



Internationale
Arbeitsorganisation

► ILO Flagship Report

Embargo

Veröffentlichen oder verbreiten Sie nicht vor Mittwoch, dem 2. Dezember 2020, um 12:00 Uhr GMT (13:00 Uhr MEZ).



► **Global
Wage
Report**

2020-21

Löhne und
Mindestlöhne
in Zeiten von
COVID-19

Zusammenfassung

► I. Jüngste Lohnentwicklungen weltweit

In den vier Jahren vor der COVID-19-Pandemie (2016-2019) schwankte das weltweite Lohnwachstum zwischen 1,6 und 2,2 Prozent; wenn China aus der Stichprobe ausgeschlossen wird, schwankte das Reallohnwachstum in diesen vier Jahren auf einem niedrigeren Niveau, zwischen 0,9 und 1,6 Prozent. In den fortgeschrittenen G20-Volkswirtschaften schwankte das Reallohnwachstum zwischen 0,4 und 0,9 Prozent, während es in den G20-Schwellenländern schneller – zwischen 3,5 und 4,5 Prozent jährlich – anstieg. Zwischen 2008 und 2019 haben sich die Reallöhne in China mehr als verdoppelt. Von den fortgeschrittenen G20-Volkswirtschaften beschleunigte sich das Lohnwachstum am stärksten (um 22 Prozent) in der Republik Korea, gefolgt von Deutschland (15 Prozent). Im Gegensatz dazu gingen die Reallöhne in Italien, Japan und dem Vereinigten Königreich zurück.

In der ersten Hälfte des Jahres 2020 wurde infolge der COVID-19-Krise in zwei Dritteln der Länder, für die neue Daten vorliegen, ein Abwärtsdruck auf das Niveau der Durchschnittslöhne beobachtet; in anderen Ländern stiegen die Durchschnittslöhne, weitgehend künstlich als Ausdruck der erheblichen Arbeitsplatzverluste bei geringer bezahlten Arbeitnehmern. In Krisenzeiten können die Durchschnittslöhne durch starke Veränderungen in der Zusammensetzung der Beschäftigung – den so genannten „Zusammensetzungseffekt“ – erheblich verzerrt werden. In Brasilien, Kanada, Frankreich, Italien und den Vereinigten Staaten sind die Durchschnittslöhne aufgrund von Arbeitsplatzverlusten am unteren Ende der Lohnskala deutlich gestiegen. Im Gegensatz dazu wurde in Japan, der Republik Korea und dem Vereinigten Königreich ein Abwärtsdruck auf die Durchschnittslöhne beobachtet. In Ländern, in denen starke Maßnahmen zur Erhaltung von Arbeitsplätzen eingeführt oder ausgeweitet wurden, um die Beschäftigung zu erhalten, wurde der Anstieg der Arbeitslosigkeit abgemildert, so dass die Auswirkungen der Krise möglicherweise eher durch einen Abwärtsdruck auf die Löhne als durch massive Arbeitsplatzverluste sichtbar wurden.

Die Auswirkungen der Krise auf Löhne sind bei Männern und Frauen unterschiedlich stark, wobei letztere unverhältnismäßig stark von stagnierenden oder sogar abfallenden Löhnen betroffen sind. Betrachtet man eine Auswahl europäischer Länder, so schätzt der Bericht der ILO, dass die Arbeitnehmer ohne die Zahlung von Lohnzuschüssen zwischen dem ersten und zweiten Quartal 2020 6,5 Prozent ihrer gesamten Lohnsumme verloren hätten. Für Frauen wäre die Gesamtlohnkosten um 8,1 Prozent gesunken, verglichen mit einem Rückgang von 5,4 Prozent für Männer. Eine solche Diskrepanz wurde hauptsächlich durch die verkürzte Arbeitszeit verursacht, mehr als durch den Unterschied in der Zahl der Entlassungen. Die Lohnsumme, die infolge der Arbeitszeitverkürzung verloren ging, betrug 6,9 Prozent für Frauen gegenüber 4,7 Prozent für Männer.

Die Krise trifft schlechter bezahlte Arbeitnehmer unverhältnismäßig stark und vergrößert damit die Lohnunterschiede. Studien haben gezeigt, dass in vielen Ländern die Arbeitszeitverkürzungen sich in geringer qualifizierten Berufen stärker ausgewirkt haben als in höher bezahlten Management- und Fachberufen. Für ausgewählte europäische Länder schätzt der Global Wage Report, dass die am schlechtesten bezahlten 50 Prozent der Arbeitnehmer ohne Lohnsubventionen schätzungsweise 17,3 Prozent ihrer Löhne verloren hätten, was viel mehr ist als der geschätzte Rückgang von 6,5 Prozent für alle Arbeitnehmer. Infolgedessen wäre der Anteil derer, deren Lohnkosten in der Lohnkostenverteilung unter 50 Prozent der Lohnsumme liegen, ein Maß für Ungleichheit, um etwa 3 Prozentpunkte gesunken. Der Anteil derer in der oberen Hälfte der Verteilung wäre von 73 auf 76 Prozent gestiegen.

Durch befristete Lohnsubventionen konnten viele Länder jedoch einen Teil der Lohnsumme ausgleichen, die verloren gegangen wäre, und die Auswirkungen der Krise auf die Lohnungleichheit abschwächen. Viele Länder auf der ganzen Welt haben entweder Lohnsubventionen eingeführt oder bestehende Systeme ausgeweitet, um während der Krise Arbeitsplätze zu sichern. In einer Auswahl von zehn europäischen Ländern, für die Daten vorliegen, schätzt der Bericht, dass Lohnsubventionen es ermöglicht haben, 40 Prozent der gesamten Lohnsummenverluste auszugleichen, darunter 51 Prozent der durch die Arbeitszeitverkürzung verursachten Lohnsummenverluste. Lohnsubventionen haben es auch ermöglicht, die Auswirkungen der Krise auf die Einkommensungleichheiten zu mildern, da die Hauptbegünstigten diejenigen waren, die von der Krise stärker betroffen waren: nämlich Arbeitnehmer in schlechter bezahlten Jobs.

Im Hinblick auf die Unterstützung von Niedriglohneempfängern haben viele Länder mit regelmäßigen Mindestlohnanpassungen die geplanten Erhöhungen in der ersten Hälfte des Jahres 2020 vorgenommen. Die Analyse zeigt, dass in den 60 Ländern, welche die Mindestlöhne regelmäßig anpassen, alle für das erste Quartal 2020 geplanten Anpassungen wie erwartet erfolgten, während 6 von 9 Ländern, die normalerweise im zweiten Quartal Anpassungen vornehmen, den geplanten Anpassungstermin mitten in der Krise einhielten. Von den 87 Ländern, die die Mindestlöhne unregelmäßig anpassen, haben 12 ihre Mindestlöhne in der ersten Hälfte des Jahres 2020 erhöht – eine geringere Zahl als im Vorjahr. Dies deutet darauf hin, dass die COVID-19-Krise einige Regierungen dazu veranlasst haben könnte, mögliche Anpassungen in diesem Jahr zu verschieben.

► II. Mindestlöhne und Ungleichheit

Mit Blick auf das Thema Mindestlöhne zeigt der Bericht, dass gesetzliche oder ausgehandelte Mindestlöhne in 90 Prozent der 187 ILO-Mitgliedstaaten existieren. Die Mindestlohnsysteme sind von Land zu Land sehr unterschiedlich und reichen von einfach bis sehr komplex. Weltweit hat etwa die Hälfte der Länder, in denen es einen gesetzlichen Mindestlohn gibt, einen einzigen nationalen Mindestlohnsatz; die andere Hälfte hat komplexere Systeme mit mehreren Mindestlohnsätzen, die je nach Wirtschaftszweig, Beruf, Alter des Arbeitnehmers oder geografischer Region festgelegt sind. Die verschiedenen Systeme sind mit dem ILO-Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen von 1970 vereinbar, das einen breiten Anwendungsbereich, eine umfassende Konsultation der Sozialpartner, Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familien sowie wirtschaftliche Faktoren berücksichtigt.

Weltweit werden schätzungsweise 327 Millionen Lohnempfänger auf oder unter dem geltenden stündlichen Mindestlohn bezahlt. Diese Zahl entspricht 19 Prozent aller Lohnempfänger, darunter 152 Millionen Frauen. Obwohl in absoluten Zahlen mehr Männer als Frauen Mindestlöhne oder weniger verdienen, sind Frauen in dieser Kategorie von Arbeitnehmern überrepräsentiert: Während Frauen 39 Prozent der weltweit Beschäftigten ausmachen, die über dem Mindestlohn bezahlt werden, machen sie 47 Prozent der Unter- und Mindestlohnempfänger weltweit aus.

Das Ausmaß, in dem ein Mindestlohn die Lohn- und Einkommensungleichheit verringern kann, hängt von mindestens drei Schlüsselfaktoren ab: der Effektivität der Mindestlöhne, dem Lohnniveau und den Charakteristika der Erwerbsbevölkerung. Obwohl der Hauptzweck von Mindestlöhnen darin besteht, Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen, können Mindestlöhne unter bestimmten Bedingungen auch dazu beitragen, die Ungleichheit zu verringern. Die erste Bedingung umfasst den Umfang des gesetzlichen Schutzes und den Grad der Einhaltung – was zusammengefasst als „Wirksamkeit“ von Mindestlöhnen bezeichnet werden kann. Zweitens spielt das Niveau, auf dem Mindestlöhne festgelegt werden, eine entscheidende Rolle. Schließlich hängt das Potenzial von Mindestlohnsystemen zur Verringerung der Ungleichheit von der Struktur der Erwerbsbevölkerung eines Landes ab – insbesondere davon, ob Arbeitnehmer mit niedrigem Arbeitseinkommen Lohnarbeiter oder Selbständige sind – und von den Merkmalen der Empfänger des Mindestlohns – insbesondere davon, ob sie in Familien mit niedrigem Einkommen leben.

Die Wirksamkeit von Mindestlöhnen

Von den schätzungsweise 327 Millionen Lohnempfänger, die unterhalb oder an der Mindestlohngrenzen arbeiten, verdienen 266 Millionen Lohnempfänger auf der ganzen Welt weniger als die bestehenden stündlichen Mindestlöhne, entweder, weil sie gesetzlich nicht abgedeckt sind oder weil sie nicht eingehalten werden. Die Gruppen, die am häufigsten vom gesetzlichen Schutz von Mindestlohnsystemen ausgeschlossen sind, sind Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und Hausangestellte. Der ILO Bericht zeigt, dass im Jahr 2020 schätzungsweise 18 Prozent der Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen entweder Arbeitnehmende in der Landwirtschaft, Hausangestellte oder beide Gruppen von den Mindestlohnregelungen ausschließen. Einer der wichtigsten Indikatoren für die Nichteinhaltung ist eine hohe Inzidenz von Informalität, die eine große Herausforderung für die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Allgemeinen darstellt, auch für die Durchsetzung von Mindestlöhnen. In Ländern mit einem hohen Grad an Informalität müssen Mindestlöhne, wenn sie wirksam sein sollen, von Maßnahmen zur Förderung der Formalisierung der Arbeitswelt begleitet werden. Weitere Maßnahmen sind z.B. gezielte Arbeitsinspektionen, Sensibilisierungskampagnen sowie Anstrengungen zur Steigerung der Produktivität. Eine niedrige Produktivität ist in der Tat eine der Triebkräfte der Informalität und hat Auswirkungen auf den Grad der Nichteinhaltung der Gesetzgebung zum Mindestlohn.

Die Angemessenheit der Mindestlohniveaus

Wie im Übereinkommen über die Festsetzung eines Mindestlohns von 1970 (Nr. 131) vorgeschrieben, sollte die Festsetzung eines angemessenen Mindestlohns den sozialen Dialog einschließen und die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familien sowie wirtschaftliche Faktoren berücksichtigen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Mindestlöhne in den Industrieländern im Durchschnitt bei etwa 55 Prozent des Medianlohns und in den Entwicklungs- und Schwellenländern bei 67 Prozent des Medianlohns liegen. In den meisten Industrieländern liegen die Mindestlöhne zwischen 50 Prozent und zwei Dritteln des Medianlohns. In den Entwicklungs- und Schwellenländern liegt das Verhältnis von Mindest- zum Medianlohn zwischen 16 Prozent in Bangladesch und 147 Prozent in Honduras. Weltweit liegt der Medianwert der Bruttomindestlöhne für 2019 bei 486 US-Dollar KKP pro Monat, was bedeutet, dass in der Hälfte der Länder der Welt die Mindestlöhne niedriger und in der Hälfte der Länder die Mindestlöhne höher als dieser Wert angesetzt sind. In einigen Ländern liegen die Mindestlöhne unterhalb der Armutsgrenze.

Eine ausreichend häufige Anpassung ist von entscheidender Bedeutung, um die Mindestlöhne auf einem angemessenen Niveau zu halten. Ein sehr niedriges Niveau spiegelt oft das Versäumnis wider, die Sätze im Laufe der Zeit regelmäßig anzupassen. In der Praxis haben nur 54 Prozent der Länder mit gesetzlichen Mindestlöhnen ihre Mindestlöhne im Zeitraum 2010-19 mindestens alle zwei Jahre angepasst. Auf globaler Ebene sind in 114 der 153 Länder, für die Daten vorliegen (ca. 75%), die Mindestlöhne zwischen 2010 und 2019 real gestiegen. Das reale jährliche Mindestlohnwachstum betrug im Durchschnitt 1,1 Prozent in Afrika, 1,8 Prozent in Amerika, 2,5 Prozent in Asien und 3,5 Prozent in Europa und Zentralasien.

Die Merkmale von Mindestlohnempfängern

Global gesehen befindet sich die Mehrheit der Lohnempfänger, die auf oder unter dem stündlichen Mindestlohn bezahlt werden, im unteren Bereich der Verteilung der Haushaltseinkommen. Allerdings variieren die Merkmale von Mindestlohnempfängern von Land zu Land und von Region zu Region. In Europa zum Beispiel befinden sich durchschnittlich 69 Prozent aller Unter- und Mindestlohnbezieher in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung. Darüber hinaus sind Unter- und Mindestlohnbezieher in ärmeren Haushalten mit höherer Wahrscheinlichkeit älter und leben als Alleinerziehende mit unterhaltsberechtigten Kindern verglichen mit denjenigen, die in reicheren Haushalten leben. In Afrika befinden sich jedoch nur 52 Prozent aller Sub-, Minimal- und Mindestlohnbezieher in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung. In Entwicklungsländern sind viele Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen eher selbständig als Lohnempfänger. Dies deutet darauf hin, dass Lohnbeschäftigung tendenziell das durchschnittliche Haushaltseinkommen erhöht und dass in Entwicklungsländern Mindestlöhne mit Maßnahmen zur Schaffung von Lohnbeschäftigung für Arbeitnehmer in armen Haushalten einhergehen sollten.

Frauen sind unter den Niedriglohnarbeitern im Allgemeinen überrepräsentiert, und die Literatur zeigt, dass die Einführung von Mindestlöhnen in vielen Fällen die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen verringern können. In allen Regionen ist der Anteil der Frauen unter denjenigen, die den Mindestlohn oder weniger verdienen, größer als ihr Anteil unter denjenigen, die mehr als den Mindestlohn verdienen. Ebenso sind junge Arbeitnehmer (unter 25 Jahren), Arbeitnehmer mit niedrigerem Bildungsniveau und Landarbeiter überrepräsentiert, was darauf hindeutet, dass Mindestlöhne auch die Lohnunterschiede zwischen diesen und anderen Gruppen verringern können. Was die Arbeitsmerkmale betrifft, so zeigt der Bericht, dass Unter- und Mindestlohnbezieher eher befristete Arbeitsverträge und Teilzeitarbeitsplätze haben als diejenigen, die auf höheren Ebenen bezahlt werden; sie arbeiten im Durchschnitt auch mehr Stunden.

Ergebnisse einer Simulationsübung

Auf der Grundlage von Mikrodaten für 41 Ländern, die Afrika, Asien, Europa und Lateinamerika abdecken und für die Lohn- und Einkommensinformationen zur Verfügung standen, legen Simulationen nahe, dass unabhängig vom verwendeten Ungleichheitsmaß in praktisch allen untersuchten Ländern die Verbesserung der gesetzlichen Erfassung und die Einhaltung des Mindestlohns sowie die Anhebung des Niveaus auf zum Beispiele zwei Drittel des Medianlohns das Potenzial haben, die Einkommensungleichheit zu verringern. Betrachtet man das Palma-Verhältnis (der Einkommensanteil der oberen 10 Prozent geteilt durch den Einkommensanteil der unteren 40 Prozent), so nimmt die Ungleichheit in den meisten Ländern um 3 bis 10 Prozent ab, wenn sowohl von einer vollständigen Einhaltung als auch von einem höheren Niveau ausgegangen wird. In Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, in denen die informelle Arbeit eine wichtige Rolle spielt, ist die potenzielle Verringerung der Ungleichheit jedoch viel geringer, wenn die vollständige Einhaltung des Mindestlohns nicht auf Lohnempfänger in informellen Tätigkeiten ausgedehnt wird.

Während in einigen Ländern die Mindestlohnsysteme den größten Teil ihres Potenzials zur Verringerung der Ungleichheit bereits erreicht haben, gibt es in anderen Ländern Raum für Verbesserungen. So ist beispielsweise in einigen Ländern wie Ecuador und Ungarn das Potenzial zur Verringerung der Einkommensungleichheiten durch eine verstärkte Einhaltung der Vorschriften relativ hoch. In einer anderen Gruppe von Ländern, darunter Estland, Uruguay und Vietnam, besteht ein hohes Potenzial zur Verringerung der Einkommensunterschiede. Sei es durch die Erhöhung der Wirksamkeit durch Maßnahmen, die auf eine verstärkte Durchsetzung, die Formalisierung von Arbeitsplätzen oder die Ausweitung des gesetzlichen Geltungsbereichs abzielen, oder durch die Festlegung angemessener Niveaus durch einen ausgewogenen und evidenzbasierten Ansatz – politische Maßnahmen können einen großen Beitrag dazu leisten, dass Mindestlohnsysteme ihr volles Potenzial ausschöpfen.

► III. Lohnpolitik für einen menschenzentrierten Aufschwung

Es ist eine angemessene und ausgewogene Lohnpolitik erforderlich, die durch einen starken und integrativen sozialen Dialog erreicht wird, um die Folgen der Krise zu mildern und die wirtschaftliche Erholung zu unterstützen. In naher Zukunft werden die wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Folgen der COVID-19-Krise wahrscheinlich einen massiven Druck auf die Löhne der Arbeitnehmer ausüben. In diesem Zusammenhang werden angemessen ausgewogene Lohnanpassungen unter Berücksichtigung der relevanten sozialen und wirtschaftlichen Faktoren erforderlich sein, um Arbeitsplätze zu sichern und die Nachhaltigkeit der Unternehmen zu gewährleisten und gleichzeitig die Einkommen der Arbeitnehmer und ihrer Familien zu schützen, die Nachfrage aufrechtzuerhalten und deflationäre Situationen zu vermeiden. Anpassungen von Mindestlöhnen sollten sorgfältig abgewogen und kalibriert werden. Während die Anpassung der Sätze zum Ausgleich der Preisinflation für die Gewährleistung der Aufrechterhaltung des Lebensstandards von Niedriglohnempfängern und ihren Familien von wesentlicher Bedeutung sein kann, kann es unter den besonderen Umständen einiger Länder schwierig oder riskant sein, größere Erhöhungen durchzusetzen. Tarifverhandlungen, welche die besonderen Umstände bestimmter Unternehmen oder Sektoren berücksichtigen, sind am besten geeignet, das richtige Gleichgewicht zu finden und die Angemessenheit der Löhne in einigen zumeist von Frauen dominierten Niedriglohnsektoren, die sich in der gegenwärtigen Krise als wesentlich und von hohem sozialem Wert erwiesen haben, neu zu bewerten. Die Lohnsubventionen, die durch den Schutz von Unternehmen und Arbeitnehmern eine große Rolle bei der Abfederung der Auswirkungen der Krise gespielt haben, müssen in der zweiten Welle von Lockdown-Maßnahmen unter Berücksichtigung der Kostenauswirkungen möglicherweise verlängert werden.

Bei der Planung für ein neues und verbessertes „Normal“ nach der Krise könnten angemessene Mindestlöhne – gesetzliche oder ausgehandelte – dazu beitragen, mehr soziale Gerechtigkeit und weniger Ungleichheit zu gewährleisten. In der Jahrhunderterklärung der ILO wird ein menschenzentrierter Ansatz für die Zukunft der Arbeit gefordert und die Bedeutung angemessener Mindestlöhne betont, gesetzlich vorgeschrieben oder ausgehandelt. Die empirischen Analysen, die in Teil II dieses Berichts vorgestellt werden, zeigen, dass Mindestlöhne, wenn sie auf einem angemessenen Niveau festgesetzt werden, gesetzlich diejenigen Arbeitnehmer abdecken, die am ehesten an schlecht bezahlten Arbeitsplätzen tätig sind. Gut durchgesetzt tragen sie nicht nur dazu bei, die Arbeitnehmer vor unangemessen niedrigen Löhnen zu schützen, sondern auch zur Verringerung der Ungleichheit. Die Einzelheiten dessen, was einen angemessenen Mindestlohn ausmacht, einschließlich eines angemessenen Niveaus, sollten auf nationaler Ebene im Rahmen eines evidenzbasierten sozialen Dialogs vereinbart werden, in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970 (Nr. 131). Darüber hinaus müssen Mindestlöhne, um am wirksamsten zu sein, von anderen politischen Maßnahmen begleitet werden, welche die Formalisierung der informellen Wirtschaft, die Schaffung bezahlter Arbeitsplätze und das Produktivitätswachstum in nachhaltigen Unternehmen unterstützen. Mindestlöhne sind nur eine von mehreren politischen Maßnahmen – zu denen der soziale Schutz und die Steuerpolitik gehören –, die zur Förderung eines Wirtschaftswachstums mit sozialer Gerechtigkeit eingesetzt werden können.



Förderung sozialer Gerechtigkeit und menschwürdiger Arbeit

Die Internationale Arbeitsorganisation ist die älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen, verantwortlich für die globale Arbeitswelt. Wir bringen Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen, um einen menschenzentrierten Ansatz für die Zukunft der Arbeit durch Schaffung von Arbeitsplätzen, Arbeitsrechten, sozialem Schutz und sozialen Dialog voranzutreiben.

ilo.org

Internationale Arbeitsorganisation
Route des Morillons 4
1211 Genf 22
Schweiz