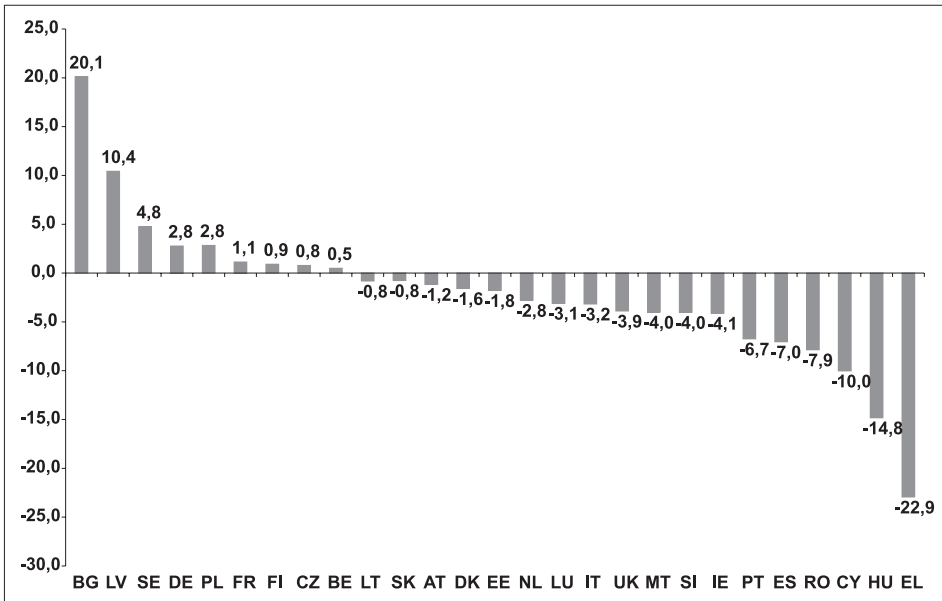


ationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken,⁵⁸ kann aus kritischer Perspektive dies auch als eine europaweite Lohnsenkungsspirale gedeutet werden, die offensichtlich den privaten Konsum reduziert, deflationäre Tendenzen beschleunigt und insgesamt die ökonomische Stagnation in Europa befördert.

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).