

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).

Auch wenn der konkrete Beitrag der ESSR zu einem sozialeren Europa aufgrund ihres unverbindlichen Charakters bisweilen sehr kritisch eingeschätzt wird (vgl. Rasnača 2017; Seikel 2017), so liefert sie im Feld der Tarifpolitik doch Ansatzpunkte für eine lohnpolitische Umorientierung hin zu einem stärker nachfrageorientierten Ansatz, der die Rolle von Löhnen für die Förderung der Binnennachfrage und des sozialen Zusammenhalts betont. Mit dem eindeutigen Bekenntnis zu einem sozialen Recht auf „gerechte Entlohnung“, die einen angemessenen Lebensstandard garantiert, und zu „angemessenen Mindestlöhnen“, die den Bedürfnissen der Beschäftigten und ihrer Familien gerecht werden, greift die ESSR zentrale Forderungen der Gewerkschaften nach angemessenen Mindestlöhnen auf, wie diese zum Beispiel in der im März 2017 vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) verabschiedeten Entschließung zu Niedrig- und Mindestlöhnen formuliert wurden (vgl. EGB 2017). Ohne den Begriff „living wage“ explizit zu verwenden, formuliert die ESSR den Anspruch, dass Mindestlöhne „living wages“ sein sollten – d. h. Löhne, die über das bloße Existenzminimum hinausgehen und ArbeitnehmerInnen und ihren Familien eine Teilhabe am sozialen und kulturellen Leben ermöglichen. Vor diesem Hintergrund bietet die ESSR durchaus Anknüpfungspunkte für die Entwicklung einer europäischen Mindestlohnpolitik (vgl. Müller/Schulten 2017).

Es sollte an dieser Stelle betont werden, dass ein Bekenntnis zur „gerechten Entlohnung“ und zu „angemessenen Mindestlöhnen“ an sich nichts Neues ist. Sowohl die 1961 vom Europarat verabschiedete Europäische Sozialcharta als auch die EG-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus dem Jahr 1989 enthalten fast identische Formulierungen. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen der Vergangenheit, dass eine neue Rhetorik in Europa nicht notwendigerweise zu einem Wandel in der konkreten Politik führen muss. Das Neue an der ESSR ist jedoch deren enge Verknüpfung mit konkreten Umsetzungs- und Überwachungsmechanismen wie zum Beispiel dem Europäischen Semester und dem sogenannten „Social Scoreboard“, das einen Katalog sozialer Indikatoren zur Überwachung der Entwicklung in den EU-Staaten enthält (vgl. European Commission 2017c). Darüber hinaus definieren die Grundprinzipien selbst wichtige Orientierungspunkte für zukünftige Aktivitäten der Kommission. Vor diesem Hintergrund kommt den länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters eine besondere Bedeutung bei der Umsetzung der lohnpolitischen Zielsetzungen der ESSR zu. Der erste wirkliche Praxistest für die diesbezügliche Ernsthaftigkeit der Europäischen Kommission bestand daher in den länderspezifischen Empfehlungen 2018, da dies die ersten Empfehlungen nach der Proklamation der ESSR im November 2017 waren. Das Ergebnis ist jedoch enttäuschend, denn trotz einer auch aus Sicht des EGB insgesamt stärkeren Gewichtung sozialer Aspekte (vgl. ETUC 2018) spiegeln sich die in der ESSR formulierten lohnpolitischen Zielsetzungen nicht in den länderspezifischen Empfehlungen 2018 wider (vgl. Clauwaert 2018).

4 ANSATZPUNKTE EINER LOHNPOLITISCHEN NEUAUSRICHTUNG: SOLIDARISCHE LOHNKOORDINIERUNG

Die Politik der europäischen Institutionen ist aber nur ein – wenn auch bedeutender – Baustein im angestrebten neuen Policy-Mix, der neben der europaweiten Neuausrichtung der Lohnpolitik auch die Abkehr von der Austeritätspolitik und die Förderung einer deutlich expansiveren Fiskalpolitik umfasst. Von zentraler Bedeutung ist darüber hinaus, dass die europäischen Gewerk-