
Ein neuer europäischer Interventionismus? Die Auswirkungen des neuen Systems der europäischen *Economic Governance* auf Löhne und Tarifpolitik

Thorsten Schulten, Torsten Müller

1. Einleitung

Das neue europäische System der *Economic Governance*, das sukzessive von der EU und ihren Mitgliedsstaaten zur Durchsetzung der Austeritätspolitik und von „Strukturreformen“ etabliert wurde, hat die Rahmenbedingungen nationaler Tarifpolitik fundamental verändert. Prozedural schuf es durch die neu eingeführten Mechanismen der Überwachung, Sanktionen und intensivierten Koordinierung die Voraussetzung für eine zunehmende Verlagerung der Entscheidungsbefugnisse von der nationalen auf die europäische Ebene, wodurch der politische Handlungsspielraum nationaler Akteure massiv eingeschränkt wurde. Inhaltlich macht das neue System der *Economic Governance* mit seinem einseitigen Fokus auf Austerität und preisliche Wettbewerbsfähigkeit Löhne – oder genauer die nach unten gerichtete Flexibilität von Löhnen – zur zentralen Anpassungsvariable der derzeit bestehenden makroökonomischen Ungleichgewichte. Das Zusammenspiel dieser beiden Prozesse ermöglicht den europäischen Institutionen (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank (EZB) und Europäischer Rat) die direkte Intervention in nationale Tarifpolitiken, indem sie auf Lohnkürzungen und -stopps und die Dezentralisierung von Tarifvertragssystemen drängen. Das neue System der *Economic Governance* steht daher für einen Paradigmenwechsel von der Akzeptanz der Tarifautonomie hin zur direkten politischen Intervention in nationale Verhandlungsergebnisse und -prozesse.

Die in diesem Artikel vorgenommene Analyse dieses Paradigmenwechsels und seiner Auswirkungen für nationale Tarifpolitiken erfolgt in drei Schritten. Zunächst wird die Entwicklung des neuen Systems der *Economic Governance* kurz skizziert, um zu verdeutlichen, wie die europäische

Politik mit der Einführung immer neuer *Governance*-Elemente Schritt für Schritt ihren Zugriff auf nationale Lohnpolitiken und Tarifvertragssysteme ausweitete. Darauf aufbauend werden im empirischen Hauptteil dieses Beitrags die zentralen Auswirkungen des supranationalen lohnpolitischen Interventionismus in den Bereichen öffentlicher Dienst, Mindestlöhne, Dezentralisierung von sektoralen Tarifverhandlungssystemen und der generellen Lohnentwicklung dargestellt. Der abschließende Teil dieses Beitrags behandelt im Wesentlichen zwei Fragen: Welche Zukunft hat eine europäische Lohnpolitik unter den veränderten politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen? Und zweitens: Was sind die strategischen Optionen von Gewerkschaften, um dieser Politik eines europäischen lohnpolitischen Interventionismus zu begegnen?

2. Die Rolle der Lohnpolitik im Rahmen der neuen europäischen *Economic Governance*

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, Artikel 153.5) schließt eigentlich jegliche Kompetenzen der EU im Bereich der Lohnpolitik explizit aus. Diese Bestimmung wurde zum ersten Mal 1991 im Rahmen des sog. Sozialprotokolls des Maastrichter Vertrages eingeführt und später als Teil des Sozialkapitels in den Amsterdamer Vertrag von 1997 integriert. Paradoxerweise erfolgte der Ausschluss der Tarifpolitik aus dem Kompetenzbereich der EU zeitgleich mit der Entscheidung zur Gründung einer Europäischen Währungsunion. Letztere führte nicht nur zu einer neuen Dimension der europäischen ökonomischen Integration, sondern sie schuf auch ein neues makroökonomisches Regime, das neue Bedingungen und Herausforderungen für nationale Lohnpolitiken definierte.¹

Der existierende rechtliche Rahmen hat die europäischen Institutionen wie zum Beispiel die Europäische Kommission, die EZB oder auch den Europäischen Rat nie davon abgehalten, allgemeine Erklärungen oder Empfehlungen zur Lohnpolitik abzugeben. Die seit 1993 regelmäßig von Kommission und Rat verabschiedeten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ beinhalteten zum Beispiel immer wieder die Forderung nach einer moderaten und stärker differenzierten Lohnentwicklung. Darüber hinaus wurde 1999 der sog. Makroökonomische Dialog eingeführt als ein Forum für den Meinungsaustausch zwischen Europäischem Rat, der Kommission, der EZB sowie den Europäischen Organisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften mit dem Ziel der „Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Verbesserung des wechselseitigen Zusammenwirkens von Lohnentwicklung sowie der Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik“.² Letztendlich haben insbesondere die europäischen Gewerkschaften seit dem Ende der

1990er-Jahre immer wieder die Notwendigkeit einer europaweiten Koordinierung der Tarifpolitik betont, um eine nach unten gerichtete Lohnkonkurrenz zu vermeiden.³

Wenngleich diese frühen europäischen Initiativen im Bereich der Lohnpolitik den politischen und ökonomischen Diskurs auf europäischer Ebene beeinflussten, so führten sie doch nie zu rechtlich verbindlichen Regelungen. Wenn überhaupt, so war ihr Einfluss auf die tatsächliche tarifpolitische Praxis sehr begrenzt, da diese fast ausnahmslos in der Verantwortung nationaler tarifpolitischer Institutionen verblieb. Diese Situation änderte sich jedoch grundlegend mit der Einführung des neuen Systems der europäischen *Economic Governance*. Dieses umfasst eine Reihe neuer politischer Regeln und Verfahren, die in Reaktion auf die ökonomische Krise seit 2008 eingeführt wurden und die auf eine verbindlichere europäische Koordinierung der Wirtschaftspolitik abzielen.⁴

Ausgangspunkt der Entstehung des neuen Systems der europäischen *Economic Governance* war die im Jahr 2010 erfolgte Verabschiedung der „Europa 2020“-Strategie, die insbesondere die Einführung des sog. „Europäischen Semesters“ als einem jährlichen Zyklus der europäischen Koordinierung der Wirtschaftspolitik beinhaltete. Am Ende eines Semester-Zyklus verabschiedet der Europäische Rat auf der Grundlage einer detaillierten ökonomischen Analyse – dem sog. Jahreswachstumsbericht – politische Empfehlungen für die EU-Mitgliedsländer. Diese Empfehlungen müssen ihrerseits in sog. „Nationale Reformprogramme“ umgesetzt werden, deren Wirksamkeit wiederum von der Europäischen Kommission überprüft wird.

Dieser jährliche Zyklus der wirtschaftspolitischen Koordinierung wurde 2011 mit der Verabschiedung von fünf Verordnungen und einer Richtlinie – dem sog. „Six-Pack“ – weiter ausgebaut. Der *Six-Pack* enthält zwei wesentliche Neuerungen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Zum einen führt er ein neues System zur intensiveren haushaltspolitischen und makroökonomischen Überwachung ein. Dieses System beruht auf einem Warnmechanismus für die frühzeitige Erkennung von makroökonomischen Ungleichgewichten, in dessen Kontext die ökonomische Entwicklung der EU-Staaten anhand von zuvor festgelegten makroökonomischen Zielmarken (dem sog. „scoreboard“) überprüft wird. Zum anderen führt der *Six-Pack* ein automatisches Verfahren für die Verhängung finanzieller Sanktionen für die Länder ein, welche die auf der Grundlage des Warnmechanismus ausgesprochenen politischen Empfehlungen nicht einhalten. Vor diesem Hintergrund verlieren die europäischen politischen Empfehlungen ihren rein freiwilligen Charakter und erlangen einen weitaus höheren Grad an Verbindlichkeit.

Innerhalb des neuen Systems der *Economic Governance* spielt die Lohnpolitik eine herausragende Rolle. Diese wurde durch die Verabschie-

derung des Euro-Plus-Paktes 2011 noch stärker hervorgehoben, indem dieser explizit Löhne als den zentralen Anpassungsmechanismus zur Überwindung der makroökonomischen Ungleichgewichte und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit definiert. Der Euro-Plus-Pakt fordert explizit eine strenge Überwachung der Lohnentwicklung und der Tarifvertragsinstitutionen auf europäischer Ebene.⁵ Darüber hinaus beinhalten die von den EU-Mitgliedsstaaten zu erfüllenden makroökonomischen Zielmarken explizit auch Lohnstückkosten. Die im „Scoreboard“ diesbezüglich festgelegte Zielgröße liegt für Mitglieder der Eurozone derzeit bei einem maximalen Zuwachs von 9% über einen Zeitraum von drei Jahren (für Länder außerhalb der Eurozone liegt die Zielmarke bei 12% Zuwachs über drei Jahre).⁶

Durch das neue System *der Economic Governance* wuchs der Einfluss der EU auf die nationale Lohnpolitik beträchtlich. Insbesondere aufgrund des verbindlicheren Charakters der europäischen Politikempfehlungen, da die Mitgliedsstaaten im Falle der Nichteinhaltung der Empfehlungen mit finanziellen Sanktionen belegt werden können. Die potenzielle Reichweite des neuen europäischen Interventionismus zeigt sich insbesondere in den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern, die auf finanzielle Hilfe der EU und/oder des Internationalen Währungsfonds (IWF) angewiesen sind. Im Tausch für neue Kredite verpflichten sich diese Länder zur Durchführung weitreichender Reformen, die in den sog. „*Memorandums of Understanding*“ mit der Troika (wie im Falle von Griechenland, Irland, Portugal und Zypern) bzw. in den sog. „*Stand-By Arrangements*“ mit dem IWF und der EU (wie in den Fällen Lettland, Rumänien und Ungarn) festgelegt sind. Die Maßnahmen, auf die sich diese Länder verpflichten mussten, umfassen unter anderem weitreichende Arbeitsmarktreformen einschließlich einer Änderung der Lohnentwicklung und des Tarifverhandlungssystems.⁷

Neben den sog. Troika- und IWF-Ländern war auch Spanien, das finanzielle Hilfe für seinen Finanzsektor erhielt, von dem neuen europäischen Interventionismus betroffen. Obwohl sich der Rettungsplan für Spanien nicht auf die ganze Ökonomie, sondern nur auf den Bankensektor bezog, war er an ein *Memorandum of Understanding* geknüpft, in dem sich die spanische Regierung zur Umsetzung der im Rahmen des Europäischen Semesters verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen – inklusive grundlegender Arbeitsmarktreformen – verpflichtete.⁸ Davor praktizierte die EZB eine eher „informelle“ Form der Intervention, indem sie den Kauf von Staatsanleihen von der Durchführung politischer Reformen abhängig machte. Das gleiche gilt für Italien, wo im Herbst 2011 ein vertraulicher Brief der EZB-Spitze an die Öffentlichkeit gelangte, in dem die italienische Regierung zu weitreichenden Strukturreformen (inklusive einer radikalen Dezentralisierung von Tarifverhandlungen) aufgefordert wurde.⁹ Seit dem Herbst 2012 wurde diese Form der Intervention quasi offiziell, nachdem

die EZB verkündete, dass sie unbegrenzt Staatsanleihen aufkauft, wenn sich das betroffene Land zur Durchführung von politischen Reformen bereit erklärt.

Nach dem im November 2012 von der Europäischen Kommission vorgelegten „Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion“¹⁰ sowie nach den Vorstellungen der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel (2013) bestünde der nächste Schritt in der Entwicklung der europäischen *Economic Governance* im Abschluss sog. „Pakte für Wettbewerbsfähigkeit“ zwischen der Europäischen Kommission und den EU-Mitgliedsstaaten, in denen sich letztere zur Durchführung „struktureller Reformen“ verpflichten, die auch die Bereiche der Lohnpolitik und Tarifverhandlungen mit einschließen. Der Logik der bisherigen *Memorandums of Understanding* folgend, wurde ein solches System von Wettbewerbsfähigkeitspakete zutreffend als „Troika für alle“¹¹ bezeichnet, das die derzeitige Praxis in den „Rettungsschirmländern“ auf die ganze EU ausweiten würde.

3. Europäische Interventionen in nationale Lohnpolitiken

Zur Legitimierung der europäischen Intervention in nationale Lohnpolitiken werden drei Hauptargumente angeführt. Zwei beziehen sich stärker auf die Makroebene und spiegeln die dominante Wahrnehmung der derzeitigen Krise in der EU als Schulden- und Wettbewerbskrise wider. Ausgangspunkt des neuen europäischen Interventionismus ist die Annahme, dass nur eine strikte Austeritätspolitik zur Überwindung der Schuldenkrise führt. Diese Vorstellung wurde zusätzlich untermauert durch die Annahme des Fiskalpaktes im März 2012, der zu Recht als der Versuch interpretiert wurde, den Austeritätsansatz unumkehrbar zu machen.¹² Die Verfolgung einer Austeritätspolitik hat unwillkürlich direkte Auswirkungen auf die Lohnpolitik, da Arbeitskosten im öffentlichen Dienst oft einen beträchtlichen Teil des Staatsbudgets ausmachen. Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, dass sämtliche derzeitige Austeritätsprogramme Forderungen nach Lohnkürzungen und -stopps im öffentlichen Dienst umfassen.

Der zweite Argumentationsstrang basiert auf der Annahme, dass die wachsenden ökonomischen Ungleichgewichte zwischen sog. „Überschuss-“ und „Defizitländern“ in Europa primär auf der unterschiedlichen Entwicklung von Löhnen und Lohnstückkosten beruhen, die wiederum zu diametral entgegengesetzten Entwicklungen der nationalen Wettbewerbsfähigkeit führen. Vor der Einführung der EWU hatten Defizitländer die Möglichkeit, ihre Wettbewerbsfähigkeitsprobleme durch eine Abwertung ihrer nationalen Währung zu lösen. Da dies aber in der EWU *per defi-*

nitionem ausgeschlossen ist, besteht der Lösungsansatz von weniger wettbewerbsfähigen Ländern in einer Strategie der „internen Abwertung“ und dem Versuch, ihre Wettbewerbsfähigkeit durch eine Verringerung der Arbeitskosten zu verbessern. In einer solchen Strategie fungiert die „interne Abwertung“ als funktionales Äquivalent zu einer Abwertung der nationalen Währung.¹³ Die zentrale politische Schlussfolgerung, wie sie z. B. von der EZB in ihrem 2012 publizierten Bericht „Euro area labour markets and the crisis“ formuliert wurde, besteht darin, dass die mangelnde Flexibilität der Löhne nach unten ein Hindernis bei der Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit (und damit auch bei der Schaffung von Beschäftigung) darstellt – und zwar insbesondere in den Ländern, die schon vor der Krise externe Ungleichgewichte angehäuft haben.¹⁴ Während diese derzeit in der EU dominante Sehweise die Hauptverantwortung der ökonomischen Anpassung bei den Defizitländern sieht, existiert auch eine stärker keynesianisch geprägte Variante dieses Arguments. Danach sollten auch die Überschussländer (insbesondere Deutschland) eine stärkere Rolle spielen, indem sie für stärkere Lohnzuwächse sorgen.¹⁵ Beiden Ansichten gemeinsam ist jedoch die starke Fokussierung auf Löhne als der zentralen (manchmal sogar der einzigen) Anpassungsvariable in der EWU.

Angesichts der stark wachsenden Arbeitslosigkeit in vielen europäischen Staaten, gewann zudem ein dritter eher mikro-orientierter Argumentationsstrang an Bedeutung, der einer traditionellen neoklassischen Perspektive folgend die derzeitige Arbeitslosigkeit primär als das Ergebnis institutioneller Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt betrachtet. Ein Musterbeispiel für eine solche Sichtweise ist der von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (DG ECFIN) der Europäischen Kommission publizierte Bericht „Labour Market Developments in Europe 2012“, der eine umfassende Liste von „beschäftigungsfreundlichen Reformen“ enthält. Diese Liste umfasst neben verschiedenen Vorschlägen zur Deregulierung des Arbeitsmarktes (z. B. Senkung der Arbeitslosenhilfe, Abbau des Kündigungsschutzes, Anhebung des Renteneintrittsalters) ein eigenes Unterkapitel mit Forderungen zur Reform des Tarifverhandlungssystems, das folgende Punkte enthält:

- „Senkung des gesetzlichen und tarifvertraglich festgelegten Mindestlohns“,
- „Reduzierung der Tarifbindung“,
- „Reduzierung der (automatischen) Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen“,
- „Dezentralisierung des Tarifvertragssystems z. B. durch die Abschaffung oder Einschränkung des Günstigkeitsprinzips“,
- Einführung/Ausweitung der „Möglichkeit zur betrieblichen Abweichung von Flächentarifverträgen bzw. zur Verhandlung von betrieblichen Vereinbarungen“,

- Förderung von Maßnahmen, „die zu einer generellen Reduzierung der Lohnsetzungsmacht von Gewerkschaften führen“.¹⁶

In Anbetracht der internationalen Forschung zur makroökonomischen Leistungsfähigkeit verschiedener Tarifverhandlungssysteme,¹⁷ gesteht die DG ECFIN in einem anderen Papier zu Recht ein, dass es keine überzeugenden Beweise für die Überlegenheit eines spezifischen Lohnfindungsmodells gibt.¹⁸ Dessen ungeachtet nimmt die DG ECFIN in ihren politischen Empfehlungen jedoch immer ein dezentralisiertes, unternehmensbezogenes Verhandlungssystem zum zentralen Maßstab, da ein solches System aus Sicht der DG ECFIN für die Unternehmen bessere Möglichkeiten bietet, flexibel auf veränderte ökonomische Rahmenbedingungen zu reagieren. Diese Sichtweise liegt auch dem Euro-Plus-Pakt zugrunde, der etwas umständlich formuliert die Mitgliedsstaaten zur „Überprüfung der Lohnbildungsverfahren und erforderlichenfalls des Grads der Zentralisierung im Verhandlungsprozess“ auffordert.¹⁹

Ein Blick in die Praxis der neuen europäischen *Economic Governance* zeigt, dass in den letzten Jahren 18 von 27 EU-Mitgliedsstaaten mit Politikempfehlungen und Forderungen im Bereich der Lohn- und Tarifpolitik konfrontiert wurden (siehe Tabelle 1). Auf EU-Ebene werden hierbei im Wesentlichen zwei Methoden der Intervention genutzt, die sich in ihrem Verbindlichkeitsgrad unterscheiden. Die erste Methode beruht auf den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters. Auch wenn diese Empfehlungen derzeit rechtlich nicht verbindlich sind, so könnten sie in Zukunft in Verbindung mit dem neu eingeführten Frühwarnsystem, das explizit die Möglichkeit finanzieller Sanktionen vorsieht, einen verbindlicheren Charakter annehmen. Die zweite Methode beruht auf dem Tausch von politischen Reformen und finanzieller Unterstützung. Da die lohnpolitischen Maßnahmen in den Vereinbarungen zwischen der Troika bzw. IWF/EU und nationalen Regierungen festgelegt sind, hat diese zweite Methode der Intervention direktere Auswirkungen und besitzt daher auch einen höheren Verbindlichkeitsgrad. Da jedoch die Forderungen nach „strukturellen Reformen“ in der Regel von der Troika kommen, die deren Umsetzung zur Voraussetzung für finanzielle Leistungen macht, kann mit Recht davon gesprochen werden, dass viele nationale Maßnahmen im Bereich der Lohnpolitik von der Troika „erzwungen“ wurden.

In den meisten Ländern blieben jedoch die bisherigen Versuche der EU, die nationale Lohnpolitik zu beeinflussen, auf die (rechtlich unverbindlichen) länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters beschränkt. Bisher nutzte die EU dieses Instrument in zwölf Mitgliedsstaaten. In vielen Fällen blieben die Empfehlungen zudem vergleichsweise unbestimmt, indem sie z. B. eine moderate Entwicklung der Löhne (Bulgarien, Finnland, Italien und Slowenien) oder der Mindestlöhne

(Frankreich und Slowenien) anmahnten. Von Schweden verlangte die EU in ihren Empfehlungen 2012 faktisch eine Ausweitung des Niedriglohnssektors, indem die geringe Lohnspreizung am unteren Ende der Lohnskala kritisiert wurde. Für Deutschland forderte die EU in ihren Empfehlungen 2012 Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Lohnentwicklung mit dem Produktivitätswachstum Schritt hält, was angesichts der moderaten Lohnentwicklung in Deutschland als Appell für ein stärkeres Wachstum der Löhne interpretiert werden kann. Die Empfehlungen 2013 sind diesbezüglich etwas klarer. Hier fordert die EU für Deutschland Maßnahmen, damit die Lohnentwicklung zur Stärkung der Inlandsnachfrage beiträgt. Das einzige Land, das 2013 sonst noch eine nachfrageorientierte Lohnempfehlung erhielt, ist Finnland. Nachdem die Empfehlungen 2012 für Finnland noch eine moderate Lohnentwicklung anmahnten, fordert die EU in ihren aktuellen Empfehlungen von 2013 mit Verweis auf das derzeitige schwache Wachstum eine Angleichung der Reallohnveränderung an die Produktivitätsentwicklung.

Sehr viel detaillierter waren die Empfehlungen hinsichtlich der Reform der Tarifvertragssysteme. In den Fällen von Belgien, Italien und Spanien verlangte die EU eine Dezentralisierung des Tarifverhandlungssystems durch erweiterte Möglichkeiten für die Unternehmen, von Flächentarifverträgen abzuweichen. Schließlich wurden Belgien, Luxemburg, Malta und Zypern wiederholt für ihr nationales System der automatischen Lohnindexierung kritisiert. In diesen Fällen forderte die EU wenn nicht gar die Abschaffung, so doch zumindest eine grundsätzliche Reform, um die Indexierung aufzulockern und weniger verbindlich zu machen.

Die zweite, verbindlichere Methode der politischen Intervention wurde bisher in sieben Staaten angewendet, die einem internationalen Rettungsprogramm unterlagen (Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien, Ungarn und Zypern). In allen sieben Fällen waren sowohl die Lohnentwicklung als auch die Struktur der Tarifverhandlungssysteme von den EU-Interventionen betroffen. Darüber hinaus bezog sich die Troika im Falle von Spanien explizit auf die länderspezifischen Empfehlungen, die im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert wurden.

Inhaltlich verlangte die Troika insbesondere im öffentlichen Dienst erhebliche Lohnkürzungen mit anschließenden Lohnstopps zur Reduzierung des Haushaltsdefizits. Darüber hinaus forderte die Troika in Griechenland und Irland eine Kürzung bzw. in den Fällen von Lettland, Portugal und Rumänien ein Einfrieren des gesetzlichen Mindestlohns. Diese Maßnahmen dienten auch dazu, einen mäßigenden Einfluss auf die Lohnentwicklung im Privatsektor auszuüben. In Griechenland verlangte die Troika sogar ein Einfrieren der Senioritätsprämie in privaten Tarifverträgen. Hinsichtlich prozeduraler Änderungen drängte die Troika in Griechenland, Portugal und Rumänien (sowie in Spanien) auf grundlegende

Änderungen im nationalen Lohnfindungssystem, die auf eine radikale Dezentralisierung von Tarifverhandlungen und eine Verschärfung der Kriterien für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen abzielten.

Tabelle 1: Europäischer Interventionismus im Bereich der Lohnpolitik 2011-2013

Empfehlungen/Vereinbarungen:	Adressaten:
1. Länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters:	
Dezentralisierung von Tarifverhandlungen	Belgien, Italien, Spanien
Reform/Abschaffung der automatischen Lohnindexierung	Belgien, Luxemburg, Malta, Zypern
Moderate Entwicklung des Mindestlohns	Frankreich, Slowenien
Moderate Lohnentwicklung	Bulgarien, Finnland (2012), Italien, Slowenien
Lohnentwicklung im Einklang mit Produktivität	Deutschland, Finnland (2013)
Höhere Lohnspreizung vor allem am unteren Ende der Lohnskala	Schweden
2. Länderspezifische Vereinbarungen zwischen EU-EZB-IWF oder IWF-EU und nationalen Regierungen im Kontext von „Memorandums of understanding“ und „Stand-by arrangements“:	
Dezentralisierung von Tarifverhandlungen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Strengere Kriterien für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Kürzung/Einfrieren der Mindestlöhne	Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien
Kürzung/Einfrieren der Löhne im öffentlichen Dienst	Griechenland, Ungarn, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien
Lohnstopps im Privatsektor	Griechenland
Reform der Lohnindexierung	Zypern (ab 2013)
Keine lohnpolitischen Empfehlungen:	
Dänemark, Estland, Großbritannien, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Slowakei, Tschechische Republik	

Quellen: Zusammenstellung der Autoren auf der Grundlage der EU 2020 länderspezifischen Empfehlungen für 2011, 2012 und 2013 (siehe EU web page: http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm) und der „Memorandum of Understanding“ zwischen EU-EZB-IWF oder IWF-EU und nationalen Regierungen (siehe IWF web page: <http://www.imf.org>).

4. Auswirkungen des neuen europäischen Interventionismus auf die Entwicklung nationaler Lohnpolitiken

Infolge der derzeitigen Krise beeinflusste die neue europäische *Economic Governance* die Entwicklung nationaler Lohnpolitiken in vielen europäischen Ländern – darunter insbesondere in den Ländern, die derzeit

unter der speziellen ökonomischen Überwachung durch die Troika stehen. Diese fördert die Entwicklung eines neuen Staatsinterventionismus, der in allen Ländern die gleichen Maßnahmen umfasste: Lohnkürzungen und -stopps im öffentlichen Dienst, eine restriktive Mindestlohnpolitik und den grundsätzlichen Umbau des Tarifverhandlungssystems in Verbindung mit einer radikalen Dezentralisierung und dem Aushöhlen von Flächentarifvertragssystemen. In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen des neuen europäischen Interventionismus im Detail analysiert. Da die Auswirkungen im Bereich der Löhne im öffentlichen Dienst und der Dezentralisierung des Tarifvertragsystems in den „Troika- und IWF-Ländern“ besonders weitreichend waren, liegt das Hauptaugenmerk der entsprechenden Abschnitte auf diesen acht Ländern. In den Teilen zur Entwicklung der Mindest- und Reallöhne wird der Fokus auf Gesamteuropa erweitert, um die Auswirkungen des europäischen Interventionismus auf die generelle Lohnentwicklung in Europa zu illustrieren.

4.1 Lohnkürzungen und Lohnstopps im öffentlichen Dienst

Neben dem massiven Abbau von Arbeitsplätzen waren Lohnkürzungen und Lohnstopps eines der bevorzugten Mittel der direkten politischen Intervention, das nationale Regierungen zur Senkung der öffentlichen Ausgaben nutzten, um dadurch die Staatsfinanzen zu konsolidieren und die Anleihemärkte zu beruhigen.²⁰ Löhne im öffentlichen Dienst boten sich für eine direkte politische Intervention an, da die Gehälter von öffentlich Bediensteten in vielen europäischen Ländern nicht durch Tarifverträge, sondern per Gesetz geregelt werden. Dies wiederum ermöglichte es den Regierungen, Lohnkürzungen und Lohnstopps unilateral durchzusetzen. Zusätzlich legitimiert wurde die direkte Intervention in die Gehälter des öffentlichen Dienstes durch den Euro-Plus-Pakt, der die Lohnführerschaft des öffentlichen Dienstes in vielen Ländern betont und die EU-Mitgliedsstaaten explizit dazu auffordert, sicherzustellen, „dass die Tarifabschlüsse im öffentlichen Sektor den auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gerichteten Anstrengungen im Privatsektor förderlich sind“.²¹

Jüngste vergleichende Analysen der Auswirkungen der Krise auf die Lohn- und Tarifpolitik im öffentlichen Dienst verdeutlichen folgende zentrale Entwicklungen.²² Im Hinblick auf die Lohnentwicklung belegen die Studien den engen Zusammenhang zwischen politischem Interventionismus und dem Ausmaß der Lohnkürzungen und Lohnstopps im öffentlichen Dienst. So wurden die weitreichendsten Maßnahmen in den Ländern durchgeführt, die finanzielle Hilfe von der Troika oder dem IWF und der EU erhielten. Die Studien zeigen aber auch, dass nicht nur die Troika- und IWF-Länder von Lohnkürzungen und -stopps betroffen waren. Zwischen 2008 und 2012 wurde in mindestens 18 der 27 EU-Mitgliedsstaaten eine

Gehaltsreform im öffentlichen Dienst durchgeführt. Die Tatsache, dass Lohnkürzungen und/oder Lohnstopps auch in den Ländern durchgesetzt wurden, die entweder vergleichsweise gering verschuldet sind (wie z. B. die Tschechische Republik) oder die von der Krise im Vergleich zu anderen Ländern weitgehend verschont wurden (wie z. B. Polen), legt den Schluss nahe, dass in einigen Ländern die Krise lediglich als Vorwand für die Durchsetzung einer Austeritätspolitik benutzt wurde.²³ Hinsichtlich Verfahrensfragen zeigen die Studien eine klare Tendenz zum Unilateralismus in der Lohnfestsetzung;²⁴ d. h. in der Mehrzahl der Länder wurden die Lohnkürzungen und -stopps im öffentlichen Dienst ohne Beteiligung der Gewerkschaften unilateral durch den Staat durchgesetzt. Selbst in Ländern mit einer Tradition von freien Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst wie z. B. Irland, Portugal, Spanien, Italien und Großbritannien haben öffentliche Arbeitgeber die etablierten tarifpolitischen Verfahren umgangen und Lohnkürzungen und -stopps unilateral eingeführt.²⁵ Darüber hinaus wurden die Lohnanpassungen in zwei oder drei aufeinanderfolgenden Runden durchgeführt. Sie waren daher in der Regel keine einmalige Notmaßnahme, sondern vielmehr Teil einer langfristigen Strategie, Druck auf die Löhne im öffentlichen Dienst auszuüben.

Die Übersicht über lohnpolitische Maßnahmen in den Troika- und IWF-Ländern in Tabelle 2 verdeutlicht, dass die massivsten Eingriffe in Rumänien, Lettland und Griechenland stattfanden mit Lohnkürzungen von 30% und mehr. In Rumänien wurden 2010 die Gehälter der öffentlich Bediensteten um 25% gekürzt. Da jedoch die Regierung zusätzlich die Mehrwertsteuer von 19 auf 24% an hob und zudem Zusatzleistungen wie z. B. Essensgeld oder Mietzuschüsse kürzte, betrug die effektive Lohnkürzung fast 50%.²⁶ In Griechenland wurden die Nominallöhne zwischen 2009 und 2010 um durchschnittlich 14% gekürzt. Zusammen mit der 17%igen Kürzung zwischen 2011 und 2013 betrug die Lohnkürzung insgesamt ca. 30%. Im Gegenzug für einen Kredit über 7,5 Mrd. Euro vom IWF und der EU wurden in Lettland die Löhne im öffentlichen Dienst im Frühjahr 2009 um 15% gekürzt. Besonders stark betroffen von den Kürzungen der öffentlichen Ausgaben waren die Lehrer, deren Gehälter sich seit September 2009 um fast ein Drittel reduzierten.²⁷ Diese Maßnahmen waren besonders schmerzhaft, weil auf die dramatischen Kürzungen ein Lohnstopp von 2010 bis 2012 folgte. Die Lohnkürzungen in den anderen Krisenländern bewegen sich zwischen 5 und 15%, wobei die Gehälter in der Regel nach den Kürzungen auf dem geringeren Niveau eingefroren wurden.

Bei einer Beurteilung der Kürzung des verfügbaren Einkommens der öffentlich Bediensteten muss immer berücksichtigt werden, dass diese Zahlen nur die Kürzungen der Nominallöhne wiedergeben. Häufig wurden jedoch darüber hinaus auch noch Zusatzleistungen gekürzt. Diese Kürzungen betrafen das 13. oder 14. Monatsgehalt, Rentenansprüche (in Grie-

chenland und Spanien) sowie anderweitige Zuschüsse z. B. für Mieten (in Portugal, Rumänien und Ungarn), Arzneimittel (Ungarn) und Verpflegung (Portugal und Rumänien).²⁸

Tabelle 2: Lohnkürzungen und -stops im öffentlichen Dienst in Troika- bzw. IWF-Ländern (2008-2012)

Land	Lohnkürzung/-stopp	Unilaterale Umsetzung
Griechenland	<ul style="list-style-type: none"> • Lohnstopp für alle Einkommen >€ 2000 pro Monat (2009) • 12-20% Kürzung im allgemeinen öffentlichen Dienst (2010) • Weitere Kürzung von bis zu 17% über drei Jahre (2011-2013) 	Ja
Irland	<ul style="list-style-type: none"> • Lohnstopp für öffentliche Angestellte (2008-2010) • Genereller Lohnstopp (2010-2014) • 5-7% Kürzung der Nettolöhne als Resultat eines im umgekehrten Verhältnis zum Einkommensniveau stehenden Rentenbeitrags (2009) • 5-8% Kürzung progressiv im Verhältnis zum Einkommensniveau (2010) 	Ja
Italien	<ul style="list-style-type: none"> • 5-10% Lohnkürzung für Besserverdiener (2010) • Lohnstopp und Kürzung der Produktivitätszuschläge (2010-2014) • Aussetzung der automatischen Lohnerhöhung für bestimmte Beschäftigtengruppen (z. B. Richter, Polizeikräfte, Militärpersonal etc.) (2010-2013) 	Ja
Lettland	<ul style="list-style-type: none"> • Nicht spezifizierte Lohnkürzungen (2008) • 15-30% Lohnkürzungen (2009) • Lohnstopp (2010-2012) 	Ja
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • Lohnstopp für öffentliche Angestellte und Beschäftigte in öffentlichen Unternehmen (2010-2013) • 5% Lohnkürzung für besser verdienende öffentliche Angestellte (2010) • 3,5-10% Lohnkürzung für Gehälter >€ 1500 pro Monat (2011) • Abschaffung oder Reduzierung des 13. und 14. Monatsgehalts (2012-2013) 	Ja
Rumänien	<ul style="list-style-type: none"> • 25% Lohnkürzung aber Kürzung von Zusatzleistungen kann zu einer Kürzung von bis zu 50% führen (2010) • Weitere 10% Lohnkürzung (2011) • Abschaffung einer großen Bandbreite von Zusatzleistungen und des 13. Monatsgehalts (2011) • Lohnstopp (2012) 	Ja
Spanien	<ul style="list-style-type: none"> • 5% Lohnkürzung für öffentliche Angestellte (2010) • Lohnstopp für öffentliche Angestellte (2011-2012) • Abschaffung des 14. Monatsgehalts für alle öffentlich Bediensteten (2012) 	Ja
Ungarn	<ul style="list-style-type: none"> • 7% Lohnkürzung (2008-2010) • Abschaffung des 13. Monatsgehalts im allgemeinen öffentlichen Dienst (2009) • Lohnstopp (2010-2012 oder länger) 	Ja

Quellen: Glassner und Keune (2012); Grimshaw et al. (2012); Vaughan-Whitehead (2012); ILO (2013).

Des Weiteren hatten die weitreichenden Kürzungen im öffentlichen Dienst in den Krisenländern Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Lohnverteilung. So wurde der im öffentlichen Dienst traditionell aufgrund des höheren Ausbildungsniveaus und Seniorität existierende Lohnbonus gegenüber dem Privatsektor stark reduziert.

In Rumänien und Ungarn wandelte sich der Lohnbonus des öffentlichen Dienstes gegenüber dem Privatsektor gar in einen Lohnmalus. Der Extremfall ist diesbezüglich Rumänien, wo die Durchschnittslöhne im öffentlichen Dienst in 2009 noch 45% höher waren als im Privatsektor und sich dieser Vorteil bis Ende 2010 in einen Nachteil von 15% gegenüber dem Privatsektor umkehrte.²⁹

4.2 Lohnkürzungen und Lohnstopps bei den nationalen Mindestlöhnen

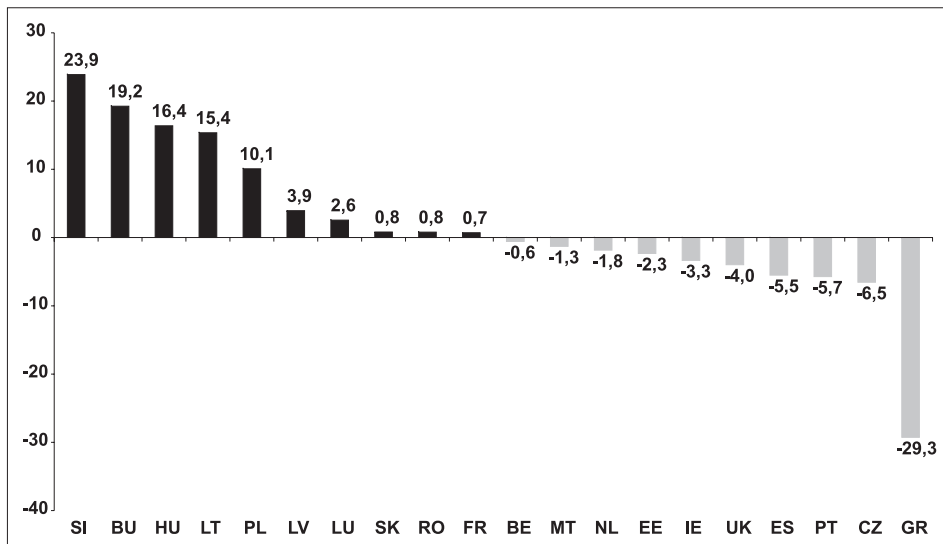
Neben den Löhnen im öffentlichen Sektor bilden die nationalen Mindestlöhne einen weiteren Ansatzpunkt für staatliche Interventionen in die Lohnpolitik. Dieser ist insofern besonders geeignet, als die Mindestlöhne nicht nur die Löhne am unteren Rand der Lohnskala bestimmen, sondern oft auch die allgemeine Lohnentwicklung beeinflussen. Dieser sogenannte „*Spillover*-Effekt“ ist besonders stark in Ländern ausgeprägt, die – wie z. B. in vielen mittel und osteuropäischen Staaten – nur über ein schwach entwickeltes Tarifvertragssystem und eine geringe Tarifbindung verfügen. Gleiches gilt aber auch für Länder wie Frankreich, in denen der Mindestlohn ein relativ hohes Niveau hat und von dessen Erhöhung eine Signalwirkung für die allgemeine Lohnentwicklung ausgeht. Schließlich eignen sich nationale Mindestlöhne auch deshalb besonders gut für staatliche Interventionen, da sie in den meisten Fällen als gesetzliche Mindestlöhne durch den Staat festgelegt werden. Die einzigen Ausnahmen in Europa bilden Belgien und bis vor kurzem auch Griechenland, wo die nationalen Mindestlöhne im Rahmen nationaler Tarifverträge für die gesamte Privatwirtschaft bestimmt werden.³⁰

Angesicht der Bedeutung von Mindestlöhnen für die allgemeine Lohnentwicklung spielen sie auch im Rahmen des neuen Interventionismus auf EU-Ebene eine wichtige Rolle.³¹ So sah sich im Februar 2011 Irland als erstes europäisches Land unter dem Druck der Troika zu einer massiven Kürzung seines nationalen Mindestlohns um einen Euro von 8,65 auf 7,65 Euro pro Stunde gezwungen, was einem nominalen Rückgang von fast 12% entsprach. Zwar wurde nach einem Regierungswechsel in Irland zum Juli 2011 die Kürzung wieder zurückgenommen und die alte Mindestlohnrate von 8,65 Euro wiederhergestellt. Gegenüber der Troika musste sich die neue Regierung jedoch verpflichten, als „Gegenleistung“ die Sozialversicherungsbeiträge für die Unternehmen zu senken.³² Bereits 2012 hat

jedoch der IWF erneut die Frage aufgeworfen, ob nicht eine Kürzung des irischen Mindestlohns „in Betracht gezogen werden soll“.³³

In anderen Ländern wie Lettland, Portugal oder Rumänien sowie in etwas informeller Weise auch in Spanien hat die Troika erfolgreich dafür Druck gemacht, die bestehenden Mindestlöhne einzufrieren. Im Rahmen des „*Memorandum of Understanding*“ musste sich z. B. Portugal für die nächsten Jahre verpflichten, seinen Mindestlohn solange nicht anzuheben, bis die Troika ihre Zustimmung für eine Erhöhung gegeben hat. Der radikalste Einschnitt fand schließlich in Griechenland statt, wo die Troika eine massive Kürzung des Mindestlohns einforderte. Im Februar 2012 hat das griechische Parlament schließlich eine Reduzierung des Mindestlohns um 22% (bei den jungen Arbeitnehmer unter 25 Jahren sogar um 32%) beschlossen. Dieser Beschluss war umso problematischer, als der Mindestlohn in Griechenland bis dato im Rahmen eines nationalen Tarifvertrages vereinbart wurde. Erfolglos hatten sich denn auch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften gemeinsam gegen einen staatlichen Eingriff in ihre Tarifvereinbarung gewehrt. Nachdem schließlich auch die ILO (2012a) die Mindestlohnkürzung als Eingriff in die Tarifautonomie und Verstoß gegen grundlegende ILO-Konventionen kritisierte, hat die Troika die griechische Regierung aufgefordert, den Mindestlohn zukünftig per Gesetz festzulegen,³⁴ was diese umgehend umsetzte, sodass ab 2013 in Griechenland der Staat den Mindestlohn bestimmt.

Abbildung 1: Entwicklung der realen Mindestlöhne 2010-2012 (in %)*



* Entwicklung der realen Mindestlöhne deflationiert um die Verbraucherpreise.
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank 2013.

Der politische Druck auf die Mindestlöhne hat in den letzten drei Jahren (2010-2012) insgesamt dazu geführt, dass der reale – um die Entwicklung der Verbraucherpreise bereinigte – Wert des Mindestlohns in 10 von 20 EU-Staaten zurückgegangen ist (Abbildung 1). Der Rückgang war in denjenigen Ländern besonders ausgeprägt, die unter der Überwachung der Troika stehen (Griechenland, Portugal, Spanien und Irland). Deutliche Rückgänge gab es außerdem in der Tschechischen Republik und Großbritannien. Lediglich in einigen mittel- und osteuropäischen Ländern gab es einen relativ starken Anstieg der gesetzlichen Mindestlöhne. Hierzu gehörte u. a. Ungarn, wo die ungewöhnliche Erhöhung des Mindestlohns jedoch primär die Funktion hatte, die erheblichen Steuererhöhungen für Niedriglohneempfänger, die mit der Einführung eines „Flat-Tax-Systems“ einhergingen, zu kompensieren.³⁵

Eine strukturelle Erhöhung, die den Mindestlohn aus dem Armutsbereich herausholen wollte, gab es 2010 auch in Slowenien. Mittlerweile ist der relativ hohe slowenische Mindestlohn stark in die Kritik der DG ECFIN geraten.³⁶ Ähnliches gilt auch für das am Medianlohn gemessen relativ hohe Mindestlohnniveau in Frankreich. In beiden Ländern sieht DG ECFIN in der Entwicklung des Mindestlohns eine starke Beeinträchtigung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Im Rahmen des Europäischen Semesters 2013 wird deshalb sowohl bei Frankreich als auch bei Slowenien ein besonderer Schwerpunkt auf eine „moderate“ Entwicklung des Mindestlohns gelegt.

4.3 Dezentralisierung und Aushöhlung von Flächentarifverträgen

Neben direkten Interventionen in die Lohnentwicklung durch Lohnkürzungen und Lohnstopps im öffentlichen Sektor und bei den nationalen Mindestlöhnen finden in vielen europäischen Ländern auch sehr grundlegende Veränderungen in den Lohnfindungsinstitutionen und Tarifvertragssystemen statt.³⁷ Obwohl die aktuelle Krise fast überall in Europa den Trend zu einer Dezentralisierung der Tarifverhandlungen verstärkt hat, so lassen sich die weitreichendsten Veränderungen in denjenigen Ländern beobachten, die direkt den Interventionen der Troika ausgesetzt waren. Als „Gegenleistung“ für finanzielle Hilfen hat die Troika in allen Ländern weitreichende „strukturelle Reformen“ eingefordert, zu der auch überall ein mehr oder weniger weitreichender Umbau der Tarifvertragssysteme gehörte. Unabhängig von den nationalen Besonderheiten und spezifischen Traditionen der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen verfolgt die Troika dabei überall die gleiche Strategie einer radikalen Dezentralisierung der Tarifpolitik.

Mittlerweile haben alle Länder, die sich unter dem direkten oder indirekten Einfluss der Troika befinden, mehr oder weniger weitreichende Verän-

derungen ihrer Tarifvertragssysteme vorgenommen (vgl. Tabelle 3).³⁸ Insgesamt lassen sich dabei drei Gruppen unterscheiden: Die erste Gruppe umfasst Irland und Rumänien, die vor der Krise über ein vergleichsweise stark zentralisiertes Tarifvertragssystem mit Tarifverhandlungen auf nationaler, branchenübergreifender Ebene verfügten. In beiden Ländern sind mittlerweile überbetriebliche Tarifverhandlungen fast vollständig verschwunden. In Irland haben die Arbeitgeber bereits Ende 2009 die nationale „Sozialpartnervereinbarung“ aufgekündigt und sind damit aus einem 22 Jahre alten System nationaler Tarifvereinbarungen ausgestiegen. Seither gibt es in Irland mit wenigen Ausnahmen nur noch Unternehmenstarifverträge.³⁹ In Rumänien hat der Staat im Jahr 2011 durch eine unilaterale Veränderung des Arbeitsgesetzes die nationalen, branchenübergreifenden Tarifverhandlungen abgeschafft.⁴⁰ Darüber hinaus wurde die *Erga-Omnes*-Regelung für sektorale Tarifverträge beseitigt und stattdessen sehr strikte Regelungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen eingeführt. Zugleich wurden die Repräsentativitätsanforderungen für Gewerkschaften als Voraussetzung für Tarifverhandlungen deutlich erhöht.

Die zweite Gruppe besteht aus Griechenland, Italien, Portugal und Spanien, die alle das „mediterrane Modell“ der Arbeitsbeziehungen repräsentieren und über ein entwickeltes System von Branchentarifverträgen verfügen.⁴¹ In allen mediterranen Ländern existiert traditionell eine vergleichsweise hohe Tarifbindung von 80-90%, die durch ein ausgebautes System von – im Falle von Italien indirekten – *Erga-Omnes*-Regelungen und Allgemeinverbindlicherklärungen gestützt wird.⁴² Obwohl die Flächentarifvertragsstrukturen in den mediterranen Ländern formal weiter fortbestehen, wurden ihre Reichweite und tatsächliche Regelungskompetenz durch zahlreiche rechtliche Veränderungen vielfach ausgehöhlt. Zu den radikalsten Veränderungen in Richtung Dezentralisierung der Tarifpolitik kam es in Griechenland⁴³ und Spanien.⁴⁴ In beiden Ländern wurde das Günstigkeitsprinzip abgeschafft, sodass es heute einen generellen Vorrang von Unternehmenstarifverträgen gegenüber Branchentarifverträgen gibt. Demgegenüber verläuft der Dezentralisierungsprozess in Italien⁴⁵ und Portugal⁴⁶ bislang in einer vergleichsweise „organisierten“ Form, da die sektoralen Gewerkschaftsorganisationen bei betrieblichen Abweichungen von Branchentarifverträgen nach wie vor zustimmen müssen. Allerdings verfügen gerade in Italien die Unternehmen nach der Gesetzesreform vom September 2011 über weitreichende Möglichkeiten, nicht nur von Tarifverträgen, sondern auch von gesetzlichen Mindestbestimmungen abzuweichen. Hinzu kommt, dass FIAT als eines der wichtigsten italienischen Industrieunternehmen gezeigt hat, dass es auch möglich ist, komplett aus dem italienischen Tarifvertragssystem auszusteigen und einen unabhängigen betrieblichen Tarifvertrag zu vereinbaren.⁴⁷ In Portugal wurde das Tarif-

vertragssystem vor allem dadurch geschwächt, dass deutlich restriktivere Kriterien für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen eingeführt wurden. Während traditionell nahezu alle wichtigen Branchentarifverträge „quasi automatisch“ allgemeinverbindlich erklärt wurden, sind es aktuell nur noch wenige Tarifverträge.⁴⁸ Schließlich wurden in Griechenland, Portugal und Spanien auch die Möglichkeiten geschaffen, dass auf betrieblicher Ebene (insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben) auch nicht-gewerkschaftliche Arbeitnehmervertretungen Tarifverträge abschließen können, womit die Position der Gewerkschaften weiter geschwächt wurde.

Tabelle 3: Veränderungen der nationalen Tarifvertragssysteme unter dem Druck der Troika von EU, EZB und IWF

Maßnahmen:	Betroffene Länder:
Abschaffung/Beendigung von Tarifverträgen auf nationaler Ebene	Irland, Rumänien
Vereinfachte Möglichkeiten durch Unternehmenstarifverträge von sektoralen Tarifverträgen und/oder gesetzlichen (Mindest-) Bestimmungen abzuweichen	Griechenland, Portugal, Ungarn, Italien, Spanien
Allgemeiner Vorrang für Unternehmenstarifverträge/Abschaffung des Günstigkeitsprinzips	Griechenland, Italien, Spanien
Restriktivere Kriterien für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Verkürzung der Nachwirkungsperiode bei ausgelaufenen Tarifverträgen	Griechenland, Spanien
Recht zum Abschluss von Tarifverträgen auch für Nicht-gewerkschaftliche Arbeitnehmergruppen (insbesondere in Kleinbetrieben)	Griechenland, Ungarn, Portugal, Rumänien, Spanien

Quellen: eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Anhang 1.

Die dritte Gruppe, in der auf Druck des IWF und der Troika nationale Tarifvertragssysteme verändert wurden, umfasst Lettland und Ungarn. Beide Länder haben – wie die meisten mittel- und osteuropäischen Staaten⁴⁹ – ein eher fragmentiertes Tarifvertragssystem mit fast ausschließlich Unternehmenstarifverträgen und einer niedrigen Tarifbindung, sodass es kaum Spielraum für weitere Dezentralisierungen gibt. Allerdings wurden in Lettland Bemühungen der Tarifvertragsparteien zum Aufbau sektoraler Tarifstrukturen im Zuge der Krise wieder abgebrochen.⁵⁰ Hinzu kommt eine weitreichende Reform der tariflichen Lohnstrukturen im öffentlichen Dienst, die zu erheblichen Lohnkürzungen geführt hat.⁵¹ In Ungarn wurde durch eine Arbeitsrechtsreform im Jahr 2011 die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften weiter geschwächt, indem das ehemalige tripartistische Forum zur Beratung über Mindestlöhne abgeschafft, das Streikrecht für Beschäftigte im öffentlichen Dienst eingeschränkt und Betriebsräten das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen in Unternehmen eingeräumt wurde, die über keine betriebliche Gewerkschaftsvertretung verfügen.⁵²

Die grundlegenden Veränderungen in den nationalen Tarifvertragssystemen wurden in allen europäischen „Programmstaaten“ durch ein mehr oder weniger intensives Zusammenwirken von nationalen und europäischen Akteuren vorangetrieben. Die Troika war hierbei oft der treibende Motor, der grundlegende Tarifrechtsreformen eingefordert hat. Zugleich diente die Troika den nationalen Regierungen als Legitimationsgrundlage, um grundlegende Veränderungen durchzusetzen, die von bestimmten nationalen Akteuren bereits seit Längerem gefordert wurden. Gerade im Hinblick auf den neoliberalen Umbau historisch gewachsener Tarifvertragssysteme erweist sich der neue europäische Interventionismus damit als besonders wirkungsvoll. Was die ökonomische Integration und der Wettbewerb im europäischen Binnenmarkt nicht geschafft haben, wird nun über politische Interventionen der Troika vorangetrieben: die Konvergenz der Tarifvertragssysteme hin zu einem weitgehend dezentralisierten System, wie es heute schon in Großbritannien und vielen osteuropäischen Ländern existiert.⁵³

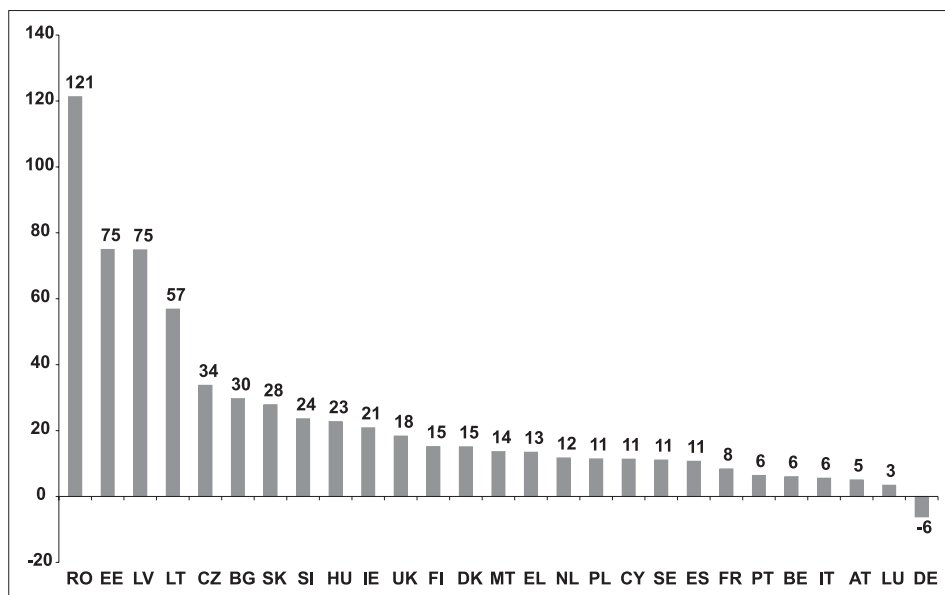
Mit der radikalen Dezentralisierung der Tarifpolitik geht zugleich jedoch auch ein grundlegender Prozess der De-Kollektivierung der Arbeitsbeziehungen einher, da dezentralisierte Tarifvertragssysteme gegenüber Flächentarifvertragssystemen über eine deutlich geringere Tarifbindung verfügen.⁵⁴ Bereits heute zeigt sich in einigen Ländern, wie die aktuellen Veränderungen in den Tarifvertragssystemen zu einem teilweise dramatischen Rückgang der Tarifbindung geführt haben. In Spanien ist z. B. nach Angaben des spanischen Arbeitsministeriums die Anzahl der registrierten Tarifverträge von knapp 6.000 im Jahr 2008 auf etwa 3.400 im Jahr 2012 zurückgegangen. Die Anzahl der tarifgebundenen Beschäftigten sank im gleichen Zeitraum von knapp 12 Mio. auf etwas mehr als 7 Mio.⁵⁵ Noch stärker als in Spanien war der Rückgang der Tarifbindung in Portugal. Hier ist die Anzahl der registrierten Tarifverträge von 295 im Jahr 2008 auf 85 im Jahr 2012 zurückgegangen. Da sich im gleichen Zeitraum die Anzahl der allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge ebenfalls stark von 137 auf 12 verringert hat, ist die Anzahl der tarifgebundenen Beschäftigten von knapp 1,9 Millionen auf etwas über 300.000 regelrecht eingebrochen.⁵⁶ Auch in Rumänien, wo die Tarifvertragsreform von 2011 zu einem nahezu vollständigen Wegfall der Branchentarifverträge geführt hat, dürfte die Tarifbindung deutlich zurückgegangen sein. Selbst in Lettland, das seit jeher nur über eine sehr geringe Tarifbindung verfügt, hat sich die Anzahl der tarifgebundenen Beschäftigten zwischen 2007 und 2011 noch einmal um 43% verringert.⁵⁷

4.4 Ein neues Muster der Lohnentwicklung in Europa

Vor dem Hintergrund weitverbreiteter Lohnstopps und Lohnkürzungen sowie einer teilweise radikalen Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme lassen sich die Auswirkungen des neuen Interventionismus in einem grundlegend gewandelten Muster der europäischen Lohnentwicklung ablesen (Abbildungen 2 und 3). In der letzten Dekade bis hin zum Jahr 2009 konnten fast alle EU-Staaten ein positives Reallohnwachstum verzeichnen. Besonders hohe Reallohnzuwächse gab es in einigen mittel- und ost-europäischen Staaten, gefolgt von ebenfalls deutlichen Steigerungen in Ländern wie Irland und Griechenland und eher moderaten Zuwächsen in Ländern wie Italien, Portugal und Spanien. Lediglich in Deutschland kam es als einzigem EU-Land während der 2000er-Jahre zu einem Rückgang der Reallöhne.

Seit 2010 hat sich jedoch das Muster der Lohnentwicklung in Europa grundlegend verändert. Während es nur noch in wenigen Ländern zu – zu meist moderaten – Reallohnsteigerungen gekommen ist, sind die Reallöhne in 18 von 27 EU-Staaten zurückgegangen. Die mit Abstand stärksten Reallohnkürzungen gab es mit einem Rückgang von fast 23% in Griechenland, gefolgt von Ungarn mit fast 15%, Zypern mit 10%, Rumänien mit fast 8% und Portugal und Spanien mit etwa 7%. Während die Troika diese Entwicklung als einen notwendigen Anpassungsprozess ansieht, um die

Abbildung 2: Entwicklung der Reallöhne 2001-2009 (in %)*

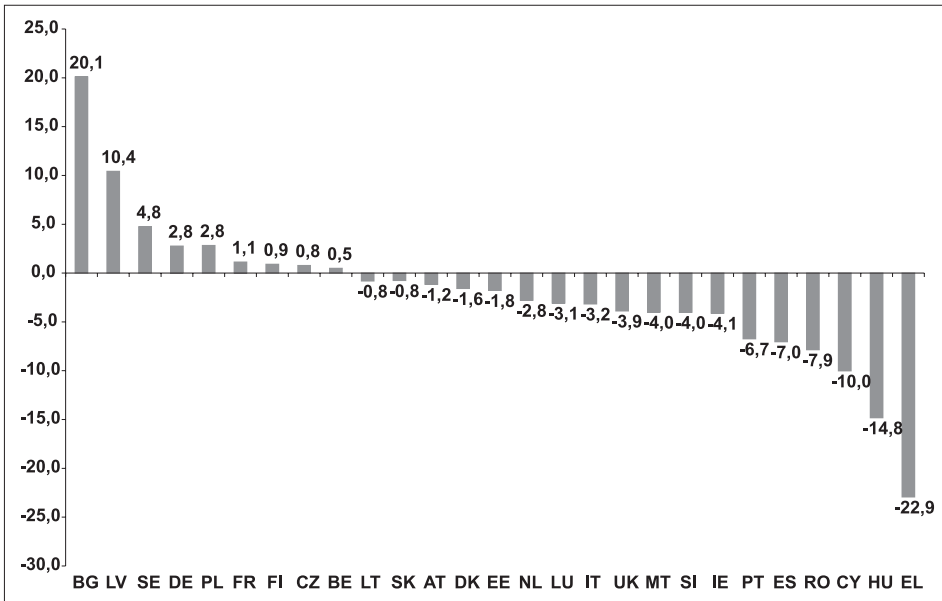


* Nominallöhne deflationiert um den nationalen HVPI.

Quelle: AMECO-Datenbank, Berechnungen des WSI.

ationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken,⁵⁸ kann aus kritischer Perspektive dies auch als eine europaweite Lohnsenkungsspirale gedeutet werden, die offensichtlich den privaten Konsum reduziert, deflationäre Tendenzen beschleunigt und insgesamt die ökonomische Stagnation in Europa befördert.

Abbildung 3: Entwicklung der Reallöhne 2010-2013 (in %)*



* Nominallöhne deflationiert um den nationalen HVPI, Daten für 2013: Prognose der Europäischen Kommission.

Quelle: AMECO-Datenbank, Berechnungen des WSI.

5. Ausblick: Wohin entwickelt sich die europäische Lohnpolitik?

Das neue System der europäischen *Economic Governance* hat insgesamt im Bereich der Lohnpolitik zur Herausbildung eines neuen europäischen Interventionismus geführt. Damit einher geht auf europäischer Ebene ein grundlegender Paradigmenwechsel, der trotz aller verbalen Bekundungen hinsichtlich der Akzeptanz der nationalen Tarifautonomie faktisch auf politische Interventionen in die Verfahren und Ergebnisse der nationalen Tarifpolitik setzt. Das wesentliche Ziel dieses neuen lohnpolitischen Interventionismus liegt darin, die Löhne zur zentralen Anpassungsvariable zu machen, um die (preislichen) Wettbewerbsnachteile der sogenannten Defizitländer gegenüber den sogenannten Überschussländern in Europa zu überwinden.

Mittlerweile haben zahlreiche Studien deutlich gemacht, dass die in der EU vorherrschende Krisenpolitik mit ihrer Kombination aus Austeritätspolitik und neoliberalen Strukturreformen nicht nur vollkommen inadäquat ist, um die makroökonomischen Ungleichgewichte in Europa zu überwinden, sondern selbst noch dazu beiträgt, die Schulden- und Wachstumsprobleme in den Defizitländern zu erhöhen.⁵⁹ Selbst der IWF hat unlängst eingestanden, dass die Austeritätspolitik womöglich zu weit gegangen ist, da sie offensichtlich in vielen Ländern die Krise verschärft und damit zu dem exorbitanten Anstieg der Arbeitslosigkeit beigetragen hat.⁶⁰ Allerdings hält dies den IWF nicht davon ab, weiterhin die von der Troika verordneten Eingriffe in die nationale Tarifpolitik zu rechtfertigen.⁶¹

Die Politik des neuen lohnpolitischen Interventionismus ist aus mindestens zwei Gründen äußerst problematisch: Erstens werden Löhne lediglich als Kostenfaktoren angesehen, während ihre Bedeutung für die Entwicklung der konsumtiven Nachfrage vollständig ignoriert wird. So wird gerade in den europäischen Defizitländern, deren wirtschaftliche Entwicklung im Wesentlichen von der Binnenkonjunktur abhängt, der potenziell positive Effekt für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Exportindustrie durch den negativen Effekt, der aus einem Rückgang der heimischen Binnennachfrage resultiert, mehr als überkompensiert. Die Propagierung eines export-orientierten Wachstumspfads aus der Krise überschätzt dabei maßlos die Bedeutung des Exportsektors für die wirtschaftliche Gesamtentwicklung.⁶²

Zweitens wird mit der einseitigen Fokussierung auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit vollkommen ausgeblendet, dass die Ursachen für die zunehmenden wirtschaftlichen Ungleichgewichte in Europa nicht in erster Linie in der Lohnentwicklung liegen, sondern viel mit den unterschiedlichen wirtschaftlichen Strukturen der Länder zu tun haben.⁶³ Lohnkürzungen führen deshalb nur insofern zum Abbau von Leistungsbilanzdefiziten, als durch den Rückgang der Binnennachfrage auch die Importe zurückgehen. Demgegenüber tragen Lohnkürzungen etwa in den mediterranen Ländern kaum zu einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit bei, weil für eine stärker exportorientierte Wirtschaftsstrategie die industriellen Strukturen entweder fehlen oder so beschaffen sind, dass sie gar nicht in erster Linie in Konkurrenz zu den nordeuropäischen Überschussstaaten stehen, sondern eher mit Staaten außerhalb Europas konkurrieren.

So problematisch die ökonomischen Effekte der aktuellen Lohnpolitik in Europa sind, so zeigen sich die langfristigen und strukturellen Folgen des neuen europäischen Interventionismus jedoch vor allem in dem neoliberalen Umbau der Tarifvertragssysteme, der auf eine radikale Dezentralisierung und die Aushöhlung von Flächentarifverträgen zielt. Hiervon betroffen sind bislang vor allem diejenigen Staaten, die unter der politischen Aufsicht der Troika stehen. Dabei kommt es zu einer Konvergenz der Tarifver-

tragsstrukturen in den Krisenstaaten hin zu einem stärker dezentralisierten und hochgradig fragmentierten Tarifvertragssystem, wie es heute schon für die meisten mittel- und osteuropäischen Länder charakteristisch ist.⁶⁴ Gleichzeitig werden die Unterschiede zu den sogenannten „Kernstaaten“ der EU (Benelux-Staaten, Deutschland, Frankreich, Österreich und die nordischen Länder), die nach wie vor über relativ stabile Flächen-tarifvertragssysteme verfügen, weiter akzentuiert. Für die Zukunft ist allerdings keineswegs gesichert, dass nicht auch diese Länder stärker ins Blickfeld des neuen europäischen Interventionismus geraten. Schon heute erhalten einige dieser Länder im Rahmen des Europäischen Semesters Empfehlungen, ihre Tarifvertragssysteme ebenfalls zu reformieren. Dies gilt insbesondere für Belgien, von dem der Europäische Rat gefordert hat, „die Nutzung von Öffnungsklauseln in sektoralen Tarifverträgen zu erleichtern, um auf diese Weise die Lohnentwicklung besser mit der Produktivität auf lokaler Ebene in Einklang zu bringen“.⁶⁵ Ein starker europäischer Druck zur Reform der Lohnfindungssysteme lastet derzeit auch auf Frankreich. So enthält das zwischen den französischen Gewerkschaften hochgradig umstrittene nationale Abkommen über ein „neues ökonomisches und soziales Modell“ vom Januar 2013 u. a. auch einen Passus, der es Unternehmen zukünftig deutlich erleichtert, im Rahmen von betrieblichen Vereinbarungen vorübergehend von Tarifstandards abzuweichen, wenn hierdurch im Gegenzug Beschäftigung gesichert wird.⁶⁶ Sollten schließlich die derzeit in der EU diskutierten neuen Wettbewerbspakte Wirklichkeit werden, so könnte dies einen Weg ebnen, die Erfahrungen im „neoliberalen Laboratorium“ Südeuropa auf die gesamte EU auszudehnen.⁶⁷

Mit dem neoliberalen Umbau der Tarifvertragssysteme sollen die bestehenden „Rigiditäten“ der Lohnfindung abgebaut und eine nach unten gerichtete Flexibilität der Lohnentwicklung ermöglicht werden.⁶⁸ Darüber hinaus hat der neue europäische Interventionismus jedoch auch eine stark politische Dimension, die z. B. von DG ECFIN in aller Offenheit ausgesprochen wurde, als sie in ihrem Report „Labour Market Developments 2012“ von einer „allgemeinen Reduzierung der Lohnsetzungsmacht der Gewerkschaften“ als einem wünschenswerten Ergebnis „beschäftigungsfreundlicher Reformen“ sprach.⁶⁹ Der neue europäische Interventionismus ist somit auch ein politisches Projekt zur Schwächung der europäischen Gewerkschaften.

Vor dem Hintergrund der hohen Massenarbeitslosigkeit ist es für die europäischen Gewerkschaften äußerst schwierig, sich der Politik des neuen lohnpolitischen Interventionismus in Europa entgegenzustellen. Dabei sind die Konturen eines alternativen Ansatzes für eine europäische Lohnpolitik offensichtlich und basieren auf mindestens drei Kernelementen: Zum einen stehen die europäischen Gewerkschaften (aber auch die Ar-

beitgeberverbände⁷⁰) vor der Aufgabe, das (wirtschafts-)demokratische Recht der Tarifautonomie gegen politische Interventionen auf nationaler und europäischer Ebene zu verteidigen.⁷¹ Hierzu haben die Gewerkschaften in einigen Ländern bei den nationalen Verfassungsgerichten sowie bei internationalen Organisationen wie dem Europarat oder der ILO rechtliche Beschwerden gegen die politischen Eingriffe in die Tarifpolitik eingereicht. Im Fall von Griechenland hat die ILO mittlerweile den Beschwerden der griechischen Gewerkschaften Recht gegeben und die Interventionen in das Tarifvertragssystem als Verstoß gegen die ILO Konventionen 87 und 98 gewertet.⁷² Auch wenn die ILO keine direkten Möglichkeiten hat, auf die nationale Gesetzgebung einzuwirken, so bildet ihr Urteil doch eine wichtige politische und moralische Unterstützung für die Position der Gewerkschaften, die auch von den europäischen Institutionen nicht vollkommen ignoriert werden kann.⁷³

Ein weiteres Kernelement eines alternativen Ansatzes besteht darin, dass die Gewerkschaften ihre eigenen Ansätze für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik stärken. Die traditionelle gewerkschaftliche Koordinierungsregel, wonach der durchschnittliche gesamtwirtschaftliche Nominallohn in jedem Land mindestens im Einklang mit der Preis- und Produktivitätsentwicklung zunehmen soll,⁷⁴ ist nach wie vor von hoher Aktualität, um einen europäischen Lohnsenkungswettbewerb zu verhindern. Darüber hinaus sollte es bei der gewerkschaftlichen Koordinierung darum gehen, die gegenwärtige Lohnpolitik in Europa vom Kopf auf die Füße zu stellen und europaweit für eine Stärkung von Flächentarifvertragsstrukturen als institutionellen Unterbau für ein stärker lohn- und nachfrageorientiertes Wirtschaftsmodell einzutreten.⁷⁵ Als ein erster Schritt könnte dabei die Entwicklung einer „europäischen Mindestlohnpolitik“ dienen, die dafür sorgt, dass alle Beschäftigten in Europa einen Lohn erhalten, der ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht.⁷⁶

Ein solcher alternativer Ansatz für eine europäische Lohnpolitik wird auch von der ILO unterstützt, die z. B. in ihrem jüngsten „Global Wage Report“ vor den Risiken einer die ökonomische Krise verschärfenden Austeritätspolitik warnt und stattdessen auf die Notwendigkeit einer Politik zur Stabilisierung der Konsumnachfrage verweist, zu der u. a. auch eine Stärkung der Tarifvertragsinstitutionen gehört.⁷⁷ Unterstützung für einen alternativen Ansatz kommt auch aus Teilen der Europäischen Kommission, wo die „Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration“ (DG EMPL) einen deutlich differenzierteren Ansatz als DG ECFIN vertritt und die Bedeutung der Löhne für die Entwicklung der Binnennachfrage und der sozialen Inklusion betont.⁷⁸

Schließlich wird drittens die Durchsetzung eines alternativen Ansatzes für eine europäische Lohnpolitik nur dann gelingen, wenn die derzeit dominierende Sicht auf die Krise in Europa überwunden wird, wonach die

Löhne die zentrale Anpassungsvariable zur Überwindung ökonomischer Ungleichgewichte darstellen. Anstelle einer engen Fokussierung auf die Lohnfrage geht es um die Entwicklung eines grundlegend alternativen Ansatzes zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik in Europa, bei der der Lohnpolitik vor allem die Aufgabe zukommt, einen deflationstreibenden Lohnsenkungswettlauf zu verhindern und zur Förderung eines nachhaltigeren ökonomischen Entwicklungsmodells beizutragen.⁷⁹

Anmerkungen

- 1 Hein et al. (2004).
- 2 Europäischer Rat (1999) 3.
- 3 Schulten (2002, 2003).
- 4 Degryse (2012).
- 5 Europäischer Rat (2011).
- 6 European Commission (2012a).
- 7 Für eine Übersicht über die Bandbreite der Arbeitsmarktrefor­men, die den verschiedenen europäischen Ländern von der Troika oder dem IWF aufgebürdet wurden, siehe Clauwaert und Schömann (2012) und Hermann und Hinrichs (2012).
- 8 European Commission (2012b).
- 9 Meardi (2012); für den Brief siehe Draghi und Trichet (2011).
- 10 Europäische Kommission (2012).
- 11 Oberndorfer (2013).
- 12 Konecny (2012) 389.
- 13 Armingeon und Baccaro (2012) 256.
- 14 ECB (2012) 9.
- 15 Siehe zum Beispiel Grauwe (2012).
- 16 European Commission (2012c) 103-104.
- 17 Siehe zum Beispiel Aidt und Tzannatos (2008) und Traxler und Brandl (2011).
- 18 European Commission (2011) 17.
- 19 Europäischer Rat (2011) 16.
- 20 European Commission (2013); ILO (2013) 20.
- 21 Europäischer Rat (2011) 16.
- 22 European Commission (2013); Glassner und Keune (2012); Grimshaw et al. (2012), ILO (2013a), Vaughan-Whitehead (2012).
- 23 Grimshaw et al. (2012) 11.
- 24 European Commission (2013).
- 25 Glassner (2010) 23.
- 26 Ebd. 19.
- 27 Ebd. 17.
- 28 ILO (2013) 28; Vaughan Whitehead (2012) 8.
- 29 Vaughan-Whitehead (2012) 10.
- 30 Schulten (2012a).
- 31 Im Folgenden Schulten (2013).
- 32 Brandl und Allinger (2013).
- 33 IMF (2012a) 27.
- 34 IMF (2012b) 17.
- 35 Szabó (2013).

- ³⁶ Stoviček (2013).
- ³⁷ Für einen Überblick aus arbeitsrechtlicher Sicht s. a. Waas (2013).
- ³⁸ Für eine detaillierte Liste der verschiedenen Maßnahmen und gesetzlichen Veränderungen in den einzelnen Staaten vgl. Anhang 1.
- ³⁹ Doherty (2011).
- ⁴⁰ Trif (2013).
- ⁴¹ Meardi (2012).
- ⁴² Schulten (2012b).
- ⁴³ Patra (2012).
- ⁴⁴ Nieto (2012).
- ⁴⁵ Pramstrahler (2013).
- ⁴⁶ Naumann (2012).
- ⁴⁷ Tomassetti (2013).
- ⁴⁸ Campos Lima (2013).
- ⁴⁹ Glassner (2013).
- ⁵⁰ Karnite (2013).
- ⁵¹ Kallaste und Woolfson (2013).
- ⁵² Szabó (2013).
- ⁵³ Meardi (2012).
- ⁵⁴ Visser (2013).
- ⁵⁵ Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2013).
- ⁵⁶ Campos Lima (2013).
- ⁵⁷ Karnite (2013).
- ⁵⁸ Z. B. European Commission (2012c).
- ⁵⁹ Holland (2012).
- ⁶⁰ Blanchard und Leigh (2013).
- ⁶¹ Blanchard u. a. (2013).
- ⁶² Feigl und Zuckerstätter (2012).
- ⁶³ Felipe und Kumar (2011).
- ⁶⁴ Meardi (2012).
- ⁶⁵ European Council (2012) 14.
- ⁶⁶ Cette und Turlan (2013).
- ⁶⁷ Oberndorfer (2013).
- ⁶⁸ ECB (2012).
- ⁶⁹ European Commission (2012c) 104.
- ⁷⁰ Dass die Verteidigung der Tarifautonomie nicht nur ein Anliegen der Gewerkschaften ist, haben die europäischen Arbeitgeberverbände der Metall-, Chemie- und Textilindustrie deutlich gemacht, die sich in einer gemeinsamen Erklärung mit der europäischen Gewerkschaftsorganisation IndustriAll gegen europäische Interventionen in die Lohn- und Tarifpolitik ausgesprochen haben; siehe CEEMET u. a. (2013).
- ⁷¹ Janssen (2013).
- ⁷² ILO (2012a).
- ⁷³ ETUI (2013) 92.
- ⁷⁴ Schulten (2002).
- ⁷⁵ Stockhammer und Onaran (2012).
- ⁷⁶ Schulten (2012a).
- ⁷⁷ ILO (2012b) 62/63.
- ⁷⁸ European Commission (2012d, 2012e).
- ⁷⁹ EuroMemo Gruppe (2013), Hein u. a. (2004), Hein u. a. (2011).

Literatur

- Aidt, Toke; Tzannatos, Zafiris, Trade unions, collective bargaining und macroeconomic performance: a review, in: *Industrial Relations Journal* 39/4 (2008) 258-295.
- Armingeon, Klaus; Baccaro, Lucio, Political economy of the sovereign debt crisis: The limits of internal devaluation, in: *Industrial Law Journal* 41/3 (2012) 254-275.
- Blanchard, Olivier; Leigh, Daniel, Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers (= IMF Working Paper No. WP/13/1, Washington, D. C., 2013).
- Blanchard, Olivier; Jaumotte, Florence; Loungani, Prakash, Labour Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies During the Great Recession (= IMF Staff Discussion Note SDN/13/02, Washington, D. C., 2012).
- Brandl, Bernd; Allinger, Bernadette, Transformationen der Arbeitsbeziehungen in Irland und Portugal (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 119, Wien 2013).
- Campos Lima, Maria da Paz, Portugal: Dramatic decline in collective agreements and worker coverage (2013); <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/02/articles/pt1302029i.htm>.
- CEEMET, ECEG, EURATEX, IndustriAll, EU interference in wage setting lacks legal basis, ignores social partners' autonomy and is opposite of what industry needs to bring Europe out of the crisis (= Gemeinsame Erklärung vom 13. März 2013).
- Cette, Gilbert; Turlan, Frédéric, France: Landmark agreement paves the way for labour market reform; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/02/articles/fr1302011i.htm>.
- Clauwaert, Stefan; Schömann, Isabelle, The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise (= ETUI Working Paper 2012.04, Brüssel 2012); <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise>.
- Degryse, Christophe, The new European economic governance (= ETUI Working Paper 2012.14, Brüssel 2012).
- Doherty, Michael, It must have been love ... but it's over now: the crisis and collapse of social partnership in Ireland, in: *Transfer* 17/3 (2011) 371-385.
- Draghi, Mario; Trichet, Jean-Claude, Letter to the Italian Prime Minister Silvio Berlusconi of 5 August 2011, in: *Corriere della Sera* (29.9.2011).
- ECB, Euro area labour markets and the crisis (= Report of the Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks, ECB Occasional Paper Series No. 138, European Central Bank, Frankfurt 2012).
- ETUI, Benchmarking Working Europe 2013, Chapter 7 (ETUI, Brüssel 2013).
- EuroMemo Gruppe (Arbeitsgruppe europäischer WirtschaftswissenschaftlerInnen für eine andere Wirtschaftspolitik in Europa), Die Krise in der Europäischen Union verschärft sich: Ein grundlegender wirtschaftspolitischer Wandel ist notwendig – EuroMemorandum 2013; http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2013_german.pdf.
- Europäische Kommission, Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion – Auftakt für eine europäische Diskussion (= Mitteilung der Kommission, Brüssel, 28. 11.2012, Com (2012) 777 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:DE:PDF>).
- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat in Köln 3 und 4 Juni 1999; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/57872.pdf.
- Europäischer Rat, Der Euro-Plus-Pakt: Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz, Schlussfolgerungen, 20 April 2011 (= EUCO 10/1/11); http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/120313.pdf.

- European Commission, Assessing the links between wage setting, competitiveness and imbalances (= Note for the Economic Policy Committee, Document No. Ares (2011) 666366, Brüssel 2011); <http://gesd.free.fr/epc666.pdf>.
- European Commission, Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances, European Economy (= Occasional Papers No. 92, Brüssel 2012a).
- European Commission, Spain – Memorandum of Understanding on Financial Sector Policy Conditionality (Brüssel 2012b); http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf.
- European Commission, Labour Market Developments in Europe 2012, in: European Economy 5 (2012c).
- European Commission, Discussion note: tripartite exchange of views on wage developments, Employment, Social Affairs and Inclusion DG (Brüssel 2012d); http://www.epsu.org/IMG/pdf/EMCO_Signed.pdf.
- European Commission, Employment and Social Developments 2012 (Luxemburg 2012e).
- European Commission, Industrial Relations in Europe 2012 – Commission Staff Working Document, Employment, Social Affairs and Inclusion DG (Brüssel 2013).
- European Council, Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Belgium and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Belgium, 2012-2015, 11244/12 (Brüssel 2012); <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11244.en12.pdf>
- Feigl, Georg; Zuckerstätter, Sepp, Wettbewerbs(des)orientierung (= Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 117, Wien 2012).
- Felipe, Jesus; Kumar, Utsav, Unit Labor Costs in the Eurozone: The Competitiveness Debate Again (= Levy Economics Institute Working Paper No. 651, Annandale on Hudson, NY, 2011).
- Glassner, Vera, The public sector in the crisis (= Working Paper 2010.07, Brüssel 2010); <http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis>.
- Glassner, Vera, Die Arbeitsbeziehungen in Mitteleuropa in der Krise: der Aufstieg des Neoliberalismus, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39/1 (2013) 43-68.
- Glassner, Vera; Keune, Maarten, The crisis and social policy: the role of collective agreements, in: International Labour Review 151/4 (2012) 351-375.
- Grauwe, Paul de, In search of symmetry in the eurozone (= CEPS Policy Briefs No. 268, 2012).
- Grimshaw, Damian; Rubery, Jill; Marino, Stefania, Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: the challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue (2012); <https://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Comparative%20report%20final.pdf>.
- Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten; Schulten, Thorsten; Truger, Achim (Hrsg.), Europas Wirtschaft gestalten -Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften (Hamburg 2004).
- Hein, Eckhard; Truger, Achim; van Treeck, Till, The European Financial and Economic Crisis: Alternative Solutions from a (Post-)Keynesian Perspective (= IMK Working Paper No. 9, Düsseldorf 2011); http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_9_2011.pdf.
- Hermann, Christoph; Hinrichs, Karl, Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick (= Studie im Auftrag der AK Wien, Wien 2011); http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d184/Forba-Studie_Finanzkrise_2012.pdf.
- Holland, Dawn, Less Austerity, More Growth? (= NIESR Discussion Paper No. 400, National Institute of Economic and Social Research, London 2012); http://www.niesr.ac.uk/pdf/301012_110656.pdf.
- ILO (International Labour Office), Case No. 2820 (Greece), in: 365th Report of the Committee on Freedom of Association, Governing Body 316th Session (Genf 2012a).

- ILO, Global Wage Report 2012/13 (Genf 2012b).
- ILO, Global Employment Trends 2013 – Recovering from a second jobs dip (Genf 2013).
- IMF (International Monetary Fund), Ireland (= Staff Report for the 2012 Article IV Consultation (Washington, D. C., 2012a); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12264.pdf>).
- IMF, Greece. First and second reviews under the extended arrangement under the extended fund facility, request for waiver of applicability, modification of performance criteria, and reshaping of access (Washington, D. C., 2012b); <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr1320.pdf>.
- Janssen, Ronald, The Autonomy of Collective Bargaining Matters, in: Social Europe Column (25.1.2013); <http://www.social-europe.eu/2013/01/the-autonomy-of-collective-bargaining-matters/>.
- Kallaste, Epp; Woolfson, Charles, Negotiated responses to the crisis in the Baltic countries, in: Transfer 19/2 (2013) 253-266.
- Karnite, Raita, Latvia: Impact of the crisis on industrial relations (2013); <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1301019s/lv1301019q.htm>.
- Konecny, Martin, Die Herausbildung einer neuen Economic Governance als Strategie zur autoritären Krisenbearbeitung in Europa – gesellschaftliche Akteure und ihre Strategien, in: Prokla 42/168 (2012) 377-394.
- Mearidi, Guglielmo, Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms in 2010-12 (= Paper presented at the International Labour Process Conference, Stockholm, 27.-29.3.2012).
- Merkel, Angela, Rede auf dem World Economic Forum 2013 in Davos, 24.1.2013; <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html>.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Estadística de convenios colectivos de trabajo – Avance Mensual 2013, Registrados hasta 30 de junio de 2013 (Madrid 2013); <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/welcome.htm>.
- Naumann, Reinhard, Portugal 2011-13: Deregulation of the Labour Market under the Diktat of the Troika (= Presentation for the Annual TURI Conference 2012, Paris, 7.-8.6.2012); <http://www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris>.
- Nieto, Federico Navarro, Collective bargaining in Spain: the reform of the regulatory framework, in: E-Journal of International and Comparative Labour Studies 1/3-4 (2012) 27-45.
- Oberndorfer, Lukas, Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit als nächste Etappe in der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik?, in: Arbeiterkammer Wien Infobrief EU & International 1 (2013) 19-26.
- Patra, Eleni, Social Dialogue and Collective Bargaining in Times of Crisis: The Case of Griechenland (= ILO Industrial and Employment Relations Department Working Paper No. 38, Genf 2012).
- Pramstrahler, Werner, Die Odyssee der kollektiven Arbeitsbeziehungen Italiens: 20 Jahre nach dem Abkommen von 1993, in: Wirtschaft und Gesellschaft 39/1 (2013) 27-42.
- Schulten, Thorsten, A European Solidaristic Wage Policy? In: European Journal of Industrial Relations 8/2 (2002) 173-196.
- Schulten, Thorsten, Europeanisation of Collective Bargaining: Trade Union Initiatives for the Transnational Coordination of Collective Bargaining, in: Platzer, Hans-Wolfgang; Keller, Berndt (Hrsg.), Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects (Aldershot/Hampshire 2003) 112-136.
- Schulten, Thorsten, European minimum wage policy: A concept for wage-led growth and fair wages in Europe, in: International Journal of Labour Research 4/1 (2012a) 85-104.

- Schulten, Thorsten, Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragsysteme in Europa, in: WSI-Mitteilungen 65/7 (2012b) 485-495.
- Schulten, Thorsten, WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa, in: WSI-Mitteilungen 66/2 (2013) 126-132.
- Stoviček, Klara, Minimum wages in Slovenia: Reducing employment but not poverty?, in: ECFIN Country Focus 10/4 (2013).
- Stockhammer, Engelbert; Onaran, Özlem, Rethinking wage policy in the face of the Euro crisis. Implications of the wage-led demand regime, in: International Review of Applied Economics 26/2 (2012) 191-203.
- Szabó, Imre, Between polarization and statism – effects of the crisis on collective bargaining processes and outcomes in Hungary, in: Transfer 19/2 (2013) 205-215.
- Tomassetti, Paolo, The Shift towards Single-employer Bargaining in the Italian Car Sector: Determinants and Prospects at FIAT, in: E-Journal of International and Comparative Labour Studies 2/1 (2013) 93-111.
- Traxler, Franz; Brandl, Bernd, The economic impact of collective bargaining coverage, in: Hayter, Susan (Hrsg.), The role of collective bargaining in the global economy (Cheltenham 2011) 205-226.
- Trif, Aurora, Romania: Collective bargaining institutions under attack, in: Transfer 19/2 (2013) 227-237.
- Vaughan-Whitehead, Daniel (Hrsg.), Public Sector Adjustment in Europe – Scope, Effects and Policy Issues (ILO, Genf 2012).
- Visser, Jelle, Wage Bargaining Institutions – from crisis to crisis (= DG Ecfm Economic Papers No. 488, Brüssel 2013).
- Waas, Bernd, Tarifvertragsrecht in Zeiten der Krise, in Schubert, Jens M. (Hrsg.), Anforderungen an ein modernes kollektives Arbeitsrecht (Baden-Baden 2013) 38-58.

Zusammenfassung

Als Antwort auf die Krise in Europa hat sich innerhalb der EU ein neues System der Economic Governance herausgebildet. Im Rahmen einer intensivierten wirtschaftspolitischen Koordinierung ist dabei die Lohnpolitik immer mehr ins Zentrum gerückt und hat neue Formen einer direkten politischen Intervention in die Verfahren und Ergebnisse der nationalen Tarifpolitik hervorgebracht. Die Zielsetzung dieses neuen lohnpolitischen Interventionismus besteht darin, durch eine nach unten gerichtete Flexibilisierung der Löhne die preislichen Wettbewerbsnachteile der sog. Defizitländer gegenüber den sog. Überschussländern in Europa auszugleichen und damit die Löhne zur zentralen Anpassungsvariable bei makroökonomischen Ungleichgewichten zu machen. Hierbei werden primär drei Instrumente genutzt: die sog. länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters; die „Memorandums of Understanding“ zwischen der Troika und den Ländern, die auf internationale finanzielle Hilfe angewiesen sind; sowie den Kauf von Staatsanleihen durch die Europäische Zentralbank. Im Ergebnis kommt es in zahlreichen europäischen Ländern zu umfassenden Lohnkürzungen und -stopps (insbesondere im öffentlichen Dienst), einer restriktiven Mindestlohnpolitik sowie einer radikalen Dezentralisierung bzw. Aushöhlung bestehender Flächentarifvertragsysteme.

Anhang 1: Wesentliche Veränderungen in den nationalen Tarifvertragssystemen unter dem Druck der Troika von EU, EZB und IWF

Griechenland
<p>Gesetz Nr. 3899/2010 vom 17. Dezember 2010: Einführung eines neuen Typus von „speziellen Unternehmenstarifvertrag“ in Unternehmen mit großen ökonomischen Schwierigkeiten. Die Unternehmenstarifverträge können Löhne und Arbeitsbedingungen festlegen die aus Arbeitnehmersicht schlechter sind als die im Branchentarifvertrag festgelegten Bedingungen. Sie dürfen allerdings nicht schlechter sein als die im nationalen, branchenübergreifenden Tarifvertrag festgelegten Mindeststandards. Die neuen Unternehmenstarifverträge können entweder von den Gewerkschaften im Unternehmen oder – wo diese nicht existieren – von den sektoralen Gewerkschaftsorganisationen unterzeichnet werden.</p> <p>Einführung von restriktiveren Bedingungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von sektoralen Tarifverträgen, wonach mindestens 51% der Beschäftigten in tarifgebundenen Unternehmen tätig sein müssen.</p> <p>Gesetz Nr. 4024/2011 vom 27. Oktober 2011: Einführung eines allgemeinen Vorrangs von Unternehmenstarifverträgen vor sektoralen Tarifverträgen und Abschaffung des Günstigkeitsprinzips. In Firmen ohne Gewerkschaften oder mit weniger als 50 Beschäftigten können Unternehmenstarifverträge auch von nicht-gewerkschaftlichen Arbeitnehmervertretungen vereinbart werden, wenn diese mindestens 3/5 der Belegschaft repräsentieren.</p> <p>Gesetz Nr. 4046/2012 vom 14. Februar 2012: Verkürzung der Nachwirkungsperiode bei ausgelaufenen oder gekündigten Tarifverträgen auf drei Monate</p> <p>Gesetz Nr. 4093/2012 vom 7. November 2012: Der nationale Mindestlohn wird nicht mehr im Rahmen eines nationalen Tarifvertrages, sondern per Gesetz durch die Regierung festgelegt.</p>
Ungarn
<p>Revision des Arbeitsgesetzes vom 26 Oktober 2011: Wenn in Unternehmen keine Gewerkschaften vertreten sind, die mindestens 10% der Belegschaft organisieren, können auch Betriebsräte Tarifverträge vereinbaren. Tarifverträge sowie individuelle Arbeitsverträge können unter bestimmten Umständen auch gesetzliche Bestimmungen aufheben.</p>
Irland
<p>Dezember 2009: Zusammenbruch des 22 Jahre alten Systems zentralisierter Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene, nachdem die Arbeitgeber das „nationale Sozialpartnerabkommen“ aufgekündigt haben.</p> <p>Industrial Relations (Amendment) Act 2012: Strengere Voraussetzungen für die sogenannten „Registered Employment Agreements“ (REAs) sowie der „Employment Regulation Orders“ (EROs), durch die bislang in einer begrenzten Anzahl von Branchen (z. B. in der Landwirtschaft oder im Baugewerbe) verbindliche Mindestlöhne und Mindeststandards festgelegt wurden. Unternehmen haben nun unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit, von den Mindestbedingungen abzuweichen.</p>
Italien
<p>Nationales Tarifabkommen vom 22. Januar 2009: Einführung einer allgemeinen Öffnungsklausel, wonach im Rahmen von Unternehmenstarifverträgen unter bestimmten Bedingungen auch Löhne vereinbart werden können, die unterhalb des Niveaus der Branchentarifverträge liegen (dieses Abkommen wurde lediglich von der CISL und der UIL, nicht jedoch vom größten italienischen Gewerkschaftsverband CGIL unterzeichnet).</p>

Nationales Tarifabkommen vom 28. Juni 2011: Alle sektoralen Tarifverträge sollen Öffnungsklauseln für betriebliche Abweichungen enthalten. Diese betrieblichen Abweichungen müssen von einer Mehrheit der betrieblichen Gewerkschaftsvertretung Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU) unterzeichnet werden. Die Belegschaft muss den abweichenden Bestimmungen zustimmen, wenn dies von mindestens einer der unterzeichnenden Gewerkschaften oder von mindestens 30% der Beschäftigten gefordert wird.

Gesetz Nr. 148 vom 14. September 2011: Unternehmenstarifverträge können generell im Hinblick auf Löhne und Arbeitsbedingungen von sektoralen Tarifverträgen nach unten hin abweichen. Der Unternehmenstarifvertrag muss von einer Mehrheit der repräsentativen Gewerkschaften im Unternehmen unterzeichnet werden.

Portugal

Gesetz Nr. 23/2012 vom 25. Juni 2012 (bestätigt den Gesetzentwurf Nr. 46/XII vom 2. Februar 2012): In Unternehmen mit 150 oder mehr Beschäftigten können Tarifverträge auch von Betriebsräten vereinbart werden, wenn sie von den Gewerkschaften hierzu autorisiert wurden.

Verordnung des Ministerrates Nr. 90/2012 vom 10. Oktober 2012: Einführung von restriktiveren Kriterien für die Allgemeinverbindlicherklärung von sektoralen Tarifverträgen, wonach die tarifgebundenen Unternehmen mindestens 50% aller beschäftigten eines Sektors repräsentieren müssen.

Rumänien

Gesetz Nr. 62/2011 vom 10. Mai 2011:

- Abschaffung des Tarifvertrages auf nationaler Ebene
- Abschaffung der automatischen Allgemeinverbindlichkeit (erga omnes) von sektoralen Tarifverträgen, Allgemeinverbindlicherklärung ist zukünftig nur noch dann möglich, wenn mehr als 50% aller Beschäftigten in einem Sektor für tarifgebundene Unternehmen arbeiten.
- Eine Gewerkschaft kann nur dann einen Unternehmenstarifvertrag verhandeln, wenn sie mehr als 50% der Beschäftigten in dem Unternehmen organisiert hat.
- Wenn es keine repräsentative Gewerkschaft in einem Unternehmen gibt, können auch andere, nicht-gewerkschaftliche Arbeitnehmervertretungen Tarifverträge vereinbaren.

Spanien

Königliches Dekret Nr. 10/2010: Erleichtert die Möglichkeit für Unternehmen durch die Nutzung von „Härtefallklauseln“ im Rahmen von betrieblichen Vereinbarungen von sektoralen Tarifverträgen abzuweichen. Wenn keine betriebliche Vereinbarung zustande kommt, kann eine Schlichtungsstelle angerufen werden.

Königliches Dekret Nr.7/2011 vom 10. Juni 2011: Die Möglichkeit zur Nutzung von betrieblichen Öffnungsklauseln wird weiter ausgedehnt.

Gesetz Nr. 3/2012 vom 6. Juli 2012 (bestätigt das Königliche Dekret Nr. 3/2012 vom 10. Februar 2012):

- Einführung eines allgemeinen Vorranges von Unternehmens- gegenüber Branchentarifverträgen.
- Möglichkeit durch Unternehmenstarifverträge von Branchentarifverträgen abzuweichen; Abschaffung des Günstigkeitsprinzips. Die betrieblichen Abweichungsmöglichkeiten betreffen nahezu alle Aspekte der Arbeitsbedingungen (einschließlich Löhne, Lohnstrukturen, Arbeitszeiten, betriebliche Sozialleistungen usw.)
- In Unternehmen ohne Gewerkschaften können auch nicht-gewerkschaftliche Arbeitnehmervertretungen Tarifverträge vereinbaren.
- Begrenzung der Nachwirkungsperiode bei ausgelaufenen oder gekündigten Tarifverträgen auf ein Jahr (vorher unbegrenzt)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von Clauwaert und Schömann (2012), Waas (2013), European Labour Law Network (<http://www.labourlawnetwork.eu/>).