

Europäischer Tarifbericht des WSI – 2018/2019: Positive Tariflohnentwicklung stabilisiert Wachstum in Europa

Die Konjunkturaussichten trüben sich ein, gleichzeitig steigen die Nominallöhne in Europa stärker als in den Vorjahren. Passt das zusammen? Ja, lautet die eindeutige Antwort des aktuellen Europäischen Tarifberichts des WSI. Zwei Gründe sprechen dafür: Erstens stärkt das Lohnwachstum die Binnennachfrage und damit den derzeit wichtigsten Konjunkturmotor. Zweitens ist ein weiteres Wachstum der Nominallöhne eine wichtige Voraussetzung für eine Normalisierung der Inflationserwartungen und mittelfristig der Geldpolitik. Eine expansive Lohnpolitik ist also gesamtwirtschaftlich verantwortungsvoll. Trotzdem ist es richtig, dass die Tarifpolitik angesichts der Gerechtigkeitsdefizite in Europa in erster Line gesellschafts- und verteilungspolitische Ziele verfolgt – und damit ihre ureigene Aufgabe erfüllt.

MALTE LÜBKER

1 Einleitung

Trotz der leichten Eintrübung der konjunkturellen Lage in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahres agiert die europäische Tarifpolitik in den Jahren 2018/19 in einem freundlichen gesamtwirtschaftlichen Umfeld. Gute Tarifabschlüsse sind dabei ein wesentlicher Faktor für das im Berichtszeitraum gestiegene Lohnwachstum. Angesichts der Unsicherheiten im Welthandel stützen sich die Konjunkturerwartungen inzwischen zunehmend auf eine weiterhin positive Entwicklung der Binnennachfrage, die ihrerseits maßgeblich von weiteren Lohnzuwächsen abhängt. Die europäische Lohnpolitik rückt deshalb zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses von Institutionen wie der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank.

Vor diesem Hintergrund analysiert der diesjährige Europäische Tarifbericht des WSI ausgehend von den ökonomischen Rahmenbedingungen (Abschnitt 2) die aktuelle Entwicklung der Tariflöhne (3) und der Effektivlöhne (4). Das fortbestehende Lohngefälle innerhalb der Europäischen Union (EU) und Unterschiede bei der Verbreitung von Niedriglohnbeschäftigung sind Thema von Abschnitt 5. Der Bericht schließt mit einem Plädoyer für eine Verstetigung des expansiven Kurses bei der Lohnentwicklung, was eine Stärkung der Lohnsetzungsinstitutionen voraussetzt (6).

2 Ökonomische Rahmenbedingungen der Tarifpolitik

2.1 Allgemeine Wirtschaftsentwicklung

Die Volkswirtschaften in der EU sind weiterhin auf *Wachstumskurs* und sorgen damit für ein Umfeld, das tendenziell höhere Tarifabschlüsse begünstigt. In der zweiten Hälfte des Jahres 2018 kam es jedoch zu einer deutlichen Abkühlung der Wachstumsdynamik. Hierzu trugen insbesondere die von den USA ausgehenden Handelskonflikte und die sich abschwächende Exportnachfrage bei (Europäische Kommission 2019a, S. 9ff.). Ein besonderer Belastungsfaktor waren die Probleme der deutschen Automobilindustrie, die im dritten Quartal des Jahres zu einem Einbruch des Wachstums führten. Das deutsche Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs im vergangenen Jahr insgesamt nur noch um 1,4 % (*Tabelle 1*) – und damit deutlich weniger als die ursprünglich prognostizierten 2,3 % (Lübker/Schulten 2018, S. 403). Auch die EU insgesamt fiel mit einem Wachstum von 2,0 % im Jahr 2018 hinter die Erwartungen zurück.

In ihrer jüngsten Prognose geht die Europäische Kommission (2019a) trotzdem davon aus, dass sich die wirtschaftliche Expansion – wenn auch in einem gemäßigten Tempo – im laufenden Jahr mit einer Wachstumsrate von 1,4 % fortsetzt.¹ Aufgrund der anhaltenden Zollstreitigkeiten und der Konjunktüreintrübung in China und

bei anderen wichtigen Handelspartnern wird der Außenhandel in der Erwartung der Kommission das Wachstum bremsen (ebd., S. 4). Besonders betroffen sind hiervon die exportabhängigen Volkswirtschaften, allen voran Deutschland (ebd., S. 96). Sowohl die Kommission als auch die Bundesregierung erwarten für das laufende Jahr nur noch eine Steigerung der deutschen Wirtschaftsleistung um 0,5 % (BMW i 2019). Allerdings fiel das Wachstum im 1. Quartal 2019 nach inzwischen vorliegenden Daten² überraschend kräftig aus, sodass sich die Rücknahme der Wachstumserwartungen als vorschnell erweisen könnte.³

Deutlich robuster bleibt das aktuelle Wachstum mit 1,3 % in Frankreich. Getragen wird das Wachstum dort von der Investitionstätigkeit und dem Konsum der privaten Haushalte (ebd., S. 106). In Italien, der dritten großen Volkswirtschaft des Euro-Raums, setzt sich im laufenden Jahr die Wachstumsschwäche mit einem BIP-Wachstum von nur 0,1 % fort (siehe auch Hohlfeld et al. 2019, S. 12). Nach Einschätzung der Europäischen Kommission (2019a, S. 110) ist hierfür insbesondere eine schwache Investitionstätigkeit verantwortlich, die auf politische Unsicherheiten und die damit verbundenen Zinsaufschläge zurückzuführen ist. Schwerer abschätzbar ist die weitere Entwicklung in Großbritannien, wo das Risiko eines ungeordneten Austritts aus der EU fortbesteht. Überdurchschnittlich hohe Wachstumsraten werden hingegen für die Volkswirtschaften Osteuropas und die südeuropäischen Länder erwartet (mit der bereits erwähnten Ausnahme Italiens) (Tabelle 1).

Insgesamt ist derzeit neben der Investitionstätigkeit und den Staatsausgaben die private Konsumnachfrage die wichtigste Stütze für die europäische Konjunktur. Zu diesem Ergebnis kommen in ihren aktuellen Prognosen neben der Europäischen Kommission (2019a, S. 3) auch die Europäische Zentralbank (EZB 2019, S. 20) und der Internationale Währungsfonds (IMF 2019, S. 158f.). Dies gilt insbesondere für Deutschland, wo nach Einschätzung der Bundesregierung „die Binnennachfrage eine tragende Säule der wirtschaftlichen Entwicklung [bleibt], während sich die Auslandsnachfrage nur schwach entwickelt“ (BMW i 2019, S. 1; siehe auch Hohlfeld et al. 2019). Die weitere Entwicklung hängt damit davon ab, ob es der EU gelingt, angesichts eines geringen oder negativen Außenbeitrags die Binnennachfrage als Wachstumsmotor zu stärken.

2.2 Die Lage auf dem Arbeitsmarkt

Die private Konsumnachfrage wird wesentlich von der guten Entwicklung am Arbeitsmarkt gestützt. Die *Arbeitslosigkeit* sank auch 2018 in allen Ländern der EU und ging im Durchschnitt auf 6,8 % zurück, eine Abnahme um 0,8 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 1). Es hat damit ein volles Jahrzehnt gedauert, um die EU-weite Arbeitslosenquote wieder auf das Vorkrisenniveau des Jahres 2008 (7,0 %) zu senken. Jedoch gab es auch im Jahr

2018 in der EU immer noch 16,9 Mio. Menschen, die trotz Arbeitssuche und Bereitschaft zu einer kurzfristigen Beschäftigungsaufnahme keine Arbeit finden konnten. Überdurchschnittlich häufig betroffen sind Jugendliche, bei denen die europaweite Arbeitslosenquote 15,2 % betrug (Eurostat 2019, S. 6f.). Ein hohe Jugendarbeitslosigkeit betrifft insbesondere die südeuropäischen Länder Griechenland (39,9 %), Spanien (34,3 %) und Italien (32,2 %) (ebd.).

Die langfristigen Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise am Arbeitsmarkt sind aber auch darüber hinaus in Griechenland (Arbeitslosenquote im Jahr 2018: 19,3 %) und Spanien (13,5 %) weiterhin zu spüren. Auch Italien (10,6 %) und Frankreich (9,1 %) haben nach wie vor mit hoher Arbeitslosigkeit zu kämpfen, während in Deutschland (3,4 %), den Niederlanden (3,8 %) und in Tschechien (2,2 %) annähernd Vollbeschäftigung herrscht (Tabelle 1). Die Lage am europäischen Arbeitsmarkt ist damit trotz einer gewissen Konvergenz in den letzten Jahren weiterhin gespalten. Im Jahr 2008, also vor dem Höhepunkt der Krise, war die Spannweite der Arbeitslosenquoten noch wesentlich enger (von 3,4 % in Dänemark bis zu 11,3 % in Spanien). Auch die Varianz der nationalen Arbeitslosenquoten – ein statistisches Maß für die Streuung – ist von 3,6 im Jahr 2008 im Zuge der Krise auf 19,9 (2016) angestiegen und lag 2018 bei 13,1 (nicht tabellarisch ausgewiesen).

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission einen weiteren Rückgang der Arbeitslosigkeit auf 6,5 %. Deutliche Fortschritte sind im Zuge der wirtschaftlichen Erholung insbesondere für Spanien und Griechenland vorhergesagt, während in Italien die ohnehin schon hohe Arbeitslosigkeit sogar weiter ansteigen soll (Tabelle 1). Auch in den westeuropäischen Ländern wird mit Ausnahme Großbritanniens ein weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit erwartet. In Deutschland zeigt sich nach Einschätzung des IMK der „Arbeitsmarkt [...] gegenüber der konjunkturellen Schwächephase insgesamt äußerst robust“ (Hohlfeld et al. 2019, S. 18). Die Arbeitslosigkeit geht hier nach der Prognose der Europäischen Kommission weiter auf 3,1 % zurück. Insgesamt gewährleistet die Arbeitsmarktlage damit auch im laufenden Jahr ein günstiges Umfeld für die Tarifverhandlungen.

1 Wenn nicht anders ausgewiesen, beruhen die statistischen Angaben in diesem Bericht auf der AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 7. Mai 2019).

2 Das BIP stieg im 1. Quartal 2019 um 0,4 % gegenüber dem 4. Quartal 2018 (vgl. Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 184 vom 15. Mai 2019).

3 Abweichend von der Bundesregierung erwartet das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung für Deutschland weiterhin eine Zunahme des BIP von 1,1 % (Hohlfeld et al. 2019).

TABELLE 1

Wachstum und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union, 2015–2019^A

Angaben in Prozent

	Bruttoinlandsprodukt ^B				Arbeitslosigkeit ^C			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Nordeuropa								
Dänemark	2,4	2,3	1,4	1,7	6,2	5,7	5,0	4,8
Finnland	2,8	2,7	2,3	1,6	8,8	8,6	7,4	6,7
Schweden	2,7	2,1	2,3	1,4	6,9	6,7	6,3	6,4
Westeuropa								
Belgien	1,5	1,7	1,4	1,2	7,8	7,1	6,0	5,6
Deutschland	2,2	2,2	1,4	0,5	4,1	3,8	3,4	3,1
Frankreich	1,2	2,2	1,6	1,3	10,1	9,4	9,1	8,8
Großbritannien	1,8	1,8	1,4	1,3	4,8	4,4	4,0	4,1
Irland	5,0	7,2	6,7	3,8	8,4	6,7	5,8	5,4
Luxemburg	2,4	1,5	2,6	2,5	6,3	5,6	5,4	5,2
Niederlande	2,2	2,9	2,7	1,6	6,0	4,9	3,8	3,5
Österreich	2,0	2,6	2,7	1,5	6,0	5,5	4,9	4,7
Südeuropa								
Griechenland	-0,2	1,5	1,9	2,2	23,6	21,5	19,3	18,2
Italien	1,1	1,7	0,9	0,1	11,7	11,2	10,6	10,9
Malta	5,7	6,7	6,6	5,5	4,7	4,0	3,7	3,8
Portugal	1,9	2,8	2,1	1,7	11,2	9,0	7,0	6,2
Spanien	3,2	3,0	2,6	2,1	19,6	17,2	15,3	13,5
Zypern	4,8	4,5	3,9	3,1	13,0	11,1	8,4	6,7
Osteuropa								
Bulgarien	3,9	3,8	3,1	3,3	7,6	6,2	5,2	5,0
Estland	3,5	4,9	3,9	2,8	6,8	5,8	5,7	5,7
Kroatien	3,5	2,9	2,6	2,6	13,4	11,0	8,5	7,8
Lettland	2,1	4,6	4,8	3,1	9,6	8,7	7,4	6,9
Litauen	2,4	4,1	3,4	2,7	7,9	7,1	6,2	6,2
Polen	3,1	4,8	5,1	4,2	6,2	4,9	3,9	3,8
Rumänien	4,8	7,0	4,1	3,3	5,9	4,9	4,2	4,1
Slowakei	3,1	3,2	4,1	3,8	9,7	8,1	6,5	5,9
Slowenien	3,1	4,9	4,5	3,1	8,0	6,6	5,1	4,8
Tschechien	2,5	4,4	2,9	2,6	4,0	2,9	2,2	2,2
Ungarn	2,3	4,1	4,9	3,7	5,1	4,2	3,7	3,5
EU 28	2,0	2,5	2,0	1,4	8,6	7,6	6,8	6,5

A Angaben für 2019: Prognose der Europäischen Kommission

B Bruttoinlandsprodukt = Veränderung des BIP in % gegenüber dem Vorjahr

C Arbeitslosenquote = Anzahl der Arbeitslosen in % der zivilen Erwerbsbevölkerung (Eurostat-Definition)

WSI Mitteilungen

Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 7. Mai 2019)

2.3 Preis- und Produktivitätsentwicklung

Eine sich abschwächende Wirtschaftsentwicklung bei gleichzeitig anhaltendem Beschäftigungsanstieg führt – aus rein arithmetischen Gründen – zu einer verhaltenen *Produktivitätsentwicklung*. Dieser Effekt zeigt sich für die EU in einem Wachstum der Arbeitsproduktivität von nur noch 0,6 % im Jahr 2018 und einer ähnlich schwachen Steigerungsrate von 0,5 % für das laufende Jahr (Tabelle 2).

Besonders ausgeprägt ist die Produktivitätsschwäche in Deutschland (Klinger/Weber 2019), wo 2018 nur ein minimaler Zuwachs (+0,1 %) erzielt wurde und im laufenden Jahr sogar ein leichter Rückgang erwartet wird (–0,2 %). Ähnlich enttäuschende Resultate werden in den BENE-LUX-Ländern erwartet, während in den osteuropäischen Volkswirtschaften die Wirtschaft schneller wächst als die Beschäftigung und damit auch das BIP pro Erwerbstätigem teilweise recht deutlich steigt.

TABELLE 2

Preise, Arbeitsproduktivität und Verteilungsspielraum in der Europäischen Union, 2016–2019^A

Angaben in Prozent

	Preise ^B				Arbeitsproduktivität ^C				Verteilungsspielraum ^D			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Nordeuropa												
Dänemark	0,0	1,1	0,7	1,3	0,9	0,6	-0,4	0,6	0,9	1,7	0,3	1,9
Finnland	0,4	0,8	1,2	1,4	2,3	1,5	-0,3	0,8	2,7	2,3	0,8	2,2
Schweden	1,1	1,9	2,0	1,5	0,8	-0,2	0,5	0,6	2,0	1,6	2,5	2,1
Westeuropa												
Belgien	1,8	2,2	2,3	1,8	0,2	0,3	0,2	0,4	2,0	2,5	2,5	2,2
Deutschland	0,4	1,7	1,9	1,5	0,9	0,7	0,1	-0,2	1,3	2,4	2,1	1,3
Frankreich	0,3	1,2	2,1	1,3	0,4	1,2	0,7	0,5	0,7	2,4	2,8	1,8
Großbritannien	0,6	2,7	2,5	2,0	0,3	0,8	0,2	0,5	1,0	3,5	2,7	2,5
Irland	-0,2	0,3	0,7	1,0	1,2	4,2	3,0	1,7	1,0	4,5	3,7	2,7
Luxemburg	0,0	2,1	2,0	1,8	-0,6	-1,8	-1,1	-0,5	-0,5	0,3	0,9	1,3
Niederlande	0,1	1,3	1,6	2,5	0,8	0,6	0,1	0,2	0,9	1,9	1,7	2,7
Österreich	1,0	2,2	2,1	1,8	0,7	0,8	1,0	0,5	1,7	3,1	3,1	2,3
Südeuropa												
Griechenland	0,0	1,1	0,8	0,8	-0,7	0,0	0,2	0,7	-0,6	1,1	1,0	1,5
Italien	-0,1	1,3	1,2	0,9	-0,2	0,8	0,1	0,2	-0,2	2,2	1,3	1,0
Malta	0,9	1,3	1,7	1,8	1,4	-1,1	0,9	1,4	2,3	0,2	2,6	3,2
Portugal	0,6	1,6	1,2	1,1	0,3	-0,5	-0,2	0,5	0,9	1,1	1,0	1,6
Spanien	-0,3	2,0	1,7	1,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,2	2,2	1,8	1,2
Zypern	-1,2	0,7	0,8	0,9	0,2	0,2	-0,2	0,5	-1,0	0,8	0,6	1,4
Osteuropa												
Bulgarien	-1,3	1,2	2,6	2,0	3,4	2,0	3,2	3,2	2,1	3,2	5,8	5,1
Estland	0,8	3,7	3,4	2,4	3,2	2,1	2,6	2,2	4,0	5,8	6,0	4,5
Kroatien	-0,6	1,3	1,6	1,0	3,2	0,7	0,2	1,0	2,6	2,0	1,7	2,0
Lettland	0,1	2,9	2,6	2,8	2,4	4,7	3,1	2,8	2,5	7,6	5,7	5,6
Litauen	0,7	3,7	2,5	2,1	0,4	4,7	2,4	2,4	1,0	8,4	4,9	4,5
Polen	-0,2	1,6	1,2	1,8	2,2	3,4	4,8	3,9	2,0	5,1	6,0	5,7
Rumänien	-1,1	1,1	4,1	3,6	6,0	4,3	3,9	2,9	4,9	5,4	7,9	6,5
Slowakei	-0,5	1,4	2,5	2,4	0,7	1,0	2,1	3,0	0,2	2,4	4,6	5,4
Slowenien	-0,2	1,6	1,9	1,8	1,2	1,9	1,5	0,8	1,1	3,4	3,4	2,6
Tschechien	0,6	2,4	2,0	2,4	0,8	2,8	1,3	1,7	1,5	5,2	3,3	4,1
Ungarn	0,4	2,4	2,9	3,2	-0,7	2,1	2,7	2,3	-0,3	4,5	5,6	5,6
EU 28	0,2	1,7	1,9	1,6	0,7	0,9	0,6	0,5	0,9	2,6	2,5	2,1

A Angaben für 2019: 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

D Verteilungsspielraum = Summe aus Preis- und Arbeitsproduktivitätsentwicklung

WSI Mitteilungen

Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 7. Mai 2019), Berechnungen des WSI

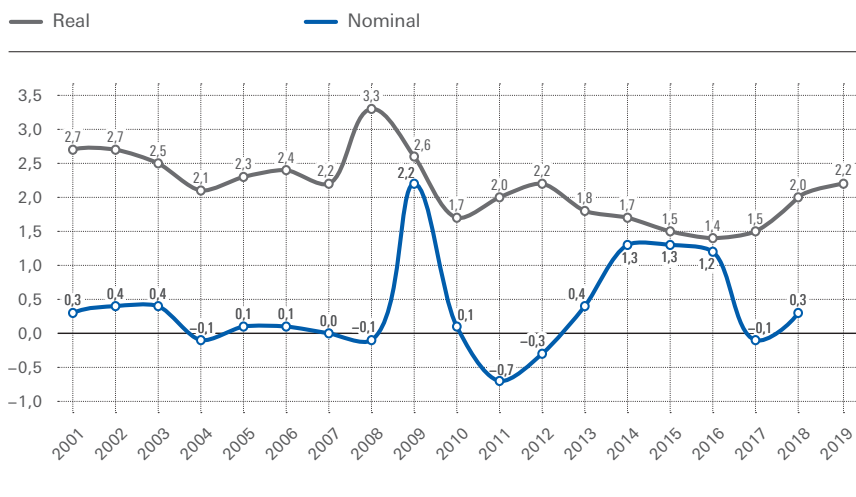
Zur Interpretation der Produktivitätszahlen ist es hilfreich, sich die Einschränkungen des Indikators in Erinnerung zu rufen. Kurzfristige Änderungen der Arbeitsproduktivität bilden in erster Linie kurzfristige Schwankungen in der Wirtschaftsleistung im Verhältnis zu stabileren Trends in der Beschäftigung ab. Die jährlichen Änderungsraten in der Arbeitsproduktivität geben deshalb nur sehr bedingt über langfristige Effizienzgewinne Aufschluss (OECD 2001,

S. 119). Insbesondere ist es irreführend, aus sinkender Produktivität auf eine nachlassende Leistung der Arbeitnehmer zu schließen. Auch hier ist das Beispiel Deutschlands aufschlussreich: Der Einbruch bei der Automobilproduktion im 3. Quartal 2018 war insbesondere Managementfehlern bei der Einführung des WLTP-Prüfzyklus geschuldet. Zudem hat der Dieselskandal das Vertrauen der Konsumenten in Autos aus deutscher Produktion erheblich beschädigt.

ABBILDUNG 1

Entwicklung der Tariflöhne in der Euro-Zone, 2001–2019^A

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent



A Reale Entwicklung inflationsbereinigt auf Basis des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI); Daten für 2019 beziehen sich auf das 1. Quartal.

Quelle: Europäische Zentralbank (Tariflöhne) und AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 7. Mai 2019), Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

Deutlich positivere Signale – im Sinne einer Zielerreichung der Politik – gehen derzeit von der Preisentwicklung aus. In den meisten westeuropäischen Ländern lag die Inflationsrate, gemessen am harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), im Jahr 2018 nahe der Zielmarke der Europäischen Zentralbank (EZB) von knapp 2%. In den südeuropäischen Euro-Ländern fällt die Inflation derzeit noch hinter diese Zielgröße zurück, aber auch dort sind die deflationären Tendenzen inzwischen weitgehend überwunden. Allerdings haben die im Laufe der Jahre 2017 und 2018 wieder gestiegenen Energie- und Nahrungsmittelpreise wesentlich zu einem höheren HVPI beigetragen (EZB 2019, S. 15). Aufgrund des Basiseffekts verlieren beide Faktoren jedoch im laufenden Jahr voraussichtlich an Bedeutung und die Europäische Kommission erwartet, auch angesichts der schwächeren Wachstumsdynamik, einen leichten Rückgang der Inflation auf 1,6% (Tabelle 2). Für die Euro-Zone wird ein Rückgang von 1,8% (2018) auf nur 1,4% (2019) vorhergesagt (Europäische Kommission 2019a, S. 182).

Zur nachhaltigen Überwindung der Deflationsgefahren spielt in der Analyse der EZB die Lohnentwicklung eine herausragende Rolle (Gumiel/Hahn 2018). Aus geldpolitischer Sicht befürwortet die EZB deshalb seit vielen Jahren höhere Lohnsteigerungen und erwartet auf mittlere Sicht, dass ein Anziehen der Löhne und Gehälter einen positiven Beitrag zum Erreichen der Zielinflation leistet (ebd.; EZB 2019, S. 15). Dies ist wiederum – neben der Entwicklung der Realwirtschaft – eine Voraussetzung für die von der EZB angestrebte, mittelfristige Normalisierung der Geldpolitik (Dany-Knedlik 2018).

Aus der Summe von Preis- und Produktivitätswachstum ergibt sich der rechnerische Verteilungsspielraum. Lohnsteigerungen im Ausmaß des Verteilungsspielraums haben keine Auswirkungen auf die Lohnquote und damit die realen Lohnstückkosten. In Tarifverhandlungen bildet dieser Wert deshalb häufig eine Orientierungsgröße.⁴ Wie schon im Europäischen Tarifbericht der Vorjahre diskutiert, ist dieser Indikator jedoch keine starre Vorgabe für das gesamtwirtschaftlich angemessene Lohnwachstum (Lübker/Schulten 2017, S. 423f.). Zum einen weicht die Entwicklung des BIP-Deflators (der zur Berechnung der realen Produktivitätsentwicklung herangezogen wird) häufig von Veränderungen der Verbraucherpreise ab, insbesondere aufgrund volatiler Komponenten des HVPI (wie Nahrungsmittel und Energie).⁵ Zum Zweiten kann eine ausschließliche Orientierung an der tatsächlichen Preisentwicklung sowohl inflationäre als auch deflationäre Tendenzen über eine Rückkopplungsschleife verstärken (Koll/Watt 2019).

Aus diesen beiden Gründen ist die leicht rückgängige Tendenz im Verteilungsspielraum der EU-28 von 2,6% (2017) auf 2,5% im Jahr 2018 und auf voraussichtlich 2,1% im laufenden Jahr nur bedingt aussagekräftig (Tabelle 2). Als Richtschnur für die nominale Lohnentwicklung bietet sich eine alternative Größe an, die der Summe aus Zielinflation und dem langfristigen Produktivitätswachstum entspricht (Horn/Watt 2017). Für die Länder des Euro-Raums ergibt sich aus dem Inflationsziel der EZB von „unter, aber nahe 2 Prozent“ und einem konservativ geschätzten Potenzialwachstum der Arbeitsproduktivität von ca. einem Prozent ein Wert von insgesamt 3%. Für die meisten osteuropäischen Länder besteht aufgrund der deutlich stärkeren Produktivitätsdynamik hingegen ein deutlich höherer Spielraum für Lohnerhöhungen. Hierzu zählten im laufenden Jahr die drei größten Volkswirtschaften Osteuropas, namentlich Polen (Verteilungsspielraum: 5,7%), Tschechien (4,1%) und Rumänien (6,5%).

3 Die Entwicklung der Tariflöhne

3.1 Der EZB-Tariflohnindikator

Für die EU als Ganzes wird von der Kommission keine umfassende Statistik zur Entwicklung der Tariflöhne ge-

4 Die „Doppelanpassung der Löhne“ an die Produktivitäts- und Preisentwicklung geht wesentlich auf den Wirtschaftswissenschaftler Helmut Meinhold zurück und kam erstmals im Jahr 1965 unter seiner Ägide als Schlichter im Tarifkonflikt der nordrhein-westfälischen Eisen- und Stahlindustrie zur Anwendung (vgl. Brück 1966, S. 54).

5 Siehe dazu auch die Simulation mit verschiedenen Deflatoren in Aumayr-Pintar/Fric (2018, S. 6).

führt. Seitens der Europäischen Zentralbank wird jedoch seit 2002 ein „Indikator der Tarifverdienste“ erstellt, der von der EZB zur Einschätzung des von den Löhnen ausgehenden Preisdrucks verwendet wird (Kanutin 2015). Er beruht auf nicht-harmonisierten Quellen aus zwölf der 19 Euro-Länder, die jedoch zusammen etwa 98 % der Wirtschaftskraft des Euro-Raums ausmachen (ebd.).

Für das Jahr 2018 weist der *Tariflohnindikator* mit einem Wachstum von 2 % einen deutlichen Sprung gegenüber den Vorjahren aus, in denen die Tariflöhne um etwa einen halben Prozentpunkt langsamer gewachsen waren (*Abbildung 1*). Da sich die Inflationsrate im Euro-Raum gleichzeitig wieder leicht erhöht hat, entspricht dies jedoch nur einem realen Zuwachs von 0,3 %. Dies ist eine deutlich geringere reale Steigerung als in den Jahren von 2014 bis 2016, in denen trotz niedriger Tarifabschlüsse die realen Tariflöhne aufgrund der äußerst geringen Inflationsraten um jeweils gut ein Prozent gestiegen waren.

Im langfristigen Vergleich deutet sich insgesamt eine Normalisierung der tariflichen Lohnentwicklung an, die sich auch in den Zahlen für das 1. Quartal 2019 zeigt. Trotz einiger Rückschritte in den letzten Monaten normalisieren sich auch die Inflationserwartungen wieder und liegen nach der Befragung von professionellen Prognostikern auf längere Sicht bei 1,8 % (EZB 2019, S.16). Dies ist aus geldpolitischer Sicht eine erfreuliche Entwicklung, da so eine deflationäre Spirale unwahrscheinlicher wird, bei der niedrige Inflationserwartungen zu verhaltenen Tarifabschlüssen führen, die ihrerseits nachlassenden Kosten- druck zur Folge hätten.

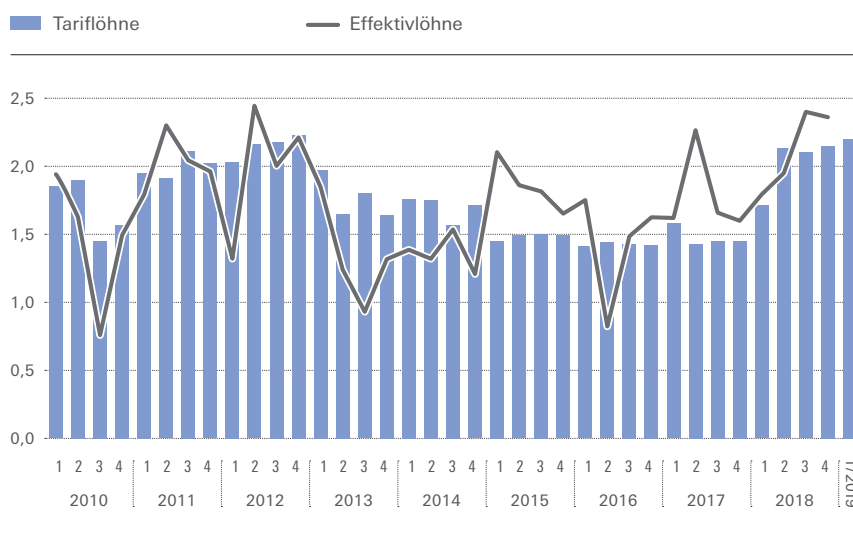
Die höheren Tarifabschlüsse des vergangenen Jahres sind aus Sicht der EZB ein entscheidender Faktor für das jüngste Wachstum der tatsächlich gezahlten *Effektivlöhne*, die hier als Arbeitnehmerentgelte gemessen werden (also inklusive Arbeitgeberanteile an den Sozialabgaben) (Koster/Guillochon 2018). Der Einfluss der Tariflöhne lässt sich besonders gut an den vierteljährlichen Zahlen ablesen (*Abbildung 2*). In den letzten drei Quartalen des Jahres 2018 und im 1. Quartal 2019 lagen die tariflichen Lohnsteigerungen jeweils bei über 2 %, was von einem ähnlichen Aufwärtstrend bei den Effektivlöhnen begleitet wurde. Aufgrund von Sonderzahlungen sind die tatsächlich gezahlten Entgelte deutlich volatiler als die Tariflöhne, die über die langfristig stabile Komponente Aufschluss geben. Aus Sicht der EZB ist es deshalb ein positives Zeichen, dass das jüngste Lohnwachstum von Tarifabschlüssen getragen wird und nicht durch Lohndrift (ebd.).

Ein Teil der mit den Tarifierhöhungen verbundenen Kostensteigerungen wird durch einen Rückgang der Gewinnmargen der Unternehmen aufgefangen, sodass diese sich nicht unmittelbar in Preissteigerungen niederschlagen (EZB 2019, S.16). Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass Tarifpolitik Reallohnzuwächse erreichen kann und langfristig auch die funktionale Einkommensverteilung beeinflusst (siehe auch Young/Zuleta 2018). Trotzdem bleiben höhere Tariflohnsteigerungen auch aus Sicht der

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

EZB eine entscheidende Voraussetzung für eine langfristige Rückkehr zu angemessenen Inflationsraten (Gumiel/Hahn 2018).

3.2 Die Tariflohnentwicklung in ausgewählten EU-Staaten

Zur differenzierteren Betrachtung der Tariflohnentwicklung in den einzelnen Mitgliedsländern der EU bietet sich die EurWORK-Datenbank an, die von der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen betrieben wird (Aumayr-Pintar/Fric 2018). Trotz einiger methodischer Unterschiede in der Berechnung der nationalen Tariflohnindices (van Gyes/Vandekerckhove 2016) bietet diese Quelle den umfassendsten Einblick in das nationale Tarifgeschehen für derzeit 14 Länder der EU.⁶ Bei Redaktionsschluss lagen jedoch erst für eine Auswahl von EU-Ländern Daten für 2018 vor.

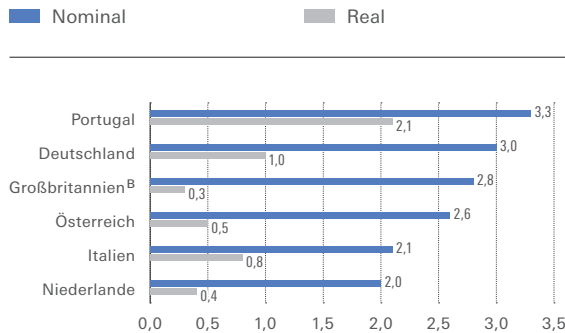
Trotzdem zeigen die Eurofound-Daten, dass die von der EZB auf Aggregatebene beobachtete Steigerung der Tariflöhne auf relativ breiter Basis steht (*Abbildung 3*). Teils deutliche Tariflohnzuwächse gab es in südeuropäischen Ländern wie Portugal (3,3 %) und Italien (2,1 %), aber auch in Österreich (2,6 %) und – wenn auch etwas

6 Die Daten für Deutschland basieren auf der Tariflohnstatistik des WSI.

ABBILDUNG 3

Entwicklung der Tariflöhne in ausgewählten EU-Staaten, 2018^A

Veränderungen zum Vorjahr in Prozent



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

Quelle: Eurofound (2019), EurWORK's database on wages, working time and collective disputes (Version 2.0); AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 7. Mai 2019); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

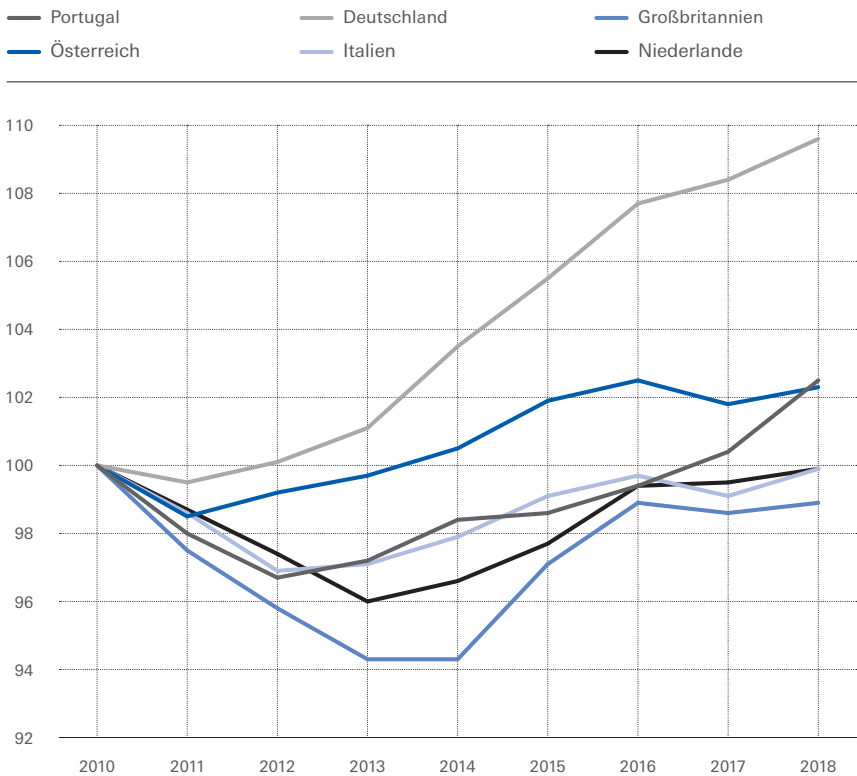
verhaltener – in den Niederlanden (2,0%). Deutschland nimmt mit einer Steigerungsrate von nominal 3,0% einen der Spitzenplätze ein. Da in diese Rate auch Tarifabschlüsse aus den Vorjahren einfließen, die im Laufe des Kalenderjahres 2018 wirksam geworden sind, unterzeichnet die Kennziffer die Dynamik des aktuellen Tarifgeschehens sogar noch etwas. Werden nur Neuabschlüsse aus 2018 berücksichtigt, ergibt sich eine mittlere Erhöhungsrage von 3,5% (Schulten/WSI-Tarifarchiv 2019, S. 5).

Aufgrund der anziehenden Preise fielen die realen Tarifsteigerungen jedoch deutlich geringer aus. Besonders prononciert ist der Effekt in Großbritannien, wo die Inflation im Jahr 2018 über dem 2%-Ziel der Bank von England lag. Trotz einer nominalen Erhöhung von 2,8% stiegen die Tariflöhne deshalb preisbereinigt nur minimal um 0,3%. Damit setzt sich in Großbritannien die schwache reale Tariflohnentwicklung der Vorjahre fort (Abbildung 4). Auch in den Niederlanden und Italien und verhartet der Index der realen Tariflöhne unter dem Niveau des Basisjahres 2010. Im langfristigen Trend fällt insbesondere die Position Deutschlands auf, wo die Gewerkschaften seit 2010 reale Tarifsteigerungen von 9,6% durchsetzen konnten.

ABBILDUNG 4

Entwicklung der realen Tariflöhne in ausgewählten EU-Staaten, 2010–2018^A

Index, 2010 = 100



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

Quelle: Eurofound (2019), EurWORK's database on wages, working time and collective disputes (Version 2.0); AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 7. Mai 2019); Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

4 Die Entwicklung der Effektivlöhne

Neben Tarifabschlüssen und der eigentlichen Lohndrift wird die Entwicklung der tatsächlich gezahlten Löhne und Gehälter auch von Veränderungen der Arbeitszeit und von Kompositionseffekten bestimmt, also beispielsweise einer Verlagerung der Beschäftigung zwischen Wirtschaftszweigen mit unterschiedlichen Lohnniveaus (siehe auch Koester/Guillochen 2018, S. 60). Wenn, wie in diesem Bericht auf Basis der AMECO-Datenbank, Daten für die Arbeitnehmerentgelte verwendet werden, beeinflussen auch Veränderungen in den von Arbeitgebern getragenen Beiträgen zur Sozialversicherung das Ergebnis. Da Letztere – mit einigen wichtigen Ausnahmen – in der Regel über längere Zeit relativ stabil sind, bilden die Arbeitnehmerentgelte jedoch eine gute Grundlage zur Approximation der Effektivlöhne.

Wie schon in den Daten zur Tarifentwicklung zeigt sich für das Jahr 2018 auch bei den nominalen Effektivlöhnen ein deutlicher Anstieg von 2,8% (Tabelle 3). Anders als noch im Vorjahr stiegen die nominalen Entgelte in allen Mitgliedstaaten der EU, wobei die Spannweite von 0,1% (Zypern) bis zu 18,4% (Rumänien) reicht. Mit der Ausnahme von Frankreich und Finnland stiegen die Arbeitnehmerentgelte in allen Ländern Nord- und Westeuropas um 2,0% oder mehr, während das Wachstum in Südeuropa verhaltener ausfiel. In den Ländern Osteuropas gab es mit Ausnahme Kroatiens deutlich höhere Zuwächse, die auch von höheren Produktivitätszuwächsen ermöglicht

TABELLE 3

Lohnentwicklung und Verteilungsbilanz in der Europäischen Union, 2016–2019^A

Angaben in Prozent

	Nominallohne ^B				Reallöhne ^C				Verteilungsbilanz ^D			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Nordeuropa												
Dänemark	1,5	1,7	2,0	2,6	1,5	0,6	1,3	1,3	0,6	0,0	1,7	0,7
Finnland	1,1	-1,2	1,2	3,4	0,7	-2,1	0,1	1,9	-1,6	-3,5	0,4	1,2
Schweden	2,5	2,0	3,4	3,1	1,4	0,1	1,4	1,5	0,6	0,4	0,9	0,9
Westeuropa												
Belgien	0,5	1,9	2,0	2,5	-1,2	-0,3	-0,3	0,7	-1,5	-0,6	-0,5	0,4
Deutschland	2,2	2,6	3,0	3,2	1,8	0,9	1,0	1,7	0,9	0,2	0,9	1,9
Frankreich	0,8	1,9	1,7	0,0	0,5	0,7	-0,3	-1,3	0,1	-0,5	-1,0	-1,8
Großbritannien	2,8	3,1	2,7	3,1	2,1	0,4	0,2	1,1	1,8	-0,4	0,0	0,6
Irland	2,1	0,9	2,9	3,2	2,3	0,6	2,1	2,2	1,1	-3,6	-0,9	0,5
Luxemburg	0,9	3,3	2,1	3,0	0,9	1,2	0,1	1,1	1,5	3,0	1,2	1,7
Niederlande	1,2	1,1	2,2	2,7	1,1	-0,2	0,6	0,2	0,4	-0,8	0,5	0,0
Österreich	2,4	1,5	2,5	2,6	1,4	-0,8	0,4	0,7	0,7	-1,6	-0,6	0,3
Südeuropa												
Griechenland	-0,9	0,5	1,3	2,4	-1,0	-0,6	0,5	1,6	-0,3	-0,6	0,3	0,8
Italien	0,3	0,3	2,0	0,9	0,3	-1,0	0,7	0,0	0,5	-1,8	0,7	-0,1
Malta	2,9	-0,3	1,6	2,4	2,0	-1,5	-0,1	0,6	0,6	-0,5	-1,0	-0,8
Portugal	1,7	1,6	2,0	2,2	1,1	0,0	0,8	1,1	0,8	0,5	1,0	0,6
Spanien	-0,5	0,3	0,8	2,0	-0,2	-1,7	-0,9	0,9	-0,3	-1,8	-0,9	0,8
Zypern	-1,1	0,7	0,1	2,5	0,1	0,1	-0,6	1,6	-0,1	-0,1	-0,5	1,1
Osteuropa												
Bulgarien	5,8	10,5	5,6	6,9	7,2	9,2	2,9	4,8	3,7	7,3	-0,2	1,7
Estland	6,3	6,9	8,8	6,1	5,4	3,1	5,2	3,7	2,3	1,1	2,8	1,6
Kroatien	1,3	-1,1	1,9	3,6	2,0	-2,3	0,3	2,6	-1,3	-3,1	0,2	1,6
Lettland	7,3	8,0	7,8	6,2	7,2	4,9	5,1	3,3	4,8	0,4	2,1	0,6
Litauen	6,7	8,7	7,7	7,0	6,0	4,8	5,0	4,7	5,7	0,2	2,8	2,5
Polen	4,8	5,8	7,5	8,0	5,0	4,1	6,3	6,1	2,7	0,7	1,6	2,2
Rumänien	15,0	12,6	18,4	13,5	16,2	11,4	13,7	9,6	10,1	7,3	10,4	7,0
Slowakei	2,1	5,2	5,4	6,8	2,6	3,7	2,8	4,3	1,8	2,8	0,9	1,5
Slowenien	3,0	3,2	4,0	4,8	3,2	1,6	2,0	3,0	1,9	-0,3	0,6	2,2
Tschechien	4,0	6,4	7,6	5,0	3,3	3,9	5,5	2,5	2,5	1,2	4,3	0,9
Ungarn	4,4	6,2	9,6	6,6	4,0	3,7	6,5	3,3	4,7	1,8	4,0	1,0
EU 28	1,7	2,1	2,8	2,6	1,4	0,4	0,9	1,0	0,7	-0,5	0,3	0,5

A Angaben für 2019: Prognose der Europäischen Kommission

B Nominallohne = 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

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

WSI Mitteilungen

Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 7. Mai 2019), Berechnungen des WSI

wurden (siehe Abschnitt 2.3). Auch nach Bereinigung um die Preisentwicklung verblieben den Arbeitnehmern in 23 der 28 EU-Staaten steigende *Reallöhne*.

Für das laufende Jahr erwartet die Europäische Kommission eine leichte Verlangsamung der nominalen Lohnentwicklung, aber mit 2,3 % immer noch einen Zuwachs über dem Niveau der Vorjahre. Auffällig ist vor allem das für Frankreich prognostizierte Nullwachstum. Da die

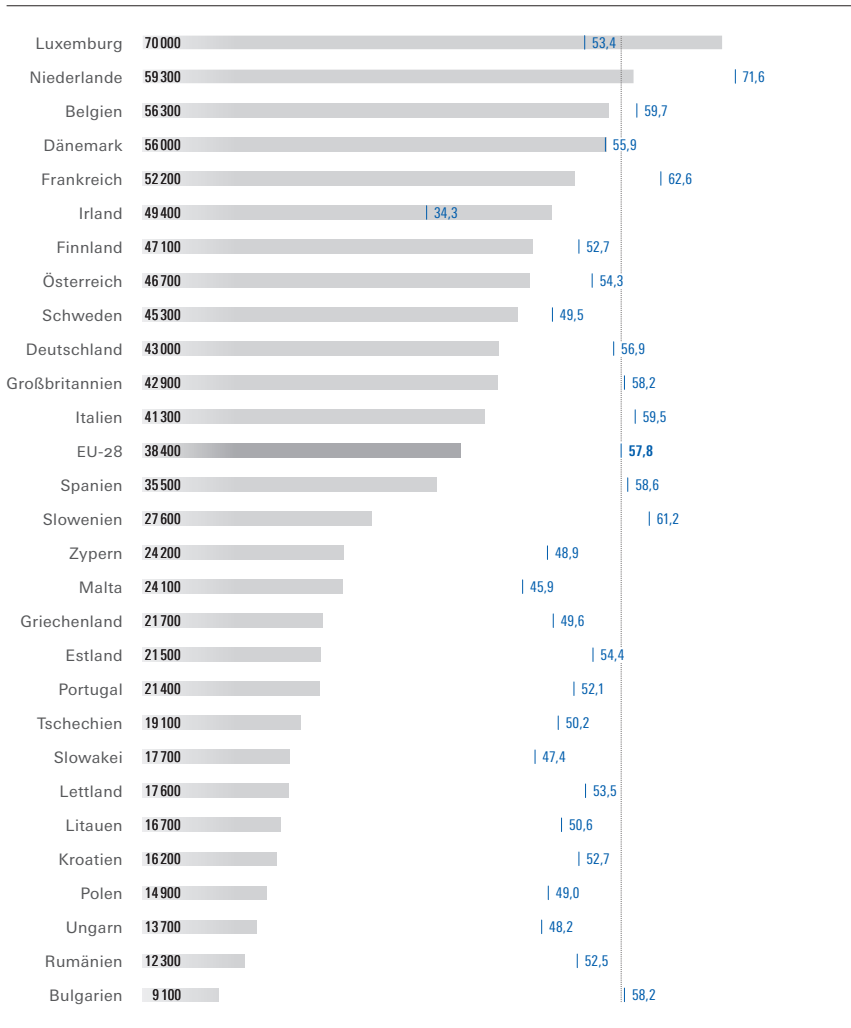
französische Regierung umfangreiche Veränderungen am System der Sozialabgaben vorgenommen hat, ist die Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte in diesem Fall jedoch wenig aufschlussreich.⁷ Die Banque de France (2019, S.9) sagt deshalb trotz der stagnierenden Arbeitnehmerentgelte auch im laufenden Jahr ein Wachstum der Nominallohne in der Privatwirtschaft von 2,3 % voraus. Die Lohnentwicklung dürfte damit wesentlich zur Aus-

ABBILDUNG 5

Arbeitnehmerentgelt pro Beschäftigtem in den Ländern der Europäischen Union, 2018

Angaben in Euro pro Jahr und in Prozent der Wertschöpfung pro Erwerbstätigem

■ Arbeitnehmerentgelt — Lohnquote Durchschnitt der Lohnquote EU-28



Anmerkung: Arbeitnehmerentgelte sind pro Jahr und Beschäftigtem ausgewiesen und beinhalten Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung (gerundete Werte). Die bereinigte Lohnquote setzt die Arbeitnehmerentgelte ins Verhältnis zum BIP pro Erwerbstätigem

Quelle: AMECO Datenbank der Europäischen Kommission (Version: 7. Mai 2019), Berechnungen des WSI

WSI Mitteilungen

EU treten jedoch deutliche regionale Unterschiede auf. Insbesondere in Osteuropa gingen die Nominallohnsteigerungen in einem Umfeld mit zunehmender Arbeitskräfteknappheit über den rechnerischen Verteilungsspielraum hinaus. Dies impliziert eine steigende Lohnquote, freilich in vielen Fällen von einem geringen Ausgangsniveau. Ein Beispiel hierfür ist Rumänien, wo die bereinigte Lohnquote von 47,3 % (2016) auf 52,5 % (2018) gestiegen ist, damit aber immer noch unter dem Durchschnitt der EU-28 lag (57,8 %; siehe auch *Abbildung 5*).

5 Lohngefälle in der Europäischen Union

5.1 Lohnniveau und Wertschöpfung in den EU-Ländern

Trotz der überproportionalen Entgeltzuwächse in Osteuropa bestehen zwischen den EU-Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Unterschiede im Entgeltniveau. Im Jahr 2018 reichte die Spannweite der jährlichen Arbeitnehmerentgelte von 9 100 € in Bulgarien bis zu 70 000 € in Luxemburg (*Abbildung 5*). Auch in den Niederlanden (59 300 €), Belgien (56 300 €), Dänemark (56 000 €), Frankreich (52 200 €) und Irland (49 400 €) liegen die Arbeitnehmerentgelte pro Beschäftigtem deutlich über dem europäischen Durchschnitt von 38 400 €. Deutschland folgt mit einem Wert von 43 000 € auf Platz 10. Ein belastender Faktor ist hier der relativ hohe Anteil von ausschließlich geringfügig Beschäftigten an den Erwerbstätigen, wobei dieser seit Einführung des Mindestlohns im Jahr 2015 zugunsten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse auf zuletzt 4,7 Mio. zurückgegangen ist (BA 2019, S. 77; siehe auch Herzog-Stein et al. 2018).

Die letzten neun Plätze werden allesamt von osteuropäischen Ländern belegt. Nach herkömmlicher Lesart reflektiert dies vor allem ein geringeres Produktivitätsniveau. Diese Interpretation greift jedoch aus zwei Gründen zu kurz: Zum einen sind die Löhne auch gemessen an der Arbeitsproduktivität ausgesprochen niedrig. In acht der neun Länder am Tabellenende (die Ausnahme ist Bulgari-

weitung der französischen Binnennachfrage und damit zum BIP-Wachstum beitragen (Europäische Kommission 2019a, S. 106).

Aus der Differenz von Nominallohnentwicklung und dem Verteilungsspielraum ergibt sich die *Verteilungsbilanz*. Positive Werte stehen hierbei für Nominallohnsteigerungen, die über die Doppelanpassung an Preis- und Produktivitätsentwicklung hinausgehen. Nach einer leicht negativen Verteilungsbilanz im EU-Raum insgesamt im Jahr 2017 (−0,5 %) fiel diese mit 0,3 % im Jahr 2018 wieder annähernd ausgeglichen aus (*Tabelle 3*). Innerhalb der

7 Unter anderem wurden in Frankreich die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung gesenkt. Dies führt rechnerisch bei gleichem Bruttolohn zu einem geringeren Arbeitnehmerentgelt. Die Entlastung der Arbeitgeber wurde durch die Streichung des CICE (Steuervergünstigung für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) teilweise gegenfinanziert, sodass die materiellen Auswirkungen geringer ausfallen (vgl. Baudchon 2019; Europäische Kommission 2019a, S. 107). Eine im Umfang jedoch deutlich kleinere Abweichung von Bruttolöhnen und Entgelten ergibt sich in Deutschland aus der Rückkehr zur paritätischen Finanzierung bei der Krankenversicherung (Hohlfeld et al. 2019, S. 16).

en) liegt der Anteil der Arbeitnehmerentgelte an der Wertschöpfung im Bereich von ca. 50 % und damit deutlich unter dem Niveau der bereinigten Lohnquote im Rest der EU (Abbildung 5). Zum Zweiten lässt sich argumentieren, dass die Kennziffer für die Wertschöpfung je Erwerbstätigem selbst ein Produkt des niedrigen Lohnniveaus ist. Dies trifft für Dienstleistungen zu, aber aufgrund der Rolle Osteuropas als verlängerte Werkbank für westeuropäische Unternehmen auch für handelbare Güter. Bei ansonsten gleichen Produktionsabläufen führt das geringere Lohnniveau zu geringeren Produktionskosten und damit zu geringeren Transferpreisen und in der Folge zu einer geringeren gemessenen Wertschöpfung (Myant 2018).

5.2 Niedriglohnbeschäftigung

Auch ein relativ hohes allgemeines Lohnniveau garantiert dem einzelnen Arbeitnehmer selbst bei einer Vollzeitbeschäftigung noch kein ausreichendes Einkommen. Die Europäische Säule sozialer Rechte anerkennt in Artikel 6 das Recht von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern „auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“. Es gibt jedoch noch keine europaweit verbindliche Operationalisierung des *Living-Wage*-Konzepts (vgl. Hurley/Vacas-Soriano 2018). Zur Messung der Niedriglohnbeschäftigung wird deshalb im allgemeineren auf die OECD-Definition zurückgegriffen, die zwei Drittel des Medianlohns als Niedriglohnschwelle festlegt.

In *Abbildung 6* werden die aktuellsten verfügbaren Daten getrennt nach Geschlecht abgetragen. Dabei ist als Erstes auffallend, dass in 26 der 28 EU-Staaten der Anteil der Niedriglohnbeschäftigten unter Frauen höher ist als unter Männern.⁸ Dies gilt, obwohl die Daten in der Regel nur Vollzeitbeschäftigte einbeziehen und damit den Teil des Niedriglohnsektors ausblenden, der auf Frauen in Teilzeit entfällt (Bardasi/Gornick 2008). In einigen Ländern – darunter Österreich, Deutschland und Estland – liegt die Niedriglohnquote unter Frauen erheblich über der Quote für Männer. Der hohe Anteil von Frauen in schlecht bezahlten Beschäftigungsverhältnissen ist hier ein Spiegelbild des in diesen Ländern ebenfalls überdurchschnittlich hohen *Gender Pay Gaps* (vgl. Kunze 2018).

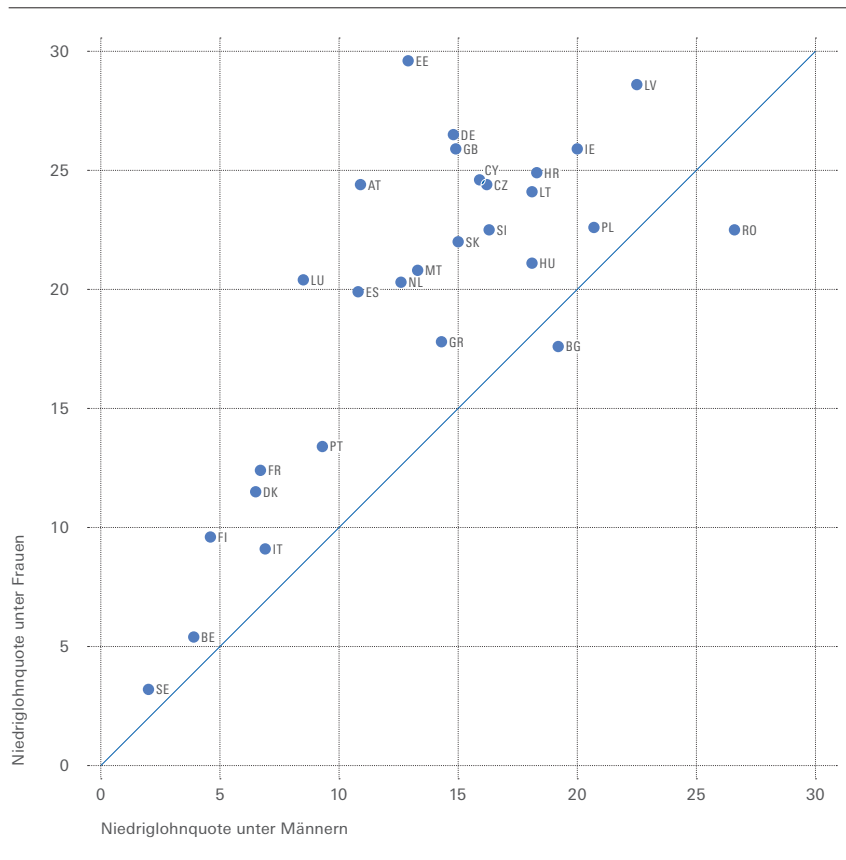
Als Zweites fällt auf, dass sich eine Gruppe von sieben Ländern im linken unteren Quadranten vom Rest der EU absetzt. Diese besteht aus den drei nordischen EU-Mitgliedsländern sowie Belgien, Italien, Frankreich und Portugal. Diese Länder verbindet neben der geringen Verbreitung von Niedriglohn-Jobs eine ausgesprochen hohe Tarifbindung von teilweise deutlich über 70%.⁹ Dies steht im Einklang mit dem Befund, dass umfassende Tarifvertragsinstitutionen wesentlich zur Eindämmung der Niedriglohnbeschäftigung beitragen können (Lucifora 2000; Bosch et al. 2010). Während Mindestlöhne einen ähnlichen Effekt haben können, sind diese in der Praxis teilweise weit unterhalb eines existenzsichernden Niveaus an-

gesiedelt (vgl. Aumayr-Pintar et al. 2019; Schulten/Pusch 2019; Schulten/Lübker 2019).

ABBILDUNG 6

Verbreitung der Niedriglohnbeschäftigung in den Ländern der EU, ca. 2014–2017

Angaben in Prozent^A



A Anteil der Vollzeitbeschäftigten mit einem Bruttoverdienst unterhalb von 2/3 des Medians in Prozent
 Anmerkung: Jeweils aktuellste verfügbare Daten.
 AT = Österreich, BE = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechien, DE = Deutschland, DK = Dänemark, EE = Estland, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, GB = Großbritannien, 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.

Quelle: OECD Earnings Database; Eurostat (Schweden)

WSI Mitteilungen

8 Siehe gleichlautend auch Eurostat (2016) und die Befunde von Eurofound zur Überrepräsentation von Frauen unter Mindestlohnbeziehern (Aumayr-Pintar et al. 2019). Bei den beiden Ausnahmen, Bulgarien und Rumänien, ergeben sich Zweifel hinsichtlich der Belastbarkeit der Daten: Auch hier waren in den vorherigen Erhebungen Frauen stärker von Niedriglohnbeschäftigung betroffen als Männer.

9 Die Angabe beruhen auf der Industrial Relations Database (IRData) der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO).

6 Ausblick: Stärkung der Tarifvertragsinstitutionen ist wirtschaftlich sinnvoll und gesellschaftspolitisch notwendig

Ein Jahrzehnt nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise normalisiert sich die Lohnentwicklung in Europa langsam wieder. Zwar fallen die Steigerungsraten der Löhne noch hinter das Vorkrisenniveau zurück, seit 2018 ist jedoch in der EU eine deutlich dynamischere Lohnentwicklung zu verzeichnen, die auch 2019 anhalten dürfte. Eine treibende Kraft für die positive Entwicklung waren gute Tarifabschlüsse, die die Gewerkschaften in Deutschland und anderen Ländern erzielen konnten (Koester/Guillochon 2018). Zusammen mit der verbesserten Lage am Arbeitsmarkt sorgen diese für steigende Haushaltseinkommen (Europäische Kommission 2019a, S. 3).

Die Eintrübung der konjunkturellen Lage wirft dabei einen Schatten auf die künftige Entwicklung. Es wäre jedoch verfehlt, mit Lohnzurückhaltung auf die aktuelle Lage zu reagieren. Vielmehr kann eine Verstetigung des derzeitigen, immer noch moderaten Expansionskurses bei den Löhnen zur Erreichung von zwei vordringlichen wirtschaftspolitischen Zielen beitragen: erstens zur Stärkung der Binnennachfrage als Kompensation für eine unsichere Entwicklung des Welthandels und zweitens zu einer Normalisierung von Inflationserwartungen und damit mittelfristig auch der Geldpolitik. Marktkräfte allein sind dabei auch in Ländern mit einem sich abzeichnenden Arbeitskräftemangel nicht ausreichend, um wünschenswerte Lohnsteigerungen zu bewirken. Deshalb ist eine Stärkung (und in einigen Ländern ein Wiederaufbau) von Arbeitsmarktinstitutionen notwendig. Insbesondere eine hohe Tarifbindung kann darüber hinaus im Zusammenspiel mit angemessenen Mindestlöhnen dazu beitragen, das von vielen Bürgern empfundene Gerechtigkeitsdefizit innerhalb Europas anzugehen.

Die Binnennachfrage ist derzeit nach einhelliger Einschätzung der aktuellen Konjunkturprognosen der wichtigste verbleibende Wachstumsmotor für Europa (Andersson/Mosk 2019; Europäische Kommission 2019a, S. 9ff.). Während das anhaltend niedrige Zinsniveau die Investitionstätigkeit stützen sollte, begünstigt die positive Entwicklung von Beschäftigung und Löhnen eine Ausweitung der privaten Konsumnachfrage (ebd., S. 33ff.; EZB 2019, S. 12; Hohlfeld et al. 2019, S. 17). Deutschland kommt dabei als Land mit dem größten Leistungsbilanzüberschuss der EU eine Schlüsselrolle zu: Aus makroökonomischer Sicht müssen Länder mit gravierenden Überschüssen ihre Lohnentwicklung auch über den rechnerischen Verteilungsspielraum hinaus beschleunigen, um zum Abbau der fortbestehenden Ungleichgewichte innerhalb des Euro-Raums beizutragen (Koll/Watt 2019, S. 119f.). Es ist deshalb nicht überraschend, dass multilaterale Institutionen

wie die Europäische Kommission (2019b, S. 23) und der IMF (2018, S. 27)¹⁰ zu den prominentesten Fürsprechern einer expansiven Lohnpolitik in Deutschland gehören. Darüber hinaus drängt der IMF Deutschland dazu, den vorhandenen fiskalischen Spielraum für Investitionen in Infrastruktur und Ausbildung zu nutzen (IMF 2019, S. 23).

Trotz der jüngsten Steigerungen ist das europäische Lohnwachstum noch zu verhalten, um Inflationsgefahren heraufzubeschwören (Europäische Kommission 2019a, S. 4; vgl. auch IMF 2019, S. 3). Die EZB geht davon aus, dass auch eine fortgesetzte Lohndynamik nur allmählich zu einem Ansteigen der Inflationsrate beiträgt – was die Zentralbank als positiven Beitrag zum mittelfristigen Erreichen der Zielinflationsrate von annähernd 2 % wertet (EZB 2019, S. 15). Auch eine neuere Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) erkennt im gegenwärtigen Wachstumstempo der Löhne keine Inflationsrisiken und kommt zu dem Ergebnis, dass weiteres Lohnwachstum für die Normalisierung von Inflationserwartungen und Geldpolitik notwendig ist: „Damit die Kerninflation in den kommenden Jahren die mittelfristige Preisstabilität stützt, müssten die Löhne weiterhin deutlich steigen“ (Dany-Knedlik 2018, S. 940). Besondere Bedeutung haben dabei Tariflohnsteigerungen, da diese eine anhaltende Anhebung des Lohnniveaus bewirken (Koester/Guillochon 2018; siehe auch Europäische Kommission 2019a, S. 37). Obwohl es nicht Aufgabe der Tarifpolitik ist, geldpolitische Ziele umzusetzen, gibt diese Einschätzung gewerkschaftlichen Lohnforderungen dennoch Rückhalt. Die Währungshüter entkräften damit nämlich ein klassisches Argument der Arbeitgeberseite, namentlich den Verweis auf eine drohende Lohn-Preis-Spirale.

Im Gegensatz zur Geldpolitik sind verteilungs- und gesellschaftspolitische Fragen eine ureigene Materie der Tarifpolitik (Schulten et al. 2017). In der Literatur ist gut belegt, dass starke Gewerkschaften und eine hohe Tarifbindung zu geringerer Lohnspreizung führen und das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung eindämmen können (Pontusson et al. 2002; Hayter 2015). Dies setzt jedoch funktionierende Arbeitsmarktinstitutionen voraus. Deren Erosion hat – wenig überraschend – in der Vergangenheit wesentlich zu einer stärkeren Einkommenspolarisierung in den entwickelten Ländern beigetragen (Jaumotte/Osorio-Buitron 2015). Umso wichtiger ist es deshalb angesichts der Gefahren für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Europa, die Mechanismen der koordinierten Lohnfindung wieder zu stärken. Zusätzlich zu egalitäreren Verteilungsergebnissen wirkt sich, wie jüngere Forschungsergebnisse aus Deutschland zeigen, „eine Tarifbindung insbesondere bei den unteren Bruttolöhnen positiv auf das [subjektive] Gerechtigkeitsempfinden aus“ (Schneider 2018, S. 10). ■

¹⁰ Siehe auch Reuters: „Germany should spend more to boost growth, IMF says“ (Meldung vom 12. April 2019).

LITERATUR

- Andersson, M. / Mosk, B.** (2019): Driving factors of and risks to domestic demand in the euro area, ECB Economic Bulletin 1/2019, S. 25–30
- Aumayr-Pintar, C. / Fric, K.** (2018): Developments in collectively agreed pay 2000–2017, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18049en.pdf
- Aumayr-Pintar, C. / Rasche, M. / Vacas, C.** (2019): Minimum wages in 2019 – Annual review, Luxembourg, <http://eurofound.link/ef19028>
- BA (Bundesagentur für Arbeit)** (2019): Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2018. Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 66 (Sondernummer 2), Nürnberg
- Banque de France** (2019): Macroeconomic Projections France, März 2019, Paris, https://www.banque-france.fr/sites/default/files/media/2019/03/15/819052_bmpe_03-2019_en_v11_signets.pdf
- Bardasi, E. / Gornick, J. C.** (2008): Working for less? Women's part-time wage penalties across countries, in: *Feminist Economics* 14 (1), S. 37–72
- Baudchon, H.** (2019): France: households' purchasing power, the big gain, Eco Flash, 14. Mai 2019, Paris
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)** (2019): Frühjahrsprojektion 2019, Monatsbericht 05-2019, S. 1–8
- Bosch, G. / Mayhew, K. / Gautié, J.** (2010): Industrial relations, legal regulations, and wage setting, in: Gautié, J. / Schmitt, J. (Hrsg.): *Low-wage work in the wealthy world*, New York, S. 91–146
- Brück, G. W.** (1966): Zum Zweiten Jahresgutachten der Sachverständigen, in: *Sozialer Fortschritt* 15 (3), S. 49–56
- Dany-Knedlik, G.** (2018): Für nachhaltige Inflationsdynamik im Euroraum müsste sich Arbeitsmarkt weiterhin sehr positiv entwickeln, in: *DIW-Wochenbericht* 85 (43), S. 939–947, http://dx.doi.org/10.18723/diw_wb:2018-43-1
- Europäische Kommission** (2019a): European Economic Forecast – Spring 2019, European Economy Institutional Paper No. 102, Luxembourg, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip102_en.pdf
- Europäische Kommission** (2019b): Country Report Germany 2019 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Brussels
- Eurostat** (2016): Jeder sechste Arbeitnehmer in der Europäischen Union ist Niedriglohnpfänger. Große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, Pressemitteilung 246/2016 vom 8. Dezember 2016, Luxemburg
- Eurostat** (2019): Statistics explained: Unemployment Statistics (Version: März 2019), Luxemburg
- EZB (Europäische Zentralbank)** (2019): ECB Economic Bulletin 3/2019, Frankfurt a. M.
- Gumiel, J. E. / Hahn, E.** (2018): The role of wages in the pick-up of inflation, ECB Economic Bulletin 5/2018, S. 34–37
- Hayter, S.** (2015): Unions and collective bargaining, in: Berg, J. (Hrsg.): *Labour markets, institutions and inequality. Building just societies in the 21st century*, Cheltenham, S. 95–122
- Herzog-Stein, A. / Lübker, M. / Pusch, T. / Schulten, T. / Watt, A.** (2018): Der Mindestlohn: Bisherige Auswirkungen und zukünftige Anpassung. Gemeinsame Stellungnahme von IMK und WSI anlässlich der schriftlichen Anhörung der Mindestlohnkommission, Düsseldorf, https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_24_2018.pdf
- Hohlfeld, P. / Paetz, C. / Rietzler, K. / Stephan, S. / Theobald, T. / Tober, S.** (2019): Globaler Aufschwung verliert an Kraft. Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung 2019/2020, Düsseldorf, https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_147_2019.pdf
- Horn, G. / Watt, A.** (2017): Wages and nominal and real unit labour cost differentials in EMU: European Commission, European Economy Discussion Paper No. 59, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_059_en.pdf
- Hurley, J. / Vacas-Soriano, C.** (2018): Concept and practice of a living wage, Luxembourg, https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef18064en.pdf
- IMF (International Monetary Fund)** (2018): Germany – 2018 Article IV consultation, IMF Country Report No. 18/208, Washington D. C., <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18208.ashx>
- IMF** (2019): World Economic Outlook: Growth slowdown, precarious recovery, Washington D. C., <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019>
- Jaumotte, F. / Osorio-Buitron, C.** (2015): Inequality and labor market institutions: International Monetary Fund, Washington D. C.
- Kanutin, A.** (2015): The ECB's experimental indicator of negotiated wages, paper presented at the ISTAT Workshop on labour costs, Rome (5.–6. Mai 2015), http://www.istat.it/en/files/2015/04/Item-5.2-Negotiated-wage-rate-indicator_ECB.pdf
- Klinger, S. / Weber, E.** (2019): GDP-Employment decoupling and the slow-down of productivity growth in Germany: Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB-Discussion Paper 12/2019, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2019/dp1219.pdf>
- Koester, G. / Guillochon, J.** (2018): Recent developments in the wage drift in the euro area, ECB Economic Bulletin 8/2018, S. 60–63
- Koll, W. / Watt, A.** (2019): Konvergenz von Lohnentwicklung und Makropolitik für eine stabile Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, in: *WSI-Mitteilungen* 72 (2), S. 115–124, https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_119223_119234.htm
- Kunze, A.** (2018): The gender wage gap in developed countries, in: Averett, S. L. / Argys, L. M. / Hoffman, S. D. (Hrsg.): *Oxford handbook of women and the economy*, Oxford
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2017): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2016/2017, in: *WSI-Mitteilungen* 70 (6), S. 421–431, https://www.boeckler.de/wsi-mitteilung_gen_110571_110583.htm
- Lübker, M. / Schulten, T.** (2018): Europäischer Tarifbericht des WSI – 2017/2018: Lohnentwicklung und Ungleichheitsdynamiken, in: *WSI-Mitteilungen* 71 (5), S. 401–412, https://www.boeckler.de/wsi-mitteilungen_116197_116209.htm
- Lucifora, C.** (2000): Wage inequalities and low pay: The role of labor market institutions, in: Gregory, M. / Salverda, W. / Bazen, S. (Hrsg.): *Labour market inequalities: Problems and policies of low-wage employment in international perspective*, Oxford, S. 9–34
- Myant, M.** (2018): Why are wages still lower in eastern and central Europe? Brüssel, <https://www.etui.org/content/download/33291/308831/file/WP-2018.01-WEB.pdf>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)** (2001): *Measuring Productivity: OECD Manual*, Paris
- Pontusson, J. / Rueda, D. / Way, C. R.** (2002): Comparative political economy of wage distribution: The role of partisanship and labour market institutions, in: *British Journal of Political Science* 32 (2), S. 281–308
- Schneider, H.** (2018): Wahrgenommene Lohngerechtigkeit in Deutschland: Institut der deutschen Wirtschaft, IW-Policy Paper 3/2018, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2018/IW-Policy-Paper_2018_3_Lohngerechtigkeit.pdf
- Schulten, T. / Dribbusch, H. / Bäcker, G. / Klenner, C.** (Hrsg.) (2017): *Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik*, Hamburg
- 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.boeckler.de/wsi-mitteilungen_119223_119230.htm
- Schulten, T. / Pusch, T.** (2019): Auswirkungen und Perspektiven eines Mindestlohns von 12 Euro, in: *Wirtschaftsdienst* 99 (5), S. 335–339
- Schulten, T. / WSI-Tarifarchiv** (2019): *Tarifpolitischer Jahresbericht 2018: Kräftige Lohnzuwächse und mehr Selbstbestimmung bei der Arbeitszeit*, Düsseldorf, https://www.boeckler.de/wsi-tarifarchiv_5371.htm?produkt=HBS-007092
- 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
- Young, A. T. / Zuleta, H.** (2018): Do unions increase labor shares? Evidence from US industry-level data, in: *Eastern Economic Journal* 44 (4), S. 558–575

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