

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