

Lesch, Hagen

Working Paper

Lohnpolitische Koordinierung in der Europäischen Union

IW Policy Paper, No. 15/2013

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Lesch, Hagen (2013) : Lohnpolitische Koordinierung in der Europäischen Union, IW Policy Paper, No. 15/2013, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/83635>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Lohnpolitische Koordinierung in der Europäischen Union

Autor: Hagen Lesch
Telefon: 0221/4981-778
E-Mail: lesch@iwkoeln.de

Abstract

Die Europäische Kommission strebt eine engere Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken an. Die Sozialpartner stehen diesem Streben ablehnend gegenüber, weil sie darin einen gravierenden Eingriff in die Tarifautonomie sehen. Auch wenn eine verbindliche Koordinierung vor dem Hintergrund der Funktion der Tarifautonomie abzulehnen ist, kann sie aus volkswirtschaftlicher Sicht unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll sein. Es fehlt aber an einer gemeinsamen lohnpolitischen Zielsetzung und es besteht auch keine Übereinstimmung darüber, wie eine Koordinierungsregel aussehen könnte. Vor diesem Hintergrund ist nur eine informelle Koordinierung sinnvoll. Das von der Europäischen Kommission begonnene Monitoring der Lohnstückkostenentwicklung kann dazu einen Beitrag leisten. Es schafft die notwendige Transparenz und möglicherweise auch die erforderliche Akzeptanz bei den Sozialpartnern, um auf der nationalen Ebene lohnpolitische Korrekturen durchzusetzen.

1. Problemstellung	4
2. Leitfragen	5
3. Lohnpolitische Koordinierung und Tarifautonomie	5
4. Lohnpolitische Koordinierung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit	5
5. Koordinierung zur Abstimmung des Policy Mix	9
6. Möglichkeiten einer Koordinierung	11
7. Interessenlage der Sozialpartner	18
8. Fazit	22
Literatur	23
Anhang	26

1. Problemstellung

Die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen den EWU-Ländern hängen auch mit der divergierenden Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zusammen, die eine Folge der heterogenen Lohnpolitik innerhalb der Eurozone ist (s. Anhang). Um die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte abzubauen, wird in der wirtschaftspolitischen Diskussion schon seit Längerem darüber diskutiert, ob die Lohnpolitik im Euroraum besser koordiniert werden sollte (Egger/Etzel, 2011; Lesch, 2011; Zemanek, 2011). Politisch ist besonders die EU-Kommission aktiv geworden (Schulten/Müller, 2013). Sie plädiert für eine engere Koordinierung. Grundlage dafür sind verschiedene Verfahren:

- Die **Europa-2020-Strategie** sieht unter anderem eine Koordinierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf der Basis der Beschäftigungspolitischen Leitlinien vor. Diese haben zwar keinen direkten lohnpolitischen Bezug. Ziele wie die Erhöhung der Beschäftigungsquote, der Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit oder die Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut stehen aber zumindest indirekt in Zusammenhang mit der Lohnpolitik.
- Im **Euro-Plus-Pakt** bekennen sich die Mitgliedstaaten dazu, die Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Die Fortschritte bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit werden auf der Grundlage der Entwicklung der Löhne und der Produktivität sowie des Anpassungsbedarfs bei der Wettbewerbsfähigkeit bewertet.
- Mit dem sogenannten **Sixpack** wurde eine Kontrolle makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt. Dieses neue Verfahren sieht im Rahmen eines Scoreboards eine Überwachung der prozentualen Veränderung der nominalen Lohnstückkosten über drei Jahre hinweg vor.¹ Damit tangiert es nach gemeinsamer Auffassung der Europäischen Sozialpartner den Kernbereich der nationalen industriellen Beziehungen.

Die Europäische Kommission hat im April 2012 ein Beschäftigungspaket vorgelegt, in dem erstmals konkrete Maßnahmen zur Einbindung der Sozialpartner in die beschäftigungspolitische Steuerung vorgeschlagen werden (Europäische Kommission, 2012a). Es sieht ein Monitoring der Lohn- und Gehaltsentwicklungen vor, bei dem die Entwicklung der Löhne und Gehälter im Verhältnis zur Produktivität, Inflation und Binnennachfrage sowie Arbeitslosigkeit und zu den Einkommensungleichgewichten beobachtet wird. Die Autonomie der Sozialpartner soll bei diesem Monitoring gewahrt werden. Um dem Monitoring eine gewisse Verbindlichkeit und Wirksamkeit zu geben,

¹ Mithilfe des Scoreboards werden wirtschaftliche Fehlentwicklungen in Mitgliedstaaten der EU anhand von insgesamt zehn Indikatoren identifiziert. Für diese Indikatoren werden im Scoreboard bestimmte Schwellenwerte festgelegt. Bei Verstößen können im Extremfall finanzielle Sanktionen verhängt werden.

schlägt die Kommission vor, die bestehenden Konsultationen zwischen den Sozialpartnern und den europäischen Institutionen auszuweiten. Die Kommission regt daher an, vor allem die Einbindung der Sozialpartner in die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung auf EU-Ebene zu verbessern. Schon im Vorfeld des Europäischen Semesters sollen die Sozialpartner an der Ausarbeitung und Umsetzung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik beteiligt werden (Europäische Kommission, 2012a, 25).

Die Sozialpartner stehen diesen Bestrebungen skeptisch gegenüber (CEEMET / ECEG / EURATEX / IndustriAll, 2013). Die Arbeitgeberverbände sind nicht gegen eine Überwachung der nominalen Lohnstückkosten, um frühzeitig zu erkennen, ob die Situation in einem Mitgliedstaat aus dem Ruder läuft. Sie sind auch bereit, die Entwicklung der Lohnstückkosten bilateral zu diskutieren. Sie lehnen aber den Vorschlag der Kommission ab, wonach die Tarifpartner ihre nationale Lohnpolitik untereinander oder mit der Kommission abstimmen sollen (BDA, 2013; Gesamtmetall, 2013a). Alternativ schlägt die BDA (2013) vor, die Koordinierung und das Monitoring im Rahmen der bereits bestehenden Strukturen des Sozialen Dialogs umzusetzen. Der Ausschuss für den Sozialen Dialog, der drei- bis viermal pro Jahr zum Meinungsaustausch zusammentrifft, könnte fachbezogene Arbeitsgruppen einrichten, bei dem auch das Monitoring angesiedelt würde. Mit dem tripartistischen Sozialgipfel und dem Makroökonomischen Dialog stünden weitere Formate auf der europäischen Ebene zur Verfügung, die ein Monitoring möglich machen. Die BDA befürchtet zudem, dass die Autonomie der Sozialpartner nicht ausreichend beachtet wird.

Diese Sorge teilen auch die IG Metall und der Europäische Gewerkschaftsdachverband IndustriAll (EMB, 2011; IndustriAll, 2012b). So kritisierte die Gewerkschaftsseite eine Empfehlung des Europäischen Rats vom 12. Juli 2011, in deren Rahmen der Rat vorgeschlagen hat, Lohnbildungsregeln und Indexierungsmechanismen anzupassen. Kritisiert wurden auch Empfehlungen an einzelne Staaten, die Löhne im öffentlichen Sektor zu kürzen oder die Lohnverhandlungen zu dezentralisieren. Die Gewerkschaften verweigern sich nicht generell der Idee einer lohnpolitischen Koordinierung. Den Gewerkschaften missfällt jedoch die „neoliberal“ geprägte Vorstellung der Kommission. Sie verweisen stattdessen auf eigene tarifpolitische Lohnkoordinierungsregeln.

2. Leitfragen

Die angestrebte lohnpolitische Überwachung wirft drei Kernfragen auf:

1. Ist die Koordinierung der Lohn- und Tarifpolitik in einem einheitlichen Währungsraum wie der Eurozone wirklich notwendig?

2. Wie sieht die jeweilige Interessenlage bei Arbeitgebern und Gewerkschaften aus?
3. Welche Möglichkeiten einer Koordinierung könnten ökonomisch zielführend sein und gleichzeitig vereinbar mit bestehenden Rechtsregeln wie der Tarifautonomie?

Die erste der drei Kernfragen bezieht sich auf zwei voneinander unabhängige Fragestellungen:

- 1a. Ist eine Koordinierung der Lohn- und Tarifpolitik aus wettbewerbs- oder währungspolitischen Gründen notwendig?
- 1b. Ist die Koordinierung der Lohn- und Tarifpolitik notwendig, um einen optimalen Policy Mix zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik zu sichern?

3. Lohnpolitische Koordinierung und Tarifautonomie

Eine lohnpolitische Koordinierung hätte fundamentale Auswirkungen auf die Tarifautonomie und die Sozialpartnerschaft. Dieses Problem ist jedoch nicht Gegenstand dieser Analyse.

4. Lohnpolitische Koordinierung zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit

Aus wettbewerbspolitischer Sicht kann eine Koordinierung der Lohnpolitik in der Eurozone aus zwei Gründen sinnvoll sein. Ziel einer Koordinierung wäre:

1. Die nationalen Lohnpolitiken so aufeinander abzustimmen, dass die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Volkswirtschaften nicht durch divergierende Lohnstückkostenentwicklungen verzerrt wird. Das schließt ein, dass die Lohnpolitik unterschiedliche Preisentwicklungen in den einzelnen Staaten ausgleichen kann.
2. Bei asymmetrischen exogenen Störungen für die notwendigen lohnpolitischen Differenzierungen und Anpassungen zu sorgen.

Divergente Lohnstückkostenentwicklung

Die Diskussion über eine lohnpolitische Koordinierung setzte schon vor der Errichtung der Währungsunion in den 1990er Jahren ein (Eichengreen, 1990; Feldstein, 1992; Peters 1995). Damals wurde davor gewarnt, dass divergierende nationale Lohnpolitiken zu Verschiebungen der relativen Wettbewerbspositionen führen, die sich in einer Währungsunion nicht mehr über Wechselkursanpassungen ausgleichen lassen (Lesch, 1998). In Ländern mit einer expansiven Lohnpolitik – also einer Lohnpolitik, bei der die Löhne schneller als die Summe aus nationalem Preis- und Produk-

tivitätszuwachs steigen – würden die Lohnstückkosten schneller wachsen als in Ländern mit einer weniger expansiven Lohnpolitik. Dies bedeutet, dass Länder mit expansiver Lohnpolitik real aufwerten und an preislicher Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Dadurch würden Leistungsbilanzungleichgewichte verfestigt oder verstärkt. Selbst im Fall einer Orientierung der Lohnsteigerungen an der Summe aus nationalem Preis- und Produktivitätszuwachs sind Verschiebungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit möglich, und zwar dann, wenn sich die nationalen Inflationsraten unterscheiden. Länder, die eine überdurchschnittliche Inflationsrate aufweisen und diese lohnpolitisch überwälzen, würden an preislicher Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Bei divergierenden nationalen Inflationsraten sind die nationalen Preissteigerungen demnach kein geeigneter Maßstab für die nationalen Lohnsteigerungen.

Um in der Eurozone Verschiebungen der Wettbewerbsfähigkeit zu vermeiden und um bereits aufgelaufene Ungleichgewichte abzubauen, kann eine lohnpolitische Koordinierung sinnvoll sein, die eine Korrektur der relativen Lohnstückkosten und damit auch der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte anstrebt.² Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass die Lohnpolitik lediglich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst. Um ein Leistungsbilanzdefizit abzubauen, bedarf es in der Regel aber weiterer struktureller Maßnahmen. Ohne ein attraktives Angebot handelbarer Güter nützt auch eine verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit wenig. Die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit ist demnach immer eine flankierende Maßnahme, deren Wirkung allerdings besonders auf preisreagiblen Gütermärkten nicht zu vernachlässigen ist. Unterbleibt eine Korrektur der Ungleichgewichte durch eine lohnpolitische Koordinierung und halten die Wettbewerbsverschiebungen an, kommt es früher oder später zu einer über den Markt erzwungenen Anpassung. Genau dies ist in der Eurozone seit dem Ausbruch der Staatsschuldenkrise zu beobachten. Grund für eine erzwungene Anpassung können Probleme auf den nationalen Arbeitsmärkten oder Haushaltsprobleme sein, aber auch Engpässe bei der Finanzierung eines Leistungsbilanzdefizits. Unterbleiben die dafür notwendigen Kapitalzuflüsse, lässt sich eine Ungleichgewichtssituation nicht länger aufrechterhalten. Es werden strukturelle Anpassungen oder Transferzahlungen zum Abbau des Ungleichgewichts notwendig.

Eine frühzeitige und kontinuierliche lohnpolitische Koordinierung hat den Vorteil, einem durch den Markt erzwungenen Anpassungsprozess vorzubeugen. Die Marktteilnehmer reagieren nämlich nicht immer rational. Herdenverhalten und mangelnde Informationen können zu Fehlbewertungen von Länderbonitäten und der Tragbarkeit

² Ein davon unabhängiges Problem stellt die Wettbewerbsfähigkeit der Eurozone insgesamt gegenüber dem Rest der Welt dar. Hier besteht nach wie vor die Möglichkeit, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch Wechselkursanpassungen zu beeinflussen.

makroökonomischer Ungleichgewichte führen. Dadurch können etwa die notwendigen Kapitalimporte zur Finanzierung von Haushalts- und Leistungsbilanzdefiziten zu Zinskonditionen finanziert werden, die sich ändern, sobald die Märkte ihre Einschätzungen revidieren. Da eine Marktdisziplinierung oft abrupt und heftig einsetzt, könnte der notwendige Anpassungsprozess durch eine Koordinierung erleichtert werden. Es ist also vor allem ein politisches Argument, dass für eine Koordinierung der Lohnpolitik spricht.

Schockabsorption

Eine lohnpolitische Koordinierung kann aber auch zur Bewältigung von exogenen Schocks notwendig sein. Nach der Theorie des optimalen Währungsraums ist die Bildung eines einheitlichen Währungsraums nur optimal, wenn Anpassungsmechanismen vorhanden sind, mit denen sich asymmetrische Schocks von außen (Störungen, die sich ungleich auf die einzelnen Regionen des Währungsraums auswirken) auf den Währungsraum ausgleichen lassen, ohne dass es zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit kommt. Da Wechselkursanpassungen ausscheiden, sind alternative Anpassungsmechanismen in Form von Faktorwanderungen (Arbeitnehmer wechseln ihren Arbeitsplatz, indem sie Schockregionen verlassen und in begünstigten Regionen anheuern), in Form von interregionalen Transferzahlungen oder in Form von relativen Preisänderungen notwendig. Sollen Transferzahlungen vermieden werden, die über das bereits bestehende innergemeinschaftliche Transferniveau hinausgehen, bleiben nur Faktorwanderungen und relative Preisänderungen als Anpassungsmechanismen übrig. Eine Anpassung über relative Preisänderungen setzt voraus, dass die Güterpreise in der Schockregion relativ zu anderen Regionen sinken. Zur Senkung der Güterpreise ist in der Regel auch eine Anpassung der Löhne notwendig. Die Lohnstückkosten müssten in der Schockregion langsamer wachsen als in den übrigen Regionen. Grundsätzlich können die Sozialpartner ihre Lohnpolitik informell und autonom anpassen. Haben sie dazu aber keinen Anreiz, kann eine Koordinationsregel helfen, notwendige regionale Anpassungsprozesse in Gang zu setzen. Eine Koordination in Form zentralisierter Lohnverhandlungen wäre hingegen kontraproduktiv, da dies die regionale Lohnflexibilität einschränken kann (Borghijs et al., 2003, 17).

Eine freiwillige Anpassung durch die Tarifparteien kann unterbleiben, weil negative Anreizstrukturen bestehen. Zwar führt eine expansive Lohnpolitik zu einer realen Aufwertung und zu negativen Beschäftigungswirkungen. Dies geschieht aber nur zeitverzögert, sodass sich die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge nur schwer verifizieren lassen. Dies erschwert im Nachhinein die Diskussion über Maßnahmen zum Abbau der Ungleichgewichte und kann zu unpassenden politischen Schuldzuweisungen führen. Die Gewerkschaften haben ohnehin nur einen sehr beschränkten Anreiz, eine solche Entwicklung zu korrigieren. Denn die Kosten ihrer expansiven

Lohnpolitik lassen sich zumindest teilweise auf den Staat abwälzen (Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung, ALG II) oder auch auf supranationale Institutionen (EU und ihre Solidarfonds). Hinzu kommt, dass die Gewerkschaften die Bedeutung der Lohnkosten für die Wettbewerbsfähigkeit relativieren. Gerade in der kapitalintensiven Exportwirtschaft stellen die Lohnkosten nur einen Teil der gesamten Stückkosten dar. Das macht es für die Arbeitnehmerorganisationen wenig attraktiv, die Wettbewerbsfähigkeit über Lohnzurückhaltung zu verbessern (Lesch, 2011, 7). In Sektoren mit geringer Wettbewerbsintensität richten die Gewerkschaften ihre lohnpolitischen Ziele ohnehin vermehrt auf die Stärkung des privaten Konsums hin aus als auf die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit.

Nur auf Marktkräfte zu vertrauen ist auch problematisch, weil Märkte Risiken nicht immer korrekt bewerten (können). Setzt der Druck des Marktes ein, werden deshalb oft umfassende Anpassungen zur Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit notwendig, die kurzfristig mit erheblichen Kosten einhergehen.

5. Koordinierung zur Abstimmung des Policy Mix

Eine Koordination ist schließlich sinnvoll, um den Policy Mix zu optimieren. Bei einem optimalen Policy Mix werden die Politikfelder der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik so aufeinander abgestimmt, dass diese sich in ihren Wirkungen nicht gegenseitig konterkarieren. In einer Währungsunion haben die Gewerkschaften einen Anreiz, höhere Löhne als bei nationaler Geldpolitik durchzusetzen, weil die inflationären Wirkungen in einer Währungsunion geringer ausfallen (Hall/Franzese, 1998; Grüner/Hefeker, 1999). Denn in einem erweiterten Währungsraum kann jede Gewerkschaft die von ihren Lohnabschlüssen ausgehenden inflationären Impulse eher vernachlässigen. Unterbleibt eine Internalisierung dieser externen Effekte, gerät die Lohnpolitik in Konflikt mit der Geldpolitik. Eine Koordinierung würde die Gewerkschaften disziplinieren. Eine Abstimmung der einzelnen Politikbereiche ist darüber hinaus sinnvoll, weil die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank für den gesamten Währungsraum angemessen sein muss. Je divergenter sich aber die Lohn- und Fiskalpolitik entwickeln, desto schwieriger wird es, eine für alle Staaten der Eurozone angemessene Geld- und Zinspolitik umzusetzen. Deshalb muss die Lohnpolitik

- mit dem Inflationsziel der Europäischen Zentralbank vereinbar sein;
- Divergenzen vermeiden, die zu einer heterogenen wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb des Währungsraums führen oder heterogene Entwicklungen verstärken;
- den Konvergenzprozess (hier die Angleichung der Lebensstandards) zwischen den Regionen eines Währungsraums begleiten und fördern.

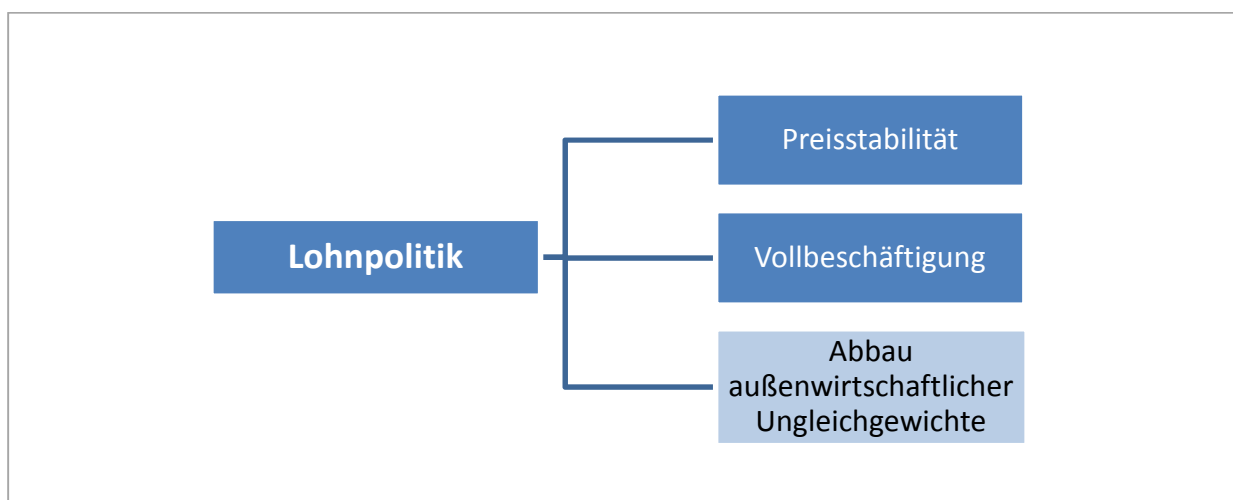
Eine Umsetzung dieser Ziele kann durch eine Koordinierung der Lohnpolitik erleichtert werden. Hierbei liegt es nahe, die Sozialpartner in einen Makroökonomischen Dialog einzubinden, in dessen Rahmen die verschiedenen Politikbereiche abgestimmt werden. Damit sind aber auch (begrenzte) Autonomieverluste verbunden. Bei der Diskussion darüber sollte bedacht werden: Die Abstimmung zwischen Geld- und Fiskalpolitik verlangt eine fiskalpolitische Disziplin und eine Anpassung der nationalen Haushaltspolitik. Die Regierungen müssen demnach Autonomieverluste hinnehmen. Die verschiedenen Mechanismen zur Überwachung der Haushaltsdisziplin können sogar gravierende Beschränkungen der nationalen Budgetsouveränität nach sich ziehen. Allerdings entscheiden letztlich die Mitgliedstaaten autonom darüber, ob sie sich solchen Budgetregeln und Budgetzwängen unterwerfen. Der Autonomieverlust ist damit demokratisch legitimiert.

Eine Überwachung der Lohnpolitik ist grundsätzlich nicht anders zu bewerten als eine Überwachung der Fiskalpolitik, weil nicht nur die nationalen Regierungen, sondern auch die lohnpolitischen Akteure ein hohes Maß an gesamtwirtschaftlicher Verantwortung tragen. Dies wird noch dadurch gestützt, dass die Tarifpartner Verträge schließen, deren langfristige Kosten sie nicht selbst tragen müssen. Induziert die Tariflohnpolitik einen Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit, kommt neben den Beitragszahlern, also den Arbeitgebern und Arbeitnehmern selbst, die Allgemeinheit für die Finanzierung dieser Kosten auf – die Kosten sind also externalisiert. Für den Staat würde es sogar schwieriger, seine Budgetziele zu erreichen. Solange diese negativen externen Effekte nicht internalisiert werden, sprechen demnach gute ökonomische Gründe dafür, die Lohnpolitik einer gewissen Kontrolle zu unterziehen. Eingriffe in die Tarifautonomie sind aber nur zulässig, wenn sie gesetzlich – in Deutschland sogar verfassungsrechtlich – legitimiert sind. Deshalb setzt jede verbindliche lohnpolitische Koordinierung voraus, dass die nationalen Sozialpartner einer Überwachung zustimmen. Lehnen sie eine Überwachung ab, weil sie Eingriffe in die Tarifautonomie nicht akzeptieren, ist eine verbindliche Verabredung lohnpolitischer Leitlinien oder Maßnahmen nicht möglich. Wer eine Koordinierung anstrebt, muss demnach die Sozialpartner von deren Nutzen überzeugen. In den 1990er Jahren hat es in vielen EU-Ländern Sozialpakete zwischen nationalen Regierungen und den Tarifparteien gegeben, die erfolgreich waren und in deren Rahmen die Sozialpartner einen Autonomieverzicht akzeptiert haben (Hassel, 1999). Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Autonomieverlust auch durch die Märkte erzwungen werden kann. Wenn sich die Gewerkschaften gegen eine Korrektur ihrer Lohnpolitik sperren und die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit oder anderen Ungleichgewichten als Aufgabe der Politik betrachten, kann dies zwar hinausgezögert werden. Letztlich müssen sie dann aber umso schmerzlicheren Eingriffen zustimmen, wie die Beispiele der Euro-Krisenländer zeigen (siehe dazu Schulten/Müller, 2013).

6. Möglichkeiten einer Koordinierung

Wenn eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken erwogen wird, muss geklärt werden, mit welchem Ziel koordiniert werden soll, wie verbindlich eine Koordination sein soll und ob bei Verstößen gegen gemeinsame Maßnahmen Sanktionen ergriffen werden. Ohne eine Einigung darüber, welche Ziele mit dem wirtschaftspolitischen Instrument der Lohnpolitik erreicht werden sollen, kann eine Koordination nicht erfolgreich sein (Assignment-Problem). Es gibt binnenwirtschaftliche Zielsetzungen und außenwirtschaftliche (s. Abbildung). Wenn die Tarifpolitik für stabile Preise und stabile Beschäftigung (binnenwirtschaftliche Ziele) sorgen soll, dürfen die Löhne nur im Ausmaß des Produktivitätszuwachses steigen (produktivitätsorientierte Lohnpolitik). Dadurch sorgt die Lohnpolitik für stabile Preise (die nominalen Lohnstückkosten bleiben *ceteris paribus* konstant) und für eine stabile Beschäftigung. Soll die Lohnpolitik – wie es in der politischen Diskussion zum Teil gefordert wird – darüber hinaus auch zu einem Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte beitragen, kann es Zielkonflikte zwischen den verschiedenen Zielen geben. Denn es gibt durchaus Länder mit einem Leistungsbilanzüberschuss und Arbeitslosigkeit. Soll die Arbeitslosigkeit bekämpft werden, muss die Lohnpolitik eher zurückhaltend sein. Dann trägt sie aber kaum zu einem Abbau von Wettbewerbsnachteilen anderer Länder bei. Umgekehrt würden hohe Lohnsteigerungen zum Abbau der Leistungsbilanzüberschüsse die Arbeitslosigkeit weiter verschlimmern. Im Fall einer lohnpolitischen Koordinierung muss dieses Assignment-Problem gelöst werden. Besteht ein politischer Konsens darüber, dass die Lohnpolitik Verschiebungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit korrigieren soll, könnten die beiden anderen Ziele nur nachrangig verfolgt werden.

Abbildung 1: Möglichkeiten und Grenzen der Lohnpolitik – Ein Assignment-Problem



Quelle: Eigene Darstellung

Eine lohnpolitische Koordinierung ist in unterschiedlicher Intensität denkbar (Borghijs et al., 2003). Die Möglichkeiten reichen von informeller Koordination, die sich auf einen Meinungs austausch beschränkt, über Koordinierungsregeln oder einem „pattern bargaining“ bis hin zu zentralisierten Lohnverhandlungen. Welche Intensität möglich ist, hängt auch davon ab, welche Akteure in die Koordination einbezogen werden. Grundsätzlich gibt es drei Möglichkeiten einer Koordination:

1. Die Sozialpartner stimmen sich gemeinsam länderübergreifend ab.
2. Gewerkschaften und/oder Arbeitgeber stimmen sich jeweils unabhängig voneinander länderübergreifend ab. Einen solchen Ansatz praktizieren auf regionaler Ebene beispielsweise die Metall-Gewerkschaften.
3. Es kommt zu einer tripartistischen Abstimmung zwischen den Sozialpartnern, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Rat. Dieser Ansatz wurde auch von EU-Beschäftigungskommissar László Andor verfolgt, aber im Februar 2013 im Rat mit Unterstützung der EU-Sozialpartner abgelehnt. Stattdessen haben sich die Sozialpartner für ein bilaterales Monitoring im Rahmen des bestehenden Sozialen Dialogs ausgesprochen.

Bilaterale länderübergreifende Abstimmung zwischen den nationalen Sozialpartnern

Eine länderübergreifende Abstimmung gibt es bislang ausschließlich auf Gewerkschaftsseite (Glassner/Pochet, 2011, 12). Der bekannteste Abstimmungsprozess ist die Doorn-Initiative (Welzmüller, 2005; Pusch, 2011; Pusch/Glassner, 2013). Hintergrund dieser und anderer Initiativen ist der Versuch, einer Schwächung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften aufgrund der wachsenden ökonomischen Integration durch grenzüberschreitende Koordination entgegenzuwirken (Borghijs et al., 2003). Grundlage ist eine gemeinsame Lohnkoordinierungsregel. Die Löhne sollen nach dieser Regel so stark wie die Summe aus gesamtwirtschaftlicher Preis- und Produktivitätssteigerung wachsen. Eine dieser Regel folgende Koordinierung der Lohnpolitik ist schon zwischen den Gewerkschaften sehr schwierig, weil die Gewerkschaften unterschiedliche Zielfunktionen haben können.

Sollen zusätzlich auch die Arbeitgeber einbezogen sein, wird die Abstimmung noch schwieriger. Das liegt nicht nur an der unterschiedlichen Interessenlage von Gewerkschaften und Arbeitgebern (s. nächster Abschnitt). Es liegt auch daran, dass die Tarifparteien Zielkonflikten gegenüberstehen, wenn sie mit ihrer Lohnpolitik auch zu einem Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte beitragen sollen (oder wollen). Auf der einen Seite stünde das hypothetische gemeinsame Ziel, die preisliche Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Volkswirtschaften zu wahren oder zu korrigieren. Auf der anderen Seite stehen nationale Ziele wie zum Beispiel ein Abbau der Arbeitslosigkeit und eine Stärkung der Konsumnachfrage. Die Ziele können von den einzelnen Gewerkschaften und Arbeitgebern ganz unterschiedlich gewichtet werden, je

nachdem, welche arbeitsmarktpolitischen Ausgangsbedingungen herrschen. Deshalb werden sie auch ihre Zielkonflikte unterschiedlich lösen. Eine Koordinierung führt nur zur gewünschten lohnpolitischen Konvergenz, wenn verbindlich ein gemeinsames Ziel verfolgt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Reichweite kollektiver Regelungen von Land zu Land und auch von Branche zu Branche unterscheidet. Wenn die Tarifbindung geringer ist, schlägt die Tariflohnpolitik weniger auf die allgemeine Lohnentwicklung durch als bei hoher Tarifbindung. Eine Koordinierungsregel müsste dem in irgendeiner Form Rechnung tragen.

Eine Koordinierung auf freiwilliger Basis wäre instabil. Der Grund hierfür ist, dass die Sozialpartner in einem Gefangenendilemma stecken: Durch Lohnzurückhaltung (eine Form von Beggar-my-neighbour-policy) lassen sich Wettbewerbsvorteile zulasten anderer Länder erreichen. Das einzelne Land hat somit einen Anreiz, nicht zu kooperieren. Verhalten sich alle Länder nicht kooperativ, käme es zu einem Lohnsenkungswettbewerb. Im Ergebnis würde kein Land einen relativen Vorteil erreichen. Ein solcher Wettbewerb ist zumindest temporär nicht unbedingt negativ zu beurteilen. Denn durch die Verbesserung der Investitions- und Beschäftigungsentwicklung kann ein höherer Wachstumspfad erreicht werden und durch die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Rest der Welt ist auch eine Verbesserung der Leistungsbilanzpositionen denkbar. Ein Lohnsenkungswettbewerb kann ohnehin nur so lange fortgesetzt werden, bis Vollbeschäftigung erreicht ist. Ab diesem Zeitpunkt beginnt der Wettbewerb um knappe Arbeitskräfte, der mit einem weiteren Lohnsenkungswettbewerb nicht zu gewinnen ist (Siebert, 1998, 119).

Die Gewerkschaften (oder bei gemeinsamer Interessenlage die Sozialpartner) von Land A, das bereits einen preislichen Wettbewerbsvorteil hat, haben keinen Anreiz, diesen Vorteil durch eine expansivere Lohnpolitik aufzugeben. Vor allem dann nicht, wenn keine Vollbeschäftigung besteht oder eine expansivere Lohnpolitik gut bezahlte Industriearbeitsplätze gefährden würde. Hier besteht ein klarer Zielkonflikt zwischen nationalen und supranationalen Interessen. Stattdessen wird Land A verlangen, dass sich die anderen Länder entsprechend anpassen. Umgekehrt ist denkbar, dass die Gewerkschaften (oder die Sozialpartner) eines Landes B eine expansive Lohnpolitik mit dem Ziel verfolgen, die Löhne auf das möglichst höchste Lohnniveau innerhalb der Eurozone anzugleichen. Mögliche negative Arbeitsmarktwirkungen werden in Kauf genommen, weil erwartet wird, dass die Folgen durch EU-Transferzahlungen abgedeckt werden.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Die Anreizprobleme könnten durch eine verbindliche Kooperation gelöst werden. Diese ist unter den Tarifparteien aber schwierig, solange die Tarifbindung nicht vollständig ist, und sie ist unwahrscheinlich, da sie divergierende Ziele haben.

Tripartistische länderübergreifende Abstimmung

Wo eine freiwillige Koordinierung nicht zustande kommt, könnte die Europäische Kommission koordinieren: Sie gäbe in Abstimmung mit den Sozialpartnern lohnpolitische Leitlinien vor, die von den einzelnen Ländern des Euroraums umzusetzen wären. Dieser Koordinierungsansatz hätte den Vorteil einer größeren Verbindlichkeit. Durch die Einbeziehung einer supranationalen Institution gäbe es zudem eine neutrale Instanz, die die Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen überwachen kann. Allerdings treffen auch bei der Einbeziehung einer supranationalen Institution unterschiedliche nationale Zielvorstellungen aufeinander. Auch hier setzt eine Koordination ein klares Bekenntnis aller Sozialpartner voraus, dem gemeinsamen Ziel, Wahrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, einen klaren Vorrang einzuräumen. Die Achtung der Tarifautonomie verlangt zudem, dass die Sozialpartner einer Überwachung der Lohnpolitik explizit zustimmen.

Der Tarifautonomie könnte hinreichend Rechnung getragen werden, indem den Sozialpartnern im Rahmen der lohnpolitischen Koordinierung ein Vetorecht eingeräumt wird. Dabei wäre zu klären, ob dies die nationalen Sozialpartner, die EU-Branchensozialpartner oder die EU-Sozialpartner des horizontalen Sozialdialogs sein sollen. Da nur die nationalen Sozialpartner ein Verhandlungsmandat haben, müsste das Vetorecht bei ihnen angesiedelt werden. Dies würde eine Koordinierung in der Praxis vermutlich undurchführbar machen. Es besteht die Gefahr, dass Empfehlungen regelmäßig am Veto einzelner Akteure scheitern, der eigentliche Sinn der Koordinierung wäre dahin. Auch im Fall einer tripartistischen Koordinierung wäre die Reichweite kollektiver Regelungen zu beachten. Je geringer die Tarifbindung ausfällt, desto weniger determiniert die kooperative Lösung das tatsächliche Ergebnis.

Lohnpolitische Orientierungen

Nachdem die Frage geklärt worden ist, welche Akteure sich auf welcher Ebene abstimmen, stellt sich die Frage nach den lohnpolitischen Orientierungen (Koordinierungsregel). Hier sind verschiedene Modelle denkbar (Busch 1994; Fröhlich et al. 1994):

- Nach dem **Modell einer differenzierten Lohnpolitik** sollen sich Lohnerhöhungen strikt an der Produktivität orientieren. In einer strengen Definition besteht der lohnpolitische Verteilungsspielraum nur aus dem Produktivitätswachstum. In einer weicheren Definition kommt zum Produktivitätswachstum noch ein Ausgleich für steigende Preise hinzu. Hierbei wird unterstellt, dass die Unternehmen einen gewissen Preissetzungsspielraum haben, der dem lohnpolitischen Verteilungsspielraum zugerechnet wird, um die Reallohnentwicklung zu sichern. Wird der lohnpolitische Verteilungsspielraum voll ausgeschöpft, bleiben die Lohnstückkos-

ten konstant (in der strengen Definition die nominalen Lohnstückkosten, in der weichen die realen) und von der Lohnseite her werden keine preislichen Wettbewerbsverschiebungen induziert. Eine solche Lohnpolitik wird auch als produktivitätsorientierte (strenge Variante) oder verteilungsneutrale Lohnpolitik (weiche Variante) bezeichnet. Die verteilungsneutrale Lohnpolitik bildet auch den Kern der gewerkschaftlichen Lohnkoordinierungsregel.

- Nach dem **Modell einer diversifizierten Lohnpolitik** wäre eine Produktivitätsorientierung nur sinnvoll, wenn keine Ungleichgewichtssituation vorliegt (Unterbeschäftigung, Leistungsbilanzdefizite). Liegen hingegen Ungleichgewichte vor, wäre eine Abkehr von der produktivitätsorientierten Lohnpolitik notwendig, um Ungleichgewichte abzubauen. Soll etwa real abgewertet werden (die Lohnstückkosten müssen relativ sinken), dürfte der Verteilungsspielraum nicht voll ausgeschöpft werden.

Angesichts der aufgelaufenen realen Aufwertungen innerhalb der Eurozone und vor dem Hintergrund der Leistungsbilanzungleichgewichte bietet sich an, das Modell einer diversifizierten Lohnpolitik umzusetzen. Zur Konkretisierung der Lohnpolitik müsste aber vereinbart werden, ob die Lohnpolitik vor allem außenwirtschaftliche oder eher binnenwirtschaftliche Ziele verfolgen soll. Liegt der Vorrang auf außenwirtschaftlichen Zielen, könnte eine Koordinierungsregel vorschreiben, dass die Lohnstückkosten in Ländern mit einem preislichen Wettbewerbsnachteil während eines gewissen Zeitraums (nominal und real) um einen bestimmten Betrag zu senken sind. Im Fall einer Binnenorientierung müssten die Lohnsteigerungen mehrere Jahre hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleiben (beschäftigungsorientierte Lohnpolitik). Wie lange dies notwendig ist, würde durch die Entwicklung des nationalen Arbeitsmarktes bestimmt. Eine solche Lohnzurückhaltung würde auch die Lohnstückkosten senken. Ob sich eine relative Verbesserung im Vergleich zu anderen Ländern ergibt, hängt von der Lohnpolitik dieser Länder ab.

Das Modell klingt auf den ersten Blick recht einfach, in der Praxis ergeben sich aber verschiedene Stolpersteine. Der erste Stolperstein ist der, dass die Gewerkschaften in ihren Koordinierungsregeln das Modell der differenzierten Lohnpolitik umsetzen und den Verteilungsspielraum aus Produktivitätswachstum und Teuerungsrate möglichst vollständig ausschöpfen wollen. Aus ihrer Sicht müssten die Löhne gerade steigen, um die Binnennachfrage und damit die Beschäftigung zu steigern. Ein zweiter Stolperstein besteht darin, einen gemeinsamen Nenner dafür zu finden, wie die arbeitsmarktpolitische Ausgangssituation in den einzelnen Ländern der Eurozone zu beurteilen ist. Im EU-Monitoring wird die Lohnentwicklung nicht nur im Kontext von Produktivität bewertet, sondern auch unter Berücksichtigung von Inflation, Binnennachfrage, Arbeitslosigkeit und Einkommensungleichgewichten (Europäische Kommission, 2012a, 27).

Entsprechend vage fallen auch die bisherigen lohnpolitischen Empfehlungen aus. In dem von der Europäischen Kommission im April 2012 vorgelegten Beschäftigungspaket schlägt die Behörde eine Modernisierung der „Entgeltfestsetzungssysteme“ vor, um die Entgelte an die Produktivitätsentwicklung anzupassen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern (Europäische Kommission, 2012a, 6). Dabei soll das reale Entgeltwachstum die Produktivitätsentwicklung und die lokalen Arbeitsmarktbedingungen widerspiegeln. Gleichzeitig soll die Wettbewerbssituation der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Die Kommission führt dazu aus: „Obwohl es in einigen Sektoren oder Mitgliedstaaten notwendig sein könnte, bei Löhnen und Gehältern Zurückhaltung zu üben oder diese anzupassen, wären gezielte Erhöhungen von Löhnen und Gehältern, die deutlich hinter der Produktivitätsentwicklung zurückgeblieben sind und die Gesamtnachfrage stützen würden, durchaus denkbar.“ Dieses Nebeneinander von Zielen ist mit einer transparenten und verbindlichen Koordinierungsregel kaum vereinbar.

Eine Koordinierung würde wesentlich vereinfacht, wenn man sich auf ein klares Assignment einigen würde. Es gibt kein ökonomisches Argument dafür, die Lohnpolitik vorrangig dem Ziel zu verpflichten, angemessene Wettbewerbsrelationen zwischen den Volkswirtschaften zu schaffen. Ökonomisch betrachtet hat die Lohnpolitik vor allem die Aufgabe, die Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung zu fördern und dabei keinen Preisdruck zu erzeugen, der zu Zielkonflikten zwischen Geld- und Lohnpolitik führt (Lohn-Preis-Spirale). Würde die Lohnpolitik stattdessen auf den Abbau der Ungleichgewichte verpflichtet, käme es zu einer reinen Umverteilung. Länder mit Wettbewerbsnachteilen würden gewinnen, während Länder mit Wettbewerbsvorteilen auf einen Teil ihrer Vorteile verzichten müssten. Dazu werden sie kaum bereit sein. Zudem wäre es ökonomisch fragwürdig, weil es keine Pareto-Verbesserung darstellen würde (mindestens ein Land verbessert sich, ohne dass sich ein anderes Land verschlechtert). Zielführender scheint ein Koordinierungsziel zu sein, bei dem sich alle Sozialpartner darauf verständigen, mit ihrer Lohnpolitik zu stabilen Preisen und zu einem hohen Beschäftigungsstand beizutragen. Diese Strategie wäre keine reine Umverteilung, weil sie allen Ländern die Möglichkeit eröffnet, auf einen höheren Wachstumspfad einzuschwenken. Im Sinne des Pareto-Prinzips gäbe es keine Verlierer, sondern ausschließlich Gewinner.³

³ Wie bereits angemerkt, wäre diese Strategie von Arbeitgebern und Gewerkschaften unterschiedlich auslegbar: Während die Arbeitgeber eine hohe Beschäftigung durch niedrigere Löhne sichern wollen, streben die Gewerkschaften eine hohe Beschäftigung über kräftige Kaufkraftimpulse an.

Die beiden Ansätze werfen weitere Fragen auf:

- **Lohnstückkosten:** Offen ist, ob die gesamtwirtschaftlichen Lohnstückkosten betrachtet werden sollen oder die sektoralen Lohnstückkosten. Bei handelbaren Gütern ist die Entwicklung der industriellen Lohnstückkosten aussagekräftiger als die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Unklar ist auch, inwieweit im lohnpolitischen Verteilungsspielraum divergierende regionale Inflationsraten berücksichtigt werden sollen oder ob allgemein auf die Zielinflationsrate der EZB abgestellt wird. Die Arbeitgeber stehen einer Berücksichtigung von Preissteigerungen generell skeptisch gegenüber, weil ein Verbraucherpreisanstieg nicht unbedingt dem Preisüberwälzungsspielraum der heimischen Unternehmen entsprechen muss.
- **Flexibilisierung der Tarifpolitik:** Durch die Öffnung der Flächentarifverträge ist der Freiraum für einzelne Betriebe gewachsen. Eine makroökonomische Koordination muss der gewachsenen Flexibilisierung Rechnung tragen. Es stellt sich die Frage, auf welcher Ebene Leitlinien umzusetzen sind: gesamtwirtschaftlich (etwa in Form nationaler Regeln), sektoral oder gar dezentral (auf der Unternehmens- oder Betriebsebene).
- **Dezentrale Lohnverhandlungen:** In Ländern mit betriebs- oder unternehmensbezogenen Tarifverhandlungen ist die Umsetzung einer lohnpolitischen Leitlinie schwieriger als in Ländern mit zentralen Verhandlungen – vermutlich ist eine Umsetzung gar nicht möglich. Bei dezentralen Verhandlungen ist der Lohn aber eher ein Wettbewerbsparameter als bei sektoralen Verhandlungen, sodass es bei dezentralen Verhandlungen verstärkt zu einer Disziplinierung über den Markt kommt.

Als Fazit dieser Diskussion lässt sich festhalten: Es gibt aus theoretischer Sicht zwar Gründe, die nationalen Lohnpolitiken zu koordinieren. Eine Umsetzung würde allerdings auf eine Beschränkung der Tarifautonomie hinauslaufen und wäre damit zumindest in Deutschland verfassungswidrig. Eine dreiseitige Koordination würde auf weitere Probleme stoßen. Die Sozialpartner können andere Ziele als die EU-Kommission verfolgen, sodass sie keinen Anreiz haben, die Ziele der Kommission in dezentralen Verhandlungen umzusetzen. Ohne einen eingebauten Anreizmechanismus zur Verfolgung europäischer Ziele wird die Diskussion über eine Koordination immer eine Scheindiskussion bleiben. Zudem ist nicht ansatzweise erkennbar, wie eine Lohnkoordinierungsregel aussehen sollte. Es fehlt ein klares Assignment und es besteht kein Konsens darüber, was die ideale Lohnformel ist. Es ist unklar, wie eine Lohnformel national umgesetzt werden kann und es gibt keine wirksamen oder sinnvollen Sanktionsmechanismen. Die Länder unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich der Reichweite kollektiver Regelungen; die Lohnverhandlungen sind auch in einem unterschiedlichen Grad zentralisiert.

In der politischen Diskussion wird deshalb (noch) keine Koordinierung angestrebt. Politische Bestrebungen laufen derzeit lediglich auf ein Monitoring hinaus. Nach dem Ratsbeschluss vom Februar 2013 wird auch weiterhin die Entwicklung der Lohnstückkosten im Scoreboard überwacht. Steigen die Lohnstückkosten innerhalb von drei Jahren um mehr als 9 Prozent, wird geprüft, ob davon Gefahr ausgeht. Ist dies der Fall, können anhaltende Verstöße Sanktionen nach sich ziehen. Der Rat würde über eine Sanktionierung auf Ebene des betroffenen Mitgliedstaates entscheiden. Dies ist problematisch, weil dabei unklar ist, wie eine nationale Regierung auf Strafzahlungen reagieren soll. Sie wird diese wohl kaum an die Tarifparteien als Verursacher der Fehlentwicklung weiterreichen können. Die Regierung würde letztlich für das Fehlverhalten der Sozialpartner haften müssen, obwohl sie deren Verhalten allenfalls mittelbar (durch Gesetze, welche die jeweilige Verhandlungsposition stärken oder schwächen) beeinflussen und steuern kann. Fazit: Diese Lösung schafft falsche Anreizstrukturen und ist nicht zielführend.

7. Interessenlage der Sozialpartner

Einig sind sich die europäischen Sozialpartner darin, dass eine Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit ein wichtiges Ziel darstellt, das von der Europäischen Kommission angestrebte Monitoring aber abzulehnen ist. In einem gemeinsamen Aufruf heißt es: „We have strong doubts that the so-called „tripartite wage forum“ fully respects the autonomy of social partners. [...] Wage setting is a national issue.“ (CEEMET/ECEG/EURATEX/IndustriAll, 2013). Jenseits dieser gemeinsamen Ablehnung jedweden Eingriffs in die Tarifautonomie differiert die Interessenlage der Sozialpartner erheblich.

Gewerkschaften

Bereits 1998 haben sich die in dem damaligen Europäischen Metallgewerkschaftsbund (EMB) zusammengeschlossenen europäischen Gewerkschaften der Metall- und Elektro-Industrie auf eine tarifpolitische Abstimmung verständigt. Mit einer Koordination der Tarifabschlüsse sollten zwei Ziele erreicht werden (IG Metall, 2010, 5 ff.):

- Eine Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der abhängig Beschäftigten in Europa. Hinter diesem Ziel stehen wiederum zwei Unterziele. Erstens soll der Trend der „massiven Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Kapital- und Vermögenseinkommen“ umgekehrt oder zumindest gestoppt werden. Zweitens soll die Angleichung der Einkommen im gemeinsamen Wirtschaftsraum unterstützt werden.
- Ein tarifpolitischer Unterbietungswettbewerb soll ausgeschlossen werden.

Grundlage für die Koordination ist eine tarifpolitische Koordinierungsregel, nach der in den Tarifrunden mindestens die nationale Preissteigerungsrate ausgeglichen und eine angemessene Teilhabe am gesamtwirtschaftlichen nationalen Produktivitätszuwachs erreicht werden soll. Die Regel wirkt auf eine Angleichung der Einkommen hin, wenn die europäischen Staaten mit einem niedrigeren Lohnniveau ihr Potenzial ausschöpfen und mit der Produktivität auch deren Löhne stärker steigen als in anderen Ländern. Die Umsetzung der Regel ist freiwillig. Die Gewerkschaften behalten ihre volle Autonomie in dem Sinn, dass sie selbst darüber entscheiden, wie sie den gemeinsam definierten Verteilungsspielraum für eine Lohnerhöhung, für eine Arbeitszeitverkürzung oder für besondere Leistungen wie Vorruhestand und Ähnliches nutzen. Entsprechend sind keine Sanktionsinstrumente bei Nicht-Anwendung vorgesehen. Die Idee ist, mehr Transparenz durch gegenseitige Information herzustellen.

Am weitesten ist die grenzüberschreitende Abstimmung im Nordwesten Deutschlands (Doorn-Initiative) zwischen der IG Metall NRW und jeweils zwei niederländischen und belgischen Gewerkschaften sowie im Südosten zwischen der bayerischen IG Metall und jeweils einer österreichischen, tschechischen, slowakischen, ungarischen und slowenischen Branchengewerkschaft fortgeschritten. Neben der tarifpolitischen Koordination in der Metallindustrie gibt es europaweit Ansätze in sechs weiteren Branchen: in der Chemischen Industrie, in der Textilindustrie, im Bauhauptgewerbe, in der Druckindustrie, bei Finanzdienstleistungen und im Öffentlichen Dienst. (Welzmüller, 2005, 9). Eine Überprüfung der Wirksamkeit der Doorn-Initiative im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass der vorgegebene Verteilungsspielraum nach Einführung der Regel besser ausgeschöpft wurde als vorher (Pusch, 2011, 5 ff.). Und auch die IG Metall reklamiert für sich, das Ziel der Koordinierungsregel des EMB durchweg erreicht zu haben (Welzmüller, 2005, 29).

Die Lohnkoordinierungsregel wurde von der 2012 gegründeten europäischen Industriegewerkschaft IndustriAll übernommen (IndustriAll, 2012b).⁴ Die neue europäische Großgewerkschaft sieht diese Lohnkoordinierungsregel als eine Alternative zum Sparkurs der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates an. Die verordneten Sparzwänge führten zur „Erosion der sozialen Systeme, zu Eingriffen in die Tarifverhandlungssysteme und zu einem massiven Absinken der Löhne.“ Dies sei nicht nur für Defizitländer eine ernsthafte Bedrohung für freie Tarifverhandlungen.

⁴ IndustriAll ist ein Zusammenschluss aus dem EMB, dem EMCF (der europäischen Gewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie) und dem ETUF-TCL (der europäischen Gewerkschaft Textil, Bekleidung und Leder), die mehr als 7 Millionen Mitglieder aus 197 europäischen Gewerkschaften vertritt (IndustriAll, 2012a).

Vor der Fusion hatte dies auch schon der EMB kritisiert (EMB, 2011; IndustriAll, 2012b).

Die Gewerkschaften betonen, dass die Lohnpolitik nicht allein für den Ausgleich der Ungleichgewichte verantwortlich sei. Trotzdem stehen die Gewerkschaften dem Gedanken einer Lohnkoordination grundsätzlich positiv gegenüber. Voraussetzung ist jedoch, dass es eine „gewerkschaftlich koordinierte Lohnpolitik“ gibt. Sie könnte nach Auffassung der Gewerkschaften ein Element sein, um ein soziales Europa zu schaffen. Dazu müsse die lohnpolitische Koordination jeglichen Lohnwettbewerb, eine deflationäre Lohnpolitik und Lohnkürzungen ausschließen. Die Gewerkschaften sehen ihre Lohnkoordination als Alternative zu den neoliberalen Empfehlungen der Kommission, die im Rahmen der Sparpakete auch Lohnkürzungen im Öffentlichen Sektor verlangt (Schulten/Müller, 2013).

Die Korrektur bestehender Ungleichgewichte wird nicht als Aufgabe einer koordinierten Lohnpolitik gesehen. Eine Anwendung der gewerkschaftlichen Lohnkoordinierungsregel würde die bestehenden preislichen Wettbewerbsrelationen nicht verändern, weil sich die Lohnstückkosten in den verschiedenen Ländern konvergent entwickeln würden. Dadurch würde einer weiteren Verzerrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit entgegengewirkt, es würden aber nicht Verschiebungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit korrigiert. Das Ziel wäre vielmehr, die Löhne in dem Maß an das höchste Lohnniveau anzugleichen, wie dies durch ein höheres Produktivitätswachstum in Ländern mit einem niedrigeren Pro-Kopf-Einkommen gedeckt ist: „Noch immer auf der Tagesordnung steht das Ziel der Koordinierungsregel, für die kontinuierliche und schrittweise Anhebung und Angleichung der Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen in der europäischen Metallwirtschaft auf das Niveau der fortgeschrittenen Länder einzutreten.“ (IndustriAll, 2012b, 4)

Die Initiative der Gewerkschaften ist wie folgt zu erklären: Vermeidung einer Lohnspirale nach unten durch Aufbau eines europäischen Gewerkschaftsmonopols.

Arbeitgeber

Die Arbeitgeber betonen demgegenüber die Bedeutung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Zentraler Maßstab einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordination müsse die globale Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten sein. In diesem Kontext sei die Entwicklung der Lohnstückkosten als ein wichtiger Indikator der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu berücksichtigen (BDA, 2013, 1). Die Arbeitgeberverbände befürworten auch, dass das Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte (Europäische Kommission, 2012b) einen Blick auf die Lohnstückkostenentwicklung vorsieht (BDA, 2013; Gesamtmetall, 2013a). Anders als die Gewerkschaften betonen die Arbeitgeber auch eine aktivere Rolle der Sozialpartner

beim Abbau der Ungleichgewichte: „Die Tarifpartner in den Mitgliedstaaten stehen in der Verantwortung sicherzustellen, dass sich die Lohnfindung in den Mitgliedsstaaten wieder an der Entwicklung der Produktivität ausrichtet“ (BDA, 2013, 3). Dies ist ein klares Bekenntnis, die lohnpolitische Verantwortung auf der nationalen Ebene zu belassen. Strikt abgelehnt wird, dass die Europäische Kommission im Rahmen des gesamtwirtschaftlichen Überwachungsverfahrens länderspezifische Lohnempfehlungen abgibt (Gesamtmetall 2013b).

Der Korrektur der relativen Lohnstückkosten wird auch von den Arbeitgebern keine klare Priorität eingeräumt. Stattdessen zeigt sich ein Nebeneinander zwischen nationalen und supranationalen Zielen: „Im Falle hoher Arbeitslosigkeit müssen die Lohnsteigerungen entsprechend niedriger ausfallen können. Um künftigen Krisen vorzubeugen, ist es zudem notwendig, einen Überwachungsmechanismus einzurichten, der entstehende Ungleichgewichte frühzeitig erkennt.“ Das nationale Ziel „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ kann sowohl für Länder mit Leistungsbilanzüberschuss als auch für Länder mit Leistungsbilanzdefizit hohe Priorität haben. Schöpfen aber Länder mit Leistungsbilanzdefizit und -überschuss den lohnpolitischen Verteilungsspielraum nicht aus, werden reale Aufwertungen nicht oder kaum korrigiert. Da sich Arbeit im Vergleich zu Kapital verbilligt, besteht allerdings der Anreiz, Kapital durch Arbeit zu substituieren. In diesem Fall kann es in beiden Ländern zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit kommen, ohne dass sich die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte ändern. Denkbar wäre allenfalls, dass sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den übrigen Ländern der Welt verbessert und es dadurch zu einem Abbau von Leistungsbilanzdefiziten kommt.

Ein Monitoring der Lohnstückkostenentwicklung wird von den Arbeitgebern ausdrücklich begrüßt, soll aber die Tarifautonomie respektieren. Das von der Kommission vorgeschlagene dreigliedrige Forum für das Monitoring unter Beteiligung der Regierungen der Mitgliedstaaten lehnt die BDA ab. Stattdessen soll das Monitoring in Form einer Konsultation im Rahmen der bestehenden Institutionen des Sozialen Dialogs auf EU-Ebene durchgeführt werden. Als weitere Institutionen und Gremien auf der europäischen Ebene, die einen Austausch ermöglichen, werden der jährlich vor der Frühjahrstagung des Europäischen Rates stattfindende dreigliedrige Sozialgipfel und der zweimal jährlich durchgeführte Makroökonomische Dialog vorgeschlagen.

Insgesamt bleiben die Vorschläge der Arbeitgeber hinsichtlich der Frage einer Überwachung deutlich hinter den Koordinierungsansätzen der Gewerkschaften zurück. Es wird nicht explizit empfohlen, die Lohnentwicklungen im Rahmen von Tarifverhandlungen grenzüberschreitend abzustimmen. Erwünscht ist nur ein Monitoring der nationalen Lohnentwicklung.

8. Fazit

Ohne rechtzeitige Korrektur durch die Sozialpartner wird eine auseinanderlaufende Lohnpolitik im Nachhinein durch negative Marktentwicklungen wie eine überhöhte Arbeitslosigkeit oder einen Verlust an preislicher Wettbewerbsfähigkeit sanktioniert. Politik und Wirtschaft können ein Interesse daran haben, solche schmerzhaften Anpassungsprozesse zu vermeiden. Die Gewerkschaften dagegen können sich einer Korrektur der Lohnpolitik verweigern, solange die Lasten auf Dritte (Sozialversicherungen, Steuerzahler) abgewälzt werden können. Wenn es dadurch gelänge, Wohlfverhalten aller Akteure zu erzwingen, kann eine Koordinierung aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein, wenngleich sie vor dem Hintergrund der Funktion der Tarifautonomie und der Ausgestaltung der Sozialpartnerschaft in den einzelnen Mitgliedsstaaten abzulehnen ist. Eingriffe in die Tarifautonomie sind nicht nur verfassungsrechtlich umstritten, sondern werden auch von den Sozialpartnern ausdrücklich abgelehnt. Diese Fragen sind allerdings nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Stattdessen wird herausgearbeitet, dass derzeit weder ein Koordinationsanreiz noch eine allgemein akzeptierte Koordinationsregel besteht. Möglich sind daher nur eine informelle Abstimmung und Überwachung. Das von der EU-Kommission beabsichtigte und begonnene Monitoring der Lohnstückkostenentwicklung kann diesen Prozess unterstützen. Denn die Analyse der preislichen Wettbewerbsfähigkeit und die Diskussion mit den Sozialpartnern schaffen die notwendige Transparenz und möglicherweise auch die erforderliche Akzeptanz, um auf der nationalen Ebene lohnpolitische Korrekturen durchzusetzen.

Literatur

BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2013, Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa muss globale Wettbewerbsfähigkeit stärken – Angemessene Rolle der Sozialpartner sicherstellen, Entwurf v. 23. Januar 2013, Berlin

Borghijs, Aladin / Ederveen, Sjef / Mooij, Rud de, 2003, European Wage Coordination: Nightmare or Dream to come true? In: ENEPRI Working Papers, Nr. 20, Brüssel

Busch, Klaus, 1994, Europäische Integration und Tarifpolitik: Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion, Köln

CEEMET / ECEG / EURATEX / IndustriAll, 2013, EU interference in wage setting lacks legal basis, ignores social partners' autonomy and is opposite of what industry needs to bring Europe out of crisis, 13.3.2013, Brüssel

Eichengreen, Barry, 1990, Is Europe an Optimum Currency Area?, CEPR Discussion Paper, Nr. 478, London

Egger, Hartmut / Etzel, Daniel, 2011, Koordinierung nationaler Lohnpolitik – Ein Kochrezept für die Europäische Wirtschaftspolitik, in: ifo-Schnelldienst, 64. Jg., Nr. 2, S. 3–5

Europäische Kommission, 2012a, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten, COM(2012) 173 final, 18.4.2012, Straßburg

Europäische Kommission, 2012b, Report from the Commission (Alert Mechanism Report – 2013, COM(2012) 751 final, 28.11.2012, Brüssel).

EMB – Europäischer Metallgewerkschaftsbund, 2011, Koordinierung der Lohnverhandlungen und Wirtschaftskrise in Europa, Beschluss des EMB-Exekutivausschusses vom 23.–24.11.2011

Feldstein, Martin, 1992, The Case against EMU, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 42, S. 13–16

Fröhlich, Hans P. / Klös, Hans P. / Kroker, Rolf / Link, Franz J. / Schnabel, Claus, 1994, Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 215, Köln

Gesamtmetall, 2013a, Lohnpolitische Koordinierung durch die EU – aktuelle Entwicklungen in Berlin und Brüssel, in: EU-Informationen, RS 11/2013 vom 8. April 2013

Gesamtmetall, 2013b, EU Lohnkoordinierung – Ziele und Kernbotschaften, 31. Mai 2013

- Glassner, Vera / Pochet, Philippe**, 2011, Why trade unions seek to coordinate wages and collective bargaining in the Eurozone: past developments and future prospects. In: ETUI Working Papers, Nr. 2001.03, Brüssel
- Grüner, Hans P. / Hefeker, Carsten**, 1999, How will EMU affect inflation and unemployment in Europe? In: Scandinavian Journal of Economics, 101. Jg., Nr. 1, S. 33–47
- Hall, Peter A. / Franzese, Robert J.**, 1998, Mixed signals: Central Bank independence, coordinated wage bargaining, and European Monetary Union, in: International Organization 52. Jg., Nr. 3, S. 505–535
- Hassel, Anke**, 1999, Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, in: Discussion Paper 99/5, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
- IG Metall**, 2010, Wirkung der Koordinierungsregel des EMB im Betrachtungszeitraum 2000 bis 2009, Beiträge zur Tarifpolitik, Frankfurt a. M.
- IndustriAll**, 2012a, IndustriAll European trade union sees the light of day and elects political leadership, 16/05/2012, <http://www.emf-fem.org/2012-Congresses/General-Congress-Info/IndustriAll-European-trade-union-sees-the-light-of-day-and-elects-political-leadership> [11.7.2013]
- IndustriAll**, 2012b, Die Lohnkoordinierungsregel von IndustriAll – European Trade Union, Beschluss des IndustriAll-Europe-Exekutivausschusses vom 27.–28.11. 2012
- Lesch, Hagen**, 1998, Lohnpolitik in einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Internationale Kooperation versus Dezentralisierung, Lohmar/Köln
- Lesch, Hagen**, 2011, Braucht Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken?, in: ifo-Schnelldienst, 64. Jg., Nr. 2, S. 6–9
- Peters, Torsten**, 1995, European Monetary Union and Labour Markets: What to expect?, in: International Labour Review, 134. Jg., Nr. 3, S. 312–332
- Pusch, Toralf**, 2011, Lohnpolitische Koordinierung in der Eurozone. Ein belastbares Konzept für mehr makroökonomische Stabilität?, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), Internationale Politikanalyse der Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, S. 4–9
- Pusch, Toralf / Glassner, Vera**, 2013, Europeanization of Wage Bargaining? Evidence from the Metal Sector, in: European Journal of Industrial Relations, 19. Jg., Nr. 2, S. 145–160
- Schulten, Thorsten / Müller, Torsten**, 2013, A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining, in: Natali, David / Vanhercke, Bart (Hrsg): Social developments in the European Union 2012. Fourteenth annual report, Brüssel, S. 181–213

Siebert, Horst, 1998, Arbeitsproduktivität und Löhne in der Europäischen Währungsunion, in: Die Weltwirtschaft, Nr. 2, S. 115–120

Welzmüller, Rudolf, 2005, Europäische Koordinierung nationaler Tarifpolitik, in: IG Metall (Hrsg.): Grüne Reihe, Nr. 15, Frankfurt a. M.

Zemanek, Holger, 2011, Europäische Ungleichgewichte und Koordinierung der Lohnpolitiken, in: ifo-Schnelldienst, 64. Jg., Nr. 2, S. 9–15

Anhang

Tabelle 1: Nominale Lohnstückkostenentwicklung in der Eurozone
(Index 2000 = 100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belgien	100,0	104,2	106,6	107,7	107,1	108,6	110,7	113,1	118,1	122,7	122,3	125,5	130,1	132,9	133,9
Deutschland	100,0	100,4	101,1	102,0	101,5	100,6	98,6	97,8	100,0	105,6	104,4	105,9	109,0	111,1	112,7
Estland	100,0	104,0	108,0	113,3	119,6	124,2	135,5	159,0	182,2	184,7	173,4	170,9	180,5	185,5	191,2
Irland	100,0	105,7	107,1	111,8	116,4	121,8	126,2	131,4	139,8	134,7	125,9	121,9	120,7	121,7	120,5
Griechenland	100,0	99,6	109,8	111,4	113,9	118,9	117,6	120,6	126,8	134,6	134,5	132,0	123,8	116,2	113,7
Spanien	100,0	103,2	106,4	109,3	112,0	115,7	119,3	124,3	131,3	133,0	130,4	128,5	124,4	124,1	123,4
Frankreich	100,0	102,4	105,5	107,6	108,7	110,7	112,7	114,6	118,3	122,6	123,4	125,4	127,8	129,7	131,0
Italien	100,0	102,9	106,4	110,6	112,9	115,6	117,9	119,8	125,2	130,2	129,9	131,3	134,1	135,3	136,4
Zypern	100,0	101,9	106,8	117,1	119,4	121,4	122,5	123,9	126,2	131,3	132,6	136,9	136,8	133,7	133,1
Luxemburg	100,0	106,6	108,9	110,3	111,6	114,2	115,6	117,5	128,4	137,9	140,1	144,6	150,7	154,9	159,0
Malta	100,0	107,0	109,4	114,7	117,5	117,0	121,1	122,8	126,2	134,5	134,3	136,3	141,3	144,7	147,8
Niederlande	100,0	105,1	110,1	112,8	113,1	112,6	113,3	115,2	118,7	124,9	124,0	125,6	127,8	129,8	131,2
Österreich	100,0	101,0	101,1	102,6	102,2	103,4	104,6	105,7	109,7	115,1	115,1	116,1	120,1	122,4	123,6
Portugal	100,0	103,8	107,2	111,3	112,5	116,4	117,5	118,9	122,9	126,8	125,0	124,2	119,4	120,4	120,6
Slowenien	100,0	109,0	115,5	120,7	125,0	126,7	128,1	131,4	139,8	151,7	152,2	151,3	152,3	153,0	152,1
Slowak. Rep.	100,0	102,6	106,9	111,2	114,1	118,6	120,6	121,2	126,6	133,8	132,6	132,1	132,3	134,2	134,3
Finnland	100,0	103,7	104,5	105,3	105,3	107,5	107,8	108,5	115,8	126,1	124,1	126,3	130,9	134,4	137,6

2013 und 2014: Prognosen.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen

Tabelle 2: Reale Lohnstückkostenentwicklung in der Eurozone
(Index 2000 = 100)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Belgien	100,0	102,2	102,4	101,6	98,7	97,8	97,5	97,4	99,4	102,1	99,7	100,3	101,9	102,1	101,0
Deutschland	100,0	99,3	98,6	98,4	96,9	95,4	93,2	91,0	92,4	96,4	94,5	94,9	96,5	96,9	96,8
Estland	100,0	97,7	96,9	97,8	98,7	96,7	97,0	101,9	110,8	113,9	106,1	101,7	104,1	103,7	103,7
Irland	100,0	100,0	96,2	96,9	98,8	100,8	101,0	104,4	114,8	115,9	110,9	107,2	104,2	102,7	100,3
Griechenland	100,0	96,7	103,0	100,6	99,9	102,4	98,9	98,2	98,5	102,3	100,9	98,1	92,6	88,1	86,6
Spanien	100,0	99,0	97,7	96,4	95,0	94,1	93,1	94,0	96,9	98,1	95,8	93,5	90,6	88,7	87,1
Frankreich	100,0	100,4	101,2	101,2	100,5	100,5	100,2	99,3	99,9	102,8	102,4	102,7	102,9	102,9	102,2
Italien	100,0	100,0	100,2	101,1	100,8	101,3	101,5	100,8	102,7	104,7	104,1	103,9	104,4	103,4	102,6
Zypern	100,0	98,0	101,6	106,2	104,9	103,4	100,9	97,8	95,2	99,0	98,1	98,6	96,6	93,0	91,2
Luxemburg	100,0	106,4	106,5	101,9	101,3	98,8	93,7	91,8	100,0	106,8	100,8	99,0	99,7	99,8	100,6
Malta	100,0	104,5	104,1	105,8	107,0	104,0	104,7	103,1	103,0	106,8	103,6	103,1	104,6	104,3	104,2
Niederlande	100,0	99,9	100,9	101,2	100,7	97,8	96,8	96,6	97,4	102,4	100,6	100,6	101,7	101,7	101,2
Österreich	100,0	99,2	98,1	98,4	96,3	95,5	94,7	94,0	95,8	99,1	97,5	96,2	97,2	97,0	96,1
Portugal	100,0	100,3	99,8	100,6	99,1	100,1	98,3	96,7	98,5	100,7	98,6	97,5	93,9	93,7	93,1
Slowenien	100,0	100,3	98,8	97,7	98,0	97,8	96,9	95,3	97,4	102,1	103,5	102,0	102,2	101,3	99,6
Slowak. Rep.	100,0	97,8	98,1	96,9	93,9	95,3	94,2	93,5	95,0	101,6	100,2	98,3	97,0	96,1	94,2
Finnland	100,0	100,6	100,1	101,6	101,0	102,8	102,3	99,8	103,5	111,1	108,9	107,5	108,2	109,0	109,7

2013 und 2014: Prognosen.

Quellen: Eurostat; eigene Berechnungen