

# **EIN ENDE DES LOHNPOLITISCHEN INTERVENTIONISMUS? PERSPEKTIVEN FÜR EINE LOHNPOLITISCHE NEUORIENTIERUNG IN EUROPA**

## **1 EINLEITUNG: EURO-KRISE UND LOHNPOLITISCHER INTERVENTIONISMUS**

Das seit 2010 von den europäischen Institutionen und nationalen Regierungen verfolgte Krisenmanagement beruht im Wesentlichen auf zwei grundlegenden Annahmen: Erstens wird die Euro-Krise primär als eine Krise der preislichen Wettbewerbsfähigkeit interpretiert, und zweitens werden die in Europa in den 2000er-Jahren herausgebildeten wirtschaftlichen Ungleichgewichte in erster Linie auf eine unterschiedliche Entwicklung der Lohnstückkosten zurückgeführt. Diese Sichtweise wurde noch 2015 in einer von den sogenannten „vier Präsidenten“ vorgelegten Analyse bestätigt. In dem von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker zusammen mit den Präsidenten des Europäischen Rats, der Euro-Gruppe und der Europäischen Zentralbank (EZB), Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem und Mario Draghi, gemeinsam verfassten Papier zur Zukunft der „Economic Governance“ werden Löhnen und Arbeitskosten eine zentrale, wenn nicht gar ausschlaggebende Rolle bei der konstatierten Krise der Wettbewerbsfähigkeit zugeschrieben (vgl. Juncker et al. 2015). Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Tatsache, dass in einer Wirtschafts- und Währungsunion die Abwertung einzelner Währungen als Mittel zum Ausgleich nationaler Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit grundsätzlich nicht zur Verfügung steht, wurde die „interne Abwertung“ über die Lohnkosten zum quasi alternativlosen Instrument der Krisenbewältigung. „Interne Abwertung“ ist dabei nur eine vornehme Umschreibung für die vor allem in den südeuropäischen Ländern vorgenommene Kürzung und das Einfrieren der Entgelte sowie die Durchsetzung von Reformen des Tarifvertragssystems mit dem Ziel, die nach unten gerichtete Flexibilität der Löhne zu erhöhen und die Lohnentwicklung stärker an die betriebliche Produktivität zu koppeln. Flächentarifvertragssysteme und durchsetzungsstarke Gewerkschaften werden aus einer solchen Perspektive als „institutionelle Rigiditäten“ wahrgenommen, die eine marktgetriebene flexible Anpassung der Löhne behindern.

Die Umsetzung der Strategie der „internen Abwertung“ beruht auf dem im Zuge der Euro-Krise entwickelten umfangreichen System von neuen Verfahren und Institutionen der makroökonomischen Koordinierung, das als neue europäische „Economic Governance“ bezeichnet wird (vgl. Leschke et al. 2015). Damit ging ein grundlegender Paradigmenwechsel in der europäischen Lohnpolitik einher: Während die Lohnfindung bislang als eine autonome Angelegenheit der nationalen Tarifvertragsparteien angesehen wurde und die EU höchstens indirekt Einfluss genommen hat, kommt es mit der neuen „Economic Gover-

nance“ zur Herausbildung eines neuen lohnpolitischen Interventionismus, bei dem die europäische Ebene mehr oder weniger verbindliche Vorgaben für die nationale Lohnpolitik macht. Der neue lohnpolitische Interventionismus umfasst drei Elemente, die sich im Grad des direkten Durchgriffs auf die nationale Lohnpolitik unterscheiden.

Die weitreichendsten Möglichkeiten, die nationale Lohnpolitik zu beeinflussen, ergeben sich im Rahmen der durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) gewährten finanziellen Hilfsprogramme für Länder, die sich nicht mehr über den Markt finanzieren können. Eine Voraussetzung für die finanzielle Unterstützung durch den ESM ist, dass sich die betroffenen Länder in „Memoranda of Understanding“ mit der Troika – bestehend aus Europäischer Zentralbank, Europäischer Kommission und Internationalem Währungsfonds (IWF) – zur Umsetzung von wirtschaftlichen Reformprogrammen verpflichten. Deren Einhaltung wird dann von der Troika überprüft, die bei Verstößen gegebenenfalls mit Nichtauszahlung weiterer Kredite droht. Die Entscheidung über die Gewährung der Finanzhilfen liegt jedoch einzig und allein beim ESM-Gouverneursrat, der sich wiederum aus den nationalen FinanzministerInnen der Euro-Gruppe zusammensetzt. Die politische Verantwortung für die Durchführung und Ausgestaltung der finanziellen Hilfsprogramme liegt daher bei den nationalen FinanzministerInnen und nicht bei den Troika-Institutionen, auch wenn Letztere in der öffentlichen Wahrnehmung oft alleine für die negativen Auswirkungen der Reformpolitik verantwortlich gemacht werden und die nationalen FinanzministerInnen häufig unterhalb des öffentlichen Radarschirms operieren.

Das zweite Instrument des lohnpolitischen Interventionismus besteht in dem 2010 eingeführten Europäischen Semester inklusive des 2011 etablierten „Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“. Das Europäische Semester ist ein immer wiederkehrender jährlicher Zyklus der makroökonomischen Koordinierung: Es beginnt mit einem Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission, der die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in der EU analysiert. Auf dieser Grundlage formulieren die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme, die dann ihrerseits die Basis für die von der Kommission vorgeschlagenen und vom Rat verabschiedeten länderspezifischen Empfehlungen für sozial- und wirtschaftspolitische Maßnahmen bilden. Schließlich überprüft die Europäische Kommission, inwieweit die Nationalstaaten die länderspezifischen Empfehlungen umgesetzt haben. Das „Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ ist ein weiterer Koordinierungsmechanismus, der im Wesentlichen dazu dient, makroökonomische Risiken frühzeitig zu erkennen und dadurch krisenhaften Entwicklungen in der Europäischen Währungsunion vorzubeugen. Zu diesem Zweck wurde eine Reihe von Vorgaben hinsichtlich verschiedener makroökonomischer Kennziffern (u. a. die Entwicklung der Lohnstückkosten) entwickelt, die die einzelnen Mitgliedstaaten einhalten sollen. Aufgrund des rechtlich unverbindlichen Charakters der länderspezifischen Empfehlungen sind die Möglichkeiten, direkt in die nationale Lohnpolitik einzugreifen, weniger stark ausgeprägt als bei den „Memoranda of Understanding“ im Kontext finanzieller Hilfsprogramme.

Das dritte und hinsichtlich seiner Möglichkeiten zur direkten Intervention schwächste Instrument besteht in der hegemonialen Deutungshoheit der europäischen Institutionen über die Ursachen der Krise und die Methoden ihrer Bekämpfung. Im Laufe der Zeit verstand es insbesondere die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission, ihre Wahrnehmung der Krise als Krise der preislichen Wettbewerbsfähigkeit

im öffentlichen Bewusstsein zu verankern und vor allem ihr auf Austerität und neoliberalen Strukturreformen beruhendes Krisenmanagement als einzigen erfolgversprechenden Weg darzustellen. Die von Gewerkschaften, aber auch anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren erhobenen Einwände und Hinweise auf die ausbleibenden Erfolge und die verheerenden sozialen Folgen dieses Krisenmanagements wurden mit dem Hinweis gekontert, dass die Maßnahmen eben Zeit brauchen und in vielen Fällen nicht konsequent genug umgesetzt wurden. Aufgrund ihres weichen und indirekten Charakters sind die Folgen der Deutungshoheit der Europäischen Kommission und der EZB nur sehr schwer einzuschätzen. Sie war jedoch eine wesentliche legitimatorische Grundlage des Krisenmanagements und entfaltete ihre Wirkung argumentativ auch in den Ländern, die nicht direkt von den anderen beiden Instrumenten des lohnpolitischen Interventionismus betroffen waren.

## 2 AUSWIRKUNGEN AUF TARIFVERTRAGSSYSTEME UND LOHNENTWICKLUNG

Seit 2011 wurde eine Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer mit europäischen Vorgaben zur aktuellen Lohnentwicklung und/oder Entwicklung der Tarifvertragssysteme konfrontiert (siehe Tabelle 1). Diese sind entweder als länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters formuliert worden oder bilden verbindliche Vorgaben der Troika gegenüber den Staaten im Rahmen finanzieller Hilfsprogramme.

**Tabelle 1: Europäischer Interventionismus im Bereich der Lohnpolitik, 2011–2017**

1. Länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters	
Dezentralisierung der Tarifverhandlungen	Belgien, Finnland, Italien, Spanien
Reform/Abschaffung der automatischen Lohnindexierung	Belgien, Luxemburg, Malta, Zypern
Moderate Entwicklung der Mindestlöhne	Bulgarien, Frankreich, Portugal, Rumänien, Slowenien
Moderate Lohnentwicklung/Entwicklung der Nominallöhne im Einklang mit der realen Produktivität	Belgien, Bulgarien, Finnland, Italien, Kroatien, Luxemburg, Slowenien, Spanien
Lohnentwicklung im Einklang mit Produktivitätswachstum/zur Ankurbelung der Binnennachfrage/stärkeres Reallohnwachstum	Deutschland, Niederlande
Vermeidung zu hoher Löhne am unteren Ende der Lohnskala	Schweden, Slowenien