

Mindestlohn in Luxemburg: Eine Systemfrage, keine Zahlenfrage

Von Pierre Mangers

Luxemburg diskutiert über den Mindestlohn. Tatsächlich streitet das Land über weit mehr: über sein Wirtschaftsmodell.

Die Versuchung der Zahl

Politik greift gern zu Zahlen. Sie machen Komplexität überschaubar. 60 Prozent. Gemeint ist das Verhältnis von Mindestlohn zu Medianlohn, der sogenannte Kaitz-Index. Dieser Index beschreibt zunächst ein Verhältnis. Hyman Kaitz verstand den Mindestlohn einst als Instrument der Existenzsicherung durch Arbeit. Als Orientierungsgröße kann ein solcher Maßstab hilfreich sein. Zum politischen Ziel erhoben, wird er schwieriger. Charles Goodhart formulierte 1975 die passende Regel dazu: Wird ein Indikator zum Ziel, verliert er einen Teil seines Nutzens. Zahlen messen Wirklichkeit nicht nur. Sie beeinflussen sie auch. Genau das gilt hier. Der Kaitz-Index sagt wenig darüber aus, wer tatsächlich Unterstützung braucht oder welches Lohnniveau dauerhaft tragfähig ist. Hinzu kommt: Sein Referenzwert ist nicht neutral. Der Medianlohn enthält in Luxemburg auch die Gehälter des öffentlichen Dienstes. Er misst also nicht nur Marktlohn, sondern immer auch staatlich geprägte Lohnstrukturen. Darauf weist auch die OECD hin. Die öffentliche Lohnsumme ist im internationalen Vergleich hoch, die Beschäftigung im Staatssektor wächst seit Jahren schneller als die Gesamtbeschäftigung. Wird daraus ein politischer Maßstab, besteht die Gefahr, dass mathematische Präzision wichtiger erscheint als wirtschaftliche Realität. Und doch sollte man eines nicht vergessen: Hinter jeder Zahl stehen Menschen, deren Arbeit das Land trägt.

Luxemburg ist kein Normalfall – und sein Mindestlohn erst recht nicht

Luxemburg ist kein gewöhnlicher Arbeitsmarkt. Eine Arbeitsstunde kostet im Schnitt rund 55 Euro – mehr als in jedem anderen EU-Land. Das ist mehr als eine statistische Besonderheit. Es prägt die gesamte Ausgangslage jeder Mindestlohndebatte. Auch der Mindestlohn selbst ist hier kein Randphänomen. Rund 70.000 Beschäftigte arbeiten zu diesem Satz, also 13 bis 15 Prozent aller Erwerbstätigen. Fast jeder Zweite davon erhält bereits den qualifizierten Mindestlohn. Das bleibt nicht ohne Folgen. Wenn selbst qualifizierte Tätigkeiten in die Nähe des Mindestlohns rücken, verschiebt sich nicht nur die Untergrenze. Dann gerät auch die Mitte der Lohnverteilung unter Druck. Für viele ist der Mindestlohn zudem kein Übergang, sondern über längere Zeit Erwerbsrealität. Untersuchungen zur Lohnmobilität legen nahe, dass ein erheblicher Teil der Betroffenen lange in diesem Einkommensbereich verbleibt. Hinter diesen Zahlen stehen Berufe, ohne die das Land nicht funktionieren würde: auf Baustellen, in Restaurants, im Handel, in vielen Dienstleistungen. Spätestens die Pandemie hat gezeigt, wie unverzichtbar diese Arbeit ist. Gerade deshalb hat der Mindestlohn in Luxemburg eine andere Bedeutung als in vielen Nachbarländern. Er gehört nicht an den Rand, sondern in die ökonomische Mitte.

Der Preis politischer Entscheidungen

Die für Januar 2027 geplante Erhöhung des Mindestlohns um 3,8 Prozent bedeutet rund 103 Euro mehr beim unqualifizierten und 123 Euro mehr beim qualifizierten Mindestlohn. Unter dem Strich kostet das rund 94 Millionen Euro im Jahr. Zwei Drittel tragen die Unternehmen. Ein Drittel der Staat – also letztlich die Steuerzahler.

94 Millionen wirken auf den ersten Blick überschaubar. Neben 1,15 Milliarden Euro für eine weitere Indexbranche erst recht. Folgenlos sind sie deshalb nicht. Mindestlohnpolitik ist immer auch Wirtschafts- und Verteilungspolitik. Dauerhaft tragen lässt sich jede Lohnsteigerung nur, wenn die Produktivität Schritt hält. Genau hier liegt eine der zentralen Herausforderungen Luxemburgs. Mit rund 130 US-Dollar Wirtschaftsleistung je Arbeitsstunde zählt das Land weiterhin zu den produktivsten Volkswirtschaften der Welt. Doch das Produktivitätswachstum stagniert seit 15 Jahren – vor allem in der Realwirtschaft. Die Ursachen liegen tiefer: nicht an den Menschen, nicht am Geld, sondern an Struktur, Organisation und Steuerung – und damit auch an politischer Handlungsfähigkeit. Steigen die Arbeitskosten schneller als die Produktivität, verlagert sich der Anpassungsdruck. Eine einzelne Erhöhung um 3,8 Prozent mag für sich genommen moderat erscheinen. Zusammen mit sieben Indexanpassungen in weniger als fünf Jahren ergibt sich jedoch ein Kostenanstieg von über 23 Prozent. Darin liegt das eigentliche Risiko des luxemburgischen Modells: Der Bedarf an Reformen wächst. Der politische Konsens darüber bleibt begrenzt.

Die Grenzen der Verlagerung

In Modellen heißt das Anpassung. Die Wirklichkeit ist konkreter. Ein Industriebetrieb kann Standorte verlagern. Ein Friseursalon nicht. Viele Mindestlohnempfänger arbeiten dort, wo Nachfrage entsteht: auf Baustellen, in Restaurants, im Handel und in anderen ortsgebundenen Dienstleistungen. Steigen dort die Kosten, zahlt jemand anderes – über höhere Preise, geringere Margen oder staatliche Hilfen. Auch die Empirie spricht eine klare Sprache. Studien des Internationalen Währungsfonds zeigen: Kurzfristig bleiben Beschäftigungseffekte oft begrenzt. Mittelfristig können sie negativ werden – je nach Branche und Höhe des Mindestlohns. Höhere Lohnuntergrenzen beeinflussen zudem nicht nur Standortentscheidungen. Sie erhöhen auch den Anreiz zur Automatisierung – dort, wo Technik Menschen ersetzen kann. Nicht dort, wo Leistung persönliche Präsenz verlangt.

Der Staat als stiller Mitspieler

Luxemburg funktioniert in mancher Hinsicht anders. Im Euroraum machen Lohnnebenkosten im Durchschnitt rund ein Viertel der Arbeitskosten aus. In Luxemburg liegt ihr Anteil deutlich niedriger. Was andernorts stärker über Abgaben finanziert wird, übernimmt hier häufiger der Staat. Der Staat ist deshalb nicht nur Zuschauer, sondern Mitgestalter der Einkommensordnung. Er ergänzt Einkommen über Familienleistungen, Zuschüsse, Steuerkredite und öffentliche Leistungen. Für Haushalte im Mindestlohnbereich hat das spürbare Folgen.

Der Bruttolohn ist nicht automatisch das verfügbare Einkommen. In einer typischen Einverdienerfamilie mit zwei Kindern kann das Haushaltseinkommen durch Transfers und staatliche Leistungen um ein Drittel bis mehr als die Hälfte über dem Nettolohn liegen. Das ist kein Nebeneffekt, sondern Teil des Modells. Ein Teil der sozialen Absicherung wird nicht allein am Markt erwirtschaftet, sondern aus dem Staatshaushalt finanziert. Der Mindestlohn markiert damit weniger nur ein Einkommen als auch den Zugang zu einem breiteren Sicherungssystem. Weniger beachtet wird dabei die Gegenrechnung. Haushalte mit niedrigen Einkommen profitieren überdurchschnittlich von Transfers, tragen aber naturgemäß nur begrenzt zu deren Finanzierung bei. Das ist kein Vorwurf, sondern Ausdruck eines Sozialstaats, der umverteilt. Daten des Conseil Économique et Social (CES) zeigen: Haushalte mit Jahreseinkommen bis 40.000 Euro stellen rund 63 Prozent der Fälle, tragen aber nur rund 7 Prozent des direkten Steueraufkommens. Bei der Mehrwertsteuer zeigt sich ein anderer Effekt: Wer fast alles konsumiert, trägt relativ stärker bei. Damit verschiebt sich auch die Mindestlohndebatte: weg von der richtigen Zahl, hin zur Frage, wie dieses System auf Dauer finanziert werden kann.

Das Paradoxon der Erwerbsarmut

Dann erscheint die Zahl, die zunächst nicht ins Bild passen will. Trotz seines hohen Mindestlohns weist Luxemburg mit 13,4 Prozent den höchsten Anteil armutsgefährdeter Erwerbstätiger in Europa auf. Das zeigt: Ein hoher Lohn schützt nicht automatisch vor Armut. Mindestlohn und Erwerbsarmut messen Unterschiedliches – hier das Einkommen des Einzelnen, dort die verfügbaren Ressourcen eines Haushalts. Höhere Löhne in unteren Einkommensgruppen können helfen, garantieren aber nicht zwingend ein Leben ohne Armutsrisiko. Wer beides gleichsetzt, verwechselt Lohnhöhe mit Lebenslage. Hinzu kommt: In Luxemburg wird verfügbares Einkommen vielfach nicht allein am Arbeitsmarkt, sondern auch durch öffentliche Transfers und Leistungen geprägt. Auch der Blick auf die Ungleichheit relativiert einfache Deutungen. Der Gini-Koeffizient liegt in Luxemburg laut OECD bei rund 0,30. Das spricht für eine spürbare, aber nicht extreme Einkommensungleichheit in einem wohlhabenden Land. Doch Einkommen ist nicht Vermögen. Vermögen konzentriert sich oft schneller. Kapital wächst. Arbeit wird verbraucht. Wohlstandspolitik bewegt sich deshalb in einem dauerhaften Spannungsfeld: zwischen Effizienz und Verteilung, zwischen Leistungsanreiz und sozialem Zusammenhalt. Der Mindestlohn ist nur einer der Orte, an denen sich dieser größere Konflikt zeigt.

Wohlstand jenseits der Grenze?

Luxemburg ist keine geschlossene Volkswirtschaft. Das Land exportiert einen Großteil seiner Güter und fast seine gesamten Dienstleistungen. Ein erheblicher Teil der Arbeitskräfte lebt im Ausland. Höhere Löhne vergüten hier deshalb nicht nur Arbeit. Sie vergüten auch Distanz. Wer täglich pendelt, verkauft nicht nur Leistung, sondern Zeit, Mobilität und Lebensqualität. Daten des CES zeigen: In den niedrigsten Einkommensgruppen stellen Grenzgänger bis zu 70 Prozent der Steuerpflichtigen.

Ein Teil der Kaufkraft aus Mindestloohnerhöhungen entsteht damit außerhalb des Landes. Die klassische Erwartung, höhere Löhne stärken automatisch die Binnenkonjunktur, greift in Luxemburg nur eingeschränkt. Ähnliche Effekte zeigen sich bei Pensionen. Auch sie fließen zunehmend an Empfänger im Ausland.

Luxemburg erhöht Einkommen in einem Raum, der viel größer ist als sein Staatsgebiet. Doch selbst dort, wo das Geld im Land bleibt, wächst reale Kaufkraft nicht automatisch. Für viele Geringverdiener frisst der Wohnungsmarkt einen Teil der Lohnerhöhung wieder auf. Nominal höheres Einkommen ist noch kein realer Wohlstandsgewinn.

Die Frage der Repräsentation

Hinter der Mindestlohndebatte liegt ein weniger sichtbares Ungleichgewicht. Die Zahl der Beschäftigten im Staat und in staatsnahen Bereichen nähert sich jener der Mindestlohnempfänger. Politisch präsent sind beide Gruppen jedoch auf sehr unterschiedliche Weise. Öffentliche Beschäftigung ist organisiert, sichtbar und einflussreich. Viele Geringverdiener bleiben dagegen fragmentiert. Ihr Einfluss wirkt häufig nur mittelbar – etwa über Arbeitnehmervertretungen. So verschieben sich die Gewichte. Wirtschaftliche Betroffenheit und politische Repräsentation fallen nicht mehr vollständig zusammen. Ein großer Teil der vom Mindestlohn betroffenen Beschäftigten – Schätzungen zufolge zwei Drittel bis drei Viertel – nimmt an parlamentarischen Entscheidungen nicht unmittelbar teil. Darin liegt eine demokratische Spannung. Demokratien leben vom Ausgleich unterschiedlicher Interessen. Wenn Betroffenheit und Repräsentation dauerhaft auseinanderdriften, stellen sich früher oder später dieselben Fragen: nach Legitimation, nach Verteilung und nach Stabilität. Und manchmal auch nach der stillen Logik politischer Entscheidungen.

Die Grenze der Aushandlung

Luxemburg hat seine sozialen Spannungen lange besser moderiert als viele andere Länder. Das Instrument dafür hieß und heißt Tripartite. Über Jahrzehnte war sie mehr als ein Verhandlungsformat: Sie war die politische Methode eines kleinen Landes, das auf Zuhören, Pragmatismus und Ausgleich setzte. Doch die Voraussetzungen haben sich verändert. Die Wirtschaft wächst nicht mehr wie früher, die Gesellschaft ist vielfältiger geworden, die Interessenlagen unübersichtlicher. Was einst im kleinen Kreis lösbar schien, ist heute häufiger umstritten. Mit wachsender Komplexität sinkt der Ertrag reiner Aushandlung. Wo Interessen hart aufeinandertreffen, reicht Taktik allein nicht mehr aus. Dann braucht es zunächst eine gemeinsame, belastbare Diagnose. Politische Verständigung entsteht zudem selten nur am offiziellen Tisch. Sie wächst auch in jenen informellen Räumen, in denen Positionen beweglich und tragfähige Lösungen möglich werden. Eine moderne Tripartite muss deshalb mehr sein als ein Ritual des Interessenausgleichs. Sie muss ein Ort werden, an dem Konflikte offen benannt, Daten gemeinsam geprüft und Lösungen entwickelt werden. Wo schon über die Wirklichkeit selbst gestritten wird, stößt auch das beste Verfahren an Grenzen. Fortschritt beginnt deshalb oft auf einfache Weise: mit Einigkeit über die Tatsachen.

Das Gleichgewicht

Der Mindestlohn ist keine isolierte Sozialfrage. An ihm entscheidet sich mehr: das Verhältnis von Wertschöpfung und Verteilung, von Staat und Gesellschaft, von ökonomischer Realität und politischer Akzeptanz. Luxemburg ist ein Hochlohnland. Solche Modelle leben nicht von Maximierung. Sie leben von Balance.

Die eigentliche Frage lautet deshalb nicht nur, wie hoch der Mindestlohn sein soll. Sie lautet, wie lange ein Modell tragfähig bleibt, in dem die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nur langsam wächst, während soziale Ansprüche und politische Erwartungen weiter steigen.

Für viele Beschäftigte geht es dabei nicht um Modelle, sondern darum, dass das Leben bezahlbar bleibt. Welche Antworten langfristig tragen, entscheidet sich nicht an Schwellenwerten, sondern an der Qualität politischer Entscheidungen. Man kann das berechnen. Man sollte es sogar. Doch keine Rechnung kommt ohne Annahmen aus, die das Ergebnis mitprägen. Nicht jede Unsicherheit verschwindet durch vermeintliche Präzision. Politik weiß das meist früher als Statistik.

Mit der am 7. Juni in Kraft tretenden europäischen Entgelttransparenzrichtlinie zeichnet bereits das nächste Kapitel im Streit um Zahlen und Gerechtigkeit ab. Die Richtlinie verpflichtet Unternehmen dazu, Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern bei vergleichbarer Arbeit offenzulegen und zu begründen. Die Diskussion über den Mindestlohn hat gezeigt: In der Politik geht es selten nur um Zahlen – weder um 60 Prozent des Medianlohns noch um fünf Prozent Entgeltunterschiede zwischen Frauen und Männern in vergleichbaren Tätigkeiten. Es geht immer auch um die Ordnung, aus der solche Zahlen entstehen.

Vielleicht liegt darin die zentrale Lehre für die kommende Debatte: vorher die Voraussetzungen zu klären – und erst dann über Schwellenwerte zu verhandeln. Denn gerechter werden Zahlen nicht durch ihre bloße Anhebung, sondern durch bessere Bedingungen, aus denen sie entstehen.