

# **Zehn Jahre europäische Koordinierung der Tarifpolitik**

## **– eine Zwischenbilanz**

Thorsten Schulten

Ende der 1990er Jahre haben sich die Gewerkschaften erstmals darauf verständigt, ihre nationale Tarifpolitik auf europäischer Ebene zu koordinieren. Ausschlaggebend für diese Entwicklung war die Einführung der Europäischen Währungsunion (EWU) zum 1. Januar 1999. Mit dem Wegfall des Wechselkursmechanismus können ökonomische Entwicklungsunterschiede zwischen den einzelnen Staaten nicht mehr durch eine entsprechende Auf- oder Abwertung der nationalen Währung ausgeglichen werden. Nach herrschender ökonomischer Lehre sollen nun die Löhne die Rolle der Wechselkurse übernehmen, da sich innerhalb der EWU die Lohnentwicklung nun unmittelbar auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft auswirkt.

Innerhalb der europäischen Gewerkschaften war Ende der 1990er Jahre die Befürchtung groß, dass sich mit Einführung der EWU ein europaweiter Lohnsenkungswettbewerb herausbilden könnte. Den Hintergrund für diese Befürchtungen bildeten die tarifpolitischen Erfahrungen der beiden vorangegangenen Jahrzehnte. Bereits in den 1980er Jahren hatte sich in vielen europäischen Ländern de facto ein Übergang von einer produktivitäts- zu einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik vollzogen, in deren Folge die Lohnzuwachsraten immer öfter hinter den nationalen Verteilungsspielräumen aus Preis- und Produktivitätsentwicklung zurückblieben. Mit der zunehmenden ökonomischen Integration Europas, die seit Mitte der 1980er Jahre durch den Europäischen Binnenmarkt vorangetrieben wurde, hat sich der Wettbewerbsdruck insgesamt deutlich verschärft. Unter diesen Bedingungen konzentrierte sich die Politik der einzelnen Nationalstaaten immer mehr darauf, möglichst gute Standortbedingungen für transnational operierendes Kapital herzustellen. Hierbei rückte neben den klassischen Feldern der Infrastruktur- und Steuerpolitik zunehmend die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den Mittelpunkt, um die Unternehmen bei den Arbeitskosten zu entlasten. Auch die Lohnpolitik wurde zusehnd – z.B. im Rahmen so genannter „sozialer Pakte“ – in die nationale Standortlogik eingebunden. Durch eine restriktive Lohnentwicklung, die die nationalen Verteilungsspielräume nicht ausschöpft, sollte

die nationale Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den ausländischen Konkurrenten verbessert werden.

Bei der europäischen Koordinierung der Tarifpolitik geht es aus gewerkschaftlicher Sicht im Kern darum, den bereits mit dem Europäischen Binnenmarkt ausgelösten nationalen Lohnwettbewerb zu begrenzen und das für die Europäische Währungsunion befürchtete Szenario eines europäischen Lohnsenkungswettlaufs zu vermeiden. Im Folgenden sollen zunächst die verschiedenen gewerkschaftlichen Initiativen für eine europäische Tarifkoordinierung vorgestellt und deren bisherige Erfahrungen untersucht werden (*Kapitel 1*). Diese werden anschließend mit den tatsächlichen tarifpolitischen Entwicklungstrends der letzten Dekade konfrontiert (*Kapitel 2*). In einem dritten Schritt wird der wachsende politische Einfluss der Europäischen Union auf die nationale Tarifpolitik analysiert und hierbei insbesondere auf die Bedeutung der jüngsten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) eingegangen (*Kapitel 3*). Abschließend werden politische Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung des Koordinierungsansatzes und der gewerkschaftlichen Tarifpolitik in Europa gezogen (*Kapitel 4*).

## **1. Gewerkschaftliche Initiativen für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik**

In der europäischen Debatte wird vor allem der englische Begriff „Collective Bargaining“ sehr weit gefasst und mitunter auf sämtliche Formen kollektiver Vereinbarungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften angewendet. So werden z.B. oft die auf europäischer Ebene stattfindenden Sozialdialoge und die in diesem Rahmen erzielten Vereinbarungen als „europäische Tarifverhandlungen“ bzw. „europäischen Tarifverträge“ bezeichnet (z.B. Sadowski u.a. 2003). Zwar können die europäischen Sozialdialoge im Einzelfall durchaus nationale Tarifregelungen tangieren, mit der Tarifpolitik im engeren Sinne, bei der es um die Verteilung des Sozialproduktes geht, haben sie jedoch nur sehr wenig zu tun. Auch deutet derzeit nichts darauf hin, dass sich die europäischen Sozialdialoge auf absehbare Zeit zu europäischen Tarifverhandlungen entwickeln (Keller 2008). Dagegen sprechen nicht nur organisationsbezogene und institutionelle Hindernisse, sondern vor allem die Tatsache, dass es im Hinblick auf eine europäische Regulierung von Tarifstandards zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften grundlegende Interessenunterschiede gibt (Streeck 1999).

Bei der europäischen Koordinierung der Tarifpolitik geht es bislang um einen unilateralen Ansatz der Gewerkschaften, der nicht nur von den Arbeitgebern weitgehend abgelehnt und für

überflüssig gehalten wird, sondern bislang auch kaum Unterstützung durch die Politik gefunden hat. Dementsprechend zielen die gewerkschaftlichen Initiativen auch nicht auf den Abschluss „europäischer Tarifverträge“. Es geht vielmehr um eine europäische Koordinierung *nationaler* Tarifpolitik, mit dem Ziel die nationalen Tarifaueinandersetzungen so miteinander zu verknüpfen, dass sie die Position der Gewerkschaften insgesamt stärken. Anders als bei den europäischen Sozialdialogen geht es bei dem Koordinierungsansatz vor allem um die verteilungspolitisch relevanten Kernbereiche der Tarifpolitik, d.h. um Löhne und Arbeitszeiten.

### **1.1 Tarifpolitische Kooperationsstrukturen der europäischen Gewerkschaften**

Die Ende der 1990er Jahre entstandenen Initiativen für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik haben sich vor allem auf der Makroebene und der sektoralen Ebene herausgebildet.<sup>1</sup> Auf der *Makroebene* hat der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) einen „Tarifpolitischen Ausschuss“ eingerichtet, der sich aus Repräsentanten der nationalen Gewerkschaftsdachverbände sowie Vertretern der sektoralen europäischen Gewerkschaftsverbände zusammensetzt. Darüber hinaus existiert mit der so genannten Doorn-Initiative, in der sich die Gewerkschaften aus Deutschland, den BeNeLux-Ländern und Frankreich zusammengeschlossen haben, ein weiteres transnationales Gewerkschaftsforum, das bei der ursprünglichen Entwicklung des Koordinierungsansatzes im EGB eine wichtige Vorreiterrolle eingenommen hat.

Der Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Initiativen für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik liegt jedoch auf der *sektoralen Ebene*. Dahinter verbirgt sich die Tatsache, dass der sektorale Flächentarifvertrag in den meisten (alten) EU-Staaten immer noch die wichtigste Tarifvertragsebene bildet und dementsprechend die tarifpolitischen Strategien der Gewerkschaften vor allem auf die jeweilige Branche ausgerichtet sind (Schulten 2005). Die wichtigsten Akteure der europäischen Tarifkoordination sind deshalb die sektoralen Europäischen Gewerkschaftsverbände. Der institutionell und inhaltlich am weitesten entwickelte Ansatz einer europäischen Tarifkoordination findet sich beim Europäischen Metallgewerkschaftsbund (EMB), an dem sich auch andere Europäische Gewerkschaftsverbände orientiert haben. Mittlerweile existieren neben der Metallindustrie in sechs weiteren Branchen (Chemieindustrie, Textilindustrie, Bauwirtschaft, Druckindustrie,

---

<sup>1</sup> Zu den gewerkschaftlichen Initiativen für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik liegen mittlerweile eine – wenn auch immer noch begrenzte – Anzahl von Untersuchungen vor. Vgl. u.a. Dufresne (2006), Glassner (2008), Schulten (2003, 2004), Sterkel u.a. (2004).

Finanzdienstleistungen und öffentlicher Dienst) regelmäßig tagende tarifpolitische Koordinierungsgremien auf europäischer Ebene (*Tabelle 1*). Darüber hinaus gibt es in verschiedenen Branchen grenzüberschreitende gewerkschaftliche Kooperationsforen, die sich mit tarifpolitischen Themen beschäftigen. Im Metallsektor existieren eine Reihe grenzüberschreitender Tarifpartnerschaften zwischen einzelnen IG Metall-Bezirken und den Gewerkschaften aus den angrenzenden europäischen Nachbarstaaten.

**Tabelle 1: Tarifpolitische Kooperationsstrukturen der Gewerkschaften in Europa**

<b>Makroebene</b>	Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB) Doorn-Initiative
<b>Sektorale Ebene</b>	Europäische Gewerkschaftsverbände, darunter: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB)</li> <li>• Europäische Föderation der Bergbau-, Chemie und Energiegewerkschaften (EMCEF)</li> <li>• Europäischer Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst (EGÖD)</li> <li>• Europäischer Gewerkschaftsverband Textil, Bekleidung und Leder (EGV-TBL)</li> <li>• Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH)</li> <li>• UNI-Europa für die Sektoren Druckindustrie (UNI-Graphical) und Finanzdienstleistungen (UNI-Finance)</li> </ul>
<b>Betriebliche Ebene</b>	Zukünftig Europäische Betriebsräte ???

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bislang spielt die *betriebliche Ebene* als gewerkschaftliche Arena für eine europäische Koordinierung der Tarifpolitik keine Rolle. Allerdings gibt es einige Europäische Betriebsräte (vor allem in der Automobilindustrie), die bereits heute mit ihren Konzernen europaweite Rahmenabkommen abgeschlossen haben, die auch tarifpolitische Fragen tangieren können (da Costa/Rehfeldt 2008). Für die Zukunft spricht jedoch einiges dafür, dass die betriebliche Ebene weiter aufgewertet wird. Die Tariflandschaft in der EU hat sich mit der Osterweiterung deutlich verändert, da seither nicht nur in Großbritannien, sondern auch in der Mehrzahl der mittel- und osteuropäischen Länder vorwiegend auf betrieblicher Ebene verhandelt wird. Hinzu kommt, dass auch in den vielen alten EU-Staaten ein anhaltender Trend zur Dezentralisierung der Tarifpolitik und der Herausbildung von mehrstufigen Verhandlungssystemen zu beobachten ist (Schulten 2005, Keune/Galgoczi 2008). Dabei ist

die für Deutschland, Österreich und die Niederlande kennzeichnende *duale* Struktur von Tarifvertrag und Betriebsvereinbarung in den meisten übrigen europäischen Ländern unbekannt. Stattdessen verfügen diese über *monistische* Strukturen, so dass die betriebliche Interessenvertretung nicht von Betriebsräten sondern betrieblichen Gewerkschaftsorganisationen wahrgenommen wird und betriebliche Vereinbarungen automatisch den Charakter von Tarifverträgen haben.

Eine stärker betriebliche Orientierung der Tarifkoordination könnte einerseits die Position der Europäischen Gewerkschaftsverbände auch aktions- und machtpolitisch stärker untermauern. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass eine betriebliche Koordination in Widerspruch zu den bestehenden sektoralen Tarifvertragssystemen auf nationaler Ebene gerät und ihrerseits die Dezentralisierung der Tarifpolitik weiter vorantreibt. Deshalb ist eine enge Einbindung der Europäischen Betriebsräte in die Europäischen Gewerkschaftsverbände notwendig und markiert ein zentrales Aufgabenfeld für die Weiterentwicklung des tarifpolitischen Koordinationsansatzes.<sup>2</sup>

## **1.2 Die inhaltliche Ausgestaltung der Tarifkoordination**

Bei der inhaltlichen Ausgestaltung der Tarifkoordination lassen sich bislang drei Stufen unterscheiden. An erster Stelle steht der systematische Austausch über wichtige tarifpolitische Ereignisse und Entwicklungen in Europa. Einige Europäische Gewerkschaftsverbände haben mittlerweile eigene tarifpolitische Informationssysteme aufgebaut. Hierzu gehört zum einen die Einrichtung einer permanent verfügbaren Kommunikationsstruktur, die zumeist unter Nutzung von E-Mailinglisten einen schnellen und zeitnahen Austausch ermöglichen. Hinzu kommt die regelmäßige Evaluierung von Tarifergebnissen sowie der frühzeitige Austausch über geplante Tarifforderungen.<sup>3</sup>

Die zweite Stufe der europäischen Tarifkoordination besteht in der Festlegung gemeinsamer Regeln und Richtlinien für die nationale Tarifpolitik. Im Mittelpunkt steht hierbei die Koordination der jährlichen Lohnerhöhungen. So haben sich sowohl der EGB als auch die meisten sektoralen Europäischen Gewerkschaftsverbände darauf verständigt, dass die Zielvorgabe der nationalen Tarifaufeinandersetzungen darin bestehen muss, mindestens die

---

<sup>2</sup> Um das mögliche Spannungsverhältnis von sektoraler und betrieblicher Koordination bearbeiten zu können, hat der EMB eigene Verfahrensregelungen beschlossen, die sicherstellen sollen, dass europäische Vereinbarungen in Transnationalen Konzernen nicht gegen sektorale Tarifverträge auf nationaler Ebene verstoßen (EMB 2006b).

<sup>3</sup> So legt z.B. der EGB in der Regel einmal jährlich einen europäischen Tarifbericht vor, der neben der Auswertung statistischen Datenmaterials auf der Befragung der nationalen Mitgliedsgewerkschaften beruht (für den jüngsten Bericht vgl. Keune 2008).

jeweils nationalen Verteilungsspielräume aus jeweils nationaler Preis- und Produktivitätsentwicklung auszuschöpfen. Mit dieser Lohnkoordinierungsformel erklären die europäischen Gewerkschaften einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik der Lohnmoderation eine klare Absage, da diese auf eine andauernde Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkommen hinausläuft und außerdem die Stabilitätsanforderungen im Rahmen der EWU verletzt.

Neben der Koordinierung der allgemeinen Lohnzuwächse hat sich bislang als einziger Europäischer Gewerkschaftsverband der EGÖD auch für eine europaweit koordinierte Mindestlohnpolitik ausgesprochen, nach der die niedrigsten Tariflöhne nicht weniger als 60% der jeweiligen nationalen Durchschnittslöhne betragen sollen (EGÖD 2006). Jenseits der Lohnpolitik hat wiederum vor allem vor allem der EMB für eine Reihe von weiteren tarifpolitischen Themen (z.B. Arbeitszeiten, Gewinnbeteiligung usw.) politische Ziele und Mindeststandards definiert, die in den nationalen Tarifverhandlungen umgesetzt werden sollen.<sup>4</sup>

Schließlich ist der EMB auch erstmals zu einer dritten Stufe der Tarifkoordinierung vorgestoßen und hat im Rahmen einer europaweiten Tarifkampagne eine erste gemeinsame tarifpolitische Forderung aufgestellt, die sich auf ein tarifvertraglich garantiertes Recht auf Qualifizierung und Weiterbildung bezieht (EMB 2006a: S. 339ff.). Nach einer ersten Evaluation haben mehr als die Hälfte der EMB-Mitgliedsorganisationen die Forderung in ihren nationalen Tarifaufinandersetzungen mit aufgenommen und in der Mehrzahl der Fälle auch ein konkretes Ergebnis erreicht (Borgo/Johansen 2008). Derzeit bereitet der EMB eine zweite europaweite Tarifkampagne zum Thema prekäre Beschäftigung vor.

Neben den tarifpolitischen Koordinierungsinitiativen auf sektoraler Ebene, deren Anspruch darin besteht, konkret Einfluss auf die nationalen Tarifaufinandersetzungen zu nehmen, hat die Koordinierung auf der Makroebene vor allem die Funktion, den EGB als makroökonomischen Akteur gegenüber anderen wirtschaftspolitischen Akteuren in der EU zu legitimieren. Dies wurde nicht zuletzt deshalb nötig, nachdem Ende der 1990er Jahre der so genannte Makroökonomische Dialog auf europäischer Ebene eingerichtet wurde, auch wenn dieser bislang über einen unverbindlichen Informationsaustausch zwischen der Europäischen Zentralbank (EZB), der Europäischen Kommission, dem Ecofin-Rat, den europäischen Arbeitgeberverbänden und dem EGB nicht hinausging (Hein u.a. 2004, Hallwirth/Koll 2009).

---

<sup>4</sup> Eine Dokumentation der entsprechenden EMB Dokumente findet sich bei: EMB (2006a).

Den europäischen Gewerkschaften ist es insgesamt gelungen, seit Ende der 1990er Jahre die Tarifpolitik als neues europäisches Politikfeld zu etablieren und damit das Bewusstsein für die europäischen Auswirkungen nationaler Tarifpolitik insbesondere im Rahmen der Europäischen Währungsunion deutlich zu erhöhen. Die Intensität mit der sich die Gewerkschaften um eine europäische Koordinierung bemühen, ist dabei von Branche zu Branche sehr unterschiedlich. So sind es vor allem die exportorientierten Branchen mit hoher Wettbewerbsintensität, die über relativ entwickelte tarifpolitische Kooperationsstrukturen verfügen, während in den meisten eher binnenorientierten Branchen die europäische Tarifkoordinierung nach wie vor kein Thema ist. In den aktiven Branchen reicht die Spannweite der Aktivitäten vom bloßen tarifpolitischen Informationsaustausch bis hin zur Durchführung europaweiter Tarifkampagnen. Allerdings ist selbst in der Metallindustrie bei den nationalen Tarifverhandlungen die europäische Dimension – von symbolischen Aktionen abgesehen<sup>5</sup> – kaum erkennbar. Nach wie vor orientieren sich die Tarifforderungen der Gewerkschaften nahezu ausschließlich an den nationalen Begebenheiten, während der europäische Begründungszusammenhang sowohl innerhalb der Gewerkschaften als auch in der öffentlich Debatten kaum präsent ist.

## **2. Lohnpolitische Entwicklungstrends in Europa**

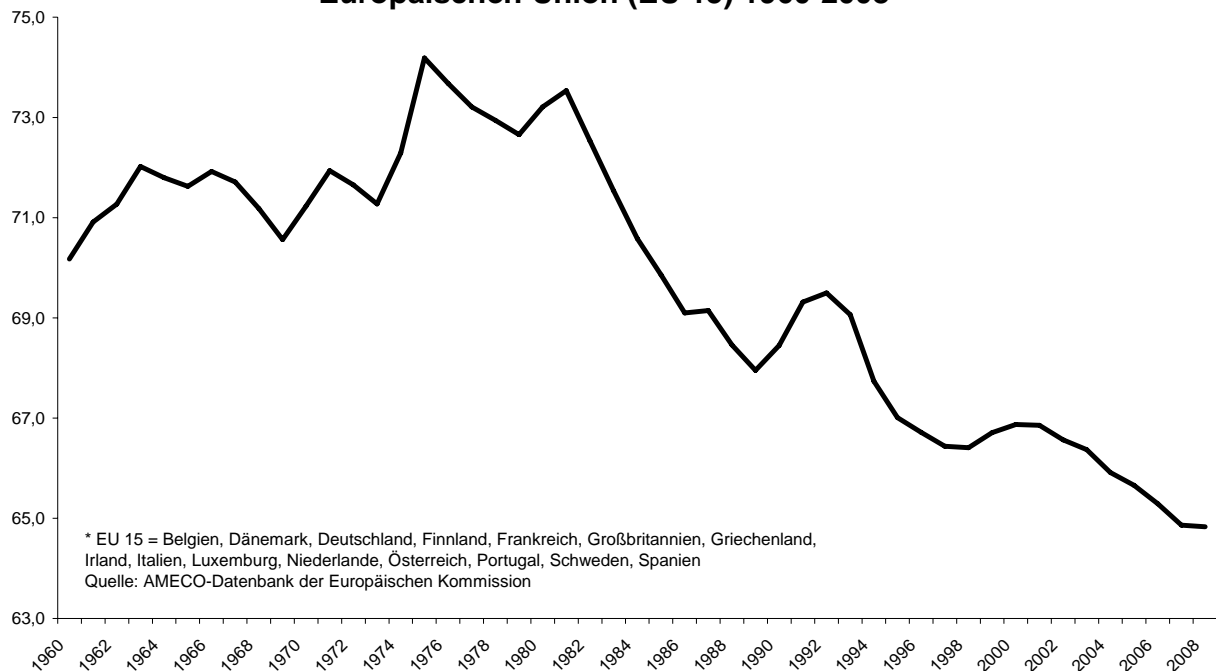
Eine der wesentlichen Ziele der europäischen Tarifkoordinierung liegt aus Sicht der Gewerkschaften darin, den seit den 1980er Jahren andauernden Trend einer massiven Umverteilung des Volkseinkommens zugunsten der Kapital- und Vermögenseinkommen zu stoppen bzw. wieder umzukehren. Eine seit den späten 1970er Jahren trendmäßig fallende Lohnquote in der Europäischen Union verweist auf eine massive Veränderung der funktionalen Einkommensverteilung zu Lasten der abhängig Beschäftigten (*Abbildung 1*, s.a. ILO 2008). Von zyklischen Schwankungen abgesehen hat sich der Rückgang der Lohnquote auch seit der Jahrtausendwende – wenn auch in etwas verlangsamtem Tempo – weiter fortgesetzt. Dies deutet darauf hin, dass gesamtwirtschaftlich die tarifpolitische Ausschöpfung des Verteilungsspielraums als dem Kernziel der europäischen Tarifkoordinierung in den meisten Ländern nicht erreicht werden konnte. allerdings muss dies nicht unbedingt für alle Branchen gleichermaßen gelten. So geht z.B. die IG Metall davon aus, dass es in der europäischen Metallindustrie seit Verabschiedung der lohnpolitischen Koordinierungsregel im

---

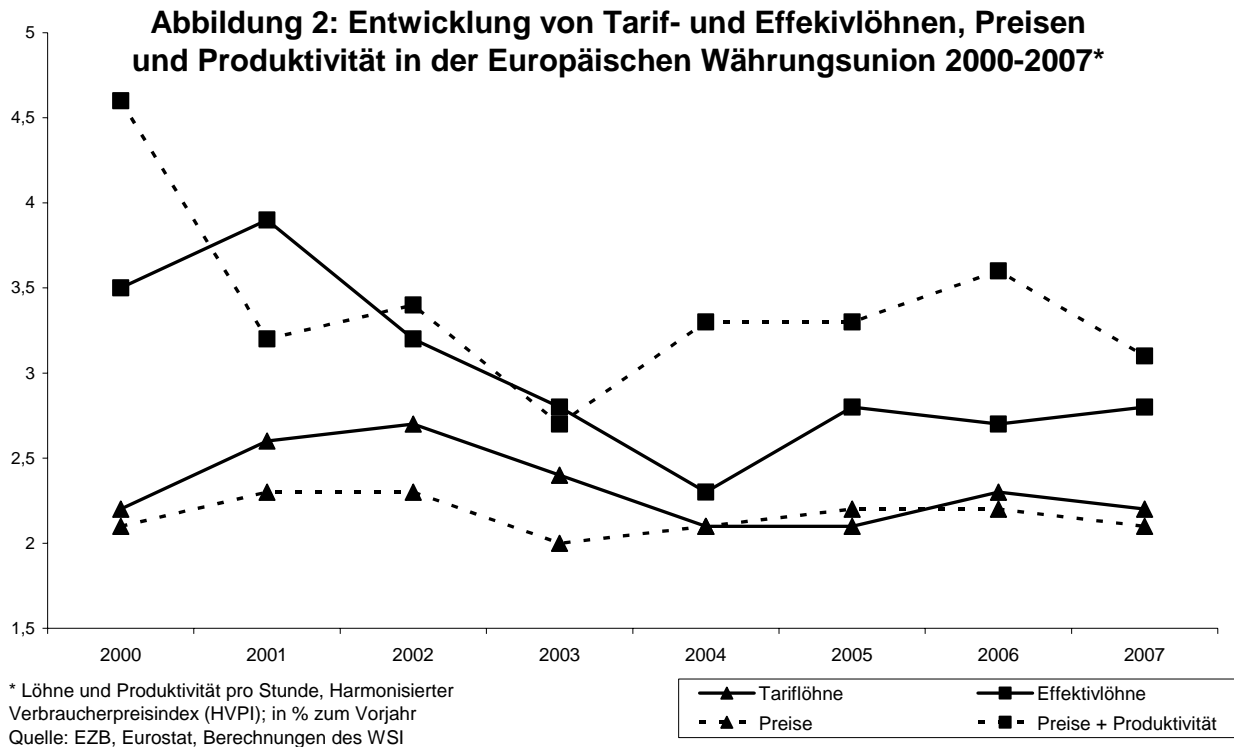
<sup>5</sup> Während der Tarifrunde 2002 hat z.B. die IG Metall die Vorsitzenden der europäischen Metallgewerkschaften nach Frankfurt geholt, damit diese in einer öffentlichkeitswirksamen Erklärung ihre europaweite Solidarität mit den Tarifforderungen der deutschen Metallbeschäftigten zum Ausdruck bringen (EMB 2006a: S.300ff.).

EMB „keine systematische und willentliche Unterauserschöpfung des gesamtwirtschaftlichen Verteilungsspielraums“ durch gewerkschaftliche Tarifpolitik gegeben hat (Welzmüller 2008).

**Abbildung 1: Entwicklung der bereinigten Lohnquote in der Europäischen Union (EU 15) 1960-2008\***

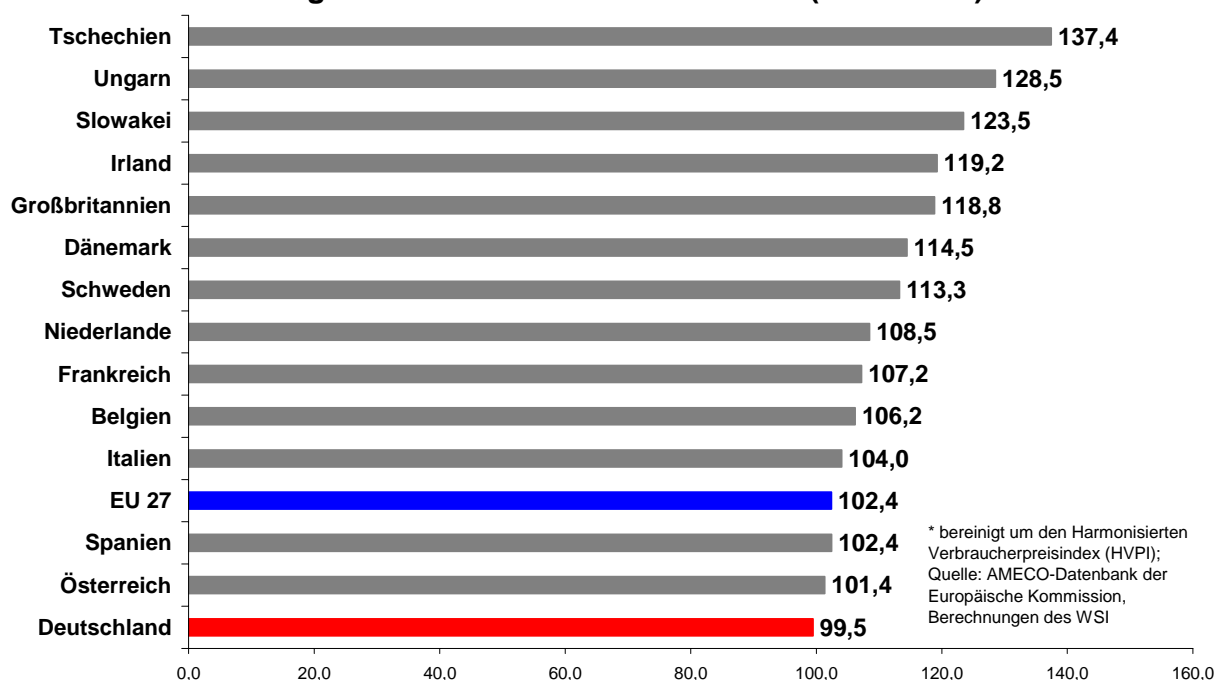


Inwieweit die Tarifpolitik tatsächlich die gegebenen Verteilungsspielräume ausgeschöpft hat, lässt sich nur schwer überprüfen, da es bis heute keine offizielle europäische Tariflohnstatistik gibt, die einen europaweiten Vergleich ermöglichen würde. Der einzige bislang bestehende offizielle Indikator ist der Tariflohnindex der Europäischen Zentralbank, mit dem die durchschnittliche Tariflohnerhöhung in der EWU gemessen wird. Demnach verlief die Tariflohnentwicklung zwischen 2000 und 2007 in der Eurozone äußerst stabil und schwankte lediglich zwischen 2,1% und 2,7% (Abbildung 2, s.a. Collignon 2009). Die Effektivlohnerhöhungen lagen im gesamten Zeitraum oberhalb der Tariflohnzuwächse, so dass sich der EWU-Raum insgesamt durch eine positive Lohndrift auszeichnet. Die Tariflohnerhöhungen waren in keinem Jahr in der Lage, den Verteilungsspielraum aus Preis- und Produktivitätsentwicklung auszuschöpfen, mit Ausnahme von 2005 lagen sie jedoch immer oberhalb der Preissteigerungsrate. Die Effektivlohnentwicklung lag in sechs von acht Jahren unterhalb des Verteilungsspielraums und hat diesen lediglich in den Jahren 2001 und 2003 voll ausgeschöpft. Insgesamt ist die Löhntwicklung in der EWU nach wie vor äußerst restriktiv und bleibt sowohl tariflich als auch effektiv hinter der ökonomischen Entwicklung zurück.



Aufgrund der bestehenden Datenlage ist ein Vergleich der Lohnentwicklung zwischen den einzelnen europäischen Staaten nur auf der Grundlage von Arbeitnehmerentgelten möglich, die sowohl die Löhne als auch die so genannten Lohnnebenkosten umfassen. Auf den ersten Blick fällt auf, dass seit der Jahrtausendwende die Entwicklung der um die Verbraucherpreise bereinigten realen Arbeitnehmerentgelte innerhalb Europas große Unterschiede aufweist (*Abbildung 3*). Die höchsten Reallohnzuwächse gab es in den mittel- und osteuropäischen Staaten, worin der anhaltende ökonomische Aufholprozess dieser Länder gegenüber den alten EU-Staaten zum Ausdruck kommt. Entgegen mancher Erwartungen ist es auch innerhalb der EWU nicht zu einer Konvergenz bei der Lohnentwicklung gekommen (Collignon 2009). Die Unterschiede bei den Lohnzuwächsen haben zwischen den einzelnen EWU-Staaten im Vergleich zu den 1990er Jahren sogar wieder leicht zugenommen. Auffallend ist außerdem die lohnpolitische Sonderrolle Deutschlands, das zwischen 2000 und 2007 nicht nur mit Abstand die niedrigsten Lohnzuwächse verzeichnet, sondern darüber hinaus auch als einzigstes Land in Europa Reallohnverlust hinnehmen musste.

**Abbildung 3: Entwicklung der realen Arbeitnehmerentgelte in ausgewählten EU-Staaten 2000-2007\* (2000 = 100)**



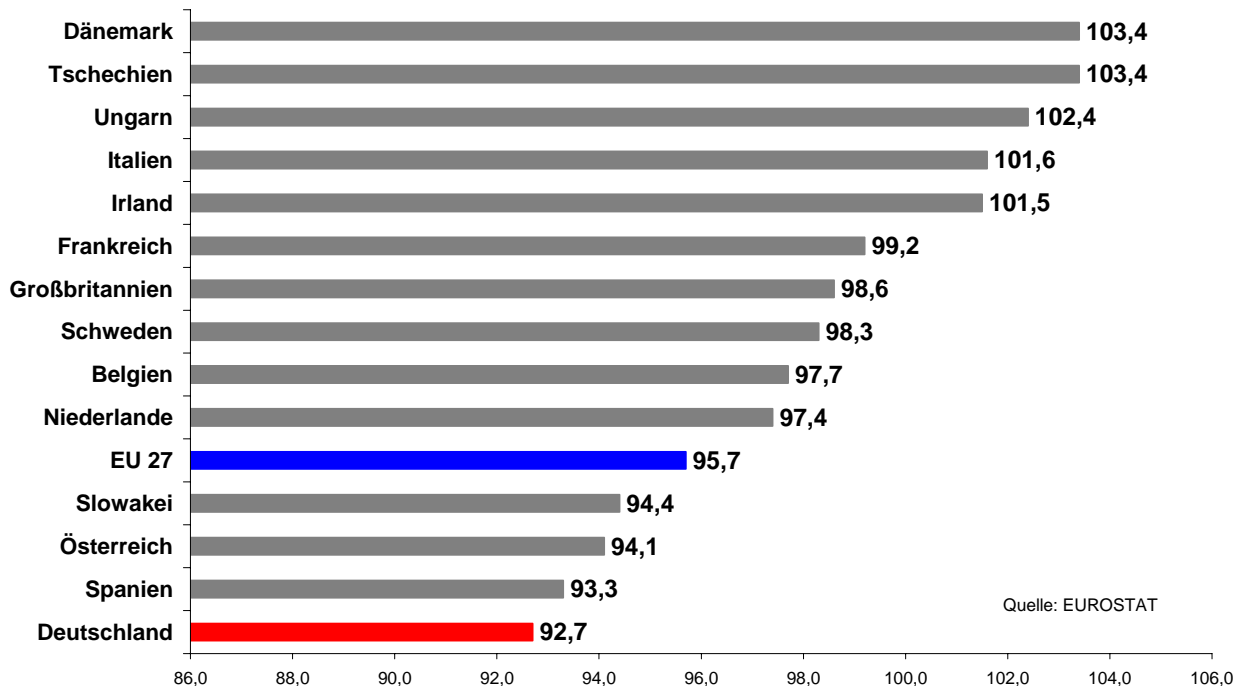
Inwieweit die Reallohnentwicklung durch die Produktivitätszuwächse abgedeckt war lässt sich an der Entwicklung der realen Lohnstückkosten ablesen (*Abbildung 4*). Letztere sind in der Mehrzahl der Länder zwischen 2000 und 2007 zurückgegangen, was den Beleg dafür liefert, dass die nationalen Verteilungsspielräume durch die Lohnzuwächse nicht ausgeschöpft wurden. Die europäische Lohnkonkurrenz ist seit der Jahrtausendwende vor allem von Deutschland angetrieben worden, dessen reale Lohnstückkosten mit Abstand am stärksten zurückgegangen waren und dessen preisliche Wettbewerbsfähigkeit sich damit enorm verbessert hat. Angesichts der herausragenden Stellung der deutschen Ökonomie in Europa ist es eher erstaunlich, dass sich der Lohnkostendruck in anderen europäischen Ländern nicht viel deutlicher niedergeschlagen hat.<sup>6</sup>

Zwar hat der bestehende europaweite Wettbewerbsdruck dazu geführt, dass in der Mehrzahl der EU-Staaten ein eher restriktive Lohnpolitik verfolgt wurde. Angesichts der nach wie vor erheblichen Unterschiede in der nationalen Lohnstückkostenentwicklung kann bislang jedoch nicht von einer generellen europäischen Lohnsenkungsspirale gesprochen werden. Sollten sich die aktuellen lohnpolitischen Entwicklungstrends in Europa weiter fortschreiben, so ist jedoch davon auszugehen, dass sich die anderen europäischen Länder nicht auf Dauer dem

<sup>6</sup> Ein starker Einfluss der deutschen Lohnpolitik lässt sich bislang lediglich für die Lohnentwicklung in Österreich nachweisen (Traxler u.a. 2008).

deutschen Lohnkostendruck entziehen können und damit das Szenario eines europäischen Lohnsenkungswettbewerbs tatsächlich Realität werden könnte (Lesch 2008).

**Abbildung 4: Entwicklung der realen Lohnstückkosten in ausgewählten EU-Staaten 2000-2007 (2000 = 100)**



### 3. Der politische Einfluss der Europäischen Union auf die Tarifpolitik

Formal gesehen hat die EU im Hinblick auf die Lohnpolitik und die Tarifvertragssysteme keinerlei politische Gestaltungskompetenzen. Diese liegen vielmehr ausschließlich bei den Nationalstaaten. Im EU-Vertrag (Artikel 137, Abs. 5) wird explizit festgelegt, dass „das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht sowie das Aussperrungsrecht“ nicht in den sozialpolitischen Kompetenzbereich der EU fallen. In der Realität hat die EU in den letzten Jahren ihren Einfluss auf die nationale Tarifpolitik jedoch zunehmend ausgebaut. Die gilt sowohl im Hinblick auf die inhaltliche Ausrichtung der Lohnentwicklung als auch bezogen auf die rechtliche Ausgestaltung der nationalen Tarifvertragssysteme.

Die Lohnpolitik ist spätestens mit dem Maastrichter EU-Vertrag und dem dort gefassten Beschluss zur Einführung der EWU für die EU zu einem wichtigen Politikfeld geworden. Seit den frühen 1990er Jahren verabschiedet der Europäische Rat auf Vorlage der Europäischen Kommission regelmäßig so genannten „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“, die immer auch Empfehlungen zur Lohnpolitik enthielten. In der aktuell gültigen Fassung der „Integrierten

Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ werden Lohnerhöhungen empfohlen, die „mit dem mittelfristigen Produktivitätswachstumstrend in Einklang stehen und eine Kapitalwertrate ergeben, die produktivitäts-, kapazitäts- und beschäftigungsfördernde Investitionen zulässt“ (Europäischer Rat 2005: 13f.). Zugleich werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, „die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssystem beschäftigungsfreundlicher zu gestalten.“ Im einzelnen versteht der Europäische Rat hierunter insbesondere die Senkung der Lohnnebenkosten, die Reduzierung der Sozial- und Streuerabgaben insbesondere im Niedriglohnbereich sowie eine ausreichende Differenzierung und Dezentralisierung der Lohnabschlüsse, die den lokale Arbeitsmarktbedingungen entspricht (ebenda: 35f.).

Noch stärker als Kommission und Rat versucht die EZB Einfluss auf die Lohnentwicklung in Europa zu gewinnen. Die EZB warnt regelmäßig die europäischen Gewerkschaften vor zu „hohen“ und vermeintlich inflationstreibenden Lohnabschlüssen und instrumentalisiert die Lohnpolitik zur Rechtfertigung ihrer eher restriktiven Geldpolitik. Zugleich kritisiert die EZB immer wieder die „institutionellen Rigiditäten“ der nationalen Tarifvertragssysteme, die eine schnelle Anpassung der Löhne an veränderte Wettbewerbsbedingungen verhindern. Explizit fordert die EZB die Abschaffung der in einigen europäischen Ländern nach wie vor bestehenden Indexierung der Löhne an die Preissteigerungsrate und spricht sich gegen die Festlegung von Mindestlöhnen aus (EZB 2008).

Auf europäischer Ebene hat sich insgesamt ein vorherrschender lohnpolitischer Diskurs etabliert, der sich vollkommen einseitig an einer neoklassischen Arbeitsmarkttheorie orientiert und das gesamte Repertoire einer angebotsorientierten Tarifpolitik auf die Agenda setzt. Demgegenüber werden die Auswirkungen der Lohnpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit indirekt auf die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik in Europa nahezu komplett ignoriert (Stockhammer 2007).

Über die ideologisch-diskursive Ebene hinaus hat die Europäischen Union in jüngster Zeit auch direkt in nationale Tarifvertragssysteme eingegriffen und dabei die Tarifautonomie der nationalen Akteure deutlich beschränkt. Ausschlaggebend hierfür waren eine Reihe von Gerichtsurteilen des EuGH, in denen nationale Regelungen als Verstoß gegen die im EU-Vertrag garantierten ökonomischen Grundfreiheiten gewertet wurden.<sup>7</sup> Bei den EuGH-Urteilen zu den Fällen *Viking* (C-430/05) und *Laval* (C-341/05) ging es darum, dass die Gewerkschaften in Finnland und Schweden Streikmaßnahmen durchgeführt hatten, um

---

<sup>7</sup> Zur Bedeutung dieser EuGH-Urteile vgl. Dräger / Mileva (2008); Höpner (2008); Kocher (2008); Krüger/Nassibi (2008).

Firmen aus dem Baltikum zu zwingen, finnische bzw. schwedische Tarifverträge anzuwenden. Während nach nationalen Gesetzen diese Streikmaßnahmen legal waren, haben sie nach Ansicht des EuGH die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit der baltischen Formen behindert und sind somit mit dem EU-Recht nicht vereinbar. Bei dem Fall *Rüffert* (C346/06) hat der EuGH entschieden, dass die in Deutschland geltenden Tariftreuegesetze, wonach der Staat die Vergabe öffentlicher Aufträge an die Einhaltung bestimmter Tarifverträge gekoppelt hat, eine nicht europarechtskonforme Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellen. Im Fall *Luxemburg* (C 319/06) wertete der EuGH schließlich die sehr weitgehenden arbeits- und sozialpolitischen Auflagen, die die luxemburgische Regierung ausländischen Unternehmen gemacht hat, ebenfalls als Verstoß gegen die Dienstleistungsfreiheit. Luxemburg darf nun u.a. ausländische Unternehmen nicht mehr dazu verpflichten, sein Indexierungssystem, bei dem die Löhne automatisch an die Preissteigerungsraten angepasst werden, anzuwenden.

Die juristische Logik, die allen vier EuGH-Urteilen zugrunde liegt, ist immer die gleiche: Zwar werden einerseits das Streikrecht und das Recht auf Tarifverhandlungen als *soziale Grundrechte* in der EU anerkannt, gleichzeitig werden diese aber nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gegen die ökonomischen Grundfreiheiten abgewogen (Dräger/Mileva 2008). Der Spielraum für die Einschränkung der Grundfreiheiten wird dabei nach Ansicht des EuGH durch die Europäische Entsenderichtlinie (96/71/EG) definiert, die den EU-Staaten erlaubt, die Anwendung bestimmter nationaler Arbeitsregelungen auch für entsandte Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten verpflichtend zu machen. In einer juristisch und politisch höchst umstrittenen Interpretation legt der EuGH die Entsenderichtlinie nun so aus, dass durch sie lediglich bestimmte per Gesetz oder allgemeinverbindlichen Tarifvertrag festgelegte *Mindeststandards* abgedeckt sind. Alle weitergehenden Arbeitsbestimmungen werden als Einschränkungen der ökonomischen Grundfreiheiten interpretiert, wodurch die *Mindeststandards* de facto zu *Höchststandards* werden. Der EuGH hat damit den ökonomischen Grundfreiheiten einen weitgehenden Vorrang vor den Arbeitnehmerschutzrechten eingeräumt und fördert die Unterminierung insbesondere derjenigen Tarifvertragssysteme in Europa, die wie z.B. in den skandinavischen Ländern oder in Deutschland in hohem Maße auf dem Grundsatz der Tarifautonomie bestehen (Kocher 2008).

## 4. Ausblick

Mit der Vertiefung der ökonomischen Integration durch den Europäischen Binnenmarkt und die Europäische Währungsunion geraten die europäischen Gewerkschaften in ihrem politischen Kerngeschäft der Tarifpolitik zunehmend unter Druck. In den Industriebranchen wird ein europaweiter Wettbewerb um die niedrigsten Lohn- und Arbeitskosten durch internationale Standortkonkurrenzen vorangetrieben. In vielen Dienstleistungsbranchen kommt es zur Herausbildung europäischer Arbeitsmärkte, in denen Unternehmen unter Ausnutzung des in Europa bestehenden Lohngefälles nationale Tarifstandards unterlaufen. Ohne eine grundlegende „Europäisierung der Tarifpolitik“ droht den Gewerkschaften ein andauernder Machtverlust, bei dem sie immer weniger in der Lage sein werden, ihre Krenfunktion wahrzunehmen und eine Begrenzung des Lohnkostenwettbewerbs durchzusetzen.

Die Herausbildung eines europäischen Tarifvertragssystems mit europaweit gültigen Tarifverträgen wird jedoch aufgrund der unterschiedlichen ökonomischen Entwicklungsniveaus und der verschiedenen tarifpolitischen Systeme in Europa auf absehbare Zeit eine politische Utopie bleiben. Unter „Europäisierung der Tarifpolitik“ muss deshalb ein differenzierter Strategieansatz verstanden werden, der die ökonomischen und institutionellen Unterschiede in Europa berücksichtigt und der politischen Struktur der EU als einem politischen Mehrebenensystem Rechnung trägt. Im Kern muss eine solche Strategie drei Punkte umfassen:

Angesichts der mit den jüngsten Urteilen des EuGH vollzogenen „Radikalisierung der Binnenmarktintegration“ (Höpner 2008) geht es *erstens* um eine Verteidigung nationaler Tarifvertragssysteme. Letztere müssen dahingehend abgesichert werden, dass sie in der Lage sind, das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ durchzusetzen. Eine solche Verteidigung nationaler Tarifvertragssysteme findet zwar durchaus auch auf nationaler Ebene noch Anknüpfungspunkte (etwa durch die staatliche Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen), sie lässt sich grundlegend jedoch nur auf europäischer Ebene durchsetzen. Ein erster Ansatzpunkt hierfür bestände in einer Revision der Europäischen Entsenderichtlinie, wie sie u.a. vom Europäischen Parlament (2008) vorgeschlagen wurde. Hierbei müsste klar gestellt werden, dass die Mitgliedsstaaten auch solche Arbeitsregelungen für entsandte Arbeitnehmer verpflichtend machen dürfen, die über bloße Mindeststandards hinausgehen. Darüber hinaus sollte grundsätzlich auch im EU-Primärrecht festgeschrieben werden, dass soziale Grundrechte im Zweifelsfall Vorrang vor den ökonomischen

Grundfreiheiten haben müssen. Der EGB (2008a) hat hierzu vorgeschlagen, dem EU-Vertrag ein „Protokoll zum Sozialen Fortschritt“ anzufügen und wird dabei u.a. vom Europäischen Parlament (2008) unterstützt.

*Zweites* geht es bei der „Europäisierung der Tarifpolitik“ um die Weiterentwicklung des gewerkschaftlichen Koordinierungsansatzes. Hierbei müssen die tarifpolitischen Kooperationsformen auf den unterschiedlichen gewerkschaftlichen Ebenen weiter ausgebaut werden. Von großer Bedeutung ist es auch, die tarifpolitischen Leitlinien der europäischen Gewerkschaften in den konkreten Tarifaueinandersetzungen „vor Ort“ sichtbar zu machen, um ihnen auf diese Weise mehr Verbindlichkeit zu geben. Eine zentrale Herausforderung besteht außerdem in der Verknüpfung von sektoraler und betrieblicher Tarifkoordination. Dabei gilt es die machtpolitischen Potentiale der Europäischen Betriebsräte zu nutzen und in eine sektorale Tarifstrategie einzubinden.<sup>8</sup> Dies rückt schließlich auch die Frage eines europäischen Arbeitskampf- und Streikrechtes auf die Tagesordnung, das nicht nur europaweit einheitliche Standards setzt, sondern explizit auch grenzüberschreitende Auseinandersetzungen ermöglicht (Jeschke 2005).

Um die „Europäisierung der Tarifpolitik“ voranzubringen, muss *drittens* der dominante lohnpolitische Diskurs auf europäischer Ebene gebrochen werden. Anstelle einer wettbewerbsorientierten Tarifpolitik, die primär auf eine europaweite Unterbietungskonkurrenz um die geringsten Lohn- und Arbeitskosten setzt, muss das Leitbild einer „solidarischen Tarifpolitik“ in Europa treten, die mindestens die nationalen Verteilungsspielräume ausschöpft und auf diese Weise zu einer wachstums- und beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik beiträgt. Um die zunehmende Ausdehnung des Niedriglohsektors zu begrenzen, sollte neben der Koordinierung der jährlichen Lohnzuwächse auch die Entwicklung einer europäischen Mindestlohnpolitik stehen, die als unterste Lohngrenze einen bestimmten Prozentsatz vom jeweils nationalen Durchschnittslohn festschreibt (Schulten 2008).

Unter dem Motto „On the offensive for fair wages“ hat der Europäische Gewerkschaftsbund 2008 eine europäische Lohnkampagne gestartet und auf einer europaweiten Kundgebung mit 35.000 Teilnehmern in Ljubljana für eine Neuausrichtung der Lohnpolitik in Europa demonstriert (EGB 2008b). Eine solche Kampagne ist umso wichtiger, als gerade unter den

---

<sup>8</sup> Eine primäre Orientierung auf die Entwicklung europäischer Firmentarifverträge, wie dies von der „Initiative europäische Tarifautonomie“ (2008) vorgeschlagen wird, erscheint dagegen problematisch, da sie im günstigsten Fall zwar die Lohnkonkurrenz *innerhalb* eines Transnationalen Konzerns begrenzen kann, für die Konkurrenz *zwischen* den Konzernen jedoch keine Lösung bietet. Außerdem würde eine solche Strategie ihrerseits noch zur weiteren Erosion nationaler Flächentarifvertragssystemen beitragen.

Bedingungen der aktuellen Wirtschaftskrise die Gefahr eines nationalen Rückzugs und einer Unterordnung der Tarifpolitik unter nationale Wettbewerbsstrategien besonders groß ist. Dabei liegt gerade in einer europaweit koordinierten expansiveren Lohnpolitik auch ein Schlüssel zur Überwindung der aktuellen Krise.

## **Literatur:**

Borgo, Anna-Lena/Johansen, René H. V. (2008): EMF 1st Common Demand - a status, Präsentation auf der Sitzung des EMB Tarifausschusses am 29.-30. Oktober 2008 in Bukarest.

Collignon, Stefan (2009): Wage developments in Euroland or: the Failure of the Macroeconomic Dialogue, Ms. (<http://www.stefancollignon.de/PDF/WagedevelopmentsinEuroland32a.pdf>).

da Costa, Isabel/Rehfeldt, Udo (2008): Transnational collective bargaining at company level: Historical developments, in: Papadakis, Konstantinos (ed.), Cross-border Social Dialogue and Agreements: An emerging global industrial relations framework?, International Institute for Labour Studies, Geneva: ILO, 43-64.

Dräger, Klaus/Mileva, Janeta (2008): Der europäische Weg zur Knechtschaft. Wie der Europäische Gerichtshof das Streikrecht aushebelt, in: Sozialismus Vol. 35 (7-8), 28-33.

Dufresne, Anne (2006): Les stratégies de l'euro-syndicalisme sectoriel. Etude de la coordination salariale et du dialogue social, Dissertaion an der Université Libre de Bruxelles und der Université Paris X Nanterre.

EGÖD (Europäischer Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst) (2006): Strategien gegen Niedriglöhne, EGÖD Grundsatzdokument verabschiedet vom EGÖD-Exekutivausschuss am 20 Februar 2006.

EMB (Europäischer Metallgewerkschaftsbund) (2006a): Meilensteine auf dem langen, mühsamen Weg einer koordinierten tarifpolitischen Strategie des EMB, Brüssel: EMB.

EMB (2006b): EMB-interne Vorgehensweise bei Verhandlungen mit multinationalen Unternehmen, Brüssel, Juni 2006: EMB.

EGB (Europäischer Gewerkschaftsbund) (2008a): EGB-Vorschlag für ein Protokoll zum "Sozialen Fortschritt" ([http://www.etuc.org/IMG/pdf\\_social\\_progress\\_protocol\\_DE.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf_social_progress_protocol_DE.pdf)).

EGB (2008b): Salary campaign and guidelines for the co-ordination of collective bargaining 2009, Resolution verabschiedet vom EGB Exekutivausschuss am 3.-4. Dezember 2008.

Europäischer Rat (2005): Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäisches Parlament (2008): Herausforderungen für Tarifverträge in der EU, Entschließung vom 22. Oktober 2008.

EZB (Europäische Zentralbank) (2008): Monatsbericht 10 Jahre EZB, Frankfurt a.M.: EZB.

Glassner, Vera (2008): Transnational collective bargaining coordination in the European metal, chemical, banking and construction sectors: Different paths towards a 'European' system of collective bargaining coordination, Papier für den ZAUBER Experten-Workshop "Europäische Tarifpolitik" am 25./26. September 2008 in Düsseldorf.

- Hallwirth, Volker/Koll, Willi (2009): Zehn Jahre Makroökonomischer Dialog – eine Zwischenbilanz, in: Wirtschaftsdienst Nr. 1, 26-33.
- Hein, Eckhard/Niechoj, Torsten/Schulten, Thorsten/Truger, Achim (Hrsg.) (2004): Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg: VSA.
- Höpner, Martin (2008): Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, MPiFG Discussion Paper 08/12.
- Initiative europäische Tarifautonomie (2008): Europäische Tarifautonomie ist möglich! Version vom 15. September 2008.
- ILO (International Labour Office) (2008): Global Wage Report 2008/09. Minimum Wages and Collective Bargaining: Towards Policy Coherence, Genf: ILO.
- Jeschke, Anja (2005): Der europäische Streik. Konturen und Entwicklungsperspektiven eines gemeineuropäischen Streikrechts, Baden-Baden: Nomos.
- Keller, Berndt (2008): Social Dialogue - The Specific Case of the European Union, in: The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations Vol. 24, 201-226.
- Keune, Maarten (2008): The Coordination of Collective Bargaining in Europe. Annual Report 2008, Papier für den EGB Exekutivausschuss, Brüssel 3-4. 12. 2008.
- Keune, Maarten/Galgoczi, Bela (eds.) (2008): Wages and wage bargaining in Europe Developments since the mid-1990s, Brussels: ETUI.
- Kocher, Eva (2008): Kollektivverhandlungen und Tarifautonomie – welche Rolle spielt das europäische Recht? in: Arbeit und Recht Vol. 56 (1-2), 13-18.
- Krüger, Lydia/Nassibi, Ghazaleh (2008): Vorfahrt für Sozialdumping. Zu den jüngsten Angriffen des Europäischen Gerichtshofes auf das Streikrecht, die Tariftreue und die Tarifautonomie, (hrsg. von der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke im Europaparlament), Brüssel.
- Lesch, Hagen (2008): Europäische Währungsunion und Lohnpolitik, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Zehn Jahre Euro - Erfahrungen, Erfolge und Herausforderungen, IW-Analysen Nr. 43, Köln 85-101.
- Sadowski, Dieter/Ludewig, Oliver/Turk, Florian (2003): Europeanization of Collective Bargaining, in: John T. Addison/Claus Schnabel (eds.), International Handbook of Trade Unions, Cheltenham: Edward Elgar, 461-501.
- Schulten, Thorsten (2003): Europeanisation of Collective Bargaining: Trade Union Initiatives for the Transnational Coordination of Collective Bargaining, in: Hans-Wolfgang Platzer/Berndt Keller (eds.), Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects, Aldershot/Hampshire, 112-136.
- Schulten, Thorsten (2004): Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg: VSA.
- Schulten, Thorsten (2005): Changes in national collective bargaining systems since 1990, European Industrial Relations Observatory (EIRO) (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/tn0503102s.htm>).
- Schulten, Thorsten (2008): Towards a European Minimum Wage Policy? Fair Wages and Social Europe, in: European Journal of Industrial Relations, Vol. 14 (4), 421-439.

Sterkel, Gabriele/Schulten, Thorsten/Wiedemuth, Jörg (2004): *Autonomie im Laufstall? Gewerkschaftliche Lohnpolitik in Euroland*, Hamburg: VSA.

Stockhammer, Engelbert (2007): Funktionale Einkommensverteilung und aggregierte Nachfrage im Euro-Raum, in: *Wirtschaft und Gesellschaft* Vol. 22 (2), S. 175-198.

Streeck, Wolfgang (1999): Entscheidung durch Nichtentscheidung: Zur Logik transnationaler Interessenpolitik, in: ders., *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt a.M.: Campus, 112-123.

Welzmüller, Rudolf (2008): 10 Jahre europäische Koordinierung der Tarifpolitik in der Metallindustrie, Präsentation auf dem Workshop „Europäische Tarifpolitik“ am 25.-26. September 2008 in Düsseldorf.

Traxler, Franz/Brandl, Bernd/Glassner, Vera/Ludvig, Alice (2008): Can Cross-Border Bargaining Coordination Work? Analytical Reflections on its Feasibility and Evidence from Germany's and Austria's Metal Industry, in: *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 14: 217-237.