Torsten Müller und Thorsten Schulten

EIN ENDE DES LOHNPOLITISCHEN INTERVENTIONISMUS? PERSPEKTIVEN FÜR EINE LOHNPOLITISCHE NEUORIENTIERUNG IN EUROPA

1 EINLEITUNG: EURO-KRISE UND LOHNPOLITISCHER INTERVENTIONISMUS

Das seit 2010 von den europäischen Institutionen und nationalen Regierungen verfolgte Krisenmanagement beruht im Wesentlichen auf zwei grundlegenden Annahmen: Erstens wird die Euro-Krise primär als eine Krise der preislichen Wettbewerbsfähigkeit interpretiert, und zweitens werden die in Europa in den 2000er-Jahren herausgebildeten wirtschaftlichen Ungleichgewichte in erster Linie auf eine unterschiedliche Entwicklung der Lohnstückkosten zurückgeführt. Diese Sichtweise wurde noch 2015 in einer von den sogenannten „vier Präsidenten" vorgelegten Analyse bestätigt. In dem von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zusammen mit den Präsidenten des Europäischen Rats, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank (EZB), Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem und Mario Draghi, gemeinsam verfassten Papier zur Zukunft der „Economic Governance" werden Löhnen und Arbeitskosten eine zentrale, wenn nicht gar ausschlaggebende Rolle bei der konstatierten Krise der Wettbewerbsfähigkeit zugeschrieben (vgl. Juncker et al. 2015). Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Tatsache, dass in einer Wirtschafts- und Währungsunion die Abwertung einzelner Währungen als Mittel zum Ausgleich nationaler Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit grundsätzlich nicht zur Verfügung steht, wurde die „interne Abwertung" über die Lohnkosten zum quasi alternativlosen Instrument der Krisenbewältigung. „Interne Abwertung" ist dabei nur eine vornehme Umschreibung für die vor allem in den südeuropäischen Ländern vorgenommene Kürzung und das Einfrieren der Entgelte sowie die Durchsetzung von Reformen des Tarifvertragssystems mit dem Ziel, die nach unten gerichtete Flexibilität der Löhne zu erhöhen und die Lohnentwicklung stärker an die betriebliche Produktivität zu koppeln. Flächentarifvertragssysteme und durchsetzungsstarke Gewerkschaften werden aus einer solchen Perspektive als „institutionelle Rigiditäten" wahrgenommen, die eine marktgetriebene flexible Anpassung der Löhne behindern.

Die Umsetzung der Strategie der „internen Abwertung" beruht auf dem im Zuge der Euro-Krise entwickelten umfangreichen System von neuen Verfahren und Institutionen der makroökonomischen Koordinierung, das als neue europäische „Economic Governance" bezeichnet wird (vgl. Leschke et al. 2015). Damit ging ein grundlegender Paradigmenwechsel in der europäischen Lohnpolitik einher: Während die Lohnfindung bislang als eine autonome Angelegenheit der nationalen Tarifvertragsparteien angesehen wurde und die EU höchstens indirekt Einfluss genommen hat, kommt es mit der neuen „Economic Gover-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 60–72

nance“ zur Herausbildung eines neuen lohnpolitischen Interventionismus, bei dem die europäische Ebene mehr oder weniger verbindliche Vorgaben für die nationale Lohnpolitik macht. Der neue lohnpolitische Interventionismus umfasst drei Elemente, die sich im Grad des direkten Durchgriffs auf die nationale Lohnpolitik unterscheiden.

Die weitreichendsten Möglichkeiten, die nationale Lohnpolitik zu beeinflussen, ergeben sich im Rahmen der durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gewährten finanziellen Hilfsprogramme für Länder, die sich nicht mehr über den Markt finanzieren können. Eine Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung durch den ESM ist, dass sich die betroffenen Länder in „Memoranda of Understanding“ mit der Troika – bestehend aus Europäischer Zentralbank, Europäischer Kommission und Internationalem Währungsfonds (IWF) – zur Umsetzung von wirtschaftlichen Reformprogrammen verpflichten. Deren Einhaltung wird dann von der Troika überprüft, die bei Verstößen gegebenenfalls mit Nichtauszahlung weiterer Kredite droht. Die Entscheidung über die Gewährung der Finanzhilfen liegt jedoch einzig und allein beim ESM-Gouverneursrat, der sich wiederum aus den nationalen FinanzministerInnen der Euro-Gruppe zusammensetzt. Die politische Verantwortung für die Durchführung und Ausgestaltung der finanziellen Hilfsprogramme liegt daher bei den nationalen FinanzministerInnen und nicht bei den Troika-Institutionen, auch wenn Letztere in der öffentlichen Wahrnehmung oft alleine für die negativen Auswirkungen der Reformpolitik verantwortlich gemacht werden und die nationalen FinanzministerInnen häufig unterhalb des öffentlichen Radarschirms operieren.

Das zweite Instrument des lohnpolitischen Interventionismus besteht in dem 2010 eingeführten Europäischen Semester inklusive des 2011 etablierten „Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“. Das Europäische Semester ist ein immer wiederkehrender jährlicher Zyklus der makroökonomischen Koordinierung: Es beginnt mit einem Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission, der die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in der EU analysiert. Auf dieser Grundlage formulieren die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme, die dann ihrerseits die Basis für die von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen für sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen bilden. Schließlich überprüft die Europäische Kommission, inwieweit die Nationalstaaten die länderspezifischen Empfehlungen umgesetzt haben. Das „Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ ist ein weiterer Koordinierungsmechanismus, der im Wesentlichen dazu dient, makroökonomische Risiken frühzeitig zu erkennen und dadurch krisenhaften Entwicklungen in der Europäischen Währungsunion vorzubeugen. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Vorgaben hinsichtlich verschiedener makroökonomischer Kennziffern (u. a. die Entwicklung der Lohnstückkosten) entwickelt, die die einzelnen Mitgliedstaaten einhalten sollen. Aufgrund des rechtlich unverbindlichen Charakters der länderspezifischen Empfehlungen sind die Möglichkeiten, direkt in die nationale Lohnpolitik einzugreifen, weniger stark ausgeprägt als bei den „Memoranda of Understanding“ im Kontext finanzieller Hilfsprogramme.

Das dritte und hinsichtlich seiner Möglichkeiten zur direkten Intervention schwächste Instrument besteht in der hegemonialen Deutungshoheit der europäischen Institutionen über die Ursachen der Krise und die Methoden ihrer Bekämpfung. Im Laufe der Zeit verstand es insbesondere die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission, ihre Wahrnehmung der Krise als Krise der preislichen Wettbewerbsfähigkeit

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 60–72

im öffentlichen Bewusstsein zu verankern und vor allem ihr auf Austerität und neoliberalen Strukturreformen beruhendes Krisenmanagement als einzigen erfolgversprechenden Weg darzustellen. Die von Gewerkschaften, aber auch anderen zivilgesellschaftlichen AkteurInnen erhobenen Einwände und Hinweise auf die ausbleibenden Erfolge und die verheerenden sozialen Folgen dieses Krisenmanagements wurden mit dem Hinweis gekontert, dass die Maßnahmen eben Zeit brauchen und in vielen Fällen nicht konsequent genug umgesetzt wurden. Aufgrund ihres weichen und indirekten Charakters sind die Folgen der Deutungshoheit der Europäischen Kommission und der EZB nur sehr schwer einzuschätzen. Sie war jedoch eine wesentliche legitimatorische Grundlage des Krisenmanagements und entfaltete ihre Wirkung argumentativ auch in den Ländern, die nicht direkt von den anderen beiden Instrumenten des lohnpolitischen Interventionismus betroffen waren.

2 AUSWIRKUNGEN AUF TARIFVERTRAGSSYSTEME UND LOHNENTWICKLUNG

Seit 2011 wurde eine Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer mit europäischen Vorgaben zur aktuellen Lohnentwicklung und/oder Entwicklung der Tarifvertragssysteme konfrontiert (siehe Tabelle 1). Diese sind entweder als länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert worden oder bilden verbindliche Vorgaben der Troika gegenüber den Staaten im Rahmen finanzieller Hilfsprogramme.

Tabelle 1: Europäischer Interventionismus im Bereich der Lohnpolitik, 2011–2017

1. Länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters	
Dezentralisierung der Tarifverhandlungen	Belgien, Finnland, Italien, Spanien
Reform/Abschaffung der automatischen Lohnindexierung	Belgien, Luxemburg, Malta, Zypern
Moderate Entwicklung der Mindestlöhne	Bulgarien, Frankreich, Portugal, Rumänien, Slowenien
Moderate Lohnentwicklung/Entwicklung der Nominallöhne im Einklang mit der realen Produktivität	Belgien, Bulgarien, Finnland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Slowenien, Spanien
Lohnentwicklung im Einklang mit Produktivitätswachstum/zur Ankurbelung der Binnennachfrage/stärkeres Reallohnwachstum	Deutschland, Niederlande
Vermeidung zu hoher Löhne am unteren Ende der Lohnskala	Schweden, Slowenien

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 60–72

2. Länderspezifische Vereinbarungen zwischen EU/EZB/IWF oder IWF und nationalen Regierungen im Rahmen der „Memoranda of Understanding“	
Dezentralisierung von Tarifverhandlungen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Restriktivere Kriterien für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Kürzung/Einfrieren der Mindestlöhne	Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien
Kürzung/Einfrieren der Löhne im öffentlichen Dienst	Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien, Ungarn
Lohnstopp im privaten Sektor	Griechenland
Entwicklung der Nominallöhne entsprechend der realen Produktivität	Portugal, Zypern
Keine lohnpolitischen Empfehlungen: Dänemark, Estland, Litauen, Österreich, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich	

Quelle: aktualisierte Version von Van Gyes et al. 2016, 14

Die Auswirkungen der neuen europäischen „Economic Governance“ auf die Tarifvertragssysteme wurden an anderer Stelle ausführlich geschildert (vgl. Müller et al. 2016) und lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Am deutlichsten fällt der Einfluss bei denjenigen Ländern aus, die wie z. B. Griechenland, Irland oder Portugal finanzielle Hilfen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus beantragt haben und im Gegenzug von der sogenannten Troika zahlreiche „strukturelle Reformen“ verordnet bekamen. Der hierdurch entstandene neue lohnpolitische Interventionismus bezieht sich sowohl auf die aktuelle Lohnentwicklung als auch auf die Verfasstheit der Tarifvertragssysteme. Zunächst haben viele Länder unmittelbar in die aktuellen Lohnentwicklungen eingegriffen, indem sie vor allem im öffentlichen Sektor die Löhne gekürzt oder eingefroren haben. In einigen Ländern wie z. B. in Griechenland wurden darüber hinaus auch im privaten Sektor Lohnstopps verordnet, womit offen die Tarifautonomie verletzt wurde. Darüber hinaus haben sie die Tarifvertragssysteme „reformiert“ und hierbei in der Regel gegen den Widerstand der Gewerkschaften und – in vielen Fällen – auch der ArbeitgeberInnenverbände eine mehr oder weniger weitreichende Dezentralisierung durchgesetzt, um die nach unten gerichtete Lohnflexibilität der Unternehmen zu erhöhen. Im Ergebnis kam es in einigen Ländern – vor allem in Südeuropa – zu einem beachtlichen Rückgang von Flächentarifverträgen und ihrer Bindungswirkung. Diese Länder drohen sich auf ein osteuropäisches Modell hinzubewegen, wo (mit Ausnahme von Slowenien) schwache Gewerkschaften und niedrige Tarifbindung seit Längerem Realität sind.

Die Auswirkungen des europäischen Krisenmanagements blieben aber keineswegs nur auf die Länder beschränkt, die direkt unter dem Einfluss der Troika standen. Im Zuge der öffentlichen Diskurshoheit der europäischen Institutionen beeinflusste das Krisenmanagement die Entwicklung auch in den Ländern, die bisher nicht zu Reformen der Tarifvertragssysteme gezwungen wurden. Zum einen setzt die neoliberale Diskurshoheit Gewerkschaften unter enormen Druck, der Forderung nach moderaten Lohnabschlüssen zur Sicherung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit nachzugeben. Zum anderen nutzen nationale Regierungen den europäischen Diskurs zur Rechtfertigung einer neoliberalen Politik, die einen Umbau des Tarifver-

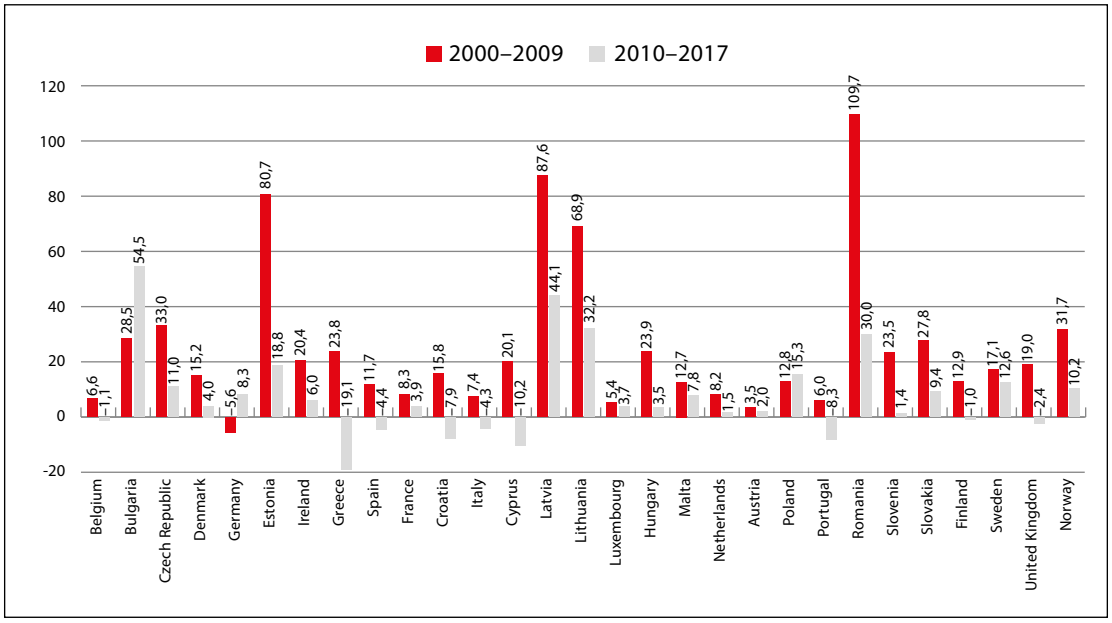
tragssystems miteinschließt, wie die jüngsten Beispiele der Reformen des Arbeitsmarkts und des Tarifvertragssystems in Finnland und Frankreich zeigen.

In Finnland z. B. sahen sich die Gewerkschaften im Juni 2016 dazu gezwungen, einen sogenannten „Wettbewerbspakt" mit den ArbeitgeberInnen abzuschließen, um noch weitreichendere gesetzliche Maßnahmen der im April 2015 neu gewählten Mitte-Rechts-Regierung zu vermeiden. Dieser Pakt kam unter massivem Druck der Regierung zustande, die im Sommer 2015 die Tarifparteien aufforderte, zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Industrie eine Vereinbarung zu treffen, die die Lohnstückkosten um 5 % senkt. Diese Forderung wurde mit explizitem Verweis auf die Lohnkostenentwicklung in Deutschland erhoben. Für den Fall, dass sich die Tarifparteien nicht einigen, drohte die Regierung mit gesetzlichen Maßnahmen, die weitreichende Sparmaßnahmen und unter anderem auch eine Dezentralisierung des Tarifvertragssystems beinhalteten. Interessanterweise findet sich die Forderung nach einer Dezentralisierung der Verhandlungsstrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Exporte auch in den länderspezifischen Empfehlungen, welche die EU-Kommission 2016 an Finnland richtete (vgl. Clauwaert 2016, 34). Um den gesetzlichen Eingriff in das finnische Tarifvertragssystem zu vermeiden und das Heft des Handelns in der Hand zu behalten, mussten die finnischen Gewerkschaften weitreichende Zugeständnisse machen. Der Wettbewerbspakt beinhaltet unter anderem einen Lohnstopp für ein Jahr bis 2017, eine Verlängerung der jährlichen Arbeitszeit um 24 Stunden, eine Kürzung des Urlaubsgelds um 30 % für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, eine Anhebung der ArbeitnehmerInnenbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger Senkung der ArbeitgeberInnenbeiträge sowie erleichterte Bedingungen für Verhandlungen auf dezentraler Ebene, die jedoch von den Tarifparteien in einem Tarifvertrag festgelegt werden.

Ein weiteres Beispiel für veränderte politische Konstellationen, die zu einem Umbau des Tarifvertragssystems entlang des dominanten europäischen Diskurses führten, ist Frankreich. Der Einstieg in den Umbau des Tarifvertragssystems erfolgte bereits unter dem vorherigen Präsidenten François Hollande mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitsbeziehungen" im August 2016. Dieses Gesetz schuf bereits die Möglichkeit, bei der Arbeitszeitgestaltung von sektoralen Tarifverträgen abzuweichen. Auch hier zeigt sich, dass die Reformen genau den länderspezifischen Empfehlungen von 2016 entsprechen, die im analytischen Teil für Frankreich günstigere Bedingungen für betriebliche Abweichungen von sektoralen Tarifverträgen und gesetzlichen Bestimmungen anmahnten (vgl. Corporate Europe Observatory 2016). Weitere Schritte zur Dezentralisierung wurden nun vom neu gewählten Präsidenten Emmanuel Macron mit der am 22. September 2017 erfolgten Unterzeichnung von fünf Verordnungen zur Reform des Arbeitsmarktes eingeleitet. Die Änderungen betreffen insbesondere die Ausweitung des generellen Vorrangs von Unternehmensvereinbarungen gegenüber sektoralen Tarifverträgen vor allem in Klein- und Mittelunternehmen. Eine der zentralen Begründungen dieser Maßnahmen bestand darin, gegenüber den EU-Partnern (und insbesondere Deutschland) die Reformfähigkeit Frankreichs unter Beweis stellen zu müssen.

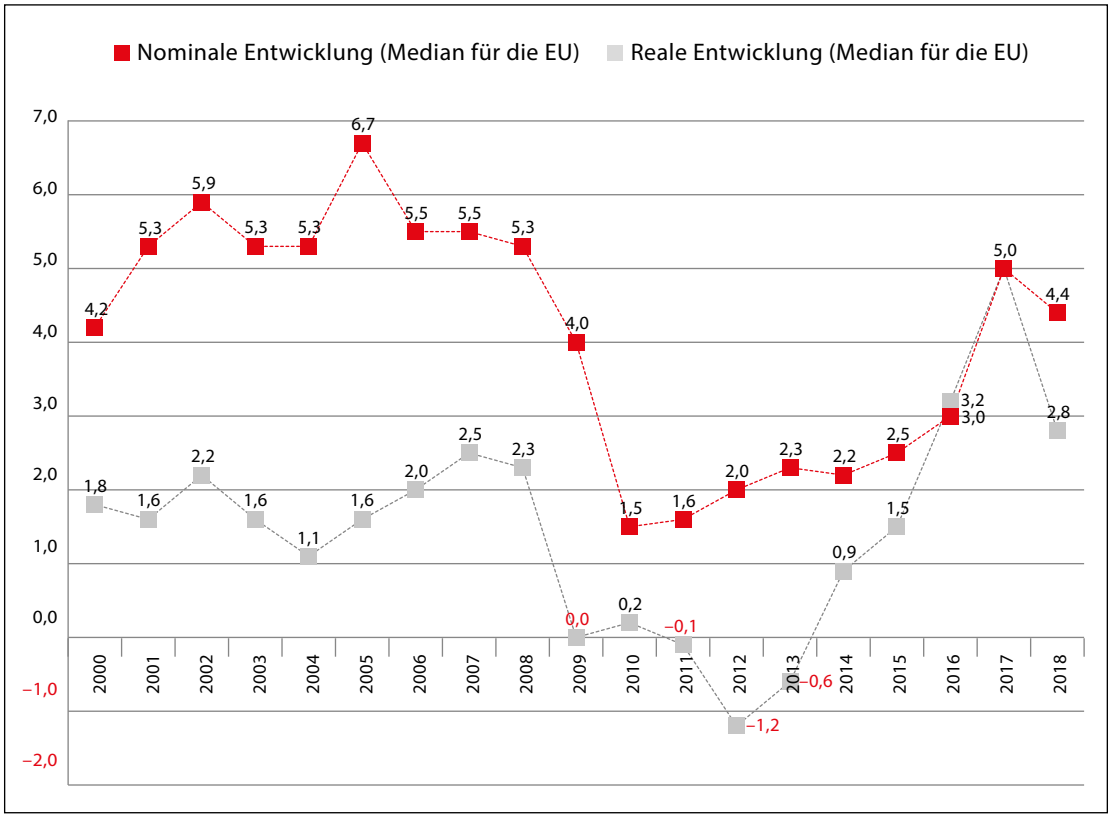
Darüber hinaus führten die strukturellen Veränderungen in den Tarifvertragssystemen seit der Krise in vielen Ländern zu einer äußerst moderaten Reallohnentwicklung. Betrachtet man die Entwicklung der Reallöhne für den Zeitraum 2010 bis 2017, so liegt das Reallohnniveau in neun EU-Staaten noch immer unterhalb des Niveaus des Krisenjahrs 2009 (siehe Abbildung 1). Am deutlichsten ist diese Entwicklung in den sogenannten „Troika-Ländern" Griechenland (–19,1 %), Zypern (–10,2 %) und Portugal (–8,3 %). Aber auch in Kroatien, Spanien und Italien liegt das Reallohnniveau mehr als 4 % unterhalb des Niveaus von 2009.

Abbildung 1: Entwicklung der Reallöhne in der EU (2000–2009 und 2010–2017; Angaben in %)



Quelle: ETUI/ETUC 2018, 56

Abbildung 2: Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne in der EU (2000–2018; Angaben in %)



Anmerkungen: Angegeben ist der Medianwert der nationalen Änderungsraten, jeweils Stand am 1. Januar im Vergleich zum Vorjahreswert. Reale Werte sind preisbereinigt um die Veränderung der nationalen VerbraucherInnenpreise im Vorjahr. Datengrundlage sind jeweils alle EU-Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn (derzeit 22 Länder).
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank; Lübker/Schulten 2018, 8

Eine ähnlich negative Entwicklung lässt sich für die Mindestlöhne konstatieren. Abbildung 2 fasst die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne in der EU zusammen und verwendet hierfür die mittlere Steigerung der Mindestlöhne, also den Medianwert. Das heißt, dass jeweils die Hälfte der betrachteten Länder eine Entwicklung aufweist, die über bzw. unter diesem Wert liegt. Gegenüber dem Durchschnitt hat der Median den Vorteil, dass die Trends nicht von extremen Werten in einzelnen Ländern beeinflusst werden. Die Zahlen zeigen den mit der Krise und dem Krisenmanagement verbundenen tiefen Einbruch 2009. Zu einer Erholung der Mindestlohndynamik kam es erst in den letzten drei Jahren mit nominellen Erhöhungen von über 3 %. Nach der Flaute in den Jahren 2009–2013, in denen die Mindestlohnerhöhungen oft nicht einmal die Preissteigerungen auffangen konnten, knüpft die Entwicklung damit im Großen und Ganzen wieder an das Vorkrisenniveau an (vgl. Lübker/Schulten 2018).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass als direkte Folge des europäischen Drucks zahlreiche Länder – insbesondere in Südeuropa – einen deutlichen Rückgang ihrer Reallöhne verzeichneten sowie einen scharfen Anstieg der Lohnungleichheit. Diese Entwicklung schwächte die Binnennachfrage und trug so zur Verstetigung der wirtschaftlichen Stagnation und hohen Arbeitslosigkeit bei. Da außerdem viele europäische Länder die gleiche Strategie der Lohnzurückhaltung in Kombination mit Kürzungen der öffentlichen Haushalte verfolgten, hat dies in vielen Fällen eine sehr schwache Preisentwicklung befördert, die die wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich beeinträchtigte. In den letzten Jahren offenbarte sich immer deutlicher, dass die durch die Verfahren der neuen europäischen „Economic Governance“ geförderten Politiken es nicht vermochten, einen Weg aus der wirtschaftlichen Stagnation zu finden, und zudem zu teilweise dramatischen sozialen Verwerfungen führten.

3 ANZEICHEN EINES NEUEN LOHNPOLITISCHEN DISKURSES

Auf europäischer Ebene gab es in jüngster Zeit entsprechende Anzeichen eines Wandels des lohnpolitischen Diskurses, die auf eine vorsichtige Abkehr von der traditionell angebotsseitig orientierten Wahrnehmung der Löhne als bloße Kostenfaktoren hindeuten. So betont die Europäische Kommission in ihrer wirtschaftlichen Prognose vom Frühjahr 2017 in ungewohnter Klarheit die Bedeutung von mehr Investitionen und höheren Löhnen für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung (vgl. European Commission 2017a, 1). Ähnlich, wenn auch aus anderen Gründen, plädiert auch die EZB für höhere Löhne, um der nach wie vor unterhalb der EZB-Zielinflationsrate liegenden Preisentwicklung einen stärkeren Auftrieb zu geben (vgl. Praet 2017).

In diesen Kontext eines sich wandelnden lohnpolitischen Diskurses passt auch die im November 2017 beim Sozialgipfel in Göteborg feierlich verabschiedete europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) (vgl. Europäisches Parlament et al. 2017). In diesem aus 20 rechtlich unverbindlichen Grundsätzen bestehenden Dokument bekennen sich die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten zu den drei folgenden Punkten: (1) dem Recht der ArbeitnehmerInnen „auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“; (2) zu „angemessenen Mindestlöhnen, die […] den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden“ und (3) der Vermeidung von Erwerbsarmut (vgl. ebd., 15).

Auch wenn der konkrete Beitrag der ESSR zu einem sozialeren Europa aufgrund ihres unverbindlichen Charakters bisweilen sehr kritisch eingeschätzt wird (vgl. Rasnača 2017; Seikel 2017), so liefert sie im Feld der Tarifpolitik doch Ansatzpunkte für eine lohnpolitische Umorientierung hin zu einem stärker nachfrageorientierten Ansatz, der die Rolle von Löhnen für die Förderung der Binnennachfrage und des sozialen Zusammenhalts betont. Mit dem eindeutigen Bekenntnis zu einem sozialen Recht auf „gerechte Entlohnung", die einen angemessenen Lebensstandard garantiert, und zu „angemessenen Mindestlöhnen", die den Bedürfnissen der Beschäftigten und ihrer Familien gerecht werden, greift die ESSR zentrale Forderungen der Gewerkschaften nach angemessenen Mindestlöhnen auf, wie diese zum Beispiel in der im März 2017 vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) verabschiedeten Entschließung zu Niedrig- und Mindestlöhnen formuliert wurden (vgl. EGB 2017). Ohne den Begriff „living wage" explizit zu verwenden, formuliert die ESSR den Anspruch, dass Mindestlöhne „living wages" sein sollten – d. h. Löhne, die über das bloße Existenzminimum hinausgehen und ArbeitnehmerInnen und ihren Familien eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen. Vor diesem Hintergrund bietet die ESSR durchaus Anknüpfungspunkte für die Entwicklung einer europäischen Mindestlohnpolitik (vgl. Müller/Schulten 2017).

Es sollte an dieser Stelle betont werden, dass ein Bekenntnis zur „gerechten Entlohnung" und zu „angemessenen Mindestlöhnen" an sich nichts Neues ist. Sowohl die 1961 vom Europarat verabschiedete Europäische Sozialcharta als auch die EG-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus dem Jahr 1989 enthalten fast identische Formulierungen. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass eine neue Rhetorik in Europa nicht notwendigerweise zu einem Wandel in der konkreten Politik führen muss. Das Neue an der ESSR ist jedoch deren enge Verknüpfung mit konkreten Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen wie zum Beispiel dem Europäischen Semester und dem sogenannten „Social Scoreboard", das einen Katalog sozialer Indikatoren zur Überwachung der Entwicklung in den EU-Staaten enthält (vgl. European Commission 2017c). Darüber hinaus definieren die Grundprinzipien selbst wichtige Orientierungspunkte für zukünftige Aktivitäten der Kommission. Vor diesem Hintergrund kommt den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung der lohnpolitischen Zielsetzungen der ESSR zu. Der erste wirkliche Praxistest für die diesbezügliche Ernsthaftigkeit der Europäischen Kommission bestand daher in den länderspezifischen Empfehlungen 2018, da dies die ersten Empfehlungen nach der Proklamation der ESSR im November 2017 waren. Das Ergebnis ist jedoch enttäuschend, denn trotz einer auch aus Sicht des EGB insgesamt stärkeren Gewichtung sozialer Aspekte (vgl. ETUC 2018) spiegeln sich die in der ESSR formulierten lohnpolitischen Zielsetzungen nicht in den länderspezifischen Empfehlungen 2018 wider (vgl. Clauwaert 2018).

4 ANSATZPUNKTE EINER LOHNPOLITISCHEN NEUAUSRICHTUNG: SOLIDARISCHE LOHNKOORDINIERUNG

Die Politik der europäischen Institutionen ist aber nur ein – wenn auch bedeutender – Baustein im angestrebten neuen Policy-Mix, der neben der europaweiten Neuausrichtung der Lohnpolitik auch die Abkehr von der Austeritätspolitik und die Förderung einer deutlich expansiveren Fiskalpolitik umfasst. Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus, dass die europäischen Gewerk-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 60–72

schaften selbst eine strategische Antwort auf die im Rahmen des lohnpolitischen Interventionismus durchgesetzte Strategie der „internen Abwertung“ formulieren. Ein erstes Element einer Neuausrichtung der Lohnpolitik sollte inhaltlich eine Orientierung am Konzept der produktivitätsorientierten Lohnpolitik entsprechend der Preis- und Produktivitätsentwicklung sein. Gleichzeitig sollte eine moderne koordinierte Lohnpolitik über diese klassischen Konzepte hinausgehen. Gefragt ist eine neue solidarische Lohnpolitik in Europa (vgl. Chagny/Husson 2016), die Antworten auf die gestiegenen Lohnunterschiede zwischen einzelnen Ländern und Sektoren gibt, also vor allem darauf, wie die Löhne der NiedriglohnempfängerInnen überproportional angehoben werden können. Darüber hinaus sollte man – zumindest vorübergehend – expansivere Lohnentwicklungen zulassen, um den langfristigen Abwärtstrend bei den Lohnquoten umzukehren. Wie jüngst beispielsweise Onaran und Obst (2016) gezeigt haben, könnte eine expansivere und solidarische Lohnpolitik in Europa zu einem deutlichen Wachstums- und Investitionsschub beitragen.

Im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Diskussion über die Umsetzung einer lohnpolitischen Neuausrichtung stehen das Instrument der lohnpolitischen Koordinierung und die Frage, ob eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik überhaupt möglich ist und, wenn ja, wie sie konkret aussehen und durch welche AkteurInnen sie gestaltet werden sollte. Programmatisch scheint die Sache zunächst eindeutig zu sein, sprechen sich die europäischen Gewerkschaften doch bereits seit Längerem für eine stärkere europäische Koordinierung ihrer Lohn- und Tarifpolitik aus. Die Realisierbarkeit einer solchen Koordinierung wird jedoch zusehends skeptisch betrachtet: Nach wie vor sind die nationalen Tarifvertragssysteme in Europa sehr verschieden und weisen im Hinblick auf Reichweite und Tarifbindung teilweise extreme Unterschiede auf. Wenn ein gemeinsamer Trend zu erkennen ist, dann der hin zu einer Dezentralisierung der Tarifpolitik, der selbst im nationalen Rahmen eine Koordinierung immer schwieriger bis unmöglich macht. Hinzu kommen außerdem nach wie vor extreme Unterschiede in den nationalen Lohnniveaus, die bis zu einem gewissen Grad den jeweiligen ökonomischen Entwicklungsstand der einzelnen EU-Staaten und deren unterschiedliche ökonomische Entwicklungsmodelle widerspiegeln. Schließlich lässt sich auch bei den Gewerkschaften selbst bis heute keinerlei Bereitschaft erkennen, in ihrem Kerngeschäft der Tarifpolitik irgendwelche Kompetenzen an die europäische Ebene abzugeben. Als Reaktion auf die neue europäische „Economic Governance“ wird im Gegenteil vor allem die nationale Tarifautonomie betont, die aus Sicht der Gewerkschaften gegen den europäischen Interventionismus verteidigt werden muss. Zugespitzt könnte man daher mit Martin Höpner und Martin Seeliger die These formulieren: Eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik „gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben“ (Höpner/Seeliger 2017).

Während sich die strukturellen Probleme und Hindernisse einer europäischen Lohnkoordinierung kaum bestreiten lassen, so scheint der apodiktische Ausschluss jeglicher Koordinierungsmöglichkeiten dennoch zu kurz gegriffen. Stattdessen wollen wir hier die These vertreten, dass die europäische Integration sehr wohl durchaus wirkungsmächtige Formen einer Lohnkoordination hervorgebracht hat, die die Vorstellung einer autonomen Lohnpolitik auf nationaler Ebene illusorisch erscheinen lassen. Während damit eine bloß defensive Fixierung auf die nationale Tarifautonomie wenig erfolgversprechend erscheint, besteht die Herausforderung für die Gewerkschaften darin, die Verteidigung und Stärkung nationaler Tarifstandards mit der Entwicklung solidarischer Formen einer europäischen Lohnkoordination zu verbinden.

Eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik kann prinzipiell auf sehr unterschiedlichen Wegen umgesetzt werden; sie kann unterschiedliche Ziele verfolgen und von verschiedenen AkteurInnen und Institutionen dominiert werden. In inhaltlicher Hinsicht geht es für die Gewerkschaften insbesondere darum, dem in Europa dominanten und im Rahmen der neuen

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 60–72

europäischen „Economic Governance“ geförderten Modell der wettbewerbsorientierten Koordinierung der Lohnpolitik ein alternatives Modell der solidarischen Koordinierung entgegenzusetzen. Dieses zielt im Kern darauf ab, den Lohnwettbewerb innerhalb Europas zu begrenzen und gegenseitiges Lohndumping zu verhindern. Zur Umsetzung haben sich die europäischen Gewerkschaften bereits seit Ende der 1990er-Jahre auf eigene Lohnkoordinierungsregeln verständigt, wonach die jährlichen Lohnerhöhungen mindestens die nationalen Verteilungsspielräume aus Preis- und Produktivitätsentwicklung ausschöpfen sollen.

Bei nüchterner Betrachtung der tatsächlichen Lohnentwicklung in Europa zeigt sich deutlich, dass die Ziele der gewerkschaftlichen Lohnkoordinierung in der Regel nicht erreicht werden konnten. Die europäischen Gewerkschaften waren offensichtlich nicht in der Lage, der wirkungsmächtigen wettbewerbsorientierten Lohnkoordination der EU eine eigene solidarische Lohnkoordination entgegenzusetzen. Ausschlaggebend hierfür war nicht nur der anhaltende Rückgang gewerkschaftlicher Machtressourcen in Europa (vgl. Lehndorff et al. 2018). Entscheidend ist vielmehr, dass für die Durchsetzung einer solidarischen Lohnkoordination die Gewerkschaften alleine strukturell überfordert sind, zumal die Wirtschaftspolitik in Europa eher auf eine wettbewerbsorientierte als auf eine solidarische Integration setzt (vgl. Körzell 2017).

Zur Umsetzung einer solidarischen Lohnkoordinierung werden daher neue Formen der transnationalen gewerkschaftlichen Zusammenarbeit diskutiert, die über die traditionellen Formen des gegenseitigen Informationsaustauschs hinausgehen. Der Fokus liegt diesbezüglich vor allem auf zwei strategischen Projekten. Bei dem ersten Projekt handelt es sich um eine europäische Mindestlohnpolitik, die im Kern darauf abzielt, aus den teilweise extrem niedrigen Mindestlöhnen in Europa „living wages“ zu machen, die es den Beschäftigten und ihren Familien ermöglichen, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzubeugen (vgl. Schulten/Müller 2017). Einer europäischen Mindestlohnpolitik kommt darüber hinaus auch deshalb ein strategischer Stellenwert zu, weil gesetzliche Mindestlöhne in vielen Ländern – insbesondere in denen mit einem relativ schwachen Tarifvertragssystem – eine wichtige Signalfunktion für die Gesamtlohnentwicklung haben und sie insgesamt derzeit den erfolgversprechendsten Hebel für ein höheres Lohnwachstum in Europa darstellen (vgl. Rieger 2017). Das zweite Projekt liegt in der politischen Stärkung der nationalen Tarifvertragssysteme. Hierbei könnten für die EU-Mitgliedstaaten EU-weit Ziele für eine hohe Tarifbindung formuliert und entsprechende Maßnahmen zur Förderung von Flächentarifverträgen wie der Aufbau sektoraler Tarifinstitutionen und die stärkere Nutzung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen entwickelt werden (vgl. Schulten et al. 2016).

5 SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK

Wenngleich sich die Gewerkschaften bei einer Neuausrichtung hin zu einer expansiveren und solidarischen Lohnpolitik nicht allein auf die politische Unterstützung der europäischen Institutionen verlassen sollten, wird es ohne sie nur schwer möglich sein, die Lohnpolitik dauerhaft der transnationalen Marktkonkurrenz zu entziehen. Deshalb ist es wenig hilfreich, lediglich darauf zu verweisen, dass die EU formal gar keine Kompetenzen im Bereich der Lohnpolitik hat. Faktisch beeinflusst die EU im Rahmen des neuen lohnpolitischen Interventionismus bereits seit Langem die nationalen Lohnentwicklungen, sodass es heute nicht mehr um das *Ob,* son-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 20/2019: Seiten 60–72

dern nur um das *Wie* einer europäischen Lohnkoordination geht. Dabei steht eine solidarische Lohnkoordination nicht im Gegensatz zum sozialen Grundrecht auf freie Tarifverhandlungen und dem Prinzip der Tarifautonomie. Sie zielt vielmehr darauf ab, durch die europäische Koordinierung die nationale Lohnpolitik und die sie tragenden Tarifinstitutionen zu stärken.

Den institutionellen Ansatzpunkt zur politischen Unterstützung der beiden Projekte einer europäischen Mindestlohnpolitik und einer europäischen Stärkung der Tarifvertragssysteme könnten z. B. die ESSR und deren enge Verknüpfung mit dem Europäischen Semester und seinen länderspezifischen Empfehlungen für die einzelnen EU-Staaten bilden. Es wäre durchaus vorstellbar, dass im Rahmen des Europäischen Semesters Empfehlungen zur Entwicklung der nationalen Mindestlöhne ausgesprochen werden, die sich an einer gemeinsamen europäischen Mindestlohnnorm und den in der ESSR propagierten lohnpolitischen Zielen orientieren. Im Gegensatz zu den bisher zumeist auf Mäßigung abzielenden Empfehlungen müsste stattdessen im Europäischen Semester aktiv für eine expansivere Mindestlohnpolitik geworben werden. Gleiches gilt für die Stärkung der Tarifvertragssysteme. Anstatt wie bisher primär auf eine Dezentralisierung und Schwächung der Tarifvertragsstrukturen zu drängen, sollten die Empfehlungen auf eine Stärkung sektoraler Verhandlungsstrukturen und eine generelle Stärkung der Tarifbindung abzielen.

In diesem Sinne hat EGB-Generalsekretär Luca Visentini die Europäische Kommission aufgefordert, einen grundlegenden Richtungswechsel einzuleiten und das Europäische Semester zu nutzen, um Druck für höhere Löhne in Europa zu machen (vgl. Visentini 2017).

Einen weiteren möglichen Ansatzpunkt könnte der sich seit einiger Zeit andeutende lohnpolitische Diskurswechsel in der EU bieten. Angesichts verbesserter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und sinkender Arbeitslosenraten herrscht derzeit in der EU große Verwunderung darüber, dass die Lohnzuwächse trotzdem bislang nur sehr verhalten ausfallen (vgl. Schulten/Lübker 2017). In ungewohnter Allianz mit den europäischen Gewerkschaften fordern mittlerweile zahlreiche internationale Institutionen wie die Europäische Kommission, die EZB oder der IWF eine stärkere Lohndynamik, um die begonnene wirtschaftliche Erholung in Europa zu verstetigen und einer deflationären Preisentwicklung entgegenzuwirken. Was diese Institutionen dabei zumeist übersehen, ist die Tatsache, dass der von ihnen selbst maßgeblich geprägte lohnpolitische Interventionismus in vielen europäischen Ländern die Gewerkschaften so geschwächt und die überbetrieblichen Tarifvertragssysteme so zerstört hat, dass heute vielfach die politischen und institutionellen Grundlagen für eine dynamischere Lohnpolitik fehlen. Vor diesem Hintergrund geht es bei einer solidarischen Lohnkoordination zuvorderst auch um Aufbauarbeit tarifvertraglicher Strukturen, die einen lohnpolitischen Richtungswechsel in Europa ermöglichen und auf eine nachhaltige Grundlage stellen können.

BIBLIOGRAFIE

Chagny, Odile und Michel *Husson* (2016), Auf der Suche nach dem „optimalen Lohnregime“ für die Eurozone, in: Torsten *Müller*, Thorsten *Schulten* und Guy *Van Gyes* (Hg.), Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance“. Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, 221–245.

Clauwaert, Stefan (2016), The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2016–2017 (= ETUI Background Analysis 2016.01), Brussels; https://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2016-2017.

Clauwaert, Stefan (2018), The country-specific recommendations (CSRs) in the social field. An overview and comparison. Update including the CSRs 2018–2019 (= ETUI Background Analysis 2018.01), Brussels; https://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/The-country-specific-recommendations-CSRs-in-the-social-field.-An-overview-and-comparison.-Update-including-the-CSRs-2018-2019.

Corporate Europe Observatory (2016), How the EU pushed France to reforms of labour law, 27. Juni 2016; http://corporateeurope.org/eu-crisis/2016/06/how-eu-pushed-france-reforms-labour-law.

EGB (2017), Für eine gemeinsame Strategie zu Niedrig- und Mindestlöhnen, Resolution verabschiedet auf der Sitzung des Exekutivausschusses in Malta am 15.–16. März 2017, Brüssel.

ETUC (2018), ETUC on 2018 European Semester Spring Package, Press Release, 24. Mai 2018; https://www.etuc.org/en/pressrelease/etuc-2018-european-semester-spring-package.

ETUI and *ETUC* (2018), Benchmarking Working Europe 2018, Brussels.

Europäisches Parlament, *Rat der Europäischen Union* und *Europäische Kommission* (2017), Europäische Säule sozialer Rechte, Brüssel; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_de.pdf.

European Commission (2017a), European Economic Forecast. Spring 2017 (= European Economy Institutional Papers 052), Luxembourg; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip053_en_1.pdf.

European Commission (2017b), Communication from the European Commission – Establishing a European Pillar of Social Rights, COM(2017) 250 final, Brussels; https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-250-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF.

European Commission (2017c), Social Scoreboard 2017 – Headline indicators: description and highlights, Luxembourg.

Höpner, Martin und Martin *Seeliger* (2017), Transnationale Lohnkoordination zur Stabilisierung des Euro? Gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben (= MPIfG Discussion Paper Nr. 13/2017), Köln; http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/2017/dp17-13.pdf.

Juncker, Jean-Claude, Donald *Tusk,* Jeroen *Dijsselbloem* und Mario *Draghi* (2015), Vorbereitung der nächsten Schritte für eine bessere wirtschaftspolitische Steuerung im Euro-Währungsgebiet. Analytische Note, Dokument für die informelle Tagung des Europäischen Rats am 12. 2. 2015.

Körzell, Stefan (2017), Tarifsysteme stärken, aber Lohnpolitik nicht überfrachten! in: Sozialismus 3/2017, 49–52.

Lehndorff, Steffen, Heiner *Dribbusch* and Thorsten *Schulten* (eds., 2018), Rough waters: European trade unions in a time of crises, second edition, Brussels.

Leschke, Janine, Sotiria *Theodoropoulou* and Andrew *Watt* (2015), Towards 'Europe 2020'? Austerity and the new economic governance in the EU, in: Steffen *Lehndorff* (ed.), Divisive integration: the triumph of failed ideas – revisited, Brussels, 295–329.

Lübker, Malte und Thorsten *Schulten* (2017), Europäischer Tarifbericht des WSI – 2016/2017, in: WSI-Mitteilungen 6/2017, 421–431.

Lübker, Malte und Thorsten *Schulten* (2018), WSI-Mindestlohnbericht 2018. Preisentwicklung dämpft reale Lohnzuwächse (= WSI Report Nr. 39), Düsseldorf; https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_39_2018.pdf.

Müller, Torsten und Thorsten *Schulten* (2017), Die Europäische Säule sozialer Rechte – ein Schritt zu einer europäischen Mindestlohnpolitik?, in: A&W Blog, 13. Juli 2017; https://awblog.at/die-europaeische-saeule-sozialer-rechte-ein-schritt-zu-einer-europaeischen-mindestlohnpolitik/.

Müller, Torsten, Thorsten *Schulten* und Guy *Van Gyes* (Hg.) (2016), Lohnpolitik unter europäischer „Economic Governance". Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg.

Onaran, Özlem and Thomas *Obst* (2016), Wage-led growth in the EU15 member-states: the effects of income distribution on growth, investment, trade balance and inflation, in: Cambridge Journal of Economics 40(6), 1517–1551.

Praet, Peter (2017), Ensuring price stability. Remarks by Peter Praet, Member of the Executive Board of the European Central Bank, at the Belgian Financial Forum colloquium on "The low interest rate environment", Brussels, 4. Mai 2017; https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170504_1.en.html.

Rasnača, Zane (2017), Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking (= ETUI Working Paper 2017.5), Brussels.

Rieger, Andreas (2017), Der Mindestlohn: ein Hebel für die europäische Lohnpolitik, in: Sozialismus 6/2017, 46–49.

Schulten, Thorsten and Malte *Lübker* (2017), Why Won't Wages In Europe Rise As They Should?, in: Social Europe Blog, 9. August 2017; https://www.socialeurope.eu/wont-wages-europe-rise.

Schulten, Thorsten, Line *Eldring* und Reinhard *Naumann* (2016), Der Stellenwert der Allgemeinverbindlicherkärung für die Stärke und Stabilität der Tarifvertragssysteme in Europa, in: Torsten *Müller,* Thorsten *Schulten* und Guy *Van Gyes* (Hg.), Lohnpolititk unter europäischer „Economic Governance". Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, 275–308.

Schulten, Thorsten und Torsten *Müller* (2013), Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der *Economic Governance* auf Löhne und Tarifpolitik, in: Wirtschaft und Gesellschaft Vol. 39 (3), 291–321.

Schulten, Thorsten und Torsten *Müller* (2017), Living wages – normative und ökonomische Gründe für einen angemessenen Mindestlohn, in: WSI-Mitteilungen 7/2017, 421–431.

Seikel, Daniel (2017), Was bringt die Europäische Säule Sozialer Rechte? (= WSI Policy Brief Nr. 17, 11/2017), Düsseldorf; https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_17_2017.pdf.

Van Gyes, Guy, Thorsten *Schulten* und Torsten *Müller* (2016), Einleitung, in: Torsten *Müller,* Thorsten *Schulten* und Guy *Van Gyes* (Hg.), Lohnpolititk unter europäischer „Economic Governance". Alternative Strategien für inklusives Wachstum, Hamburg, 9–19.

Visentini, Luca (2017), The ETUC 'State of the European Union' speech, Brussels, 3. Oktober 2017; https://www.etuc.org/en/speech/etuc-state-european-union-speech.