



## EUROPÄISCHES SEMESTER – THEMENBLATT

# LOHNENTWICKLUNG UND LOHNFESTSETZUNGSSYSTEME

### 1. EINLEITUNG

Im Rahmen der jüngsten wirtschaftspolitischen Überwachung in der EU wird dem Einfluss der Lohnentwicklung auf die makroökonomische Leistung vermehrt Bedeutung beigemessen.

1. Die Lohnentwicklung ist einer der wichtigsten **Kanäle für Anpassungen des Arbeitskräfteangebot und -nachfrage** und wirkt sich unmittelbar auf die Beschäftigungssituation aus. Ein zu hoher oder zu niedriger Lohnanstieg (im Vergleich zu Produktivität und Wachstum) könnte daher auf ein Ungleichgewicht innerhalb der Arbeits- und Produktmärkte hindeuten. Dies kann zu inflationärem oder deflationärem Druck führen und es attraktiver oder weniger attraktiv machen, Arbeitskräfte einzustellen und in Arbeit zu halten. Auch Auswirkungen auf das Arbeitskräfteangebot, einschließlich der Entscheidung über eine Teilnahme am Arbeitsmarkt, sind möglich.
2. Die Lohnentwicklung **wirkt sich auch auf die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit aus**. Lohnerhöhungen können zu höheren nominalen Lohnstückkosten (LSK) und höheren LSK-basierten realen effektiven Wechselkursen führen. Dies könnte der Fall sein, wenn das Lohnwachstum nicht durch

Produktivitätssteigerungen, ähnliche Erhöhungen bei den LSK der Partnerländer oder eine Abwertung der nominalen Wechselkurse<sup>1</sup> außerhalb einer Währungsunion ausgeglichen wird. Das Gegenargument gilt für Lohnentwicklungen, die die LSK senken.

3. Die Löhne sind ein wichtiger Bestandteil der Haushaltseinkommen und **wirken sich auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aus**, und zwar durch das davon abhängige Konsumverhalten der Haushalte und möglicherweise auch durch Investitionen, die diese erhöhte Nachfrage befriedigen sollen. Geht die Tendenz dahin, eher Lohneinkommen als Gewinne auszugeben, dann kann ein Lohnanstieg zu einer erhöhten inländischen Gesamtnachfrage führen.

Da Löhne außerdem vor allem am unteren Ende der Einkommensskala einen Großteil des Einkommens ausmachen, können Lohnerhöhungen zum Abbau von Einkommensungleichheiten führen. Eine niedrige Rentabilität kann sich

---

<sup>1</sup> Die nominalen Lohnstückkosten sind definiert als die Gesamtheit der Arbeitskosten (Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer) pro Produktionseinheit. Man erhält sie, indem man das Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer durch das reale BIP je Arbeitnehmer (Arbeitsproduktivität) teilt.

dagegen negativ auf das Einstellungs- und Investitionsklima auswirken, was wiederum dem Wachstumspotenzial der Wirtschaft auf mittlere Sicht schadet.

Die **besonderen Eigenheiten der Länder und ihre jeweilige Phase innerhalb des Konjunkturzyklus** sowie ihre internen und externen Bilanzen müssen bei der Beurteilung der Auswirkungen der Lohnentwicklung berücksichtigt werden. So sind die Löhne nicht nur entscheidend für andere wirtschaftliche Variablen, sondern sie reagieren auch auf Ungleichgewichte in anderen Bereichen (z. B. auf einen Kreditboom aufgrund lockerer finanzieller Bedingungen).

Die **Modernisierung der Lohnfestsetzungssysteme** spielt eine wichtige Rolle bei der Korrektur der erheblichen makroökonomischen Ungleichgewichte einiger Mitgliedstaaten und der Verringerung der Arbeitslosigkeit. Dies ist im Euro-Währungsgebiet besonders wichtig, da die Anpassung der Kosten und der Preise die einzige Möglichkeit für die nominale Anpassung innerhalb einer Währungsunion darstellt.

**Löhne sind nicht die einzige treibende Kraft für internationale Wettbewerbsfähigkeit:** Andere Kosten (etwa im Zusammenhang mit Steuern oder der Einhaltung von Rechtsvorschriften) und der Grad des Wettbewerbs auf dem Produktmarkt wirken sich ebenso auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit aus. Auch die nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit (z. B. Produktivitätsniveau und -entwicklung, geografische und technologische Spezialisierung) spielt eine entscheidende Rolle.

## 2. DIE HERAUSFORDERUNGEN

Trotz des Rückgangs der Arbeitslosigkeit im Jahr 2016 blieb das Lohnwachstum in den Ländern des Euro-Währungsgebiets weiterhin verhalten; in einigen Ländern außerhalb des Euro-Währungsgebiets

stieg es dagegen an. Dies lässt sich erklären durch:

- geringe Produktivitätsentwicklung,
- niedrige Inflationserwartungen,
- die Auswirkungen einiger Arbeitsmarktreformen und
- die anhaltende Flaute auf dem Arbeitsmarkt, da die derzeitige Arbeitslosenquote den Grad der effektiven Ressourcennutzung auf dem Arbeitsmarkt möglicherweise nicht hinreichend widerspiegelt.

Infolge der Lohnstabilisierung in den Ländern, die sich in der Finanzkrise am stärksten angepasst haben, und der moderaten Lohnentwicklungen in den Ländern mit einer stärkeren Wirtschaft konnte eine Konvergenz des Lohnwachstums innerhalb der EU beobachtet werden.

Die jüngsten Lohnentwicklungen folgten auf jahrelange verhaltene Lohnzuwächse oder Lohnsenkungen, die sich positiv auf die Anpassung hoher Zahlungsbilanzdefizite und den Abbau von Arbeitslosigkeit ausgewirkt hatten. Dies galt insbesondere für eine Reihe von Ländern des Euro-Währungsgebiets, in denen die Notwendigkeit zur Wiederherstellung des ökonomischen Gleichgewichts größer war und in denen eine Lohnanpassung nach unten oder eine starke Lohnzurückhaltung zu verzeichnen war, wie etwa Zypern, Griechenland und Portugal.

In den Jahren 2015 und 2016 waren Veränderungen der Löhne in den Ländern des Euro-Währungsgebiets weniger ausgeprägt, da sich die Löhne in Ländern, in denen zuvor Lohnanpassungen nach unten notwendig gewesen waren, stabilisierten. In Ländern mit einer stabilen Wirtschaft, die weniger von der Krise betroffen waren, sind die Löhne kaum angestiegen

(Abbildung 1).<sup>2</sup> Das stärkste Lohnwachstum wurde in Rumänien und in den baltischen Staaten verzeichnet.

Im Zeitraum 2014–2016 entwickelten sich die Löhne im Durchschnitt im Einklang mit der Produktivität (Abbildung 2). Hinter diesem Gesamtbild verbergen sich jedoch beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Zu einer deutlichen Abweichung zwischen Lohnwachstum und Produktivität kam es in den baltischen Staaten, in Bulgarien und der Slowakei (wo die Löhne schneller stiegen als die Produktivität) sowie in Kroatien, Malta und Portugal (wo die Löhne langsamer stiegen).

Seit 2008 wirkt sich eine Mäßigung bei der Lohnstückkostenentwicklung unterstützend auf die außenwirtschaftliche Anpassung aus. Nach starken Divergenzen in den 2000er Jahren war bei den LSK zu Beginn der Finanzkrise eine leichte Konvergenz zu verzeichnen, da in Ländern wie Griechenland, Portugal und Spanien ein Trend hin zu sinkenden LSK zu beobachten war. Dies war das Ergebnis von Lohnzurückhaltung bzw. Lohnsenkungen als Reaktion auf die steigende Arbeitslosigkeit.

Auch neuere Daten zeigen Veränderungen bei der Kostenwettbewerbsfähigkeit in Abhängigkeit zur außenwirtschaftlichen Position der Länder. Länder mit den höchsten Leistungsbilanzüberschüssen (Deutschland, Irland, die Niederlande und in geringerem Ausmaß Malta und Slowenien) verzeichneten eine

Aufwertung des ihres LSK-basierten realen effektiven Wechselkurses, auch wenn diese bescheiden ausfiel. Gleichzeitig verzeichneten Länder mit Leistungsbilanzdefiziten (Zypern, Finnland und Frankreich) Abwertungen des realen effektiven Wechselkurses. Eine Ausnahme bildete Litauen. Bis 2015 hatten viele Länder Leistungsbilanzdefizite korrigiert und verfügten über nahezu ausgeglichene Finanzen oder Überschüsse (Abbildung 3).

---

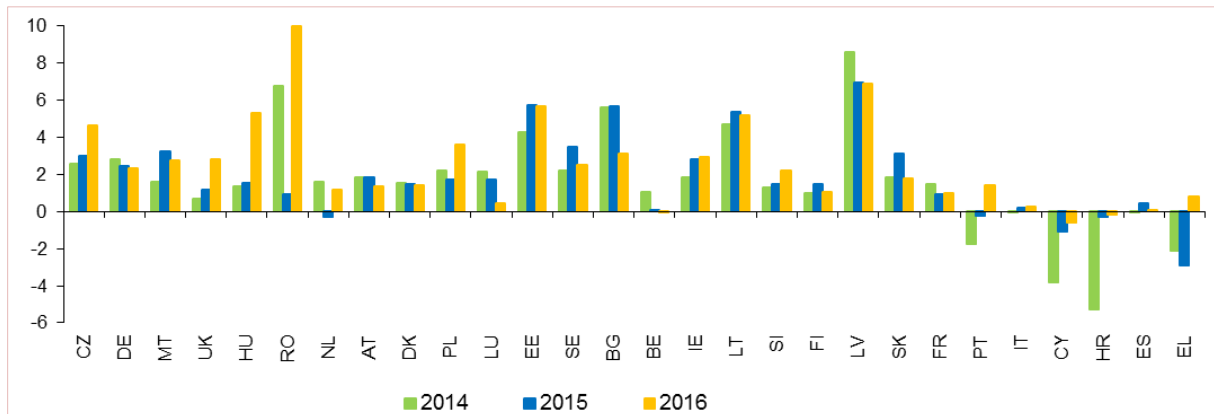
<sup>2</sup> Länder, die sich vor 2008 durch Leistungsbilanzüberschüsse auszeichneten (manchmal als „Überschussländer“ bezeichnet), wiesen bis zum Beginn der Krise im Jahr 2008 eine schwächere Lohndynamik auf. Mit dem Beginn der Krise konnten sie dann auch ein höheres Lohnwachstum als andere Länder verzeichnen. Insbesondere in Deutschland war in jenen Jahren eine starke Lohnzurückhaltung zu verzeichnen, die mit einer Zunahme der Beschäftigung in den Ausfuhrindustrien und einer begrenzten Inlandsnachfrage einherging.

Während in der Vergangenheit eine starke negative Korrelation zwischen der Veränderung der realen Lohnstückkosten und der Arbeitslosigkeit bestand, ist diese Korrelation in den letzten Jahren schwach geworden. Dies könnte darauf hinweisen, dass die realen LSK immer weniger auf die Arbeitslosenquote reagieren (z. B. Griechenland und Spanien), da bereits eine entscheidende Anpassung durchgeführt wurde und Lohnanpassungen nach unten in einem Umfeld niedriger Inflation weiterhin schwierig durchzusetzen sind (Abbildung 4).

2016 verzeichneten einige Länder mit nach wie vor sehr hohen Arbeitslosenquoten dennoch weiter sinkende reale LSK aufgrund des sinkenden realen Arbeitnehmerentgelts je Arbeitnehmer. Dieser Effekt wurde in manchen Fällen durch Produktivitätssteigerungen noch verstärkt.

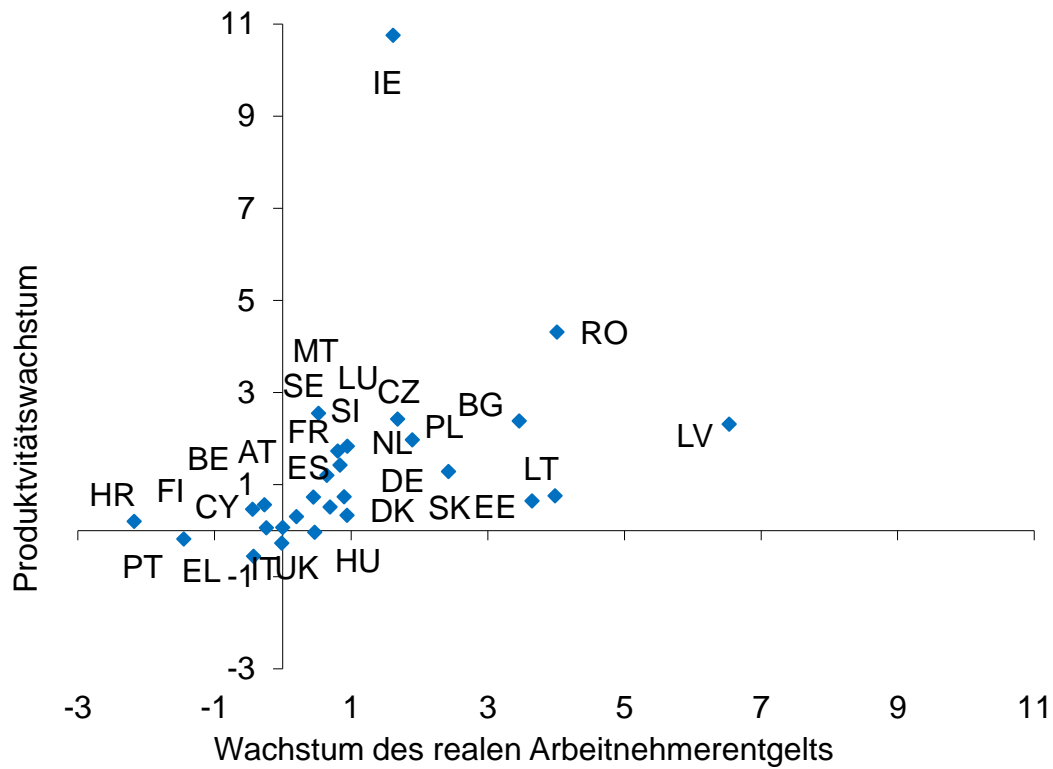
Im Gegensatz dazu verzeichneten die baltischen Länder und Ungarn einen Anstieg der realen LSK, was eine starke Zunahme der Inlandsnachfrage nach der langwierigen Anpassung in den Jahren zuvor und einer vergleichsweise gedämpften Produktivität widerspiegelt.

**Abbildung 1 – Nominales Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer, jährliche Veränderung in %**



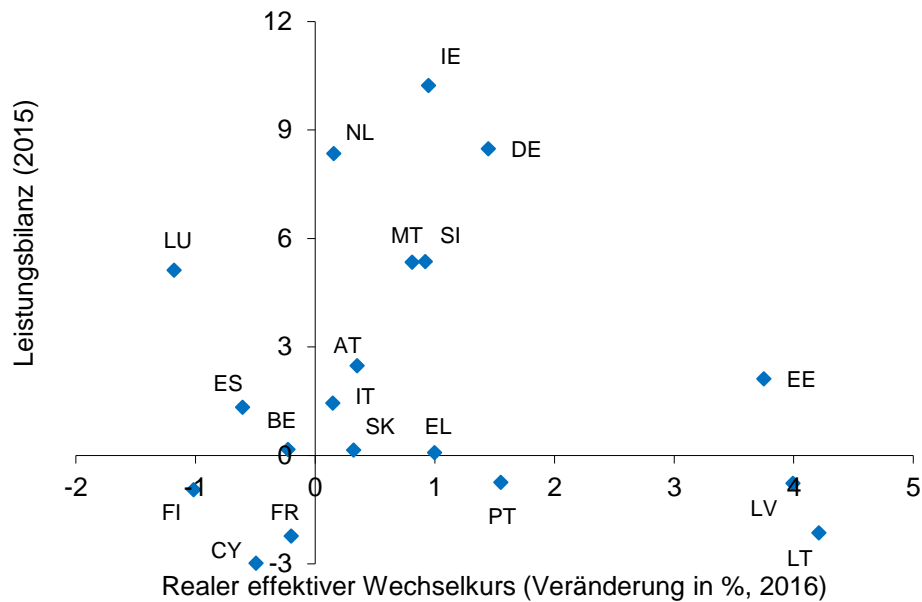
Hinweis: Die Länder werden in aufsteigender Reihenfolge ihrer Arbeitslosenquote im Jahr 2016 aufgeführt.  
Quelle: Europäische Kommission

**Abbildung 2 — Reales Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer und Produktivität, durchschnittliches jährliches Wachstum 2014–2016**



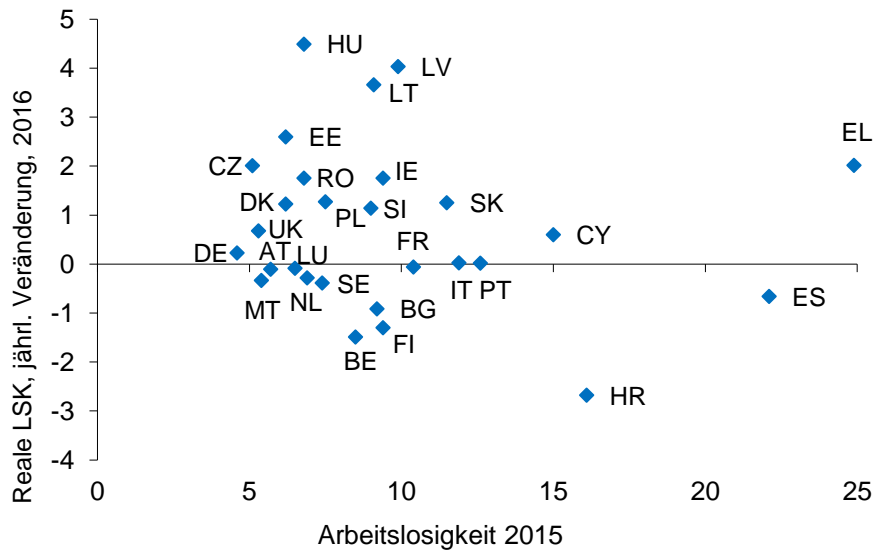
Quelle: Europäische Kommission

**Abbildung 3 — Realer effektiver Wechselkurs (REER) 2016 und Leistungsbilanz 2015**



Quelle: Europäische Kommission

**Abbildung 4 — Reale Lohnstückkosten 2016 im Vergleich zum Vorjahr und Arbeitslosigkeit 2015**



Quelle: Europäische Kommission

### 3. POLITISCHE HEBEL ZUR BEWÄLTIGUNG DER HERAUSFORDERUNGEN

Die Lohnentwicklung richtet sich nicht nur nach den Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie ihrer Vertreter, sondern hängt auch von dem **institutionellen Rahmen** ab, in dem diese tätig sind.

Die Rahmenbedingungen für die Lohnfestsetzung, insbesondere für Tarifverhandlungen, spielen eine wichtige Rolle bei der Umwandlung von Marktsignalen in Lohnentwicklungen und bei der Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Relevanz einzelner Lohnentscheidungen. In der EU gibt es unterschiedliche Ansätze für die Lohnfestsetzung. Tabelle 1 des Anhangs zeigt Indikatoren für Merkmale von Tarifverhandlungen.

Zu den für die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung relevanten Faktoren gehören:

- der Grad der **Zentralisierung** (Ebene, auf der Tarifverhandlungen stattfinden);
- die Art und Weise, in der die Löhne Unterschiede bei der Produktivität widerspiegeln (bezogen auf Sektoren, Unternehmen und geografische Gebiete); und
- das Ausmaß, in dem bei den Tarifverhandlungen nationale Zielsetzungen berücksichtigt werden (Grad der **Koordinierung** verschiedener Ebenen).

Es ist jedoch schwierig, einen starken Zusammenhang zwischen der Zentralisierung von Tarifverhandlungen und wirtschaftlichen Ergebnissen nachzuweisen.

Tarifverhandlungen können entweder stark **dezentralisiert** (sie finden dann vor allem auf Unternehmensebene statt, wie z. B. in Großbritannien oder in den baltischen Staaten) oder stark **zentralisiert** sein (Lohnbildung auf nationaler Ebene, z. B. Belgien oder Slowenien) oder aber **auf einer**

**mittleren Ebene stattfinden**, d. h. für gewöhnlich auf Branchenebene (z. B. in Italien). Je nach Grad der Koordinierung können Beschlüsse jedoch auf mehr als einer Ebene gefasst werden.

Bei einem stärker zentralisierten Ansatz ist es wahrscheinlicher, dass die Teilnehmer die Auswirkungen der Lohnentwicklung auf die Gesamtwirtschaft berücksichtigen. Ein stärker dezentralisierter Ansatz könnte eine höhere Effizienz in dem Maße begünstigen, in dem Löhne und Produktivität eher auf der Unternehmensebene abgestimmt werden, was wiederum eine effizientere Ressourcenallokation fördern könnte. Folglich ist es wahrscheinlicher, dass ein wirtschaftlicher Schock durch Anpassung der Arbeitskosten und nicht durch Anpassung der Beschäftigung ausgeglichen wird.

In den meisten Ländern, in denen Tarifverhandlungen vorwiegend auf Branchenebene stattfinden, dürfen Tarifverträge auf Unternehmensebene für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht weniger günstig ausfallen als Branchentarifverträge. Selbst wenn Unternehmen Ausnahmen von einzelnen Klauseln der Tarifverträge auf Branchenebene durchsetzen können (z. B. in Österreich oder Frankreich), werden solche „Ausweichklauseln“ in der Praxis nicht häufig angewendet.

In Deutschland wurden hingegen im Laufe der letzten 15 Jahre häufig Ausweichklauseln angewendet, was eine größere Flexibilität auf Unternehmensebene ermöglicht. Die Dezentralisierung auf Unternehmensebene kann auch mit den starken Gewerkschaften zusammenhängen, zumindest in Unternehmen einer gewissen Größe oder in Unternehmen, in denen das deutsche Mitbestimmungsmodell eine starke Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer voraussetzt.

Je nachdem, welcher Ansatz in den einzelnen Ländern verfolgt wird, können die Ausweichklauseln in den jeweiligen

Rechtsvorschriften oder in den Tarifverträgen einer höheren Ebene vorgesehen sein. Dennoch gibt es einige Länder (z. B. Portugal und Spanien), in denen Tarifverträge auf Unternehmensebene Vorrang vor Branchenverträgen haben, auch wenn sie für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer weniger günstig sind.

Die Lohnentwicklung kann auch vom jeweiligen Grad der Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren abhängen.

**Die Koordinierung kann „horizontal“ verlaufen**, d. h. dass einige Branchen als Vorreiter beim Abschluss von Tarifverträgen fungieren und andere ihnen folgen („Musterlohnverhandlungen“ oder „Musterverfahren“, insbesondere in Österreich, Deutschland und Schweden) oder dass Branchenverträge geschlossen werden.

**Die Koordinierung kann auch „vertikal“ verlaufen**, wenn nämlich Tarifverträge auf nationaler Ebene, z. B. ein Vertrag zwischen zwei oder drei Parteien, der durch die höchsten Organisationen der Sozialpartner und die Regierung geschlossen wird, die Richtlinien für Lohnverhandlungen auf den niedrigeren Ebenen festlegen (z. B. in Belgien).

Die Koordinierung kann auch parallel zu dezentralisierten Tarifverhandlungen bestehen. Dies spielte in Ländern eine wichtige Rolle, in denen die für den Exportsektor geltenden außenwirtschaftlichen Zwänge auch von geschützten Sektoren internalisiert werden. Dadurch kann die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt aufrechterhalten werden.

Das Lohnverhalten und die Verhandlungsmacht derjenigen, die die Löhne festlegen, werden durch die **Organisationsdichte von Arbeitnehmern und Gewerkschaften** und die **Flächendeckung der Tarifverträge** beeinflusst. Ein Verfahren zur gesetzlichen Ausweitung von

Tarifverträgen, das letztere auch für nicht gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte oder nichtunterzeichnende Unternehmen verbindlich macht, kann die Flächendeckung der Tarifverträge deutlich ausweiten.

Dies würde wiederum die Flächendeckung der Tarifverhandlungen über das Maß hinaus erhöhen, das nur durch den Organisationsgrad von Arbeitnehmerorganisationen und Gewerkschaften gewährleistet worden wäre. Es stellt eine Möglichkeit dar, die horizontale Koordinierung zu verbessern, insbesondere innerhalb eines Sektors oder eines Berufs.

**Erweiterungsmechanismen** sind in der EU weit verbreitet und beziehen sich in der Regel auf Verträge auf Berufs- und Branchenebene, bei der Ausweitung von Tarifverträgen hingegen gibt es unterschiedliche Ansätze.

In den meisten Ländern ist die Ausweitung das Ergebnis einer ausdrücklichen Entscheidung der Regierung, und in vielen Fällen wird sie auf Antrag einer oder beider Parteien der Vereinbarung gewährt, die ausgeweitet werden soll (z. B. in Deutschland, Frankreich und den Niederlanden).

In anderen Ländern erfolgt die Ausweitung nahezu automatisch (z. B. in Italien oder Finnland) oder sie resultiert aus der Pflichtmitgliedschaft aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Arbeitnehmerorganisationen (z. B. in Österreich).

In Ländern wie Schweden und Dänemark gibt es keinen Rechtsmechanismus für die Ausweitung von Tarifverträgen, jedoch ist die Organisationsdichte der Sozialpartner so hoch, dass eine umfangreiche Flächendeckung sichergestellt ist.

Ausweitungen können dazu beitragen, Koordinierungsprobleme zu überwinden, die Transaktionskosten eines stark dezentralisierten Umfelds zu verringern und die Arbeitsbedingungen zu verbessern. Dies gilt insbesondere für



stark fragmentierte und vielseitige Sektoren sowie für kleine Unternehmen, vorausgesetzt, die Ausweitung führt nicht zu Einschränkungen der Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von zu hohen Löhnen.

Außerdem wird dadurch die Vertretung von Arbeitgebern bei Tarifverhandlungen gestärkt, indem nämlich für Arbeitgeber ein Anreiz geschaffen wird, Mitglied des verhandelnden Arbeitgeberverbands zu werden. Mittel- bis langfristig könnte sich durch die Ausweitung das Gesamtlohnniveau erhöhen. Es gibt überzeugende Beweise dafür, dass eine höhere Flächendeckung der Tarifverträge und stärker zentralisierte oder koordinierte Verhandlungen sowie eine höhere Organisationsdichte der Gewerkschaften mit einer weniger differenzierten Lohnstruktur und einem Abbau von Einkommensunterschieden einhergeht.<sup>3</sup>

Das Problem bei der Ausweitung von Kollektivverträgen und einem zentralisierten Ansatz bei der Lohnfestsetzung ist, dass die Löhne vermutlich nicht vollständig an die Produktivitätsunterschiede zwischen Unternehmen oder geografischen Gebieten innerhalb derselben Branche angepasst werden können. Je größer diese Unterschiede sind, desto größer ist die Gefahr, dass die Ausweitung zu einer Fehlallokation von Arbeitskräften führt, d. h. zu hohen Löhnen (sowie einer niedrigen Beschäftigungsquote und geringen Produktion) in Unternehmen mit geringer Produktivität. Dasselbe gilt für Schocks, die für bestimmte Unternehmen oder Gebiete typisch sind.

Auch die **durchschnittliche Laufzeit von Tarifverträgen** kann Auswirkungen auf die relative Lohnflexibilität haben. Die durchschnittliche Laufzeit von Tarifverträgen in Europa bewegt sich häufig zwischen einem Jahr und drei Jahren, sie kann in einigen Fällen aber auch länger sein.

---

<sup>3</sup> Europäische Kommission, Die Arbeitsbeziehungen in Europa 2008, Kapitel 3.

Alle EU-Mitgliedstaaten verfügen in irgendeiner Form über einen **Mindestlohn**, der entweder von der Regierung festgesetzt (gesetzlicher Mindestlohn) oder durch die Sozialpartner tariflich vereinbart wird.<sup>4</sup> Im Jahr 2016 gab es in 22 Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften für gesetzlich geregelte oder durch branchenübergreifende Vereinbarungen festgelegte Mindestlöhne. In Italien, Österreich, Zypern, Dänemark, Finnland und Schweden gelten auf Branchenebene vereinbarte tarifliche Mindestlöhne. In Zypern gibt es den gesetzlichen Mindestlohn nur für einige wenige Berufe, in denen Beschäftigte über eine geringe Verhandlungsmacht verfügen.

Die Auswirkungen eines Mindestlohns auf die Beschäftigung sind nicht eindeutig. Wenn ein Mindestlohn zu hoch angesetzt ist, kann er sich negativ auf die Beschäftigungssituation von schlechter bezahlten und jüngeren, weniger erfahrenen Beschäftigten auswirken, für die die Kosten über dem Produktivitätsniveau liegen können.

Allerdings können Mindestlöhne einen erhöhten Arbeitsanreiz darstellen und zur Beseitigung von Armut trotz Erwerbstätigkeit beitragen, auch wenn diese Ziele ebenso mithilfe gut durchdachter Lohnergänzungsleistungen erreicht werden können. In Zeiten einer schweren Wirtschaftskrise können angemessene Mindestlöhne dazu beitragen, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage aufrechtzuerhalten und die Preise zu stützen, wodurch sich das Risiko einer andauernden Deflation verringert. Sie wirken sich auch auf die Lohnungleichheit aus, insbesondere am unteren Ende der Lohnskala, indem ein angemessener Lebensstandard für die am stärksten gefährdeten

---

<sup>4</sup> In Belgien ist der Mindestlohn im Rahmen einer nationalen Vereinbarung zwischen den Sozialpartnern festgelegt. Was die Flächendeckung und die allgemeine Gültigkeit betrifft, so ist er jedoch mit dem gesetzlichen Mindestlohn vergleichbar, da er für alle Branchen rechtsverbindlich ist.

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt wird.<sup>5</sup>

Mindestlöhne müssen ausreichen und schnell auf Änderungen des gesamtwirtschaftlichen Hintergrunds reagieren. Erhöhungen der Mindestlöhne können auch ein Anzeichen dafür sein, dass große Teile der Lohnskala über dem Mindestlohn liegen.

Der monatliche gesetzliche Mindestlohn variiert stark innerhalb der EU: So lag er im Juli 2017 in Bulgarien bei 235 EUR und in Luxemburg bei 1999 EUR (Abbildung 5). Bereinigt man dies um die Preisunterschiede zwischen den Ländern, so verringern sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten von eins zu acht (in EUR) auf eins zu vier (in Kaufkraftstandards (KKS)) (Abbildung 6).

Das gesetzliche Mindestlohnniveau lag 2014 zwischen etwa 40 % und 65 % des Medianeinkommens (Abbildung 7), wobei die Werte in Portugal, Frankreich und Slowenien am höchsten waren. Am unteren Ende der Skala befanden sich die Tschechische Republik, Estland, Irland und Spanien.

Aufschluss über die Relevanz des Mindestlohns für den Arbeitsmarkt liefert der Anteil der Beschäftigten, die den Mindestlohn oder weniger als 105 % dieses Mindestlohns beziehen. Die neuesten Daten von Eurostat beziehen sich auf Oktober 2010 und zeigen hinsichtlich dieses tatsächlichen Anteils der Personen, die einen Mindestlohn beziehen, beträchtliche Unterschiede innerhalb der Länder (von 0,2 % in Spanien bis zu 19,2 % in Slowenien). Ein höherer gesetzlicher Mindestlohn (gemessen in Prozent des Durchschnittslohns) bedeutet nicht zwangsweise, dass der tatsächliche Anteil der Personen, die einen Mindestlohn beziehen, auch höher liegt.

Insgesamt hängt der tatsächliche Anteil auch von den Merkmalen der

Erwerbsbevölkerung ab. Ein relativ niedriger tatsächlicher Anteil kann auch die Bedeutung von Kollektivverträgen bei der Lohnfestsetzung und/oder von individuell vereinbarten Löhnen oberhalb des Mindestlohns widerspiegeln. Durch verschärfte Arbeitsmarktbedingungen können die Löhne weiter über das Mindestlohnniveau steigen, wodurch sich folglich der tatsächliche Anteil an Personen, die den Mindestlohn beziehen, reduziert.

Eine weitere Form der Lohnkoordinierung ist die gesamtwirtschaftliche **Lohnindexierung**. In vier EU-Ländern existieren derzeit Lohnindexierungsmechanismen, die für alle oder zumindest einen Großteil der Beschäftigten gelten: Belgien, Zypern, Luxemburg und Malta.

Hier wird der Lohn automatisch an die jüngste Preisinflation angepasst. Neben den vier genannten Mitgliedstaaten verfügten auch einige weitere EU-Mitgliedstaaten (z. B. Dänemark, Frankreich, Italien und die Niederlande) über dieses System, haben es aber mittlerweile wieder abgeschafft. In Spanien wurde im Rahmen von Tarifverträgen standardmäßig eine Ex-post-Indexierung vorgenommen, diese ist jedoch nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben. Frankreich, die Niederlande und Slowenien haben ihre Mindestlöhne an Preise, an Löhne oder an beides gekoppelt. Auch in Belgien, in Luxemburg und auf Malta werden die Mindestlöhne, genau wie die Löhne im Allgemeinen, indexiert.

Indexierungsklauseln können den Abschluss mehrjähriger Vereinbarungen erleichtert. Diese tragen wiederum zu stabilen Arbeitsbeziehungen bei und senken die Gefahr sich wiederholender Konflikte in Bezug auf Lohnverhandlungen. Während Indexierungssysteme ein wirksames Instrument sein können, um die Kaufkraft der Löhne und Gehälter zu erhalten, müssen sie flexibel genug gestaltet sein, um die Kostenwettbewerbsfähigkeit gegenüber den Handelspartnern eines Landes sowie

<sup>5</sup> Siehe z. B. OECD Employment Outlook 2015.

eine angemessene Anpassungsfähigkeit zu gewährleisten.

Die automatische Indexierung der Löhne an frühere Inflationen birgt die Gefahr der wirtschaftlichen Trägheit und der Beeinträchtigung der Anpassungsfähigkeit.

Zum einen kann die Indexierung schnell zu einer Lohn-Preis-Spirale führen und dazu beitragen, dass ein nominaler Schock (z. B. eine Verschlechterung der Terms of Trade) anhält, insbesondere dann, wenn sich ein Land in einer Währungsunion mit unumkehrbaren nominalen Wechselkursen befindet.

Zweitens festigt die Indexierung die Reallöhne und wirkt sich daher nachteilig auf die Anpassung am Arbeitsmarkt aus, auch dann, wenn Schocks unterschiedliche Branchen, Unternehmen und Arbeitsplätze unterschiedlich stark treffen.

Drittens kann die Indexierung in einem Umfeld niedriger Inflation – wie derzeit im Euro-Währungsgebiet der Fall – dazu führen, dass die Inflationsrate nur langsam wieder auf das Level zurückkehrt, das von den politischen Entscheidungsträgern angestrebt wird.

Die **makroökonomischen Auswirkungen der Indexierung** hängen davon ab, wie sie gestaltet und umgesetzt wird: Zu den relevanten Faktoren gehören

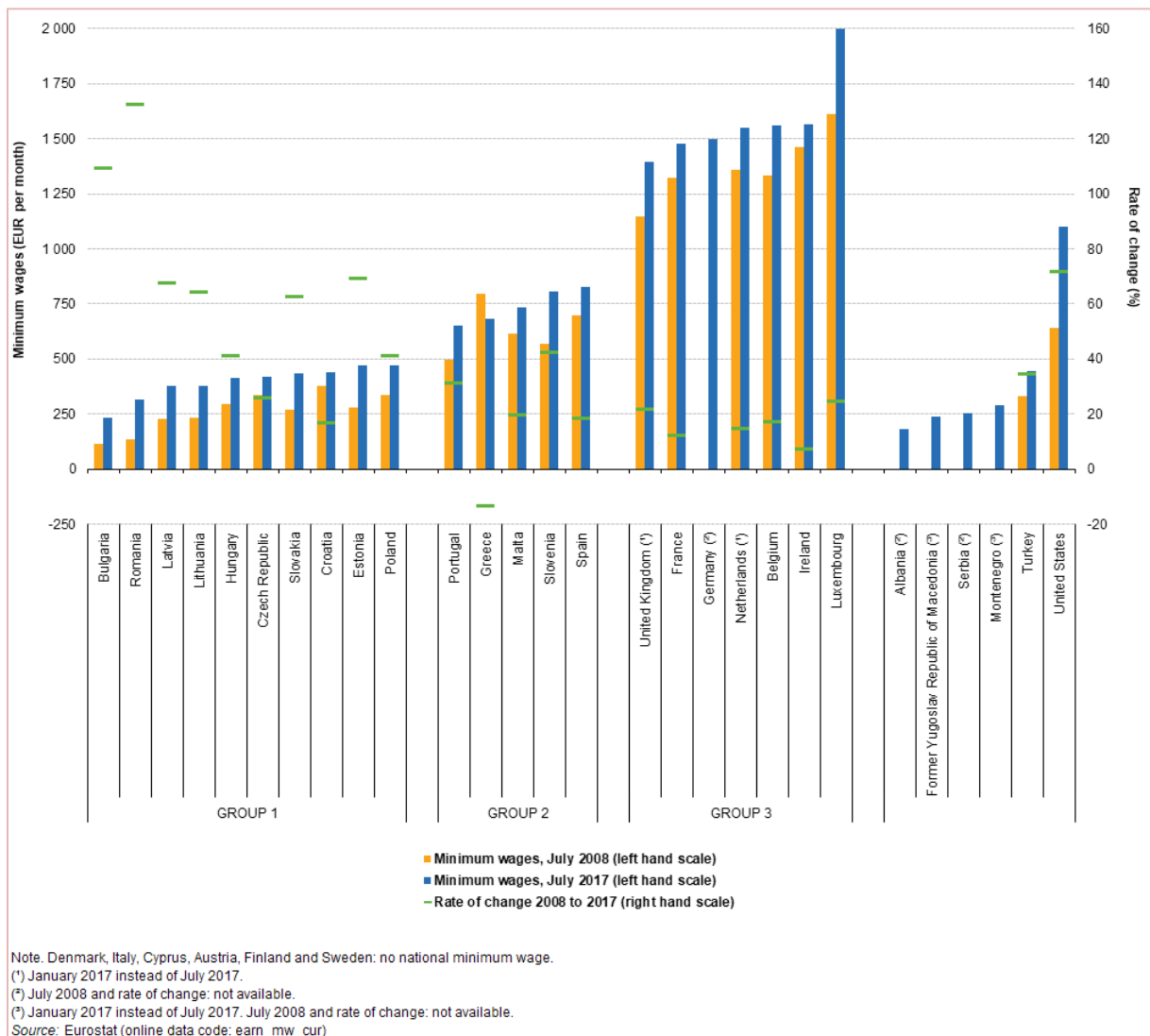
- der Erfassungsbereich (was indexiert wird);
- die Methode (*ex-ante* oder *ex-post* Inflation, Gesamtinflationsindex oder ein verbesserter Indikator);
- die Ausnahmeregelungen (die Möglichkeit, sich vorerst nicht zu beteiligen);

- die Überwachung; und
- die Regelmäßigkeit, mit der Anpassungen vorgenommen werden.

Neben der Festlegung der Rahmenbedingungen und der Beteiligung an Dreiparteienverträgen verfügen die Regierungen über eine Reihe **anderer Hebel**, die sie einsetzen können, um die Arbeitskosten zu beeinflussen. Dazu gehören die Löhne und Gehälter im öffentlichen Sektor, da die Beschäftigungsquote und die Beschäftigungsbedingungen des öffentlichen Sektors, der häufig ein wichtiger Arbeitgeber ist, die Nachfrage und das Angebot auf dem Arbeitsmarkt im privaten Sektor beeinflussen können. Veränderungen der Sozialbeiträge und der direkten Besteuerung der Arbeit wirken sich auf die Lohnnebenkosten aus und stellen daher eine weitere Möglichkeit dar, die Lohnstückkosten (LSK) kurz- bis mittelfristig zu beeinflussen.

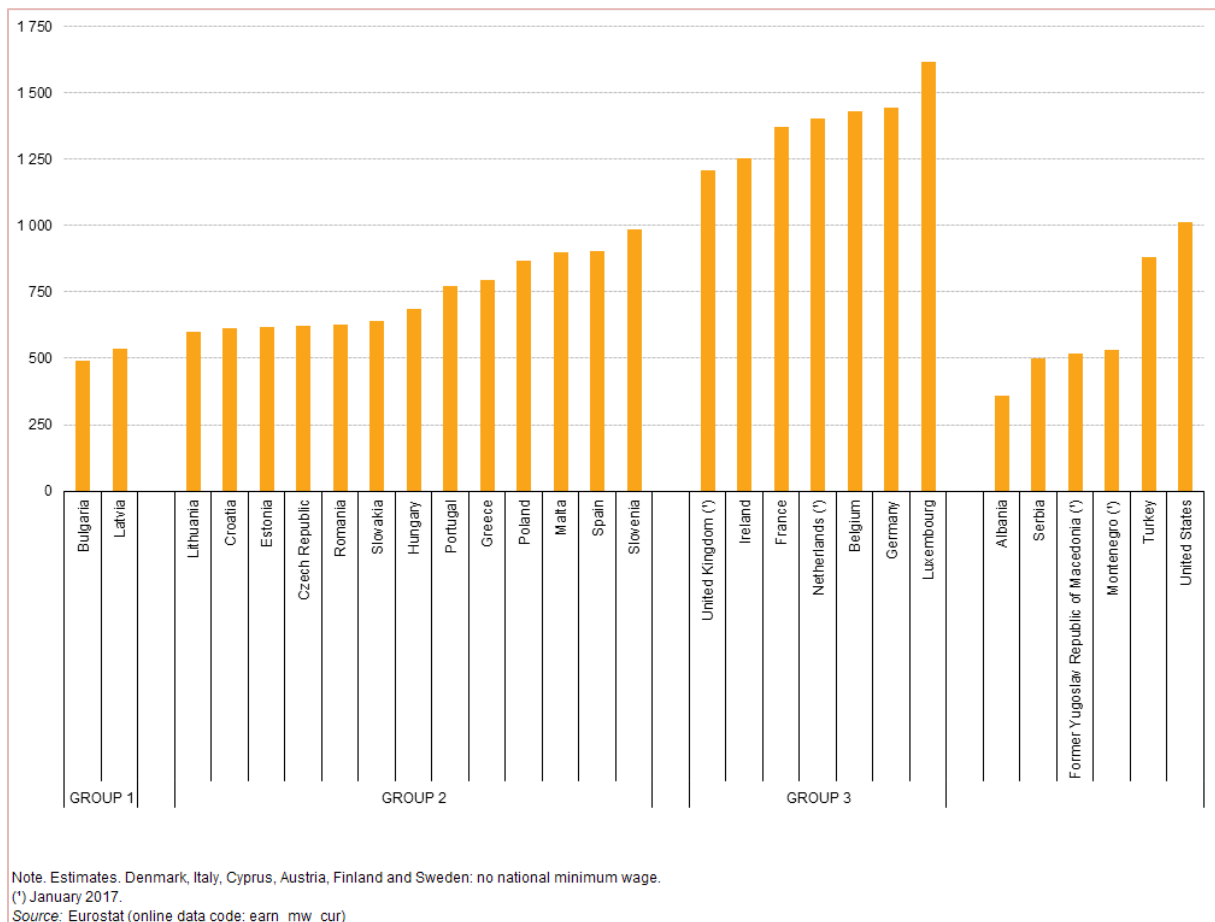
Verschiedene **zusätzliche Faktoren beeinflussen die Reaktion der Löhne** auf Veränderungen der Wirtschaftsbedingungen, wie etwa die Besteuerung der Arbeit, das Kündigungsschutzrecht und das Leistungssystem für Arbeitslose. Arbeitsmarktreformen können sich ganz allgemein auf die Lohnreagibilität auswirken. So können beispielsweise Änderungen des Leistungssystems für Arbeitslose und verstärkte Aktivierungsmaßnahmen die Akzeptanzlöhne (d. h. den niedrigsten Lohn, bei dem der Arbeitnehmer einen Arbeitsplatz annehmen würde) verringern, was zu einer Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und damit zu einer Verringerung des Lohndrucks in der Wirtschaft führt.

**Abbildung 5 – Gesetzliche Mindestlöhne (in Euro) in den EU-Mitgliedstaaten, 2008 und 2017**



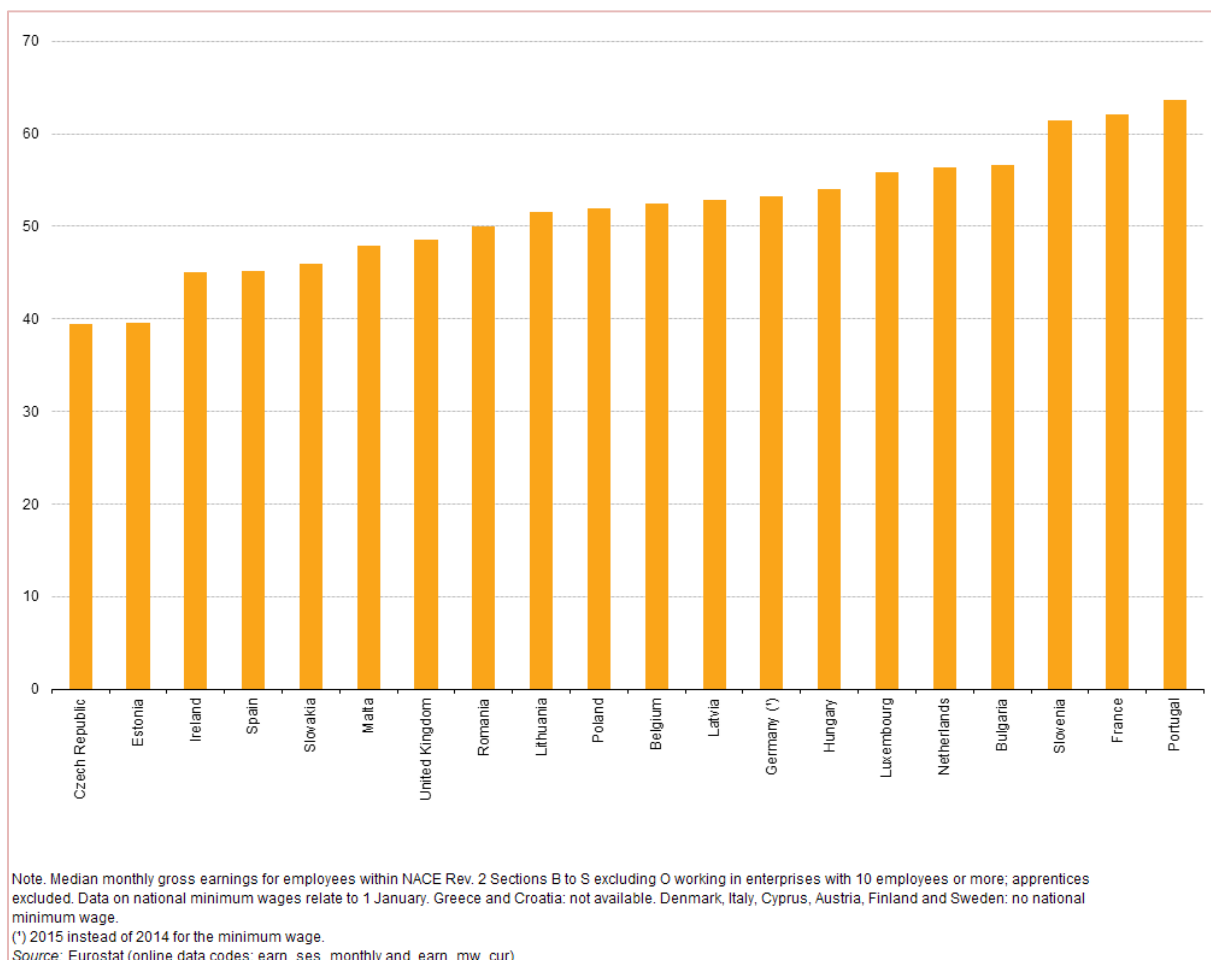
*Hinweis: Die Daten beziehen sich auf monatliche Angaben und wurden auf der Grundlage von 12 Tranchen pro Jahr berechnet (da es innerhalb der Mitgliedstaaten bei der Einheit, in der die Mindestlöhne festgelegt sind, Unterschiede gibt). Quelle: Eurostat*

Abbildung 6 – Gesetzliche Mindestlöhne (in KKS) in den EU-Mitgliedstaaten, 2017



Hinweis: Die Daten beziehen sich auf monatliche Angaben und wurden auf der Grundlage von 12 Tranchen pro Jahr berechnet (da es innerhalb der Mitgliedstaaten bei der Einheit, in der die Mindestlöhne festgelegt sind, Unterschiede gibt). Quelle: Eurostat.

**Abbildung 7 – Gesetzliche Mindestlöhne als Anteil am Mittelwert des durchschnittlichen monatlichen Bruttoeinkommens in EU-Mitgliedstaaten, 2014**



*Hinweis: Die Daten beziehen sich auf monatliche Angaben und wurden auf der Grundlage von 12 Tranchen pro Jahr berechnet (da es innerhalb der Mitgliedstaaten bei der Einheit, in der die Mindestlöhne festgelegt sind, Unterschiede gibt). Quelle: Eurostat.*

#### 4. BEWERTUNG DER GEGENWÄRTIGEN POLITIK

Als Reaktion auf die Krise im Jahr 2008 führten viele Länder weitreichende Reformen ihrer **Lohnfestsetzungssysteme** durch, um die Anpassungsfähigkeit der Löhne und Gehälter an die wirtschaftlichen Bedingungen zu verbessern. In Griechenland, Irland, Portugal, Spanien und Rumänien wurden außerdem umfassende Reformen als Teil der Reformpakete, die im Rahmen der Finanzhilfeprogramme vereinbart wurden, durchgeführt.

In jüngster Zeit wurden folgende Reformen durchgeführt:

Im Jahr 2017 hat Belgien nach intensiven Verhandlungen mit den Sozialpartnern sein Wettbewerbsfähigkeitsgesetz von 1996 überarbeitet. Ziel der Reform ist es, mögliche Einbußen bei der Wettbewerbsfähigkeit aufgrund eines übermäßigen Anstiegs der Arbeitskosten im Vergleich zu den wichtigsten Handelspartnern Belgiens zu verhindern. Das überarbeitete Gesetz:

- bietet einen automatischen Korrekturmechanismus;
- führt eine Sicherheitsmarge ein; und
- stärkt die Rechtsgrundlage für die „Lohnnorm“, die alle zwei Jahre von den Sozialpartnern branchenübergreifend beschlossen wird und als obere Grenze für die

Lohnfestsetzung auf Branchenebene gilt.

In Frankreich wurden die Tarifverhandlungsinstitutionen in mehreren Schritten reformiert. Das 2016 verabschiedete „El-Khomri-Gesetz“ sieht vor, dass bei Arbeitszeit, bezahltem Urlaub und Boni die Tarifverträge auf Unternehmensebene Vorrang vor den Branchentarifverträgen haben.

Die finnischen Sozialpartner einigten sich 2016 auf eine zweiseitige Vereinbarung, die für die kommenden Jahre eine Lohnzurückhaltung vorsieht, und überarbeiteten ihr Konzept für Tarifverhandlungen dahingehend, dass es nun mehr Möglichkeiten für Verhandlungen auf lokaler Ebene gibt.

Was die institutionellen Rahmenbedingungen der **Mindestlohnfestsetzung** betrifft, so liefen die während der Krise eingeführten Mindestlohn-Stopps um 2013 wieder aus. Maßnahmen, die nach 2013 ergriffen wurden – so auch die Einführung eines nationalen gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland im Jahr 2015 –, zielten hauptsächlich darauf ab, die Regulierung der Mindestlöhne zu verbessern.

In jüngster Zeit wurden folgende Reformen durchgeführt:

Das Vereinigte Königreich setzte für Erwerbstätige ab 25 Jahren anstelle des Mindestlohns ein landesweites existenzsicherndes Erwerbseinkommen („*national living wage*“) als Lohnuntergrenze fest.

Irland hat eine Low Pay Commission eingerichtet, die der Regierung bei der Mindestlohnfestsetzung beratend zur Seite steht.

Polen hat den Erfassungsbereich des Mindestlohns auf Personen ausgeweitet, die auf Basis zivilrechtlicher Verträge tätig sind.

Datum: 6.10.2017

## 5. ANLAGE

**Tabelle 1 – Merkmale von Tarifverhandlungen**

	Union density	Coordination of wage bargaining	The dominant level(s) at which wage bargaining takes place	Minimum Wage Setting	Bargaining coverage, adjusted	Extension index	Employers' organisation density
AT	27.4*	4	3	2	98.0*	3	100.0
BE	55.1*	5	5	3	96.0*	3	82.0**
BG	17.5**	2	2	5	29.0**	2	50.0**
CY	45.2*	2	2	7	45.2*	0	62.5*****
CZ	12.7*	2	1	8	47.3*	1	41.4***
DE	17.7*	4	3	1	57.6*	1	58.0***
DK	66.8*	4	3	1	84.0*	0	68****
EST	16.9*	3	3	8	77.6*	2	75*****
EE	6.5**	1	1	3	23.0**	2	25.0***
FI	69.0*	5	4	2	93.0	2	70.0**
FR	7.7*	2	3	8	98.0**	3	75.0**
UK	25.7*	1	1	6	29.5*	0	35.0*****
EL	21.5*	2	2	8	42.0*	0	43.7*****
HR	30.9**	2	2	5*	60.0*****	2*	32.0*
HU	10.7**	1	1	5	23.0*	1	40.0*****
IE	33.7*	1	1	6*	40.5*****	0	60.0***
IT	37.3*	3	3	1	80.0****	0	56.0**
LT	9.0**	1	1	5	9.9**	1	14.4**
LU	32.8**	2	2	7	59.0**	3	80.0**
LV	13.1**	1	1	8	15.0*	1	41.0*
MT	52.9**	2	1	7	62.8**	0	60*****
NL	18.0*	4	3	7	84.8*	2	85.0***
PI	12.7**	1	1	8	14.7**	1	20.0**
PT	18.5**	2	3	8*	67.0	2	38.0***
RO	19.8**	2	1	5*	35.0*	0	:
SK	13.3*	3	2	8	24.9*	2	30.5*
SI	21.2*	3	3	7	65.0*	3	60.0*
SE	67.4**	4	3	1	89.0*	0	82.0***

Hinweis: Die Daten beziehen sich auf 2014, ausgenommen: \*2013; \*\*2012; \*\*\*2011; \*\*\*\*2010; \*\*\*\*\*2009; \*\*\*\*\*2008

Eine Beschreibung der ICTWSS-Indikatoren befindet sich im Anhang.

Quelle: Jelle Visser (2015), ICTWSS-Datenbank (Version 5.0). Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS. Oktober 2015. Frei zugängliche Datenbank unter: <http://www.uva-aias.net/en/ictwss>



**Tabelle 2 – Definition der Variablen der Merkmale von Tarifverhandlungen**

Union Density	Union Density rate, net union membership as a proportion wage and salary earners in employment (0-100) = NUM*100/WSEE
Coordination of wage bargaining	5 = economy-wide bargaining, based on a) enforceable agreements between the central organisations of unions and employers affecting the entire economy or entire private sector, or on b) government imposition of a wage schedule, freeze, or ceiling. 4 = mixed industry and economy-wide bargaining: a) central organisations negotiate non-enforceable central agreements (guidelines) and/or b) key unions and employers associations set pattern for the entire economy. 3 = industry bargaining with no or irregular pattern setting, limited involvement of central organizations, and limited freedoms for company bargaining. 2 = mixed or alternating industry- and firm level bargaining, with weak enforceability of industry agreements 1 = none of the above, fragmented bargaining, mostly at company level
The dominant level(s) at which wage bargaining takes place	5 = national or central level 4 = national or central level, with additional sectoral / local or company bargaining 3 = sectoral or industry level 2 = sectoral or industry level, with additional local or company bargaining 1 = local or company bargaining
Minimum Wage Setting	0 = No statutory minimum wage, no sectoral or national agreements 1 = Minimum wages are set by (sectoral) collective agreement or tripartite wage boards in (some) sectors; 2 = Minimum wages are set by national (cross-sectoral or inter-occupational) agreement (“autonomous agreement”) between unions and employers; 3 = National minimum wage is set by agreement (as in 1 or 2) but extended and made binding by law or Ministerial decree; 4 = National minimum wage is set through tripartite negotiations; 5 = National minimum wage is set by government, but after (non-binding) tripartite consultations; 6 = Minimum wage set by judges or expert committee, as in award-system; 7 = Minimum wage is set by government but government is bound by fixed rule (index-based minimum wage); 8 = Minimum wage is set by government, without fixed rule.
Bargaining coverage, adjusted	Employees covered by wage bargaining agreements as a proportion of all wage and salary earners in employment with the right to bargaining, expressed as percentage, adjusted for the possibility that some sectors or occupations are excluded from the right to bargain; ranges from 0 to 100.

Quelle: Jelle Visser (2015), ICTWSS-Datenbank (Version 5.0). Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS. Oktober 2015. Frei zugängliche Datenbank unter: <http://www.uva-aias.net/en/ictwss>