

Editorial

Eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik für die EU-Länder

Gegenwärtig wird in der EU intensiv über eine verbesserte Koordination der Wirtschaftspolitik diskutiert. Zu kurz kommt in diesem Diskurs allerdings die Bedeutung einer national und transnational koordinierten, produktivitätsorientierten Lohnpolitik.

Eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik bildet einen wesentlichen Bestandteil eines inklusiven und wohlstandsorientierten Entwicklungsmodells für Europa. Eine derartige Lohnpolitik ist ein wichtiges Instrument im Hinblick auf die Ziele des magischen Vielecks einer wohlstandsorientierten Wirtschaftspolitik (siehe dazu das Editorial „Wohlstandsorientierte Wirtschaftspolitik (messbar) machen“ in WuG 1/2017), insbesondere auf die Ziele „fair verteilter Wohlstand“, „Vollbeschäftigung und gute Arbeit“ sowie „ökonomische Stabilität“. Ausgangspunkt für diese Argumentation ist, dass die zunehmende Ungleichheit in den europäischen Gesellschaften die wirtschaftliche Entwicklung hemmt und nur ein inklusives Konzept eine neue, wohlstandsorientierte ökonomische Prosperität hervorbringen kann.

Eine solche Neuausrichtung des wirtschaftlichen Entwicklungsmodells für Europa in Richtung auf einen nachhaltigen und inklusiven Wachstumspfad setzt also u. a. voraus, dass die lohn-, arbeits- und sozialpolitischen Institutionen, mit deren Hilfe die soziale Ungleichheit reduziert werden kann, systematisch unterstützt und ausgebaut bzw. wiedererrichtet werden. Im Folgenden soll es um die europaweit koordinierte Stärkung der Lohn- und Kollektivvertragspolitik in den einzelnen EU-Ländern gehen.

Die Rolle der Lohnpolitik in einer inklusiven Entwicklungsstrategie

Eine inklusive wirtschaftliche und soziale Entwicklungsstrategie für Europa zielt u. a. auf die Verringerung der Ungleichheit und einen Anstieg der Realeinkommen für die große Mehrheit der Bevölkerung ab. Die Umsetzung dieser Strategie muss unter den gegenwärtigen Umständen auf nationaler Ebene erfolgen, bedarf jedoch auch einer Neuausrichtung der europäischen Politik und einer europaweiten Koordination. Der sozialen Integration muss der Vorrang gegenüber der

Marktintegration eingeräumt werden. Erstere soll europaweit geltende soziale Mindeststandards festlegen und die Spielräume für höhere soziale Standards auf nationaler Ebene wieder erweitern. Europaweite Koordination muss Sorge tragen, dass ökonomische und soziale Ungleichgewichte abgebaut und nationale *Beggar-thy-neighbour*-Strategien durch europäische Regeln unterbunden werden. Ohne eine Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik kann es den Gewerkschaften nicht gelingen, ihre Lohnpolitik dauerhaft der transnationalen Marktkonkurrenz zu entziehen.

Der Lohnpolitik kommt im Rahmen einer inklusiven Entwicklungsstrategie eine Schlüsselrolle zu. Erforderlich sind:

- mittel- und längerfristig die Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik bzw. überhaupt die Etablierung derselben;
- kurzfristig eine expansivere Lohnpolitik, welche die Abnahme der Lohnquote zumindest teilweise rückgängig macht;
- eine solidarische Lohnpolitik in dem Sinne, dass die Lohnunterschiede zwischen den Branchen wieder reduziert, die Einkommen von NiedriglohnempfängerInnen überproportional angehoben werden – bspw. durch Mindestlohnpolitik – und die prekäre Beschäftigung zurückgedrängt wird;
- eine europaweite transnationale Koordination der Lohnpolitik¹ mit dem Ziel einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, um den derzeitigen Lohnsenkungswettbewerb zu beenden.

Wie postkeynesianische ÖkonomInnen herausgearbeitet haben, impliziert eine Strategie lohngetriebenen Wachstums ein Entwicklungsmodell, in dem nachhaltiges, produktivitätsorientiertes Lohnwachstum die Nachfrageentwicklung treibt, und zwar erstens via Konsumwachstum, zweitens durch über Akzeleratoreffekte induziertes Investitionswachstum und drittens durch Produktivitätswachstum, das endogenem technischen Fortschritt entspringt („Strukturpeitschen-Effekt“).

Produktivitätsorientierte Lohnpolitik

Worin bestehen die gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer nationalen Lohnpolitik, die sich jeweils an der Teuerung (Veränderung des Ver-

¹ Das Editorial im Heft 3/2009 von WuG befasste sich u. a. mit dem Erfordernis transnationaler Koordination der Lohnpolitik in der EU, den Ansätzen unilateraler Koordination durch die Gewerkschaften und den institutionellen Voraussetzungen für eine europaweite Koordinierung. Die Hindernisse, die eine derartige transnationale Koordination zu überwinden hat, sind seither eher noch höher geworden. Auf diese Hindernisse kann hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden.

braucherpreisindex) und am mittelfristigen Trend der realen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität orientiert?²

* Durch die Berücksichtigung des Auftriebs der Konsumentenpreise gewährleistet sie zum einen die Aufrechterhaltung der Kaufkraft der unselbstständig Beschäftigten und stellt zum anderen die volle Teilhabe der ArbeitnehmerInnen am Ertrag des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts sicher. (Volle Teilhabe bedeutet bspw., dass im Falle eines Produktivitätsanstiegs von 2% die Reallöhne der ArbeitnehmerInnen um 2% steigen.) Somit erfolgt eine Stabilisierung des Anteils der Arbeitseinkommen am Sozialprodukt.

* Der Anstieg der Realeinkommen der unselbstständig Beschäftigten in Übereinstimmung mit dem mittelfristigen Produktivitätsfortschritt treibt die Entwicklung des privaten Verbrauchs, der mit Abstand größten Komponente der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Die marginale Konsumneigung der Lohn- und Gehaltseinkommen ist höher als jene der Gewinneinkommen.

* Die Einhaltung der Produktivitätsorientierung über einen längeren Zeitraum reduziert Unsicherheiten von Unternehmungen und KonsumentInnen, weil sie dazu beiträgt, die Erwartungen der Investoren (im Hinblick auf Absatz- und Kostenentwicklung) sowie jene der privaten Haushalte (im Hinblick auf Einkommens-, Preis- und Beschäftigungsentwicklung) zu stabilisieren. Dies wiederum begünstigt Realkapital- und immaterielle Investitionen, Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum.

* Lohnpolitik, die sich am mittelfristigen gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientiert, treibt den Strukturwandel auf allen Ebenen an (zwischen und innerhalb von Branchen, innerhalb von Sparten und innerhalb von Wertschöpfungsketten) und bewirkt auch auf diese Weise positive Effekte auf das längerfristige Wirtschaftswachstum: Unter diesen Umständen erzielen jene Unternehmungen, die bei der Durchsetzung neuer Produkte und Verfahren erfolgreich sind und ihre Produktivität überdurchschnittlich erhöhen, Pioniergewinne bzw. gewinnen Marktanteile. Dies schafft Anreize für die Konkurrenten, dem Pionier zu folgen. Der Kapitalstock wird rascher erneuert.

* Produktivitätsorientierte Lohnpolitik beachtet sowohl die Kosten- als auch die Nachfrageeffekte von Lohnänderungen. Sie stellt sicher, dass die nominellen Ansprüche das zur Verfügung stehende reale Sozialprodukt nicht übersteigen und die realen Lohnstückkosten unverändert bleiben. Daher trägt eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik weder

² In Österreich ist die solcherart definierte produktivitätsorientierte Lohnpolitik unter der Bezeichnung „Benya-Formel“ bekannt. Siehe dazu WuG 4/2015, S. 593ff.

zur Entstehung von zusätzlicher Inflation noch von Deflation bei, und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird nicht tangiert.

* Für die Eurozone insgesamt wäre in der gegenwärtigen Situation eines in den meisten Mitgliedsländern nach wie vor zu geringen Preisauftriebs (d. h. unterhalb des Preisstabilitätsziels der EZB von ca. 2%) eine lohnpolitische Koordinierungsregel, welche kollektivvertragliche Lohnsteigerungen vorsieht, die sich am mittelfristigen Trend der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und am Preisstabilitätsziel der EZB (ca. 2%) orientieren, ein wichtiger Stabilisierungsfaktor. Eine derartig ausgerichtete Lohnpolitik würde dazu beitragen, dass die Preise wieder stärker steigen, und wäre ein geeignetes Instrument, die Preisänderungserwartungen zu beeinflussen und in Richtung auf das Stabilitätsziel der EZB anzuheben.

* Produktivitätsorientierte Lohnpolitik hätte auch zur Folge, dass der seit den 1980er-Jahren andauernden Umverteilung zulasten der Lohn- und GehaltseinkommensempfängerInnen Einhalt geboten würde, die eine wesentliche Ursache der Wachstumsschwäche im Euroraum ist.

Institutionelle Voraussetzungen

Eine nachhaltige Realisierung produktivitätsorientierter und solidarischer Lohnpolitik hängt von der gesamtwirtschaftlichen Steuerungsfähigkeit eines Lohnverhandlungssystems und damit auch davon ab, ob gewisse institutionelle Voraussetzungen gegeben sind. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Kontext erstens überbetriebliche Kollektivverträge und zweitens staatliche Unterstützungen in Form von Regulierungen, die opportunistisches Verhalten unterbinden, also v. a. Allgemeinverbindlichkeitsregelungen (oder funktionelle Äquivalente), weil i. d. R. nur diese Kombination die Erreichung einer hohen kollektivvertraglichen Deckungsquote ermöglicht, sowie drittens die Koordinationskapazität eines Lohnverhandlungssystems (horizontale und vertikale Koordination). Institutionelle Voraussetzung für einen koordinierten Ansatz solidarischer Lohnpolitik sind viertens gesetzliche oder kollektivvertragliche Mindestlöhne (zur Mindestlohnpolitik siehe das Editorial in WuG 2/2017). Fünftens ist die Stärkung der nationalen Gewerkschaften erforderlich. Wesentlich sind im gegebenen Kontext vor allem die organisatorischen Machtressourcen Organisationsgrad und externe Handlungsfähigkeit.

Überbetriebliche Kollektivverträge und Allgemeinverbindlichkeitsregelungen

Die (korrigierte) Deckungsquote von Kollektivverträgen eines Landes ist definiert als der Anteil der von einem Kollektivvertrag erfassten Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigten in dem jeweiligen Land, korrigiert um Beschäftigtengruppen, die von Kollektivvertragsverhandlungen ausgeschlossen sind.

Während der Organisationsgrad einen der Indikatoren der potenziellen Verhandlungsstärke (Marktmacht) der Gewerkschaften darstellt, misst die kollektivvertragliche Deckungsquote das tatsächliche Ausmaß, in dem Beschäftigte von Lohn- sowie Arbeitsregelungen und -bedingungen begünstigt werden, die von Gewerkschaften auf dem Wege der Kollektivvertragsverhandlungen ausgehandelt worden sind.

Zahlreiche Studien belegen, dass Gewerkschaften in der Regel dann in der Lage sind, den Arbeitsmarkt in einer bestimmten Branche zu beeinflussen, wenn zumindest rund die Hälfte der dortigen Beschäftigten von Kollektivverträgen erfasst wird. Die europäischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass ein solch hoher kollektivvertraglicher Deckungsgrad auf zwei Weisen erreicht werden kann:

- erstens durch Branchenkollektivverträge kombiniert mit einem sehr hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften wie in Ländern (Belgien, Nordeuropa) mit dem Gent-System, wo die Gewerkschaften an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung mitwirken. Diese institutionellen Entwicklungen sind allerdings als Sonderfälle zu betrachten.
- zweitens durch Branchenkollektivverträge in Verbindung mit staatlichen Allgemeinverbindlichkeitsregelungen (oder funktionalen Äquivalenten wie der Pflichtmitgliedschaft der Arbeitgeber in einer Wirtschaftskammer). Überbetriebliche Kollektivverträge setzen die Existenz von Arbeitgeberverbänden voraus, die mit einem Mandat für Verhandlungen mit den Gewerkschaften ausgestattet sind. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen unterbinden opportunistisches Verhalten, indem Kollektivverträge auch für jene Unternehmen einer Branche Gültigkeit erlangen, die nicht dem abschließenden Arbeitgeberverband angehören. Diese Kombination institutioneller Voraussetzungen stellt in Westeuropa den Regelfall im Hinblick auf die Erzielung eines hohen Deckungsgrades dar.

Der Deckungsgrad der Kollektivverträge streut innerhalb der EU zwischen 10% in Litauen und fast 100% in Österreich und Belgien: In allen Ländern (Ausnahme Malta), in denen die Deckungsquote über 50% liegt, finden Kollektivverträge überwiegend überbetrieblich statt, zumeist auf der Branchenebene. Und (fast) alle Länder mit einem Deckungs-

grad von über 70% verfügen über staatliche Allgemeinverbindlichkeitsregelungen oder funktionale Äquivalente (wie Österreich, Spanien und Italien). Ausnahmen bilden hier Schweden und Dänemark, wo der hohe Deckungsgrad auf dem hohen Organisationsgrad der Gewerkschaften beruht, welcher wiederum vom Gent-System in der Arbeitslosenversicherung begünstigt wird.

Mithilfe eines umfassenden Systems von Branchenkollektivverträgen kann die Verteilungssituation in einem Land über mehrere Kanäle beeinflusst werden:

- Kollektivverträge sorgen für eine gewisse Abschwächung des dem Kapitalismus innewohnenden, strukturellen Machtungleichgewichts zwischen Lohnabhängigen und Unternehmen. Das gilt auch für Kollektivverträge auf Betriebsebene, aber in noch stärkerem Maße für koordinierte überbetriebliche Kollektivverträge. Letztere sind langfristig besser geeignet, die im Finanzkapitalismus strukturell angelegte Umverteilung von Arbeit zu Kapital einzuschränken als dezentrale Kollektivverträge.
- Branchenkollektivverträge bilden eine bessere institutionelle Voraussetzung für die volle Beteiligung der Beschäftigten am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt, da sie die gesamtwirtschaftliche Lohnkoordination mit dem Ziel einer im Hinblick auf die funktionelle Einkommensverteilung neutrale, produktivitätsorientierte Lohnpolitik erleichtern (siehe unten).
- Branchenkollektivverträge wirken egalitär, weil sie Mindestlöhne festlegen, welche die Verteilungssituation der Beschäftigtengruppen mit der geringsten Verhandlungsmacht verbessern. Allgemeinverbindlichkeitserklärungen verstärken diese Wirkung. Ein System von Branchenkollektivverträgen mit hohem Deckungsgrad wirkt egalitär, weil es die Verteilungssituation auch der Beschäftigten in jenen Branchen, in denen unqualifizierte Berufstätige überwiegen und die Gewerkschaften wenig verankert sind, verbessern.
- Umfassende Systeme von Branchenkollektivverträgen stellen weiters einen förderlichen institutionellen Rahmen für solidarische Lohnpolitik dar, die folgende Ziele verfolgt:
 - gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit;
 - gleiche jährliche Anhebung der kollektivvertraglichen Mindestlöhne im Ausmaß von mittelfristigem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt und Teuerungsrate in allen Branchen;
 - überproportionale Anhebung des kollektivvertraglichen Mindestlohns der jeweils untersten Lohngruppe in den einzelnen Branchen;
 - Komprimierung der gesamtwirtschaftlichen Lohnstruktur durch Festlegung von gesamtwirtschaftlichen Mindestlohnzielen, die

auf dem Wege der Branchenkollektivverträge mittelfristig realisiert werden sollen, was überproportionale Anhebungen in den Branchen mit den niedrigsten kollektivvertraglichen Mindestlöhnen impliziert.

Was hat sich in den nationalen Kollektivvertragssystemen seit dem Einsetzen der Finanz- und Wirtschaftskrise geändert? In den neun finanziell von der Troika bzw. vom IWF und der EU unterstützten Ländern (GR, CY, I, E, P, R, H, LV, IRL) zeigt sich seit 2008/09 die potenzielle Reichweite des neuen europäischen Interventionismus im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik besonders deutlich: Die Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen der betreffenden Länder mit den jeweiligen Unterstützern, die teilweise den Charakter von Oktrois hatten, enthielten hinsichtlich Lohn- und Kollektivvertragspolitik

- erstens Lohnstopps und -kürzungen im öffentlichen Dienst,
- zweitens das Einfrieren bzw. die Senkung des nationalen gesetzlichen Mindestlohns und
- drittens Veränderungen der gesetzlichen Grundlagen des Kollektivvertragssystems, welche auf Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen und generell die De-Kollektivierung und Deregulierung der Lohnfindung hinauslaufen.

Im Bereich der Lohn- und Kollektivvertragspolitik brachte die neue, im Zuge der Krise etablierte wirtschaftspolitische Steuerung der EU also einen Paradigmenwechsel mit sich, nämlich von der Akzeptanz der Tarifautonomie hin zu einem europäischen Interventionismus in den nationalen Lohnpolitiken und in den nationalen Kollektivverhandlungssystemen.

Krise und Krisenpolitiken führten in den finanziell unterstützten EU-Ländern, aber auch in einigen anderen, zu zahlreichen Veränderungen der Kollektivvertragssysteme und kollektiven Lohnbildungsmechanismen, v. a. zu(r)

- weiteren Dezentralisierung der kollektiven Lohnverhandlungen;
- rückläufiger Deckungsrate der Kollektivverträge;
- einseitigen Festlegung von Löhnen und Gehältern im öffentlichen Sektor;
- sinkendem Einfluss der Gewerkschaften auf die Festsetzung der gesetzlichen Mindestlöhne.

Die Dezentralisierung, die stattfand, bedeutete in einigen Fällen, dass Branchenkollektivverträge gar nicht mehr zustande kamen oder ihre Rolle als Rahmen für dezentrale Verhandlungen auf Betriebsebene verloren.

Zweitens konnte die Dezentralisierung die Einschränkung der rechtlichen Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Bran-

chenkollektivverträgen bzw. die geringe Nutzung dieser Möglichkeit in der Praxis implizieren.

Und eine dritte Form der Dezentralisierung bestand in der Abschaffung des Günstigkeitsprinzips, demgemäß die Standards von Kollektivverträgen auf tieferer Ebene jene auf höherer Ebene nur verbessern dürfen. Die Beseitigung des Günstigkeitsprinzips untergräbt in systematischer Weise Branchenkollektivverträge.

Unorganisierte Dezentralisierung der Kollektivvertragsverhandlungen und abnehmender Deckungsgrad bedeuteten also, dass die institutionellen Voraussetzungen für solidarische und egalitäre Lohnpolitik erodierten, was die Ungleichheit in den betreffenden Ländern beförderte.

Lohnpolitische Koordinationskapazität

Für die gesamtwirtschaftliche Steuerungsfähigkeit und damit für die makroökonomische Funktionalität eines Lohnverhandlungssystems wesentlich ist dessen Koordinationskapazität.

Eine gesamtwirtschaftliche Koordination der Lohnverhandlungen bedarf sowohl der horizontalen Koordination (jene zwischen Lohnverhandlungen in verschiedenen Branchen) als auch der vertikalen Koordination (jene zwischen verschiedenen Verhandlungsebenen: nationale Ebene, Branche, Unternehmen bzw. Betrieb).

Im Hinblick auf die horizontale Koordination waren in den EU-15-Ländern in den letzten beiden Jahrzehnten verschiedene Formen festzustellen: Koordination im Rahmen von Lohnrunden durch Lohnführerschaft (*pattern bargaining*), v. a. der Verhandlungen in exportorientierten Industriebranchen (z. B. Metallindustrie in Österreich und Deutschland); Koordination durch den Staat (via Mindestlohn); Koordination innerhalb der Dachverbände der Gewerkschaften und/oder der Arbeitgeber (intraverbandliche Koordination); Koordination durch zentrale Abkommen zwischen den Dachverbänden der Gewerkschaften und der Arbeitgeber (zwischenverbandliche Koordination); Koordination durch dreiseitige Abkommen zwischen Regierung und den Dachverbänden von Gewerkschaften und Arbeitgebern.

Die vertikale Integration hängt zum einen von der Steuerungsfähigkeit (Autorität) beider Verhandlungsseiten ab, also davon, ob die Organisationen der Arbeitgeber und die Gewerkschaften in der Lage sind, die Einhaltung von Vereinbarungen, die auf höherer Ebene getroffen wurden, auf den unteren Ebenen durchzusetzen. Dabei sind erstens die konföderale Autorität zu berücksichtigen, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit von Dachorganisationen gegenüber ihren Branchen-

verbänden (zur Herbeiführung der horizontalen Lohnkoordination), und zweitens die verbandliche Autorität, d. h. die formale Durchsetzungsfähigkeit der Branchengewerkschaften gegenüber den betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen und/oder den Betriebsräten bzw. der Branchenverbände der Arbeitgeber gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen.

Zum anderen beruht die vertikale Integrationsfähigkeit auf arbeitsrechtlichen Normierungen. Anzuführen sind hier v. a.: rechtliche Durchsetzbarkeit kollektivvertraglicher Bestimmungen; Friedensverpflichtung während der Laufzeit eines Kollektivvertrags; spezielle Friedensverpflichtung für Belegschaftsvertreter in den Betrieben; gewerkschaftliches Streikmonopol.

Derartige rechtliche Regelungen verhindern, dass kollektivvertragliche Bestimmungen durch opportunistisches Verhalten auf der betrieblichen Ebene untergraben werden, und stärken somit die Steuerungsfähigkeit der Verhandlungspartner auf der übergeordneten Ebene.

Zwischen Verhandlungszentralisierung und Koordination besteht in der EU ein enger Zusammenhang: In den EU-15-Ländern außer Großbritannien und in Slowenien finden die Kollektivvertragsverhandlungen (auch) auf überbetrieblicher Ebene statt, v. a. auf Branchenebene, und es erfolgt eine gesamtwirtschaftliche Koordinierung. In den EU-13-Ländern (außer Slowenien) und in Großbritannien hingegen geht die kollektive Lohnfestsetzung auf Betriebsebene vonstatten, und das Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Koordination ist gering.

Ein umfassendes und koordiniertes System von Branchenkollektivverträgen kann eine Reihe wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Funktionen erfüllen:

- Branchenkollektivverträge bewirken eine gewisse Vereinheitlichung der Arbeitsbedingungen einer Branche. Wettbewerbsverzerrungen durch einen Lohnwettlauf nach unten werden unterbunden.
- Durch Branchenkollektivverträge erfolgt ein überbetrieblicher Interessenausgleich zwischen ArbeitnehmerInnen und Unternehmen.
- Branchenkollektivverträge begünstigen *High-road*-Strategien von Unternehmen und Volkswirtschaften, indem sie Anreize für Investitionen in das Humankapital der MitarbeiterInnen, in Produktinnovationen und die Entwicklung qualitativ hochwertiger Waren und Dienstleistungen bieten sowie den Strukturwandel innerhalb und zwischen Branchen antreiben.
- Makroökonomisch sehr bedeutsam ist die Funktion der Branchenkollektivverträge (und noch viel mehr der koordinierten Lohnverhandlungen) als automatische Stabilisatoren: Aufgrund der längerfristigen Geltung (einschließlich ihrer Nachwirkung) und der i. d. R. jährlichen Anpassung tragen Kollektivverträge in Rezessionen zur Stabilisierung der nominellen Konsumnachfrage bei.

- Überbetriebliche Kollektivverträge erleichtern die horizontale und vertikale Koordination der kollektiven Lohnsetzung mit dem Ziel einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik. Empirisch besteht in der EU – wie gesagt – ein enger Zusammenhang zwischen Verhandlungszentralisierung und Verhandlungskoordination.
- Koordinierte Lohnverhandlungen wiederum ermöglichen die Internalisierung von negativen externen Effekten von Lohnerhöhungen.
- Lohnkoordination und darauf beruhende gesamtwirtschaftliche Steuerungsfähigkeit der Lohnpolitik bilden ferner die Voraussetzung für eine sozialpartnerschaftliche Abstimmung zwischen Wirtschafts-, Lohn- und Sozialpolitik auf nationaler Ebene.
- Weiters stellt die nationale Koordination der Lohnverhandlungen eine notwendige Voraussetzung für eine europaweite Koordinierung der Lohnpolitik dar.
- Die Friedensfunktion des Kollektivvertrags besteht darin, dass die von den Vertragspartnern ausgehandelten Arbeitsbedingungen für einen gewissen Zeitraum außer Streit gestellt und Arbeitskampfmaßnahmen hintangehalten werden. Durch Branchenkollektivverträge werden Konflikte von den einzelnen Betrieben ferngehalten.

Die oben dargelegten Auswirkungen der Krise und der Krisenpolitiken auf die Kollektivverhandlungssysteme schränkten somit erstens das verfügbare Instrumentarium an Steuerungsmechanismen in den einzelnen Ländern ein, verminderten zweitens die Steuerungskapazität der Kollektivvertrags- und Lohnpolitik, womit sie die Effektivität eines für die Wirtschaftspolitik wichtigen Instruments reduzierten, und verschärften drittens die soziale Ungleichheit und untergruben sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt.

Gewerkschaftliche Machtressourcen

Im finanzdominierten Kapitalismus verloren die europäischen Gewerkschaften in all ihren Ressourcenkategorien an Macht. Dies traf auch für die Gewerkschaften in jenen EU-Ländern zu, wo sie durch den Fortbestand der in der Zeit des Fordismus geschaffenen Arbeitsmarktinstitutionen und durch ihre Einbindung in den Wettbewerbskorporatismus bzw. durch den Abschluss von Sozialpakten (noch) über ein hohes Maß an institutioneller Macht verfügten. Der Grad der Erosion gewerkschaftlicher Machtressourcen variierte von Land zu Land je nach den Machtverhältnissen zwischen Gewerkschaften, Unternehmen und nationalen Regierungen, der wirtschaftlichen Entwicklung und dem institutionellen Kontext. Bis zur Krise überlagerten pfadabhängige Entwicklungen die generellen Trends zur Dezentralisierung der kollektiven

Festsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen sowie zur Machtverschiebung zulasten der Arbeitnehmerinteressenvertretungen.

Im Zuge der Wirtschaftskrise erlitten die Gewerkschaften der finanziell unterstützten Länder aufgrund der Vereinbarungen zwischen den nationalen Regierungen und der Troika weitere Machteinbußen durch die dort enthaltenen institutionellen Demontagen. Und auf europäischer Ebene wurden mit der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung seit 2010 Regelungen verankert, welche die institutionelle Macht der Gewerkschaften schwächen.

Die Kapazität der Gewerkschaften, Einfluss auf die Lohnentwicklung in einem Land zu nehmen, hängt v. a. von ihrem Organisationsgrad, von der externen Handlungsfähigkeit einer nationalen Gewerkschaftsbewegung, vom Deckungsgrad der Kollektivverträge, von der Deckungsrate der betrieblichen Arbeitnehmerinteressenvertretungen (Betriebsräte, betriebliche Gewerkschaftsvertretungen) und (im Falle dualer Systeme) der Kooperation zwischen betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen und Betriebsräten ab.

In den meisten EU-Ländern existieren – anders als in Österreich – mehrere konkurrierende Gewerkschaftsdachverbände, und die interne Steuerungsfähigkeit dieser Dachverbände ist sehr unterschiedlich. Diese organisatorischen Strukturen und internen Machtverteilungen haben selbstverständlich starken Einfluss auf die Handlungsfähigkeit der nationalen Gewerkschaftsbewegungen gegenüber dem Staat, den Arbeitgebern und deren Verbänden sowie gegenüber Nichtregierungsorganisationen:

Die externe Handlungsfähigkeit („Zentralisation“) einer nationalen Gewerkschaftsbewegung resultiert aus ihrer Konzentration (Einheit und horizontale Koordination zwischen mehreren Gewerkschaftsdachverbänden) und der internen Steuerungsfähigkeit („Autorität“) der einzelnen Dachverbände. Die Steuerungsfähigkeit eines Gewerkschaftsdachverbands beruht auf konföderaler Autorität und auf verbandlicher Autorität: Der Grad gewerkschaftlicher Autorität ist umso größer, je eher Entscheidungen eines Dachverbandes von den zugehörigen Verbänden umgesetzt werden (konföderale Autorität) und je eher gewerkschaftliche Betriebsorganisationen die Entscheidungen der jeweiligen verbandlichen Gewerkschaftsführung befolgen (verbandliche Autorität).

Der Organisationsgrad ist der wichtigste Indikator für die Repräsentativität und die Marktmacht der Gewerkschaften. Der (Netto-)Organisationsgrad wird definiert als Anteil der beschäftigten Gewerkschaftsmitglieder an der Gesamtzahl der unselbstständig Beschäftigten.

Die großen Unterschiede zwischen den EU-Ländern bezüglich der Höhe des Organisationsgrads und der mittelfristigen Veränderung desselben sind auf eine Vielzahl von sozioökonomischen, politischen, insti-

tionellen und kulturellen Faktoren zurückzuführen. Wesentlich im gegebenen Kontext ist die Feststellung, dass der Staat durch seine Arbeitspolitik und insbesondere durch die Regelung von Institutionen in diesem Bereich erheblichen Einfluss auf die Handlungsspielräume der Gewerkschaften nimmt. Von großer Bedeutung für die hohe Varianz des gewerkschaftlichen Organisationsgrads in der EU sind folgende arbeitspolitische Institutionen:

- der rechtlich abgesicherte Zugang der Gewerkschaften zu den Betrieben, denn dieser gewährleistet direkten Kontakt zu den Mitgliedern und zu den ArbeitnehmerInnen, Rekrutierung von neuen Mitgliedern und das Angebot selektiver Anreize;
- die Regelung der Beziehungen zwischen betrieblichen Gewerkschaftsvertretungen und Betriebsräten;
- die rechtlichen Rahmenbedingungen für Kollektivvertragsverhandlungen;
- die Beteiligung an sozioökonomischen Entscheidungsprozessen im Rahmen von neokorporatistischen Arrangements (z. B. die Mitwirkung an der Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen);
- die Mitwirkung an der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung (Genter System), welche die Voraussetzung für einen sehr hohen Organisationsgrad bildet.

Eine inklusive Entwicklungsstrategie auf der Grundlage einer ausgeglicheneren Einkommensverteilung erfordert deutlich stärkere Gewerkschaften. Dabei obliegt es den Gewerkschaften selbst, ihre organisatorischen und gesellschaftlichen Machtressourcen systematisch und nachhaltig auszubauen, insbesondere den nach unten weisenden Trend des Organisationsgrades zu drehen. Weiters gilt es, die Kooperation zwischen konkurrierenden Gewerkschaftsverbänden zu intensivieren und die interne Steuerungsfähigkeit der einzelnen Dachverbände zu stärken. Sozialpartnerschaftlich finanzierte Wirtschaftsforschungsinstitute haben den Vorteil, dass für die Lohnverhandlungen wesentliche makroökonomische Daten außer Streit gestellt werden können, und gewerkschaftsnahe wirtschaftswissenschaftliche Forschungseinrichtungen können die Funktion übernehmen, die Gewerkschaften im Hinblick auf die makroökonomischen Auswirkungen lohn- und arbeitszeitpolitischer Entscheidungen zu beraten.

Aber es liegt auch in der Verantwortung der Gesellschaften, der nationalen Regierungen und der EU-Kommission, für die Abschaffung gewerkschaftsfeindlicher Regelungen zu sorgen und den Wiederaufbau und die Stärkung der Gewerkschaften zu ermöglichen und zu unterstützen.

Die Wiederherstellung und Stärkung von Branchenkollektivvertragsystemen, Allgemeinverbindlichkeitsregelungen und anderen lohnpolitischen Institutionen in den einzelnen EU-Ländern zählt zu den Kernelementen einer inklusiven Entwicklungsstrategie für Europa, weil ohne sie eine hohe Deckungsrate der Kollektivverträge nicht erreicht und eine produktivitätsorientierte und solidarische Lohnpolitik in den Mitgliedsländern und eine transnational koordinierte Lohnpolitik in der EU gar nicht umgesetzt werden können. Ein weiteres wichtiges Element einer solchen Strategie ist eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik.

Dies bedeutet, dass die Sozialpartner eine unterstützende Regulierung durch den Staat benötigen. Das wird nur erreichbar sein, wenn die EU-Kommission eine derartige Stärkung des sozialen Dialogs auf nationaler Ebene konsequent und nachhaltig vorantreibt und einfordert. Mit einer wirtschaftlichen *High-road*-Strategie für Europa, wie sie die EU-Kommission mit dem „Europa-2020“-Programm im März 2010 vorschlug und der Europäische Rat im Juni desselben Jahres beschloss, wäre dies ausgezeichnet vereinbar.