

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