

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

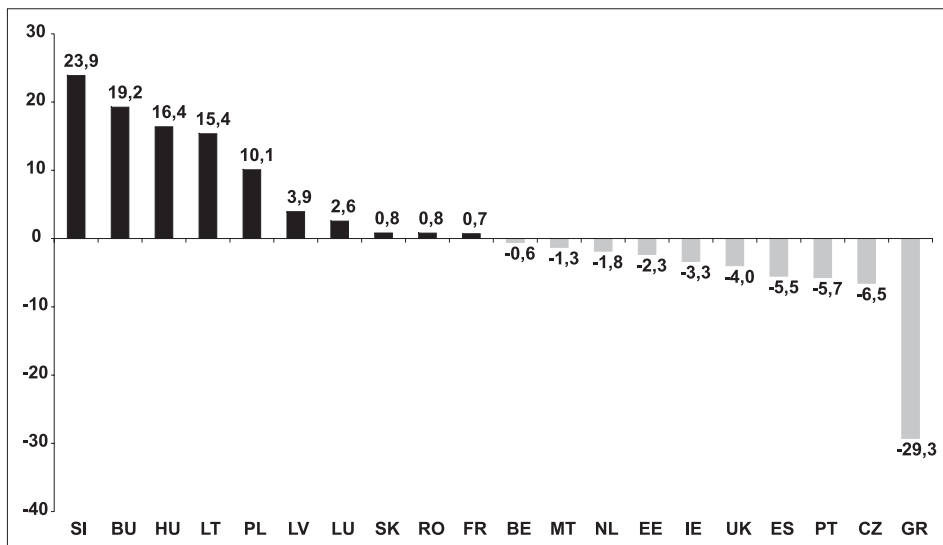
Neben den Löhnen im öffentlichen Sektor bilden die nationalen Mindestlöhne einen weiteren Ansatzpunkt für staatliche Interventionen in die Lohnpolitik. Dieser ist insofern besonders geeignet, als die Mindestlöhne nicht nur die Löhne am unteren Rand der Lohnskala bestimmen, sondern oft auch die allgemeine 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

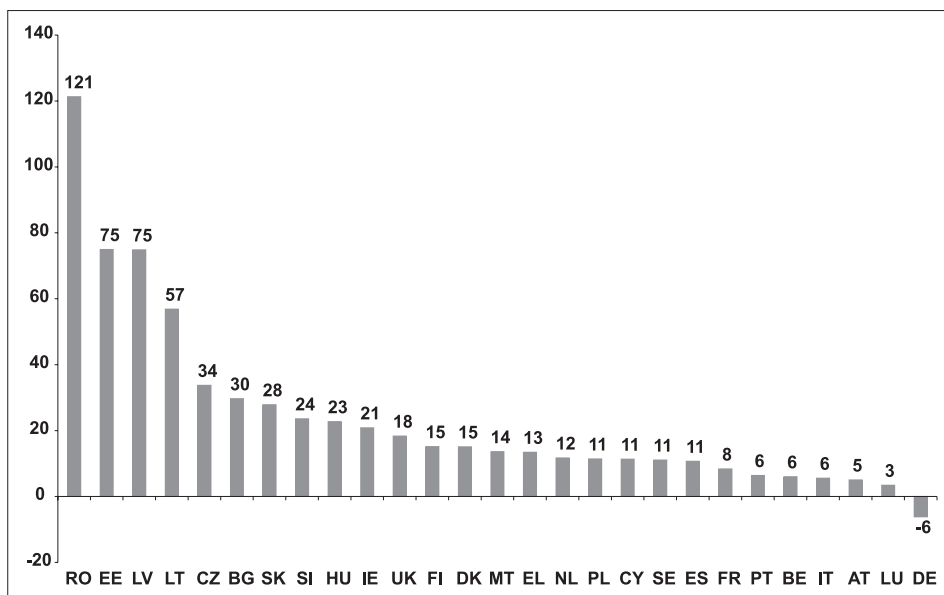
Mit der radikalen Dezentralisierung der Tarifpolitik geht zugleich jedoch auch ein grundlegender Prozess der De-Kollektivierung der Arbeitsbeziehungen einher, da dezentralisierte Tarifvertragssysteme gegenüber Flächentarifvertragssystemen über eine deutlich geringere Tarifbindung verfügen.⁵⁴ Bereits 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 %)*

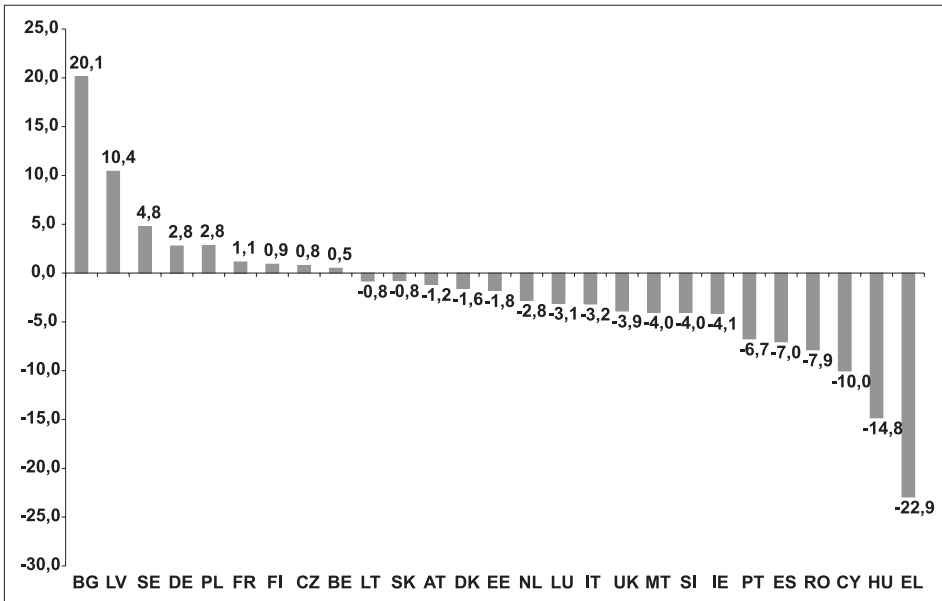


* Nominallöhne deflationiert um den nationalen HVPI.

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.