diesen Ländern als relativ stabil.

- Bei der Frage nach der größten Herausforderung, mit der sie bei den Mindestlohnverhandlungen 2020 konfrontiert waren, verwiesen die für diese Studie befragten nationalen Entscheidungsträger am häufigsten auf die mit der Pandemie verbundene wirtschaftliche Unsicherheit. Wenn Prognosen erstellt werden konnten, waren diese unsicherer oder volatiler als üblich. Die Umstellung zu virtuellen Arbeitsverfahren war für die meisten nicht mit übermäßigen Schwierigkeiten verbunden, dennoch besteht unter den Verhandlungsführer eine Präferenz, wieder zu Präsenzsitzungen zurückzukehren.
- 2020 waren insbesondere Frauen in Berufen mit höheren Anteilen von Mindestlohnempfängern von einem Arbeitsplatzverlust betroffen.
- Programme zur Einkommensunterstützung in Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie waren besonders für niedrig entlohnte Beschäftigte von Bedeutung, da diese Arbeitnehmer in der Regel von Ausgangsbeschränkungen oder einer Reduzierung der Arbeitszeit stärker betroffen waren als andere. Die Großzügigkeit dieser Programme variierte. Nur wenige Länder begrenzten den Einkommensverlust durch die Einführung von Mindestgrenzen, unterhalb die die Einkommen der Arbeitnehmer nicht sinken konnten. Wenn sie Kurzarbeitergeld bezogen, wurde Arbeitnehmern in Estland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Portugal und Slowenien wenigstens der Mindestlohn garantiert.
- Die Standpunkte der Sozialpartner zur vorgeschlagenen EU-Richtlinie über Mindestlöhne sind unverändert. Generell stehen Arbeitgeberorganisationen, einschließlich ihrer Vertretungen auf EU-Ebene, der Initiative am kritischsten gegenüber und bevorzugen eine unverbindliche Empfehlung. Manche von ihnen erkennen jedoch den Wert von klaren und transparenten Kriterien. Die meisten Gewerkschaften befürworten die Initiative, wünschen sich jedoch, dass sie noch weiter geht. Die Regierungen vertreten unterschiedliche Standpunkte, wobei der stärkste Widerstand aus Dänemark und Schweden kommt.
- Die am kritischsten bewerteten Punkte der vorgeschlagenen Richtlinie beziehen sich auf die Anforderung für die Mitgliedstaaten, bei einer tarifvertraglichen Abdeckung unter 70 % Aktionspläne zu erstellen (Artikel 4), sowie die Kriterien für die Bewertung der Angemessenheit (Artikel 5). Insbesondere Gewerkschaften aus mehreren mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (in denen der Organisationsgrad niedrig ist und Tarifverhandlungen begrenzt sind) haben Zweifel, dass eine tarifvertragliche Abdeckung von 70 % erreicht werden kann, ohne dass zuvor mehrere Hindernisse beseitigt werden. Insgesamt lehnen die Gewerkschaften die Einbeziehung der Arbeitsproduktivität in die Kriterien für die Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen ab.
- 2018 gaben 23 % der Mindestlohnempfänger in der EU an, dass sie Schwierigkeiten oder große Schwierigkeiten hätten, über die Runden zu kommen, während dies nur auf 11,5 % der übrigen Arbeitnehmer zutraf. Insgesamt 16 % der Mindestlohnempfänger lebten in von erheblicher materieller Deprivation gekennzeichneten Haushalten im Vergleich zu 6 % der übrigen Arbeitnehmer.

Empfehlungen für die Politik

- In Krisenzeiten – wie der Großen Rezession oder der COVID-19-Pandemie – sind Arbeitnehmer in den unteren Lohngruppen und Mindestlohnempfänger stärker betroffen als andere Gruppen. Für niedrig entlohnte Beschäftigte ist es besonders wichtig, dass Programme zur Einkommensunterstützung Untergrenzen umfassen, unter die ihr Einkommen nicht sinken kann.
- Die Diskussionen über die Angemessenheit von Mindestlöhnen sollten nicht auf die Höhe von Mindestlöhnen im Vergleich zu anderen Löhnen begrenzt sein. Diskussionen über Richtschwellen (z. B. 60 % des Medianlohns oder 50 % des Durchschnittslohns) können schnell zu technischen Diskussionen über Bewertungen und Datenquellen führen, ohne dass dem tatsächlichen Problem Rechnung getragen wird: ob niedrig entlohnten Arbeitnehmern, die den Mindestlohn erhalten, ein angemessener Lebensstandard ermöglicht wird, der die Möglichkeit einschließt, für Angehörige zu sorgen.
- In Diskussionen, wie Angemessenheit zu definieren ist, sollten politische Entscheidungsträger zusätzliche Indikatoren für die Angemessenheit berücksichtigen, darunter subjektive (z. B. die Möglichkeit, über die Runden zu kommen) und objektive Indikatoren (wie materielle Deprivation), um den Umfang zu ermitteln, in dem grundlegende Güter und Dienstleistungen für Mindestlohnempfänger finanziell tragbar oder für sie nicht bezahlbar sind.

Weitere Informationen

Der vollständige Bericht „Minimum wages in 2021: Annual review“ (Mindestlöhne im Jahr 2021: jährlicher Bericht) ist abrufbar unter http://eurofound.link/ef21015

Forschungsleiterin: Christine Aumayr-Pintar

information@eurofound.europa.eu