

BÜCHER

Lohnverhandlungen unter der neuen EU-Wirtschaftspolitik

Rezension von: Guy Van Gyes, Thorsten Schulten (Hrsg.), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth*, Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Brüssel 2015, 417 Seiten, broschiert, € 20; ISBN 978-2-874-52373-1.

Die Auswirkungen der Schulden- und Fiskalkrise in Europa auf die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen waren in den letzten Jahren Gegenstand einer Reihe ländervergleichender Studien.¹ Der vorliegende Sammelband thematisiert die Auswirkungen der Neuerungen des Europäischen Rahmens zur wirtschaftspolitischen Steuerung („European Economic Governance“) auf die nationalen Institutionen der Lohnpolitik. Die Beiträge des Buches basieren auf Befunden des vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (ETUI) geförderten und von der Universität Löwen (Belgien) sowie dem Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung koordinierten Projekts „CAWIE2 – Collectively Agreed Wages in Europe“.² Am Projekt (2014 bis 2015) nahmen gewerkschaftsnahe Forschungsinstitute aus 13 Ländern³ teil. Ziel der Kooperation war die Analyse der Entwicklungen der Tariflöhne aus ländervergleichender und europäischer Perspektive.

Fokus des Buches ist der Wandel der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik, der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise an Dynamik gewonnen hat. Die als Reaktion auf die Krise implementierten Veränderungen wichtiger Steuerungsmechanismen der europäischen Wirtschaftspolitik folgen einer neoliberalen Marktlogik, welche auf die Dezentralisierung kollektiver Lohnfindungssysteme und die Liberalisierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte setzt. Die Löhne abhängig Beschäftigter werden dabei als eine wichtige Anpassungsvariable zur Verbesserung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung betrachtet.

Der Sammelband präsentiert eine umfassende empirische Untersuchung der Entwicklung der Löhne und Institutionen der Lohnfindung sowohl aus ländervergleichender als auch aus europäischer Perspektive. Die AutorInnen plädieren für einen alternativen Ansatz der Lohnpolitik in Europa, der den Beitrag kollektiver Lohnfindung für inklusives, ausgeglichenes und nachhaltiges Wachstum, welches als Ziel in der Europa-2020-Strategie formuliert ist, ernst nimmt.

Das Buch ist folgendermaßen aufgebaut: In ihrer Einleitung legen die Herausgeber die zentralen Argumente des Sammelbandes vor dem Hintergrund der institutionellen und ökonomischen Veränderungen der europäischen Wirtschaftspolitik seit der Fiskal- und Schuldenkrise und deren Auswirkungen auf die nationalen Tarifsysteme dar. Der seit den 1980er-Jahren zu beobachtende Wandel vom „nachfrageorientierten“ zum „Wettbewerbs-“ bzw. „angebotsorientierten Korpora-

tismus“ wird seit der jüngsten Finanzkrise durch einen von europäischen bzw. internationalen Akteuren vorangetriebenen „finanzgeleiteten“ Korporatismus verstärkt. Die Schwächung bzw. der Abbau lohn- und tarifpolitischer Institutionen, vor allem in Süd- und Osteuropa, ging mit einem Anstieg sozialer Ungleichheit und Armut einher.

Das erste Kapitel gibt einen methodologischen Überblick über die Datenerhebung und -auswertung. Die verschiedenen Quellen der Tariflöhne in den untersuchten Ländern, unterschiedliche Konzepte lohnbezogener Indikatoren sowie Probleme der Vergleichbarkeit, Kohärenz, Vollständigkeit und Fehlerfreiheit der Indikatoren, die im Zusammenhang mit den Besonderheiten der nationalen tarifpolitischen Institutionen und Praktiken stehen, werden ausführlich und nachvollziehbar dargestellt.

Das zweite Kapitel befasst sich aus einer Längsschnittperspektive mit dem Zusammenhang zwischen tariflicher Lohnbestimmung und der Entwicklung der Effektivlöhne. Im ersten Teil des Buches (Kapitel 3 bis Kapitel 6) folgt die Präsentation ländervergleichender – häufig bestimmte europäische Regionen zusammenfassende – Studien. Kapitel 8 nimmt eine länderübergreifende Perspektive auf die tarifpolitischen Reformen in der EU ein. Die Auswirkungen der Prozesse der disorganisierten Dezentralisierung und Fragmentierung der Arbeitsbeziehungen, die mit einer Verringerung der Steuerungs- und Koordinierungsfähigkeit vor allem in den südeuropäischen Krisenländern einhergegangen ist, haben nicht nur zu einem deutlichen Anstieg der sozialen Ungleichheit geführt, sondern verringern auf längere Sicht auch die Handlungsmöglichkeiten von arbeitnehmerseitigen Akteuren. Gerade diese Akteure könnten durch eine solidarische Lohnpolitik zu ausgeglichenerem Wirtschaftswachstum beitragen.

Im zweiten Teil des Buches werden mögliche Wege aus der gegenwärtigen Steuerungs- und Austeritätskrise in der EU vorgestellt. Kapitel 7 entwickelt eine kritische, empirisch fundierte Perspektive gegen den vorherrschenden Krisendiskurs und dessen engen Fokus auf öffentliche Sparpolitik und angebotsseitige Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und weist auf die wachstumsgenerierende Rolle von Löhnen hin. Ein neues, „optimales Lohnregime“ schlagen die Autoren in Kapitel 9 vor. Das soll durch eine „solidarische Lohnentwicklung“, in der die Löhne über die mittelfristige nationale Arbeitsproduktivitätsentwicklung und die Zielinflation hinaus wachsen, und eine Verringerung der Lohndifferenziale zwischen exportabhängigen und geschützten Sektoren erreicht werden.

Die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Mindestlohnpolitik werden in Kapitel 10 diskutiert. Kapitel 11 stellt die Entwicklung staatlicher Maßnahmen zur Sicherung und Stärkung der Tarifsysteme durch Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen dar. Das Buch endet mit abschließenden Bemerkungen zur Stärkung der Tarifpolitik als Bedingung für inklusives Wachstum in Europa.

In den folgenden Abschnitten wird auf einzelne Beiträge, die Erkenntnisse zu den übergeordneten Fragestellungen liefern, ausführlicher eingegangen. Zum einen interessiert die Frage nach den Auswirkungen der jüngsten, häufig im Rahmen der europäischen Wirtschaftspolitik getroffenen Reformen auf die nationalen Institutionen der Lohnfestlegung. Dabei interessieren aktuelle Entwicklungen

auch in jenen Ländern, die von der Fiskal- und Schuldenkrise nicht unmittelbar betroffenen waren. Zum anderen erscheint die Frage nach dem Beitrag der Lohnpolitik als Ausweg aus der Wachstumskrise besonders relevant.

Die erste Frage wird in Kapitel 2 adressiert, das eine Untersuchung der „Lohndrift“, d. h. Abweichungen der Effektivlohnentwicklung von jener der Tariflöhne, und deren mögliche Ursachen präsentiert. Die empirischen Ergebnisse zeigen nur geringe oder erratische Zusammenhänge zwischen Tarif- und Effektivlohnentwicklung. Die Autoren führen dafür drei Gründe an; erstens eine niedrige Tarifbindungsrate, welche den Einfluss der Tariflohnentwicklung auf die Stundenlöhne verringert; zweitens die Trägheit von Lohnbewegungen durch zeitliche Verzögerungen (z. B. Dauer bis zum Inkrafttreten und Nachwirkungen von Tarifverträgen); und drittens Unterschiede in der Zusammensetzung der Beschäftigten (z. B. Geschlecht, Alter, Vertragstyp, Arbeitsausmaß), wie vor allem in südeuropäischen Ländern wie Spanien, wo im Krisenverlauf zuerst temporär Beschäftigte vor allem in Niedriglohnssektoren und später auch regulär Beschäftigte von Arbeitslosigkeit betroffen waren.

Neben diesen vor allem institutionellen und strukturellen Faktoren, die Lohndrift bewirken können, ist das Verhalten der lohnpolitischen Akteure, wie Arbeitgeber, Gewerkschaften und dem Staat, von Bedeutung. Die seit Mitte der 1990er-Jahre beobachtbare negative Lohndrift in Deutschland ist beispielsweise nicht nur eine Folge der Erosion und Fragmentierung der nationalen Arbeitsbeziehungen, sondern auch das Ergebnis des (strategischen) Verhaltens der Arbeitgeber in exportorientierten Sektoren (z. B. Tarifflicht, weitverbreitete Nutzung von Öffnungsklauseln in Branchentarifverträgen), in denen (im Vergleich zu den fragmentierten Arbeitsbeziehungen im privaten Dienstleistungssektor) noch weitgehend intakte tarifpolitische Institutionen bestehen.

Eindeutig sind jedoch die negativen Effekte der jüngsten Reformen auf die Koordinierungsfähigkeit der Tarifsysteme in Ländern wie Spanien und Portugal, in denen die negative Lohndrift seit dem Höhepunkt der Krise 2010 am stärksten war. Die desaströsen sozialen und ökonomischen Auswirkungen der Politik der „internen Abwertung“ und die Schwächung der Tarifsysteme in den von der Schuldenkrise besonders betroffenen Ländern Italien, Portugal und Spanien fasst Kapitel 3 zusammen. Die Autoren nehmen die wichtigsten Strukturmerkmale der Tarifsysteme und deren Wandel seit der Krise sowie die Entwicklung von Löhnen, Beschäftigung und Unternehmensgewinnen in den Blick.

Die drei Länder teilen ähnliche Kriseneffekte, wie die zunehmende Dezentralisierung der Lohnfestlegung, Lohnkürzungen im öffentlichen Sektor, die Begrenzung der Nachwirkung von Tarifverträgen, das Einfrieren von Mindestlöhnen und den steilen Anstieg der Arbeitslosigkeit. In Spanien und Portugal ist der Rückgang der Anzahl der Branchentarifverträge – und im Zusammenhang damit – der Tarifbindungsrate besonders hoch. In Italien hingegen ist es den Sozialpartnern gelungen, ihre Kooperations- und Verhandlungsfähigkeit wieder zu erlangen; sie haben branchenübergreifende Rahmentarifverträge während der Krise abgeschlossen.⁴ Während in Spanien und Portugal eine negative Lohndrift und sinkende Reallöhne zu beobachten waren, ist in Italien die Lohndrift auch während der Krise gering geblieben.

Die größere Betroffenheit von Sparpolitik und neoliberalen Reformen in Spanien und Portugal lässt sich durch strukturelle Unterschiede erklären; so ist der öffentliche Sektor in diesen Ländern hinsichtlich Wertschöpfung und Beschäftigung für die gesamtwirtschaftliche Dynamik wesentlich, während die italienische Wirtschaft eine stärkere industrielle Ausrichtung aufweist. Die Autoren weisen darauf hin, dass die Lohnrückgänge sich in Spanien und Portugal nicht in einem Rückgang der Exportpreise niedergeschlagen haben. Vielmehr haben sich die Gewinnraten der Unternehmen seit der Krise deutlich erhöht, während private Investitionen zurückgegangen sind. Die gegenwärtige Politik der internen Abwertung hat einen sich selbst verstärkenden Prozess wirtschaftlicher Stagnation, hoher Arbeitslosigkeit und steigender Staatsverschuldung ausgelöst.

Ganz anders verlief die Krisendynamik in den nordischen Ländern (Kapitel 4). Während Norwegen fast gar nicht von der Wirtschaftskrise betroffen war, war die Rezession in Schweden, Dänemark und Finnland von vergleichsweise kurzer Dauer. Reformen der Arbeitsbeziehungen hinsichtlich einer stärkeren Flexibilisierung der Lohnfindung fanden bereits in den 1980er- und 1990er-Jahren statt und folgten dem Prozess der „organisierten Dezentralisierung“.⁵

Zwei Entwicklungen auf europäischer Ebene haben die Bedeutung einer transnationalen Tarifkoordination in den nordischen Staaten gestärkt. Zum einen hat die Integration des Europäischen Binnenmarktes den Marktwettbewerb, vor allem im industriellen Sektor, verstärkt, und zum anderen kam es durch die „Ost-Erweiterung“ der EU zu einem Anstieg der Arbeitsmigration, vor allem in der Bauindustrie und im Dienstleistungsbereich.

Die skandinavischen lohnpolitischen Akteure in exportabhängigen Branchen (vor allem in Dänemark und dem Euro-Land Finnland) orientieren sich traditionell an der Lohnentwicklung in der deutschen Metallindustrie. Seit den Jahren vor der Krise findet der Diskurs über die Notwendigkeit einer Orientierung an der wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Entwicklung in Deutschland, um Wettbewerbsfähigkeit und ausgeglichene Staatsfinanzen zu erhalten, verstärkt auch auf gesamtwirtschaftlicher Ebene bzw. in den Dienstleistungsbranchen statt. Abschließend stellen die AutorInnen fest, dass die Auswirkungen der europäischen Wirtschaftspolitik auf die Arbeitsbeziehungen der nordischen Länder gering sind, indirekte transnationale Effekte wie die grenzüberschreitende Lohnführerschaft Deutschlands aber Druck auf die Löhne ausüben und die Diskussion um eine weitere Flexibilisierung der Tarifsysteme vorantreiben.

Die wiedererstarkende Debatte um die Stärkung von unternehmensübergreifenden tariflichen Abkommen im Vereinigten Königreich vor dem Hintergrund steigender sozialer Ungleichheit und sinkender Reallöhne greift Kapitel 6 auf. Unternehmensübergreifende Abkommen gelten vor allem im öffentlichen Sektor und in der Bauwirtschaft, während sie im industriellen Sektor kaum von Bedeutung sind. Eine wichtigere Rolle spielen der gesetzliche Mindestlohn und freiwillige Formen der Lohnkoordination, wie z. B. die „*Living Wages*“ (d. s. Lohnvereinbarungen, die den gesetzlichen Mindestlohn übersteigen).

In den letzten Jahren der Lohnzurückhaltung hat die Signalwirkung der Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns zu stagnierenden Löhnen in anderen Branchen beigetragen. Die Sichtweisen der Gewerkschaften und Arbeitgeber auf

branchenübergreifende Abkommen sind ambivalent; während ihnen die Arbeitgeberverbände in einigen Branchen positiv gegenüberstehen, sind manche Gewerkschaften skeptisch. Vor allem in Branchen, in denen sich in Kollektivverhandlungen die marktschwächsten Unternehmen durchsetzen, können Gewerkschaften in Unternehmenstarifverträgen häufig bessere Bedingungen aushandeln. Als positiv beurteilen manche britische Gewerkschaften, dass sie branchenübergreifende Abkommen nutzen können, um neue Mitglieder zu organisieren.

Kapitel 7 kritisiert die Krisenpolitik der Europäischen Kommission, die darauf abzielt, durch die Reduktion der Staatsausgaben und marktliberale Reformen der Arbeitsmärkte die preisliche Wettbewerbsfähigkeit vor allem der südeuropäischen Staaten zu verbessern. Im Zentrum der Kritik steht das enge Wettbewerbskonzept, das sich vor allem auf die preisliche Dimension beschränkt und auf empirisch nicht nachweisbaren Annahmen über kausale Zusammenhänge basiert.

Wie die Autoren zeigen, lässt sich in der EU kein systematischer Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Lohnstückkosten und Exportpreisen, Preiswettbewerbsfähigkeit und Exportleistung und dem Einfluss der Exportleistungen auf das Wirtschaftswachstum insgesamt feststellen. Die Hauptursache dafür ist, dass der Rückgang der Lohnstückkosten nicht an die Exportpreise weitergegeben wird und sich stattdessen die Profitraten der Unternehmen erhöht haben. Dieser Trend lässt sich – aus langfristiger Perspektive – sowohl für Deutschland als auch, seit dem Höhepunkt der Fiskal- und Schuldenkrise, in Südeuropa beobachten.

Die Exportstärke europäischer Industriestaaten, wie Deutschland, basiert vor allem auf nicht preislichen, qualitativen Faktoren. Ausschlaggebend ist die sektorale Spezialisierung auf komplexe, wissens- und technologieintensive Produkte und Dienstleistungen. Außerdem wird auch in exportstarken Ländern die Bedeutung der Exportnachfrage im Verhältnis zur Inlandsnachfrage überschätzt. Sogar in Deutschland macht die Exportnachfrage nur rund ein Drittel der Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen aus.

Die Autoren plädieren daher für eine gezielte Industriepolitik, um den Ausbau hoch qualitativer und komplexer Produktionsstrukturen zu fördern, anstatt Exportmarktanteile durch einen Unterbietungswettbewerb bei den Arbeitskosten zu gewinnen. Den weitaus größten Teil der Gesamtnachfrage macht in den EU-Staaten die Inlandsnachfrage aus. Eine Stärkung der Binnennachfrage durch eine nachhaltige und ausgeglichene Lohnentwicklung könnte den Weg aus der andauernden Wachstumskrise in Europa weisen.

Anknüpfend an die Bedeutung eines nachfragegeleiteten Wachstumsmodells für Europa stellen die AutorInnen in Kapitel 9 Bedingungen für ein „optimales Lohnregime“ vor. Beziehung zwischen Löhnen und Arbeitsproduktivität werden in dreifacher Weise analysiert, nämlich erstens zwischen den Branchen der Sachgüterproduktion und jenen der Dienstleistungen, zweitens zwischen Zentrum und Peripherie der Eurozone und drittens in der Zeit vor und nach der Krise.

Schon vor der Euro-Einführung haben Studien (Mundell [1961]; Eichengreen [1993]) immer wieder darauf hingewiesen, dass die Eurozone keinen „optimalen Währungsraum“ darstellt. Tatsächlich ist die Eurozone von multiplen und sich gegenseitig verstärkenden Prozessen der Divergenz geprägt. In der Europäischen

Wirtschafts- und Währungsunion haben sich die Lohnstückkosten und Inflationsraten der Mitgliedsländer auseinanderentwickelt. Lohnpolitik kann zum Ausgleich dieser Asymmetrien beitragen, wenn Löhne im Ausmaß der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und der Zielinflation in der Eurozone steigen.

Die AutorInnen konstatieren, dass dieses von den europäischen Gewerkschaftsverbänden unterstützte Konzept einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik nicht ausreicht, um die multiplen und tiefen Asymmetrien zwischen den Euroländern effektiv zu verringern. Der Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich zeigt, dass sich in beiden Ländern die Lohnsteigerungen in der Sachgüterproduktion im Einklang mit der Arbeitsproduktivität entwickeln. Im Dienstleistungssektor ist dies jedoch nur in Frankreich der Fall, während die deutschen Dienstleistungslöhne deutlich hinter dem gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum zurückbleiben.

Die Arbeitsproduktivität ist in der Industrie tendenziell höher als im Dienstleistungsbereich. Diese Entwicklung hat wichtige verteilungsrelevante Implikationen: Die relativen Output-Preise zwischen Industrie und Dienstleistungssektoren sind eine wichtige intermediierende Variable zwischen der Kaufkraft von ArbeitnehmerInnen und den realen Arbeitskosten im jeweiligen Sektor. Da die relativen Preise negativ mit dem Niveau der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität korrelieren, kommt es zu einer Umverteilung von Produktivitätsgewinnen zwischen den Sektoren. Unterschiede in der Entwicklung der Lohnquote in der Sachgüterproduktion in Deutschland und Frankreich lassen sich deshalb nicht nur durch Produktivitätsdifferenziale, sondern vor allem durch die Entwicklung der relativen Preise erklären.

Dieses Muster bestätigt sich im Kern auch im Ländervergleich: Mit Ausnahme von Deutschland haben sich die Reallöhne in Industrie- und Dienstleistungsbranchen in den Jahren bis zur Krise weitgehend im Einklang entwickelt, und es kam (in den Ländern in unterschiedlichem Ausmaß) zu einer Umverteilung der Produktivitätsgewinne zwischen den Sektoren. Seit der Finanzkrise haben sich jedoch in den meisten Ländern die Reallöhne in Industrie und Dienstleistungssektor auseinanderentwickelt.

Betrachtet man die zwischenstaatlichen Entwicklungen, kam es in der Eurozone nicht zu einer Angleichung der Reallohnentwicklung. Grund dafür sind weniger Unterschiede in der preislichen Wettbewerbsfähigkeit (siehe Kapitel 7), sondern vor allem divergierende Entwicklungen der Produktionseffizienz zwischen den nördlichen und südlichen Euro-Ländern (beispielsweise floss ein Großteil der Investitionen in Südeuropa in weniger produktive Dienstleistungsbranchen anstatt in die produktivere Sachgüterproduktion). Außerdem war in Südeuropa eine Moderation von Einkommensungleichheit durch ausgeglicheneres intersektorales Lohnwachstum zu beobachten, allerdings auf Kosten einer stärkeren Inflationsentwicklung. Gegenläufige Entwicklungen fanden in Nordeuropa statt.

Im Zeitverlauf sind in der Eurozone die drei Ziele der intersektoralen Verteilung von Produktivitätsgewinnen, der Senkung von Lohndifferenzen zwischen Industrie und Dienstleistungssektor und der Erhalt der preislichen Wettbewerbsfähigkeit inkompatibel. Ein Ausweg aus diesem Dilemma wäre die Koppelung der Reallohnentwicklung an das durchschnittliche Wachstum der Produktivität, was

eine Umverteilung zwischen Beschäftigten verschiedener Sektoren und zwischen Arbeit und Kapital implizieren würde. Offen bleibt, ob dieser Umverteilungsmechanismus vom Verhalten der lohnpolitischen Akteure beeinflusst werden kann oder nicht.

Die Gewerkschaften haben in den letzten beiden Jahrzehnten deutlich an (lohn)politischem Einfluss verloren. Anzunehmen ist, dass neben dem Willen und der Fähigkeit zur Durchsetzung von homogenen Lohnabschlüssen in Industrie und Dienstleistungssektor auch institutionelle Faktoren der Arbeitsbeziehungen ausschlaggebend sind. Die Chancen einer Umsetzung einer solchen „solidarischen“ Lohnpolitik sind eher gering einzuschätzen, da sich bereits das Ziel einer „produktivitätsorientierten“ Lohnpolitik als schwierig zu erreichen erwiesen hat. Seit der Krise und den Eingriffen in die Tarifsysteme in weiten Teilen Europas ist dies noch weniger zu erwarten. Anlass zur Hoffnung gibt jedoch die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns in Deutschland, wo sich die Entwicklung der Dienstleistungslohne von der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung am stärksten abgekoppelt hat. Dadurch wäre ein Aufholen der Löhne in den Dienstleistungssektoren wahrscheinlicher als unter vergangenen Umständen.

Eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik als Instrument zur Abmilderung makroökonomischer Ungleichgewichte und zur Stärkung der Binnennachfrage in der EU stellen die AutorInnen in Kapitel 10 vor. In den meisten der 28 EU-Staaten werden Mindestlöhne mit nationaler Reichweite (nur in Zypern gelten gesetzliche Mindestlöhne für bestimmte Berufsgruppen) gesetzlich geregelt („universelle Mindestlohnregimes“). In gegenwärtig fünf EU-Staaten (Dänemark, Finnland, Schweden, Österreich, Italien) werden die Mindestlohnrate durch sektorale Tarifverträge festgelegt („sektorale Mindestlohnregimes“).

In Deutschland wurde ein bundesweit gültiger gesetzlicher Mindestlohn 2015 eingeführt, der von der sog. „Mindestlohnkommission“, in der Arbeitgeber und Gewerkschaften vertreten sind, bestimmt wird. Zuvor wurden die Mindestlohnrate durch Branchentarifverträge bestimmt. Die AutorInnen weisen auf das Zusammenspiel zwischen gesetzlicher Mindestlohnregulierung und dem Tarifsystem hin; in einigen Staaten wie Frankreich hat die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns eine Signalwirkung auf die Lohnerhöhungen in anderen Branchen. In Ländern, deren Mindestlöhne ausschließlich durch Branchentarifverträge festgelegt werden, hängt die Reichweite der Mindestlöhne von der Stabilität und Inklusionsfähigkeit des nationalen Tarifsystems ab (z. B. durch die Praxis der Allgemeinverbindlichkeit von Branchentarifverträgen oder der Organisationsstärke der Arbeitgeber).

Während in den nordischen Ländern, Österreich und Italien umfassende Tarifsysteme bestehen, in denen die Löhne und Arbeitsbedingungen der überwiegenden Mehrheit der Beschäftigten durch Tarifverträge geregelt sind, haben in Ländern mit dezentralisierten und fragmentierten Tarifsystemen, wie beispielsweise den mittel- und osteuropäischen Staaten, gesetzliche Mindestlöhne eine wichtige Funktion bei der Festlegung von Lohnuntergrenzen. Gerade in Osteuropa ist das Niveau der gesetzlichen Mindestlöhne allerdings vergleichsweise niedrig und wenig geeignet, um die Beschäftigten vor Armut zu schützen.

Ein Vergleich zwischen universellen und sektoralen Mindestlohnregimes zeigt,

dass der relative Wert von Mindestlöhnen, die durch Tarifverträge festgelegt werden, deutlich höher ist als jener der gesetzlich bestimmten Mindestlöhne.

Während die Europäische Kommission in den 1990er-Jahren das Thema gerechter Löhne adressierte, scheiterte eine koordinierte Mindestlohnpolitik am Widerstand vieler Mitgliedsstaaten, die den Bereich der Lohnbestimmung als nationale Kompetenz vor Eingriffen der EU-Akteure schützen wollten. Die Stagnation der Löhne seit der Fiskalkrise und die fortgesetzte Wachstumskrise haben die Diskussion um eine europäische Mindestlohnpolitik auf Seiten der Gewerkschaften wieder aufleben lassen. Denkbar wäre eine europäische „Mindestlohnnorm“, die sich als relativer Mindestlohn im Verhältnis zur nationalen Lohnstruktur, wobei als Untergrenze 60 % des nationalen Medianlohns betrachtet werden könnte, umsetzen lässt.⁶ Negative Beschäftigungseffekte lassen sich in Studien nicht nachweisen, vielmehr ist eine Stärkung der Binnennachfrage bei einem ausreichend hohen Mindestlohnniveau zu erwarten.⁷

Die Bedeutung der Erweiterung des Geltungsbereichs von Tarifverträgen für die Tarifsysteme zeigen die AutorInnen in Kapitel 11. Eine der wichtigsten Funktionen von Tarifverhandlungen ist die Abmilderung der Machtasymmetrie zwischen Arbeit und Kapital und die Verlagerung von betrieblichen Verteilungskonflikten auf die überbetriebliche Ebene. Auch für Arbeitgeber haben Tarifverträge Vorteile (z. B. niedrige Transaktionskosten durch Branchentarife, Abmilderung des Lohnwettbewerbs zwischen Unternehmen).

Neben der Verhandlungsebene und der organisationalen Stärke der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sind Regeln zur Allgemeinverbindlichkeit (AVE) von Tarifverträgen die wichtigste Voraussetzung für funktionsfähige und inklusive Tarifsysteme. Zwischen der Häufigkeit der Nutzung von Allgemeinverbindlichkeitsregeln und der Höhe der Tarifbindungsrate besteht ein starker positiver Zusammenhang. Bestimmungen zur Allgemeinverbindlicherklärung bzw. Erweiterung von Tarifverträgen gelten in der Mehrheit der EU-Staaten (nicht jedoch im Vereinigten Königreich, Schweden, Dänemark, Zypern und Malta sowie Italien, wo jedoch das Prinzip der „fairen Entlohnung“ in der Verfassung festgeschrieben ist).

Die Autoren stellen neuere Entwicklungen in der Nutzung von AVE in Portugal, Norwegen und Deutschland vor. In Portugal war die AVE von Tarifverträgen bis 2011 weit verbreitet. In Folge der im Gegenzug zur Gewährung internationaler Finanzhilfen durchgeführten Reformen wurde die AVE von der Regierung ausgesetzt und die Voraussetzungen für die Erweiterung von Tarifverträgen erschwert, d. h. die unter den Branchentarifvertrag fallenden Unternehmen müssen zumindest 50% der Beschäftigten repräsentieren. In der von Mittel- und Kleinbetrieben dominierten portugiesischen Wirtschaft wird dieser Wert häufig nicht erreicht. In Folge kam es in den letzten Jahren zu einem deutlichen Rückgang der Tarifbindungsrate. Obwohl AVE durch die Absenkung der Repräsentativitätsgrenze 2014 wieder erleichtert werden, hatte dies bisher noch keine positive Auswirkung auf die Tarifbindungsrate.

In Norwegen gewannen die 1994 verabschiedeten Regeln zur AVE erst durch die in Folge der EU-Erweiterung gestiegene Arbeitsmigration aus Osteuropa an Bedeutung. Ziel der AVE ist die Sicherstellung gleicher Löhne und Arbeitsbedin-

gungen für einheimische Beschäftigte und ArbeitsmigrantInnen. Bisher wurden nur wenige Tarifverträge, v.a. in Branchen mit hohem MigrantInnenanteil, allgemeinverbindlich erklärt. Da eine AVE nur in Branchen möglich ist, in denen Tarifverträge gelten, bleibt das Problem des Lohndumpings in Teilen der Wirtschaft weiter bestehen (v. a. in Bereichen, in denen kurzfristige oder nicht registrierte Beschäftigung weitverbreitet ist). Einige der Gewerkschaften, die einer AVE von Tarifverträgen anfangs skeptisch gegenüberstanden, da sie dadurch eine Schwächung ihrer Tarifautonomie fürchteten, konnten diese als Instrument zur Organisation neuer Mitglieder nutzen.

In Deutschland können Tarifverträge entweder durch AVE oder auf der Grundlage des Entsendegesetzes (1996) allgemein verbindlich erklärt werden. Während AVE-Regeln seit den 1990er-Jahren immer weniger zur Anwendung kamen, wurden in mehreren Branchen Mindestlöhne nach dem Entsendegesetz festgelegt. Dies konnte jedoch den im europäischen Vergleich starken Rückgang der Tarifbindungsrate von rund 80% 1990 auf weniger als 60% 2014 nicht aufhalten. Die von arbeitnehmerseitigen Akteuren schon länger geforderte Stützung des erodierenden Tarifsystems wurde von der Regierung 2014 durch die Verabschiedung des „Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie“ umgesetzt. Die im Gesetz enthaltenen Erleichterungen von AVE und die Festlegung eines bundesweit gültigen gesetzlichen Mindestlohns können einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Tarifsystems in Deutschland leisten.

Der Band leistet eine detailreiche und fundierte Analyse der Institutionen der Lohnbestimmung in den untersuchten Ländern. Die Einzelbeiträge tragen zu einem besseren Verständnis der Zusammenhänge zwischen der Lohnentwicklung und den strukturellen Merkmalen der Tarifsysteme und den vorherrschenden tarifpolitischen Traditionen bei.

Etwas unterbelichtet bleibt jedoch die Frage nach sozialen Mechanismen der Lohnkoordinierung, die normative und kulturelle Orientierungen aller relevanten tarifpolitischen Akteure miteinbeziehen. Die direkten und indirekten Eingriffe in die regulativen Institutionen der Arbeitsbeziehungen hatten, in Abhängigkeit von den bestehenden Machtpositionen (betreffend sowohl materielle und institutionelle Ressourcen sowie Deutungs- und Anerkennungsmacht) von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und politischen Akteuren, unterschiedliche Auswirkungen.

Auch nimmt die Mehrzahl der Buchbeiträge eine ausschließlich ländervergleichende Perspektive ein und vernachlässigt Bedingungen und Entwicklungen auf subnationaler (z. B. sektoraler, lokaler) sowie transnationaler Ebene (z. B. in transnationalen Unternehmen oder Produktionsnetzwerken).

Neue Einsichten ermöglicht die kritische Reflektion der gegenwärtig dominierenden neoliberal orientierten ökonomischen Theorien, auf die sich die EU-Akteure bei der Legitimation ihres strikten und einseitigen Sparkurses beziehen.

Gewerkschaften und Arbeitnehmersvertretungen ist es in der Vergangenheit immer wieder gelungen, durch den Aufbau transnationaler Solidarität den Marktwettbewerb, zumindest in Teilen, einzuschränken und sich als Gegenmacht zur Kapitaleseite zu etablieren.⁸ Die transnationale Mobilisierung der Gewerkschaften in Europa für eine europaweit koordinierte Tarifpolitik und die Bildung von Allianzen mit Akteuren der Zivilgesellschaft, der Unternehmensseite (z.B. Klein- und

Mittelbetriebe und ihre Verbände) sowie der Politik könnten eine Trendwende in der Wirtschaftspolitik der EU bewirken.

Vera Glassner

Literatur

- Aumayr Pintar, Christine; Cabrita, Jorge; Fernández-Macias, Enrique; Vacas-Soriano, Carlos, Pay in Europe in the 21st Century (Luxemburg 2014).
- Carley, Mark; Marginson, Paul, Negotiating the crisis: social partner responses, in: European Commission: Industrial Relations in Europe (Luxemburg 2010) 85-120.
- Due, Jesper; Madsen, Jørgen Steen, The survival of the Danish model: A historical sociological analysis of the Danish system of collective bargaining (Kopenhagen 1994).
- Europäische Kommission, Industrial Relations in Europe 2012 (Luxemburg 2013).
- Europäische Kommission, Industrial Relations in Europe 2014 (Luxemburg 2015).
- Eichengreen, Barry, Labor markets and European monetary unification, in: P. R. Masson, P. R.; Taylor, M. P. (Hrsg.), Policy issues in the operation of currency unions (Cambridge 1993) 130-162.
- Erne, Roland, European Unions. Labor's quest for a transnational democracy (Ithaca, NY, 2009).
- Frege, Carola; Kelly, John, Union revitalization strategies in comparative perspective, in: European Journal of Industrial Relations 9/1 (2003) 7-24.
- Glassner, Vera; Keune, Maarten; Marginson, Paul, Collective bargaining in a time of crisis: developments in the private sector in Europe, in: Transfer 17/3 (2011) 303-321.
- Greer, Ian; Hauptmeier, Marco, Identity work: Sustaining transnational collective action at General Motors Europe, in: Industrial Relations 51/2 (2012) 275-297.
- Marginson, Paul; Welz, Christian, Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime (Dublin 2014).
- Meardi, Guglielmo, Employment relations under external pressure: Italian and Spanish reforms during the great recession, in: Hauptmeier, Marco; Vidal, Matt (Hrsg.), Comparative Political Economy of Work (London 2014) 332-350.
- Mundell, Robert A., A theory of optimum currency areas, in: The American Economic Review 51/4 (1961) 657-665.
- Pernicka, Susanne; Glassner, Vera; Dittmar, Nele; Mrozowicki, Adam; Maciejewska, Malgorzata, When does solidarity end? Transnational labour cooperation during and after the crisis – the GM/Opel case revisited, in: Economic and Industrial Democracy (2015) 1-25; DOI: 10.1177/0143831X15577840.
- Schulten, Thorsten, Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, in: European Journal of Industrial Relations 14/4 (2008) 421-439.
- Schulten, Thorsten; Müller, Torsten, European economic governance and intervention into national wage developments and collective bargaining, in: Lehndorff, Steffen (Hrsg.), Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe – revisited (Brüssel 2015) 331-363.
- Silver, Beverly, Forces of Labour. Workers' movements and globalization since 1870 (Cambridge 2003).
- Thörnqvist, Christer, The decentralization of industrial relations: the Swedish case in comparative perspective, in: European Journal of Industrial Relations 13/5 (1999) 71-87.
- Traxler, Franz; Blaschke, Sabine; Kittel, Bernhard, National labour relations in internationalized markets (Oxford 2001).
- Voss, Eckhard; Schöneberg, Katharina; Rodriguez Contreras, Ricardo, Collective bargaining in the 21st century (Luxemburg 2015).

Anmerkungen

- ¹ Z. B. Schulten, Müller (2015); Marginson, Welz (2014); Europäische Kommission (2015); Europäische Kommission (2013); Voss et al. (2015).
- ² Der erste Teil des Projekts (CAWIE 1) fand 2011 bis 2012 unter Beteiligung von 10 Ländern (Österreich, Belgien, Deutschland, Niederlande, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Finnland und Vereinigtes Königreich) statt.
- ³ Österreich, Belgien, Deutschland, Niederlande, Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Finnland, Dänemark, Norwegen, Ungarn und Vereinigtes Königreich.
- ⁴ Carley, Marginson (2011); Glassner et al. (2011); Meardi (2014).
- ⁵ Thörnqvist (1999); Due, Madsen (1994); Traxler et al. (2001).
- ⁶ Schulten (2008).
- ⁷ Aumayr Pintar et al. (2014).
- ⁸ Silver (2003); Erne (2009); Greer, Hauptmeier (2012); Pernicka et al. (2015).