

Europäischer Tarifbericht des WSI – 2019/2020: Tarifpolitik in Zeiten der Corona-Pandemie

Die positive Tariflohnentwicklung hat im vergangenen Jahr die Lohnentwicklung und Binnennachfrage in Europa gestützt und damit das Wachstum stabilisiert. Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie hat sich jedoch das wirtschaftliche Umfeld für die Tarifpolitik schlagartig dramatisch verändert: Aktuell stehen deshalb Beschäftigungssicherung und Einkommensstabilisierung ganz oben auf der Agenda. Die Tarifparteien können mit entsprechenden Vereinbarungen den Beschäftigten Sicherheit geben und so die Gefahr einer sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale vermindern. Doch in vielen Ländern sind die derzeitigen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Krisenbewältigung deutlich schlechter als während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09. Die stattgefunden Erosion der Tarifbindung wie auch die Dezentralisierung der Tarifpolitik könnten in der aktuellen Krise ihren Preis fordern.¹

MALTE LÜBKER

1 Einleitung

Wie über Nacht hat sich durch den Ausbruch der Corona-Pandemie die Wirtschaftslage in Europa radikal geändert: Während sich noch im Februar 2020 eine Fortsetzung des mäßigen Wachstums der Vorjahre abzeichnete (Europäische Kommission 2020a), brach die Wirtschaftsleistung wenige Wochen später in allen europäischen Volkswirtschaften dramatisch und praktisch zeitgleich ein. Dies verändert nicht nur die ökonomischen Rahmenbedingungen der europäischen Tarifpolitik grundlegend, sondern verschiebt auch ihren inhaltlichen Fokus: Gesundheitsschutz, Beschäftigungserhalt und Einkommenssicherung sind zu dominanten Themen von Kollektivverhandlungen geworden und haben die klassische Lohnpolitik in den Hintergrund gedrängt.² Zugleich haben die breite öffentliche Debatte um die Rolle von systemrelevanten Berufen und die – in vielen europäischen Ländern zeitweise erschreckenden – Zustände in Pflegeheimen und Krankenhäusern einem alten verteilungspolitischen Thema wieder Aktualität verliehen: der oft strukturell niedrigen Bezahlung von Beschäftigten in den sozialen Dienstleistungsberufen (Koebe et al. 2020).

Der vorliegende Europäische Tarifbericht des WSI befasst sich deshalb mit zwei Welten, wie sie unterschiedlicher kaum sein könnten: der vorsichtig expansiven Lohn-

politik, die im Jahr 2019 zu einer wesentlichen Stütze für Binnennachfrage und Wachstum avanciert war (Lübker 2019; Europäische Kommission 2020a, S. 6ff.), und den sich abzeichnenden Folgen des Wirtschaftseinbruchs des Jahres 2020 für Arbeitsmarkt und Löhne. Hier ergibt sich die Herausforderung, dass die Prognosen für das laufende Jahr mit einer ungewöhnlich hohen Unsicherheit behaftet sind (Europäische Kommission 2020b, S. 9). Die wirtschaftliche Erholung hängt dabei nicht nur vom weiteren Verlauf der Corona-Pandemie ab, sondern entscheidend auch davon, inwiefern es gelingt, während der Krise Beschäftigung zu sichern und Betriebe am Leben zu erhalten (ebd., S. 5). Die Voraussetzungen hierfür unterscheiden sich innerhalb Europas nicht nur in Bezug auf den fiskalpolitischen Spielraum, sondern auch hinsichtlich der Fähigkeit, die Entwicklung durch soziale Pakte und sektorale Vereinbarungen zwischen den Tarifparteien zu steuern (Glassner/Keune 2012). *Abschnitt 5* ruft deshalb die Er-

1 Der Autor bedankt sich bei Christine Aumayr-Pintar und Matthias Rasche (beide Eurofound) für Daten zur Tarifentwicklung in Europa und bei Ingo Kuhnert (Europäische Kommission, ECFIN) für hilfreiche Erläuterungen zur AMECO-Datenbank.

2 Siehe dazu die fortlaufend aktualisierte Dokumentation des Europäischen Gewerkschaftsbundes, abrufbar unter <https://www.etuc.org/en/trade-unions-and-coronavirus>

fahrungen, die Europa während der Eurokrise mit Stabilisierungsmaßnahmen durch Kollektivverträge gesammelt hat, in Erinnerung.

2 Ökonomische Rahmenbedingungen der Tarifpolitik

2.1 Allgemeine Wirtschaftsentwicklung

In der Europäischen Union (EU) setzte sich 2019 – dem sechsten Jahr des Aufschwungs – das Wachstum mit einer Jahresrate von 1,5 % fort (Tabelle 1). Getragen wurde die Entwicklung insbesondere von einer robusten privaten Konsumnachfrage, die ihrerseits wesentlich von der weiterhin guten Lage am Arbeitsmarkt und der positiven Entwicklung der Löhne geprägt war (Europäische Kommission 2020a). Belastend waren hingegen die weiter anhaltenden, von den USA ausgehenden Handelskonflikte, die sich insbesondere auf die exportorientierten Volkswirtschaften negativ auswirkten. Im Falle Deutschlands (Wachstumsrate: 0,6 %) kamen strukturelle Probleme in der Automobilindustrie und die Schwäche im verarbeitenden Gewerbe hinzu, sodass Deutschland neben Italien (0,3 %) 2019 das wachstumsschwächste Land in der Europäischen Union war. Deutlich robuster war die Wirtschaftsentwicklung vor allem in Osteuropa. Auch Portugal (2,2 %) und Spanien (2,0 %) setzten ihre wirtschaftliche Erholung im vergangenen Jahr fort.

Insgesamt ging die EU mit ungewissen Wachstumsaussichten in das Jahr 2020. Noch im Februar 2020 prognostizierte die Europäische Kommission (2020a, S. 30) trotzdem eine Fortsetzung des moderaten Wachstumskurses im laufenden Jahr. Dieser Ausblick änderte sich mit dem Übergreifen der Corona-Pandemie auf alle europäischen Länder jedoch abrupt: Im Mai 2020 war klar, dass die Europäische Union in diesem Jahr den tiefsten Wirtschaftseinbruch ihrer Geschichte erleiden wird. Nach der Frühjahrsprognose der Kommission wird der Rückgang der Wirtschaftsleistung mit 7,4 % im Jahr 2020 weit stärker ausfallen als während der Wirtschaftskrise von 2009 (4,3 %). Die Prognose basiert zudem auf der Annahme, dass eine zweite Infektionswelle ausbleibt. Sollte das Infektionsgeschehen im Jahresverlauf wieder an Brisanz gewinnen und neue Schutzmaßnahmen erfordern, könnte die europäische Wirtschaft um mehr als 10 % schrumpfen (Europäische Kommission 2020b, S. 67ff.). Auch die Europäische Zentralbank (EZB) prognostiziert für den Euroraum je nach Annahmen über den Verlauf der Pandemie für 2020 einen Rückgang der Wirtschaftsleistung von 5 bis 12 % (EZB 2020a, S. 2; Battistini/Stoevsky 2020, S. 35).

Die aktuelle Wirtschaftskrise erfasst alle Mitgliedsländer der Europäischen Union, unterscheidet sich jedoch in ihrem Ausmaß. Neben der Schwere des Pandemieverlaufs

sind der fiskalische Spielraum für staatliche Stützungsmaßnahmen und die Abhängigkeit der Wirtschaft von besonders verwundbaren Sektoren wie dem Tourismus entscheidende Faktoren für die Tiefe des Einbruchs (Europäische Kommission 2020b, S. 2; Battistini/Stoevsky 2020, S. 30). Besonders starke Einbußen werden voraussichtlich Griechenland (9,7 %), Italien (9,5 %) und Spanien (9,4 %) erleiden. Aber auch für die nordeuropäischen Länder, Belgien, die Niederlande und Deutschland, prognostiziert die Europäische Kommission einen Wirtschaftsrückgang in einer Größenordnung von ca. 6 bis 7 % (Tabelle 1). Selbst bei einer erfolgreichen Eindämmung der Pandemie dürfte sich die Wirtschaft in den Folgejahren nur unvollständig erholen. Dies gilt insbesondere, wenn Arbeitsplatzverluste und die gestiegene Unsicherheit zu „Angstsparen“ führen und so die privaten Konsumausgaben belasten.

2.2 Die Lage auf dem Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt bleibt damit ein entscheidender Faktor für die Wirtschaftsentwicklung in Europa. Im Jahr 2019 entwickelte sich dieser weiterhin freundlich und die *Arbeitslosigkeit* ging in allen europäischen Ländern mit Ausnahme Schwedens zurück. Im Durchschnitt für die EU lag die Arbeitslosenquote im Jahr 2019 bei 6,7 % oder einen halben Prozentpunkt unter dem Niveau des letzten Vorkrisenjahres 2008 (7,2 %). Insbesondere in südeuropäischen Ländern wie Griechenland (17,3 %), Italien (10,0 %) und Spanien (14,1 %) war die Erholung am Arbeitsmarkt aber auch fast ein Jahrzehnt nach der letzten großen Wirtschaftskrise noch nicht abgeschlossen (Tabelle 1). Die Entwicklung bestätigt damit einen alten Befund, dem zufolge Finanzkrisen negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben, die lange nach Überwindung der eigentlichen Krise fortbestehen (van der Hoeven/Lübker 2006, S. 17).

Ob sich solche Hysterese-Effekte im gerade begonnenen Jahrzehnt vermeiden lassen, hängt deshalb wesentlich davon ab, inwiefern der Beschäftigungsstand in der aktuellen Krise gehalten werden kann. Derzeit prognostiziert die Europäische Kommission nur einen relativ verhaltenden Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 9,0 % für das Jahr 2020 (Tabelle 1). Einen wesentlichen Beitrag dazu leisten Programme zur Finanzierung von Kurzarbeit, die existierende Beschäftigungsverhältnisse bei einem kurzfristigen Arbeitsausfall absichern und es den Betrieben nach einer Normalisierung der Lage ermöglichen, die Produktion rasch wieder aufzunehmen. Regelungen zur Kurzarbeit sind insbesondere in Deutschland, Belgien, Italien und Österreich seit Langem etabliert, wurden aber im Zuge der Corona-Pandemie auch in vielen anderen europäischen Ländern neu aufgelegt oder erweitert. So lagen Ende April 2020 europaweit schon mehr als 42 Mio. Anträge auf Kurzarbeit vor (Müller/Schulten 2020).

Nach Einschätzung der Europäischen Kommission (2020b, S. 51) ist die Reichweite der Kurzarbeitsprogram-

TABELLE 1

Wachstum und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union, 2017–2020^A

Angaben in Prozent

	Bruttoinlandsprodukt ^B				Arbeitslosigkeit ^C			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Nordeuropa								
Dänemark	2,0	2,4	2,4	–5,9	5,8	5,1	5,0	6,4
Finnland	3,1	1,6	1,0	–6,3	8,6	7,4	6,7	8,3
Schweden	2,4	2,2	1,2	–6,1	6,7	6,4	6,8	9,7
Westeuropa								
Belgien	2,0	1,5	1,4	–7,2	7,1	6,0	5,4	7,0
Deutschland	2,5	1,5	0,6	–6,5	3,8	3,4	3,2	4,0
Frankreich	2,3	1,7	1,3	–8,2	9,4	9,0	8,5	10,1
Irland	8,1	8,2	5,5	–7,9	6,7	5,8	5,0	7,4
Luxemburg	1,8	3,1	2,3	–5,4	5,5	5,6	5,6	6,4
Niederlande	2,9	2,6	1,8	–6,8	4,9	3,8	3,4	5,9
Österreich	2,5	2,4	1,6	–5,5	5,5	4,9	4,5	5,8
Südeuropa								
Griechenland	1,5	1,9	1,9	–9,7	21,5	19,3	17,3	19,9
Italien	1,7	0,8	0,3	–9,5	11,2	10,6	10,0	11,8
Malta	6,5	7,3	4,4	–5,8	4,0	3,7	3,4	5,9
Portugal	3,5	2,6	2,2	–6,8	9,0	7,1	6,5	9,7
Spanien	2,9	2,4	2,0	–9,4	17,2	15,3	14,1	18,9
Zypern	4,4	4,1	3,2	–7,4	11,1	8,4	7,1	8,6
Osteuropa								
Bulgarien	3,5	3,1	3,4	–7,2	6,2	5,2	4,2	7,0
Estland	5,7	4,8	4,3	–6,9	5,8	5,4	4,4	9,2
Kroatien	3,1	2,7	2,9	–9,1	11,2	8,5	6,6	10,2
Lettland	3,8	4,3	2,2	–7,0	8,7	7,4	6,3	8,6
Litauen	4,2	3,6	3,9	–7,9	7,1	6,2	6,3	9,7
Polen	4,9	5,3	4,1	–4,3	4,9	3,9	3,3	7,5
Rumänien	7,1	4,4	4,1	–6,0	4,9	4,2	3,9	6,5
Slowakei	3,0	4,0	2,3	–6,7	8,1	6,5	5,8	8,8
Slowenien	4,8	4,1	2,4	–7,0	6,6	5,1	4,5	7,0
Tschechien	4,4	2,8	2,6	–6,2	2,9	2,2	2,0	5,0
Ungarn	4,3	5,1	4,9	–7,0	4,2	3,7	3,4	7,0
EU 27	2,7	2,1	1,5	–7,4	8,1	7,2	6,7	9,0

^A Angaben für 2020: Prognose der Europäischen Kommission^B Bruttoinlandsprodukt = Veränderung des BIP in % gegenüber dem Vorjahr^C Arbeitslosenquote = Anzahl der Arbeitslosen in % der zivilen Erwerbsbevölkerung (Eurostat-Definition)

Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 6. Mai 2020)

WSI Mitteilungen

me eine Erklärung dafür, warum die Arbeitslosigkeit innerhalb Europas in unterschiedlichem Ausmaß ansteigen wird. Hinzu kommen Unterschiede in der Beschäftigungsstruktur: von Arbeitslosigkeit bedroht sind insbesondere Beschäftigte mit befristeten Verträgen und oft saisonal beschäftigte Arbeitnehmer in Sektoren, die, wie der Tourismus, besonders von der Corona-Pandemie betroffen sind (ebd.). Beide Faktoren tragen – neben der Schwere der Pandemie – zu dem deutlichen Anstieg der Arbeitslosenquote in Spanien bei (Prognose für 2020: 18,9 %). Für

Deutschland erwartet die Kommission derzeit nur eine moderate Steigerung auf 4,0 % (Tabelle 1). Neben prekär Beschäftigten sind insbesondere Berufseinsteiger von dem Konjunktureinbruch betroffen – mit möglicherweise längerfristigen Folgen für individuelle Erwerbseinkommen und das Produktivpotenzial der europäischen Volkswirtschaften.

2.3 Preis- und Produktivitätsentwicklung

Die *Verbraucherpreise* entwickelten sich in der Europäischen Union gemessen am harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) im Jahr 2019 mit einer Steigerungsrate von 1,4 % weiterhin sehr moderat (*Tabelle 2*). Für die Euro-Zone (nicht tabellarisch ausgewiesen) ergibt sich mit 1,2 % ein Wert, der deutlich unter der Zielmarke der Europäischen Zentralbank von knapp 2 % liegt. Für das laufende Jahr prognostiziert die Europäische Kommission einen weiteren Rückgang der Teuerungsrate auf nur noch 0,6 %. Auch wenn es bei einigen Produkten im Zuge der Corona-Pandemie zu Angebotsengpässen und insbesondere bei Lebensmitteln auch zu Preisanhebungen gekommen ist, überwiegt nach Einschätzung der EZB die dämpfende Wirkung des gesamtwirtschaftlichen Nachfragerückgangs auf die weitere Preisentwicklung (EZB 2020a, S. 21). Besonders deutlich ist dieser Effekt bei den fallenden Energiepreisen, die insbesondere auf den historisch niedrigen Ölpreis zurückzuführen sind. Insgesamt dominieren daher im Moment Deflationsgefahren den Ausblick (ebd., S. 23).

Neben der Inflationsrate ist die *Produktivitätsentwicklung* ein traditioneller Maßstab zur Einschätzung des Lohnwachstums. Diese wird im Europäischen Tarifbericht des WSI – analog zur Lohnentwicklung – nach dem Personenkonzept ausgewiesen (Lübker/Schulten 2017). Dazu wird die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung durch die Anzahl der im Inland beschäftigten Personen geteilt. Unberücksichtigt bleiben dabei Unterschiede in der wöchentlichen Arbeitszeit. Die Europäische Kommission (2020b, S. 200) verwendet deshalb als bevorzugtes Konzept Vollzeitäquivalente (VZÄ), die aber derzeit nur für vier Länder verfügbar sind (Spanien, Frankreich, Italien und die Niederlande). Dies erhöht die Vergleichbarkeit des so berechneten Produktivitätsniveaus zwischen Ländern mit einem hohen und geringen Anteil von Teilzeitbeschäftigten. Solange das Verhältnis von VZÄ und Beschäftigten konstant bleibt, ist das Messkonzept ohne Belang für die Veränderungsrate der Produktivität.³ Wenn sich die geleisteten Arbeitsstunden pro Beschäftigten – wie in der derzeitigen Krise – jedoch plötzlich ändern, hat dies den unerwünschten Effekt, dass die Produktivitätsentwicklung in Ländern mit VZÄ-Basis nicht mehr mit der in den übrigen Ländern vergleichbar ist. Abweichend vom Wirtschaftsbericht der Europäischen Kommission (2020b) werden in *Tabelle 2* deshalb die Produktivitätskennziffern einheitlich auf Personenbasis ausgewiesen.

Der für die Europäische Union prognostizierte Rückgang der Produktivität um 5,2 % im Jahr 2020 ist darauf zurückzuführen, dass die Wertschöpfung in der aktuellen Wirtschaftskrise deutlich stärker zurückgeht als die Beschäftigung. Dieser statistische Effekt ist besonders ausgeprägt in Ländern, denen es trotz eines verringerten Arbeitsvolumens gelingt, den Beschäftigungsstand zu halten (Europäische Kommission 2020b, S. 19). Dabei ist

zu beachten, dass Kurzarbeiter selbst dann weiter als Beschäftigte zählen und so in den Nenner der Produktivitätsberechnung eingehen, wenn sie ihre Arbeitszeit auf null reduziert haben. Einzige Voraussetzung ist, dass sie weiterhin in einem Arbeitsverhältnis stehen und der Arbeitgeber zumindest für einige Entgeltbestandteile aufkommt. Lediglich bei einer temporären Entlassung fallen Arbeitnehmer nach dem geltenden statistischen Regelwerk aus der Beschäftigungsstatistik heraus (Eurostat 2020, S. 3f.).

In der gegenwärtigen Lage lassen sich die sinkenden Produktivitätskennziffern deshalb in erster Linie als Kehrseite der Erfolge bei der Beschäftigungssicherung verstehen und nicht im herkömmlichen Sinne als Indikator für Veränderungen in der gesamtwirtschaftlichen Effizienz. Die Daten spiegeln also zuvorderst die zyklische Komponente wider und nicht das Trendwachstum der Produktivität (OECD 2001, S. 119). Entsprechend ist auch der negative *Verteilungsspielraum* – hier berechnet als Summe aus Preis- und Produktivitätsentwicklung – nur sehr bedingt interpretierbar. Dieser beträgt im laufenden Jahr im europäischen Durchschnitt –4,6 %. Da auch in seine Berechnung die Produktivitätskennziffern auf Personenbasis eingehen, bedingen die krisenbedingt sinkenden Wochenarbeitszeiten einen scheinbar niedrigeren Verteilungsspielraum. Dies macht den Verteilungsspielraum in der aktuellen Situation zu einem ungeeigneten Orientierungspunkt für Tarifabschlüsse, da Tarifverträge Lohnraten festsetzen – also Löhne und Gehälter in Bezug zu einer bestimmten Arbeitszeit.

3 Die Entwicklung der Tariflöhne

3.1 Der EZB-Tariflohnindikator

Um die Entwicklung von Preisen und Arbeitskosten im Euroraum besser abschätzen zu können, erstellt die EZB seit 2002 einen „Indikator der Tarifverdienste“. Dieser wird auf Grundlage von nicht-harmonisierten Daten aus zwölf der 19 Euro-Länder berechnet, die mit etwa 98 % den Großteil der Wirtschaftskraft des Euro-Raumes ausmachen (Kanutin 2015). Mit einer Steigerungsrate von 2,3 % konnten die Tarifverdienste im Jahr 2019 an die Dynamik des Vorjahres anknüpfen, die sich von den moderaten Tariflohnanpassungen der Jahre 2013 bis 2017 abhebt (s.a. Lübker 2019, S. 282). Wie die lange Zeitreihe in *Abbildung 1* zeigt, entspricht der jüngste Aufwärtstrend jedoch lediglich einer Normalisierung der Tariflohnentwicklung, die sich vor der Eurokrise im Korridor von ca. 2–3 % bewegt

3 So lag das in der AMECO-Datenbank implizierte Verhältnis von VZÄ zu Beschäftigten für Frankreich von 2012 bis 2019 konstant bei 0,94.

TABELLE 2

Preise, Arbeitsproduktivität und Verteilungsspielraum in der Europäischen Union, 2017–2020^A

Angaben in Prozent

	Preise ^B				Arbeitsproduktivität ^C				Verteilungsspielraum ^D			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Nordeuropa												
Dänemark	1,1	0,7	0,7	0,3	0,4	1,0	1,2	-4,3	1,5	1,7	1,9	-4,0
Finnland	0,8	1,2	1,1	0,5	2,0	-0,9	0,0	-4,0	2,9	0,3	1,2	-3,4
Schweden	1,9	2,0	1,7	0,4	0,0	0,6	0,7	-3,6	1,8	2,7	2,4	-3,2
Westeuropa												
Belgien	2,2	2,3	1,2	0,2	0,3	0,1	-0,2	-6,2	2,6	2,4	1,1	-6,0
Deutschland	1,7	1,9	1,4	0,3	1,1	0,2	-0,3	-5,6	2,8	2,1	1,0	-5,3
Frankreich	1,2	2,1	1,3	0,4	1,3	0,7	0,1	-7,1	2,4	2,8	1,4	-6,7
Irland	0,3	0,7	0,9	-0,3	5,0	4,8	2,6	-5,5	5,2	5,6	3,5	-5,9
Luxemburg	2,1	2,0	1,6	0,7	-1,6	-0,6	-1,3	-6,2	0,5	1,4	0,4	-5,5
Niederlande	1,3	1,6	2,7	0,8	0,7	0,1	0,0	-4,5	2,0	1,7	2,6	-3,7
Österreich	2,2	2,1	1,5	1,1	0,8	0,7	0,4	-4,2	3,0	2,8	1,9	-3,2
Südeuropa												
Griechenland	1,1	0,8	0,5	-0,6	0,0	0,2	-0,1	-6,3	1,1	1,0	0,4	-6,9
Italien	1,3	1,2	0,6	-0,3	0,5	0,0	-0,3	-7,8	1,8	1,2	0,3	-8,1
Malta	1,3	1,7	1,5	0,7	-1,5	1,2	-1,1	-4,1	-0,2	3,0	0,4	-3,4
Portugal	1,6	1,2	0,3	-0,2	0,2	0,3	1,4	-3,4	1,8	1,5	1,7	-3,7
Spanien	2,0	1,7	0,8	0,0	0,2	0,1	-0,1	-4,0	2,3	1,9	0,7	-4,1
Zypern	0,7	0,8	0,5	-0,2	-0,9	0,0	0,1	-5,0	-0,2	0,7	0,6	-5,2
Osteuropa												
Bulgarien	1,2	2,6	2,5	1,1	1,7	3,2	3,0	-4,8	2,9	5,8	5,5	-3,7
Estland	3,7	3,4	2,3	0,7	3,0	3,5	3,0	-1,4	6,6	6,9	5,3	-0,7
Kroatien	1,3	1,6	0,8	0,4	0,9	0,8	1,5	-5,5	2,2	2,4	2,3	-5,1
Lettland	2,9	2,6	2,7	0,2	3,8	2,6	2,3	-4,4	6,7	5,2	5,0	-4,2
Litauen	3,7	2,5	2,2	0,8	5,0	2,2	3,4	-4,6	8,7	4,8	5,7	-3,8
Polen	1,6	1,2	2,1	2,5	3,6	4,8	4,4	0,3	5,2	6,0	6,5	2,8
Rumänien	1,1	4,1	3,9	2,5	4,6	4,2	4,1	-3,6	5,7	8,3	8,1	-1,1
Slowakei	1,4	2,5	2,8	1,9	0,8	2,0	1,0	-3,4	2,2	4,5	3,8	-1,6
Slowenien	1,6	1,9	1,7	0,5	1,8	0,9	0,1	-4,4	3,4	2,9	1,8	-3,9
Tschechien	2,4	2,0	2,6	2,3	2,8	1,5	1,9	-3,2	5,2	3,4	4,5	-0,9
Ungarn	2,4	2,9	3,4	3,0	2,4	2,7	3,2	-3,4	4,7	5,6	6,6	-0,3
EU 27	1,6	1,8	1,4	0,6	1,1	0,8	0,5	-5,2	2,6	2,6	1,9	-4,6

Anmerkung: Alle Angaben beruhen auf dem Personenkonzept (nicht auf Vollzeitäquivalenten). Dadurch ergeben sich für Frankreich, die Niederlande, Italien, Spanien sowie die EU 27 Abweichungen zu den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission (2020)

A Angaben für 2020: Prognose der Europäischen Kommission

B Preise = Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI), Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

C Arbeitsproduktivität = Reales BIP pro Erwerbstätigem, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr (Personenkonzept, nicht arbeitszeitbereinigt)

D Verteilungsspielraum = Summe aus Preis- und Arbeitsproduktivitätsentwicklung

WSI Mitteilungen

Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 6. Mai 2020); Berechnungen des WSI

hat. Preisbereinigt stiegen die Tariflöhne im vergangenen Jahr um 1 % und damit stärker als im Vorjahr.

Auch die vierteljährlichen Daten zeigen seit dem 2. Quartal des Jahres 2018 durchweg Tariflohnsteigerungen von 2 % oder mehr gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres (*Abbildung 2*). Der besonders hohe Wert im 3. Quartal 2019 ist dabei auf Einmalzahlungen im verarbeitenden Gewerbe Deutschlands zurückzuführen

ren (EZB 2020b, S. 34).⁴ Wird dieser Sondereffekt herausgerechnet, ergibt sich ein weniger volatiles Wachstum der

4 Dies ist das tarifliche Zusatzentgelt in Höhe von 27,5 % eines Monatsentgelts, das im Juli 2019 in der Metall- und Elektroindustrie erstmals ausgezahlt wurde (vgl. Schulten/ WSI-Tarifarchiv 2020, S. 137).

Tariflöhne, die sich auch im Wachstum der von der EZB berechneten Effektivlöhne widerspiegeln. Die im vergangenen Jahr ebenfalls sehr dynamische Entwicklung der Mindestlöhne (Schulten/Lübker 2019, 2020; Aumayr-Pintar/Rasche 2020) hat nach Berechnungen der EZB hingegen nur einen minimalen direkten Beitrag zum Effektivlohnwachstum in Höhe von etwa 0,1 Prozentpunkten erbracht (Dreher et al. 2019, S. 69). Dies ist darin begründet, dass die durch Mindestlohnanpassungen direkt hervorgerufenen Lohnsteigerungen bezogen auf die gesamtwirtschaftliche Lohnsumme äußerst gering sind und das Ausmaß der Spillover-Effekte nur schwierig abzuschätzen ist (s. a. Herzog-Stein et al. 2020).

3.2 Die Tariflohnentwicklung in ausgewählten EU-Staaten

Für Daten zu Tarifabschlüssen in einzelnen EU-Ländern steht die EurWORK-Datenbank zur Verfügung, die von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen geführt wird (Aumayr-Pintar/Fric 2018). Obwohl auch hier die Daten nach jeweils leicht unterschiedlichen nationalen Berechnungsmethoden erfasst werden (van Gyes/Vandekerckhove 2016), bietet diese Quelle den besten Überblick über das Tarifgeschehen in Europa – einschließlich der Länder außerhalb des Euro-Raumes. Für das vergangene Jahr lagen bei Redaktionsschluss jedoch nur Daten für einen Teil der EU-Mitgliedsländer vor (Abbildung 3).

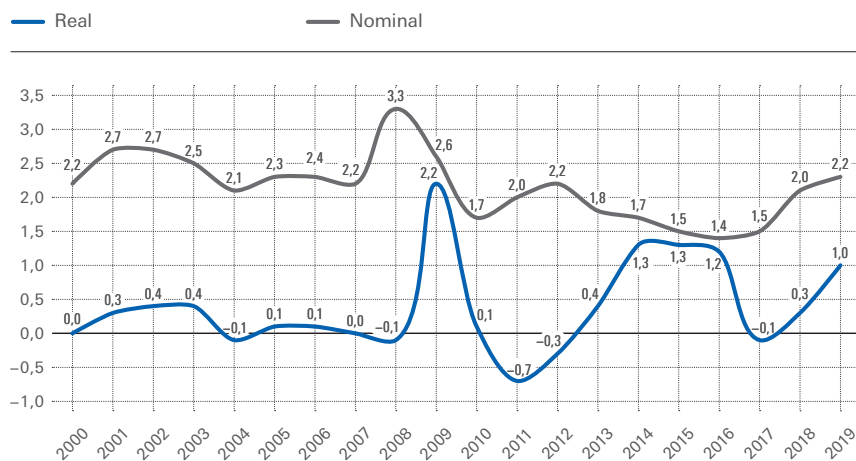
Besonders hohe Steigerungsraten gab es im Jahr 2019 in der Slowakei (5,9 %) und in Tschechien (5,0 %), die beide in den vergangenen Jahren von einer besonders dynamischen Arbeitsmarktentwicklung profitiert haben (Europäische Kommission 2020b, S. 114ff. und S. 122ff.). In diesem Kontext gelang es den Gewerkschaften zunehmend, Tariflohnsteigerungen durchzusetzen (Myant 2019, S. 144; Kahancová et al. 2019, S. 535f.). Diese Erfolge werden allerdings durch die geringe Tarifbindung von nur noch circa 30 % relativiert (siehe Abschnitt 5). Die in beiden Ländern vergleichsweise hohe Inflationsrate zehrt zudem einen Teil der Zuwächse wieder auf, sodass die realen Steigerungen mit 3,0 % (Slowakei) und 2,4 % (Tschechien) deutlich geringer ausfielen.

In Westeuropa erzielten Österreich (3,0 %) und Deutschland (2,9 %) überdurchschnittlich hohe Tarifsteigerungen, von denen nach der Preisbereinigung jeweils reale Zuwächse von 1,5 % verblieben. Bedingt durch das Kammersystem finden Tarifverträge in Österreich fast flächendeckende Anwendung (Glassner/Hofmann 2019), während die Tarifbindung in Deutschland seit den 1990er Jahren stetig zurückgegangen ist (Ellguth/Kohaut 2019; siehe dies. auch in diesem Heft). Geringere Tarifsteigerungen erreichten die Gewerkschaften in Schweden (2,1 %) und Finnland (2,0 %), die jedoch auch nach der Preisbereinigung für ein kleines Lohnplus reichten. Im Gegensatz dazu wurden die Tarifierhöhungen in den Niederlanden

ABBILDUNG 1

Entwicklung der Tariflöhne in der Euro-Zone, 2000–2019^A

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent



A Reale Entwicklung inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI)

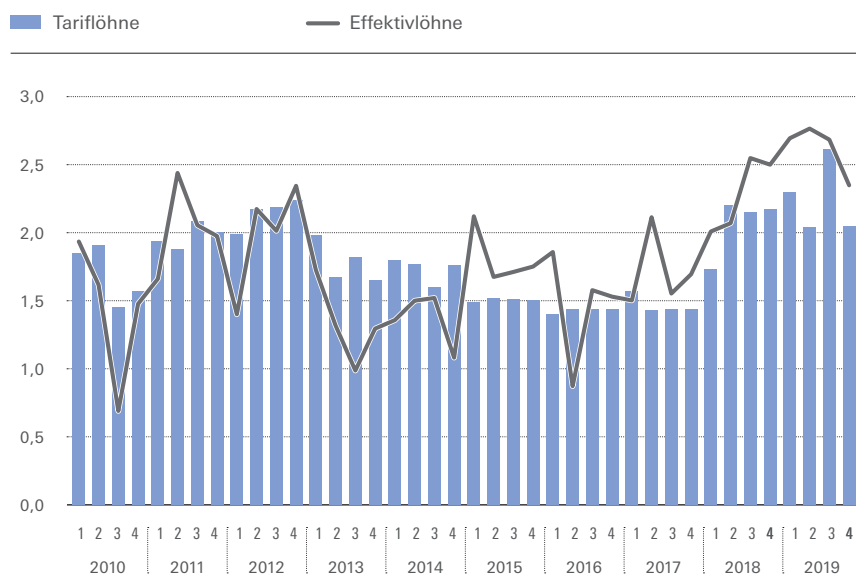
Quelle: Europäische Zentralbank (Tariflöhne) und AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 6. Mai 2020); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 2

Entwicklung der Tarif- und Effektivlöhne in der Euro-Zone, 2010–2019

Veränderungen zum Vorjahresquartal in Prozent



Anmerkung: Effektivlöhne beziehen sich auf NACE Rev. 2 Abschnitte B bis S (d. h. Gesamtwirtschaft ohne Landwirtschaft, ohne private Haushalte als Arbeitgeber und ohne extraterritoriale Organisationen) ohne Berücksichtigung der Lohnnebenkosten. Die Daten sind kalenderbereinigt, aber nicht saisonbereinigt.

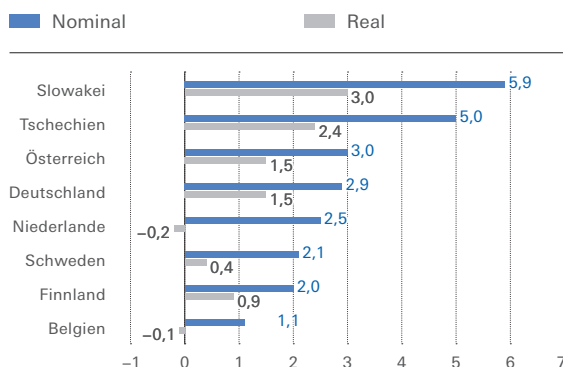
Quelle: Europäische Zentralbank; Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

ABBILDUNG 3

Entwicklung der Tariflöhne in ausgewählten EU-Staaten, 2019^A

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent



A Reale Entwicklung inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Daten teilweise noch vorläufig.

Quelle: Eurofound (2020), EurWORK's database on wages, working time and collective disputes (Version 2.0); AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 6. Mai 2020); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

(2,5 %) und Belgien (1,1 %) vollständig durch die Inflation aufgezehrt.

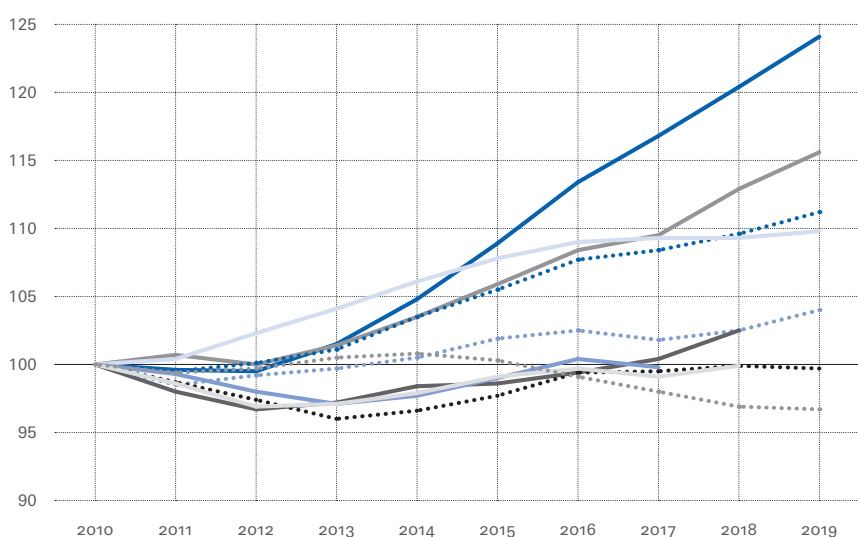
Auch in der langfristigen Betrachtung (Abbildung 4) stechen die beiden osteuropäischen Länder mit einer realen, kumulierten Tariflohnsteigerung von 24,1 % (Slowakei) bzw. 15,6 % (Tschechien) für die Jahre 2010 bis 2019 hervor. Es folgen Deutschland (11,2 %) sowie Schweden (9,8 %), das sich mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit des verarbeitenden Gewerbes u. a. an den Tarifsteigerungen in Deutschland orientiert (s. a. Kjellberg 2019, S. 585). In Österreich folgen die jüngsten Tariflohnsteigerungen auf eine relativ lange Stagnationsperiode, sodass sich gegenüber dem Jahr 2010 nur ein realer Zuwachs von insgesamt 4,0 % ergibt. Auch in Portugal liegen die realen Tariflöhne nur leicht über dem Niveau von 2010 (2,5 %), während sich für die Niederlande, Italien, Belgien und Finnland sogar ein leichter Kaufkraftverlust der Tariflöhne ergibt.

ABBILDUNG 4

Entwicklung der realen Tariflöhne in ausgewählten EU-Staaten, 2010–2019^A

Index, 2010 = 100

Deutschland, Schweden, Slowakei, Tschechien, Spanien, Niederlande, Österreich, Portugal, Italien, Belgien



A Reale Entwicklung inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI). Daten teilweise noch vorläufig.

Quelle: Eurofound (2020), EurWORK's database on wages, working time and collective disputes (Version 2.0); AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 6. Mai 2020); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

4 Die Entwicklung der Effektivlöhne

Neben den Tariflohnsteigerungen beeinflusst eine Vielzahl weiterer Faktoren die Entwicklung der Effektivlöhne, also der tatsächlich gezahlten Löhne und Gehälter. Diese wird in Tabelle 3 zunächst für die *Nominallöhne* ausgewiesen, die auf Grundlage der AMECO-Datenbank als Arbeitnehmerentgelte approximiert werden. Neben den eigentlichen Löhnen und Gehältern enthalten die Arbeitnehmerentgelte auch die von den Arbeitgebern gezahlten Beiträge zur Sozialversicherung. Im Normalfall entwickeln sich die Arbeitnehmerentgelte über lange Zeiträume weitgehend parallel zu den Löhnen und Gehältern. Bei Änderungen im Sozialversicherungssystem kann es jedoch zu Abweichungen kommen. Dieser Effekt zeigt sich aktuell in Frankreich, da hier die Arbeitgeberbeiträge im Jahr 2019 deutlich gesenkt wurden. Dies erklärt die für das vergangene Jahr nur minimale nominale Steigerungsrate von 0,2 %, die aufgrund des großen Gewichts der französischen Volkswirtschaft auch dämpfend auf das Entgeltwachstum in der EU wirkt (2,3 % im Jahr 2019 gegenüber 2,5 % im Jahr 2018). Wird dieser Sondereffekt herausgerechnet, ergibt sich zumindest für die Euro-Zone ein gegenüber dem Vorjahr nahezu unverändertes Lohnwachstum (Dreher et al. 2019).

In den meisten anderen europäischen Ländern konnten die Nominallöhne an das Wachstum der jüngsten Vergangenheit anknüpfen. Unter den großen Volkswirtschaften weist Deutschland im Jahr 2019 eine der höchsten Steigerungsraten auf (3,2 %), während das Wachstum in Italien deutlich langsamer war (1,1 %). In Spanien (2,2 %) erhöhten sich im vergangenen Jahr neben den Mindestlöhnen auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung geringfügig, was zur Steigerung der Arbeitnehmer-

TABELLE 3

Lohnentwicklung und Verteilungsbilanz in der Europäischen Union, 2017–2020^A

Angaben in Prozent

	Nominallohne ^B				Reallöhne ^C				Verteilungsbilanz ^D			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Nordeuropa												
Dänemark	1,6	1,7	1,5	1,0	0,5	1,0	0,7	0,7	0,0	0,0	-0,5	5,0
Finnland	-1,1	1,3	1,6	2,1	-1,9	0,1	0,5	1,5	-4,0	1,0	0,5	5,5
Schweden	2,1	3,9	3,0	-1,3	0,2	1,9	1,3	-1,7	0,2	1,3	0,6	1,9
Westeuropa												
Belgien	1,8	1,9	1,7	-1,4	-0,4	-0,4	0,5	-1,6	-0,7	-0,5	0,7	4,6
Deutschland	2,6	2,9	3,2	-0,6	0,9	0,9	1,8	-0,9	-0,2	0,8	2,2	4,7
Frankreich	1,9	1,8	0,2	-2,4	0,7	-0,3	-1,1	-2,8	-0,5	-1,1	-1,2	4,3
Irland	2,5	2,1	4,0	-2,3	2,3	1,4	3,1	-1,9	-2,7	-3,5	0,5	3,6
Luxemburg	3,0	3,3	1,7	1,8	0,8	1,2	0,0	1,1	2,4	1,8	1,3	7,3
Niederlande	1,0	1,9	2,9	2,2	-0,3	0,3	0,2	1,3	-1,0	0,1	0,3	5,9
Österreich	1,6	2,9	2,9	0,7	-0,6	0,8	1,4	-0,4	-1,4	0,1	1,0	3,8
Südeuropa												
Griechenland	0,5	1,3	1,1	-3,6	-0,6	0,5	0,6	-3,1	-0,6	0,3	0,8	3,3
Italien	0,4	2,1	1,1	-6,3	-0,9	0,8	0,5	-6,0	-1,4	0,9	0,8	1,8
Malta	-0,5	2,1	2,4	3,4	-1,8	0,3	0,9	2,6	-0,3	-0,9	2,1	6,8
Portugal	2,3	2,5	2,8	0,2	0,7	1,3	2,5	0,4	0,5	1,0	1,1	3,9
Spanien	0,7	1,3	2,2	-2,6	-1,3	-0,4	1,4	-2,6	-1,6	-0,6	1,5	1,4
Zypern	1,0	0,5	2,9	-5,4	0,3	-0,3	2,3	-5,2	1,2	-0,2	2,2	-0,2
Osteuropa												
Bulgarien	10,5	9,7	6,1	3,4	9,2	6,9	3,5	2,3	7,6	3,8	0,6	7,1
Estland	7,0	10,2	7,8	2,0	3,2	6,6	5,4	1,3	0,3	3,3	2,5	2,7
Kroatien	0,2	2,2	3,4	-1,2	-1,1	0,7	2,6	-1,6	-2,0	-0,2	1,1	3,8
Lettland	7,6	8,5	8,8	0,3	4,6	5,8	5,9	0,1	0,9	3,3	3,7	4,5
Litauen	9,5	7,7	9,5	-8,2	5,6	5,0	7,1	-9,0	0,8	2,9	3,9	-4,5
Polen	5,8	7,9	7,3	3,8	4,1	6,7	5,1	1,2	0,6	2,0	0,8	1,0
Rumänien	14,8	13,4	8,9	2,6	13,6	8,9	4,8	0,1	9,1	5,1	0,8	3,7
Slowakei	5,4	5,6	6,2	1,3	3,9	3,0	3,3	-0,5	3,2	1,1	2,4	2,9
Slowenien	3,0	3,9	4,5	1,6	1,5	2,0	2,8	1,1	-0,3	1,1	2,8	5,5
Tschechien	6,4	8,0	6,2	2,5	3,9	6,0	3,5	0,2	1,2	4,6	1,7	3,4
Ungarn	7,0	6,2	9,4	5,0	4,5	3,2	5,8	1,9	2,2	0,6	2,8	5,3
EU 27	2,1	2,5	2,3	-1,3	0,5	0,7	0,9	-1,8	-0,5	-0,1	0,4	3,3

Anmerkung: Alle Angaben beruhen auf dem Personenkonzept (nicht auf Vollzeitäquivalenten). Dadurch ergeben sich für Frankreich, die Niederlande, Italien, Spanien sowie die EU 27 Abweichungen zu den Veröffentlichungen der Europäischen Kommission (2020). Die Europäische Kommission verwendet zur Berechnung der Reallöhne im Unterschied zum WSI den Preisindex für den privaten Konsum; auch hierdurch kommt es zu geringfügigen Abweichungen zwischen beiden Veröffentlichungen.

A Angaben für 2020: Prognose der Europäischen Kommission

B Nominallöhne = Nominale Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitnehmer, Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr

C Reallöhne = Nominale Arbeitnehmerentgelte pro Arbeitnehmer inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), Veränderung in % gegenüber dem Vorjahr (nicht arbeitszeitbereinigt)

D Verteilungsbilanz = Saldo des jährlichen Nominallohnzuwachses und des Verteilungsspielraums (vgl. Tabelle 2) in Prozentpunkten

WSI Mitteilungen

Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 6. Mai 2020); Berechnungen des WSI

entgelte beitrug (ebd.). Deutlich größere Entgeltzuwächse zeigen sich wieder in den osteuropäischen Ländern, deren Lohnniveau aber weiterhin deutlich unter dem Westeuropas liegt (Lübker 2019, S.286). In allen Ländern der EU verblieb den Arbeitnehmern – mit der oben erläuterten Ausnahme Frankreichs – im Jahr 2019 nach der Preisbereinigung ein Zuwachs der *Reallöhne*, der mit 0,9 % im

EU-Durchschnitt aber wie in den Vorjahren relativ moderat ausfiel.

Der Ausblick für das laufende Jahr ist neben den Prognoseunsicherheiten durch zwei widerläufige Effekte bestimmt: Einerseits tragen Lohneinbußen im Rahmen von Kurzarbeitsprogrammen zu einem Sinken der auf Personenbasis berechneten Nominallöhne bei. Andererseits

beeinflussen Kompositionseffekte aufgrund der Verwerfungen am Arbeitsmarkt die durchschnittliche Lohnhöhe deutlich stärker als in wirtschaftlich ruhigen Zeiten. So sind im Zuge der Corona-Pandemie insbesondere Beschäftigte mit befristeten Verträgen von Arbeitslosigkeit bedroht. Da diese oft niedrigere Löhne beziehen, führt ihr Ausscheiden tendenziell zu einem antizyklischen Wachstum der Durchschnittslöhne (s. a. Kouvavas et al. 2019). So erklärt sich, dass die Europäische Kommission auch für das laufende Jahr teilweise steigende Nominallohne prognostiziert, während in anderen Ländern der Arbeitszeiteffekt überwiegt und ein deutlicher Rückgang der Durchschnittslöhne zu erwarten ist. Trotz dieser Einschränkungen lassen sich die Prognosen aus der Einkommensperspektive sinnvoll interpretieren: In vielen Ländern der Europäischen Union werden die durchschnittlichen *Real-löhne* und damit die mittlere Kaufkraft der Löhne trotz der verhaltenen Inflationsaussichten im laufenden Jahr fallen.

Noch komplexer ist in der aktuellen Situation die Interpretation der *Verteilungsbilanz*. Diese ergibt sich als Saldo des jährlichen Nominallohnzuwachses und des Verteilungsspielraums. Eine annähernd ausgeglichene Verteilungsbilanz – wie sie in *Tabelle 3* im EU-Durchschnitt für die Vorjahre ausgewiesen wird – ist dabei mit stabilen realen Lohnstückkosten vereinbar.⁵ Auf den ersten Blick suggeriert die im Mittel der EU-Länder für 2020 mit 3,3 % deutlich positive Verteilungsbilanz daher einen Kostenschock für die Unternehmen, der auf ein Auseinanderlaufen von Arbeitnehmerentgelten und Arbeitsproduktivität zurückzuführen ist. Dies übersieht jedoch, dass in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung auch das Kurzarbeitergeld zunächst als Arbeitnehmerentgelt verbucht wird, obwohl dieses den Arbeitgebern in der Regel vom Staat oder der Sozialversicherung zurückerstattet wird (Eurostat 2020). Der scheinbaren Kostenbelastung stehen deshalb erhebliche öffentliche Zuschüsse an die Arbeitgeber gegenüber, die in der AMECO-Datenbank allein für Deutschland mit 116 Mrd. € im Jahr 2020 veranschlagt werden (verglichen mit 27 Mrd. € im Vorjahr).⁶

5 Tarifpolitik in Krisenzeiten

5.1 Krisendynamik: Abwärtsspirale oder Stabilisierung der Erwartungen?

Die aktuelle Krise birgt das Risiko, dass der Einbruch der Wirtschaft eine sich selbst verstärkende Dynamik entwickelt und es auch bei einer erfolgreichen Eindämmung der Corona-Pandemie nicht zu einer schnellen Erholung in Form eines „V“ kommt. Die Wirkmechanismen einer solchen Abwärtsspirale sind hinlänglich bekannt: Arbeitnehmer verzichten angesichts von Einkommensausfällen oder aus Angst vor einem möglichen Arbeitsplatzverlust

auf größere Anschaffungen und schränken sich in ihrem alltäglichen Konsum ein; Unternehmen stellen aufgrund des zu erwartenden Nachfragerückgangs geplante Investitionen zurück und entlassen Beschäftigte, um Kosten zu sparen; dies verschärft die Lage am Arbeitsmarkt und verunsichert die Konsumenten weiter (Europäische Kommission 2020b, S. 4f.; EZB 2020a, S. 16ff.).

Frühindikatoren zeigen, dass diese Gefahr real ist. So sank der Einkaufsmanagerindex (EMI) für die Beschäftigung im April 2020 auf den tiefsten Stand seit Beginn der Aufzeichnungen, und auch die Konsumindikatoren „verschlechterten sich in nicht gekanntem Ausmaß“ (EZB 2020a, S. 15f.). Das Vertrackte an der Situation ist, dass Unternehmen und Verbraucher mit individuell oder betriebswirtschaftlich rationalem Verhalten zugleich die Krisendynamik verstärken und so marktbasierende Steuerungsmechanismen kontraproduktiv sind. Der daraus entstehende gesamtwirtschaftliche Schaden kann irreparabel sein: Selbst bei einer allfälligen Belebung der Nachfrage kann die Produktion nicht wieder unmittelbar hochgefahren werden, wenn Betriebe geschlossen worden und Arbeitnehmer zwischenzeitlich gekündigt worden sind. Da die Corona-Pandemie zudem den Welthandel hat einbrechen lassen, sind derzeit auch keine positiven Beiträge vonseiten der Exportnachfrage zu erwarten (Europäische Kommission 2020b, S. 3).

Zur Vermeidung einer anhaltenden Abwärtsspirale ist es deshalb entscheidend, die Liquidität und Solvenz von Haushalten und Unternehmen zu sichern und die Erwartungen zu stabilisieren (Dullien et al. 2020, S. 5). Dies ist das Ziel von umfangreichen staatlichen Stützungsmaßnahmen und Finanzhilfen für Unternehmen. Diese laufen jedoch ins Leere, wenn es nicht gleichzeitig gelingt, Beschäftigung zu sichern und Arbeitnehmer Einkommen zu konsolidieren. Mit der Ausweitung von Kurzarbeit haben viele europäische Länder dafür die Rahmenbedingungen verbessert (Müller/Schulten 2020). Diese müssen jedoch auf betrieblicher oder sektoraler Ebene durch konkrete Vereinbarungen umgesetzt und ausgestaltet werden, damit sie den gewünschten Effekt haben und den Beschäftigten die Zukunftsangst nehmen.

Ein Beispiel aus Deutschland hierfür ist das Krisenpaket, das die IG Metall (2020) bereits im März mit den Arbeitgebern vereinbart hat. Es gibt Beschäftigten Flexibilität für die Betreuung von Kindern, schafft einen arbeitgeberfinanzierten Solidartopf und schließt betriebsbedingte Kündigungen während der Kurzarbeit aus. In einem Tarifvertrag zur Kurzarbeit für das private Bankgewerbe hat Ver.di verbesserte Betreuungsmöglichkeiten und eine Auf-

5 Dies gilt, soweit man von einer unterschiedlichen Entwicklung der verwendenden Preisindizes (BIP-Deflator und HVPI) abstrahliert (siehe Lübker/Schulten 2017, S. 427).

6 Indikator: „Other subsidies on production: corporations“.

stockung des Kurzarbeitergeldes erreichen können.⁷ Auch in Österreich haben der ÖGB und die Wirtschaftskammer eine Sozialpartnervereinbarung zum Kündigungsschutz und zur Aufstockung des Kurzarbeitergeldes geschlossen (EGB 2020). In Dänemark, Frankreich, Schweden und Italien wurden ebenfalls bereits ähnliche Kollektivvereinbarungen zur Bewältigung der Coronakrise erzielt (ebd.; Müller/Schulten 2020).

5.2 Strukturvoraussetzungen für sozialen Dialog in Krisenzeiten

Die Erfahrung aus der Eurokrise zeigt, dass solche Kollektivvereinbarungen die sozialen Folgen eines Wirtschaftseinbruchs abfedern können. Durch Konzessionen der Arbeitnehmerseite bei Löhnen, Arbeitszeit und dem Einsatz von Arbeitskräften wurde im Gegenzug die Flexibilität der Betriebe erhöht und so deren Überlebensfähigkeit gesichert (Glassner/Keune 2012). Eines der meistzitierten Beispiele für solchen „Krisenkorporatismus“ ist hier – im Zusammenspiel mit staatlicher Unterstützung – der deutsche Weg bei der Kurzarbeit und der flexiblen Nutzung von Arbeitszeitkonten (Lehndorff 2011; Herzog-Stein/Zapf 2014). Als besonders handlungsfähig haben sich in der Vergangenheit Branchentarifverträge erwiesen, die über einheitliche Standards prozedurale Sicherheit geschaffen und die Erwartungen stabilisiert haben. In Ländern mit einem stark dezentralisierten, auf Firmentarifverträgen beruhenden System der industriellen Beziehungen waren solche Vereinbarungen deutlich seltener – und zwar auch auf betrieblicher Ebene, da hier der Bezugspunkt einer sektoralen Lösung fehlte (Glassner et al. 2011).

Auch in wirtschaftlich ruhigen Zeiten erzielen nach einer umfassenden Studie der OECD (2019) Länder mit koordinierten Lohnsetzungsinstitutionen die besseren Ergebnisse. Dies gilt umso mehr für die Selbststeuerungsfähigkeit unter Krisenbedingungen (oder die *governance capacity*), die an Strukturvoraussetzungen geknüpft ist, die sich nicht nach Bedarf spontan schaffen ließen (Marginson et al. 2014). Genau diese Strukturen sind jedoch in vielen europäischen Ländern durch die Dezentralisierung der Tarifverhandlungen und die Erosion der Tarifbindung zunehmend unter Druck geraten – nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben der multilateralen Institutionen während der Eurokrise (Visser 2016; s. a. die Beiträge in van Gyes/Schulten 2015 und Lehndorff et al. 2017).

Die europäischen Länder gehen deshalb auch in Bezug auf die industriellen Beziehungen mit sehr ungleichen Voraussetzungen in die aktuelle Krise. Um das Potenzial für eine erfolgreiche Selbststeuerung abschätzen zu können, trägt *Abbildung 5* in Anlehnung an Marginson et al. (2014, S. 42) zwei zentrale Strukturmerkmale ab: die Tarifbindung und den Zentralisierungsgrad. Letzterer ist ein zusammengesetzter Indikator, der neben der vorherrschenden Ebene von Tarifverhandlungen auch die Möglichkeit für abweichende Regelungen auf Firmenebene erfasst

(Visser 2019, S. 9). Höhere Werte stehen dabei für einen größeren Zentralisierungsgrad und damit für eine größere sektorale Steuerungsfähigkeit. Je weiter rechts und je weiter oben sich ein Land in der Abbildung befindet, desto günstiger sind tendenziell die Ausgangsvoraussetzungen.

Die nordischen Länder, Frankreich, Österreich, Belgien und Italien zeichnen sich nach den jüngsten verfügbaren Daten (ca. 2018) weiterhin durch eine Tarifbindung von 80 % oder mehr aus und haben zudem relativ stark zentralisierte Verhandlungssysteme (*Abbildung 5*). Wohl nicht zufällig stammen die oben zitierten Abkommen zur Corona-Pandemie aus genau diesen Ländern. Im Gegensatz dazu verfügen die baltischen Länder, Polen und Ungarn nur über eine rudimentäre Tarifbindung und eine geringe sektorale Steuerungsfähigkeit. Verglichen mit dem Jahr 2005 sind heute viele Länder in einer schwächeren Position. Dazu zählen aufgrund der gesunkenen Tarifbindung auch Deutschland, die Niederlande und Portugal. Besonders dramatisch ist der Wandel in Irland, wo umfassende tripartistische Abkommen von Firmentarifverträgen abgelöst wurden (Maccarrone et al. 2019), und in Griechenland, wo das System der branchenweiten, allgemeinverbindlichen Tarifverträge unter dem Druck der Troika abgeschafft wurde (Katsaroumpas/Koukiadaki 2019). Auch in Rumänien haben die Änderungen des Arbeitsgesetzes im Jahr 2011 zu einer Erosion der Tarifbindung und zu einer Dezentralisierung der Tarifverhandlungen geführt (Trif/Paolucci 2019).

6 Ausblick: Ungleiche Voraussetzungen zur Krisenbewältigung

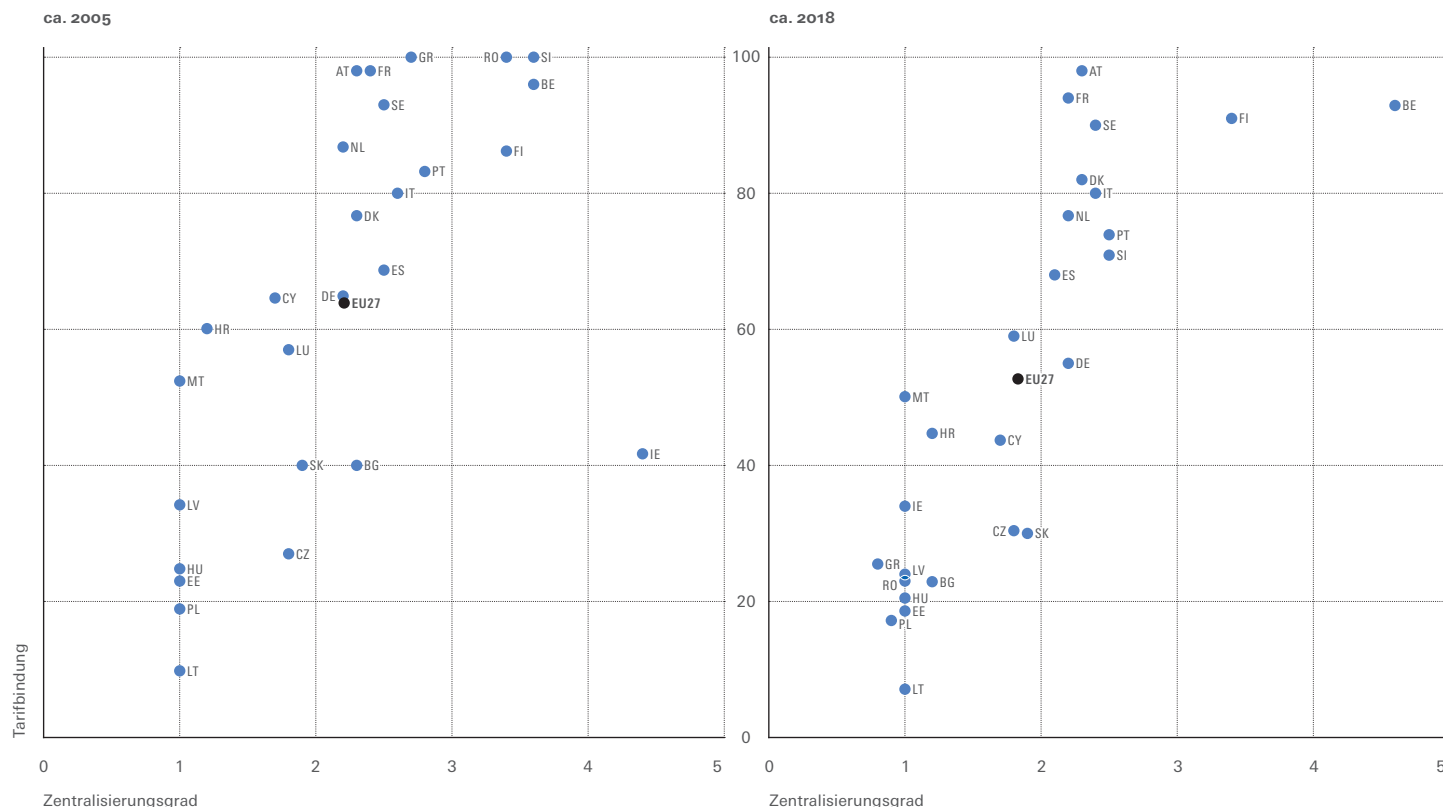
Mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie ist die lange Phase der wirtschaftlichen Erholung in Europa zu einem abrupten Ende gekommen: Nach einhelliger Einschätzung der Prognostiker steht die Europäische Union im laufenden Jahr vor dem tiefsten Wirtschaftseinbruch ihrer Geschichte (EZB 2020a; Europäische Kommission 2020b). Auch wenn die Folgen für Arbeitsmarkt und Löhne derzeit noch durch umfangreiche Programme zur Kurzarbeit abgefedert werden, kommt damit auch die in den letzten Jahren erfreuliche Arbeitsmarkt- und Lohnentwicklung zum Erliegen. Da außenwirtschaftliche Impulse fehlen und der private Konsum zum wichtigsten Motor der Kon-

7 Siehe <https://fidi.verdi.de/banken/private-oeffentliche-banken/++co++14c99656-939c-11ea-8b8e-001a4a160117>. Eine fortlaufend aktualisierte Übersicht zu Vereinbarungen aus weiteren Branchen bietet das WSI-Tarifarchiv unter <https://www.wsi.de/de/kurzarbeit-22444.htm>

ABBILDUNG 5

Struktureigenschaften der Kollektivvertragssysteme in der Europäischen Union, ca. 2005 und ca. 2018

Tarifbindung in Prozent der Beschäftigten und Zentralisierungsgrad (Skala: 0 = stark dezentralisiert, 5 = stark zentralisiert)



Anmerkung: Daten beziehen sich auf 2005 bzw. 2018 oder das jeweils nächste verfügbare Jahr. Basiert auf den Variablen BargCent (Centralisation of wage bargaining) und AdjCov (Adjusted bargaining coverage rate).

AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechien, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, GR = Griechenland, HR = Kroatien, HU = Ungarn, IE = Irland, IT = Italien, LT = Litauen, LU = Luxemburg, LV = Lettland, MT = Malta, NL = Niederlande, PL = Polen, PT = Portugal, RO = Rumänien, SE = Schweden, SI = Slowenien, SK = Slowakei, EU27 = Europäische Union (27 Länder).

Quelle: J. Visser, ICTWSS Datenbank, Version 6.1. Amsterdam: AIAS, November 2019; eigene Bearbeitung

WSI Mitteilungen

junktur geworden war, birgt die Krise das Risiko einer Abwärtsdynamik, in der sich Zukunftsangst, Konsumzurückhaltung und Beschäftigungsabbau auch nach einer Eindämmung des Corona-Ausbruchs gegenseitig verstärken. Befragungen von Konsumenten und Arbeitgebern zeigten schon wenige Wochen nach dem Ausbruch der Pandemie einen dramatischen Stimmungsumschwung.

Wie die Erfahrung in der Eurokrise lehrt, können Tarifverträge in Krisenzeiten für Beschäftigte Sicherheit schaffen und so zur Stabilisierung der Erwartungen beitragen. Am erfolgreichsten sind die Tarifparteien, wenn sie auf sektoraler oder nationaler Ebene Vereinbarungen treffen, die einen stabilen Rahmen für Vereinbarungen auf Betriebsebene schaffen (Glassner et al. 2011). Beispiele aus Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Schweden zeigen, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber auch auf die aktuelle Krise schon mit Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung reagiert haben – oft im

Verbund mit Verkürzungen der Arbeitszeit oder anderen Konzessionen.

Durch die Dezentralisierung von Tarifverhandlungen und die sinkende Tarifbindung haben viele europäische Länder jedoch heute ungünstigere strukturelle Voraussetzungen zur Krisenbewältigung, als dies zu Zeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 der Fall war. Besonders deutlich ist dies in Ländern wie Irland, Griechenland und Rumänien wo – teilweise unter dem Druck der Europäischen Kommission – etablierte Strukturen der Sozialpartnerschaft im Verlauf der letzten Krise geschleift worden sind (s. a. van Gyes/Schulten 2015; Lehnndorff et al. 2017). Dies könnte sich in der aktuellen Krise rächen, da sich die Mechanismen zur Krisenbewältigung nicht über Nacht wieder aufbauen lassen. ■

LITERATUR

- Aumayr-Pintar, C. / Fric, K.** (2018): Developments in Collectively Agreed Pay 2000–2017, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg
- Aumayr-Pintar, C. / Rasche, M.** (2020): Minimum Wages in 2020: Annual Review, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg
- Battistini, N. / Stoevsky, G.** (2020): Alternative Szenarien zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wirtschaftstätigkeit im Euro-Währungsgebiet, in: EZB-Wirtschaftsbericht 3/2020, S. 29–35
- Dreher, F. / Kouvavas, O. / Koester, G.** (2019): Aktuelle Entwicklung der Sozialbeiträge und Mindestlöhne im Euro-Währungsgebiet, in: EZB-Wirtschaftsbericht 6/2019, S. 66–70
- Dullien, S. / Herzog-Stein, A. / Hohlfeld, P. / Paetz, C. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S. / Watzka, S.** (2020): Virus-Pandemie stürzt Weltwirtschaft in tiefe Rezession: Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2020/2021. Institut für Makroökonomie- und Konjunkturforschung: IMK Report Nr. 157, Düsseldorf
- EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund)** (2020): Short Time Work Measures Across Europe, ETUC Briefing Note (Stand: 8. Mai 2020), Brüssel
- Ellguth, P. / Kohaut, S.** (2019): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2018, in: WSI-Mitteilungen 72 (4), S. 290–297, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-und-betriebliche-interessenvertretung-ergebnisse-aus-dem-iab-betriebspanel-18834.htm>
- Europäische Kommission** (2020a): European Economic Forecast, Winter 2020 (interim). Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Institutional Paper 121, Luxemburg
- Europäische Kommission** (2020b): European Economic Forecast, Spring 2020. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union: Institutional Paper 125, Luxemburg
- Eurostat** (2020): Labour Cost Statistics. Guidance Note on the Recording of Government Schemes Related to the COVID-19 Crisis, Luxemburg: Eurostat
- EZB (Europäische Zentralbank)** (2020a): Aktuelle wirtschaftliche und monetäre Entwicklungen, in: EZB-Wirtschaftsbericht 3/2020, S. 2–28
- EZB** (2020b): Wirtschaftliche und monetäre Entwicklungen, in: EZB-Wirtschaftsbericht 2/2020, S. 3–48
- Glassner, V. / Hofmann, J.** (2019): Austria: From Gradual Change to an Unknown Future, in: Müller, T. / Vandaele, K. / Waddington, J. (Hrsg.): Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame, Volume I, Brüssel, S. 33–51
- Glassner, V. / Keune, M.** (2012): The Crisis and Social Policy: The Role of Collective Agreements, in: International Labour Review 151 (4), S. 351–375
- Glassner, V. / Keune, M. / Marginson, P.** (2011): Collective bargaining in a Time of Crisis: Developments in the Private Sector in Europe, in: Transfer: European Review of Labour and Research, 17 (3), S. 303–322
- van Gyes, G. / Schulten, T.** (Hrsg.) (2015): Wage Bargaining under the New European Economic Governance: Alternative Strategies for Inclusive Growth, Brüssel
- van Gyes, G. / Vandekerckhove, S.** (2016): Tariflohnstatistiken in Europa – Methodische Schwierigkeiten beim europäischen Vergleich von Tariflöhnen, in: Müller, T. / Schulten, T. / van Gyes, G. (Hrsg.): Lohnpolitik unter europäischer ‚Economic Governance‘. Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, S. 20–39
- Herzog-Stein, A. / Lübker, M. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A. / Zwiener, R.** (2020): 5 Jahre Mindestlohn – Erfahrungen und Perspektiven. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission 2020. WSI Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung: Policy Brief WSI Nr. 42, Düsseldorf
- Herzog-Stein, A. / Zapf, I.** (2014): Navigating the Great Recession: The Impact of Working-Time Accounts in Germany, in: ILR Review 67 (3), S. 891–925
- van der Hoeven, R. / Lübker, M.** (2006): Financial Openness and Employment: The Need for Coherent International and National Policies. ILO International Labour Office: Integration Working Paper No. 75, Genf
- IG Metall** (2020): Krisenpaket in NRW bringt Sicherheit für Beschäftigte, in: direkt 4/2020 (27. März 2020), S. 3
- Kahancová, M. / Martišková, M. / Sedláková, M.** (2019): Slovakia: Between Coordination and Fragmentation, in: Müller, T. / Vandaele, K. / Waddington, J. (Hrsg.): Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame, Volume III, Brüssel, S. 525–544
- Kanutin, A.** (2015): The ECB’s Experimental Indicator of Negotiated Wages, paper presented at the ISTAT Workshop on labour costs, Rom (5.–6. Mai 2015)
- Katsaroumpas, I. / Koukiadaki, A.** (2019): Greece: ‘Contesting’ Collective Bargaining, in: Müller, T. / Vandaele, K. / Waddington, J. (Hrsg.): Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame, Volume II, Brüssel, S. 267–293
- Kjellberg, A.** (2019): Sweden: Collective Bargaining under the Industry Norm, in: Müller, T. / Vandaele, K. / Waddington, J. (Hrsg.): Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame, Volume III, Brüssel, S. 583–604
- Koebe, J. / Samtleben, C. / Schrenker, A. / Zucco, A.** (2020): Systemrelevant und dennoch kaum anerkannt: Das Lohn- und Prestigeniveau unverzichtbarer Berufe in Zeiten von Corona. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: DIW Aktuell Nr. 28, Berlin
- Kouvavas, O. / Kuik, F. / Koester, G. / Nickel, C.** (2019): Auswirkungen der Veränderungen in der Beschäftigungsstruktur auf das Lohnwachstum im Euro-Währungsgebiet, in: EZB-Wirtschaftsbericht 8/2019, S. 99–125
- Lehndorff, S.** (2011): Before the Crisis, in the Crisis, and beyond: The Upheaval of Collective Bargaining in Germany, in: Transfer: European Review of Labour and Research 1 (3), S. 341–354
- Lehndorff, S. / Dribbusch, H. / Schulten, T.** (Hrsg.) (2018): Rough Waters: European Trade Unions in a Time of Crises, Brüssel
- Lübker, M.** (2019): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2018/2019: Positive Tariflohnentwicklung stabilisiert Wachstum in Europa, in: WSI-Mitteilungen 72 (4), S. 278–289, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-europaeischer-tarifbericht-des-wsi-20182019-positive-tariflohnentwicklung-stabilisiert-18833.htm>
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2017): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2016/2017: Lohnentwicklung und Ungleichheitsdynamiken, in: WSI-Mitteilungen 70 (6), S. 421–431, https://www.wsi.de/data/wsimit_2018_05_luebker.pdf
- Maccarrone, V. / Erne, R. / Regan, A.** (2019): Ireland: Life after Social Partnership, in: Müller, T. / Vandaele, K. / Waddington, J. (Hrsg.): Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame, Volume II, Brüssel, S. 315–335
- Marginson, P. / Keune, M. / Bohle, D.** (2014): Negotiating the Effects of Uncertainty? The Governance Capacity of Collective Bargaining under Pressure, in: Transfer: European Review of Labour and Research 20 (1), S. 37–51
- Müller, T. / Schulten, T.** (2020): Ensuring Fair Short-Time Work – A European Overview. European Trade Union Institute: ETUI Policy Brief No. 7/2020, Brüssel
- Myant, M.** (2019): Czechia: Bargaining Supplements Legal Protection, in: Müller, T. / Vandaele, K. / Waddington, J. (Hrsg.): Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame, Volume I, Brüssel, S. 131–149
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2001): Measuring Productivity. Measurement of Aggregate and Industry-Level Productivity Growth, Paris
- OECD** (2019): Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work, Paris, <https://doi.org/10.1787/1fd2da34->
- 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/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2019-zeit-fuer-kräftige-lohnzuwachse-und-eine-europaeische-13492.htm>
- 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/de/wsi-mitteilungen-wsi-mindestlohnbericht-2020-europaeische-mindestlohninitiative-vor-dem-durchbruch-22467.htm>
- Schulten, T. / WSI-Tarifarchiv** (2020): Tarifpolitischer Jahresbericht 2019: Anhaltende Lohndynamik und neue tarifliche Wahlmodelle, in: WSI-Mitteilungen 73 (2), S. 130–139, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifpolitischer-jahresbericht-2019-anhaltende-lohndynamik-und-neue-tarifliche-wahlmodelle-22466.htm>
- Trif, A. / Paolucci, V.** (2019): Romania: From Legal Support to Frontal Assault, in: Müller, T. / Vandaele, K. / Waddington, J. (Hrsg.): Collective Bargaining in Europe: Towards an Endgame, Volume III, Brüssel, S. 505–523
- Visser, J.** (2016): What Happened to Collective Bargaining During the Great Recession?, in: IZA Journal of Labor Policy 5 (1), S. 9
- Visser, J.** (2019): ICTWSS Data base, Version 6.1., Amsterdam

AUTOR

MALTE LÜBKER, Dr., ist Wissenschaftler im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung. Forschungsschwerpunkte: Löhne, Tarifpolitik, personale und funktionale Einkommensverteilung und Umverteilung durch den Wohlfahrtsstaat.

✉ malte-luebker@boeckler.de