

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 Wettbewerbsfähigkeitspakten 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-*