

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-

schaften selbst eine strategische Antwort auf die im Rahmen des lohnpolitischen Interventionismus durchgesetzte Strategie der „internen Abwertung“ formulieren. Ein erstes Element einer Neuausrichtung der Lohnpolitik sollte inhaltlich eine Orientierung am Konzept der produktivitätsorientierten Lohnpolitik entsprechend der Preis- und Produktivitätsentwicklung sein. Gleichzeitig sollte eine moderne koordinierte Lohnpolitik über diese klassischen Konzepte hinausgehen. Gefragt ist eine neue solidarische Lohnpolitik in Europa (vgl. Chagny/Husson 2016), die Antworten auf die gestiegenen Lohnunterschiede zwischen einzelnen Ländern und Sektoren gibt, also vor allem darauf, wie die Löhne der NiedriglohnempfängerInnen überproportional angehoben werden können. Darüber hinaus sollte man – zumindest vorübergehend – expansivere Lohnentwicklungen zulassen, um den langfristigen Abwärtstrend bei den Lohnquoten umzukehren. Wie jüngst beispielsweise Onaran und Obst (2016) gezeigt haben, könnte eine expansivere und solidarische Lohnpolitik in Europa zu einem deutlichen Wachstums- und Investitionsschub beitragen.

Im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Diskussion über die Umsetzung einer lohnpolitischen Neuausrichtung stehen das Instrument der lohnpolitischen Koordinierung und die Frage, ob eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik überhaupt möglich ist und, wenn ja, wie sie konkret aussehen und durch welche AkteurInnen sie gestaltet werden sollte. Programmatisch scheint die Sache zunächst eindeutig zu sein, sprechen sich die europäischen Gewerkschaften doch bereits seit Längerem für eine stärkere europäische Koordinierung ihrer Lohn- und Tarifpolitik aus. Die Realisierbarkeit einer solchen Koordinierung wird jedoch zusehends skeptisch betrachtet: Nach wie vor sind die nationalen Tarifvertragssysteme in Europa sehr verschieden und weisen im Hinblick auf Reichweite und Tarifbindung teilweise extreme Unterschiede auf. Wenn ein gemeinsamer Trend zu erkennen ist, dann der hin zu einer Dezentralisierung der Tarifpolitik, der selbst im nationalen Rahmen eine Koordinierung immer schwieriger bis unmöglich macht. Hinzu kommen außerdem nach wie vor extreme Unterschiede in den nationalen Lohnniveaus, die bis zu einem gewissen Grad den jeweiligen ökonomischen Entwicklungsstand der einzelnen EU-Staaten und deren unterschiedliche ökonomische Entwicklungsmodelle widerspiegeln. Schließlich lässt sich auch bei den Gewerkschaften selbst bis heute keinerlei Bereitschaft erkennen, in ihrem Kerngeschäft der Tarifpolitik irgendwelche Kompetenzen an die europäische Ebene abzugeben. Als Reaktion auf die neue europäische „Economic Governance“ wird im Gegenteil vor allem die nationale Tarifautonomie betont, die aus Sicht der Gewerkschaften gegen den europäischen Interventionismus verteidigt werden muss. Zugespitzt könnte man daher mit Martin Höpner und Martin Seeliger die These formulieren: Eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik „gab es nicht, gibt es nicht, wird es nicht geben“ (Höpner/Seeliger 2017).

Während sich die strukturellen Probleme und Hindernisse einer europäischen Lohnkoordinierung kaum bestreiten lassen, so scheint der apodiktische Ausschluss jeglicher Koordinierungsmöglichkeiten dennoch zu kurz gegriffen. Stattdessen wollen wir hier die These vertreten, dass die europäische Integration sehr wohl durchaus wirkungsmächtige Formen einer Lohnkoordination hervorgebracht hat, die die Vorstellung einer autonomen Lohnpolitik auf nationaler Ebene illusorisch erscheinen lassen. Während damit eine bloß defensive Fixierung auf die nationale Tarifautonomie wenig erfolgversprechend erscheint, besteht die Herausforderung für die Gewerkschaften darin, die Verteidigung und Stärkung nationaler Tarifstandards mit der Entwicklung solidarischer Formen einer europäischen Lohnkoordination zu verbinden.

Eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik kann prinzipiell auf sehr unterschiedlichen Wegen umgesetzt werden; sie kann unterschiedliche Ziele verfolgen und von verschiedenen AkteurInnen und Institutionen dominiert werden. In inhaltlicher Hinsicht geht es für die Gewerkschaften insbesondere darum, dem in Europa dominanten und im Rahmen der neuen

europäischen „Economic Governance“ geförderten Modell der wettbewerbsorientierten Koordinierung der Lohnpolitik ein alternatives Modell der solidarischen Koordinierung entgegenzusetzen. Dieses zielt im Kern darauf ab, den Lohnwettbewerb innerhalb Europas zu begrenzen und gegenseitiges Lohndumping zu verhindern. Zur Umsetzung haben sich die europäischen Gewerkschaften bereits seit Ende der 1990er-Jahre auf eigene Lohnkoordinierungsregeln verständigt, wonach die jährlichen Lohnerhöhungen mindestens die nationalen Verteilungsspielräume aus Preis- und Produktivitätsentwicklung ausschöpfen sollen.

Bei nüchterner Betrachtung der tatsächlichen Lohnentwicklung in Europa zeigt sich deutlich, dass die Ziele der gewerkschaftlichen Lohnkoordinierung in der Regel nicht erreicht werden konnten. Die europäischen Gewerkschaften waren offensichtlich nicht in der Lage, der wirkungsmächtigen wettbewerbsorientierten Lohnkoordination der EU eine eigene solidarische Lohnkoordination entgegenzusetzen. Ausschlaggebend hierfür war nicht nur der anhaltende Rückgang gewerkschaftlicher Machtressourcen in Europa (vgl. Lehndorff et al. 2018). Entscheidend ist vielmehr, dass für die Durchsetzung einer solidarischen Lohnkoordination die Gewerkschaften alleine strukturell überfordert sind, zumal die Wirtschaftspolitik in Europa eher auf eine wettbewerbsorientierte als auf eine solidarische Integration setzt (vgl. Körzell 2017).

Zur Umsetzung einer solidarischen Lohnkoordinierung werden daher neue Formen der transnationalen gewerkschaftlichen Zusammenarbeit diskutiert, die über die traditionellen Formen des gegenseitigen Informationsaustauschs hinausgehen. Der Fokus liegt diesbezüglich vor allem auf zwei strategischen Projekten. Bei dem ersten Projekt handelt es sich um eine europäische Mindestlohnpolitik, die im Kern darauf abzielt, aus den teilweise extrem niedrigen Mindestlöhnen in Europa „living wages“ zu machen, die es den Beschäftigten und ihren Familien ermöglichen, über das bloße Existenzminimum hinaus am sozialen und kulturellen Leben teilzuhaben und für unvorhergesehene Ereignisse vorzubeugen (vgl. Schulten/Müller 2017). Einer europäischen Mindestlohnpolitik kommt darüber hinaus auch deshalb ein strategischer Stellenwert zu, weil gesetzliche Mindestlöhne in vielen Ländern – insbesondere in denen mit einem relativ schwachen Tarifvertragssystem – eine wichtige Signalfunktion für die Gesamtlohnentwicklung haben und sie insgesamt derzeit den erfolgversprechendsten Hebel für ein höheres Lohnwachstum in Europa darstellen (vgl. Rieger 2017). Das zweite Projekt liegt in der politischen Stärkung der nationalen Tarifvertragssysteme. Hierbei könnten für die EU-Mitgliedstaaten EU-weit Ziele für eine hohe Tarifbindung formuliert und entsprechende Maßnahmen zur Förderung von Flächentarifverträgen wie der Aufbau sektoraler Tariffinstitutionen und die stärkere Nutzung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen entwickelt werden (vgl. Schulten et al. 2016).

5 SCHLUSSFOLGERUNG UND AUSBLICK

Wenngleich sich die Gewerkschaften bei einer Neuausrichtung hin zu einer expansiveren und solidarischen Lohnpolitik nicht allein auf die politische Unterstützung der europäischen Institutionen verlassen sollten, wird es ohne sie nur schwer möglich sein, die Lohnpolitik dauerhaft der transnationalen Marktkonkurrenz zu entziehen. Deshalb ist es wenig hilfreich, lediglich darauf zu verweisen, dass die EU formal gar keine Kompetenzen im Bereich der Lohnpolitik hat. Faktisch beeinflusst die EU im Rahmen des neuen lohnpolitischen Interventionismus bereits seit Langem die nationalen Lohnentwicklungen, sodass es heute nicht mehr um das *Ob*, son-