

Pressemitteilung (Sperrfrist Do, 08.04., 08.30 Uhr)

Lohnunterschiede in der EU als Anreiz zur Verlagerung von österreichischen Arbeitsplätzen – wissenschaftliche Analysen zu Hintergründen und politischen Antworten

Die kolportierte Verlagerung der Fertigung von MAN Steyr nach Polen zeigt die Problematik des nach wie vor großen Lohngefälles zu den mittel- und osteuropäischen Nachbarländern auf. Die EU-Kommission ist gefordert und arbeitet an einer neuen Richtlinie.

*In dieser Aussendung lässt „Diskurs. Das Wissenschaftsnetz“ renommierte Expert*innen aus den Bereichen der Wirtschaftswissenschaften und Politikwissenschaft zu Wort kommen. Die Wissenschaftler aus Österreich und Deutschland beleuchten anhand ihrer Publikationen die aktuelle Situation der Lohnunterschiede in Mittel- und Osteuropa und die EU-Politik in Fragen der Mindestlöhne.*

Wien / 2021-04-08 / Im Zusammenhang mit der angekündigten Schließung des MAN-Werks in Steyr wurden Absichten der Eigentümer kolportiert, die Fertigung nach Polen und in die Türkei zu verlagern. Dies wirft wichtige Fragen für die Industriearbeitsplätze in Österreich auf: Warum gibt es 17 Jahre nach dem EU-Beitritt Polens und anderer mittelosteuropäischer Länder noch immer so große Lohnunterschiede, dass Unternehmen ihre Fabriken verlagern wollen? Gibt es politische Antworten der Europäischen Union, die zu einer Beschleunigung der Angleichung der Löhne beitragen können?

Wissenschaftliche Analysen erlauben es, diese Fragen zu beantworten. Bei den Mindestlöhnen gibt es trotz des Aufholprozesses noch ein großes Gefälle. So liegen die Löhne beispielsweise in Polen im Durchschnitt nur etwas über einem Drittel der österreichischen Löhne. Die EU-Kommission schlägt zurzeit eine Richtlinie vor, mit der erstmals eine gesetzliche Regelung für eine Erhöhung der Mindestlöhne und für eine Stärkung der Kollektivvertragssysteme sorgen könnte.

Wie ist die ökonomische Integration der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) in die EU gelaufen?

Die Integration von zwei Wirtschaftsräumen, die sehr unterschiedliche Einkommens- und Produktivitätsniveaus aufweisen und zwischen denen intensive Wirtschaftsbeziehungen (und auch personelle Mobilitäten) bestehen, führt zu dynamischen Strukturanpassungen. Prof. **Michael Landesmann** vom Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) betont dazu: „Der Aufholprozess zwischen den MOEL und anliegenden zentral- und westeuropäischen Ländern seit Mitte der 1990er Jahre ist eine der international erfolgreichen Episoden von relativ gelungener wirtschaftlicher ‚Konvergenz‘ (in Einkommen, Produktivität, institutioneller Entwicklung).“

Die Entwicklung war allerdings regional sehr unterschiedlich mit einer großen Dynamik der Regionen an den „Westgrenzen“ und der Hauptstädte. Auch kam es durch das Pendeln von Arbeitskräften zu einer Verschränkung von Arbeitsmärkten über die Grenzen hinweg. Landesmann wagt einen Blick in die Zukunft und sieht weiterhin eine starke Stellung der MOEL in der Industrie. *„Der Aufholprozess wird sich weiter von der Fertigung zu anderen, mehr qualifikationsintensiven Bereichen bewegen und das Lohnniveau wird weiter steigen“*, so Landesmann.

Wie haben sich die Lohnunterschiede zwischen Österreich und den Ländern, die 2004 bzw. 2007 der EU beigetreten sind, entwickelt?

In den mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten liegen die Bruttolöhne noch immer deutlich unter den österreichischen Löhnen. Im Durchschnitt betragen sie zwischen einem Drittel und der Hälfte des österreichischen Lohnsatzes, mit der Ausnahme von Bulgarien, wo er bei nur etwa 20% liegt. Es gab eine Steigerung der Löhne, diese ist allerdings sehr unterschiedlich ausgefallen, wie Prof. Michael Landesmann vom Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) ausführt: *„Die stärksten Wachstumsraten gab es in den Ländern, die 2004 vom niedrigsten Niveau starteten. In Ländern, die 2004 bereits ein höheres Lohnniveau hatten, war ein mittleres Lohnwachstum festzustellen. Niedrige Lohnzuwächse hatten Ungarn und auch Slowenien, das im Jahre 2004 das höchste Lohnniveau aller MOELs hatte und auch heute noch hat.“*, (siehe Tabelle 1).

Innerhalb der mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) gibt es zwar Unterschiede in der Bezahlung ähnlicher Jobs in verschiedenen Regionen, aber diese Unterschiede sind mit Ausnahme der besonderen Position der Hauptstädte nicht viel größer als in Österreich (siehe Tabelle 2). Vielmehr zeigen sich regionale Unterschiede in den MOEL viel stärker bei Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitskräfteknappheit.

Wie werden die Löhne in den MOEL festgelegt?

Für die bisherige, aber auch die weitere Entwicklung des Lohngefälles ist zentral, wie die Löhne in den Ländern reguliert werden. Dazu berichtet der Experte für europäische Mindestlöhne, **Prof. Thorsten Schulten**, vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in Düsseldorf: *„In den meisten MOEL werden die Löhne nach wie vor überwiegend individuell ausgehandelt. Dies liegt daran, dass Kollektivverträge nur eine Minderheit der Beschäftigten erfassen. Das sind in Ungarn beispielsweise nur ein Fünftel der Beschäftigten, in der Slowakei sind es etwa 25 Prozent, in Tschechien 30 Prozent und in Polen sogar nur 17 Prozent.“* Diese niedrige Deckungsrate liegt auch daran, dass Kollektivverträge zumeist auf Betriebsebene abgeschlossen werden und es kaum Branchen-Kollektivverträge wie in Österreich gibt.

Für die Beschäftigten ohne Kollektivvertrag gilt derzeit als einzige verbindliche Regelung der gesetzliche Mindestlohn. Dieser befindet sich aber auf einem relativ niedrigen Niveau: in Ungarn derzeit bei 2,64 € pro Stunde, in der Slowakei bei 3,58 €, in Tschechien bei 3,42 € und in Polen bei 3,64 €. Laut Prof. Landesmann betragen die Mindestlohnsätze in den MOEL etwa ein Drittel der Mindestlohnsätze in westeuropäischen Ländern.

„Die relativ schwache Abdeckung mit Kollektivverträgen und die relativ niedrigen gesetzlichen Mindestlöhne führen dazu, dass die Lohndynamik in den MOEL deutlich hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt“, so Prof. Schulten.

Welche Initiativen für höhere Mindestlöhne gibt es derzeit in der EU?

Die Europäische Kommission hat im Oktober 2020 einen Vorschlag für eine Richtlinie über „angemessene Mindestlöhne in der EU“ vorgelegt, der derzeit im Europäischen Parlament und im Rat diskutiert wird. Prof. Schulten dazu: *„Im Kern schlägt die Europäische Kommission mit ihrem Richtlinienentwurf zwei Dinge vor: Zum einen sollen alle Staaten mit gesetzlichen Mindestlöhnen (das sind derzeit 21 von 27 EU-Staaten) konkret definieren, worin ein*

„angemessener Mindestlohn“ besteht. Zum anderen möchte die Kommission, dass sich alle Staaten, in denen die Abdeckung durch Kollektivverträge unter 70 Prozent der Beschäftigten liegt, Maßnahmen überlegen, um das Kollektivvertragssystem zu stärken.“

Beim Vorschlag zu den gesetzlichen Mindestlöhnen geht es nicht um einen einheitlichen EU-Mindestlohn. Vielmehr empfiehlt die Kommission, dass ein Mindestlohn mindestens bei 60% des Median- und 50% des Durchschnittslohnes liegen sollte. *„Würden alle gesetzlichen Mindestlöhne in Europa diese Kriterien erfüllen, so würden mehr als 25 Millionen Beschäftigte in der EU einen höheren Mindestlohn erhalten“*, führt Thorsten Schulten aus.

Die Kommission schlägt im Entwurf außerdem vor, dass alle Staaten, in denen die Kollektivvertrags-Abdeckung unter 70 Prozent liegt, sich gemeinsam mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden Maßnahmen überlegen, um das Kollektivvertragssystem zu stärken. Dies kann z.B. dadurch geschehen, dass mehr Kollektivverträge allgemeinverbindlich erklärt werden oder dass öffentliche Aufträge nur noch an Unternehmen mit Kollektivvertrag vergeben werden.

Widerstand gegen diesen Richtlinienentwurf kommt von den europäischen Arbeitgeberverbänden, aber auch von einigen EU-Mitgliedsstaaten, die Vorbehalte angekündigt haben. *„Zu diesen gehört auch Österreich. Dies ist m.E. unverständlich, weil Österreich einerseits mit seinem umfassenden Kollektivvertragssystem die Anforderungen der Richtlinie längst erfüllt, gleichzeitig aber davon profitieren würde, dass auch in anderen EU-Staaten höhere (Mindest-)Löhne durchgesetzt werden“* so der Experte für Mindestlöhne in Europa, Prof. Thorsten Schulten.

Es bleibt abzuwarten, ob Ereignisse, wie die Ankündigung der Verlagerung und Schließung des MAN-Werkes in Steyr, zu einer Änderung der Haltung des österreichischen Arbeitsministeriums führen, das sich bisher gegen den Richtlinienentwurf der EU-Kommission gestellt hat.

Über die Expert*innen

(in alphabetischer Reihenfolge)

Univ.-Prof. Dr. Michael Landesmann ist Senior Research Associate am Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw) und Universitätsprofessor an der Johannes Kepler Universität Linz. Von 1996 – 2016 war er wissenschaftlicher Direktor am wiiw. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Europäische Integration, Strukturwandel, Wirtschaftswachstum, Globalisierung und Arbeitsmärkte, Migration und Wirtschaftspolitik. Seine jüngsten Publikationen befassen sich mit den Erfahrungen der EU-Osterweiterung, Migration und Arbeitsmärkte und Industriepolitik.

[Landesmann, M., and Szekely, I. \(2021\), eds.: Does EU membership facilitate convergence? The experience of the EU's eastern enlargement, 2 vols., Palgrave-Macmillan, 2021](#)

Prof. Dr. Thorsten Schulten leitet das Tarifarchiv des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf. Das WSI-Tarifarchiv ist die zentrale wissenschaftliche Dokumentations- und Forschungsstelle über die Entwicklung des Tarifvertragssystems in Deutschland. Neben seiner Tätigkeit am WSI lehrt Prof. Schulten als Honorarprofessor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Prof. Schulten beschäftigt sich seit mehr als zwei Jahrzehnten mit der Entwicklung von (Mindest-)Löhnen und Kollektivvertragssystemen im europäischen und internationalen Vergleich und deren Bedeutung für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Bereits Mitte der 2000er Jahre hat er zusammen mit Kolleg*innen aus Frankreich und Schweiz Vorschläge für eine europäische Mindestlohnpolitik entwickelt und seitdem kontinuierlich zu diesem

In eine seiner jüngsten Beiträge für die Zeitschrift Soziale Sicherheit, hat er sich mit dem aktuellen Richtlinienvorschlag der Europäischen Kommission über angemessene Mindestlöhne in der EU beschäftigt: <https://www.bund-verlag.de/zeitschriften/soziale-sicherheit/aktuelle-ausgabe>

Tabelle 1 (Quelle: Eurostat and National Statistical Offices)

Bruttolöhne in den EU11 und Österreich in EUR						
		EUR	EUR	AT=100	AT=100	2020/2004
		2004	2020	2004	2020	% change
Austria	AT	2338.4	3321.6	100.00	100.00	42.0
Bulgaria	BG	149.7	709.1	6.40	21.35	373.7
Croatia	HR	798.4	1222.5	34.14	36.81	53.1
Czechia	CZ	547.7	1346.1	23.42	40.53	145.8
Estonia	EE	465.7	1448.0	19.92	43.59	210.9
Hungary	HU	578.3	1149.1	24.73	34.59	98.7
Latvia	LV	317.1	1120.0	13.56	33.72	253.2
Lithuania	LT	332.9	1421.2	14.23	42.79	327.0
Poland	PL	502.2	1163.1	21.48	35.02	131.6
Romania	RO	202.0	1066.9	8.64	32.12	428.2
Slovakia	SK	395.4	1133.0	16.91	34.11	186.5
Slovenia	SI	1119.1	1856.2	47.86	55.88	65.9

Tabelle 2 (Quelle: Eurostat, Regional Statistics)

Avg. gross wages		Yearly wages (EUR) (calculated from wage sum divided by no of employees)		in % of the capital city	
		Total - all NACE activities	Manufacturing	Total - all NACE activities	Manufacturing
		2018	2018	2018	2018
HU11	Budapest	14,132	15,376	100.0	100.0
HU12	Pest	12,464	14,408	88.2	93.7
HU21	Közép-Dunántúl	13,441	15,672	95.1	101.9
HU22	Nyugat-Dunántúl	13,045	14,731	92.3	95.8
HU23	Dél-Dunántúl	12,559	12,765	88.9	83.0
HU31	Észak-Magyarország	13,111	14,304	92.8	93.0
HU32	Észak-Alföld	12,580	12,797	89.0	83.2
HU33	Dél-Alföld	12,666	13,663	89.6	88.9
PL21	Malopolskie	15,110	12,067	51.5	59.3
PL22	Slaskie	15,225	15,304	51.9	75.2
PL41	Wielkopolskie	14,698	13,135	50.1	64.5
PL42	Zachodniopomorskie	11,878	11,685	40.5	57.4
PL43	Lubuskie	12,140	13,418	41.4	65.9
PL51	Dolnoslaskie	16,692	17,756	56.9	87.2
PL52	Opolskie	12,573	12,138	42.9	59.6
PL61	Kujawsko-Pomorskie	12,286	11,553	41.9	56.7
PL62	Warminko-Mazurskie	10,988	11,731	37.5	57.6
PL63	Pomorskie	14,555	15,144	49.6	74.4

PL71	Lódzkie	12,662	10,845		43.2	53.3
PL72	Swietokrzyskie	11,796	12,003		40.2	59.0
PL81	Lubelskie	11,614	11,439		39.6	56.2
PL82	Podkarpackie	11,935	12,106		40.7	59.5
PL84	Podlaskie	12,516	12,170		42.7	59.8
PL91	Warszawski stoleczny	29,320	20,358		100.0	100.0
PL92	Mazowiecki regionalny	10,367	10,310		35.4	50.6
AT11	Burgenland (AT)	40,461	45,430		78.3	70.8
AT12	Niederösterreich	45,117	53,907		87.4	84.0
AT13	Wien	51,641	64,201		100.0	100.0
AT21	Kärnten	44,568	54,513		86.3	84.9
AT22	Steiermark	44,559	56,171		86.3	87.5
AT31	Oberösterreich	46,874	56,998		90.8	88.8
AT32	Salzburg	46,218	51,308		89.5	79.9
AT33	Tirol	44,761	54,419		86.7	84.8
AT34	Vorarlberg	47,934	57,874		92.8	90.1

Kontakt für Rückfragen

Univ.-Prof. Dr. Jörg Flecker
Diskurs. Das Wissenschaftsnetz
M: +43-664 6027748142
E: flecker@diskurs-wissenschaftsnetz.at
W: <https://diskurs-wissenschaftsnetz.at/>

Sonja Sagan
Pressereferentin
Diskurs. Das Wissenschaftsnetz
M: +43 676 847200600
E: sagan@diskurs-wissenschaftsnetz.at
W: <https://diskurs-wissenschaftsnetz.at/>

Eine Initiative von *Diskurs. Das Wissenschaftsnetz*

Über Diskurs

Diskurs. Das Wissenschaftsnetz ist eine Initiative von Wissenschaftler*innen, die dafür eintritt, dass wissenschaftliche Erkenntnisse ihre Bedeutung für den öffentlichen Diskurs und für politische Entscheidungen (wieder)erlangen. Mehr Informationen finden Sie auf unserer Website <https://diskurs-wissenschaftsnetz.at/>