

Welche Tarifpolitik braucht Europa?

Einleitung	114
<hr/>	
1. Initiativen zur grenzüberschreitenden Koordinierung der Tarifpolitik	116
<hr/>	
2. Voraussetzungen und Herausforderungen transnationaler Tarifkoordinierung	121
<hr/>	
3. Fiskalkrise und Druck auf die nationalen Tarifsysteme	128
<hr/>	
Schlussfolgerungen und Ausblick	133

Vera Glassner

Forscherin an der Abteilung für Wirtschafts- und Organisationssoziologie der Johannes Kepler Universität

Auszug aus WISO 1/2014

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Volksgartenstraße 40

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@isw-linz.at

Internet: www.isw-linz.at

Einleitung

*Gewerkschaften:
transnationale
Koordination*

Das Thema der Koordinierung nationaler Tarifpolitiken hat vor dem Hintergrund der Umsetzung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) an Bedeutung gewonnen. Im Vorfeld der EWWU haben Gewerkschaften in Europa begonnen, ihre Tarif- und Lohnpolitiken transnational zu koordinieren. Da in der Eurozone den Mitgliedsstaaten Währungsabwertungen als Instrument zur Verbesserung der preislichen Wettbewerbsposition nicht mehr zur Verfügung stehen, hat sich der Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen erhöht. Die Arbeitskosten wurden zu einem wichtigen Anpassungsparameter an makroökonomische Ungleichgewichte. Da sich die Systeme der industriellen Beziehungen der EU-Länder jedoch maßgeblich in ihrer Fähigkeit unterscheiden, auf gegebene makroökonomische Entwicklungen zu reagieren (z.B. Traxler 2003), haben sich die die makroökonomischen Ungleichgewichte in der EWWU weiter vergrößert. Die fortgesetzte Auseinanderentwicklung der nominalen Lohnstückkosten, und im Zusammenhang damit, der preislichen Wettbewerbspositionen der Euro-Länder, sind Ausdruck der Vertiefung ökonomischer Divergenz und Instabilität (vgl. De Grauwe 2009).

*zwei Deutungen
der Krise*

Im öffentlichen Diskurs dominieren zwei Deutungen der Krise, die Europa seit Ende 2008 getroffen hat, und die ursprünglich die Form einer Finanzmarktkrise in den USA hatte und zu einer globalen Wirtschaftskrise sowie in weiterer Folge, zur Fiskal- und Bankenkrise in Europa geführt hat. Während die erste Krisendeutung von einer „Schuldenkrise“ ausgeht, deren Ursache in der mangelnden Haushaltsdisziplin vor allem der südeuropäischen Länder liegt, ist die gegenwärtige Krise der zweiten Interpretation zufolge eine „Steuerungskrise“, die durch die grundlegende funktionelle Inkompatibilität einer zentralisierten Geldpolitik und (national) dezentralisierten Institutionen der Lohnfestlegung verursacht ist (z.B. Scharpf 2001). Auf der Grundlage dieser beiden Interpretationen der Fiskalkrise lassen sich die Reaktionen und Strategien der politischen Akteure (auf der nationalen und europäischen Ebene) einerseits und der Gewerkschaften andererseits deuten.

Die EWWU, die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes und die fortschreitende Internationalisierung der Produkt-, Fi-

nanz- und Dienstleistungsmärkte stellen die Gewerkschaften vor beträchtliche Herausforderungen. Während (transnationale) Unternehmen Standorte verlagern, Betriebsbereiche ausgliedern und Dienstleistungen auslagern – oder damit drohen –, konzentrieren sich die Machtressourcen der Gewerkschaften in den nationalen Systemen der Arbeitsbeziehungen. Nationale Arbeitsmarktinstitutionen und staatliche Unterstützungshilfen (z.B. Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen, ein rechtlich-institutioneller Rahmen, der die Tarifautonomie sicherstellt) fördern die gewerkschaftliche Tarif- und Arbeitspolitik. Für Arbeitgeber, die auf internationalen Märkten operieren, haben nationale tarifpolitische Institutionen wie überbetriebliche Tarifverhandlungen wichtige Funktionen, etwa den Schutz vor Lohnunterbietungswettbewerb, verloren. Den steigenden Flexibilitätsanforderungen an Unternehmen steht die kollektive Regulierung von Arbeitsbedingungen vielfach entgegen. Auf europäischer Ebene wurden im Vorfeld der Wirtschafts- und Währungsunion Institutionen der Europäischen Sozialpartnerschaft geschaffen (z.B. Europäische Sozialdialoge, Richtlinie zum Europäischen Betriebsrat). Gewerkschaften haben bei der Stärkung der „sozialen Dimension“ der EU eine wichtige Rolle gespielt (Keller und Platzer 2003; Marginson und Sisson 2006). Die Lohnpolitik ist allerdings als Kernkompetenz der nationalen Sozialpartner von einer Regulierung auf europäischer Ebene ausgeschlossen.

*Schutz vor
Lohndumping*

Aufgrund des fehlenden Interesses der Arbeitgeberseite sowie der schwach ausgeprägten Institutionen europäischer Arbeitsbeziehungen haben nationale und europäische Gewerkschaften in Europa auf den steigenden Wettbewerbsdruck auf Löhne und Arbeitsbedingungen in der EWWU mit unilateralen, transnationalen Initiativen zur Koordinierung der Lohn- und Tarifpolitik reagiert. Die Doorn-Initiative, die von Gewerkschaftsverbänden in Deutschland und den Benelux-Ländern ins Leben gerufen wurde, ist ein Beispiel solcher Gewerkschaftsstrategien zur Transnationalisierung der Lohnpolitik (Dufresne 2002). Auch der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) und die Europäischen Gewerkschaftsverbände der Sektorebene (ETUFs) haben Normen zur grenzüberschreitenden Koordinierung der Tarifpolitik wie „europäische Koordinierungsregeln“ festgelegt und Aktivitäten wie den regelmäßigen Informationsaustausch von tarif- und sozialpolitischen Entwicklungen verstärkt.

*fehlendes
Interesse der
Arbeitgeberseite*

Dieser Artikel ist folgendermaßen strukturiert. Im ersten Teil werden gewerkschaftliche Initiativen der grenzüberschreitenden Koordinierung der Tarifpolitik, und insbesondere jene im europäischen Metallsektor, vorgestellt. Der zweite Abschnitt fasst die Voraussetzungen und Herausforderungen der transnationalen Tarifkoordinierung zusammen. Der dritte Teil thematisiert die Auswirkungen der gegenwärtigen Fiskal- und Steuerungskrise in der EU auf die nationalen Tarifsysteme. Abschließend werden Schlussfolgerungen und ein Ausblick präsentiert.

1. Initiativen zur grenzüberschreitenden Koordinierung der Tarifpolitik

Im Vorfeld der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sind einige nationale und europäische Gewerkschaften dazu übergegangen, ihre Lohnpolitik grenzüberschreitend zu koordinieren, um den erwarteten Wettbewerbsdruck auf die Löhne abzumildern und die Kaufkraft von ArbeitnehmerInnen zu sichern. Um ruinösem Lohnwettbewerb („Lohndumping“) entgegenzuwirken, haben Gewerkschaften verschiedene Initiativen ins Leben gerufen. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Gewerkschaften nimmt dabei verschiedene Formen an. Stärker zentralisierte Ansätze wurden von den europäischen Gewerkschaftsverbänden auf branchenübergreifender und sektoraler Ebene initiiert. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat beispielsweise im Jahr 2000 eine „Europäische Koordinierungsregel“, die Tariflohnerhöhungen im Ausmaß von Preisanstiegen und dem Wachstum der Arbeitsproduktivität vorsieht, verabschiedet (EGB 2000). In dieser Resolution bekennt sich der EGB zu einer aktiven Rolle in der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EU im Rahmen der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ der Kommission und des Makroökonomischen Dialogs. Die Vermeidung von Lohndivergenzen ist explizites Ziel des tarifpolitischen Ansatzes des Europäischen Gewerkschaftsbundes. In den 1990er-Jahren wurden ähnliche Koordinierungsregeln von den europäischen Branchengewerkschaften in der Metallindustrie, der chemischen Industrie, der Textilindustrie, des Grafiksektors (vgl. Dufresne 2002; Marginson 2005) sowie später in der öffentlichen Energieversorgung (2008) geschaffen. Neben gemeinsamen Normen der lohnpolitischen Koordinierung haben einige der europäischen Branchengewerkschaften Systeme

für den systematischen (und später elektronischen) Austausch von Informationen zu tarif- und sozialpolitischen Entwicklungen in den Ländern ihrer Mitgliedsorganisationen eingerichtet. Das am weitesten entwickelte Austausch- und Berichtssystem wurde von den Gewerkschaften des Metall- und Textilsektors sowie der chemischen Industrie geschaffen, dem sich später die Europäische Gewerkschaft der Nahrungsmittelproduktion und des Tourismussektors angeschlossen hat.

*Gewerkschaften
Metall und Textil
Vorreiterinnen*

Aufgrund der beträchtlichen organisationalen und strukturellen Unterschiede zwischen den Branchen ist allerdings kein funktionierendes gemeinsames, sektorübergreifendes Austausch- und Berichterstattungssystem entstanden. Die Intensität des Austauschs und der Kooperation im Feld der Tarifpolitik variiert stark zwischen den Sektoren.

*Intensität der Ko-
operation bran-
chenspezifisch*

Der tarifpolitische Ansatz des Europäischen Metallarbeiterbundes (EMB) ist dabei am umfassendsten und hat einen vergleichsweise hohen Formalisierungsgrad erreicht. Bereits 1993 haben sich die Mitgliedsorganisationen des EMB auf eine „Grundsatzerklärung zur Tarifpolitik“ geeinigt. Die Gewerkschaften des Metallsektors stimmten dabei zu, in den nationalen Verhandlungen eine „regelmäßige jährliche Kompensation von Preissteigerungen zum Schutz der Reallöhne“ zu fordern sowie den ArbeitnehmerInnen einen Anteil am Produktivitätswachstum zu sichern (EMB 1993). Die vom EMB 1998 verabschiedete „Europäische Koordinierungsregel“ sieht quantitative und normative Kriterien der Lohnpolitik vor. Sie respektiert jedoch die Tarifautonomie der nationalen Sozialpartner (EMB 1998) und ist deshalb ein rein voluntaristisches Instrument.

*1993: Grund-
satzerklärung
zur Tarifpolitik*

Eine andere, dezentralisierte Form der Gewerkschaftskooperation im Feld der Tarifpolitik stellen grenzüberschreitende Initiativen nationaler Gewerkschaften dar. In der „Erklärung von Doorn“ (1997) haben sich die Gewerkschaftsverbände der Niederlande, Belgiens, Luxemburgs und Deutschlands darauf geeinigt, Lohnerhöhungen im Ausmaß von Preisanstiegen und des allgemeinen Produktivitätswachstums zu fordern. Ein wichtiger Antriebsfaktor für die Gründung der „Doorn-Initiative“ (der sich später noch einige der Gewerkschaftsverbände Frankreichs anschlossen) war die Verabschiedung des „Gesetzes zur Förderung der Be-

*1997: Doorn-
Initiative*

*Heterogenität
der Gewerk-
schaften*

schäftigung und dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit“ (1996) in Belgien, das eine Entwicklung der durchschnittlichen Nominallöhne im Ausmaß der Lohnwachstumsraten in den Nachbarländern Deutschland, Niederlande und Frankreich vorschreibt. Dieses im Vorfeld der Währungsunion erlassene Gesetz hat bei den Gewerkschaften Mittelwesteuropas Befürchtungen eines scharfen Lohnwettbewerbs geweckt. Die Bewertung der Lohnentwicklung in den Teilnehmerländern auf der Grundlage der gemeinsamen Lohnregel erfolgte in jährlichen Treffen der Doorn-Gruppe. Im vergangenen Jahrzehnt ist die Häufigkeit der transnationalen Treffen der Doorn-Gruppe allerdings zurückgegangen. Die Heterogenität der Interessen der teilnehmenden Gewerkschaften ist auf der branchenübergreifenden Ebene besonders stark ausgeprägt. Aus diesem Grund ist die transnationale gewerkschaftliche Zusammenarbeit auf der Branchenebene, auf der die Vereinheitlichung und Artikulation tarifpolitischer Interessen eher möglich ist, effektiver.

Im folgenden Abschnitt werden die Initiativen der transnationalen Koordinierung der Lohnpolitik im europäischen Metallsektor dargestellt, die am weitesten in die Vergangenheit zurückreichen und, im Vergleich zu anderen Branchen, am umfassendsten sind.

Initiativen der transnationalen Lohnpolitik im europäischen Metallsektor

*regelmäßiger
Informations-
austausch*

Die ersten Initiativen der grenzüberschreitenden Koordinierung der Tarifpolitik gehen bis in die späten 1960er- und frühen 1970er-Jahre zurück. Die beiden wichtigsten Initiativen sind die „DACH“-Initiative und das „Nordiska Metall“-Netzwerk (siehe Tab. 1). Die DACH-Initiative stellt einen frühen Versuch der transnationalen Zusammenarbeit der Metallarbeitergewerkschaften aus Deutschland, Österreich und der deutschsprachigen Schweiz dar. Sie stellte den regelmäßigen Informationsaustausch zu tarifpolitischen Entwicklungen sicher und zielte auf die grenzüberschreitende Koordinierung der Lohnpolitik ab. Das DACH-Netzwerk wurde später in die formalen Strukturen des Internationalen Metallarbeiterbundes (IMB) und des EMB eingegliedert. In Skandinavien sind die Industriegewerkschaften Schwedens, Dänemarks, Norwegens, Finnlands und Islands eine grenzüberschreitende Kooperation eingegangen. Ziel des Nordiska Metall-Netzwerks

war die Abstimmung der Tarif-, Industrie- und Arbeitspolitik. Seit den 1990er-Jahren haben die nordischen Gewerkschaften ihre Kooperation mit dem EMB intensiviert, insbesondere in den Feldern der Tarifpolitik und transnationalen Unternehmensrestrukturierungen. Mit dem Beitritt von Finnland und Schweden zur EU hat sich Nordiska Metall zu einem interregionalen Gremium zur Koordinierung der Europapolitik der Gewerkschaften mit dem EMB entwickelt.

Als Antriebsfaktor für die frühen Ansätze der transnationalen Gewerkschaftskooperation gelten schockhafte Veränderungen in der globalen ökonomisch-institutionellen Umwelt. Auf die steigende Instabilität des internationalen Währungssystems, die mit der Abschaffung des Bretton Woods-Regimes fixer Wechselkurse begann, sowie die Ölschocks der 1970er-Jahre haben Gewerkschaften mit transnationalen Koordinierungsinitiativen reagiert. Die Etablierung der Deutschmark als „Währungsanker“, an dem sich eine Gruppe kleinerer Länder (wie Österreich, die Benelux-Staaten und Dänemark) orientierten, hat die Koordinierungsbestrebungen der Gewerkschaften im Bereich der Lohnpolitik verstärkt.

schockhafte Veränderungen der institutionellen Umwelt

Während die frühen Koordinierungsinitiativen ein Beispiel für informelle und eher kurzlebige transnationale Zusammenarbeit darstellen, haben sich im Vorfeld der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion dauerhaftere Formen der grenzüberschreitenden Abstimmung der Tarifpolitik herausgebildet. Ende der 1990er-Jahre haben die Gewerkschaften interregionale Tarifnetzwerke gegründet, um die Umsetzung der tarifpolitischen Leitlinie des EMB zu unterstützen. Die deutsche IG Metall hat dabei eine Schlüsselrolle eingenommen. Die ersten interregionalen Tarifkoordinierungsnetzwerke wurden Ende der 1990er-Jahre errichtet und gruppieren sich überwiegend um verschiedene Bezirke der IG Metall (Gollbach und Schulten 2000). Der Aktivitäts- und Institutionalisierungsgrad dieser grenzüberschreitenden Initiativen variiert jedoch. Eines der aktivsten Netzwerke ist jenes in Mittelwesteuropa, das von der IG Metall Bezirksorganisation Nordrhein-Westfalen, den belgischen Metallarbeitergewerkschaften CCMB und CMB sowie den beiden sektoralen niederländischen Gewerkschaftsorganisationen FNV Bondgenoten und CNV Bedrijvenbond 1997 zum Austausch von tarifpolitischen Informationen und Gewerkschaftsfunktionären

1990er-Jahre: interregionale Netzwerke

gegründet worden ist. In den ersten Jahren nach der Gründung des Netzwerks fanden regelmäßig grenzüberschreitende Aktivitäten statt; beispielsweise haben sich Gewerkschaftsfunktionäre zumindest zweimal jährlich zum Austausch tarifpolitischer Daten getroffen. Gelegentlich hat sogar der EMB als europäischer Dachverband Tarifverhandlungen beigewohnt, und Gewerkschaftsvertreter aus den Nachbarländern haben Tarifverhandlungen mit der Arbeitgeberseite beobachtet. Als ebenfalls sehr aktiv wird die tarifpolitische Zusammenarbeit zwischen dänischen und schwedischen Gewerkschaften und dem IG Metall Bezirk Hamburg Küste beschrieben (Andersen 1996). Eine Kooperationspartnerschaft mit dem Namen „Vienna Memorandum Group“ wurde 1999 von den Gewerkschaften aus Österreich, Bayern, Tschechien, der Slowakei, Slowenien und Ungarn eingegangen (Glassner 2009).

Tabelle 1: Initiativen der tarifpolitischen Koordinierung im europäischen Metallsektor

Initiativen zur tarifpolitischen Koordination im Überblick

Initiative (Gründungsjahr)	„DACH-Initiative“ , seit den 1990er-Jahren regionaler Ausschuss des EMB (Ende 1960er-Jahre)	„Nordiska Metall“ , seit den 1990er-Jahren regionaler Ausschuss des EMB (1970)	Transnationale und interregionale Tarifverhandlungsnetzwerke im europäischen Metallsektor (seit 1997)
Länder der teilnehmenden Gewerkschaften:	Deutschland, Österreich, Schweiz	Schweden, Dänemark, Finnland, Norwegen, Island	<ul style="list-style-type: none"> - Belgien, Niederlande, Luxemburg, Deutschland (IG Metall Bezirk Nordrhein-Westfalen) - Dänemark, Schweden, Deutschland (Bezirk Küste) - Frankreich, Deutschland (Frankfurt) - Österreich, Slowenien, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Deutschland (Bayern) - Schweiz, Deutschland (Baden-Württemberg)

Obwohl die transnationalen Tarifnetzwerke im europäischen Metallsektor eine vergleichsweise weit entwickelte Form der grenzüberschreitenden Koordinierung darstellen, lag ihre aktive Phase in den Anfangsjahren seit ihrer Gründung. Seit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise im Jahr 2008 hat sich die Häufigkeit transnationaler Treffen deutlich verringert, und in einigen der Netzwerke kam der Austausch gänzlich zum Erliegen. Im folgenden Abschnitt werden die Voraussetzungen einer dauerhaften und effektiven transnationalen Tarifkoordinierung sowie die wichtigsten Herausforderungen präsentiert.

*Wirtschaftskrise
hat Effekt auf
Häufigkeit der
Treffen*

2. Voraussetzungen und Herausforderungen transnationaler Tarifkoordinierung

Die grenzüberschreitende Koordinierung der Tarifpolitik durch die Gewerkschaften ist, wie der vorhergehende Abschnitt zeigt, auf einige Sektoren (vor allem exportabhängige, international hochintegrierte Branchen wie die Metall-, Elektro- und Automobilindustrie) begrenzt. Darüber hinaus haben sich dauerhafte und effektive Initiativen zur transnationalen Tarifkooperation in bestimmten Regionen Europas herausgebildet (siehe Tab. 1). Die transnationale Koordinierung der Lohnpolitik ist an eine Vielzahl von Voraussetzungen geknüpft. Drei Einflussfaktoren sollen an dieser Stelle hervorgehoben werden; erstens die materiellen Interessen der Gewerkschaften; zweitens die nationalen Institutionen der Tarifpolitik; und drittens der institutionelle Rahmen auf europäischer Ebene.

Materielle Interessen der Gewerkschaften

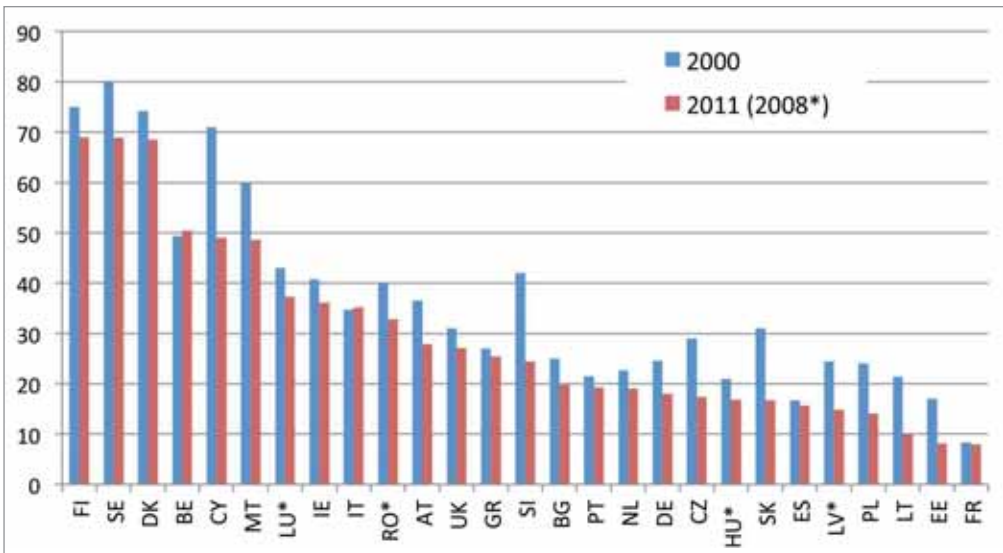
Die unilateralen Initiativen der Gewerkschaften setzen eine Vereinheitlichung ihrer tarifpolitischen Interessen voraus. Obwohl sich die Interessen der Gewerkschaften verschiedener Länder innerhalb eines Sektors eher vereinheitlichen lassen als auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, bestehen im Feld der Lohnpolitik grundlegende Interessengegensätze zwischen nationalen Gewerkschaften. Es lässt sich argumentieren, dass Gewerkschaften kleinerer, exportabhängiger Länder durch die systematische Unterschreitung der Lohnerhöhungen in größeren Nachbarländern – zumindest kurzfristig – profitieren könnten. Aus Rational-Choice Perspektive wäre es für diese Gewerkschaften rational, von gemeinsamen „Europäischen“ Normen der Lohn-

Herausforderung: Vereinheitlichung der tarifpolitischen Interessen der Gewerkschaften

politik abzuweichen, um sich dadurch Wettbewerbsvorteile zu verschaffen (geringeres Wachstum der Arbeitskosten, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen). In mehreren Studien zur Lohnkoordinierung im Metallsektor lassen sich jedoch keine empirischen Evidenzen für wettbewerbsorientierte lohnpolitische Strategien der Gewerkschaften finden (vgl. Traxler et al. 2008; Traxler und Brandl 2009; Glassner und Pusch 2013). Wie lassen sich die transnationalen Lohnkoordinierungsinitiativen, an denen sich eine beträchtliche Zahl von Gewerkschaften kleiner Länder beteiligt hat, erklären? Neben materiellen Interessen kommt institutionellen Faktoren auf nationaler und europäischer Ebene bei der Entstehung und Aufrechterhaltung transnationaler Gewerkschaftskooperation eine grundlegende Bedeutung zu.

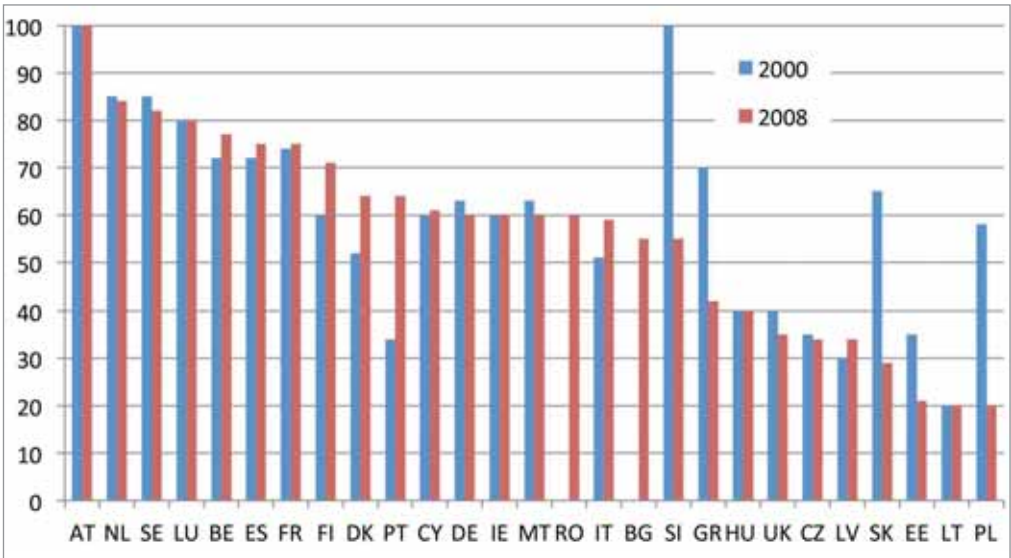
Institutioneller Rahmen der Tarifpolitik auf nationaler Ebene

Abbildung 1: Organisationsgrade der Gewerkschaften (in %), EU-27-Staaten, 2000, 2011



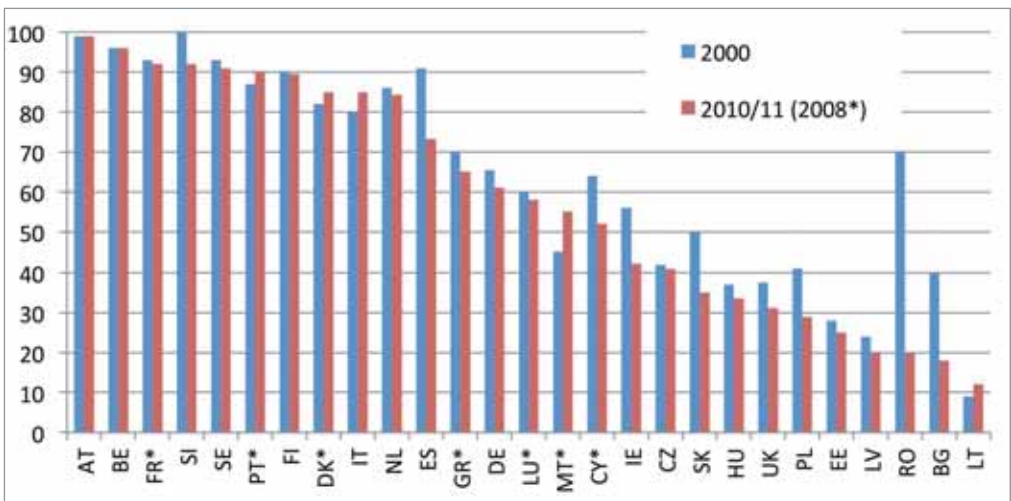
Quelle: Visser 2013

Abbildung 2: Organisationsgrade der Arbeitgeber



Quelle: Visser 2013

Abbildung 3: Tarifbindungsraten (in %), EU-27-Staaten, 2000, 2011



Quelle: Visser 2013

Die transnationale Lohnkoordinierung setzt eine effektive Koordinierung der Lohnverhandlungen auf nationaler Ebene voraus (vgl. Traxler 2003). Die Institutionen der Lohnfestlegung sind allerdings

*Nord-Süd-
Gefälle ...*

*... ist auch bei
Systemen
gegeben*

*Gewerkschafts-
konkurrenz*

in höchst unterschiedlichem Ausmaß in der Lage, eine Lohnentwicklung im Einklang mit Preissteigerungen und dem Wachstum der Arbeitsproduktivität sicherzustellen. Während in den nord- und mittelwesteuropäischen Ländern inklusive, überbetriebliche und hochkoordinierte Tarifsysteme vorherrschen, ist die Koordinierungsfähigkeit der Tarifsysteme in Südeuropa deutlich geringer ausgeprägt und die Einbindung der Sozialpartner in politische Entscheidungsprozesse hoch politisiert. Im Unterschied dazu sind die neoliberalen Systeme der Arbeitsbeziehungen in den anglophonen Ländern (Großbritannien, Irland und Malta) und in den ostmitteleuropäischen Mitgliedsstaaten (mit der Ausnahme von Slowenien) von stark dezentralisierten und unkoordinierten Tarifsystemen, niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgraden und niedrigen Organisationsgraden der Arbeitgeber gekennzeichnet (siehe Abb. 1 und 2). Die Tarifsysteme sind exklusiv, d.h. die Löhne und Arbeitsbedingungen eines nur kleinen Teils der ArbeitnehmerInnen sind durch Tarifverträge geregelt, wie die niedrigen Tarifbindungsraten dieser Länder zeigen (siehe Abb. 3). Die Sozialpartnerorganisationen sind, vor allem in der Mehrheit der ostmitteleuropäischen Länder, schwach gegenüber staatlichen Akteuren und ihre Einbindung in politische Entscheidungsprozesse ist stark politisiert. Die Institutionen der korporatistischen Interessenvertretung auf nationaler Ebene sind häufig nicht viel mehr als formale Strukturen, die weder eine effektive Einbindung der Sozialpartner sicherstellen noch verbindliche Vereinbarungen zur Festlegung der Arbeitsbedingungen hervorbringen. Darüber hinaus erschweren Gewerkschaftspluralismus (vor allem in Ostmitteleuropa) und Gewerkschaftskonkurrenz (vor allem in Südeuropa) die Vereinheitlichung von Arbeitnehmerinteressen, welche eine Voraussetzung für transnationale Ansätze der Gewerkschaftspolitik, vor allem auf sektoraler Ebene, ist. Neben mangelhaften institutionellen Ressourcen haben Gewerkschaften in diesen Regionen mit geringen mitgliedschaftsbezogenen Ressourcen (niedrige und stark zurückgehende Organisationsgrade, geringes Mobilisierungspotential) zu kämpfen. Die deshalb stark eingeschränkten finanziellen Ressourcen erlauben es häufig nicht, sich regelmäßig an europäischen Initiativen zu beteiligen.

Insbesondere im Metallsektor können Gewerkschaften auf vergleichsweise umfassende organisationale Ressourcen zurückgreifen. Die Organisationsgrade in der Metallindustrie zählen

(im Vergleich zu anderen Branchen) zu den höchsten, ebenso wie die Gewerkschaftspräsenz in Gremien der betrieblichen Mitbestimmung. Auch die Tatsache, dass in Ländern wie Österreich und Deutschland der Metallsektor die Lohnführerschaft übernimmt (d.h. die Tarifloohnerhöhungen im Metallsektor haben Signalwirkung für die Tarifverhandlungen in anderen Branchen), liefert einen Erklärungsbeitrag für die aktive Rolle dieser Gewerkschaften in der transnationalen lohnpolitischen Koordinierung.

hohe gewerkschaftliche Organisationsgrade

Neben den regulativen und formalen Institutionen der Arbeitsbeziehungen ist ein gemeinsames Verständnis über tarifpolitische Normen entscheidend für die Entstehung und das Funktionieren transnationaler lohnpolitischer Koordinierung (vgl. Pernicka und Glassner 2014). Sowohl die Gewerkschaften in Skandinavien als auch jene in Mittelwesteuropa zeichnen sich durch kulturelle und sprachliche Nähe aus (z.B. die Niederlande und die belgische Region Flandern; Deutschland, Österreich und die deutschsprachige Schweiz). Die Gewerkschaften dieser Länder teilen eine lange Erfahrung des grenzüberschreitenden Austauschs und der Zusammenarbeit in wirtschafts- und sozialpolitischen Themen. Von wesentlicher Bedeutung ist ein gemeinsames Verständnis der Normen der Lohnpolitik. Die Gewerkschaften in Skandinavien und Mittelwesteuropa (vor allem Deutschland und Österreich) teilen ein gemeinsames Verständnis einer solidarischen und stabilitätssichernden Lohnpolitik, die an der gesamtwirtschaftlichen Produktivität orientiert ist. Die Gewerkschaften der deutschsprachigen und der Benelux-Länder, die im EMB eine dominante Position einnehmen, waren deshalb bei der Durchsetzung von Orientierungskriterien, die eine Lohnentwicklung im Ausmaß von (stabilen) Preissteigerungen und des durchschnittlichen Produktivitätswachstums vorsehen, besonders aktiv. Im Rahmen von „Best-Practice“-Modellen und Prozessen sozialen Lernens haben diese gemeinsamen „europäischen“ Normen der Lohnpolitik auch bei Gewerkschaften anderer Regionen Akzeptanz gefunden.

kulturelle und sprachliche Differenzen

Durchsetzung von Orientierungskriterien für die Lohnpolitik

Institutioneller Rahmen der Arbeitsbeziehungen auf EU-Ebene

Die EU ist von einem Ungleichgewicht zwischen Marktintegration und sozialer Integration gekennzeichnet (z.B. Streeck 1998). Zwar hat sich eine „soziale Dimension“ herausgebildet, die jedoch zu schwach ist, um einen Ausgleich zur wirtschaftlichen

Integration (Vollendung des gemeinsamen Marktes und die Währungsunion) herzustellen. Die geschaffenen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Institutionen bilden die Grundlage des „Europäischen Sozialmodells“, das grundlegende Prinzipien wie das Recht auf Arbeit, eine aktive Beschäftigungspolitik, das Recht auf sozialen Schutz und angemessene Arbeitsbedingungen wahren soll. Ein Teil dieses Institutionengefüges lässt sich als System „europäischer Arbeitsbeziehungen“ bezeichnen. Die europäischen Arbeitsbeziehungen sind jedoch im Vergleich zu den nationalen Systemen der industriellen Beziehungen hinsichtlich Regulierungsinhalten und -grad begrenzt; die Lohnpolitik ist als Kompetenz der nationalen Sozialpartner auf der nationalen Ebene verblieben. Wichtige Bereiche der Arbeitsbeziehungen wie das Streik- und Koalitionsrecht sind von der Gesetzgebungskompetenz der EU-Akteure ausgenommen. Die bestehenden Institutionen der EU-Ebene sollen vielmehr die Schaffung von gemeinsamen Mindestarbeitsstandards sowie eine (voluntaristische) Koordinierung der Arbeitspolitiken sicherstellen. Im Feld der Tarifpolitik sind zwei Institutionen von Bedeutung: erstens die Europäischen Sozialdialoge und zweitens die Europäischen Betriebsräte. Drittens lässt sich mit Bezug zum Feld der Lohnpolitik noch die Institution des Makroökonomischen Dialogs nennen.

Europäische Sozialdialoge

Die europäischen Dachverbände der Gewerkschaften und der Arbeitgeberorganisationen haben im Rahmen von „Europäischen Sozialdialogen“ die Möglichkeit, in Verhandlungen zu treten und europäische Rahmenabkommen und „autonome“ Sozialpartnerabkommen zu schließen sowie gemeinsame Stellungnahmen und Positionen zu verabschieden. Der soziale Dialog auf der sektorübergreifenden Ebene hat seit Ende der 1990er-Jahre an Dynamik verloren, als sich die Kommission aus ihrer Rolle bei der Initiative von Regulierungsprojekten zurückgezogen hat. Die ersten europäischen Rahmenabkommen wurden als Richtlinien verabschiedet.¹ Seit der Jahrtausendwende kam es zu einer Neuausrichtung der europäischen Sozialdialoge, die durch eine „Autonomisierung“ der Sozialpartner und eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips gekennzeichnet ist. Die Anzahl gemeinsamen Abkommen ging zurück, und die Abkommen werden üblicherweise (anstatt als Richtlinien im nationalen Arbeitsrecht implementiert) von den nationalen Sozialpartnern umgesetzt. Die Heterogeni-

tät der nationalen Arbeitsbeziehungen hat eine ungleiche und unregelmäßige Umsetzung gemeinsamer Standards zur Folge. Auch auf der Branchenebene ist der Abschluss von gemeinsamen Abkommen die Ausnahme.² Stattdessen haben die Europäischen Sozialpartner eine Vielzahl an (unverbindlichen) Stellungnahmen und (freiwilligen) Instrumenten wie Verhaltenskodizes und Leitlinien verabschiedet. Trotz der steigenden Anzahl von sektoralen Verhandlungsausschüssen variieren die Ergebnisse der sozialen Dialoge erheblich zwischen den Branchen. Die Effektivität der Europäischen Sozialdialoge als Instrument zur Regulierung der Arbeitsbedingungen ist deshalb eingeschränkt (Keller und Platzer 2003; Marginson 2005).

*Europäische
Sozialpartner*

Europäische Betriebsräte

Die Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten (EBRs) (1994) sowie die Neufassung der EBR-Richtlinie (2009) schaffen einen Rahmen zur Information und Konsultation von Beschäftigten in transnationalen Unternehmen. Aufgrund einer Vielzahl von Faktoren, wie den national unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen zur betrieblichen Mitbestimmung, national unterschiedlichen Verständnissen der betrieblichen Mitbestimmung oder unternehmensspezifischen Faktoren wie feindlich-konfliktorientierten Beziehungen zwischen dem Management und ArbeitnehmervertreterInnen nimmt nur eine Minderheit der EBRs eine aktive Rolle, beispielsweise in Verhandlungen mit dem Management, ein. Trotz der eingeschränkten (Ver-)Handlungsfähigkeit von EBRs bei der Bestimmung von Löhnen und Arbeitsbedingungen hat die Anzahl sog. „transnationaler Unternehmensabkommen“, in denen EBRs Verhandlungspartner waren, zugenommen (z.B. Marginson und Sisson 2006).³ Im Gegensatz zu Tarifverträgen, die Kernthemen wie Löhne und Arbeitszeit regeln, sind „weichere“ Themen wie die soziale Verantwortung von Unternehmen, die Umsetzung von Kernarbeitsstandards der ILO, Gesundheitsschutz und Unternehmensrestrukturierungen Gegenstand transnationaler Unternehmensabkommen. Die meisten der handlungsfähigen EBRs konzentrieren sich in wenigen Branchen, wie vor allem der Automobilindustrie. Dort ist es den EBRs in einigen Fällen gelungen, die Beschäftigten an unterschiedlichen Standorten zu mobilisieren, um den intensiven Standortwettbewerb (in Form von Verteilungskämpfen um die Zuweisung von Produktionsvolumina auf der Grundlage der Entwicklung der Arbeitskosten) zu bekämp-

„harte“ vs. „weiche“ Themen

*EBR als
Instrument zur
Mobilisierung*

fen (siehe z.B. Greer und Hauptmeier 2010 und Bernaciak 2010 für den Fall GM Europe). Europäische Betriebsräte sind aber nur in wenigen Ausnahmefällen stark genug, um – zumindest eine indirekte – Rolle in der Lohnpolitik einzunehmen. Darüber hinaus sind die europäischen Gewerkschaften sehr zurückhaltend, wenn es um die Übertragung von Tarifverhandlungskompetenzen an EBRs geht (Traxler und Brandl 2009).

Makroökonomischer Dialog

Neben den Europäischen Sozialdialogen ist der „Makroökonomische Dialog“ Teil der europäischen Arbeitsbeziehungen. Der Makroökonomische Dialog wurde im Vorfeld der EWWU (1999) zum Informationsaustausch zwischen der Europäischen Zentralbank, den Europäischen Sozialpartnern und den politischen Akteuren der EU (Rat, Kommission) geschaffen. Der Austausch zwischen den Akteuren soll eine Abstimmung der Lohnentwicklung mit der Geld- und Fiskalpolitik der EU sicherstellen und zu Wachstum und Stabilität in der Währungsunion beitragen. Die Position der Gewerkschaften nimmt im Makroökonomischen Dialog jedoch einen geringen Stellenwert ein; aus der Sicht der ArbeitnehmervertreterInnen stellt er de facto eher einen Monolog als ein Instrument der effektiven politischen Einflussnahme dar.

*Beitrag zu
Wachstum und
Stabilität in der
EU*

3. Fiskalkrise und Druck auf die nationalen Tarifsysteme

Die Bewältigung der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise hatte erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen der EU-Staaten. Maßnahmen wie Finanzhilfen zur Stabilisierung von Banken und hohe Anforderungen an die sozialen Sicherungssysteme aufgrund der stark angestiegenen Arbeitslosigkeit haben zu einem Anwachsen der öffentlichen Schulden und Budgetdefizite geführt. Die von der Krise am stärksten betroffenen Länder an der Peripherie der Eurozone (Griechenland, Irland, Portugal) sowie einige der mittelosteuropäischen Staaten wie Lettland, Ungarn und Rumänien haben Hilfskredite der EU und des IWF erhalten. Auf den Ausbruch der Fiskal- und Schuldenkrise haben die politischen Akteure in zweierlei Form reagiert. Erstens wurden EU-Rettungsfonds zur Stabilisierung der Eurozone eingerichtet, die eine dauerhafte Grundlage für die Möglichkeit von Transfers in Form von Bürgschaften und Krediten an EU-Mitgliedsstaaten in Finanzkrisen schaffen.⁴ Zweitens wurde ein neuer Rahmen

*Druck auf
nationale
Tarifsysteme
wächst*

zur Überwachung und Koordinierung der europäischen Wirtschaftspolitik geschaffen.

Reformen des Rahmens der wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU

Das Rahmenwerk zur wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU („EU Economic Governance“) soll die fiskalpolitische Koordinierung durch die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts verstärken.⁵ Durch die Einrichtung des „Europäischen Semesters“ soll eine mehrstufige wirtschafts- und fiskalpolitischen Überwachung der EU-Staaten gewährleistet werden. Makroökonomische Ungleichgewichte, die maßgeblich zur Entstehung der Krise beigetragen haben, sollen künftig durch ein Überwachungsverfahren („Macroeconomic Imbalance Procedure“) vermieden werden⁶. Der Rahmen der fiskal- und wirtschaftspolitischen Koordinierung umfasst einen „präventiven Arm“ zur Kontrolle von Haushaltsdefiziten und Staatsschulden und zur Aufdeckung makroökonomischer Ungleichgewichte. Der „korrektive Arm“ des wirtschaftspolitischen Rahmens sieht Sanktionen in Form von Strafzahlungen bei Abweichungen von den Stabilitätskriterien vor, die nur mit qualifizierter Mehrheit im Rat abgelehnt werden können. Darüber hinaus sollen zwei Regulierungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Überwachung, Koordinierung, Integration und Konvergenz in der Eurozone beitragen. Dazu zählt erstens die Stärkung des „Europäischen Semesters“ durch die frühzeitige Berichterstattung über die Haushaltspläne der Euro-Länder, die in den „länderspezifischen Empfehlungen“ der Kommission (bezüglich Reformen zur Sicherstellung von Stabilität und Konvergenz) berücksichtigt werden. Zweitens ist eine stärkere Überwachung von Ländern in finanziellen Schwierigkeiten, die Hilfsprogramme der EU in Anspruch genommen haben, vorgesehen. Durch die Verabschiedung des „Vertrags über Stabilität-Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“, der am 1.1. 2013 in Kraft getreten ist, gelten die Instrumente und Verfahren der fiskal- und makroökonomischen Steuerung auch für die Staaten außerhalb der Eurozone (mit Ausnahme von Tschechien und Großbritannien, die den Vertrag nicht unterzeichnet haben). Die beiden grundlegenden Neuerungen des Vertrags zielen auf die Verstärkung der Haushaltsdisziplin ab; die Unterzeichnerländer verpflichten sich zur Verabschiedung

„präventiver Arm“ zur Kontrolle staatlicher Haushalte

Verstärkung der Haushaltsdisziplin

*automatische
Sanktions-
verfahren*

national verbindlicher Schuldenbremsen. Darüber hinaus sieht der Vertrag ein nahezu automatisches Sanktionsverfahren bei Verstoß gegen die Stabilitätskriterien vor. Das neu geschaffene Instrumentarium der fiskal- und wirtschaftspolitischen Koordination soll weiter ausgebaut werden. Die Kommission plant weitere Schritte zur Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion wie beispielsweise die Bankenunion.

Der folgende Abschnitt stellt die Auswirkungen der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU auf die sozialen Sicherungssysteme, die Arbeitsbeziehungen und den öffentlichen Sektor der Mitgliedsstaaten dar.

Rolle der Troika und Eingriffe in die nationalen Tarifsysteme

Die Maßnahmen zur Erreichung der beiden übergeordneten Ziele der Kommission, nämlich die Verbesserung der Haushaltsdisziplin und die Schaffung von Wirtschaftswachstum durch angebotsseitige Maßnahmen (wie vor allem die Senkung der Arbeitskosten und die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte) haben bisher nicht die gewünschten Effekte gehabt. Vielmehr hat sich der Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen in den Mitgliedsstaaten erhöht. Die einseitige Ausrichtung auf die Verringerung öffentlicher Ausgaben hat zu umfassenden Kürzungen der Sozialbudgets sowie der Kürzung und dem Einfrieren der Löhne von öffentlich Beschäftigten in einer Vielzahl von Ländern geführt (vgl. Clauwaert und Schömann 2012; Hermann und Hinrichs 2012). Von den Sparmaßnahmen besonders betroffen sind die Länder, die Finanzhilfen von der EU und anderen internationalen Finanzinstitutionen erhalten haben. Die gesetzlichen Mindestlöhne wurden in Staaten wie Lettland, Portugal und Litauen eingefroren, in Tschechien und insbesondere Irland wurden die Mindestlöhne über mehrere Jahre (zwischen 2010 und 2012) nicht erhöht, und in Griechenland kam es aufgrund des Drucks der Troika 2012 zu einer Senkung des Mindestlohniveaus um mehr als 20 % (WSI 2013).

*Einfrieren
der Löhne*

*Senkung des
Mindestlohn-
niveaus*

Aus der Sicht der Gewerkschaften ist die Berücksichtigung von Kriterien wie der Entwicklung der nominalen Lohnstückkosten bei der Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte problematisch, da sie den Wettbewerbsdruck auf die Löhne erhöht. Der einseitige Fokus auf die Verbesserung der preis-

lichen Wettbewerbsfähigkeit stellt die Systeme der kollektiven Lohnfestlegung zunehmend unter Druck. Institutionen wie die Kommission und die Europäische Zentralbank unterstützen Reformen der Tarifsysteme, die zu einer Stärkung der Marktkräfte bei der Lohnbestimmung führen, um eine Lohnentwicklung im Einklang mit (regionalem und sektoralem) Produktivitätswachstum sicherzustellen. Dies soll durch die Dezentralisierung und Schwächung kollektiver Lohnfindungssysteme erreicht werden (z.B. Europäische Kommission 2012).

Tabelle 2: Reformen der Tarifsysteme der EU-27-Staaten (2009 – 2013)

Reformen europäischer Tarifsysteme im Überblick

<p>Dezentralisierung der Tarifsysteme:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung/Aussetzung von nationalen (branchenübergreifenden, sektoralen) Tarifverträgen (IE, RO) - Abweichungen von überbetrieblichen Tarifstandards (IT, GR, ES) - Abschaffung des Günstigkeitsprinzips (GR, ES) - Stärkung von Betriebsräten oder betrieblichen Arbeitnehmervertretungsorganen auf Kosten der Gewerkschaften (GR, HU, PT)
<p>Einschränkung der Wirkung von Tarifverträgen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aussetzung/Reduzierung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen (GR, HU, PT, RO) - Limitierung der Nachwirkungen von Tarifverträgen (EE, ES, GR) - Einschränkung von Schlichtungsverfahren (GR)
<p>Eingriffe in das Tarifsystem:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aussetzung von geltenden Tarifverträgen (GR) - Limitierung der Dauer von Tarifverträgen (GR, RO) - Abschaffung/Aussetzung von Systemen der automatischen Lohnindexierung (CY)
<p>Schwächung von Gewerkschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Strengere Repräsentationskriterien (RO) - Zulassung alternativer Arbeitnehmervertretungsorgane (GR, ES)

Quelle: Hermann/Hinrichs 2012; eigene Ergänzungen.

Tatsächlich kam es seit dem Ausbruch der Fiskalkrise in einer Vielzahl von Ländern zu Eingriffen in die Tarifvertragssysteme

und zur Schwächung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten. Die Reformen der Tarifsysteme, häufig auf Druck der Troika, haben zu einer Dezentralisierung der Tarifverhandlungen, der Flexibilisierung der Lohnbestimmung durch Öffnungsklauseln, der Einschränkung der Gültigkeit von Tarifverträgen und zur Senkung der Tarifbindungsrate durch die Abschaffung oder Einschränkung von Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifverträgen geführt (siehe Tab. 2). Die jüngsten Reformen wurden in Zypern begonnen; als Bedingung für die Finanzhilfe zur Stabilisierung des Bankensektors im Rahmen des ESM hat sich Zypern u.a. verpflichtet, das System der automatischen Lohnindexierung zu reformieren. Die automatische Indexierung der Löhne im öffentlichen Sektor wurde bereits ausgesetzt, die Indexierung der Löhne in der Privatwirtschaft soll bis Ende 2014 abgeschafft werden (Europäische Kommission 2013a).

tiefgreifende Eingriffe in Tarifsysteme

Die tiefgreifenden Eingriffe in die Tarifsysteme der Mitgliedsstaaten in Süd- und Osteuropa, das Einfrieren und die Senkung der Löhne im öffentlichen Sektor und der gesetzlichen Mindestlöhne sowie eine allgemeine Politik der Lohnzurückhaltung in den meisten EU-Mitgliedsstaaten haben zu einer äußerst moderaten Entwicklung der Reallöhne geführt. In der Hälfte der EU-27-Länder sind die Reallöhne im Zeitraum von 2009 bis 2012 zurückgegangen⁷. In Griechenland (-5 %), Litauen (- 4%), Ungarn (-3 %) und Estland (-2 %) waren die Rückgänge am größten. Im Vergleich zur Entwicklung in den Jahren vor der Krise, in denen das durchschnittliche Wachstum der Reallöhne pro Jahr (2000–2008) vor allem in den Ländern der Eurozone moderat war, kam es in den Jahren der Wirtschaftskrise zu einer weiteren Abschwächung des Reallohnwachstums. Die Reformen der Lohnfindungssysteme haben sich in einigen Ländern auch auf die Tarifbindungsrate ausgewirkt. Länder, in denen Tarifverhandlungen überwiegend auf überbetrieblicher Ebene stattfinden, sind durch vergleichsweise stabile Tarifbindungsraten gekennzeichnet (siehe Abb. 3). Die jüngsten Eingriffe in die Tarifsysteme der Krisenländer haben allerdings zu einem deutlichen Absinken der Tarifbindung in einigen Ländern geführt. In Spanien kam es zu einem Rückgang der Tarifbindungsrate von 90 % im Jahr 2000 auf 73 % im Jahr 2010, und in Irland ist die Rate von 56 % (2000) auf 42 % (2010) gesunken. Der Rückgang der Tarifbindung war in Rumänien am stärksten (70 % 2000, 20 % 2011).⁸

Auswirkung auf Tarifbindungs- raten

Schlussfolgerungen und Ausblick

Die Fiskal- und Steuerungskrise hat die Notwendigkeit zur Koordinierung der Lohnpolitik in der EU erhöht. Als grundlegende Schwäche des gegenwärtigen institutionellen Rahmens der Wirtschafts- und Währungsunion gilt die Inkongruenz zwischen der zentralisierten Geldpolitik und den (national) dezentralisierten Institutionen der Lohnbestimmung. Die Gewerkschaften in Europa könnten dazu beitragen, dieses Steuerungsdefizit zu verringern, indem sie ihre Lohnpolitiken grenzüberschreitend abstimmen. Ansätze zur transnationalen lohnpolitischen Koordination bestehen in einigen Branchen, wie der Metallindustrie. Die gewerkschaftlichen Initiativen der Lohnkoordinierung sind jedoch auf bestimmte Länder bzw. Regionen begrenzt geblieben. Zwei Entwicklungen haben dazu beigetragen, dass die transnationale Gewerkschaftskooperation im Feld der Tarifpolitik in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Erstens hat seit dem Ausbruch der Wirtschaftskrise die nationale Handlungsebene an Bedeutung gewonnen (z.B. politisches Lobbying für Maßnahmen wie Abwrackprämien und Kurzarbeitsregeln), während die Bereitstellung von Ressourcen für transnationale Aktivitäten an Akzeptanz – sowohl bei Gewerkschaftsfunktionären als auch bei den Mitgliedern – verloren hat. Zweitens haben die in Reaktion auf die Fiskalkrise begonnenen Reformen der Systeme der Arbeitsbeziehungen dazu geführt, dass die Tarifsysteme vor allem in den Ländern Süd- und Osteuropas geschwächt worden sind. Damit haben sich die institutionellen Voraussetzungen für eine effektive Lohnkoordinierung auf transnationaler Ebene verschlechtert. Ein wichtiger Antriebsfaktor für die Eingriffe in die nationalen Institutionen der Arbeits- und Tarifpolitik ist die Neuausrichtung der EU-Wirtschaftspolitik.

gewerkschaftliche Initiativen geografisch begrenzt

Verschlechterung der institutionellen Voraussetzungen

Die von den EU-Akteuren geförderten Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Steuerung haben sich bisher als wenig effektiv beim Abbau von makroökonomischen Ungleichgewichten, bei der Schaffung von Wachstum und nachhaltigen Staatsfinanzen erwiesen. Als problematisch wird die einseitige Ausrichtung der fiskalpolitischen Steuerung gesehen; die Reduktion öffentlicher Ausgaben hat beim Abbau von Haushaltsdefiziten und Staatsschulden Vorrang vor einnahmeseitigen Maßnahmen, und Außenhandelsdefizite stehen stärker im Fokus als Überschüsse. Erst vor Kurzem hat die Kommission erstmals

EU-Maßnahmen begrenzt effektiv

*Empfehlungen
der EU-
Kommission ...*

auf die Problematik der anhaltenden Außenhandelsüberschüsse Deutschlands hingewiesen (Europäische Kommission 2013b). Die bisherigen Empfehlungen der Kommission zu Reformen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zielen auf die Senkung der Arbeitskosten durch die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und die Schwächung der Kollektivverhandlungssysteme sowie die Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte (z.B. Abbau des Kündigungsschutzes, Förderung nicht-standardisierter Arbeitsverhältnisse wie Leiharbeit und Werkvertragsarbeit und die Förderung von Niedriglohnarbeit) ab. Als problematisch wird die Berücksichtigung der nominalen Lohnstückkosten als Indikator bei der Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte und die Einengung auf die Erhöhung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der EU-Staaten gesehen. Die Leitprinzipien der Kommission und die von ihr geschaffenen Steuerungsinstrumente stehen den Initiativen der Gewerkschaften zur transnationalen lohnpolitischen Koordinierung entgegen; sie erhöhen den Druck auf die Löhne und verringern den Einfluss der Gewerkschaften auf die Lohnfindung. Die Eingriffe in die nationalen Tarifsysteme in Form einer Schwächung und Dezentralisierung der Tarifsysteme erschweren nicht nur die Koordinierung auf nationaler, sondern auch auf transnationaler Ebene.

*... zielen auf
Schwächung der
Tarifsysteme ab*

Trotz der Tatsache, dass die transnationalen lohnpolitischen Initiativen der Gewerkschaften in den Jahren seit dem Ausbruch der Wirtschafts- und Fiskalkrise einen Bedeutungsrückgang erfahren haben, ist es unerlässlich, diese grenzüberschreitenden Koordinierungsaktivitäten zu stärken und auszubauen, um der weiteren Intensivierung des Drucks auf die Löhne und Arbeitsbedingungen entgegenzuwirken. Wünschenswert – und von den nationalen Gewerkschaften häufig gefordert – ist dabei auch eine stärkere Initiative der europäischen Gewerkschaften. Ressourcenknappheit und die in der Krise schwieriger gewordene Abstimmung nationaler Interessen sowie die mangelhafte Folgebereitschaft einiger nationaler Mitgliedsorganisationen haben dazu geführt, dass das Thema der Tarifpolitik bei den meisten europäischen Gewerkschaftsorganisationen an Wichtigkeit verloren hat. Aus diesem Grund ist die grenzüberschreitende Kooperation zwischen nationalen Gewerkschaften auf der Branchenebene unter den derzeitigen Bedingungen möglicherweise erfolgversprechender als zentral gesteuerte Initiativen der Dachverbände. Nichtsdes-

totrotz spielen die europäischen Gewerkschaften eine zentrale Rolle bei der Stärkung und Verbreitung eines gemeinsamen Verständnisses über eine solidaritätsbasierte Lohnpolitik. Das Beispiel des Europäischen Metallarbeiterbundes hat gezeigt, dass gemeinsame „europäische“ Prinzipien der Lohnpolitik hohe Akzeptanz bei den nationalen Mitgliedsgewerkschaften gefunden haben.

Anmerkungen

1. Die Rahmenabkommen zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997) und zu Werkverträgen (1999) wurden als Richtlinien des Rates verabschiedet.
2. Die Abkommen zur Arbeitszeit von Seeleuten und im Schienenverkehrssektor (1998), der zivilen Luftfahrt (2000) und das Abkommen über bestimmte Aspekte der Einsatzbedingungen des fahrenden Personals im interoperablen grenzüberschreitenden Verkehr im Schienenverkehrssektor (2005) wurden als Richtlinien des Rates verabschiedet.
3. Neben den Eurobetriebsräten nehmen häufig auch globale und europäische Gewerkschaftsorganisationen an den Verhandlungen mit dem Management transnationaler Unternehmen teil.
4. Die Rettungsfonds der EU basieren auf drei Instrumenten; erstens, der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), die im Mai 2010 (mit einer Laufzeit von drei Jahren) zur Bewältigung der Krise in Griechenland geschaffen und von Irland, Portugal und Griechenland in Anspruch genommen wurde; zweitens, dem Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der ebenfalls als temporärer Fonds im Mai 2010 geschaffen und von Irland, Portugal und Griechenland in Anspruch genommen wurde und mit Ende des Jahres 2013 ausgelaufen ist; drittens wurde als dauerhafter Fonds der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) im Oktober 2012 eingerichtet, der im Juni 2013, nach dem Auslaufen des EFSF, in Kraft getreten ist. Der ESM wurde zum ersten Mal zur Stabilisierung Zyperns im Frühjahr 2013 eingesetzt.
5. Das Gesetzgebungspaket („Six Pack“) umfasst fünf Verordnungen (siehe auch Fußnote 6) und eine Richtlinie. Folgende Verordnungen betreffen den Bereich der fiskalpolitischen Koordinierung: die Verordnung (1177/2011) zur Änderung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; die Verordnung (1175/2011) zur Verstärkung der Überwachung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten; die Verordnung (1173/2011) zur wirksamen Durchsetzung der Haushaltsüberwachung in der Eurozone; die Richtlinie des Rates (2011/85/EU) zu den Erfordernissen der haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedsstaaten.
6. Verordnung (1176/2011) zur Vermeidung und Korrektur von makroökonomischen Ungleichgewichten und Verordnung (1174/2011) zur Durchsetzung von Maßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte in der Eurozone.
7. Siehe AMECO Datenbank, Europäische Kommission (download Dezember 2013).
8. Für Griechenland liegen keine aktuellen Daten zur Tarifbindung vor. Aktuelle Schätzungen gehen von einer Rate von höchstens 60–65 % aus (Fulton 2013, verfügbar unter <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries>).

Literatur

- Andersen, S. K. (2006) Nordic Metal Trade Unions on the Move: Responses to Globalization and Europeanization, *European Journal of Industrial relations*, 12 (1): 29–47.

- Bernaciak, M. (2010) Cross-border competition and trade union responses in the enlarged EU: Evidence from the automotive industry in Germany and Poland. *European Journal of Industrial Relations* 16(2): 119–35.
- Clauwaert, S. und Schömann, I. (2012) The Crisis and national labour law reforms: a mapping exercise, Working Paper 2012.04, Brüssel, European Trade Union Institute.
- De Grauwe, P. (2009) The Euro at ten: achievements and challenges, *Empirica*, 36 (1), 5–20.
- Dufresne, A. (2002) Wage Co-ordination in Europe: Roots and Routes, in: Pochet, P. (Hg.) *Wage Policy in the Eurozone*. Brüssel, Wien: PIE Lang, 79–110.
- Glassner, V. (2009) Transnational collective bargaining coordination at the European sector level: The outlines and limits of a 'European' system', *International Journal of Labour Research*, 1(2): 113–129.
- Glassner, V. und Pusch, T. (2013) Towards a Europeanization of wage bargaining? Evidence from the metal sector. *European Journal of Industrial Relations* 19(2): 145–160.
- Gollbach, J. und Schulten, T. (2000) Cross-border collective bargaining networks in Europe, *European Journal of Industrial Relations* 6(2): 161–179.
- Greer, I. und Hauptmeier, M. (2012) Identity Work: Sustaining Transnational Collective Action at General Motors Europe. *Industrial Relations*, 51: 275–297.
- Hermann, C. und Hinrichs, K. (2012) Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick. Forba – Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt, Arbeiterkammer Wien.
- EGB (2000) The Coordination of Collective Bargaining, resolution adopted at the Executive Committee meeting, 13.-14. Dezember 2000.
- EMB (1993) Collective Bargaining Policy in a Changing Europe. Statement of principle on Collective Bargaining, adopted at the 1st EM Collective Bargaining Conference, Luxemburg, 11.-13. März 1993.
- EMB (1998) Collective Bargaining with the Euro, Resolution adopted at the 3rd EMF Bargaining Conference, Frankfurt/Main, 9. -10. Dezember 1998.
- Europäische Kommission (2012) Labour Market Developments in Europe 2012, *European Economy* Nr. 5/2012.
- Europäische Kommission (2013a) The Economic Adjustment Programme for Cyprus, First Review – Summer 2013, *European Economy, Occasional Papers* 161, September 2013.
- Europäische Kommission (2013b) Alert Mechanism Report 2014, Brüssel, 13.11.2013, COM (2013) 790 final.
- Keller, B. und Platzer, H.-W. (2003) *Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects*, Aldershot und Burlington: Ashgate.
- Marginson, P. (2005) Industrial Relations at European Sector Level: The Weak Link?, *Economic and Industrial Democracy*, 26(4), 511–540.
- Marginson, P. und Sisson, K. (2006) *European Integration and Industrial Relations: multi-level governance in the making*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pernicka, S. und Glassner, V. (2014) Transnational trade union strategies towards European wage policy: A neo-institutional framework, *European Journal of Industrial Relations*, im Erscheinen.
- Scharpf, F. (2001) European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, MPIfG Working Paper 01/6, September 2001.
- Streeck, W. (1998) The internationalization of industrial relations in Europe: Prospects and problems, *Politics and Society* 26(4): 429–459.
- Traxler, F. (2003) European Monetary Union and Collective Bargaining, in: B. Keller und H.-W. Platzer (Hg.), *Industrial relations and European Integration*, Aldershot, Ashgate, 85–111.
- Traxler, F., Brandl, B. und Glassner, V. (2008): Pattern bargaining: An investiga-

tion into its agency, context and evidence, *British Journal of Industrial Relations* 46(1): 33–58.

- Traxler, F. und Brandl, B. (2009) Towards Europeanization of Wage Policy: Germany and the Nordic Countries, *European Union Politics* 10(2): 177–201.
- Visser, J. (2013) ICTWSS Database (Version 4.0), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), University of Amsterdam. Download Dezember 2013.
- WSI (2013) Mindestlohn datenbank 2013, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut, Düsseldorf. Download Jänner 2014.

WISO

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
 Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
 Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
 Volksgartenstraße 40, A-4020 Linz
 Tel. ++43/732/66 92 73
 Fax ++43/732/66 92 73-28 89
 E-Mail: wiso@isw-linz.at
 Internet: www.isw-linz.at