

Tarifpolitische Koordinierung des Europäischen Gewerkschaftsbundes in Zeiten der Krise

TORSTEN MÜLLER

Das im Kontext der Krise seit 2010 Schritt für Schritt neu entstandene System der europäischen Economic Governance schuf die Grundlage für einen europäischen Interventionismus mit direkten politischen Eingriffen der Europäischen Union (EU) in die nationale Lohn- und Tarifpolitik in bisher nicht gekanntem Ausmaß. Prinzipiell sind Versuche der EU, Einfluss auf die nationale Lohnpolitik zu nehmen, nicht neu – obwohl der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eigentlich jegliche Kompetenzen der EU im Bereich der Lohnpolitik explizit ausschließt (Art. 153 Abs. 5 AEUV). So sind die Europäische Kommission und der Rat im Rahmen der von ihnen seit 1993 regelmäßig verabschiedeten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ immer wieder für eine moderate und stärker differenzierte Lohnentwicklung eingetreten. Dieser Vorstoß ist sowohl Ursache als auch Ergebnis des schon zu jener Zeit in den europäischen Institutionen dominanten Paradigmas einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik. Seine praktischen Auswirkungen auf die nationale Tarifpolitik blieben jedoch unter anderem aufgrund des rechtlich unverbindlichen Charakters der ausgesprochenen Empfehlungen sehr begrenzt.

Dies änderte sich jedoch grundlegend, als 2010 mit der Schaffung des neuen Systems der europäischen *Economic Governance* begonnen wurde. Insbesondere das sogenannte „Europäische Semester“ und das „Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“ – die zwei zentralen Instrumente der jährlichen makroökonomischen Koordinierung – bilden die Grundlage für den europäischen lohnpolitischen Interventionismus. Dessen zentrales Merkmal besteht darin, dass im Rahmen der genannten Koordinierungsverfahren auf der Grundlage makroökonomischer Kennziffern (dem sogenannten *macroeconomic scoreboard*) den EU-Mitgliedsländern mehr oder weniger detaillierte und vor allem verbindlichere lohnpolitische Vorgaben gemacht werden. Verbindlicher sind diese vor allem insofern, als die Nicht-Einhaltung der Vorgaben finanziell sanktioniert werden kann. Der inhaltliche Fokus liegt vor allem auf zwei Bereichen: zum einen, dem Paradigma einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik fol-

gend, auf einer moderaten Lohnentwicklung, bei der sich die nominalen Löhne im Einklang mit der Produktivität entwickeln. Und zweitens auf einer Dezentralisierung der Tarifvertragssysteme, um so die nach unten gerichtete Flexibilität der Löhne zu erhöhen. Damit wurde im Zuge der europäischen Economic Governance de facto ein System der politisch fremdgesteuerten Koordinierung der Tarifpolitik geschaffen, das im Wesentlichen auf die Durchsetzung einer moderaten, angebotsorientierten Lohnpolitik zur Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit abzielt.

Rahmenbedingungen einer autonomen Koordinierung als Gegenmodell

Dieses Modell der politischen Koordinierung der Tarifpolitik hat in vielen Ländern negative Auswirkungen auf die Lohnentwicklung und auf zentrale Elemente der gewerkschaftlichen Handlungsfähigkeit, wie zum Beispiel Tarifautonomie und Tarifbindung. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) betont deshalb die Notwendigkeit der Entwicklung bzw. Stärkung eines autonomen nachfrageorientierten Modells der tarifpolitischen Koordinierung. Mit einem solchen Ansatz verfolgt er zwei zentrale Zielsetzungen. Zum einen soll damit ein marktgetriebener Lohnunterbietungswettbewerb verhindert werden, der Gewerkschaften unterschiedlicher Länder gegeneinander ausspielt. Zum anderen versteht der EGB einen solchen Ansatz als Teil eines alternativen lohn- und nachfragegetriebenen Wachstumsmodells, demzufolge höhere Löhne über eine Stärkung der internen Nachfrage zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen.

Bei der Umsetzung des Gegenmodells einer autonomen nachfrageorientierten Koordinierung der Tarifpolitik ist der EGB mit zwei grundlegenden Dilemmata konfrontiert. Obwohl die negativen Auswirkungen des Krisenmanagements den Mitgliedsverbänden die Notwendigkeit einer autonomen gewerkschaftlichen Koordinierung der Tarifpolitik deutlich vor Augen führte, unterminierte dieses gleichzeitig zentrale Voraussetzungen einer erfolgreichen Umsetzung. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere ▶

re die im Rahmen der Krise in vielen Ländern gesunkene Fähigkeit der Gewerkschaften, die auf europäischer Ebene getroffenen Absprachen national auch gegenüber der Arbeitgeberseite durchzusetzen. Darüber hinaus erschwert die auf eine weitreichende Dezentralisierung der Tarifpolitik ausgerichtete europäische Reformpolitik die Fähigkeit zur übergreifenden Koordinierung der Tarifpolitik auf nationaler Ebene. Eine Bestandsaufnahme der bestehenden EGB-Lohnkoordinierungsregel, nach der die Lohnentwicklung mindestens Inflation und Produktivitätszuwächse umfassen sollte, ergab, dass es Mitgliedsverbände in einigen Ländern auch schon vor der Krise schwierig fanden, die EGB-Lohnkoordinierungsregel einzuhalten. Mit dem auf Austerität und interner Abwertung basierenden Krisenmanagement wurde dies in vielen Ländern noch schwieriger.

Ein dritter Faktor, der die erfolgreiche Umsetzung einer autonomen Koordinierung erschwert, ist die derzeit fehlende politische Flankierung eines solchen Ansatzes. Dies betrifft nicht nur die europäische Ebene. Auch auf nationaler Ebene werden die politischen Rahmenbedingungen immer schwieriger. Beispiele hierfür sind die in jüngster Zeit in Großbritannien, Finnland oder Frankreich von den jeweiligen nationalen Regierungen unternommenen Versuche, Gewerkschaftsrechte zu beschneiden und Tarifverhandlungen zu dezentralisieren. Diese Beispiele zeigen, dass die politischen und institutionellen Voraussetzungen einer nachfrageorientierten Koordinierung auch in den Ländern untergraben werden, die bisher von tarifpolitischen Interventionen seitens der EU weitgehend verschont geblieben sind.

Damit verbunden ist das zweite Dilemma, mit dem der EGB konfrontiert wurde. Einerseits betont dieser die Bedeutung der Tarifautonomie und lehnt zu Recht und aus guten Gründen jegliche politische Einmischung in die Tarifpolitik ab – unter anderem auch immer wieder mit Verweis auf Art. 153 Abs. 5 des AEUV. Andererseits zeigt die Praxis aber, dass eine politische Intervention mit weitreichenden Auswirkungen stattfindet. Daraus ergeben sich zwei mögliche Optionen: einerseits Fundamentalopposition und andererseits der Versuch, die ohnehin stattfindende Intervention im Sinne gewerkschaftlicher Positionen zu beeinflussen, um dadurch kurzfristig die schlimmsten Auswüchse der Reformpolitik zu verhindern und langfristig einen nachfrageseitigen Paradigmenwechsel herbeizuführen.

Organisationsinterne Herausforderungen einer autonomen Koordinierung

Aber auch organisationsintern schuf das europäische Krisenmanagement schwierigere Bedingungen für eine erfolgreiche transnationale Koordinierung der Tarifpolitik. Ein europäischer Gewerkschaftsverband ist prinzipiell mit dem Grundproblem konfrontiert, dass es sich bei der tarifpolitischen Koordinierung auf europäischer Ebene um einen

rein voluntaristischen Ansatz handelt. Dies bedeutet, dass die europäischen Gewerkschaftsverbände weder über die rechtlichen noch machtpolitischen Mittel verfügen, die Mitgliedsverbände auf die Einhaltung der festgelegten Orientierungs- bzw. Leitlinien zu verpflichten oder einen Verstoß zu sanktionieren. Sie sind daher bei der Einhaltung der gemeinsamen Absprachen auf die moralische Selbstverpflichtung der nationalen Mitgliedsverbände angewiesen. Die hierfür notwendige Aggregation von Interessen wurde dadurch erschwert, dass die EU-Länder von der Krise und dem Krisenmanagement sehr unterschiedlich betroffen sind und daher unterschiedliche Ansprüche an eine Koordinierung auf europäischer Ebene stellen. Für die Gewerkschaften in den Ländern, die von der Krise und von der durch die Troika aufgezwungene Reformpolitik am stärksten betroffen sind, wie zum Beispiel Griechenland, Portugal und Spanien, besteht die eigentliche Priorität weniger in Lohnsteigerungen als vielmehr in der grundsätzlichen Rettung des bisher bestehenden Tarifvertragssystems und dem Erhalt bzw. der Schaffung von Beschäftigung.

Für den EGB als übersektoralen Dachverband ergibt sich im Bereich der tarifpolitischen Koordinierung zusätzlich ein Legitimationsproblem, da Tarifverhandlungen in nationalen Flächentarifvertragssystemen fast ausschließlich auf sektoraler Ebene stattfinden. Der EGB sieht sich daher bisweilen damit konfrontiert, dass seine Zuständigkeit in Frage gestellt wird, da die tarifpolitische Koordinierung besser bei den europäischen Gewerkschaftsverbänden auf sektoraler Ebene aufgehoben sei. Der EGB betonte diesbezüglich immer, dass er seine primäre Rolle darin sehe, die Koordinierungsaktivitäten der sektoralen europäischen Gewerkschaftsverbände zu unterstützen und die allgemeine Kohärenz der tarifpolitischen Positionen in Europa sicherzustellen. Gleichzeitig wertete das neue System der Economic Governance die tarifpolitische Koordinierung durch den EGB entschieden auf, da es diesem neue Möglichkeiten der politischen Einflussnahme eröffnet. Eine notwendige Voraussetzung, um als kollektiver Akteur erfolgreich gewerkschaftliche Positionen und Forderungen gegenüber den anderen europäischen Akteuren (EZB, Kommission und Rat) in Foren wie dem Makroökonomischen Dialog oder im Rahmen von Konsultationsprozessen im Kontext des Europäischen Semesters vertreten zu können, ist jedoch die Koordinierung gemeinsamer Positionen auf übersektoraler Ebene.

Der neue Koordinierungsansatz des EGB

Dies ist das Spannungsfeld, in dem innerhalb des EGB die Diskussion über die Entwicklung eines neuen Koordinierungsansatzes stattfand. Ausgangspunkt war die intern geäußerte Notwendigkeit, die tarifpolitische Koordinierung des EGB neu zu konzipieren, um dem Bedarf der Mitgliedsverbände an konkreteren Maßnahmen und Instrumenten in der Krise gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang stellten sich dem EGB zwei zentrale Fragen:

(1) Wie können differenzierte Lösungen gefunden werden, die den national unterschiedlichen Ansprüchen und Problemen gerecht werden? (2) Wie können flexible und gleichzeitig glaubwürdige Orientierungs- und Leitlinien aussehen, die zur Erreichung konkreter und realistischer Resultate führen?

Vor diesem Hintergrund beschloss der Exekutivausschuss des EGB im Oktober 2013 eine „neue Methode der tarifpolitischen Koordinierung im Rahmen der Europäischen Economic Governance“,¹ die auf dem jüngsten EGB-Kongress im September/Oktober 2015 in Paris bestätigt wurde.² Dieser „neue“ Ansatz umfasst drei wesentliche Elemente: die Festlegung von gemeinsamen tarifpolitischen Orientierungslinien, die Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse im Rahmen des Europäischen Semesters sowie die Schaffung eines Instrumentariums zur Verbesserung des gemeinsamen Informationsaustauschs als wesentliche Grundlage für die Formulierung gemeinsamer Positionen und Strategien.

Der erste Punkt der Festlegung gemeinsamer tarifpolitischer Orientierungslinien umfasst die bereits in der Entschließung vom März 2012 festgelegten tarifpolitischen Prioritäten: (1) die Koordinierung der Lohnpolitik im engeren Sinne über die sogenannte „goldene Lohnkoordinierungsregel“. Diese besagt, dass Lohnsteigerungen mindestens Inflation und Produktivitätszuwächse umfassen sollen mit einem gewissen Flexibilitätsspielraum für die Berücksichtigung von länder- und branchenspezifischen Gegebenheiten – nach unten wie nach oben; (2) eine gemeinsame Position zu defensiven Vereinbarungen und Öffnungsklauseln unter Betonung deren temporären Charakters; (3) die Festlegung gemeinsamer Prioritäten in Bezug auf Mindestlöhne und Tarifbindung; sowie schließlich (4) eine koordinierte Vorgehensweise bei der Bekämpfung von Lohndiskriminierung mit einem besonderen Augenmerk auf der Bekämpfung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles.

Das zweite und zentrale „neue“ Element des tarifpolitischen Koordinierungsansatzes ist, angesichts des enormen Einflusses des europäischen Krisenmanagements auf die nationale Lohn- und Tarifpolitik, die Fokussierung auf eine verbesserte Vertretung gewerkschaftlicher Interessen im Kontext der europäischen Economic Governance. Im Rahmen des jährlichen Europäischen Semester-Zyklus gibt es zwei wesentliche Anknüpfungspunkte, um Einfluss auf die von der Europäischen Kommission und vom Rat verfolgte Politik zu nehmen. Das ist zum einen auf nationaler Ebene die Formulierung der Nationalen Reformprogramme im Bereich der Wirtschaftspolitik und der Stabilitäts- und Konvergenzprogramme im Bereich der Haushaltspolitik. Jedes Jahr im April werden die nationalen Regierungen aufgefordert, in einem Nationalen Reformprogramm Maßnahmen zur Erreichung der in der Europa-2020-Strategie festgelegten wirtschafts- und haushaltspolitischen Ziele darzulegen. Auf der Grundlage dieser nationalen Reform- und Stabilitätsprogramme formu-

liert die Europäische Kommission dann die im Mai vorgelegten Vorschläge für länderspezifische Empfehlungen. Diese werden wiederum nach einer Diskussion im Europäischen Parlament im Juni oder Juli vom Rat verabschiedet. Das Ziel des Koordinierungsansatzes besteht darin, durch ein abgestimmtes Vorgehen sicherzustellen, dass die Gewerkschaften in allen relevanten Stadien der Formulierung der Nationalen Reformprogramme auf nationaler Ebene sowie der länderspezifischen Empfehlungen auf europäischer Ebene einbezogen sind.

Verbesserung der internen organisatorischen Voraussetzungen

Das dritte Element des Koordinierungsansatzes ist das im Rahmen des tarifpolitischen Koordinierungsausschusses des EGB geschaffene „Instrumentarium“ zur Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedsorganisationen. Damit sollen im Wesentlichen die internen organisatorischen Voraussetzungen für die Koordinierung verbessert werden. Das Kernstück dieses Instrumentariums besteht in der Schaffung einer internen, interaktiven und passwortgeschützten Webseite, auf der wesentliche Informationen zu den tarifpolitischen Prioritäten des EGB gesammelt und den Mitgliedsorganisationen zugänglich gemacht werden.

Im Bereich der Beeinflussung des Europäischen Semesters umfasst der Instrumentenkasten drei Bereiche. Erstens, die Bereitstellung genereller Informationen zum Europäischen Semester, inklusive der Stellungnahmen der nationalen Mitgliedsverbände zu den länderspezifischen Empfehlungen der Kommission für das jeweilige Land. Diese bilden wiederum die Grundlage für die Erstellung eines europaweiten Berichts des EGB über die länderspezifischen Empfehlungen im Bereich der Lohn- und Tarifpolitik. Das zweite Element besteht in der Sammlung von Informationen, wie die nationalen Mitgliedsverbände Einfluss auf die Formulierung der Nationalen Reformprogramme nehmen. Das Ziel hier ist, über „best practice“-Beispiele die nationalen Verbände in ihren Bemühungen um eine angemessene Beteiligung zu unterstützen und auch auf die Kommission einzuwirken, ihr Versprechen einer verbesserten Beteiligung der Gewerkschaften einzulösen. Das dritte Element besteht in der Sammlung von Informationen über geplante

1 Vgl. European Trade Union Confederation (2013): The ETUC coordination of collective bargaining and wages in the EU economic governance adopted at the meeting of the Executive Committee on 22–23 October 2013, Brussels, https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/EN-The_ETUC_resolution_Coordination_of_Collective_Bargaining_and_Wages_2.pdf.

2 Vgl. Europäischer Gewerkschaftsbund (2015): EGB-Aktionsplan 2015–2019, Brüssel, https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/ces-congrecs_2015-rapport-d-ld.pdf.

oder bereits stattgefundenen Eingriffe in Gewerkschaftsrechte in den EU-Mitgliedstaaten.

Auch im Bereich der Lohnkoordinierung im engeren Sinne über die Lohnkoordinierungsregel des EGB werden auf der internen Webseite den Mitgliedsverbänden Informationen über tarifpolitisch relevante Daten zur Verfügung gestellt. Dies umfasst perspektivisch auch die Sammlung von sozialen und ökonomischen Kennziffern, die in die Formulierung von Lohnforderungen in den jeweiligen Ländern einfließen.

Einschätzung und zukünftige Herausforderungen

Das Ziel des neuen Koordinierungsansatzes ist eine flexible Anpassung an die neuen wirtschaftlichen, politischen und institutionellen Gegebenheiten. Dies äußert sich zum einen inhaltlich in der stärkeren Gewichtung der Einflussnahme im Kontext der europäischen Economic Governance. Dies zeigt sich andererseits aber auch prozedural, indem die traditionelle Koordinierung über eher abstrakte Leitlinien ergänzt wurde mit stärker beteiligungsorientierten Elementen in Form des „Instrumentariums“ zur Koordinierung. Das übergeordnete Ziel besteht daher im Übergang von Standardlösungen im Sinne eines „one-size-fits-all“ zu einer eher maßgeschneiderten Unterstützung, die sich stärker an den konkreten Bedürfnissen der Mitgliedsverbände orientiert.

Dennoch wurde zu Recht an der Festlegung von gemeinsamen generellen tarifpolitischen Leitlinien wie zum Beispiel der Lohnkoordinierungsregel festgehalten. Dies ist trotz aller praktischen Umsetzungsprobleme gerade jetzt im Rahmen der Krise von besonderer Bedeutung. Mit dem Festhalten an einer solidarischen Lohnkoordinierung setzen die Gewerkschaften auch ein wichtiges politisches Signal, dass es eine Alternative zu einer wettbewerbsorientierten Lohn- und Tarifpolitik gibt, die als Teil eines nachfrage- und lohngetriebenen Wachstumsmodells zu mehr Wachstum und Beschäftigung führt. Gleichzeitig wurde auch hier die Notwendigkeit einer flexiblen, den nationalen Gegebenheiten angemessenen Umsetzung betont. Dies entspricht, ohne es explizit so zu nennen, der offenen Methode der Koordinierung, bei der gemeinsame Ziele formuliert werden, die Umsetzung und Verfolgung dieser Ziele jedoch den nationalen Bedingungen entsprechend erfolgt.

Eine zentrale Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die nationalen Strategien zur Umsetzung der gemeinsamen Ziele transparent und für die Mitgliedsgewerkschaften in anderen Ländern nachvollziehbar gemacht werden. Gerade ein voluntaristischer Ansatz wie die tarifpolitische Koordinierung basiert sehr stark auf gegenseitigem Vertrauen. Mit dem neu eingeführten „Instrumentarium“ zur Verbesserung und Verstärkung des Informationsaustauschs wurden zumindest formal die institutionellen Rahmenbedingungen für die Schaffung von mehr Transparenz und Vertrauen geschaffen.

Für eine abschließende Bewertung des neuen Koordinierungsansatzes ist es noch zu früh. Die länderspezifischen Empfehlungen für 2015 zeigen aber, dass im Feld der Economic Governance noch viel Arbeit zu leisten ist. Im Zentrum der länderspezifischen Empfehlungen im Feld der Lohn- und Tarifpolitik stand auch 2015 die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit über eine moderate Entwicklung der Löhne und Mindestlöhne sowie eine flexiblere und dezentralere Gestaltung der Tarifverhandlungssysteme.

Die Stärke des neuen Ansatzes einer intensiveren Beteiligungsorientierung über das „Instrumentarium“ ist zugleich auch seine Achillesferse. Seine erfolgreiche Umsetzung steht und fällt mit der Bereitschaft der nationalen Mitgliedsverbände, Informationen und Strategien aktiv zu teilen und national umzusetzen. Die zentrale Herausforderung besteht daher für den EGB darin, bei den Mitgliedsverbänden das dafür nötige Engagement zu wecken bzw. aufrecht zu erhalten. Umso wichtiger ist es daher, die autonome tarifpolitische Koordinierung an gemeinsame Projekte und Kampagnen in den unterschiedlichen Bereichen der tarifpolitischen Prioritäten zu koppeln, um diese dadurch konkreter und erfahrebarer zu machen. Vorstellbar wäre zum Beispiel, in Anlehnung an die in Großbritannien erfolgreich durchgeführte Kampagne „Britain needs a pay rise“, eine europäische Kampagne für höhere Löhne. Weitere potenzielle Bereiche wären eine Kampagne für eine europäische Mindestlohnpolitik oder eine Europäisierung der in Deutschland durchgeführten Kampagne „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ zur Bekämpfung von Lohndiskriminierung. ■

AUTOR

TORSTEN MÜLLER, PhD in Industrial and Business Studies, ist Senior Researcher am European Trade Union Institute (ETUI) in Brüssel, Belgien. Arbeitsschwerpunkte: Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen in Europa.

✉ tmueller@etui.org