

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

2. Länderspezifische Vereinbarungen zwischen EU/EZB/IWF oder IWF und nationalen Regierungen im Rahmen der „Memoranda of Understanding“

Dezentralisierung von Tarifverhandlungen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Restriktivere Kriterien für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen	Griechenland, Portugal, Rumänien
Kürzung/Einfrieren der Mindestlöhne	Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien
Kürzung/Einfrieren der Löhne im öffentlichen Dienst	Griechenland, Irland, Lettland, Portugal, Rumänien, Ungarn
Lohnstopp im privaten Sektor	Griechenland
Entwicklung der Nominallohne entsprechend der realen Produktivität	Portugal, Zypern

Keine lohnpolitischen Empfehlungen: Dänemark, Estland, Litauen, Österreich, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Vereinigtes Königreich

Quelle: aktualisierte Version von Van Gyes et al. 2016, 14

Die Auswirkungen der neuen europäischen „Economic Governance“ auf die Tarifvertragssysteme wurden an anderer Stelle ausführlich geschildert (vgl. Müller et al. 2016) und lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: Am deutlichsten fällt der Einfluss bei denjenigen Ländern aus, die wie z. B. Griechenland, Irland oder Portugal finanzielle Hilfen im Rahmen des Europäischen Stabilitätsmechanismus beantragt haben und im Gegenzug von der sogenannten Troika zahlreiche „strukturelle Reformen“ verordnet bekamen. Der hierdurch entstandene neue lohnpolitische Interventionismus bezieht sich sowohl auf die aktuelle Lohnentwicklung als auch auf die Verfasstheit der Tarifvertragssysteme. Zunächst haben viele Länder unmittelbar in die aktuellen Lohnentwicklungen eingegriffen, indem sie vor allem im öffentlichen Sektor die Löhne gekürzt oder eingefroren haben. In einigen Ländern wie z. B. in Griechenland wurden darüber hinaus auch im privaten Sektor Lohnstopps verordnet, womit offen die Tarifautonomie verletzt wurde. Darüber hinaus haben sie die Tarifvertragssysteme „reformiert“ und hierbei in der Regel gegen den Widerstand der Gewerkschaften und – in vielen Fällen – auch der ArbeitgeberInnenverbände eine mehr oder weniger weitreichende Dezentralisierung durchgesetzt, um die nach unten gerichtete Lohnflexibilität der Unternehmen zu erhöhen. Im Ergebnis kam es in einigen Ländern – vor allem in Südeuropa – zu einem beachtlichen Rückgang von Flächentarifverträgen und ihrer Bindungswirkung. Diese Länder drohen sich auf ein osteuropäisches Modell hinzubewegen, wo (mit Ausnahme von Slowenien) schwache Gewerkschaften und niedrige Tarifbindung seit längerem Realität sind.

Die Auswirkungen des europäischen Krisenmanagements blieben aber keineswegs nur auf die Länder beschränkt, die direkt unter dem Einfluss der Troika standen. Im Zuge der öffentlichen Diskursheftigkeit der europäischen Institutionen beeinflusste das Krisenmanagement die Entwicklung auch in den Ländern, die bisher nicht zu Reformen der Tarifvertragssysteme gezwungen wurden. Zum einen setzt die neoliberale Diskursheftigkeit Gewerkschaften unter enormen Druck, der Forderung nach moderaten Lohnabschlüssen zur Sicherung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit nachzugeben. Zum anderen nutzen nationale Regierungen den europäischen Diskurs zur Rechtfertigung einer neoliberalen Politik, die einen Umbau des Tarifver-

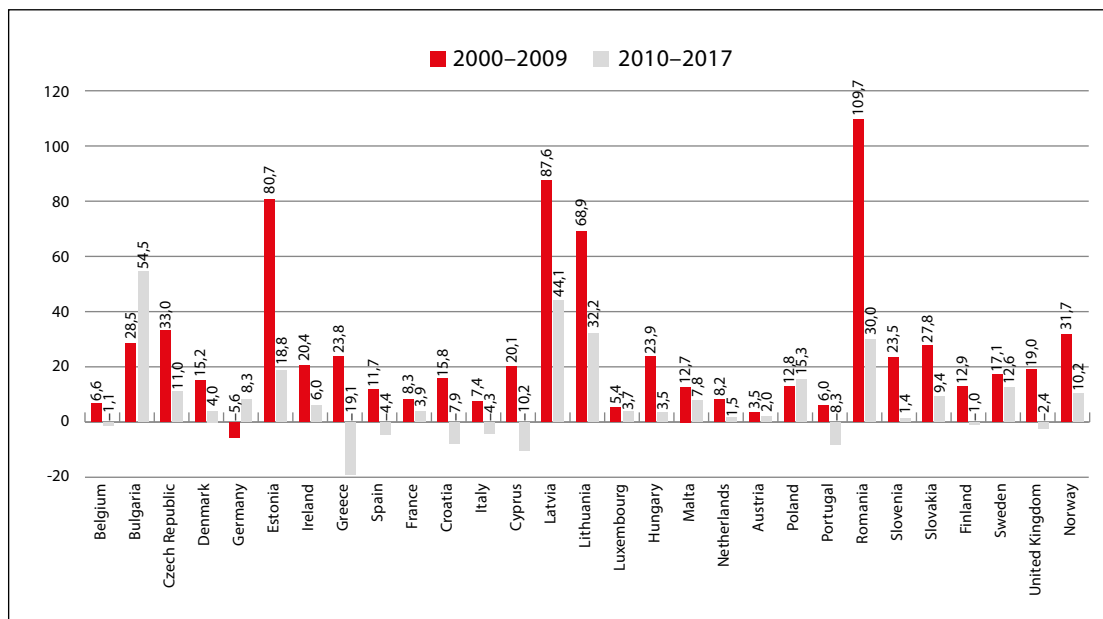
tragssystems miteinschließt, wie die jüngsten Beispiele der Reformen des Arbeitsmarkts und des Tarifvertragssystems in Finnland und Frankreich zeigen.

In Finnland z. B. sahen sich die Gewerkschaften im Juni 2016 dazu gezwungen, einen sogenannten „Wettbewerbspakt“ mit den ArbeitgeberInnen abzuschließen, um noch weitreichendere gesetzliche Maßnahmen der im April 2015 neu gewählten Mitte-Rechts-Regierung zu vermeiden. Dieser Pakt kam unter massivem Druck der Regierung zustande, die im Sommer 2015 die Tarifparteien aufforderte, zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der finnischen Industrie eine Vereinbarung zu treffen, die die Lohnstückkosten um 5 % senkt. Diese Forderung wurde mit explizitem Verweis auf die Lohnkostenentwicklung in Deutschland erhoben. Für den Fall, dass sich die Tarifparteien nicht einigen, drohte die Regierung mit gesetzlichen Maßnahmen, die weitreichende Sparmaßnahmen und unter anderem auch eine Dezentralisierung des Tarifvertragssystems beinhalteten. Interessanterweise findet sich die Forderung nach einer Dezentralisierung der Verhandlungsstrukturen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Exporte auch in den länderspezifischen Empfehlungen, welche die EU-Kommission 2016 an Finnland richtete (vgl. Clauwaert 2016, 34). Um den gesetzlichen Eingriff in das finnische Tarifvertragssystem zu vermeiden und das Heft des Handelns in der Hand zu behalten, mussten die finnischen Gewerkschaften weitreichende Zugeständnisse machen. Der Wettbewerbspakt beinhaltet unter anderem einen Lohnstopp für ein Jahr bis 2017, eine Verlängerung der jährlichen Arbeitszeit um 24 Stunden, eine Kürzung des Urlaubsgelds um 30 % für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes, eine Anhebung der ArbeitnehmerInnenbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung bei gleichzeitiger Senkung der ArbeitgeberInnenbeiträge sowie erleichterte Bedingungen für Verhandlungen auf dezentraler Ebene, die jedoch von den Tarifparteien in einem Tarifvertrag festgelegt werden.

Ein weiteres Beispiel für veränderte politische Konstellationen, die zu einem Umbau des Tarifvertragssystems entlang des dominanten europäischen Diskurses führten, ist Frankreich. Der Einstieg in den Umbau des Tarifvertragssystems erfolgte bereits unter dem vorherigen Präsidenten François Hollande mit der Verabschiedung des „Gesetzes zur Modernisierung der Arbeitsbeziehungen“ im August 2016. Dieses Gesetz schuf bereits die Möglichkeit, bei der Arbeitszeitgestaltung von sektoralen Tarifverträgen abzuweichen. Auch hier zeigt sich, dass die Reformen genau den länderspezifischen Empfehlungen von 2016 entsprechen, die im analytischen Teil für Frankreich günstigere Bedingungen für betriebliche Abweichungen von sektoralen Tarifverträgen und gesetzlichen Bestimmungen anmahnten (vgl. Corporate Europe Observatory 2016). Weitere Schritte zur Dezentralisierung wurden nun vom neu gewählten Präsidenten Emmanuel Macron mit der am 22. September 2017 erfolgten Unterzeichnung von fünf Verordnungen zur Reform des Arbeitsmarktes eingeleitet. Die Änderungen betreffen insbesondere die Ausweitung des generellen Vorrangs von Unternehmensvereinbarungen gegenüber sektoralen Tarifverträgen vor allem in Klein- und Mittelunternehmen. Eine der zentralen Begründungen dieser Maßnahmen bestand darin, gegenüber den EU-Partnern (und insbesondere Deutschland) die Reformfähigkeit Frankreichs unter Beweis stellen zu müssen.

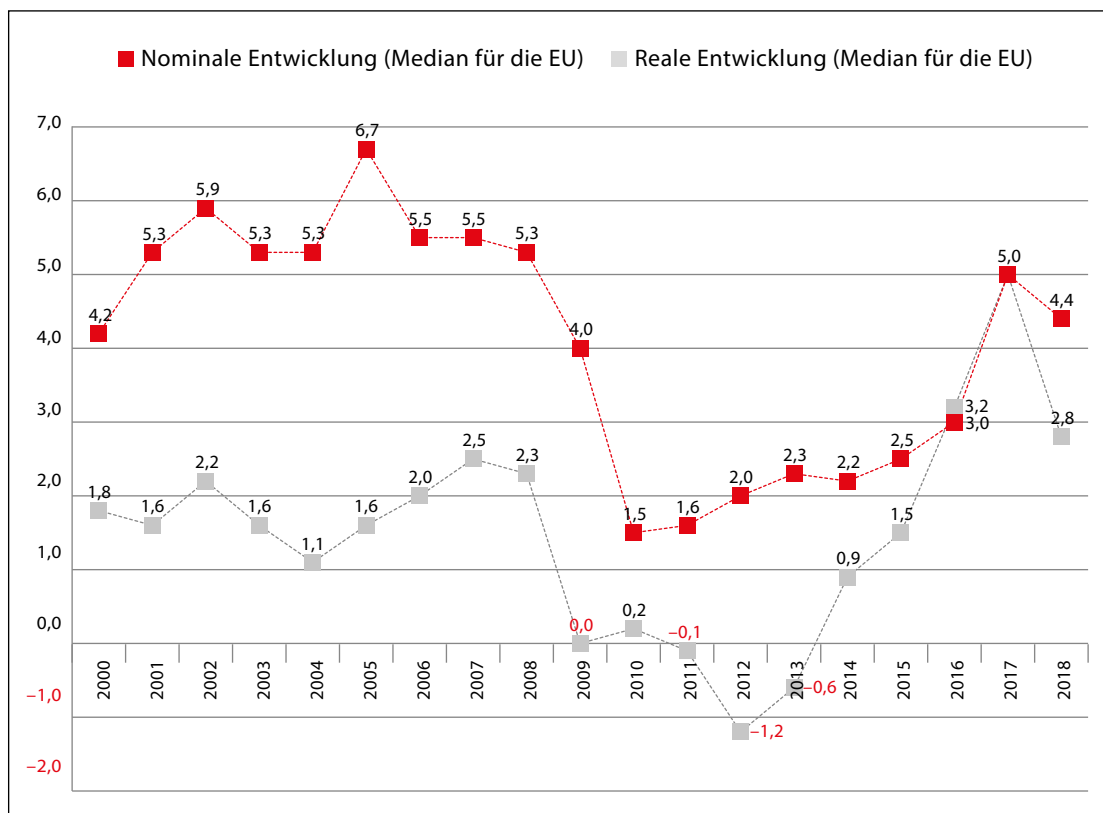
Darüber hinaus führten die strukturellen Veränderungen in den Tarifvertragssystemen seit der Krise in vielen Ländern zu einer äußerst moderaten Reallohnentwicklung. Betrachtet man die Entwicklung der Reallohne für den Zeitraum 2010 bis 2017, so liegt das Reallohnniveau in neun EU-Staaten noch immer unterhalb des Niveaus des Krisenjahrs 2009 (siehe Abbildung 1). Am deutlichsten ist diese Entwicklung in den sogenannten „Troika-Ländern“ Griechenland (-19,1 %), Zypern (-10,2 %) und Portugal (-8,3 %). Aber auch in Kroatien, Spanien und Italien liegt das Reallohniveau mehr als 4 % unterhalb des Niveaus von 2009.

**Abbildung 1: Entwicklung der Reallöhne in der EU (2000–2009 und 2010–2017;
Angaben in %)**



Quelle: ETUI/ETUC 2018, 56

**Abbildung 2: Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne in der EU (2000–2018;
Angaben in %)**



Anmerkungen: Angegeben ist der Medianwert der nationalen Änderungsraten, jeweils Stand am 1. Januar im Vergleich zum Vorjahreswert. Reale Werte sind preisbereinigt um die Veränderung der nationalen VerbraucherInnenpreise im Vorjahr. Datengrundlage sind jeweils alle EU-Staaten mit einem gesetzlichen Mindestlohn (derzeit 22 Länder).
Quelle: WSI-Mindestlohndatenbank; Lübker/Schulten 2018, 8

Eine ähnlich negative Entwicklung lässt sich für die Mindestlöhne konstatieren. Abbildung 2 fasst die Entwicklung der gesetzlichen Mindestlöhne in der EU zusammen und verwendet hierfür die mittlere Steigerung der Mindestlöhne, also den Medianwert. Das heißt, dass jeweils die Hälfte der betrachteten Länder eine Entwicklung aufweist, die über bzw. unter diesem Wert liegt. Gegenüber dem Durchschnitt hat der Median den Vorteil, dass die Trends nicht von extremen Werten in einzelnen Ländern beeinflusst werden. Die Zahlen zeigen den mit der Krise und dem Krisenmanagement verbundenen tiefen Einbruch 2009. Zu einer Erholung der Mindestlohndynamik kam es erst in den letzten drei Jahren mit nominellen Erhöhungen von über 3 %. Nach der Flaute in den Jahren 2009–2013, in denen die Mindestloohnerhöhungen oft nicht einmal die Preissteigerungen auffangen konnten, knüpft die Entwicklung damit im Großen und Ganzen wieder an das Vorkrisenniveau an (vgl. Lübker/Schulten 2018).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass als direkte Folge des europäischen Drucks zahlreiche Länder – insbesondere in Südeuropa – einen deutlichen Rückgang ihrer Reallöhne verzeichneten sowie einen scharfen Anstieg der Lohnungleichheit. Diese Entwicklung schwächte die Binnennachfrage und trug so zur Verstärkung der wirtschaftlichen Stagnation und hohen Arbeitslosigkeit bei. Da außerdem viele europäische Länder die gleiche Strategie der Lohnzurückhaltung in Kombination mit Kürzungen der öffentlichen Haushalte verfolgten, hat dies in vielen Fällen eine sehr schwache Preisentwicklung befördert, die die wirtschaftliche Entwicklung zusätzlich beeinträchtigte. In den letzten Jahren offenbarte sich immer deutlicher, dass die durch die Verfahren der neuen europäischen „Economic Governance“ geförderten Politiken es nicht vermochten, einen Weg aus der wirtschaftlichen Stagnation zu finden, und zudem zu teilweise dramatischen sozialen Verwerfungen führten.

3 ANZEICHEN EINES NEUEN LOHNPOLITISCHEN DISKURSES

Auf europäischer Ebene gab es in jüngster Zeit entsprechende Anzeichen eines Wandels des lohnpolitischen Diskurses, die auf eine vorsichtige Abkehr von der traditionell angebotsseitig orientierten Wahrnehmung der Löhne als bloße Kostenfaktoren hindeuten. So betont die Europäische Kommission in ihrer wirtschaftlichen Prognose vom Frühjahr 2017 in ungewohnter Klarheit die Bedeutung von mehr Investitionen und höheren Löhnen für eine nachhaltige wirtschaftliche Erholung (vgl. European Commission 2017a, 1). Ähnlich, wenn auch aus anderen Gründen, plädiert auch die EZB für höhere Löhne, um der nach wie vor unterhalb der EZB-Zielinflationsrate liegenden Preisentwicklung einen stärkeren Auftrieb zu geben (vgl. Praet 2017).

In diesen Kontext eines sich wandelnden lohnpolitischen Diskurses passt auch die im November 2017 beim Sozialgipfel in Göteborg feierlich verabschiedete europäische Säule sozialer Rechte (ESSR) (vgl. Europäisches Parlament et al. 2017). In diesem aus 20 rechtlich unverbindlichen Grundsätzen bestehenden Dokument bekennen sich die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die EU-Mitgliedstaaten zu den drei folgenden Punkten: (1) dem Recht der ArbeitnehmerInnen „auf eine gerechte Entlohnung, die ihnen einen angemessenen Lebensstandard ermöglicht“; (2) zu „angemessenen Mindestlöhnen, die [...] den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihrer Familien gerecht werden“ und (3) der Vermeidung von Erwerbsarmut (vgl. ebd., 15).