



Verwaltungsrat

310. Tagung, Genf, März 2011

GB.310/ESP/3

Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik

ESP

ZUR DISKUSSION UND ORIENTIERUNG

DRITTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Globale Lohntendenzen und lohnpolitische Entwicklungen in ausgewählten Ländern

Beziehungen zwischen Einkommenspolitik, Produktivitätszuwachs und Beschäftigung

Überblick

Behandelte Fragen

In diesem Bericht werden die globalen und regionalen Lohntendenzen während der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und in den Vorkrisen Jahren untersucht und mit den Trends bei der Arbeitsproduktivität und der Beschäftigung in Beziehung gebracht. Es werden die den Mitgliedsgruppen in ihrem Bemühen um eine nachhaltige, breit aufgestellte wirtschaftliche Wiederbelebung zur Verfügung stehenden politischen Instrumente - namentlich Kollektivverhandlungen, Mindestlöhne und Einkommenspolitik - beleuchtet und die Erfahrungen ausgewählter Mitgliedstaaten erörtert.

Grundsatzpolitische Konsequenzen

Der vorliegende Bericht hat Auswirkungen auf die Diskussion über Lohnpolitik und die wirtschaftliche Erholung nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise.

Finanzielle Konsequenzen

Keine.

Maßnahme/Beschluss erforderlich

Keine.

Verweise auf andere Verwaltungsratsdokumente und Instrumente der IAO

GB.298/ESP/2; GB.298/11(Rev.); GB.303/ESP/1; GB.304/ESP/3

Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung

Globaler Beschäftigungspakt

Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970

Einleitung

1. Lohnarbeit und Löhne sind zentrale Bestandteile der Arbeitswelt. Der Lebensstandard der Lohnempfänger hängt von der Höhe der Löhne und vom Zeitpunkt ihrer Anpassung und ihrer Auszahlung ab. Löhne sind einer der Hauptverhandlungspunkte bei den Kollektivverhandlungen zwischen Sozialpartnern. Sie wirken sich entscheidend auf die Gesamtnachfrage aus und sind maßgeblich für die wirtschaftliche Leistung eines Landes. 2008 hat die Internationale Arbeitskonferenz in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung anerkannt und erklärt, dass die Mitglieder und die Organisation dem Ziel verpflichtet sind, „Maßnahmen in Bezug auf Löhne und Einkommen, Arbeitszeiten und andere Arbeitsbedingungen“ zu fördern, „damit alle einen gerechten Anteil an den Früchten des Fortschritts und alle Beschäftigten, die eines solchen Schutzes bedürfen, einen lebensnotwendigen Mindestlohn erhalten“¹. Im Juni 2009 hat die Internationale Arbeitskonferenz in Anwesenheit von Vertretern der dreigliedrigen Delegationen der Regierungen und der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen aus der ganzen Welt den Globalen Beschäftigungspakt verabschiedet, in dem der Grundsatz verankert wurde, die „schädlichen Auswirkungen deflationärer Lohnspiralen und sich verschlechternder Arbeitsbedingungen“ zu vermeiden, und als mögliche Leitlinien für politisches Handeln sozialen Dialog, Kollektivverhandlungen und gesetzliche oder ausgehandelte Mindestlöhne genannt².
2. Der Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik hat vor einiger Zeit eine Aussprache über die Entwicklung der Löhne und damit im Zusammenhang stehende grundsatzpolitische Fragen geführt³ und das Amt gebeten, in regelmäßigen Abständen Berichte über Lohntendenzen und ihre Auswirkungen auf das politische Handeln vorzulegen⁴. Ausgehend von dieser Aussprache soll der vorliegende Bericht einen Überblick über die jüngsten globalen und regionalen Lohntendenzen und die Entwicklung politischer Strategien in ausgewählten Ländern geben und dabei die Wechselbeziehung mit den Trends bei der Arbeitsproduktivität und der Beschäftigung hervorheben. Der vorliegende Bericht stützt sich weitgehend auf den jüngst veröffentlichten *Global Wage Report 2010/11: Wage policies in times of crisis*⁵. Bei der Erstellung dieses Berichts hat das Amt mit nationalen Statistikämtern aus der ganzen Welt zusammengearbeitet und Daten über durchschnittliche Monatslöhne gesammelt. Die für den *Global Wage Report* verwendete Datenbank enthält Daten über die Löhne in 115 Ländern und Gebieten und erfasst damit ca. 94 Prozent der Lohnempfänger weltweit und etwa 98,5 Prozent der globalen Lohnsumme⁶. Abschnitt I dieses Berichts enthält eine Zusammenfassung der jüngsten Trends bei Löhnen, Arbeitsproduktivität und Beschäftigung. In Abschnitt II werden verschiedene Politikinstrumente erörtert und die Erfahrungen einiger Mitgliedstaaten mit diesen Instrumenten dargelegt. In

¹ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Teil I (A) ii).

² Globaler Beschäftigungspakt, Abs. 9.6 und 12.3.

³ GB.298/ESP/2; GB.303/ESP/1; GB.304/ESP/3.

⁴ GB.298/11(Rev.).

⁵ IAA: *Global Wage Report 2010/11* (Genf, 2010), verfügbar in mehreren Sprachen unter http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_145265/lang--en/index.htm.

⁶ Siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11* (Genf, 2010), Statistikanhang, Liste der mitwirkenden Partner und Primärquellen sowie Informationen über den Erfassungsbereich.

Abschnitt III werden Schlussfolgerungen gezogen und einige Themen zur Diskussion und Orientierung vorgeschlagen.

I. Tendenzen bei Löhnen und Arbeitsproduktivität

3. In diesem Abschnitt werden Lohnrends auf globaler und regionaler Ebene sowohl in entwickelten als auch in Schwellen- und Entwicklungsländern dargestellt. Dabei werden zwei Bereiche besonders hervorgehoben, die für zahlreiche politische Entscheidungsträger Anlass zu besonderer Sorge sind: die Entwicklungen bei der Verbreitung von Niedriglöhnen und die Lohnquote. Die Lohnrends werden im Allgemeinen Kontext der wirtschaftlichen Entwicklung untersucht. Auch wenn der Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP) als erste Messlatte dienen kann, wird allgemein der Arbeitsproduktivität als Bezugsgröße für die Löhne der Vorzug gegeben ⁷. In diesem Abschnitt werden die Faktoren beleuchtet, die zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität beitragen, und globale Trends bei der Arbeitsproduktivität, der Beschäftigung und der Löhne im Verlauf des vergangenen Jahrzehnts aufgezeigt.

Globale und regionale Lohnrends

4. Während des Jahrzehnts, das der weltweiten Wirtschaftskrise vorausging, waren die Lohnrends in den entwickelten Volkswirtschaften ⁸ von einer Entkopplung der Lohnsteigerungen vom Anstieg der Arbeitsproduktivität, von einem anhaltenden Verfall der Lohnquote und von einem wachsenden Lohngefälle gekennzeichnet, das häufig mit einer zunehmenden Verbreitung von Niedriglöhnen einherging ⁹.
5. Durch die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise verringerte sich das Lohnwachstum weltweit um die Hälfte (siehe Abbildung 1). Im Vergleich zu den vor der Krise erzielten Wachstumsraten von 2,7 bzw. 2,8 Prozent in den Jahren 2006 und 2007 hat sich der Lohnzuwachs 2008 und 2009 mit 1,5 bzw. 1,6 Prozent weltweit fast um die Hälfte verringert ¹⁰. Die Tatsache, dass die Lohnentwicklung nicht noch sehr viel ungünstiger verlaufen ist, ist zum Teil auf den Einfluss Chinas zurückzuführen: Dort sind die Löhne selbst auf dem Höhepunkt der Krise um ca. 12 Prozent gestiegen ¹¹. Lässt man China außer Betracht, hat sich der weltweite Lohnanstieg noch sehr viel stärker verringert: von 2,1 bzw.

⁷ In Übereinstimmung damit und gemäß dem neuen Indikator für das Millenniums-Entwicklungsziel 1.B: „Produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle, einschließlich Frauen und junger Menschen, verwirklichen“, definiert die IAO Arbeitsproduktivität allgemein als „BIP pro Beschäftigten“. Eine detaillierte Erläuterung findet sich in OECD: *Measuring productivity: OECD Manual. Measurement of aggregate and industry-level productivity growth* (Paris, 2001), S. 20.

⁸ „Entwickelte Volkswirtschaften“ bezieht sich auf die 28 Länder in IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Technischer Anhang, Tab. A1.

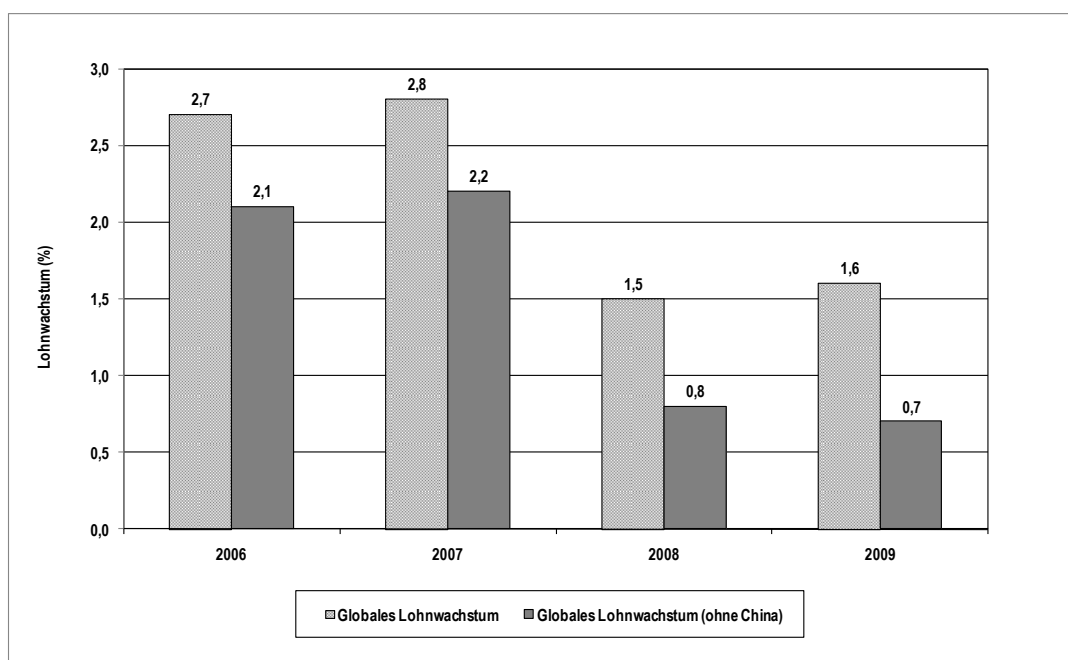
⁹ IAA: *Global Wage Report 2008/09* (Genf, 2008), insbesondere Kap. 2 und 3.

¹⁰ Alle Zahlen beziehen sich auf das Reallohnwachstum, sind also inflationsbereinigt. Bei einer Interpretation der Trends auf der Grundlage der durchschnittlichen Monatslöhne sollte beachtet werden, dass diese infolge veränderter Stundenlöhne und/oder einer veränderten Anzahl Arbeitsstunden schwanken können.

¹¹ Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass sich die Daten zu China ausschließlich auf die „urbanen Einheiten“ beziehen.

2,2 Prozent in den Jahren 2006 und 2007 auf 0,8 bzw. 0,7 Prozent in den Jahren 2008 und 2009. So sind während der Krise nicht nur in beträchtlichem Umfang Arbeitsplätze verloren gegangen mit dem Ergebnis, dass die Arbeitslosenzahl im Jahr 2010 weltweit auf 205 Millionen anstieg (27,6 Millionen mehr als 2007)¹², darüber hinaus haben die Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz behalten konnten, die Krise mit einem geringeren Lohnzuwachs bezahlt. Sowohl der Verlust von Arbeitsplätzen im formellen Sektor als auch der verlangsamte Anstieg der Löhne und damit der Einkommen tragen wesentlich zur Erklärung der anhaltenden Armut unter den Erwerbstätigen bei. Den jüngsten Schätzungen der IAO zufolge lag die Anzahl der Arbeitnehmer, die unterhalb Schwelle extremer Armut von 1,25 US-Dollar pro Tag (gemessen in Kaufkraftparität) leben, 2009 um etwa 40 Millionen über dem Niveau, das ausgehend von den Trends der Vorkrisenjahre zu erwarten gewesen wäre¹³.

Abbildung 1. Globales Lohnwachstum 2006-09 (Veränderungen im Vorjahresvergleich, real in Prozent)



Anmerkung: Das globale Lohnwachstum wird berechnet als gewichteter Durchschnitt der nationalen Zuwachsraten der realen Monatslöhne. Zum Erfassungsbereich und zur Methodik siehe IAA: Global Wage Report 2010/11, Technischer Anhang I.

Quelle: IAA, Globale Lohndatenbank, gestützt auf Daten der nationalen statistischen Ämter.

Entwickelte Volkswirtschaften

- Schätzungen auf globaler Ebene lassen große regionale Unterschiede beim Lohnzuwachs erkennen. Am schlechtesten schneiden die entwickelten Volkswirtschaften ab; dort hatte sich der Lohnzuwachs bereits in den Jahren vor der Krise verlangsamt, um 2008 mit -0,5 Prozent (siehe Abbildung 2, Grafik a)) ins Negative abzugleiten. 2008 hat eine unerwartet hohe Inflation zu einem Kaufkraftverfall der Löhne im Verlauf des Jahres beigetragen, während eine ungewöhnlich niedrige Inflation 2009 eine bescheidene Erholung der Reallöhne von +0,6 Prozent begünstigt hat. Dadurch, dass die Niedriglohneempfänger während der Rezession als erste ihre Arbeitsplätze verloren, hat sich die Zusammensetzung der

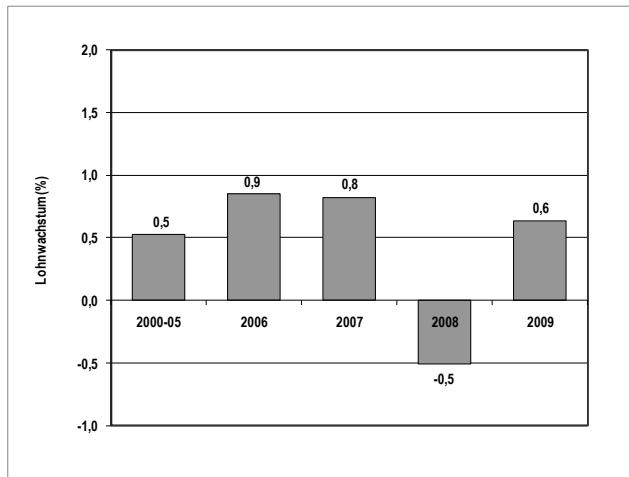
¹² Siehe IAA: *Global Employment Trends 2011: The challenge of a jobs recovery* (Genf, 2011), S. 12 und Tab. A4; verfügbar unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf.

¹³ Ebd., S. 23 f.

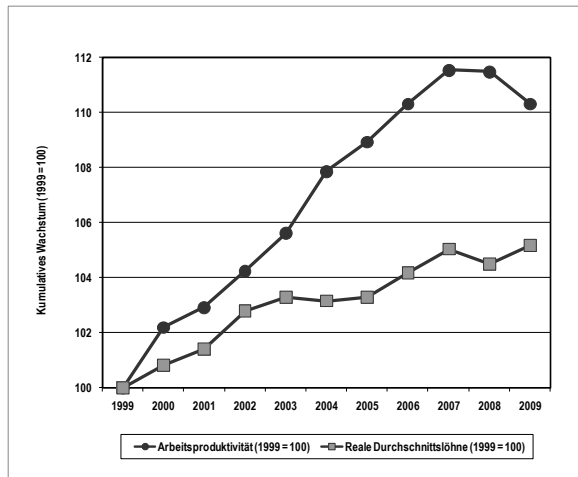
Gruppe der Lohnempfänger zugunsten besser bezahlter Arbeitnehmer verschoben. Dieser Kompositionseffekt führt, wie man weiß, zu einer antizyklischen Verzerrung, die die durchschnittlichen Löhne während einer Rezession stabilisiert, obwohl z. B. das monatliche Entgelt des einzelnen Arbeitnehmers aufgrund der in einigen Ländern verzeichneten drastischen Arbeitszeitverkürzung spürbar zurückgeht¹⁴.

Abbildung 2. Lohnwachstum und Steigerung der Arbeitsproduktivität in entwickelten Ländern 2000-09

a) Lohnwachstum im Vorjahresvergleich



b) kumulative Lohn- und Arbeitsproduktivitätssteigerung (1999 = 100)



Anmerkung: Das regionale Lohnwachstum wird berechnet als gewichteter Durchschnitt der nationalen Zuwachsraten der realen Monatslöhne. Zum Erfassungsbereich und zur Methodik siehe IAA: Global Wage Report 2010/11, Technischer Anhang I. Zur besseren Vergleichbarkeit wird die Entwicklung der Arbeitsproduktivität als gewichteter Durchschnitt der nationalen Zuwachsraten berechnet.

Quelle: IAA, Globale Lohndatenbank, gestützt auf Daten der nationalen statistischen Ämter.

7. Über einen längeren Zeitraum gesehen sind die durchschnittlichen Löhne in den entwickelten Ländern über das gesamte Jahrzehnt hinweg nur um 5,2 Prozent gestiegen (Niveau von 2009 im Vergleich zu 1999). Trotz der negativen Auswirkungen der Krise in den letzten Jahren der Dekade ist die Arbeitsproduktivität in demselben Zeitraum um 10,3 Prozent und damit fast doppelt so stark gestiegen wie die Löhne. Die Divergenz zwischen Löhnen und Produktivität ist in erster Linie auf das niedrige Lohnwachstum in den Jahren vor der Krise zurückzuführen. Trotz eines robusten Wirtschaftswachstums und eines jährlichen Anstiegs der Arbeitsproduktivität von 1,0 bis 2,1 Prozent während der Jahre 2002 bis 2007 (siehe weiter unten im Abschnitt „Arbeitsproduktivität“), betrug der jährliche Lohnzuwachs während der Jahre des Aufschwungs in den entwickelten Ländern weniger als 1 Prozent (siehe Abbildung 2, Grafik a)). Diese Abweichung über einen längeren Zeitraum hinweg hat in den entwickelten Ländern zu einer Entkopplung des Lohnwachstums vom Produktivitätsanstieg geführt (siehe Abbildung 2, Grafik b)). Da diese Zahlen ein gewichtetes Mittel darstellen, wirkt sich die Entwicklung in den drei größten entwickelten Volkswirtschaften (USA, Japan und Deutschland) überdurchschnittlich auf das Ergebnis aus¹⁵. Die Erosion der Verhandlungsmacht der Arbeit-

¹⁴ Zu den Quellen und zu einer detaillierten Erläuterung siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Kap. 1.

¹⁵ Zu Deutschland siehe die detaillierte Analyse auf der Grundlage der Daten des Statistischen Bundesamts in IAA: *Global Wage Report 2010/11, Datenblatt Deutschland* (nur auf Deutsch unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150027.pdf). Zu den USA und anderen entwickelten Ländern bietet das *Bureau of Labor Statistics* der USA nützliche Produktivitätsschätzungen in seiner Veröffentlichung *International comparisons of GDP per capita and per employed person* (2009) (unter <http://www.bls.gov/fls/flsgdp.pdf>, siehe Tab. 4). Die darin aufgezeigten allgemeinen Trends stimmen mit den Schätzungen des Amtes auf der Grundlage der Weltbankdaten überein.

nehmer und die Zunahme von atypischen Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Monatslöhnen haben zu der Entkopplung der Löhne von der Produktivität beigetragen¹⁶.

Volkswirtschaften der Schwellen- und Entwicklungsländer

8. In den Schwellen- und Entwicklungsländern lag das Lohnwachstum generell weitaus höher¹⁷. Im Fall der Volkswirtschaften Mitteleuropas, Osteuropas und Zentralasiens spiegelt der hohe Lohnzuwachs in der Zeit vor der Krise u.a. den massiven Lohnverfall während der Übergangszeit in den 1990er Jahren und damit die niedrige Ausgangsbasis Anfang des 21. Jahrhunderts wider (siehe Abbildung 3, Grafik a) und b)). Während in Lateinamerika und der Karibik die erste Hälfte des vergangenen Jahrzehnts mit jährlichen Wachstumsraten von nur 0,4 Prozent in den Jahren 2000 bis 2005 für die Lohnempfänger enttäuschend verlief, verzeichnete diese Region 2006 und 2007 ein solides Wachstum der Reallöhne von 4,2 bzw. 3,3 Prozent (siehe Abbildung 3, Grafik c)). Der Lohnzuwachs in Asien¹⁸ lag, u.a. dank der starken Entwicklung Chinas, über das gesamte Jahrzehnt hinweg bei über 7 Prozent jährlich (siehe Abbildung 3, Grafik d)). Auch dieser Trend muss im Kontext eines nach wie vor niedrigen Lohnniveaus betrachtet werden und entspricht dem Ergebnis, das die klassische Entwicklungstheorie für die Fälle voraussagt, in denen die schnelle Industrialisierung zu einem Arbeitskräftemangel führt¹⁹. Im Fall Afrikas und des Mittleren Ostens lassen datenbedingte Beschränkungen keine zuverlässigen Schätzungen zu. Gleichwohl deuten vorsichtige vorläufige Schätzungen darauf hin, dass die Löhne in Afrika im Verlauf der letzten zehn Jahre gestiegen sind, während sie im Mittleren Osten effektiv stagnierten (siehe Abbildung 3, Grafik e) und f)).
9. Die weitreichendsten Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf die Löhne lassen sich in Mittel- und Osteuropa (wo die Löhne 2009 um -0,1 Prozent fielen) und in Osteuropa und Zentralasien (mit einem Lohnrückgang im Jahr 2009 von -2,2 Prozent) feststellen²⁰. Diese negativen Auswirkungen auf die Löhne und der gleichzeitige deutliche Anstieg der Arbeitslosigkeit während der Krise erklären auch die wachsende Armut unter den Erwerbstätigen (gemessen an der Schwelle von 2,00 US-Dollar Kaufkraftparität pro Tag)²¹. In Lateinamerika und der Karibik hat sich der Lohnzuwachs erheblich verlangsamt, während er in Asien stabil blieb; die dortigen Volkswirtschaften haben die Krise am besten überstanden. Aufgrund von datenbedingten Beschränkungen können für Afrika und den Mittleren Osten keine eindeutigen Ergebnisse herausgearbeitet werden.

¹⁶ Eine Besprechung der Rolle letzterer im Fall Deutschlands findet sich im *Datenblatt Deutschland* (a.a.O.).

¹⁷ Im Sinne dieses Berichts gelten sämtliche Länder, die nicht unter der Kategorie „Entwickelte Länder“ zusammengefasst sind, als Schwellen- und Entwicklungsländer.

¹⁸ Ausgenommen Japan, die Republik Korea und Singapur, die in der Kategorie der entwickelten Länder erscheinen (siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Technischer Anhang I).

¹⁹ Siehe W.A. Lewis: 'Economic development with unlimited supplies of labour', in *The Manchester School*, Bd. 22 (1954), S. 139-191, und S. Kuznets: 'Economic growth and income inequality', in *American Economic Review*, Bd. 45, Nr. 1 (1955), S. 1-28. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass in vielen dieser asiatischen Länder, u.a. in China, der Lohnzuwachs häufig hinter der Produktivitätssteigerung zurückblieb.

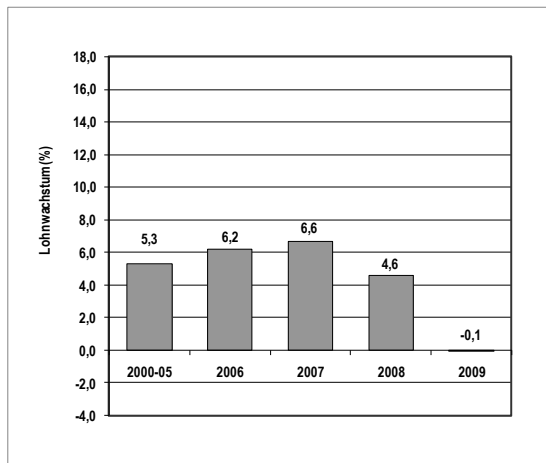
²⁰ Die Regionen entsprechen den DWT/CO-Budapest (Mittel- und Osteuropa) bzw. DWT/CO-Moskau (Osteuropa und Zentralasien) zugeordneten Ländern.

²¹ Siehe IAA: *Global Employment Trends 2011*, a.a.O.

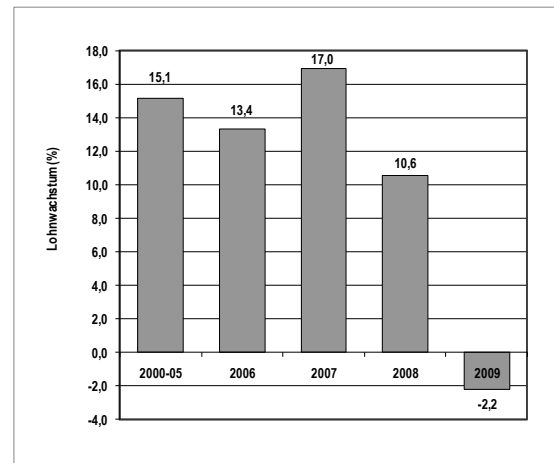
In zahlreichen Ländern hat auch der starke Anstieg der Lebensmittelpreise 2008 die reale Kaufkraft der Löhne ausgehöhlt.

Abbildung 3. Lohnwachstum in Schwellen- und Entwicklungsländern 2000-09

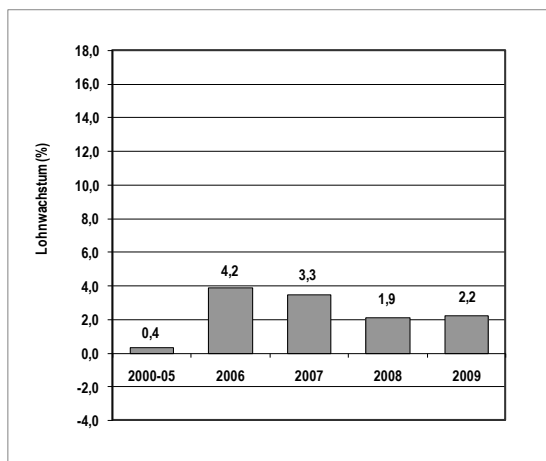
a) Mittel- und Osteuropa



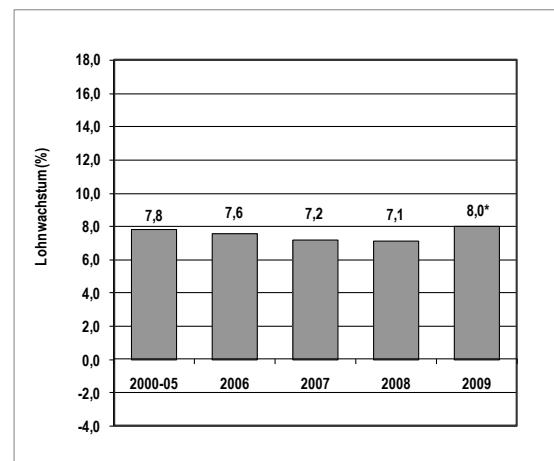
b) Osteuropa und Zentralasien



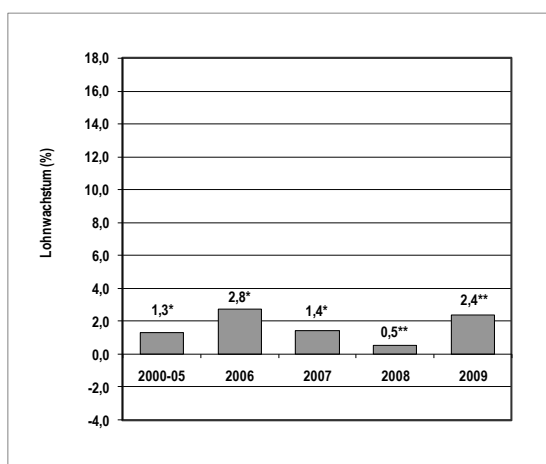
c) Lateinamerika und die Karibik



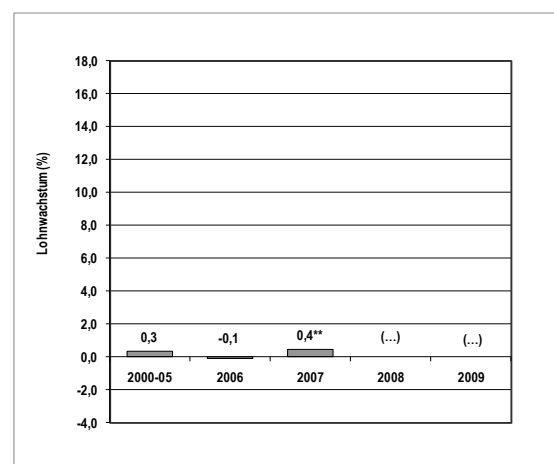
d) Asien



e) Afrika



f) Mittlerer Osten



Anmerkungen: *vorläufige Schätzungen (auf der Grundlage eines Erfassungsbereichs von ca. 75 Prozent). **vorsichtige Schätzungen (auf der Grundlage eines Erfassungsbereichs von ca. 40 bis 60 Prozent). (...) = keine Schätzung verfügbar. Technische Anmerkungen siehe Abbildung 4 unten.

Quelle: IAA, Globale Lohndatenbank, gestützt auf Daten der nationalen statistischen Ämter.

Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung

10. Während des Jahrzehnts, das dem Ausbruch der globalen Wirtschaftskrise vorausging, hat sich, wie bereits weiter oben ausgeführt wurde, das Lohngefälle verschärft. Zurückzuführen war dies hauptsächlich auf einen rasanten Anstieg der oberen Lohngruppen, aber auch auf den Zusammenbruch der Niedriglohngruppen, also die Entkopplung der niedrigsten Löhne vom allgemeinen Trend, sowie auf eine „Polarisierung“ der Löhne als Kombination beider Trends²². Niedriglohnbezieher, zu denen die Erwerbstätigen gezählt werden, deren Stundenlohn weniger als zwei Drittel des mittleren Lohns sämtlicher Arbeitnehmer ausmacht²³, kommt in der gegenwärtigen Situation eine besondere Bedeutung zu, denn sie sind besonders anfällig gegenüber Wirtschaftskrisen. Schlecht bezahlte Arbeit, die häufig einhergeht mit Lohnunsicherheit und zeitbezogener Unterbeschäftigung, erhöht für die Arbeitnehmer die Gefahr, in die Armut abzugleiten oder in Armut gefangen zu bleiben. Die Trends bei der Niedriglohnarbeit während eines Konjunkturabschwungs sind folglich ein guter Test für die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Krisenbekämpfung.
11. In der Mehrheit der Länder, deren Daten verfügbar sind, ist der Anteil der Niedriglohnbezieher im Zeitraum zwischen Ende der 1990er Jahre und 2007-09 gestiegen, jedoch variiert das Ausmaß der Niedriglohnbeschäftigung sehr stark zwischen den einzelnen Ländern, auch zwischen den entwickelten Volkswirtschaften²⁴. Trotz einer generell niedrigeren Erwerbsbeteiligung stellen die Frauen in praktisch allen Ländern, für die Daten zur Verfügung stehen, den größten Anteil an Niedriglohnbeziehern. Der unverhältnismäßig hohe Frauenanteil unter den Niedriglohnbeziehern hat negative Auswirkungen auf das geschlechtsspezifische Lohngefälle. Die Untersuchung zeigt auch, dass Jugendliche, Menschen mit einem niedrigen Bildungsniveau und Angehörige benachteiligter ethnischer Minderheiten oder Zuwanderergruppen besonders Gefahr laufen, in Niedriglohnarbeit gefangen zu bleiben. Auch hat sich gezeigt, dass die Art der Beschäftigung und der Arbeitsverträge das Niedriglohnrisiko erhöhen können: nicht-reguläre und befristete Beschäftigungsverhältnisse gehen mit einem höheren Anteil an Niedriglöhnen einher als reguläre Beschäftigungsverhältnisse.

Trends bei der Lohnquote

12. Wenn die durchschnittlichen Löhne nicht in demselben Maß wachsen wie die Arbeitsproduktivität, hat dies zur Folge, dass der Anteil der Löhne am Bruttoinlandsprodukt sinkt (wenn man davon ausgeht, dass der Anteil der Lohnempfänger an der Gesamtbeschäftigung mehr oder weniger stabil bleibt). Die funktionelle Verteilung des Volkseinkommens zwischen Arbeit und Kapital wird daher von Arbeitsökonomern seit langem mit Interesse beobachtet, und das Amt hat gemeinsam mit der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) die Entwicklung der Lohnquoten für die „Realwirtschaft“ (also mit Ausnahme des monetären Sektors) in 31 OECD-Mitgliedstaaten untersucht²⁵. Da während einer Rezession die Gewinne stärker fallen als die Löhne, weist die

²² Siehe IAA: *Global Wage Report 2008/09*, Abschn. 3.2.

²³ Diese Definition wurde für den IAO-Indikator für menschenwürdige Arbeit „Niedriglohn“ aufgestellt; siehe http://www.ilo.org/wcmsp5/groups7/public/dgreports/integration/documents/meetingdocument/wcms_115402.pdf.

²⁴ Siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Kap. 3, insbesondere Abb. 20. Die finanzielle Unterstützung eines Forschungsprojekts über Niedriglöhne durch die Republik Korea wird mit Dankbarkeit zur Kenntnis genommen.

²⁵ Details siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Kap. 2.1 und Technischer Anhang II. Sämtliche Daten beziehen sich auf nicht bereinigte Lohnquoten. Man beachte, dass in diesem Bericht noch

Lohnquote einen deutlich antizyklischen Verlauf auf; sie stieg während der Krise in den meisten untersuchten Ländern. Über mehrere Konjunkturzyklen gesehen zeigt sich in den OECD-Ländern jedoch ein deutlicher langfristiger Abwärtstrend²⁶. So wiesen etwa von den 24 Ländern, in denen die Zeitreihe bis 1980 zurückgeht, nicht weniger als 17 eine sinkende Lohnquote bis ins Jahr 2007 auf. In den meisten Ländern kann diese Entwicklung auch auf sektoraler Ebene beobachtet werden (wobei dies nur zu einem geringeren Teil auf Beschäftigungsverlagerungen zwischen einzelnen Sektoren zurückzuführen ist). Im verarbeitenden Gewerbe wurde durchweg der stärkste langfristige Rückgang des Anteils der Löhne an der Wertschöpfung verzeichnet. Die Globalisierung und der technologische Wandel, sowohl infolge einer Veränderung der Faktorproduktivität zugunsten des Kapitals als auch infolge veränderter Qualifikationsstrukturen, durch die geringqualifizierte Arbeitnehmer benachteiligt werden, sowie die Schwächung der Gewerkschaften und der Kollektivverhandlungen sind für diesen Trend verantwortlich²⁷.

Arbeitsproduktivität

Motoren der Arbeitsproduktivität

13. Investitionen in die Produktionskraft und technologische Innovation sind auf Dauer gesehen die entscheidenden Motoren der Produktivität. Sie schaffen die Voraussetzungen für eine Verschiebung zugunsten von Aktivitäten mit einer höheren Wertschöpfung, wie etwa im verarbeitenden Gewerbe²⁸. Eine ebenso bedeutende Rolle spielen die makroökonomische und die Industriepolitik sowie ein solides Management des Finanzsystems, wenn es darum geht, die Grundlagen für Produktivitätssteigerungen zu schaffen. Auf der Mikroebene wird die Arbeitsproduktivität entscheidend von der Qualifikation der Arbeitnehmer sowie von der Entwicklung beruflicher Fertigkeiten und der Berufsbildung bestimmt, sowie von der Effizienz, mit der unterschiedliche Produktionsfaktoren miteinander kombiniert werden²⁹. In der Wirtschaftsliteratur wird in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Produktivität sowohl des Arbeitnehmers als auch des Unternehmers hervorgehoben (und auf die Auswirkungen einer mangelhaften Unternehmensführung hingewiesen), und die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen dem Management und den Angestellten sowie des sozialen Dialogs auf Branchen- und Betriebsebene als wirksame Mittel zur Verbesserung der Produktionsprozesse und zur Effizienzsteigerung betont³⁰.

von den OECD-Ländern und Estland gesprochen wird, da Estland erst nach Drucklegung des Berichts der OEDC beiträt.

²⁶ Ein ähnliches Ergebnis findet sich auch in IWF: *Ausblick auf die Weltwirtschaft, April 2007* (Washington), Kap. 5.

²⁷ IAA: *Global Wage Report 2008/09*, S. 22.

²⁸ Siehe A. Amsden: *The rise of „the rest“: Challenges to the West from late-industrializing economies* (Oxford 2001) am Beispiel Asiens.

²⁹ Auf der 97. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2008 wurde der Beitrag, den die Entwicklung beruflicher Fertigkeiten und Berufsbildung zur Produktivitätssteigerung leisten können, eingehend beleuchtet. Siehe: Schlussfolgerungen zu Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf 2008; abrufbar unter http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_103457.pdf.

³⁰ R. Freeman und J.L. Medoff: *What do unions do?* (New York, Basic Books, 1984); R. Buchele und J. Christiansen: „Productivity, real wages and worker rights: A cross-national comparison“, in *Labour*, Bd. 9, Nr. 3 (Sept. 1995), S. 405-422.

Trends bei der Arbeitsproduktivität und der Beschäftigung

14. Die Steigerung der Arbeitsproduktivität ist auf lange Sicht einer der wichtigsten Motoren für Wirtschaftswachstum. Für eine Analyse wirtschaftlicher Trends kann es von Nutzen sein, das Wachstum aufzuschlüsseln und den Anteil, der auf Veränderungen der Arbeitsproduktivität zurückzuführen ist, getrennt von dem Anteil zu betrachten, der seine Ursache in einem Anstieg der Beschäftigung hat (siehe Abbildung 4)³¹. In den Jahren unmittelbar vor der Krise 2004 bis 2007 waren weltweit insgesamt sowohl ein Anstieg der Arbeitsproduktivität (mit jährlichen Wachstumsraten von etwa 3 Prozent während dieses Zeitraums) als auch eine Zunahme der Beschäftigung (von jährlich etwa 2 Prozent) zu verzeichnen. In der Folge stieg die Wirtschaftsleistung 2004 bis 2007 mit Wachstumsraten von fast 5 Prozent (siehe Abbildung 4, Grafik a)). Das höchste Ergebnis erzielten die Volkswirtschaften der Industrie- und Schwellenländer³²; dort stieg die Arbeitsproduktivität in den Jahren unmittelbar vor der Krise mit Zuwachsraten von 5 bis 6 Prozent, und die Beschäftigung expandierte mit Zuwachsraten von fast 2 Prozent. In dieser Ländergruppe lag das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts über 7 Prozent und erreichte 2007 eine Zuwachsrate von 8,1 Prozent (siehe Abbildung 4, Grafik c)). In den entwickelten Volkswirtschaften war immerhin noch ein starkes Wachstum mit durchschnittlichen Raten von fast 3 Prozent zu verzeichnen, flankiert von der Schaffung von Arbeitsplätzen und einem Produktivitätsanstieg (siehe Abbildung 3, Grafik b)).
15. Die globale Wirtschaftskrise hat diesem positiven Trend abrupt ein Ende gesetzt. Insgesamt ist das weltweite BIP-Wachstum 2009 ins Negative umgeschlagen. Der Rückgang der Arbeitsproduktivität ist sogar noch deutlicher ausgefallen als der des Bruttoinlandsprodukts, da die Beschäftigung 2009 immer noch leicht anstieg, wenn auch je nach Region mit unterschiedlichem Tempo und ohne mit den Wachstumsraten der Erwerbsbevölkerung Schritt zu halten³³. In den entwickelten Volkswirtschaften war die Wirtschaftsleistung am stärksten vom Rückgang betroffen (mehr als 3 Prozent), während die Beschäftigung in diesen Ländern nur um 2 Prozent zurückging und die Arbeitsproduktivität abnahm. Dagegen hielten sich in den Volkswirtschaften der Schwellen- und der Entwicklungsländer sowohl das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts als auch das Beschäftigungswachstum im positiven Bereich (mit Raten um 1,5 Prozent), mit dem Resultat, dass die Arbeitsproduktivität stagnierte. Normalerweise steigt die Arbeitsproduktivität in der Phase der Wiederbelebung nach einer Rezession schnell wieder an. Vorläufigen Schätzungen zufolge war dies auch 2010 der Fall, als die Arbeitsproduktivität in den Industrieländern um etwa 3,1 Prozent und in den Schwellen- und Entwicklungsländern um etwa 4,8 Prozent anstieg.

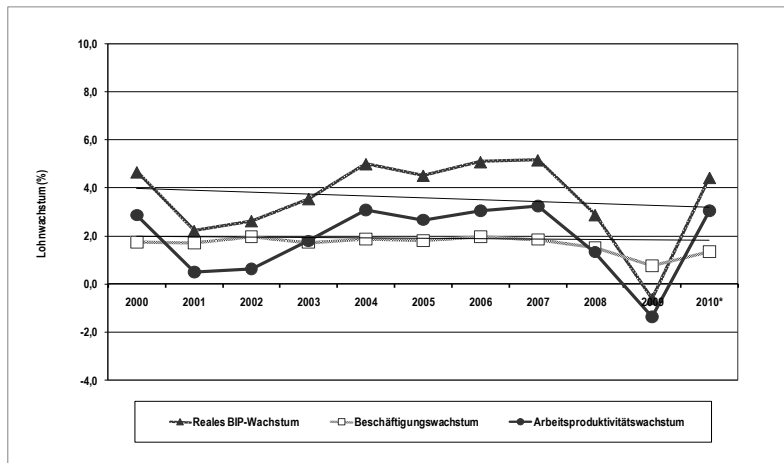
³¹ Siehe auch das Kapitel über Arbeitsproduktivität in T. Sparreboom und A. Albee (Hrsg.): *Towards decent work: Monitoring MDG1B employment indicators in sub-Saharan Africa* (Genf, IAA, Neuerscheinung 2011).

³² Eine detailliertere Aufschlüsselung nach Regionen findet sich in IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Abb. 13

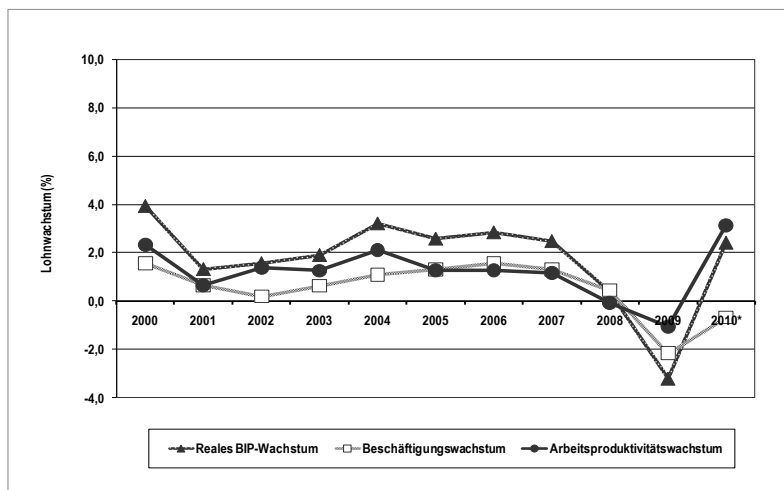
³³ Der starke Rückgang der Arbeitsproduktivität weltweit ist zum Teil das Ergebnis eines Kompositionseffekts, denn die Beschäftigung ging in den entwickelten Volkswirtschaften (mit hoher Produktivität) zurück, wuchs aber in den Schwellen- und Entwicklungsländern (mit niedrigerer Produktivität) weiter an. So trug die Beschäftigung in den Schwellen- und Entwicklungsländern 2009 einen größeren Anteil zur weltweiten Gesamtbeschäftigung bei als 2008. Dies führte zu einem insgesamt niedrigeren Produktivitätsdurchschnitt.

Abbildung 4. BIP-Wachstum, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität 2000-10* (in Prozent)

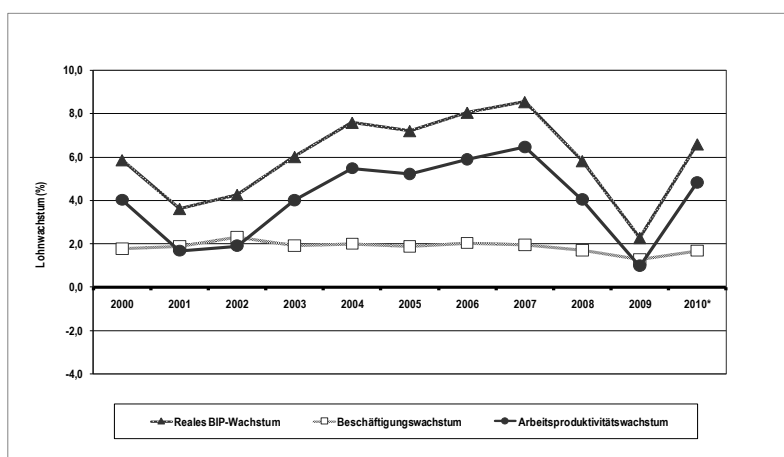
a) Welt



b) ausgewählte entwickelte Volkswirtschaften



c) Schwellen- und Entwicklungsländer



Anmerkungen: *Die Daten für 2010 beruhen auf vorläufigen Schätzungen. „Entwickelte Volkswirtschaften“ bezieht sich auf die 28 entwickelten Länder gemäß der Auflistung in IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Technischer Anhang, Tabelle A1. „Schwellen- und Entwicklungsländer“ bezieht sich auf alle anderen Volkswirtschaften. Die Wachstumsraten beziehen sich auf das Wachstum im Vorjahresvergleich der globalen bzw. regionalen Gesamtwerte (BIP und Beschäftigung) und der globalen bzw. regionalen Durchschnittswerte (Arbeitsproduktivität).

Quelle: Berechnungen der IAO auf der Grundlage von BIP-Daten der Weltbank (BIP in konstanten US-Dollar von 2005, KKP) und Beschäftigungsdaten aus dem *Global Employment Trends Model* der IAO.

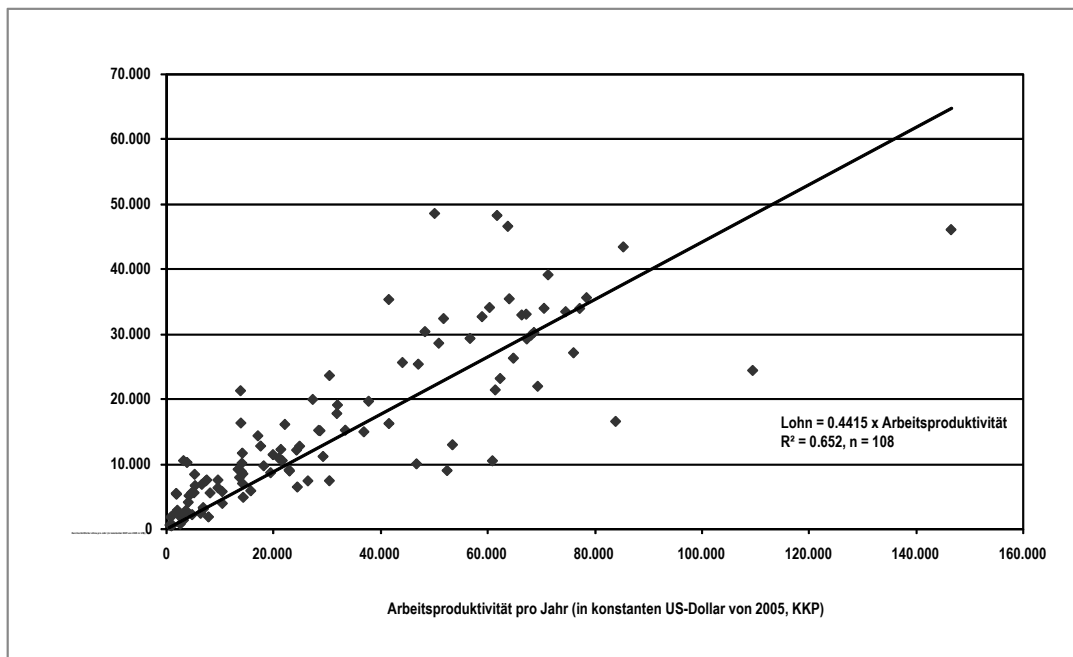
Arbeitsproduktivität und Löhne

16. Es ist allgemein anerkannt, dass das Produktivitätswachstum ein Motor für die Entwicklung ist, jedoch ist es kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Verbesserung der Lebensqualität der Arbeitnehmer, indem es die Grundlagen für nachhaltige Lohnerhöhungen schafft³⁴. Wenn der Lohnzuwachs dauerhaft den Produktivitätsanstieg übersteigt, kann dies die Nachhaltigkeit der Unternehmen untergraben und ihrer Wettbewerbsfähigkeit schaden. Bleibt der Lohnzuwachs hinter dem Produktivitätszuwachs zurück, profitieren die Arbeitnehmer nicht in vollem Umfang von den Früchten der Entwicklung, und der Anstieg der Produktivität schlägt sich nicht in vollem Umfang in einem höheren Lebensstandard der Arbeitnehmer nieder. Während die Gewinne im Verlauf eines Konjunkturzyklus einer gewissen Volatilität ausgesetzt sind, stabilisiert die langfristige Anpassung der Löhne an die Arbeitsproduktivität auch den Anteil des Betriebsüberschusses an der Gesamtwertschöpfung (der dann von den Unternehmen wiederum reinvestiert werden kann). Ferner sind Löhne eine wichtige Quelle für die Binnennachfrage, die wiederum ein wichtiger Motor für Wachstum ist. Aus diesem Grund wird die Arbeitsproduktivität gemeinhin als Bezugsgröße für die Löhne betrachtet, insbesondere in den entwickelten Ländern, in denen die große Mehrheit der Arbeitnehmer Lohnbezieher sind. Ein kurzfristiges Auseinanderdriften von Produktivität und Löhnen lässt sich häufig auf konjunkturelle Faktoren zurückführen, lang andauernde Abweichungen hingegen haben gravierendere Konsequenzen.
17. Anhand eines Querschnitts der 108 Länder und Gebiete, deren Daten in der globalen Lohndatenbank der IAO erfasst sind, zeigt Abbildung 5 für die Gesamtheit der Länder eine positive Korrelation zwischen der Produktivität und den Löhnen. Im Vergleich der Länder untereinander wird von einer Lohnsteigerung von etwa 0,44 US-Dollar für jeden US-Dollar, um den sich die Arbeitsproduktivität verändert hat, ausgegangen (ausgedrückt in Kaufkraftparität). Die Abweichungen in der Arbeitsproduktivität erklären etwa zwei Drittel der Lohnabweichungen; es gibt allerdings erhebliche Schwankungen, und in einigen Ländern sind die Löhne sehr viel niedriger, als es aufgrund des Produktivitätsniveaus zu erwarten wäre. Auch ist das beobachtete Querschnittsverhältnis zum Teil auf ein Element des Systems der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der OECD zurückzuführen, da die Vergütung der Arbeitnehmer (und damit auch die Löhne) selbst eine wesentliche Komponente des Bruttoinlandsprodukts darstellt³⁵. Ferner bedeutet die Tatsache, dass im Länderquerschnitt eine Korrelation erkennbar ist, nicht, dass in einem bestimmten Land über einen bestimmten Zeitraum die Löhne im Einklang mit der Produktivität gestiegen wären (siehe oben die Ausführungen über die Entkopplung von Löhnen und Arbeitsproduktivität in den entwickelten Ländern).

³⁴ Siehe auch Schlussfolgerungen zu Qualifikationen für mehr Produktivität, Beschäftigungswachstum und Entwicklung, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 2008, insbesondere Abs. 7 ff.

³⁵ Siehe EU/IWF/OECD/Vereinte Nationen/Weltbank: System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (1993), Primäre Einkommensverteilung (Kap. VII), unter <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp>.

Abbildung 5. Höhe der Arbeitsproduktivität und der Löhne 2009 oder im letzten verfügbaren Jahr (Querschnitt)



Anmerkung: „Arbeitsproduktivität“ bezieht sich auf das BIP in KKP von 2005 in US-Dollar pro Beschäftigten; die Daten beziehen sich auf das Jahr 2009 oder die letzten verfügbaren Angaben des jeweiligen Landes aus der Globalen Datenbank der IAO. Zur Ermittlung der Jahreslöhne wurde der durchschnittliche Monatslohn (der in der Datenbank als Hauptindikator erfasst ist) mit 12 multipliziert. In den meisten Ländern beziehen sich die Lohnangaben ausschließlich auf den formellen Sektor.

Quelle: IAA, Globale Lohnangabenbank 2010/11, Berechnungen der IAO auf der Grundlage von BIP-Daten der Weltbank (BIP in konstanten US-Dollar von 2005, KKP) und Beschäftigungsdaten aus dem *Global Employment Trends Model* der IAO.

II. Lohnpolitik

- 18.** Die oben dargestellten Tendenzen sind von erheblicher Bedeutung für die Gestaltung grundsatzpolitischer Maßnahmen mit dem Ziel einer breit angelegten wirtschaftlichen Erholung. Warum sollten sich politische Entscheidungsträger während der Krise und dem Erholungsprozess mit Lohnpolitik beschäftigen? Ein Grund dafür hängt mit der sozialen Gerechtigkeit zusammen und mit den Entbehrungen, die die Ungleichheiten und die niedrigen Löhne den Privathaushalten auferlegen, insbesondere denen, die sich am unteren Ende der Lohnskala befinden. Ein weiterer Grund, der in den jüngsten politischen Debatten erneut aufgekommen ist, hängt mit den makroökonomischen Effekten der Löhne zusammen. Löhne, die im Verhältnis zur Produktivität niedrig sind, mögen zwar zur Förderung der Exportfähigkeit eines Landes beitragen, es sollte jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass nicht alle Länder ihre Wettbewerbsfähigkeit gleichzeitig verbessern können und dass niedrige Löhne den privaten Konsum und damit die Gesamtnachfrage dämpfen³⁶. Investitionen in die Produktionskapazität sind zumindest zum Teil darauf angewiesen, dass die Privathaushalte die Produkte, die die Unternehmen herstellen, auch konsumieren können. Das lässt den Schluss zu, dass die Qualität und das Tempo der wirtschaftlichen Wiederbelebung und die Rückkehr zu Wirtschaftswachstum zum Teil von einer Erholung der Löhne und der Haushaltseinkommen abhängen.

³⁶ Siehe auch IAA: *Setting policy directions for job creation and poverty reduction*, Hintergrundpapier für das Asiatische Beschäftigungsforum (Beijing 2007).

19. Gegenwärtig findet eine breit angelegte Diskussion darüber statt, inwieweit die in Abschnitt 4 des vorliegenden Berichts aufgezeigten Lohntendenzen der Vorkrisenjahre zu einem globalen Ungleichgewicht beigetragen haben, indem sie die Binnennachfrage gedämpft, eine wachsende Exportabhängigkeit geschaffen und zu einer unhaltbaren Zunahme der Verschuldung der Privathaushalte geführt haben³⁷. Lohnpolitik kann eine wesentliche Rolle bei der Überwindung von Ungleichheiten und der Förderung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums in den Jahren nach der Krise spielen. Der IWF vertritt in einem kürzlich veröffentlichten Bericht die Auffassung, dass eine „Erholung der Arbeitnehmerinkommen – z. B. durch eine Stärkung der Rechte im Rahmen von Kollektivverhandlungen – [die Arbeitnehmer in die Lage versetzt,] sich mit der Zeit selbst von ihren Schulden zu befreien“, und folglich die Hebelwirkung und das Risiko zukünftiger Finanzkrisen verringert³⁸. In diesem Abschnitt sollen einige der Instrumente beleuchtet werden, die den Mitgliedsgruppen zur Verfügung stehen, insbesondere Kollektivverhandlungen, Mindestlöhne und eine auf Niedriglohnpraktiken abzielende Einkommenspolitik, und über die Erfahrungen einiger IAO-Mitgliedstaaten berichtet werden.

Kollektivverhandlungen: Löhne und Produktivität stärker aneinander koppeln

20. Kollektivverhandlungen sind und bleiben die wichtigste Einrichtung, mit deren Hilfe Sozialpartner direkt miteinander aushandeln können, welcher Anteil der Wertschöpfung in die Löhne einfließen soll. Marktkräfte allein führen nicht immer zu den besten Resultaten im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit. Eine stabile Lohnquote ist vielmehr häufig das Ergebnis institutioneller Rahmenbedingungen und Praktiken, durch die ein ausgewogenes Verhältnis geschaffen werden kann zwischen Löhnen, die hoch genug sind, um den Verbrauch im Einklang mit dem allgemeinen Wirtschaftswachstum zu stützen, und einer angemessenen Kapitalrendite. Kollektivverhandlungen und die Unterrichtung, Anhörung und Beteiligung der Arbeitnehmer sind darüber hinaus wesentliche Merkmale eines jeden nachhaltigen Unternehmens³⁹. Obwohl den Kollektivverhandlungen eine so nützliche Rolle bei der Lohnfestsetzung zukommt, ist ihr Geltungsbereich in einigen Fällen zurückgegangen. Diese Entwicklung gibt Anlass zur Sorge. Einige Länderbeispiele aus jüngerer Zeit können wertvolle Erkenntnisse darüber liefern, wie dieser Trend, auch mit Blick auf die wirtschaftliche Wiederbelebung, umgekehrt werden kann. Die Erfahrungen dieser Länder zeigen, wie es mit Hilfe von Kollektivverhandlungen möglich ist, mittels kurzfristiger Anpassungen und Zugeständnissen bei Löhnen und Arbeitsbedingungen einer Situation wirtschaftlicher Unsicherheit und Konjunkturabschwächung zu begegnen, bei wirtschaftlicher Erholung hingegen die rasche Angleichung der Löhne an den Produktivitätszuwachs zu ermöglichen.
21. So hat z. B. Uruguay im März 2005 das System der Lohnsätze wieder eingeführt, mit dem die Löhne nach Wirtschaftssektoren festgesetzt werden. In der Zeit zwischen 2005 und 2009 dienten die Lohnsätze als eng koordiniertes System der Kollektivverhandlungen auf Branchenebene. Zum Zeitpunkt der Wiedereinführung der Lohnsätze hatte Uruguay gerade die schlimmste Rezession in der jüngeren Geschichte des Landes hinter sich. Durch das neue System konnte sichergestellt werden, dass die kräftige wirtschaftliche Wiederbele-

³⁷ Siehe auch IWF/IAA: *The challenges of growth, employment and social cohesion*, Diskussionspapier für die Gemeinsame IAA-IWF-Konferenz in Zusammenarbeit mit dem Büro des norwegischen Premierministers (Oslo, 2010).

³⁸ Zitat aus dem IWF-Journal *Finance & Development* (Dez. 2010).

³⁹ Siehe Schlussfolgerungen über die Förderung nachhaltiger Unternehmen, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007, insbesondere Abs. 13.

bung sich nicht nur in einem Anstieg der Beschäftigungsrate von 51,5 Prozent im Jahr 2004 auf 58,6 Prozent im Jahr 2009 und einem Rückgang der Arbeitslosenquote von ihrem Höchststand von 18 Prozent im Jahr 2003 auf 7,6 Prozent im Jahr 2009 niederschlug, sondern auch in einem kräftigen Zuwachs der Reallöhne von rund 5 Prozent jährlich ⁴⁰. Parallel dazu wurden sowohl die Haushalts- als auch die Preisstabilität gewahrt. Diese Erfahrung widerspricht der Auffassung, dass die Politik als erstes anstreben sollte, das Wachstum zu fördern, dann Beschäftigung zu schaffen und erst danach auf eine Verbesserung der Löhne zielen sollte. Tatsächlich scheint die gleichzeitige Erholung sowohl der Löhne als auch der Beschäftigung in Uruguay wesentlich dazu beigetragen zu haben, das kräftige Wirtschaftswachstum zu konsolidieren.

22. Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit zeigen, dass die Gewerkschaften auch in Krisenzeiten eine gewichtige Rolle dabei spielen, die Löhne an die Arbeitsproduktivität anzupassen. So ist z. B. interessant zu beobachten, wie die Reaktion Deutschlands auf die Krise die zentralen Institutionen gefestigt und die Bereitschaft der Interessenvertreter zur Zusammenarbeit gestärkt hat. Dank staatlicher Unterstützung haben die Arbeitgeber ihre langfristigen Verpflichtungen gegenüber den Stammbeslegschaften einhalten können; im Gegenzug haben sich Gewerkschaften und Betriebsräte zu Zugeständnissen bei Löhnen und Arbeitsbedingungen bereit erklärt. Die Kollektivabschlüsse auf Branchenebene sahen auch beträchtliche Einbußen bei den Reallöhnen vor und machten den Zeitpunkt für Lohnerhöhungen von einer wirtschaftlichen Wiederbelebung abhängig ⁴¹. Das Modell der engen Zusammenarbeit erklärt zumindest teilweise den geringen Verlust an Arbeitsplätzen während der Krise, trotz eines deutlichen Wirtschaftsabschwungs. Die Erfahrungen Deutschlands bilden einen Kontrast zu denen anderer Länder, deren Institutionen für Kollektivverhandlungen schwächer sind, wie z. B. Länder Mittel- und Osteuropas. Dort haben die Unternehmen mit harten Stellenkürzungen auf die Krise reagiert, während Arbeitszeitverkürzungen, die in anderen Ländern zur Stabilisierung beigetragen haben, dort nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben ⁴².

Mindestlöhne: Schutz für Niedriglohnbezieher

23. Im Licht des begrenzten Geltungsbereichs der Kollektivverhandlungen in einigen Ländern und der Herausforderungen, denen die Gewerkschaften bei der Organisation von Niedriglohnbezieher gegenüberstehen, können Mindestlöhne eine wichtige ergänzende Rolle spielen. Sie können die Kaufkraft von Niedriglohneempfängern schützen, die Gesamtnachfrage stärken, die Stabilität fördern und verhindern, dass bestimmte gesellschaftliche Gruppen sich während der Phase der wirtschaftlichen Wiederbelebung und des Wirtschaftswachstums ausgeschlossen fühlen ⁴³. Selbst während der Krise im Jahr 2009 hat die Mehrheit der Länder, für die entsprechende Daten zur Verfügung stehen, die (Nominal-)Mindestlöhne nach oben angepasst ⁴⁴ und damit den Ansatz eines „aktiveren“ Einsatzes von Mindestlohnpolitik fortgeführt, den die Länder weltweit im Jahrzehnt vor der aktuellen

⁴⁰ Siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Kasten 8.

⁴¹ Die Branchentarifverträge enthielten häufig Klauseln, die es gestatteten, die Umsetzung eines Branchen-Tarifabschlusses auf Betriebsebene auszuhandeln, und damit den in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen und Arbeitnehmern zusätzliche Flexibilität verschafften („Öffnungsklauseln“).

⁴² Siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Kap. 5.1.

⁴³ Siehe auch Globaler Beschäftigungspakt, Abs. 23.

⁴⁴ Siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Tab. 5.

globalen Wirtschaftskrise verfolgt hatten. Dies bedeutet auch ein Abrücken von den Erfahrungen aus früheren Krisen und steht im Einklang mit der Empfehlung des Globalen Beschäftigungspakts, dass die Regierungen die Mindestlöhne als eine Möglichkeit betrachten sollten, deflationäre Lohnspiralen zu verhindern⁴⁵.

24. Der Spielraum für eine Anhebung der Mindestlöhne hängt nicht nur vom allgemeinen wirtschaftlichen Umfeld ab, sondern auch von ihrem Ausgangsniveau. Das Übereinkommen (Nr. 131) über die Festsetzung von Mindestlöhnen, 1970, stellt fest, dass Mindestlohnsysteme erforderlich sind, um Lohnempfänger gegen unangemessen niedrige Löhne zu schützen, und ruft dazu auf, Mindestlöhne festzusetzen, deren Höhe folgende Überlegungen zugrunde liegen sollten: a) die Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen unter Berücksichtigung der allgemeinen Höhe der Löhne in dem betreffenden Land, der Lebenshaltungskosten, der Leistungen der Sozialen Sicherheit und des vergleichbaren Standes der Lebenshaltung anderer sozialer Gruppen, sowie b) wirtschaftliche Gegebenheiten, einschließlich der Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung, der Produktivität und des Interesses daran, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und aufrechtzuerhalten.
25. Das Vereinigte Königreich scheint eines der Länder zu sein, die diesen Ausgleich mit Erfolg geschafft haben. 2010 wurde in einer Studie britischer Politikwissenschaftler der Mindestlohn als die erfolgreichste Maßnahme staatlicher Politik der letzten 30 Jahre bezeichnet⁴⁶. Die Kriterien, anhand derer der Erfolg einer politischen Maßnahme gemessen wurde, waren die erfolgreiche Durchführung, die positiven sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen sowie die langfristige Nachhaltigkeit. Der Mindestlohn wurde 1999 im Vereinigten Königreich eingeführt, nachdem die Reformen der achtziger Jahre die Kollektivverhandlungen in zahlreichen Branchen ausgehöhlt hatten und die Lohnräte abgeschafft worden waren. Entgegen den damals weitverbreiteten Befürchtungen hat sich der Mindestlohn in den ersten zehn Jahren seines Bestehens weder negativ auf die Beschäftigung noch auf eine Lohninflation ausgewirkt⁴⁷.
26. Ein sorgfältig konzipierter Mindestlohn kann sich auch in Entwicklungsländern positiv auswirken, und immer mehr politische Entscheidungsträger erfüllen dieses Instrument wieder mit neuem Leben. In Lateinamerika haben 18 von 22 Ländern ihre Mindestlöhne 2009 um einen Wert angehoben, der leicht über oder leicht unter der vergangenen Inflationsrate lag. Die tatsächliche Inflationsrate fiel jedoch niedriger aus als erwartet, so dass diese Anpassungen eine Erhöhung der Mindestreallohne zur Folge hatten. Dies trug zur Vermeidung deflationärer Tendenzen bei, ohne die Beschäftigung zu gefährden. In Brasilien, einem Land mit einer ausgedehnten informellen Wirtschaft, gehört der nationale Mindestlohn zu den politischen Maßnahmen, denen am häufigsten zugutegehalten wird, für den deutlichen Rückgang der Ungleichheit und die Verringerung der Armut unter den Erwerbstätigen im letzten Jahrzehnt verantwortlich zu sein; offenkundig ohne das Beschäftigungswachstum gebremst zu haben⁴⁸. Der Mindestlohn ist in Brasilien konstant von 33 Prozent

⁴⁵ Siehe auch Globaler Beschäftigungspakt, Abs. 12 (3).

⁴⁶ Institute for Government: „What makes a ‘successful policy’?“, Analysis of Political Studies Association survey data (London, Nov. 2010), verfügbar unter http://www.instituteforgovernment.org.uk/pdfs/PSA_survey_results.pdf.

⁴⁷ Low Pay Commission Report (2009), *National Minimum Wage* (Norwich, The Stationery Office, 2009), S. ix.

⁴⁸ In *The Economist* („Lula’s legacy“, 30. Sept. 2010) wird z. B. darauf hingewiesen, dass „das Durchschnittseinkommen steigt und, obwohl sich der Mindestlohn real auf seinem Höchststand seit 1979 befindet, auch die Beschäftigung wächst“.

des Durchschnittslohns im Jahr 2002 auf über 42 Prozent des Durchschnittslohns jüngsten Daten zufolge gestiegen⁴⁹. Selbst während der Krise wurde der Mindestlohn zwei Monate früher als ursprünglich geplant real um 6 Prozent angehoben. Diese Maßnahme bildete neben der Sicherung der Liquidität für den Finanzsektor, der konsequenten Umsetzung eines ehrgeizigen Infrastruktur-Investitionsprogramms und einem verstärkten sozialen Schutz den Kern des Krisenmanagements der Regierung. Diese „aktive“ Mindestlohnpolitik war auch eines der zentralen Elemente der Strategie Brasiliens zum Aufbau einer Mittelschicht und zur Förderung der Entstehung eines durch den Inlandskonsum privater Haushalte gestützten Binnenmarktes.

Kohärenz zwischen Kollektivverhandlungen und der Festsetzung von Mindestlöhnen

27. Die Bedeutung der Mindestlöhne und der Kollektivverhandlungen sind bereits seit langem unumstritten, ihre Effektivität und ihre makroökonomische Wirksamkeit ziehen jedoch in wachsendem Maße die Aufmerksamkeit politischer Entscheidungsträger auf sich. Zum einen sind die Anstrengungen verstärkt worden, Lohnpolitik besser und wirksamer umzusetzen. In diesem Zusammenhang wird die Sicherung der Kohärenz politischen Handelns häufig als entscheidend erachtet. So ist etwa in vielen Entwicklungsländern der Aufbau einer Komplementärbeziehung zwischen Mindestlöhnen und Kollektivverhandlungen eine schwierige Aufgabe. Mindestlöhne dienen vorrangig dem Zweck, nichtorganisierte, ungelernete Niedriglohnbezieher zu schützen. Werden sie zu hoch angesetzt, erhöht dies das Risiko, dass sie die schlecht bezahlten Arbeitnehmer nicht wirksam schützen können; gleichzeitig besteht die Gefahr, dass die Festsetzung von Mindestlöhnen de facto die Kollektivverhandlungen ersetzen könnte. Aus diesem Grund sind Entwicklungsländer wie die Philippinen dabei, die bestehenden dreigliedrigen Tarifkommissionen zu überarbeiten, um mehr Kohärenz zwischen der Mindestlohnpolitik und den Kollektivverhandlungen durch die Einführung eines zweistufigen Systems mit gesetzlichen Mindestlöhnen für Niedrigstlohnempfänger und nicht bindenden Lohnvorgaben für die Kollektivverhandlungen zu erzielen.
28. Zum anderen werden im Lichte der Erfahrungen aus der weltweiten Wirtschaftskrise lohnpolitische Maßnahmen aus dem Blickwinkel ihres potentiell positiven Beitrags zu Wirtschaftswachstum und makroökonomischer Stabilität betrachtet. Immer mehr Wirtschaftswissenschaftler und politische Entscheidungsträger vertreten die Auffassung, dass zur Überwindung des Ungleichgewichts, das zur globalen Wirtschafts- und Finanzkrise beigetragen hat, eine neue Strategie vonnöten ist, mit dem Ziel, durch solides Einkommenswachstum die Konsumnachfrage stabil zu halten⁵⁰. Eine wirksame Lohnpolitik kann, sofern sie gut konzipiert und ordentlich umgesetzt wird, die Anbindung der Löhne an die Produktivität auf Dauer festigen und damit die Konsumnachfrage stärken. Diese Auffassung scheint sich z. B. China in seinem 12. Fünfjahresplan zu Eigen gemacht zu haben. Dort wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, das verfügbare Einkommen der Arbeitnehmer und den Inlandsverbrauch entsprechend der Arbeitsproduktivität zu erhöhen.

⁴⁹ Siehe IAA: *Global Wage Report 2010/11*, Abb. 31.

⁵⁰ Siehe J.-P. Fitoussi und J. Stiglitz: *The ways out of the crisis and the building of a more cohesive world*, The Shadow G8, Chair's Summary (Rom, LUISS Guido Carli, 2009). Siehe auch M. Kumhof und R. Ranciere: *Inequality, leverage and crises*, IWF-Arbeitspapier Nr. 10/268 (Washington, 2010).

Breiter angelegte lohnpolitische Maßnahmen zur Sicherung des Mindesteinkommens anfälliger Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen

29. Trotz wirksamer Kollektivverhandlungen und Mindestlöhnen können Arbeitnehmer mit niedriger Qualifikation und geringer Produktivität Gefahr laufen, in Armut zu geraten. In solchen Fällen können Unterstützungsleistungen für Niedriglohnbezieher - etwa in Form von Steuergutschriften, lohnabhängigen Leistungen oder Einmalzahlungen⁵¹ – als ergänzendes Instrument eingesetzt werden, um das verfügbare Einkommen dieser Arbeitnehmer aufzustocken. Da diese Systeme im Allgemeinen auch ein Element des Arbeitsanreizes enthalten, richtet sich die Höhe dieser Leistungen üblicherweise nach dem Bruttoverdienst und enthält Elemente eines schrittweisen Auf- und Abbaus. Anders ausgedrückt, wächst der Betrag der Unterstützungsleistungen tendenziell mit steigendem Einkommen, um nach Überschreiten eines bestimmten Schwellenwerts auf der gleichen Höhe zu verharren und schließlich zu sinken. Diese Struktur dient als Anreiz für Niedriglohnempfänger, im Arbeitsmarkt zu bleiben.
30. Beispiele hierfür sind der earned income tax credit in den USA, der working tax credit im Vereinigten Königreich oder die prime pour l'emploi (PPE) in Frankreich. In Frankreich vertritt die Expertengruppe, die seit 2009 die nationalen Mindestlöhne überprüft, die Auffassung, dass der ausschlaggebende Faktor für Armut mehr noch als niedrige Stundenlöhne eine zu geringe Anzahl geleisteter Arbeitsstunden ist. Ihrer Meinung nach können daher Mindestlöhne allein das Problem der Armut nicht lösen und müssen durch Unterstützungsleistungen für Arbeitnehmer und andere Maßnahmen des sozialen Schutzes ergänzt werden⁵². Die Erfahrungen des Vereinigten Königreichs vor 1999 zeigen jedoch, dass ohne Mindestlöhne die Unterstützungsleistungen zu einer Art Lohnsubvention geraten können, wenn die Unternehmen meinen, sie könnten einen Teil der Lohnkosten auf Steuervergünstigungen abwälzen⁵³. Beide Maßnahmen sind daher komplementär zueinander zu betrachten.
31. In den Entwicklungsländern schließlich kann sich die Einführung von Unterstützungsleistungen für Arbeitnehmer, insbesondere in Zeiten der Krise, zu einer Herausforderung gestalten, angesichts des enormen Ausmaßes des informellen Sektors und der gegenwärtig knappen Haushaltsmittel. Dennoch zeigen jüngste Erfahrungen in einigen Entwicklungsländern, dass trotz offenkundiger Zwänge die Einführung eines solchen Systems möglich ist⁵⁴. So wurden z. B. in den Philippinen während der Krise verschiedene Lohnnebenleistungspakete eingeführt, um das Einkommen von Niedriglohnbezieher aufzubessern. Eines dieser Pakete besteht in einer Befreiung von der Einkommenssteuer, durch die das verfügbare Einkommen von Niedriglohnbezieher Schätzungen zufolge um 37 bis 61 Pesos pro

⁵¹ Ein Überblick über die Politiken der Industrieländer findet sich in: H. Immervoll und M. Pearson: *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, IZA Policy Paper Nr. 3 (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, 2009).

⁵² P. Chamsaur: *Salaire minimum interprofessionnel de croissance: Rapport du groupe d'experts* (Paris, Ministère du travail, des relations sociales, de la famille de la solidarité et de la ville, 2009), S. 6, verfügbar unter <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000572/index.shtml>.

⁵³ D. Metcalf: „Nothing new under the sun: The prescience of W. S. Sanders' 1906 Fabian Tract“, in *British Journal of Industrial Relations*, Bd. 47, Nr. 2 (2009), S. 289-305.

⁵⁴ Ein Überblick findet sich in dem für den *Global Wage Report 2010/11* der IAO erstellten nationalen Fachbericht: T. Peralta und E. Guirao: *Low-paid workers in the Philippines*.

Tag (etwas mehr als 10 Prozent des Mindestlohns) aufgestockt wird⁵⁵. Ebenso können dort, wo es sich als schwierig herausstellt, Unterstützungsleistungen für Arbeitnehmer als Politikinstrument einzusetzen, breiter aufgestellte Systeme zur Einkommensübertragung genutzt werden, deren Leistungen von der Beschäftigungs- und Einkommenssituation unabhängig sind. Beispiele hierfür finden sich in Brasilien mit der Bolsa Familia und in Südafrika mit den Child support grants.

III. Schlussfolgerungen und Diskussionspunkte

32. Im vorliegenden Bericht wurden Daten zu den jüngsten Lohntendenzen aufgezeigt, die eine deutliche Verlangsamung des globalen Lohnwachstums während der Weltwirtschafts- und -finanzkrise erkennen lassen. Diese jüngere Entwicklung lässt sich längerfristig in den Kontext eines weltweit gedämpften Lohnwachstums einordnen, besonders in den entwickelten Ländern, in denen die Löhne immer stärker vom Anstieg der Arbeitsproduktivität abgekoppelt wurden. Ferner wurde besprochen, welche Rolle die Lohnpolitik spielen kann, wenn es darum geht, dieses Ungleichgewicht abzubauen und einen nachhaltigen und breit aufgestellten Aufschwung nach der Krise zu verwirklichen. Im Lichte dieser Überlegungen möge der Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik die Erfahrungen mit den verschiedenen Politikinstrumenten näher beleuchten, insbesondere:
- a) welchen Beitrag Kollektivverhandlungen leisten können, um die Wechselbeziehung zwischen Arbeitsproduktivität und Löhnen zu festigen und ein förderliches Umfeld für eine positive Dynamik von Produktivitätsanstieg und Lohnzuwachs und damit Wirtschaftswachstum und Entwicklung zu schaffen;
 - b) welche Rolle Mindestlöhne spielen, wenn es darum geht, Lohnuntergrenzen festzusetzen, Niedriglohnbezieher zu schützen und sicherzustellen, dass sich die wirtschaftliche Wiederbelebung in einem höheren Lebensstandard für alle niederschlägt;
 - c) welche Erfahrungen mit einer breiter angelegten Einkommenspolitik gemacht wurden, u.a. mit Unterstützungsleistungen für Arbeitnehmer und mit Bargeldtransfers, deren Ziel es ist, die Armut unter den Erwerbstätigen zu verringern und die Binnen- nachfrage zu stärken;
 - d) welche Probleme im Hinblick auf eine Kohärenz zwischen den oben genannten Politikinstrumenten bestehen und wie die Komplementarität dieser Politiken gesichert werden kann;
 - e) in welcher Weise der Ausbau beruflicher Qualifikationen und die Entwicklung von Kleinunternehmen zu einer Verbesserung der Arbeitsproduktivität in kleinen und mittleren Unternehmen beitragen und damit für ein stärkeres und besser verteiltes Lohnwachstum sorgen können.
33. Ferner möge der Ausschuss dem Amt weitere Orientierungshilfen für seine zukünftige lohnpolitische Arbeit geben.

Genf, 2. Februar 2011

Zur Diskussion und Orientierung

⁵⁵ Ebd.