



## **IW-Trends 4/2021**

# **Lohn- und Tarifpolitik zwischen 2010 und 2020: Robuster Arbeits- markt schafft Spielraum**

Hagen Lesch

Vorabversion aus: IW-Trends, 48. Jg. Nr. 4  
Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Verantwortliche Redakteure:

Prof. Dr. Michael Grömling, Telefon: 0221 4981-776

Holger Schäfer, Telefon: 030 27877-124

groemling@iwkoeln.de · schaefer.holger@iwkoeln.de · www.iwkoeln.de

Die IW-Trends erscheinen viermal jährlich, Bezugspreis € 50,75/Jahr inkl. Versandkosten.

Rechte für den Nachdruck oder die elektronische Verwertung erhalten Sie über  
lizenzen@iwkoeln.de.

ISSN 0941-6838 (Printversion)

ISSN 1864-810X (Onlineversion)

© 2021 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

## Lohn- und Tarifpolitik zwischen 2010 und 2020: Robuster Arbeitsmarkt schafft Spielraum

Hagen Lesch, Dezember 2021

### Zusammenfassung

Nach der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 folgte in Deutschland ein anhaltender Wirtschaftsaufschwung, der auch den Arbeitsmarkt positiv beeinflusste. Im Zuge des Abbaus der Arbeitslosigkeit kam es zu einer dynamischen Lohnentwicklung. Dabei blieb das Wachstum der Tariflöhne hinter dem der Effektivlöhne zurück. Die Tarifpolitik ließ Raum für betriebliche Lohnprämien, die es den Unternehmen erleichtert haben, besser auf Fachkräfteengpässe zu reagieren. Eine Unterscheidung nach Sektoren zeigt allerdings, dass dies nur für den Dienstleistungssektor galt. Hier stiegen die Effektivlöhne zwischen 2010 und 2020 um 37,0 Prozent, während die Tariflöhne um 26,6 Prozent wuchsen. Im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) nahmen die Tariflöhne mit 29,2 Prozent nur etwas stärker zu als die Effektivlöhne, die um 26,8 Prozent zulegten. In beiden Sektoren – und damit auch in der Gesamtwirtschaft – stiegen die Arbeitskosten deutlich stärker an als die Produktivität. Diese Lohndynamik stärkte einerseits die Kaufkraft der Arbeitnehmer. Die Effektivlöhne stiegen preisbereinigt um 19,1 Prozent. Andererseits nahmen die Lohnstückkosten der Unternehmen gesamtwirtschaftlich um 22,6 Prozent zu. Da sich preisbereinigt ein Zuwachs von 3,8 Prozent ergab, konnte ein Teil des Lohndrucks durch Preisüberwälzungen abgefedert werden. Angesichts des aktuell beschleunigten Preisauftriebs ist von der Lohnpolitik ein besonderes Augenmaß gefragt, um eine Lohn-Preis-Spirale mit negativen Wirkungen für Investitionen und Wachstum zu vermeiden.

Stichwörter: Arbeitsbeziehungen, Tarifverhandlungen, Lohnpolitik

JEL-Klassifikation: J31, J50, J51

DOI: 10.2373/1864-810X.21-04-04

### Sinkende Tarifbindung

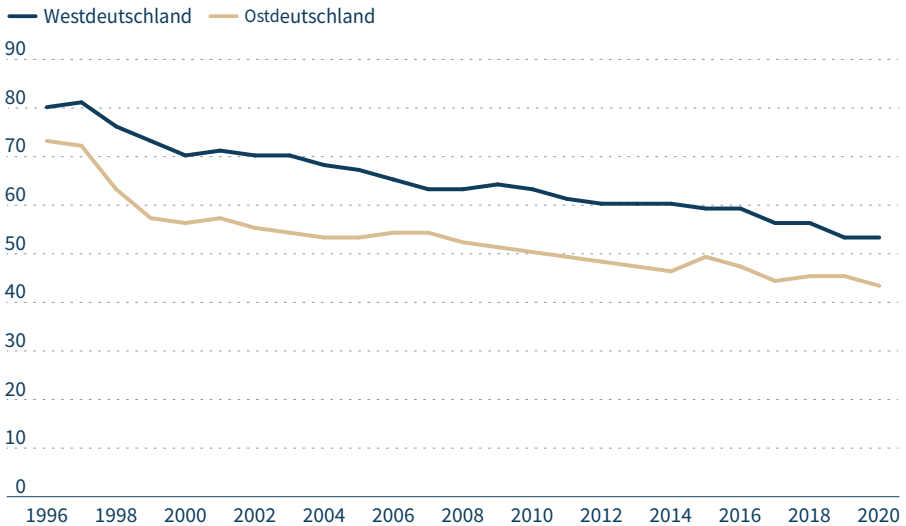
Die Tarifpolitik spielt in Deutschland für die Lohnfindung eine zentrale Rolle. Laut IAB-Betriebspanel arbeiteten im Jahr 2020 insgesamt 51 Prozent aller abhängig Beschäftigten in Betrieben, die an einen Tarifvertrag gebunden waren (Kohaut, 2021, 7). Dabei dominieren Flächentarifverträge, die für ganze Branchen abgeschlossen werden. In branchentarifgebundenen Betrieben waren 43 Prozent der Arbeitnehmer angestellt, während in Betrieben mit Haustarifverträgen 8 Prozent aller Arbeitnehmer arbeiteten. Der Branchentarifvertrag bietet auch für nicht tarifvertraglich geregelte Arbeitsverhältnisse eine Orientierung. So arbeiteten im Jahr 2020 insgesamt 22 Prozent der Arbeitnehmer in Betrieben, die sich an einem Branchentarifvertrag orientierten. Ein gutes Fünftel dieser Betriebe übernimmt neben dem tariflichen Lohnniveau auch alle anderen Regelungen des jeweiligen Branchentarifvertrags und weitere 61 Prozent zahlen immerhin für eine Mehrheit ihrer Beschäftigten die jeweils relevanten Branchentariflöhne (Ellguth/Kohaut, 2021, 310).

Der tatsächliche Einfluss des Tarifvertrags ist demnach größer als der statistisch berechnete Grad an Tarifbindung vermuten lässt. Bei der Tarifbindung bestehen regionale, sektorale und betriebsgrößenbezogene Unterschiede (Ellguth/Kohaut, 2021, 308 ff.). In den westlichen Bundesländern ist die Tarifbindung höher als in den östlichen Bundesländern. Entsprechend liegt die Tarifbindung in Westdeutschland bei 53 Prozent. Das sind 10 Prozentpunkte mehr als in Ostdeutschland. Noch größer als die regionale ist die sektorale Differenzierung. Hier reicht die Spanne von 13 Prozent im Informations- und Kommunikationsbereich bis zu 98 Prozent in der Öffentlichen Verwaltung und Sozialversicherung. Eine überdurchschnittliche Tarifbindung weisen auch der Bereich Energie/Wasser/Abfall und Bergbau (77 Prozent), die Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (71 Prozent), das Baugewerbe (58 Prozent) und das Verarbeitende Gewerbe (55 Prozent) auf. In der Gastronomie liegt die Tarifbindung bei etwa 37 Prozent und im Handel nur bei rund 30 Prozent. Schließlich sind größere Betriebe häufiger tarifgebunden als kleinere. In Westdeutschland wenden knapp drei Viertel aller Betriebe mit mindestens 500 Mitarbeitern einen Haus- oder Branchentarifvertrag an, aber nur etwas mehr als jeder fünfte Betrieb mit weniger als zehn Beschäftigten. In Ostdeutschland liegen die Vergleichszahlen bei 72 und 13 Prozent (Ellguth/Kohaut, 2021, 309).

## Tarifbindung der Beschäftigten

Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben in Prozent

Abbildung 1



Quelle: IAB-Betriebspanel, Sonderauswertung

Abbildung 1: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/kRCGso289R3b8xo>

Im Zeitverlauf hat die Reichweite von Tarifverträgen deutlich abgenommen (Abbildung 1). Im Jahr 1996 waren in den westlichen Bundesländern noch 80 Prozent und in den östlichen Bundesländern 73 Prozent der Beschäftigten tarifgebunden. Die Tarifbindung ist demnach um 27 (West) beziehungsweise 30 Prozentpunkte (Ost) zurückgegangen. Ursächlich hierfür war ein Rückgang bei der Branchentarifbindung. Die Haustarifbindung blieb hingegen unverändert (Ellguth/Kohaut, 2021, 307). Branchendaten für die Metall- und Elektro-Industrie zeigen, dass die Branchentarifbindung schon einmal in den 1960er Jahren und dann wieder ab Mitte der 1980er Jahre rückläufig war, dazwischen aber auch wieder angestiegen ist (Lesch et al., 2021, 40 f.).

Der Rückgang der Tarifbindung wird kritisch beurteilt und die neue Bundesregierung will „die Tarifbindung stärken, damit faire Löhne in Deutschland bezahlt werden“ (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021, 71). Wenn die Tarifbindung politisch gestärkt werden soll, darf das Augenmerk aber nicht allein auf die Tarifbindungsbereitschaft der Betriebe gerichtet werden, sondern auch auf die Orga-

nisationsbereitschaft der Arbeitnehmer. Nach dem Tarifvertragsgesetz sind nur die Mitglieder der Tarifvertragsparteien tarifgebunden. Ein Arbeitnehmer hat demnach Anspruch auf eine tarifliche Bezahlung, wenn er gewerkschaftlich organisiert ist und in einem tarifgebundenen Betrieb arbeitet. Diese unmittelbare Tarifbindung wird aber nicht statistisch erhoben. Der statistisch ermittelte Grad an Tarifbindung resultiert vielmehr daraus, dass in einem tarifgebundenen Betrieb beschäftigte Arbeitnehmer automatisch als tarifgebunden gezählt werden – und zwar unabhängig davon, ob sie organisiert sind. Dieses Vorgehen trägt der Tatsache Rechnung, dass tarifgebundene Betriebe in der Regel allen Arbeitnehmern – also auch Unorganisierten – den Tariflohn zahlen. Damit tragen die Arbeitgeber dazu bei, dass die tatsächliche Tarifbindung dreimal so hoch ausfällt wie die Bereitschaft der Arbeitnehmer, sich in Gewerkschaften zu organisieren (Lesch et al., 2021, 36). Zuletzt waren nur noch knapp 17 Prozent der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert (Lesch/Winter, 2021b, 1).

Auch wenn die Tarifbindung abnimmt, ist der Einfluss von Tarifverträgen auf die allgemeine Lohnentwicklung nach wie vor groß. Entsprechend wird auch die Frage nach der Angemessenheit der Tarifpolitik immer wieder kontrovers diskutiert. Um hierauf Antworten zu finden, werden nachstehend verschiedene lohnpolitische Indikatoren betrachtet (Reallöhne, lohnpolitischer Verteilungsspielraum und Lohndrift). Der hier analysierte Zeitraum umfasst die Jahre 2010 bis 2020 und knüpft an frühere Analysen der 1990er und 2000er Jahre an (Lesch, 2001; Lesch, 2010). Damit beginnt der Untersuchungszeitraum mit dem Aufschwung nach der Wirtschaftskrise von 2008/2009 und endet im ersten Jahr der Corona-Pandemie.

### **Konjunktur, Arbeitsmarkt und Löhne**

Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise führte in den Jahren 2008 und 2009 zu einem dramatischen Konjunktur einbruch. Nach einer schon im Jahr 2008 einsetzenden deutlichen Wachstumsverlangsamung schrumpfte die am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gemessene reale Wirtschaftsleistung 2009 um insgesamt 5,7 Prozent. Im Verarbeitenden Gewerbe sank die reale Bruttowertschöpfung sogar um 19,3 Prozent. Schon ein Jahr später kam es zu einem anhaltenden Wirtschaftsaufschwung, der im Produzierenden Gewerbe bereits 2019, in den meisten Dienstleistungssektoren aber erst durch die Corona-Pandemie im Jahr 2020 beendet wurde. Durch die beiden Lockdowns im Frühjahr und im Spätherbst 2020 schrumpfte das

reale BIP 2020 um 4,6 Prozent. Beide Wirtschaftseinbrüche fielen im Vergleich zu den früheren Konjunkturinbrüchen außergewöhnlich stark aus. Gleichzeitig umrahmten sie eine ungewöhnlich lange Aufschwungphase.

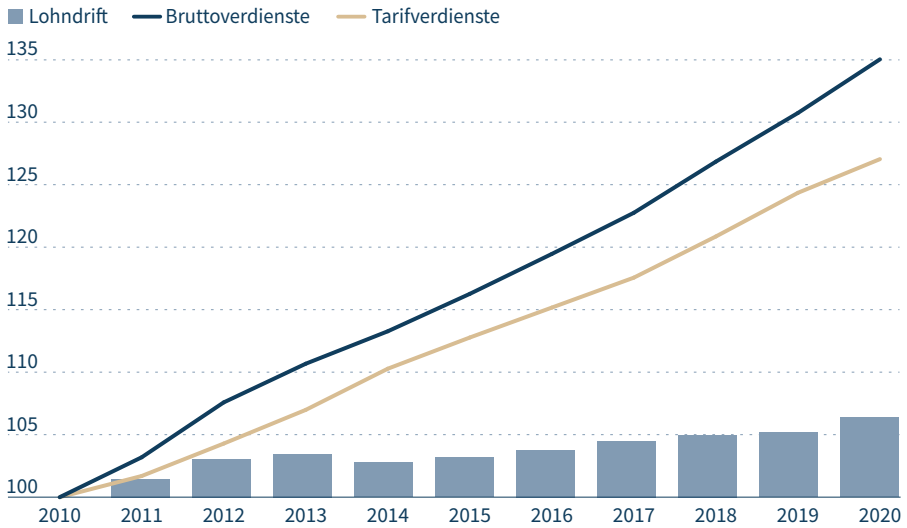
Der lange Konjunkturaufschwung schlug sich positiv auf den Arbeitsmarkt nieder. Die Anzahl der Arbeitnehmer stieg von 36,4 Millionen im Jahr 2010 auf 41,1 Millionen im Jahr 2019 an und die Anzahl der Erwerbstätigen von 41,0 auf 45,3 Millionen. Im Pandemiejahr 2020 sank die Anzahl der Arbeitnehmer um 0,5 Prozent auf 40,9 und die der Erwerbstätigen um 0,8 Prozent auf 44,9 Millionen Personen. Das Beschäftigungswachstum ging mit einem spürbaren Rückgang der Arbeitslosenquote der zivilen Erwerbspersonen einher. Sie sank von 7,7 auf 5,9 Prozent. Die Arbeitslosenquote der abhängig zivilen Erwerbspersonen ging noch stärker zurück, von 8,6 Prozent im Jahr 2010 auf 5,5 Prozent im Jahr 2019. Im Pandemiejahr 2020 stieg sie dann wieder etwas an. Im Jahresdurchschnitt lag die Quote bei 6,5 Prozent.

Im Zuge dieses Aufschwungs kam es auch zu einer dynamischen Lohnentwicklung. Abbildung 2 zeigt den Anstieg der Tarifverdienste und der Bruttoverdienste je Stunde seit dem Jahr 2010. Die Bruttoverdienste, die neben dem regelmäßig gezahlten steuerpflichtigen Arbeitslohn auch Sonderzahlungen sowie steuerfreie Zuschüsse und Zuschläge etwa für Essen oder Schichtarbeit umfassen, stehen für die von den Unternehmen tatsächlich gezahlten Löhne oder Effektivverdienste. Während die Tarifverdienste seit 2010 um insgesamt 27 Prozent anstiegen, wuchsen die Bruttoverdienste um 35 Prozent. Die Differenz zwischen der Bruttoverdienststeigerung und dem Tariflohnanstieg wird als Lohndrift bezeichnet (Schnabel, 1994, 5 ff.). Sie ist ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Angemessenheit der Tariflohnpolitik. Eine negative Lohndrift bedeutet, dass in den Tarifverträgen Maximalbedingungen ausgehandelt wurden und die Tariflohnpolitik expansiv war. Eine positive Lohndrift deutet hingegen an, dass die Tarifverträge Mindestbedingungen vorsehen, die Raum für eine übertarifliche Bezahlung lassen. Ein solcher Spielraum ist wichtig, um die Löhne auf der Unternehmensebene stärker nach Engpässen auf dem Arbeitsmarkt zu differenzieren (Burstedde/Schüler, 2020). Während die Lohndrift in den 2000er Jahren noch leicht negativ war (Lesch, 2010, 80), ist sie seitdem positiv. Damit ließen die Tariflöhne seit 2010 mehr Raum für marktgerechte Differenzierungen als in den Jahren davor. Gesamtwirtschaftlich betrachtet war die Tariflohnpolitik demnach angemessen.

### Tarifverdienste, Bruttoverdienste und Lohndrift

Alle Wirtschaftszweige, Index 2010 = 100 (Stundenbasis)

Abbildung 2



Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 2: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/KSftss2NHime6cx>

### Lohnpolitischer Verteilungsspielraum

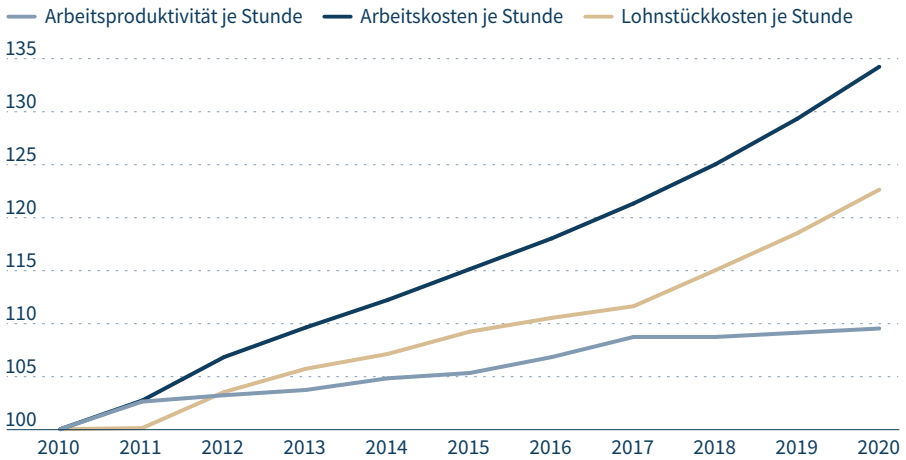
Ein zweiter Indikator zur Einordnung der Tariflohnpolitik ist der lohnpolitische Verteilungsspielraum. Nach dem Konzept der produktivitätsorientierten Lohnpolitik wird der Verteilungsspielraum durch den Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität bestimmt (Lesch, 2002, 5 ff.). Ziele dieser Orientierung sind die Stabilisierung des Preisniveaus und des Beschäftigungsstands (Ott, 1968, 48; Wansleben, 1986, 24). Steigen die Löhne im Ausmaß der Produktivität, haben die Unternehmen *ceteris paribus* keine Veranlassung, ihre Preise zu erhöhen oder Arbeitsplätze abzubauen. In Abbildung 3 werden die Entwicklungen der gesamtwirtschaftlichen Arbeitskosten – sie berücksichtigen neben den Bruttoverdiensten auch die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber, weil auch diese Kosten für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen entscheidend sind – und der Arbeitsproduktivität jeweils auf Stundenbasis gegenübergestellt. Dabei ist erkennbar, dass die Arbeitskosten zwischen 2010 und 2020 um 34,2 Prozent anstiegen und dieser Anstieg deutlich höher ausfiel als der Zuwachs der Arbeitsproduktivität, der bei lediglich 9,5 Prozent lag. Der starke Anstieg bei den Arbeitskosten beruht auf einer



### Arbeitskosten, Produktivität und Lohnstückkosten

Abbildung 3

Alle Wirtschaftszweige, Index 2010 = 100 (Stundenbasis)



Arbeitsproduktivität: reales BIP je Erwerbstätigen bzw. je Erwerbstätigenstunde.  
 Arbeitskosten: Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer (monatlich) bzw. je Arbeitnehmerstunde.  
 Lohnstückkosten: Arbeitskosten in Relation zur Produktivität.  
 Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 3: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/aXnBTobnsFmmCPb>

hohen Bruttolohndynamik (Abbildung 2). Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber blieben seit 2010 nahezu unverändert. Bildet man aus Arbeitskosten und Arbeitsproduktivität den Quotienten, erhält man mit den Lohnstückkosten einen Indikator, der zur Beurteilung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft herangezogen wird (Schröder, 2021, 86 f.). Die Lohnstückkosten stiegen zwischen 2010 und 2020 um insgesamt 22,6 Prozent. Damit hat die Bruttolohnentwicklung die Lohnstückkosten der Unternehmen spürbar angetrieben.

Die Unternehmen müssen steigende Lohnkosten entweder aus ihren Gewinnen finanzieren, über Rationalisierungen auffangen oder über ihre Güter- und Dienstleistungspreise auf ihre Kunden abwälzen. Diese Preisüberwälzungsmöglichkeiten sind ex ante, das heißt beim Abschluss von Tarifverträgen, nicht bekannt. Das erschwert es den Arbeitgebern, in Tarifverhandlungen einen Teuerungsausgleich anzubieten. Die Gewerkschaften streben hingegen eine Erhöhung der Reallöhne an, um die Kaufkraft der Arbeitnehmer zu stärken. Daher ist der Teuerungsausgleich ein zentrales Element gewerkschaftlicher Lohnforderungen. Als Indikator wird

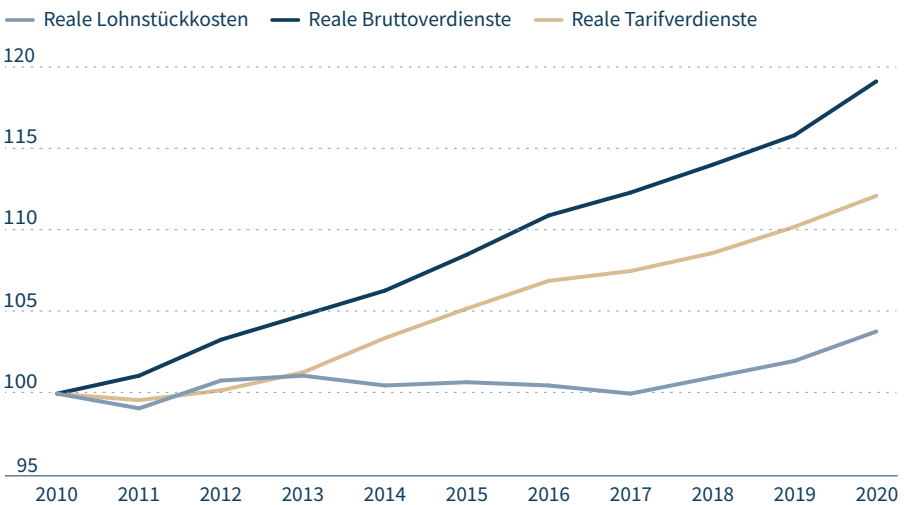
zumeist der Verbraucherpreisanstieg herangezogen, weil er für die reale Kaufkraft der Arbeitnehmer relevanter ist als der Produzentenpreisanstieg. Auch hier liegen zum Zeitpunkt eines Tarifabschlusses nur Erwartungen vor. Die IG Metall orientiert sich anstelle des zu erwartenden Anstiegs der Verbraucherpreise seit einigen Jahren an der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank.

Berücksichtigt man den Preisüberwälzungsspielraum, ergibt sich der erweiterte lohnpolitische Verteilungsspielraum. Hier wird dem Vorschlag des Sachverständigenrats gefolgt, der den erweiterten Verteilungsspielraum aus der Summe des Produktivitätsanstiegs und dem – anhand des BIP-Deflators gemessenen – Anstieg des Produzentenpreisindex definiert (SVR, 2009, 347). Abbildung 4 stellt die Entwicklungen von den jeweils preisbereinigten Lohnstückkosten, Bruttoverdiensten und Tarifverdiensten je Stunde gegenüber. Die Lohnstückkosten wurden – wie erwähnt – mit dem BIP-Deflator preisbereinigt, die Brutto- und Tarifverdienste mit dem Verbraucherpreisindex. Die realen Lohnstückkosten blieben bis 2017 weitgehend konstant, stiegen ab 2018 aber an. Damit wurde der erweiterte Verteilungsspielraum am aktuellen Rand überschritten. Die realen Verdienste stiegen

### Reale Lohnstückkosten, reale Bruttoverdienste und reale Tarifverdienste

Abbildung 4

Alle Wirtschaftszweige, Index 2010 = 100 (Stundenbasis)



Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 4: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/Kff7xMNSs8zHbSw>

schon seit 2011/2012 spürbar an, wobei der Anstieg der realen Bruttoverdienste bei 19 Prozent lag und damit den Anstieg der realen Tarifverdienste um das 1,5-Fache übertraf.

Gesamtwirtschaftlich lässt sich festhalten, dass zwischen 2010 und 2020 die Reallohne spürbar gestiegen sind, die Lohndrift durchweg positiv war und der realerische Verteilungsspielraum aus Produktivitäts- und Preisanstieg nur wenig überschritten wurde. Die hohe Dynamik der Effektverdienste spiegelt die gute Arbeitsmarktverfassung wider. In vielen Bereichen herrscht Fachkräftemangel, der durch die Pandemie nur vorübergehend abgeschwächt wurde (Burstedde et al., 2021; Kubis, 2021). Diese Knappheit wird die Probleme bei der Personalbeschaffung wieder verstärken und dürfte einen steigenden Lohndruck in den gefragten Berufen auslösen (Kubis, 2021, 1; SVR, 2021, 46). Eine empirische Studie von Burstedde und Schüler (2020) bestätigt diese Einschätzung zumindest im Hinblick auf hochqualifizierte Arbeitnehmer. Anhand von beruflich tief differenzierten Panel-Daten können die Autoren nachweisen, dass die Löhne von hochqualifizierten Vollzeitbeschäftigten schon vor der Pandemie – der Untersuchungszeitraum umfasst die Periode 2013 bis 2019 – in vielen Berufen auf Fachkräftengpässe reagiert haben. Für Fachkräfte in Ausbildungsberufen konnte allerdings kein Zusammenhang festgestellt werden (Burstedde/Schüler, 2020, 62).

Dass die realen Lohnstückkosten seit 2010 nur moderat angestiegen sind, deutet an, dass für die Unternehmen in der Regel ein gewisser Preissetzungsspielraum vorhanden war. Dieser Spielraum ist zum Zeitpunkt einer Tarifverhandlung aber nicht bekannt. Zudem hängt er von vielen Faktoren wie der Marktstruktur oder der Nachfrage ab und differiert zwischen Branchen und einzelnen Betrieben erheblich. Dies wird in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung ausgeblendet. Auf Branchen- oder Unternehmensebene kann die Bewertung der lohnpolitischen Dynamik daher anders ausfallen.

### **Sektorale Lohnentwicklung**

Hinter den gesamtwirtschaftlichen lohnpolitischen Trends stehen große sektorale Unterschiede (Lesch, 2010, 85 f.). Dies wird im Folgenden anhand der Lohnentwicklung im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) und Dienstleistungssektor (einschließlich Bau und Landwirtschaft) gezeigt (Abbildung 5). Während in den 2000er

Jahren die Lohndynamik im Produzierenden Gewerbe deutlich über der Dynamik im Dienstleistungssektor lag, hat sich das Bild seit 2010 deutlich gewandelt. Zwischen 2000 und 2009 ergab sich im Produzierenden Gewerbe (ohne Bau) ein Effektivlohnzuwachs von 26,7 Prozent, verglichen mit 14,0 Prozent im Dienstleistungssektor. Ähnlich sah es bei den Tarifverdiensten aus. Sie legten im Produzierenden Gewerbe um 23,5 und bei den Dienstleistungen um 14,3 Prozent zu. Zwischen 2010 und 2020 hat sich die Tariflohndynamik zwischen beiden Sektoren deutlich angeglichen. Im Produzierenden Gewerbe lag der Zuwachs bei 29,2 und bei den Dienstleistungen bei 26,8 Prozent. Noch bemerkenswerter ist der Vergleich der Bruttolohnentwicklung. Hier steht einem Anstieg von 26,6 Prozent im Produzierenden Gewerbe ein Plus von 37,0 Prozent im Dienstleistungssektor gegenüber.

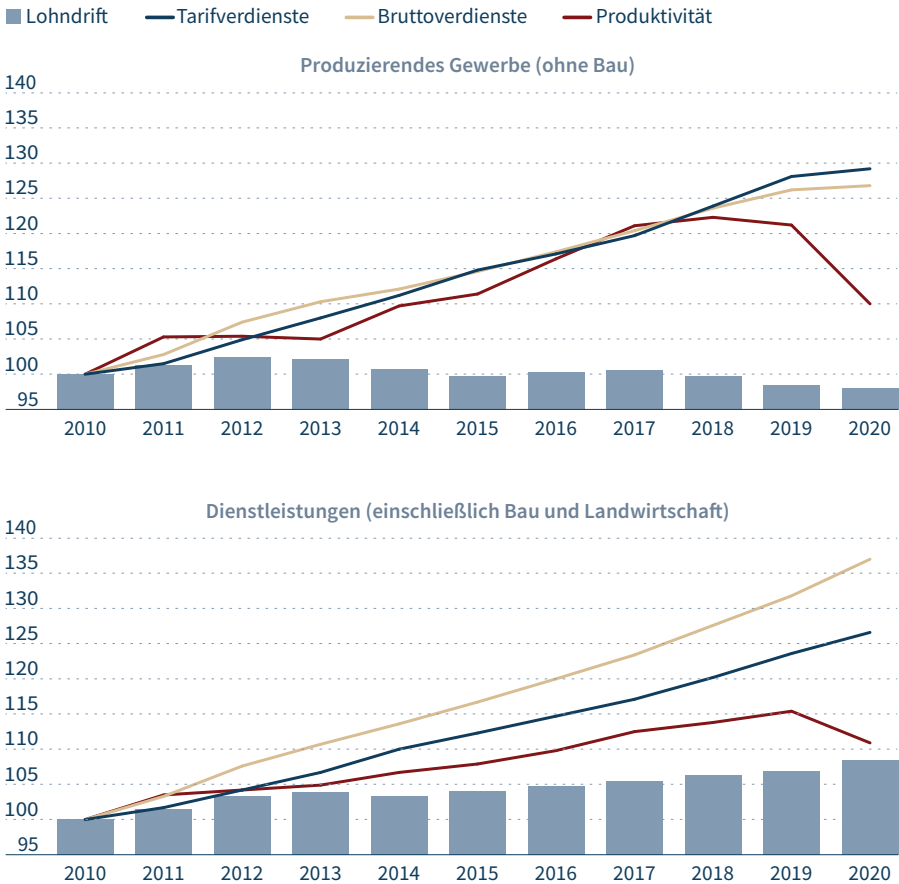
Während die Lohndrift im Produzierenden Gewerbe zu Beginn der 2010er Jahre noch leicht positiv war, ist sie seit 2018 leicht negativ. Dabei folgt die Lohndynamik im Produzierenden Gewerbe bis 2017 der Produktivitätsentwicklung. Erst ab 2018 bleibt die Produktivitätsentwicklung hinter der Lohnentwicklung zurück – was besonders im Pandemiejahr 2020 ausgeprägt ist. Im Dienstleistungssektor zeigt sich hingegen eine fast kontinuierliche Zunahme der Lohndrift. Hier hat sich zwischen Effektivverdiensten und Tarifentgelten eine Schere geöffnet. Gleichzeitig überholen die Steigerungen der Bruttoverdienste die Zuwächse der Produktivität schon seit 2012. Die Steigerungen der Tarifverdienste tun dies seit 2013. Hier ist durchweg eine Entkoppelung der allgemeinen Lohndynamik vom Produktivitätspfad zu beobachten. Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ab Januar 2015 hat diesen Trend unterstützt, da die gesetzliche Lohnuntergrenze vor allem im Dienstleistungssektor Lohnanhebungen erzwingt.

Trotz dieses exogenen Einflusses wirft die starke Diskrepanz zwischen Tarif- und Effektivlohndynamik die Frage auf, wie durchsetzungsstark die Gewerkschaften im Dienstleistungssektor sind. Immerhin ist es den Gewerkschaften bei den Tarifabschlüssen im Dienstleistungssektor gelungen, zum Produzierenden Gewerbe aufzuschließen. Das können die Dienstleistungsgewerkschaften als Erfolg verbuchen. Offenbar werden die gewerkschaftlichen Forderungen nach einer besseren Bezahlung von Dienstleistungen zumindest in der Gesamtschau erfüllt. Dies deutet an, dass die Fachkräfteengpässe auch im Dienstleistungssektor einen zunehmenden Einfluss auf die Lohnentwicklung gewinnen.

## Lohnentwicklung im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungssektor

Abbildung 5

Index 2010 = 100 (Stundenbasis)



Produzierendes Gewerbe: ohne Bau; Dienstleistungen: einschließlich Bau und Landwirtschaft.

Produktivität: Bruttowertschöpfung, preisbereinigt.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 5: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/ozQBS3T5JJo9Zqo>

### Lohn-Preis-Spirale

Mit dem allmählichen Auslaufen der Corona-Pandemie ist der Fachkräftemangel wieder spürbarer geworden. Er sorgt dafür, dass sich die Position der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt weiter verbessert und die Effektivlöhne verstärkt auf Arbeitskräfteengpässe reagieren werden. Dieser Effekt stärkt auch die Position der Ge-

werkschaften in Tarifverhandlungen. Ein zweiter Trend, der die Lohnpolitik zumindest kurzfristig beeinflussen könnte, ist der spürbare Anstieg der Inflationsrate. Während die Verbraucherpreise im vierten Quartal des Pandemiejahres 2020 noch leicht zurückgingen, ist 2021 ein stetiger Anstieg zu beobachten. Bis zum Juni 2021 stieg die Inflationsrate auf 2,3 Prozent, im Juli waren es dann 3,8 und im Oktober 4,5 Prozent. Der Sprung im Juli hängt auch mit einem Mehrwertsteuereffekt zusammen. Um die Wirtschaft zu stabilisieren, hatte die Bundesregierung den Regelsteuersatz der Mehrwertsteuer im zweiten Halbjahr 2020 von 19 auf 16 und den ermäßigten Satz von 7 auf 5 Prozent gesenkt. Dadurch ist im zweiten Halbjahr 2021 ein Basiseffekt eingetreten, der den Preisauftrieb verstärkt und Anfang 2022 wieder verschwinden wird. Es gibt aber weitere Ursachen für den Preisauftrieb (IW-Forschungsgruppe Konjunktur und Gesamtwirtschaftliche Analysen, 2021, 9 ff.).

Zu unterscheiden sind Einmaleffekte und kurz- bis mittelfristige Effekte. Zu den Einmaleffekten gehören neben dem Mehrwertsteuereinfluss auch die Anfang 2021 eingeführte CO<sub>2</sub>-Steuer, die Kraftstoffe zunehmend verteuert, und nachgeholter Konsum durch das Auflösen unfreiwilliger Ersparnisse während der Pandemie. Zu den kurz- bis mittelfristigen Effekten zählen unterbrochene Lieferketten, die bei vielen Produkten eine Ausweitung des Güterangebots zur Bedienung der gestiegenen Nachfrage verhindern. Hinzu kommen höhere Öl- und Gaspreise sowie die expansiven Wirkungen diverser Konjunkturpakete. Sollte die Lohnpolitik im Zuge der steigenden Preise expansiver werden, droht als mittelfristiger Effekt zusätzlich auch noch eine Lohn-Preis-Spirale.

Eine Lohn-Preis-Spirale bezeichnet eine Wechselwirkung zwischen Lohn- und Preiserhöhungen. Dabei kann ein Lohn-Preis-Wettlauf ebenso eintreten wie ein Preis-Lohn-Aufschaukeln. Lohnerhöhungen, die über den Produktivitätsfortschritt hinausgehen, können zu Preiserhöhungen führen. Diese Preiserhöhungen bieten dann wiederum Anlass, um in der nächsten Lohnrunde höhere Löhne zu fordern. Im derzeitigen Kontext droht aber eher die aktuell hohe Inflationsrate, der Auslöser der Spirale zu werden. Die entscheidende Frage ist, ob Preissteigerungen zu höheren Lohnforderungen führen, die wiederum steigende Preise nach sich ziehen. Aus einem temporären Preiseffekt könnte so ein dauerhafter werden.

In den Tarifverhandlungen des zweiten Halbjahres 2021 ist ein solches Aufschaukeln bisher noch nicht angelegt. Im Öffentlichen Dienst der Länder haben die Gewerkschaften Ende August 2021 eine Lohnforderung von 5 Prozent für zwölf Monate gestellt. Diese Forderung liegt im Rahmen der Forderungen im ersten Halbjahr 2021, das von moderaten Inflationsraten geprägt war. In den 20 Branchen, die regelmäßig im Rahmen des IW-Konfliktmonitorings analysiert werden, lagen sie zwischen 4 und 5,3 Prozent (Lesch/Winter, 2021a, 3 ff.). Allerdings gibt es erste Stimmen aus der größten deutschen Einzelgewerkschaft, der IG Metall, bei der nächsten Tarifrunde im Herbst 2022 die Inflation gezielt in den Fokus zu nehmen. Wenn die Teuerung zunehme, könne die „Folgeantwort nur eine satte Entgeltserhöhung darstellen“ (IG Metall Niedersachsen, 2021). Dies deutet an, dass sich die IG Metall in der kommenden Tarifrunde weniger an der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank orientieren wird. Sollte die Teuerungswelle anhalten, wird dies in den Tarifverhandlungen des kommenden Jahres ein zentrales Thema sein. Hinzu kommt, dass die von der neuen Bundesregierung geplante Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro je Stunde spürbare Auswirkungen auf die unteren Tariflohngruppen haben und den Lohndruck entsprechend verstärken wird (Deutsche Bundesbank, 2021, 8). Insofern ist eine Lohn-Preis-Spirale nicht auszuschließen.

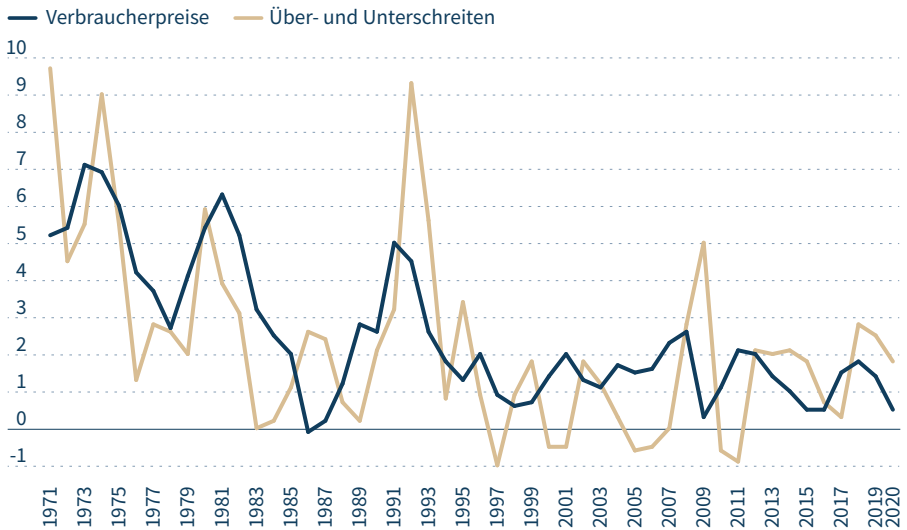
Ein Blick auf vergangene Lohn-Preis-Spiralen zeigt, dass die Tariflohnpolitik die Inflation immer nur kurzfristig angeheizt hat. In Abbildung 6 wird dem Verbraucherpreisanstieg gegenübergestellt, in welchem Ausmaß die Tariflöhne das Produktivitätswachstum über- oder untertroffen haben. Eine Lohn-Preis-Spirale droht vor allem dann, wenn die in Prozentpunkten dargestellte Differenz zwischen Tariflohn- und Produktivitätsanstieg so groß ist, dass sie über der Inflationsrate liegt. Ein besonders großes Überschießen der Tariflohnpolitik über die Inflationsrate hinaus – sichtbar an den ausgeprägten Abständen zwischen der Linie des Über- und Unterschießens und der Linie der Verbraucherpreise – ist zweimal in den frühen 1970er Jahren erkennbar – 1971 und 1974 – und dann wieder 1992 und 2009. In allen Phasen war die expansiv ausgerichtete Tariflohnpolitik nur von kurzer Dauer. Gleichwohl besteht auch bei solch kurzen Expansionsphasen die Gefahr, dass die expansive Lohnpolitik eine restriktive Geldpolitik nach sich zieht, die sich wiederum negativ auf Investitionen und Wirtschaftswachstum auswirkt. In den 1970er Jahren hob die Deutsche Bundesbank den Diskontsatz im Laufe des Jahres 1972 von 3 Prozent im Februar auf 4 ½ Prozent im Dezember an. Ein Jahr später folgten

weitere Steigerungen auf bis zu 7 Prozent im Juni. Der Geldmarktzins (Zinssatz für Offenmarktgeschäfte mit Rückkaufsvereinbarung) stieg zwischen April und September 1973 – also nach dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse – von 12 auf 16 Prozent. In den frühen 1990er Jahren stieg der Diskontsatz zwischen Februar 1991 und Juli 1992 von 6 ½ auf 8 ¾ Prozent (Deutsche Bundesbank, 1996, 43\*). Durch die Rezessionen 1974 und 1992 wurde die Lohn-Preis-Spirale dann schnell gestoppt. Im Jahr 2009 war das Überschießen der Lohnpolitik vor allem Folge einer vorübergehend rückläufigen Produktivitätsentwicklung. Ein geldpolitisches Gegensteuern war daher nicht nötig. Entsprechend senkte die Europäische Zentralbank angesichts der Rezession die Zinsen (Europäische Zentralbank, 2009, S7). Heute wären der Geldpolitik im Falle einer Lohn-Preis-Spirale wegen der hohen öffentlichen Verschuldung die Hände gebunden. Dies birgt die Gefahr, dass sich gegenwärtig eine Lohn-Preis-Spirale länger entfalten könnte, bevor die Europäische Zentralbank eingreift.

**Verbraucherpreisanstieg und tariflohnpolitisches Über- und Unterschreiten des Produktivitätswachstums<sup>1)</sup>**

Abbildung 6

Verbraucherpreise: Anstieg in Prozent; Über- und Unterschreiten in Prozentpunkten



1) Überschreiten: Tariflohnanstieg > Produktivitätsanstieg (Werte > 0);  
 Unterschreiten: Tariflohnanstieg < Produktivitätsanstieg (Werte < 0).  
 Quellen: Deutsche Bundesbank; Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 6: <https://dl.iwkoeln.de/index.php/s/yBczzipRw9oQ5TZ>



## Ausblick

Der Sachverständigenrat (SVR, 2021, 45 f.) weist darauf hin, dass fortdauernde angebotsseitige Engpässe und nachfragebedingt stark steigende Energiepreise zu persistent höheren Inflationsraten führen können. Hinzu komme die Gefahr, dass ein breitflächiger Fachkräftemangel über deutlich höhere Lohnabschlüsse zusätzlich inflationär wirken könne. Im Fall einer Verfestigung von höheren Inflationserwartungen der privaten Haushalte könnte sich eine Lohn-Preis-Spirale einstellen, die die Geldpolitik vor schwierige Abwägungen stellen würde. Damit steht die Tariflohnpolitik im Jahr 2022 vor einer besonderen Verantwortung. Die Gewerkschaften sollten dabei akzeptieren, dass bestimmte Preistreiber keine höheren Lohnforderungen rechtfertigen. Das gilt im Besonderen für die Energiepreise (Lesch, 2002, 14 ff.). Höhere Energiepreise treffen Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen. Daraus resultierende Wohlfahrtsverluste müssen beide Seiten tragen. Daher sollten sie nicht Gegenstand des Verteilungskonflikts sein. Die Fehler nach den Ölpreisschocks der 1970er Jahre, als versucht wurde, den Wohlstandsverlust der Arbeitnehmer über höhere Löhne auszugleichen und auf die Arbeitgeber abzuwälzen, sollten nicht wiederholt werden. Auch staatlich induzierte höhere Energiepreise, wie etwa die Anfang 2021 eingeführte CO<sub>2</sub>-Steuer, treffen Arbeitnehmer und Arbeitgeber gleichermaßen. Hier hat jede Gruppe ihren Anteil zu tragen, zumal die Unternehmen den Transformationsprozess hin zu einer CO<sub>2</sub>-neutralen Produktion finanzieren müssen.

Bei dem gewerkschaftlichen Ziel der Sicherung der Reallöhne ist zu berücksichtigen, dass der Preisauftrieb im ersten Pandemie-Jahr 2020 gering war. Gesamtwirtschaftlich betrachtet stiegen die Tariflöhne (je Stunde und je Monat) laut Bundesbank 2020 um 2,2 Prozent. Für 2021 geht der Sachverständigenrat (SVR, 2021, 78) von 1,8 Prozent aus. Dem stehen Inflationsraten von 0,5 (2020) und voraussichtlich 3,1 Prozent (2021) gegenüber. Über den Gesamtzeitraum hinweg sind die Reallöhne demnach während der Pandemie mehr als gesichert worden. Das können die Gewerkschaften als Erfolg ihrer Tarifpolitik verbuchen. Da die Tarifverhandlungen in den größeren Branchen erst im Verlauf des nächsten Jahres beginnen – in der Chemischen Industrie laufen die Entgelttarifverträge Ende März aus, in der Metall- und Elektro-Industrie Ende September –, wird sich zumindest der preistreibende Mehrwertsteuereffekt nicht weiter in der dann für die Tarifverhandlungen maßgeblichen Teuerungsrate niederschlagen.

## Literatur

Burstedde, Alexander / Schüler, Ruth Maria, 2020, Reagieren Löhne in Deutschland auf den Fachkräftemangel?, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 4, S. 43–66

Burstedde, Alexander / Risius, Paula / Werner, Dirk, 2021, Fachkräftemangel bei Hochqualifizierten wieder über Vor-Corona-Niveau, IW-Kurzbericht, Nr. 39, Köln

Deutsche Bundesbank, 1996, Monatsbericht Januar, Frankfurt am Main

Deutsche Bundesbank, 2021, Monatsbericht November, Frankfurt am Main

Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2021, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, in: WSI-Mitteilungen, 74. Jg., Nr. 4, S. 306–314

Europäische Zentralbank, 2009, Monatsbericht Dezember, Frankfurt am Main

IG Metall Niedersachsen, 2021, Tarifpolitische Konferenz: Kommende Tarifrunde muss Inflation in den Fokus nehmen – Beschäftigte müssen von Aufschwung profitieren, Entgelte müssen deutlich steigen, Online-Presseinfo, 2.11.2021, <https://www.igmetall-nieder-sachsen-anhalt.de/home-aktuelles/news-details/kommende-tarifrunde-muss-inflation-in-den-fokus-nehmen-beschaefigte-muessen-von-aufschwung-profitie/> [9.11.2021]

IW-Forschungsgruppe Konjunktur und Gesamtwirtschaftliche Analysen, 2021, Produktionsstörungen, Preiseffekte und Pandemie-Politik – IW-Konjunkturprognose Winter 2021, in: IW-Trends, 48. Jg., Nr. 4, Online-Sonderausgabe, Nr. 2.2021, S. 3–40

Kohaut, Susanne, 2021, Entwicklung der Tarifbindung. Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 7.6.2021, <http://doku.iab.de/stellungnahme/2021/sn0321.pdf> [10.11.2021]

Kubis, Alexander, 2021, IAB-Stellenerhebung 3/2021: Zahl der offenen Stellen übertrifft mit 1,39 Millionen das Vorkrisenniveau, in: IAB-Forum, 9.11.2021, <https://www.iab-forum.de/iab-stellenerhebung-3-2021-zahl-der-offenen-stellen-uebertrifft-mit-139-millionen-das-vorkrisenniveau/> [10.11.2021]

Lesch, Hagen, 2001, Tarifpolitik und Tariflohntrends in den 90er Jahren, IW-Trends, 28. Jg., Nr. 1, S. 32–51

Lesch, Hagen, 2002, Streitpunkt lohnpolitischer Verteilungsspielraum, Köln

Lesch, Hagen, 2010, Lohnpolitik 2000 bis 2009: Ein informelles Bündnis für Arbeit, in: IW-Trends, 37. Jg., Nr. 1, S. 77–90

Lesch, Hagen / Winter, Luis, 2021a, Konfliktbereitschaft nimmt zu. Tarifpolitischer Bericht, 1. Halbjahr 2021, IW-Report, Nr. 32, Köln

Lesch, Hagen / Winter, Luis, 2021b, Gewerkschaften: Strukturdefizite verstärken sich, IW-Kurzbericht, Nr. 50, Köln

Lesch, Hagen / Schneider, Helena / Vogel, Sandra, 2021, Struktur und Entwicklung der Tarifbindung, in: Gesamtmetall (Hrsg.), Tarifaufonomie und Tarifgeltung. Zur Legitimation und Legitimität der Tarifaufonomie im Wandel der Zeit, Berlin, S. 30–44

Ott, Alfred E., 1968, Leitlinien für die branchenmäßige Lohnfindung. Ein Beitrag zur Lohnpolitik, in: Schriftenreihe der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie zur Wirtschafts- und Industriepolitik, Nr. 10, Düsseldorf

Schnabel, Claus, 1994, Die übertarifliche Bezahlung, Köln

Schröder, Christoph, 2021, Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, in: IW-Trends, 48. Jg., Nr. 2, S. 85-104

SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, FDP, 2021, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag vom 24. November 2021, Berlin

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2009, Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Wiesbaden

SVR, 2021, Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit, Jahresgutachten 2021/22, Wiesbaden

Wansleben, Martin, 1986, Der Produktivitätszuwachs als Maßstab für eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, Baden-Baden

## Wage and Collective Bargaining Policy between 2010 and 2020: Robust Labour Market Provides some Leeway

The global financial crisis of 2008/2009 was followed in Germany by a sustained economic upswing. This had a positive impact on the labour market and wages rose as unemployment declined. However, a closer analysis reveals a more differentiated picture. In the service sector, the growth of collectively agreed wages lagged behind that of effective wages, as collective bargaining policy left room for a positive wage drift at the establishment level, thus allowing companies to respond better to bottlenecks in skilled labour. Between 2010 and 2020 effective pay in this sector grew by 37.0 per cent, compared with an increase of only 26.6 per cent in collectively agreed wages. In the manufacturing sector (excluding construction), on the other hand, collectively agreed wages increased by 29.2 per cent, somewhat more than the growth of 26.8 per cent in effective pay. In both sectors – and thus also in the economy as a whole – labour costs rose significantly more than productivity. On the one hand, this wage growth enhanced employees' purchasing power, with effective wages increasing by 19.1 per cent in price-adjusted terms. On the other hand, unit labour costs of the whole economy rose by 22.6 per cent. However, the fact that the price-adjusted increase was only 3.8 per cent shows that wage pressure was to some extent cushioned by price pass-through. With inflation currently accelerating, wage policy needs to be particularly cautious if a wage-price spiral, with all its negative consequences for investment and growth, should be avoided.