IMK
Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung
Macroeconomic Policy Institute

März 2013 30

Study

Willi Koll[1]

Neue Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie in der Europäischen Union

Makroökonomische Koordinierung im Dialog

Zusammenfassung

Die aktuelle Krise in der Eurozone wurde durch ein permanentes Auseinanderdriften von Löhnen, Lohnstückkosten und Preisen und entsprechend starke Divergenzen zwischen den Leistungsbilanzen der Mitgliedstaaten verursacht. Der Europäische Rat hat diese offene Flanke der europäischen Wirtschaftsregierung durch eine allerdings asymmetrisch angelegte Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte zu schließen versucht. Diese beinhaltet eine Kontrolle der Lohnstückkosten und damit der Löhne; sie steht so in einem bisher nicht aufgelösten Spanungsverhältnis zur Tarifautonomie. Zur Auflösung dieses Konfliktpotenzials werden verschiedene Optionen beschrieben und bewertet. Die hier präferierte Option zielt auf eine stärkere Zentralisierung und Koordinierung der Lohnfindung, ergänzt um eine Flankierung durch antizyklische Fiskalpolitik und durch effektive Wettbewerbspolitik. Als institutioneller Rahmen für eine verstärkte Koordinierung wird zusätzlich zum bereits bestehenden Makroökonomischen Dialog auf EU-Ebene ein Makroökonomischer Dialog sowohl für jeden Mitgliedstaat als auch für die Eurozone vorgeschlagen.

[1] Der Autor war langjähriges Mitglied im Wirtschaftspolitischen Ausschuss der Europäischen Union und der OECD sowie im Makroökonomischen Dialog der EU.
hwkoll@t-online.de

Neue Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie in der Europäischen Union

Makroökonomische Koordinierung im Dialog

von

Willi Koll[1]

[1] Der Autor war langjähriges Mitglied im Wirtschaftspolitischen Ausschuss der Europäischen Union und der OECD sowie im Makroökonomischen Dialog der EU

Kurzfassung

Die aktuelle Krise in der Eurozone wurde durch unhaltbare makroökonomische Ungleichgewichte verursacht. Ein permanentes Auseinanderdriften von Preisen, Löhnen und Lohnstückkosten hat sich in entsprechend starken Divergenzen zwischen den Leistungsbilanzen der Mitgliedstaaten niedergeschlagen. Die Krise hat zugleich gravierende Defizite in der Governance der Eurozone offen gelegt. Die zentrale Rolle der Lohnentwicklung für den Zusammenhalt einer Währungsunion nicht erkannt zu haben, war der Kardinalfehler der mehrheitlichen Wirtschaftswissenschaft und der von ihr beeinflussten Wirtschaftspolitik auf EU- und nationaler Ebene.

Zwar gab es schon zu Beginn und während der bisherigen Dauer der WWU für dieses Defizit klare Hinweise und Signale. Insbesondere enthielten die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ als das zentrale Koordinierungsinstrument notwendige und hinreichende Anforderungen für die Ausrichtung der Lohnentwicklung. Schließlich hatten die Sozialpartner selbst die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung der nationalen Lohnentwicklungen in einer Währungsunion erkannt und Ansätze hierfür geschaffen. Im Ergebnis wurden aber weder von den Regierungen die selbstgesetzten Regeln beachtet noch waren die Koordinierungsbemühungen der Sozialpartner durchschlagend genug, um das Auseinanderlaufen der Lohnstückkosten zu verhindern.

Ende 2011 hat der Europäische Rat die offene Flanke der „Wirtschaftsregierung“ bei der Lohnentwicklung durch den Erlass zweier Verordnungen in einem bisher nicht vorhandenen Maß an Verbindlichkeit zu schließen versucht. Die zentrale Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte benennt u.a. mit den nominalen Lohnstückkosten bzw. der Leistungsbilanz die richtige Steuer- bzw. Zielgröße, definiert kritische Schwellen und unterwirft ihre Einhaltung einem detaillierten Überwachungs-, Korrektur- und Sanktionsprozess. Ergebnisse dieses neuen Prozesses enthält der erste Warnmechanismusbericht.

Allerdings ist die Verordnung mit einem gravierenden Mangel behaftet, indem sie bei Vermeidung wie Korrektur von Ungleichgewichten selbst ungleichgewichtig angelegt ist. So werden überwiegend solche Werte überwacht, die zu privater und öffentlicher *Verschuldung* und zu Leistungsbilanz*defiziten* führen oder es wurden Schwellenwerte *asymmetrisch*

bestimmt. Diese Asymmetrie führt im Ergebnis zu falschen, weil einseitigen Politikempfehlungen, indem sie Anpassung nur für sog. Defizitländer signalisiert und in Form von rezessiven Dämpfungsmaßnahmen einfordert, wo Handlungsbedarf zugleich auch für sog. Überschussländer besteht und dort durch eine expansive Ausrichtung umgesetzt werden kann. Hinzu kommt, dass sich im Rahmen der Verordnung die Regierungen mit der Kontrolle der Lohnstückkosten auf eine Größe verpflichten, die sich ihrem unmittelbaren Einfluss entzieht und bezüglich der Lohnkomponente in der Autonomie der Tarifpartner liegt. Zwar enthält die neue Regelung ein mehrfaches Bekenntnis zur Tarifautonomie. Auch ist eine, wenngleich begrenzte Beteiligung der Sozialpartner am Prozess vorgesehen. Beides ist jedoch nicht in der Lage, das Spannungsfeld zwischen der Verordnung als neuem Element der Wirtschaftsregierung und der bestehenden Tarifautonomie aufzulösen.
Zur Auflösung dieses Spannungsfeldes sind verschiedene Optionen denkbar. Zum einen ein Weiter-so, im Vertrauen auf eine marktgetriebene Korrektur der aktuellen und von künftigen Divergenzen. Eine zweite Option zielt auf eine weitere Deregulierung des Arbeitsmarkts und Dezentralisierung der Lohnfindung, wie sie auch schon bei anderen Anlässen wie z.B. der Lissabon-Strategie eingefordert wurden. Das genaue Gegenteil - stärkere Zentralisierung und Koordinierung der Lohnfindung - ist Gegenstand einer dritten Option, die hier befürwortet wird, ergänzt je nach Bedarf um eine zielgerechte Flankierung durch antizyklische Fiskalpolitik und Wettbewerbspolitik.

Angesichts der Defizite in der Vergangenheit bedarf es einer deutlichen konzeptionellen Verbesserung und institutionellen Verstärkung sowohl innerhalb der Sozialpartner als auch in ihrem Zusammenspiel mit den anderen makroökonomischen Akteuren wie Geld-, Währungs- und Fiskalpolitik. Hierbei gilt es, die Unabhängigkeit der Akteure mit dem verstärkten Regelungsbedarf der Eurozone zu verbinden und zugleich die Koordinierung der nationalen Ebene mit der der Eurozone zu gewährleisten. Als institutioneller Rahmen für eine verstärkte Koordinierung wird daher zusätzlich zum bereits bestehenden Makroökonomischen Dialog auf EU-Ebene ein Makroökonomischer Dialog sowohl für jeden Mitgliedstaat als auch für die Eurozone vorgeschlagen. Beide Gremien müssen jeweils in Zielsetzung, Inhalt und Zusammensetzung einerseits den unterschiedlichen Gegebenheiten der Lohnfindung in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen, andererseits den gestiegenen Anforderungen an die wirtschaftspolitische Governance in einer Währungsunion genügen.

Executive Summary

The current crisis in the Economic and Monetary Union (EMU) was caused by unsustainable macroeconomic imbalances between member states. Strong divergences in prices, wages and unit labour costs were at the root of large current account surpluses and deficits. The crisis also revealed decisive shortcomings in both mainstream economics and the economic governance of EMU in preventing such unwarranted divergences, although already at the very beginning of EMU, there were clear signals and hints pointing to the necessity of including wage developments in the governance framework of EMU.

In particular, the Broad Economic Policy Guidelines, as the cornerstone of economic policy coordination in the EMU, described year by year the necessary and sufficient conditions for the conduct of wage policy under the conditions of EMU. Last but not least, social partner themselves recognised the need for more coordination of national wage outcomes. In the end, neither the rules outlined by the BEPG nor the coordination efforts of the social partners prevented the catastrophic divergences in unit labour cost developments.

Towards the end of 2011, the European Council adopted two regulations on the prevention and correction of macroeconomic imbalances in the euro area in an attempt to close the governance gap. The first regulation of this so-called „Macroeconomic Imbalances Procedure“ (MIP) identified nomial unit labour costs and the current account as decisive items to be targeted and controlled, along with other variables. Within a scorebord, it defines critical thresholds and describes in detail a comprehensive procedure of surveillance, correction and sanctions.

Unfortunately, the MIP suffers from strong shortcomings in so far as the surveillance and correction procedure of excessive imbalances is imbalanced itself. Mainly those indicators are under surveillance which cause private and public *indebtness* and current account *deficits* and threshold values were chosen in an *asymmetric* way. This gives rise to asymmetric policy recommendations, asking for adjustment only in member states running deficits and by pursuing recessive policy measures there, whereas adjustment is also needed in surplus countries and can be achieved by expansionary policies.

In addition, by adopting the regulation, governments committed themselves to safeguarding a balanced development of unit labour costs, and hence of wages, which are not under their direct control but rather the responsibility of independent social partners. This dilemma risks

to create tensions between governments and social partners.

In order to solve this dilemma, this study describes a number of options. The first option aims at maintaining the current procedures as they are, relying on market forces to correct current and prospective imbalances in the path of wages in EMU. A second option, in line with the former Lisbon strategy, points at further deregulation of labour markets and decentralisation of wage-setting procedures. A third one, which here is considered first best, advocates the exact opposite – stronger centralization and coordination of the wage-setting process. Where required this should be supported by anti-cyclical fiscal policy and by competition policy. Given past shortcomings, a considerable improvement in economic thinking and institutionalisation both within social partners themselves and in their interplay with the other economic policy actors, such as monetary and fiscal policy, are necessary. This is true not only on the level of EMU, but also on national level. Therefore, as part of the necessary reform process, in addition to the already existing Macroeconomic Dialogue at European level, a special Macroeconomic Dialogue on national level, adapted to the country-specific starting points, as well as on EMU level, meeting the special needs of a monetary union, is called for.

Inhalt:

Abkürzungsverzeichnis *7*

Einleitung 8

I. Zentrale Rolle der Lohnentwicklung in der Währungsunion 12

II. Lohnpolitik und Sozialpartner im Rahmen der bisherigen wirtschaftspolitischen Koordinierung 19

Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ 19

Weitere Elemente der bisherigen wirtschaftspolitischen Koordinierung 29

Koordinierung innerhalb der Gewerkschaften 33

III. Verpasste Chancen 36

IV. Neues makroökonomisches Regime in der Wirtschaftsregierung 41

Die Verordnung zur Korrektur und Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte 41

Tarifpolitisch relevante Elemente des Scoreboard 45

Der erste Warnmechanismusbericht 48

Beteiligung der Sozialpartner 50

V. Optionen im Spannungsfeld zwischen neuer Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie 51

Option I: Weiter so 52

Option II: Deregulierung des Arbeitsmarkts und Dezentralisierung der Lohnfindung 54

Option III: Zentralisierung und Koordinierung der Lohnfindung 55

Flankierung durch antizyklische Fiskalpolitik und durch Wettbewerbspolitik 56

Bewertung der verschiedenen Optionen 57

VI. Institutionelle Umsetzung 60

Bessere Koordination der Lohnfindung auf Gewerkschaftsseite 62

Bessere Koordination zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik in der Eurozone 67

Makroökonomischer Dialog auf nationaler Ebene 69

Makroökonomischer Dialog auf Ebene der Eurozone 71

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen 74

Literatur *77*

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMWA bzw. BMWI	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit bzw. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BUSINESSEUROPE	Confederation of European Business (Nachfolgeorganisation von UNICE)
CEEP	European Centre of Employers and Enterprises providing Public services
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EIP	Excessive Imbalances Procedure
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGV	Europäische Gewerkschaftsverbände
EMB	Europäischer Metallgewerkschaftsbund
EP	Europäisches Parlament
EPC (WPA)	Economic Policy Committee (Wirtschaftspolitischer Ausschuss der EU)
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EU	Europäische Union
EUROMED	Makroökonomischer Dialog auf Ebene der Eurozone
EWS	Europäisches Währungssystem
EZB bzw. ESZB	Europäische Zentralbank bzw. Europäisches System der Zentralbanken
IGM	Industriegewerkschaft Metall
LMWG	EPC Working Group on Labour Market Issues
MED	Europäischer Makroökonomischer Dialog
MEDNAT	Makroökonomischer Dialog auf nationaler Ebene
MIP	Macroeconomic Imbalances Procedure
NRP	Nationales Reformprogramm
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SKP	Stabilitäts- und Konvergenzprogramm
SWP	Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt
UEAPME	European Association of Craft, Small and Medium-size Enterprises
UNICE	Union of Industrial and Employers´ Confederations of Europe
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WMB	Warnmechanismusbericht
WMWG	EPC Working Group on Wage Monitoring
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WWU	(Europäische) Wirtschafts- und Währungsunion

Einleitung[2]

Die Krise des Euroraums ist im Kern auf makroökonomische Ungleichgewichte innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion zurückzuführen. Darüber besteht in Wissenschaft und Politik bereits heute weitgehender Konsens, auch wenn die vielschichtigen Ursachen der Eurokrise noch lange Gegenstand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung bleiben werden. Zu nachhaltigen makroökonomischen Fehlentwicklungen im Euroraum kam es insbesondere bei den Leistungs- und Kapitalbilanzen sowie teilweise bei der Staatsverschuldung. Im Rahmen der bestehenden politischen und institutionellen Strukturen des gemeinsamen Währungsraums gelang es nicht, diese - bereits frühzeitig erkennbaren und erkannten - Fehlentwicklungen zu verhindern bzw. rasch zu korrigieren. So wird die Krise zu Recht auf einen Mangel an wirtschaftspolitischem Regelwerk und dessen Anwendung („Governance“) im gemeinsamen Währungsraum zurückgeführt. Erklärtes Ziel der europäischen Politik ist es deshalb, bestehende Governance-Defizite zu überwinden.

Die bisherige Architektur der WWU-Governance geht in ihrem Kern auf den Maastricht-Vertrag von 1992 zurück. Sie wurde im Anschluss daran jedoch kontinuierlich weiterentwickelt. Der Euroraum ist demnach eine Wirtschafts- und Währungsunion mit einer einheitlichen und unabhängigen Geldpolitik, einer dezentralen, aber supranationalen Regeln unterworfenen Fiskalpolitik und dezentralen Strukturpolitiken, die auf der Grundlage der relativ unverbindlichen „offenen Methode der Koordinierung“ von einem gemeinsamen Überwachungsprozess („Monitoring“) begleitet wurden. Ziel dieses Monitoring-Prozesses war es in erste Linie, politischen Druck zur raschen Umsetzung von „Strukturreformen zur Stärkung der Wachstumskräfte“ zu erzeugen, auf die sich die EU-Mitgliedstaaten im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ des Jahres 2000 verständigt hatten.

Vor dem Hintergrund der Eurokrise und des vollständigen Fehlschlages des Lissabon-Prozesses, der die Entwicklung der EU „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ zum Ziel hatte, wird jetzt intensiv über den Aufbau einer „Europäischen Wirtschaftsregierung“ oder sogar einer politischen Union diskutiert. Die Koordinierung wirtschaftspolitischer Maßnahmen innerhalb der WWU soll gestärkt und vor allem verbindlicher gestaltet werden. Bereits das, was dazu bisher

[2] Der Autor dankt Volker Hallwirth und Andrew Watt für ihre konstruktiv-kritische Begleitung der Studie.

beschlossen wurde, stellt eine fundamentale Veränderung in der Governance weg von gradualistischen und unverbindlichen Selbstverpflichtungen von in diesen Bereichen zuvor souveränen nationalen Regierungen hin zu einer an supranationale Regelungen gebundenen Wirtschaftspolitik dar. Sie soll nicht zuletzt zur Stabilisierung der Erwartungen aller Wirtschaftsteilnehmer beitragen, wie sie nur von regelgebundener Politik zu erwarten ist. Im Mittelpunkt der neuen Wirtschaftsregierung steht der neu beschlossene Prozess zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte. Er befindet sich, was Verbindlichkeit und Intensität angeht, auf derselben Regelungsebene wie der Stabilitäts- und Wachstumspakt. Indiz hierfür ist, dass in den beiden Verordnungen zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte bzw. über Durchsetzungsmaßnahmen dieselbe umgekehrte Mehrheit Anwendung findet wie bei dem reformierten SWP. Demnach können Empfehlungen der Kommission nur binnen kurzer Frist und mit qualifizierter Mehrheit des Rates abgelehnt werden.

Im Einzelnen ist die verschärfte Überwachung der Fiskalpolitik in vier der sechs Verordnungen des six-pack enthalten[3]. Hinzutreten soll ein sog. Fiskalpakt, der einen Abbau sowohl der Neu- als auch der kumulierten Staatsverschuldung im Wege einer Schuldenbremse nach deutschem Vorbild vorschreibt.[4] Spätestens mit dieser Regulierung ist der Rubikon von überwiegend nationaler fiskalpolitischer Souveränität hin zu supranationaler Kompetenz überschritten, wobei der Vertrag selbst zunächst im Bereich zwischenstaatlicher Regelung bleiben und erst später in EU-Recht überführt werden soll. Entsprechend hoch sind die parlamentarischen Hürden für die Billigung des Fiskalpaktes.

Die beiden verbleibenden Verordnungen des six-pack zielen auf die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (Macroeconomic Imbalances Procedure, MIP) und die Durchsetzung entsprechender Maßnahmen einschl. Sanktionen. Sie sind das eigentlich neue Element in der wirtschaftspolitischen Koordinierung. Entscheidend ist, dass

---

[3] Ein zweites „Governance-Paket“, das sog. Two-pack,, mit einer Verordnung zur verstärkten Überwachung der Haushaltspläne aller Eurostaaten und einer weiteren Verordnung zur Überwachung von Eurostaaten in finanzwirtschaftlichen Schwierigkeiten ist von der Kommission auf den Weg gebracht worden.

[4] Der Fiskalpakt ist das Kernstück des „Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion“. Der Vertrag soll zusätzlich die Koordinierung der Wirtschaftspolitik über die sog. verstärkte Zusammenarbeit, insbesondere über die Erörterung bzw. Abstimmung von wichtigen wirtschaftspolitischen Reformvorhaben, erweitern und die Steuerung der WWU über Euro-Gipfel auf Chef-Ebene bei Bedarf, jedoch mindestens zweimal jährlich, und die Ernennung eines eigenen Präsidenten verbessern.

die Politik ihre primäre Fixierung auf Fiskalsalden und Strukturreformen aufgibt und der neuen Regelung das Gewicht gibt, das sie aufgrund ihrer Bedeutung für eine ausgewogene gesamtwirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten und der Eurozone verdient.

Das Verfahren selbst bedient sich dabei eines sog. Scoreboard mit Schwellenwerten für externe und interne Indikatoren, an denen jeder Mitgliedstaat gemessen wird. Ordnet man das Nebeneinander dieser zahlreichen Indikatoren nach Ursache und Wirkung, so wird im nächsten Abschnitt ausführlich belegt, dass die Lohnstückkosten nicht nur selbst ein zentraler Indikator sind, sondern auch die meisten der anderen Indikatoren mit beeinflussten Die Lohnstückkosten selbst setzen sich zusammen aus der (Arbeits-)Produktivität und den Effektivlöhnen. Dabei wird die kurzfristige Entwicklung der Produktivität, wie insbesondere die letzte Konjunkturkrise gezeigt hat, von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dominiert, die ihrerseits eine endogene Größe ist. Dagegen gibt es trotz der sog. Lohndrift eine relativ enge Beziehung zwischen den Effektivlöhnen und den Nominallohnvereinbarungen, die Ergebnis der Tarifabschlüsse der Tarifvertragsparteien sind.[5]

Damit stellt sich die Frage, ob dort, wo die Tarifautonomie Verfassungs- oder Gesetzesrang hat, diese durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten im Rahmen der makroökonomischen Überwachung zur Einhaltung von Ober- und Untergrenzen bei der Entwicklung der Lohnstückkosten verletzt werden kann. Zu fragen ist also, ob es ein Spannungsfeld zwischen neuer Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie gibt und wie es ggfls. aufzulösen ist.

Darüber hinaus geht es generell um die Rolle der Lohnentwicklung und der Sozialpartner in einer Wirtschafts- und Währungsunion wie der Eurozone und um ihr Zusammenspiel mit den anderen wirtschaftspolitischen Akteuren. Auch hierzu sollen die nachfolgenden Ausführungen einen Beitrag leisten. Sie behandeln dabei ausdrücklich nicht die Reform der Fiskalpolitik und auch nicht die Finanzmarktstabilisierung und -regulierung als weitere Elemente der Governance der EU. Sie konzentrieren sich auf die makroökonomischen Ungleichgewichte als die Hauptursache der Krise in der Eurozone. In einem einleitenden Teil belegen sie kurz die zentrale Rolle der Lohnpolitik und damit der Sozialpartner in einer Währungsunion. In einem längeren rückblickenden Teil wird die Behandlung von Lohnentwicklung und Sozialpartnern im Rahmen der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ als zentralem

---

[5] Der Unterschied zwischen Tarifabschlüssen und Effektvlöhnen liegt in der sog. Lohndrift. In Zeiträumen, in denen starke, oft gesetzlich bedingte Veränderungen in der Struktur des Arbeitsmarktes erfolgen, z.B. die Ausweitung des Niedriglohnsektors oder die Zunahme der Teilzeitarbeit, kann die Lohndrift pro Arbeitnehmer und Zeitraum relativ stark ausfallen.

Koordinierungsinstrument der EU und WWU dargestellt. Der Rückblick schließt im Weiteren auch andere Elemente der bisherigen Governance mit ein, die sich auf Lohnpolitik und Sozialpartner beziehen. Nicht zuletzt fasst er bisherige Koordinierungsinitiativen der Gewerkschaften selbst zusammen. Der retrospektive Teil schließt unter dem Titel „Verpasste Chancen“ mit einem Beleg dafür, dass die krisenhafte Entwicklung nicht zwangsläufig und die sie verursachende Politik alles andere als „alternativlos“ war. Der zweite, prospektive Teil beschreibt zunächst die neuen Elemente der makroökonomischen Governance in ihrem radikalen Bruch mit den bisherigen unverbindlichen Koodinierungsverfahren. Im ersten Abschnitt werden die zentrale Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, die tarifpolitisch relevanten Elemente ihres operativ-analytischen Kerns, des Scoreboard, die Ergebnisse des ersten Warnmechanismusberichts sowie die in der Verordnung vorgesehene Beteiligung der Sozialpartner dargestellt. Am Ende dieser Ausführungen steht zum einen der Befund eines fundamentalen Mangels der Verordnung wegen fehlender Symmetrie in der Behandlung von sog. Defizit- und Überschussländern. Zum anderen wird ein Spannungsfeld zwischen dem hoheitlichen Charakter der neuen Wirtschaftsregierung und der Tarifautonomie der Sozialpartner herausgearbeitet. Ein zweiter Abschnitt beschreibt deshalb Optionen, wie dieses Spannungsfeld aufgelöst werden kann. Er macht zum einen Vorschläge zur institutionellen Umsetzung der präferierten Option einer stärkeren Zentralisierung bzw. Koordinierung der Lohnfindung sowohl innerhalb des einzelnen Mitgliedstaats als auch zwischen den Mitgliedstaaten der WWU. Er zeigt abschließend auf, wie eine derart verbesserte Lohnfindung und Selbstorganisation der Sozialpartner mit den anderen makroökonomischen Akteuren wie Geld- und Währungspolitik bzw. Fiskalpolitik besser zusammenwirken können.

Ein mögliches, aber gravierendes Missverständnis soll von vorneherein ausgeräumt werden. Bei den voranstehenden Vorschlägen kann es nicht um Druck auf oder einseitige Vorleistungen von Gewerkschaftsseite gehen, deren Honorierung durch die anderen wirtschaftspolitischen Akteure nicht sicher ist. Erfolg kann eine verstärkte Koordinierung im Rahmen der neuen Wirtschaftsregierung nur haben, wenn *jeder Akteur* seinen unverzichtbaren Beitrag leistet. So ist eine bessere Koordinierung der Mitgliedstaaten im Bereich der Fiskalpolitik unter dem Regime der WWU nicht minder anspruchsvoll und ebenfalls noch einzulösen. Dasselbe gilt für eine der WWU angemessenen Rolle der Geld- und Währungspolitik. Dabei hat jeder der Politikbereiche den jeweils anderen bei der Erbringung

seines Beitrags zu unterstützen, gerade weil kein Akteur sein Ziel allein und ohne Schaden für die jeweils anderen Akteure erreichen kann. An dieser wechselseitigen Unterstützung hat es in der Vergangenheit, wie aufgezeigt, deutlich gefehlt. Wenn das „Lastenheft“ für die interne und externe Koordinierung der Gewerkschaften relativ lang geraten ist, liegt es einfach auch daran, dass der Koordinationsbedarf hier aufgrund der länderweise sehr differenzierten Ausgangslage im Vergleich zu anderen Akteuren wie z.B. der Geldpolitik deutlich höher ist. Je besser aber die Koordinierung innerhalb der Gewerkschaften gelingt, desto stärker können sie den anderen Mitspielern als makroökonomisch agierender Partner auf gleicher Augenhöhe begegnen. In einem Gleichschritt von Geben und Nehmen aller Akteure können die Sozialpartner ihren Beitrag zu einer besseren Koordination leisten, um die Eurozone aus der derzeitigen Krise herauszuführen und die Voraussetzungen für eine nachhaltige, ausgeglichene stabilitäts-, wachstums- und beschäftigungsorientierte gesamtwirtschaftliche Entwicklung wiederherzustellen. Dieser Beitrag dürfte sich nicht zuletzt in einem Zugewinn an Akzeptanz und Wertschätzung kollektiver und zentraler Lohnfindung im Rahmen der Tarifautonomie auszahlen.

Im Folgenden wird die Rolle der Sozialpartner oftmals vertieft nur mit Blick auf die Gewerkschaften untersucht. Jeder Tarifvertrag trägt aber zwei Unterschriften. Das für die Gewerkschaften Gesagte gilt indes auch für die Arbeitgeberverbände mit den Modifikationen, die sich aus der teilweise sehr andersartigen Struktur und Interessenlage der Arbeitnehmerseite ergeben.

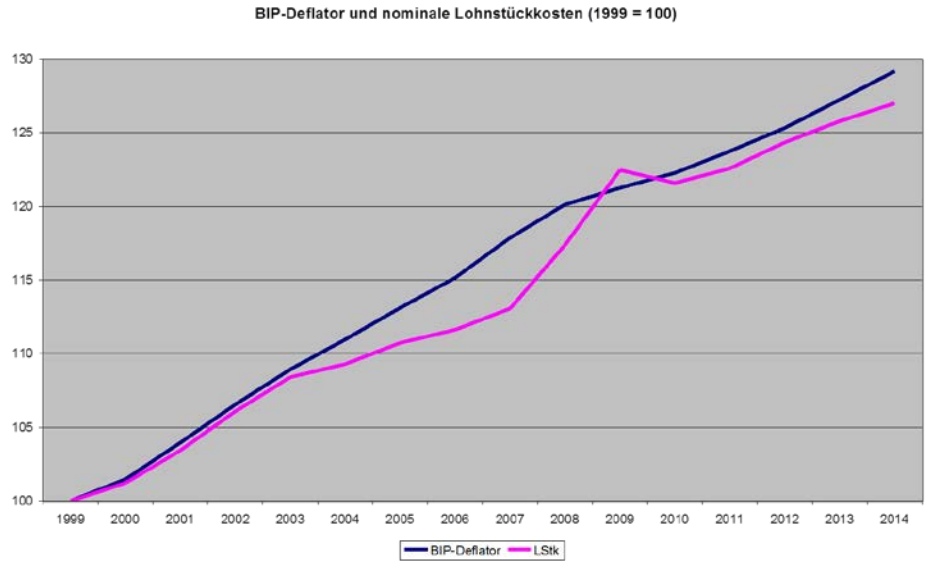
I. Zentrale Rolle der Lohnentwicklung in der Währungsunion

Die mit dem six-pack beschlossene Ausdehnung der obligatorischen Koordinierung über reine Fiskalsalden hinaus auf weitere makroökonomische Größen ist angesichts der aufgelaufenen Divergenzen nur konsequent. Vor allem die Kontrolle der Entwicklung der Lohnstückkosten zwischen den Mitgliedstaaten ist in einer Währungsunion unabdingbar. Die Veränderung der (nominalen) Lohnstückkosten ergibt sich dabei als Differenz der Veränderungsraten von Effektivlöhnen und Arbeitsproduktivität. In ihrem Lohnbestandteil werden die Lohnstückkosten relativ unmittelbar durch die Nominallohnabschlüsse bestimmt. Die Produktivitätskomponente der Lohnstückkosten wird kurzfristig durch die

gesamtwirtschaftliche Entwicklung mitbeeinflusst, die ihrerseits wiederum durch die Nominallohnabschlüsse mitbestimmt wird. Die Wirkungen der Nominallohnabschlüsse erfolgen generell einerseits direkt über gesamtwirtschaftliche *Preis- und Mengengrößen*, wie nachstehend gezeigt wird. Über ihren Einfluss auf die Preisentwicklung bestimmen die Nominallöhne zudem über die Ausrichtung der Geldpolitik und damit andererseits auch indirekt über die wirtschaftliche Dynamik des gesamten Währungsraums entscheidend mit.

Der *Preiseffekt* resultiert aus dem Einfluss der Nominallöhne auf die gesamtwirtschaftliche Preisentwicklung. Binnenwirtschaftlich wird die „hausgemachte“ (BIP-)Preisentwicklung zwar durch drei Größen beeinflusst: Lohnstückkosten, Unternehmensgewinne und indirekte Steuern.[6] So war in einigen Mitgliedstaaten für bestimmte Perioden der Beitrag der Unternehmensgewinne zur Preisentwicklung in beide Richtungen zwar stärker als der der Lohnstückkosten.[7] Über längere Zeiträume war aber im Trend kaum ein Zusammenhang empirisch enger als der zwischen nominalen Lohnstückkosten (und damit Nominallöhnen) und Preisentwicklung (Grafik 1).

Grafik 1: BIP-Deflator und nominale Lohnstückkosten im Euroraum



Quelle: AMECO; eigene Berechnungen[8]

---

6 Besonders markant war hier die Anhebung der Mehrwertsteuer 2007 in Deutschland, die in Verbindung mit einer Absenkung der Lohnzusatzkosten de facto als sog. fiskalische Abwertung wirkte. Im Zuge der Konsolidierungsmaßnahmen der sog. Programmländer wurden zuletzt dort die Verbrauchsteuern drastisch erhöht.

7 Vgl. EZB (2005), S. 68

8 Wie die Vergangenheit gezeigt hat, unterliegen die Daten der jeweils letzten Jahre – auch in den weiteren Grafiken und Tabellen dieser Studie – einem oft starken Revisionsbedarf.

Allerdings gab es dabei - wie auch die Grafik zeigt - immer wieder Abweichungen von diesem Gleichlauf. Diese Abweichungen entsprechen einer Veränderung der *realen* Lohnstückkosten, gemessen als Differenz von internem Preisanstieg und Veränderung der *nominalen* Lohnstückkosten. Eine Veränderung der realen Lohnstückkosten entspricht ihrerseits einer Veränderung in der Verteilung des Einkommens zwischen Kapital- und Arbeitseinkommen. Die realen Lohnstückkosten entwickelten sich dabei in den letzten vorangegangenen Dekaden sehr unterschiedlich.[9] Zwischen 1970 und 1980 stiegen sie in den Mitgliedstaaten der Eurozone der Zwölf leicht an (+ rd. 3%), was eine Verbesserung der Verteilung zugunsten der Arbeitseinkommen signalisiert. In der nächsten Dekade fielen sie dagegen um rd. 9%. Diese Entwicklung setzte sich - zwar mit jeweils deutlich verringertem Tempo - in den neunziger Jahren (- rd. 6%) und im letzten vollen Jahrzehnt (- rd. 1%) fort. In den USA und in Japan blieb dagegen die derart gemessene Einkommensverteilung im Durchschnitt der neunziger Jahre konstant, um im folgenden Jahrzehnt relativ stark (jeweils - rd. 7%) zu fallen.[10] Gründe für die oben skizzierte Entwicklung der Einkommensverteilung sind ganz unterschiedlicher Natur; sie können in ihrem Einfluss hier nicht im Einzelnen untersucht werden. Zu nennen ist die Lohnzurückhaltung aufgrund länger anhaltender hoher Arbeitslosigkeit, rückläufiger Verhandlungsmacht der Gewerkschaften oder auch „Appellen“ seitens der Regierung. Ursache kann ferner „Lohnmoderation“ im vermeintlichen oder tatsächlichen globalen Standortwettbewerb oder auch im Zuge des technologischen Wandels sein, z.B. durch eine stärkere Spreizung des Lohnspektrums nach unten durch Zunahme der Teilzeitarbeit, der Zeit- und Leiharbeit und des Niedriglohnsektors. Aber auch „Arbeitsmarktreformen“ anderer Art mit dem Ergebnis sinkender oder weniger stark steigender Effektivlöhne spielen hier eine Rolle. Ein weiterer Grund könnte ein steigender Anteil der Nichtlohn-Einkommen und Vermögenszuwächse aus dem Finanzmarktsektor sein, wobei sich die Expansion der „Finanzialisierung“ der Wirtschaft und die Ungleichheit in der Verteilung wechselseitig verstärkten. In der Realwirtschaft könnte ein steigender Monopolisierungsgrad zu einem höheren (Preis-)Aufschlag auf die Kosten (mark-up) geführt

---

[9] S. European Economy (2011), pp. 96 -97

[10] Interessant ist angesichts der Divergenzen in der Eurozone die Tatsache, dass Länder wie Deutschland und Spanien in den Veränderungsraten der *nominalen* Lohnstückkosten im Zeitraum 2000 - 2010 deutliche Unterschiede (+ rd. 6% bzw. + rd. 30%) aufweisen, dagegen die Veränderung in den *realen* Lohnstückkosten annähernd gleich hoch und negativ ausfiel (- rd. 5% bzw. - rd. 6%). Demnach fiel der Anteil der Lohneinkommen in beiden Ländern, d.h. unabhängig davon, ob die preisliche Umgebung eher relativ inflatorisch oder deflatorisch war.

haben.[11] Auch gingen von Anhebungen von Verbrauchsteuern eigene preissteigernde Impulse durch den Staat aus. Aber das Bild einer relativ parallelen Entwicklung von Lohnstückkosten und Preisniveau in längerfristiger Sicht blieb davon unberührt.

Über die Preisentwicklung beeinflussen die Nominallöhne zwei s*pezielle Preisgrößen*, die für das Entstehen der Divergenzen innerhalb des Euroraums fundamental sind. Zum einen führen unterschiedliche Lohn- bzw. Preispfade zu unterschiedlichen (kurzfristigen und - bis zum Ausbruch der Krise - auch langfristigen) Realzinsen, da in der Währungsunion die nominalen Notenbankzinsen für alle Mitgliedstaaten dieselben sind. Differenzen in den Realzinsen führen ihrerseits zu Differenzen in der Wachstumsdynamik all der realwirtschaftlichen Größen, die realzinsreagibel sind.[12] Das sind z.B. die (privaten Wohnungs-)Bauinvestitionen. Derart verursachte Unterschiede in der realwirtschaftlichen Dynamik begründen bzw. verstärken ihrerseits Unterschiede in den Erwartungen über die weitere Entwicklung der Preise. Die Erwartung über weiter steigende Preise wirkt ihrerseits über den Realzinseffekt wieder unmittelbar verstärkend auf die realwirtschaftliche Aktivität zurück: eine Aufwärtsspirale bei Preisen und Mengen kommt in Gang.

Zusätzlich zu diesem internen Effekt wirken die Nominallöhne und damit die Preise, soweit sie von den Löhnen dominiert werden, auf die externe preisliche Wettbewerbsfähigkeit. In Abwesenheit nominaler Wechselkurse wirken die Lohnstückkosten unmittelbar über die Preise für handelbare Güter auf den für die preisliche Wettbewerbsfähigkeit entscheidenden realen Wechselkurs zwischen den Mitgliedstaaten. Divergenzen im realen Wechselkurs tragen wiederum zu Divergenzen in der Leistungsbilanz bei.

Neben die preisliche Komponente - Realzins und realer Wechselkurs - tritt uno actu der Einfluss der Nominallöhne auf die *mengenmäßige Entwicklung*. Die Nominallöhne sind eine entscheidende Größe für die Verteilung des Verfügbaren Einkommens auf Arbeitnehmer- und residuale Unternehmens- und Vermögenseinkommen. Unter der Annahme, dass Arbeitnehmer-Haushalte eine niedrigere (marginale) Sparquote haben als Unternehmer-Haushalte, entscheiden die Nominallöhne mit über die Verwendung des

---

[11] Vgl. Krämer (2011). Zu einer umfassenden Analyse der Ursachen und Folgen von zunehmender Ungleichheit in der Einkommensentwicklung insbesondere für die wirtschaftliche Entwicklung sowie zu strukturellen und makroökonomischen Maßnahmen zur Korrektur der Ungleichheit s. zuletzt u.a. UNCTAD (2012) sowie Flassbeck, Heiner; Spiecker, Friederike; Meinhardt, Volker und Vesper, Dieter (2012).

[12] In einer spekulativen Umgebung kann es bei einzelnen assets zu Blasenbildung mit teilweise zweistelligen Preiszuwachsraten kommen, die jeden Kontakt mit der Nominallohnentwicklung verloren haben. Dabei werden hier die (negativen) Realzinsen durch die Preisexplosion ungleich stärker bestimmt als durch niedrige oder Null-Nominalzinsen.

gesamtwirtschaftlichen Einkommens für Konsum oder Sparen. Der private Konsum ist dabei die dominierende Größe für die Binnennachfrage. Sparen, sofern es nicht von den binnenwirtschaftlichen Sektoren Unternehmen und Staat absorbiert wird, kann dagegen nur gegenüber dem Ausland als Leistungsbilanzüberschuss und spiegelbildlich als Kapitalexport realisiert werden.

Entscheidend für die Entwicklung zwischenstaatlicher Divergenzen ist die Tatsache, dass der skizzierte Preis- und Mengeneffekt der Nominallöhne nicht gegenläufig, sondern gleichläufig wirken: beide Komponenten verstärken die Divergenzen bei Binnennachfrage und Außenbeitrag. So verursachen zu schwache Löhne und Lohnstückkosten in dem einen Mitgliedstaat *uno actu* einerseits eine zu schwache Binnennachfrage, andererseits eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit.[13]. Der erste (Mengen-)Effekt schwächt die Importe, der zweite (Preis-)Effekt stärkt die Exporte. Damit aktiviert sich hier der Leistungsbilanzsaldo sowohl von der Import- als auch von der Exportseite her. In einem Mitgliedstaat mit zu starkem Lohnstückkostenwachstum gilt das Umgekehrte. Im Vergleich beider Mitgliedstaaten öffnet sich die Schere der Divergenzen *beidseitig*, d.h. sowohl über das eine Blatt der Schere im Wege der Aktivierung der Leistungsbilanz des einen Landes als auch über das zweite Scherenblatt im Wege der Passivierung im anderen Land.

Die nachstehenden Grafiken veranschaulichen die beschriebenen Zusammenhänge, und zwar für die beiden „Episoden“ der Krise[14]. Zum einen - nach 1999 mit ihrem Gipfel im Jahr 2008 - die Zunahme der Divergenzen bei den Lohnstückkosten und damit bei den Leistungsbilanzsalden als primäre Ursache der Krise. Zum zweiten die Anpassung im Anschluss an die Krise bei den Lohnstückkosten und - mit Ausnahme von Deutschland - den Salden der Leistungsbilanz. Letzteres zeigt sich darin, dass sich der kumulierte Saldo bei den sog. Defizitländern nicht mehr im bisherigen Tempo erhöht, zum Stillstand kommt oder sich sogar verringert.[15]

---

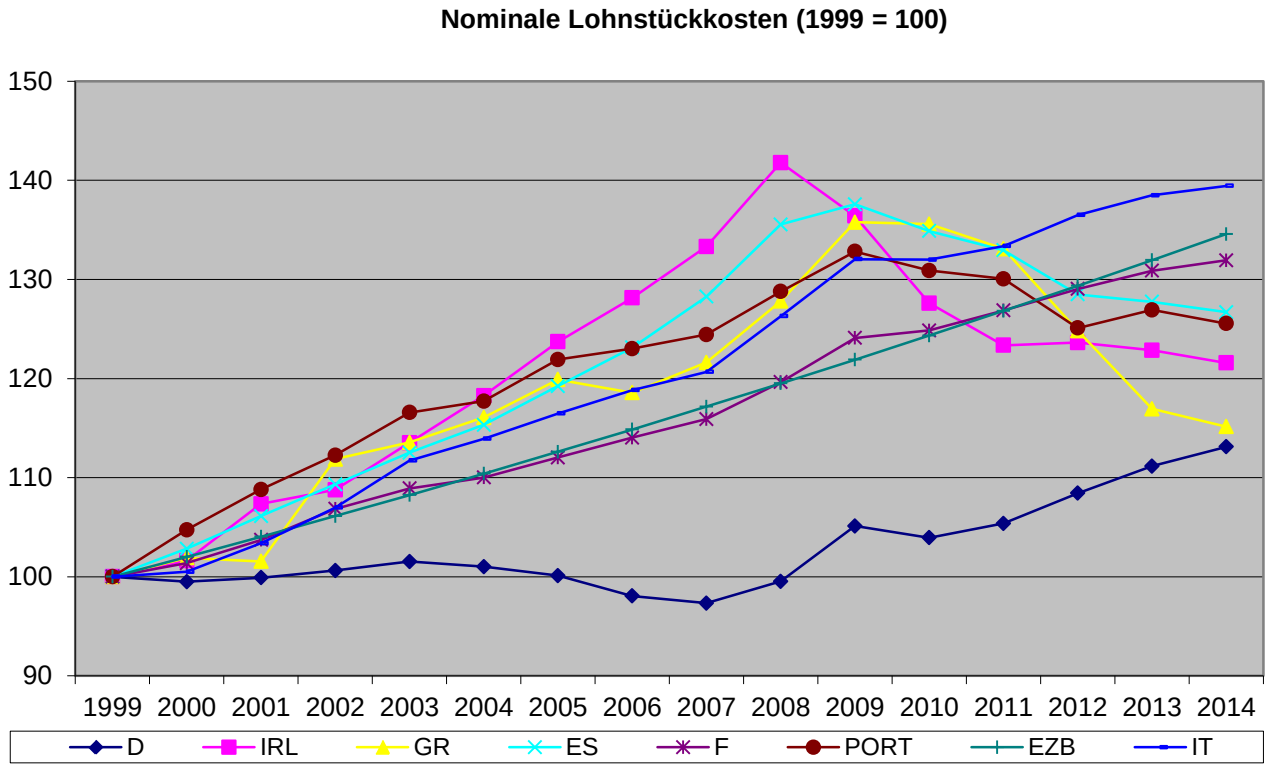
[13] „In the surplus countries demand grew much more slowly than supply, while at the same time price competitiveness improved markedly. The central driving force behind this has been a policy of wage moderation...“. s. Glassner and Watt (2010). Vgl. auch Horn, Lindner, Tober, Watt (2012), S 4

[14] „Die empirische Literatur zeigt in diesem Zusammenhang, dass die relativen Lohnstückkosten mit den Außenhandelssaldi tatsächlich korreliert sind (vgl. Mongelli und Wyplosz 2009)...Allerdings bleibt unklar, in welche Richtung die Kausalität verläuft.“ s. Egger und Etzel (2011), S. 3

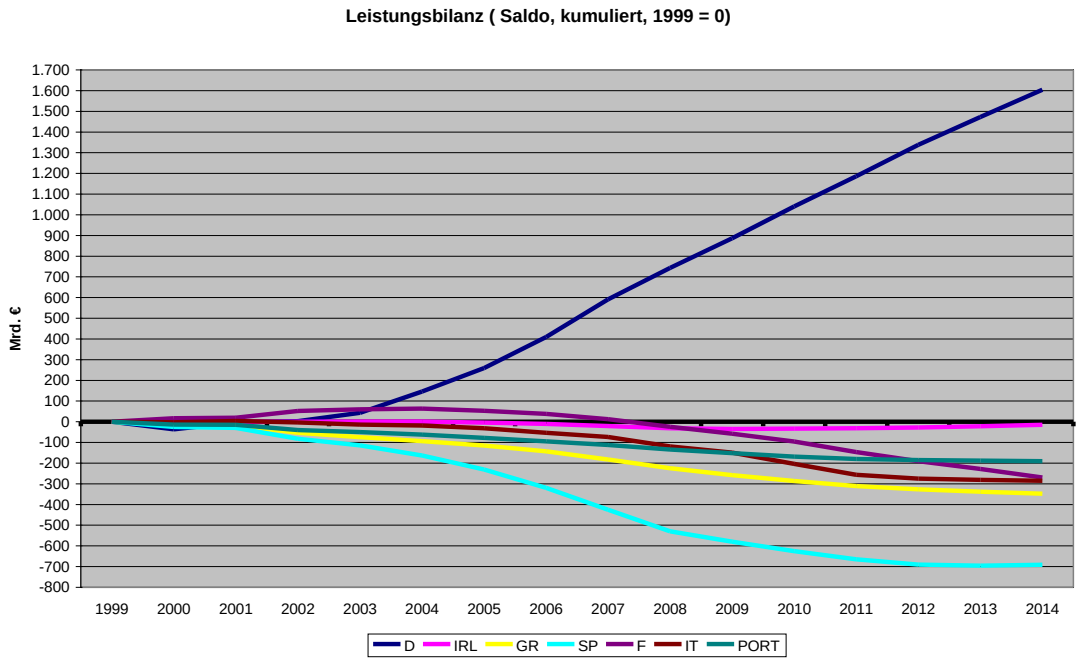
[15] Manche Veröffentlichungen stellen die Divergenzen bei der Leistungsbilanz als Anteil des jährlichen Saldos am BIP dar. Dadurch kommt die *Relation* für jedes Land besser zum Ausdruck. Hier wurde die Darstellung ausschließlich der Salden und in kumulierter Form gewählt, um den Vergleich zwischen den *absoluten* Größenordnungen zu veranschaulichen.

Grafik 2 zeigt ferner als Orientierungsgröße für die stabilitätsgerechte Entwicklung der Lohnstückkosten das Inflationsziel der EZB (hier mit 2% p.a. unterstellt). Eine Lohnstückkostenentwicklung in dieser Größenordnung – wie etwa in Frankreich – stellt eine Bedingung für spannungsfreies Wachstum in der WWU dar. Es wird deutlich, dass laut Prognose der EU-Kommission alle Länder (außer Italien), die den Preispfad der EZB vor der Krise deutlich überschritten haben, ihn bis 2012 wieder erreichen oder sogar unterschreiten, für die beiden weiteren Prognosejahre sogar deutlich. Die große Ausnahme ist Deutschland. Bis zur Krise bleibt hier die Entwicklung der Lohnstückkosten zunehmend hinter der EZB-Norm zurück; ab dann bleibt der Abstand nahezu unverändert. Eine Anpassung an die Norm - ähnlich wie bei den sog. Defizitländern, nur hier von unten, - findet nicht statt. Hierzu müssten die Lohnstückkosten in Deutschland über eine Reihe von Jahren deutlich stärker steigen als es das jährliche Preisziel der EZB vorsieht.

Grafik 2: Nominale Lohnstückkosten



Grafik 3: Leistungsbilanzsalden:



Quelle: jeweils AMECO, eigene Berechnungen

Im Ergebnis ist mit den Nominallöhnen eine Größe gegeben, die bei zentraler oder koordinierter Lohnbildung sowohl exogen beeinflusst werden kann als auch über Preis- und Mengeneffekte entscheidend auf gesamtwirtschaftliche Größen wirkt. Dem steht nicht die Tatsache entgegen, dass - wie oben dargelegt - nicht die Löhne allein die Preise bestimmen, und auch nicht, dass die Löhne ihrerseits von der Preisentwicklung mitbestimmt werden[16]. Unmittelbar und evident ist letzteres unter dem Regime der Lohnindexierung. Aber auch die gesamtwirtschaftliche reale und preisliche Entwicklung bestimmen die Lohnsetzung der Tarifpartner wesentlich mit. So war die gesamtwirtschaftliche Dynamik, mit der die Mitgliedstaaten in die WWU eingetreten sind, sehr unterschiedlich ausgeprägt und mit ihr der Spielraum für die Lohnentwicklung.[17] Für die Gestaltung und Überwälzung der Löhne kommt insbesondere auch der expansiven oder restriktiven Ausrichtung der national geprägten Fiskalpolitik sowohl im Vorfeld als auch korrektiv eine eigene Rolle zu[18].

---

16 Letztere Position wird auch ausschließlich vertreten. S. z.B. Morgan Stanley (2004). Auch die EU-Kommission wendet ein: „A simplistic view according to which labour costs move exogenously and cause imbalances should be avoided ...“, European Commission (2011), p. 99

17 Vgl. hierzu u.a. Horn, Lindner, Tober und Watt (2012), S. 3

18 Vgl. auch hierzu u.a. Horn, Lindner, Tober und Watt (2012), S. 4 und S. 22 ff.

Entscheidend für die exogene Rolle und damit die Steuerungsfunktion der „Lohnpolitik“ ist aber, dass zum einen die allgemeine gesamtwirtschaftliche Entwicklung ihrerseits von den Tarifabschlüssen wesentlich mitbestimmt wird. Zum andern kann auch im Falle nichtlohnpolitischer Einflüsse auf das Preisniveau die Lohnpolitik dort, wo ihre Verhandlungsmacht direkt oder über einen hohen Abdeckungsgrad hoch ist, die Preisentwicklung tendenziell in die gewünschte Richtung korrigieren, wenn dies tarifpolitisch gewollt ist. Im Ergebnis ist eine Lohnentwicklung, die sich an der nationalen Produktivität und dem Preisziel der EZB orientiert und dabei ggfls. durch Fiskal- und Wettbewerbspolitik unterstützt wird, ein Stabilitätsanker in der WWU - unabhängig davon, ob sie agiert oder reagiert. Wenn die Lohnentwicklung in allen Mitgliedstaaten dieser Regel folgt, vermeidet sie Spannungen zwischen den Mitgliedstaaten und trägt zugleich zur Preisstabilität auch im gesamten Euroraum bei. Für die weltwirtschaftliche Einbettung der Eurozone bedeutet dies, dass es von der Preisentwicklung her keine Verzerrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Rest der Welt gibt und damit auch keinen Druck seitens der WWU auf eine Veränderung des Währungsgefüges. Neben der Stabilität der Eurozone nach innen ist damit auch Stabilität nach außen gegeben.

II. Lohnpolitik und Sozialpartner im Rahmen der bisherigen wirtschaftspolitischen Koordinierung

Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“

Gemäß Art. 121 AEUV und seinen Vorläufern koordinieren die Mitgliedstaaten der EU ihre Wirtschaftspolitik. Zentrales Instrument sind dabei die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“. Diese „Grundzüge“ enthalten - wie nachstehend belegt - über alle Jahre hinweg Aussagen zur gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung und zur Rolle der Sozialpartner. Dies belegt die zentrale Rolle der Löhne für die Wirtschaftsentwicklung und -politik der EU. Erkennbar wird dabei im Laufe von mehr als einem Jahrzehnt aber auch ein Wandel in der Rollenzuweisung an die Sozialpartner durch die Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene

Die Rolle der Löhne und gleichermaßen der Sozialpartner - auch mit Blick auf die WWU - spiegelt sich vor allem in den *Grundzügen 1998.* Da diese „Grundzüge“ unmittelbar vor und deshalb mit Blick auf den Eintritt in die dritte Stufe der WWU formuliert wurden, werden nachstehend deren lohnpolitische Elemente ausführlich wiedergegeben und auf ihre wesentlichen Aussagen untersucht.

Entsprechend den Grundzügen ist eine wesentliche Komponente für eine „wachstums- und stabilitätsorientierte Strategie ... eine mit dem Ziel der Preisstabilität zu vereinbarende Nominallohnentwicklung; zugleich sollte die Reallohnentwicklung im Verhältnis zum Produktivitätszuwachs stehen und dem Erfordernis Rechnung tragen, dass die Rentabilität der Investitionen zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen erhöht werden muss.“ Die Grundzüge billigen der Lohnentwicklung auch eine Rolle im makroökonomischen Policy-Mix zu: „Je stärker die Geldpolitik bei ihrer Aufgabe, die Preisstabilität zu wahren, von einer angemessenen Haushaltspolitik und Lohnentwicklung unterstützt wird, umso größer ist die Aussicht auf wachstums- und beschäftigungsfreundliche monetäre Rahmenbedingungen.“

Im Einzelnen heißt es in Absatz 6 (Entwicklung der Löhne): „Die Entwicklung der Löhne im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt und der Bandbreite der Löhne hat wesentlichen Einfluss auf Inflation, Wachstum, Beschäftigung und die Beschäftigungsintensität des Wachstums. In der WWU wird mit der einheitlichen Währung der Zusammenhang zwischen Löhnen und Beschäftigung noch deutlicher und stringenter zutage treten. Auf der anderen Seite wird der glaubwürdige makroökonomische Stabilitätsrahmen ein angemessenes Lohnverhalten fördern. Die Lohnabschlüsse verbleiben in der Verantwortung der Sozialpartner auf nationaler, regionaler, sektorieller oder sogar noch stärker dezentralisierter Ebene entsprechend den jeweiligen Gepflogenheiten. Wie in der Amsterdamer Entschließung betreffend Wachstum und Beschäftigung unterstrichen wurde, tragen die Sozialpartner die Verantwortung dafür, dass angemessene Lohnabschlüsse mit einer hohen Beschäftigungsquote vereinbar sind und dass ein sachgerechter institutioneller Rahmen für die Lohnfindung geschaffen wird.

Damit die Lohnentwicklung zu einem beschäftigungsfreundlichen Policy-mix beiträgt, sollten die Sozialpartner ihre verantwortungsvolle Politik fortsetzen und bei ihren Lohnabschlüssen auf nationaler und regionaler Ebene folgende allgemeine Regeln beachten:

i) Die gesamtwirtschaftlichen Nominallohnerhöhungen müssen mit der Preisstabilität vereinbar sein. Lohnerhöhungen im Euro-Raum insgesamt, die nicht mit der Preisstabilität zu vereinbaren sind, werden zwangsläufig zu strafferen monetären Bedingungen in der Euro-

Zone mit nachteiligen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung führen. Überzogene Nominallohnsteigerungen in einem Land oder einer Region werden sich zwar nicht unbedingt signifikant auf die Inflation in der gesamten Währungsunion auswirken, wohl aber, aufgrund ihrer Wirkung auf die Lohnstückkosten, die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigungsbedingungen in diesem Land oder dieser Region verschlechtern.

ii) Reallohnsteigerungen im Verhältnis zum Wachstum der Arbeitsproduktivität sollten der Notwendigkeit Rechnung tragen, dass die Rentabilität kapazitätserweiternder und arbeitsplatzschaffender Investitionen erforderlichenfalls gestärkt und anschließend gewahrt werden muss. Dies bedeutet, dass in Ländern, in denen der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität nachlässt, nur ein eingeschränkter Spielraum für Reallohnerhöhungen zur Verfügung stehen wird. Speziell sollten Arbeitszeitverkürzungen nicht zu real erhöhten Lohnstückkosten führen. Soll die verbesserte Rentabilität zu höheren Investitionen in der Gemeinschaft führen, so kommt es wesentlich darauf an, dass ein hinsichtlich Nachfrageentwicklung, Arbeitsmarktbedingungen, Abgaben und regulatorischer Rahmen investitionsfreundliches Umfeld geschaffen wird.

iii) Die Lohnabschlüsse sollten den Produktivitätsunterschieden nach Qualifikationen, Fertigkeiten und geographischen Regionen besser Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang sollten, wo dies angemessen ist, die Einstiegslöhne für Jugendliche, Erwerbspersonen mit geringeren Fertigkeiten und Langzeitarbeitslose so gestaltet werden, dass deren Beschäftigungsfähigkeit verbessert wird; die Wirkung niedrigerer Einstiegslöhne könnte noch durch Maßnahmen zur Förderung der Anpassungsfähigkeit der Erwerbspersonen verstärkt werden.

iv) "Lohnnachahmungseffekte" müssen vermieden werden, d. h. die Unterschiede in den Arbeitskosten zwischen den Mitgliedstaaten müssen auch weiterhin die Unterschiede in der Arbeitsproduktivität widerspiegeln. Infolge der einheitlichen Währung werden Unterschiede im Lohnniveau zwischen den Mitgliedstaaten transparenter werden. Dies kann zu einem gewissen Anstieg der Mobilität des Faktors Arbeit führen, aber auch zu Lohnforderungen in den Ländern mit niedrigerem Lohnniveau, die auf ein Aufholen gegenüber den Ländern mit höherem Lohnniveau gerichtet sind. Steigen die Löhne in einem Land rascher, als es aufgrund seines Produktivitätsniveaus gerechtfertigt wäre, so würden sich dort Wettbewerbsfähigkeit und Investitionsrentabilität verschlechtern, wodurch es als Produktionsstandort weniger attraktiv würde. Die Ausfuhren dieses Landes würden darunter leiden, Investitionen würden

abgeschreckt, und die Arbeitslosigkeit würde zunehmen.

Eine Erfüllung dieser Anforderungen bedeutet nicht, dass sich die Löhne im gesamten Euro-Raum einheitlich entwickeln sollten. Unterschiede im Produktivitätswachstum und damit im Spielraum für Reallohnentwicklungen sind wahrscheinlich. Außerdem müssen die Unterschiede in der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftslage berücksichtigt werden. In der WWU werden die Löhne bei der Anpassung an sich ändernde wirtschaftliche Umstände eine wichtigere Rolle spielen müssen, zumal bei länderspezifischen Störungen; somit ist eine größere Flexibilität beim Lohnfindungsprozess erforderlich.

Da die Sozialpartner in erster Linie für eine mit dem Erreichen und Erhalten eines hohen Beschäftigungsniveaus im Einklang stehende Lohnentwicklung verantwortlich sind und so eine wichtige Rolle für einen angemessenen makroökonomischen Policy-mix spielen, ist es wesentlich, dass der soziale Dialog auf allen geeigneten Ebenen verstärkt wird. Auf nationaler Ebene müssen die Regierungen möglicherweise größeres Interesse an einer Förderung des Dialogs und des Verständnisses für die in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik entwickelte wirtschaftspolitische Strategie zeigen. Auf Gemeinschaftsebene wird die Kommission den sozialen Dialog weiter ausbauen, insbesondere über Fragen der makroökonomischen Politik. Im Rahmen der verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung müssen darüber hinaus Glaubwürdigkeit und ein Klima des Vertrauens zwischen den wichtigsten politischen Akteuren geschaffen werden, was durch einen regelmäßigen Dialog zwischen den Sozialpartnern auf der einen Seite und den für die Wirtschaftspolitik verantwortlichen Stellen auf der anderen verstärkt werden könnte.“ [19]

Die *ersten Grundzüge nach Einführung der WWU* wiederholen im Wesentlichen die vorangegangen. Zum ersten Mal wird jedoch der Staat, wenn auch noch sehr zurückhaltend, für die Lohnfindung mit in die Pflicht genommen. So soll es nach wie vor Verantwortung der Sozialpartner sein, „...einen geeigneten institutionellen Rahmen für die Lohnfindung zu schaffen,“ aber nun „...gegebenenfalls mit Unterstützung der öffentlichen Hand.“ Sehr viel direkter heißt es nur wenig später: „Die Regierungen können die richtigen Rahmenbedingungen schaffen, die die Verhandlungen der Sozialpartner erleichtern.“

Eine deutliche Verschiebung im Schwerpunkt der Politikausrichtung enthalten die erstmals für

---

[19] Dieser Empfehlung ist der Europäische Rat Köln 1999 mit der Einrichtung des Europäischen Makroökonomischen Dialogs – siehe unten – gefolgt. Die vorstehendenEmpfehlung zur Förderung eines Dialogs auf nationaler Ebene hat damals und bisher nur Deutschland, allerdings nur auf fachlicher Ebene, umgesetzt.

mehrere Jahre beschlossenen *Grundzüge 2003-2005*. Zwar heißt es auch hier noch einleitend: „Die Lohnentwicklung sollte zu stabilen makroökonomischen Bedingungen und einem beschäftigungsfreundlichen Policy-Mix beitragen.“ Entsprechend der zuvor beschlossenen Lissabon-Strategie zielt die wirtschaftspolitische Agenda jedoch eindeutig auf „Wirtschaftsreformen zur Erhöhung des Wachstumspotenzials Europas“. Und innerhalb der Reformagenda geht es vor allem um „Reformen des Arbeitsmarktes“. Hauptpunkte sind

- Rückführung der Sozialleistungssysteme und der Vorruhestandsanreize
- Anpassung der Löhne an die Produktivität der Geringqualifizierten
- Abbau „übermäßig restriktiver Arbeitsmarktvorschriften“
- „Lockerung einiger zu restriktiver Teile der Vorschriften zur Sicherung des Arbeitsplatzes“
- „eine bessere Regulierung und eine flexiblere Arbeitsorganisation“, wenngleich
- „angemessen ausbalanciert durch gebührende Sicherheit der Beschäftigungsverhältnisse“ - die auch in anderem Kontext bekannte „flexicurity“
- Abbau von Hindernissen und Fehlanreizen „sowohl bezüglich der geografischen wie der beruflichen Mobilität“
- „die Ausgestaltung und Handhabung der Leistungsbezugsvoraussetzungen verbessern, um die Arbeitsaufnahme zu fördern;
- die Struktur der Lohnersatzrate überprüfen; die Höhe, die Bezugsdauer und/oder die Bedürftigkeitskriterien für den Fall von Leistungen überdenken, ... unter Wahrung eines angemessenen Maßes an sozialer Sicherheit,“

Neben dieser Schwerpunktverlagerung von der makroökonomischen Rolle der Löhne zu Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt enthalten die Grundzüge 2003-2005 erstmalig ein spezielles Kapitel zum Euroraum. Demnach soll das Eurogebiet u.a „Inflationsunterschiede überwachen“. Mit Blick auf die inzwischen aufgelaufenen Divergenzen und die zentrale Rolle, die Inflationsunterschiede hierbei gespielt haben, ist die damalige – also recht frühe – Einschätzung interessant. Dazu heißt es: „Inflationsunterschiede zwischen Mitgliedstaaten sind eine Tatsache und treten in jeder Währungsunion auf. So kommt es notwendigerweise zu Veränderungen der relativen Preise zwischen den Ländern, wenn keine Wechselkurse verfügbar sind. Die jüngste Streuung der Inflationsraten im Eurogebiet spiegelt weitgehend die Unterschiede der nationalen Volkswirtschaften und Wachstumsraten wider. Gleichwohl

können einige Inflationsunterschiede auf schlecht funktionierende Produkt- und Arbeitsmärkte oder ungeeignete Politikmaßnahmen zurückzuführen sein. Deshalb müssen Inflationsunterschiede überwacht und, wenn sie sich als unerwünscht erweisen, von den Mitgliedstaaten mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten bekämpft werden.“

Entsprechend wird gemäß Leitlinie 26 „...den auf nationaler Ebene wirkenden politischen Akteuren empfohlen, ... die Ursachen für Inflationsunterschiede zu analysieren mit dem Ziel, unerwünschte Inflationsunterschiede zu ermitteln, damit die Mitgliedstaaten sie unter Anwendung des ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentariums bekämpfen;“

Nach der Reform der Lissabon-Strategie werden die erneut mehrjährigen *Grundzüge 2005-2008* nunmehr im Rahmen von sog. Integrierten Leitlinien zusammen mit den Beschäftigungspolitischen Leitlinien verabschiedet und durch jährliche Empfehlungen des Rates aktualisiert. Zur Rolle der Lohnentwicklung wird einleitend u.a. ausgeführt:

„In Anbetracht des anhaltenden Drucks auf die Öl- und Rohstoffpreise ist darüber zu wachen, wie sich Tarifabschlüsse und Arbeitskostenanstieg auf die Preisstabilität und die Preiswettbewerbsfähigkeit auswirken. Dass dieser zweite Effekt bislang noch nicht festzustellen war, ist zu begrüßen. Diese Probleme müssen im Rahmen eines kontinuierlichen Meinungs- und Informationsaustauschs zwischen den Geld- und Finanzbehörden und den Sozialpartnern über den makroökonomischen Dialog berücksichtigt werden.“

Die Grundzüge nehmen zudem erstmals expliziter zu den Divergenzen Stellung. So sagt Leitlinie 1: „Mitgliedstaaten mit nicht nachhaltigen Leistungsbilanzdefiziten sollten diese Situation durch Strukturreformen zur Steigerung der externen Wettbewerbsfähigkeit und gegebenenfalls durch finanzpolitische Maßnahmen korrigieren.“ Die für die Belange der Eurozone wesentliche Leitlinie 6 lässt allerdings in keiner Weise ein angemessenes Problembewusstsein für die sich entwickelnden Divergenzen erkennen.

Deutlicher werden die *Empfehlungen des Rates 2007*, d.h. kurz vor Ausbruch der Krise, zur Aktualisierung der Grundzüge 2005-2008: „Aufbauend auf den politischen Schlussfolgerungen, die sich für die einzelnen Euro-Länder aus ihren nationalen Reformprogrammen ergeben, sind für alle diese Länder besonders dringlich Maßnahmen in den Politikfeldern erforderlich, die das Funktionieren der WWU verbessern und dazu beitragen würden, die noch immer bestehenden Unterschiede bei Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Inflation abzubauen … Besonders wichtig innerhalb einer

Währungsunion ist zudem die Entschlossenheit, die Lohnentwicklungen in einem der Stabilität förderlichen Rahmen zu halten, um mittel- und langfristig Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu sichern. Die regelmäßige Überprüfung der Preis- und Lohnbildungsmechanismen (im privaten und im öffentlichen Sektor) muss daher fortgesetzt werden.“

Wie unterschiedlich schon damals jedoch der Abbau der Divergenzen zwischen Überschuss- und Defizitstaaten beurteilt wurde, macht der Vergleich zwischen den länderspezifischen Empfehlungen des Rates für Deutschland und Spanien im Jahre 2008 deutlich. Für Deutschland heißt es: „Die Bereiche im nationalen Reformprogramm, denen höchste Priorität eingeräumt werden muss, sind der Wettbewerb bei den Dienstleistungen und die strukturelle Arbeitslosigkeit...“, also reine Strukturreformen ohne makroökonomische Korrekturen. Für Spanien wird dagegen klar konstatiert: „.... Außerdem muss Spanien im weiteren Verlauf des nationalen Reformprogramms insbesondere folgende Schwerpunkte setzen: weitere Bemühungen zur Verringerung des Inflationsdrucks unternehmen, die Ursachen des derzeitigen Leistungsbilanzdefizits angehen und die Entwicklung im Immobiliensektor im Auge behalten...“

Die *Grundzüge 2008 - 2010* sind schon klar durch die Krise und ihre Ungleichgewichte gekennzeichnet. Nach wie vor richtet sich jedoch die Aufforderung zum Abbau der Ungleichgewichte nur an die Defizitländer. Einleitend heißt es: „Eine weitere makroökonomische Herausforderung besteht für einige Mitgliedstaaten darin, dass sie große Anstrengungen unternehmen müssen, um rasch zu den anderen aufzuschließen, was in unterschiedlichem Maß mit Zahlungsbilanzdefiziten, rascher Kreditexpansion und Vertiefung der Finanzmärkte einhergeht. Eine restriktive Finanzpolitik, eine effektive Finanzaufsicht und die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit sind unerlässlich, um binnen- und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte in Grenzen zu halten. Ein vorsichtiger finanzpolitischer Kurs spielt eine wichtige Rolle, um das Zahlungsbilanzdefizit in einem Rahmen zu halten, der eine gesicherte Auslandsfinanzierung ermöglicht. Eine restriktive Finanzpolitik trägt nicht nur zu einer soliden Haushaltslage bei, sondern kann auch das Risiko, dass eine lebhafte Binnennachfrage eine auf Dauer höhere Inflation zur Folge haben könnte, ebenso begrenzen wie das Auftreten von Finanzrisiken auf makroökonomischer Ebene, die Schwankungen bei den realen Wechselkursen und einen anhaltenden Verlust an

Wettbewerbsfähigkeit bewirken könnten...“ Erneut wird die Rolle einer antizyklischen Fiskalpolitik betont, erneut aber auch nur in den Defizitländern. So heißt es in Leitlinie 1 (Sicherung wirtschaftlicher Stabilität im Hinblick auf nachhaltiges Wachstum): „...Mitgliedstaaten mit nicht nachhaltigen Leistungsbilanzdefiziten sollten diese Situation durch Strukturreformen zur Steigerung der externen Wettbewerbsfähigkeit und gegebenenfalls durch finanzpolitische Maßnahmen korrigieren.“

Ausführlich stellen die Grundzüge 2008 - 2010 wieder die Rolle der Lohnpolitik und Sozialpartner heraus. Erstmals fordern sie explizit zur Lohnzurückhaltung auf. Unter der Überschrift „Gewährleistung eines Beitrags der Lohnentwicklung zu Wachstum und Stabilität sowie zur Ergänzung der Strukturreformen“ führt Leitlinie 3 u.a. aus: „... In Ländern, deren Marktanteile rückläufig sind, sind Lohnzurückhaltung in Verbindung mit Reformen zur Produktivitätssteigerung notwendig, um sicherzustellen, dass die Lohnstückkosten angepasst und diese Länder wieder wettbewerbsfähig werden. Diese Probleme müssen bei einem kontinuierlichen Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Geld- und Finanzbehörden und den Sozialpartnern über den makroökonomischen Dialog berücksichtigt werden.“

In der *Aktualisierung der mehrjährigen Grundzüge im Jahr 2009* lässt der Rat klar erkennen, wo er die Lösung für die Finanz- und Wirtschaftskrise in der Eurozone sieht: „Die weltweite Finanzkrise hat das Euro-Währungsgebiet hart getroffen, so dass sich nunmehr eine Rezession abzeichnet. Die Situation auf den Finanzmärkten dürfte länger als erwartet sehr angespannt bleiben. .... Die schwierige Wirtschaftslage macht deutlich, dass auch auf den für die Anpassung an die Währungsunion entscheidenden Produkt- und Arbeitsmärkten die noch verbleibenden strukturellen Schwächen in Angriff genommen werden müssen … Das Wachstumspotenzial der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets hängt entscheidend von Reformen zur Erleichterung der Anpassungen beim Arbeitsmarkt und zur Verbesserung des Wettbewerbs im Dienstleistungsbereich ab...“

Die aktuellen *Integrierten Leitlinien* datieren aus dem Jahr 2010; sie gelten bis 2014 und stehen im Kontext der Strategie „Europa 2020“. Angesichts der sich immer mehr zuspitzenden Ungleichgewichte tritt deren Abbau auch im Urteil der Finanzmärkte und damit auch für die „Grundzüge“ in den Vordergrund. Im Anhang zu Teil I, der die Grundzüge enthält, heißt es in Leitlinie 2 (Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte): „Die Mitgliedstaaten sollten nicht mehr tragbare makroökonomische Ungleichgewichte, die unter

anderem aus Entwicklungen ihrer Leistungsbilanzen, der Aktienmärkte und der Bilanzen der privaten Haushalte und des Unternehmenssektors resultieren, vermeiden. Mitgliedstaaten, die infolge einer auf Dauer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit oder aus anderen Gründen hohe Leistungsbilanzungleichgewichte zu verzeichnen haben, sollten die tiefer liegenden Ursachen durch Maßnahmen in den betreffenden Bereichen beseitigen, z. B. in der Fiskalpolitik, der Lohnentwicklung oder durch Strukturreformen auf den Produkt- und Finanzdienstleistungsmärkten (einschließlich der produktivitätssteigernd wirkenden Kapitalströme) sowie auf den Arbeitsmärkten entsprechend den beschäftigungspolitischen Leitlinien ... Wo dies zweckdienlich erscheint, sollte durch eine angemessene Entgeltfestsetzung im öffentlichen Dienst ein maßgebliches Signal dafür gesendet werden, entsprechend der notwendigen Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit für Lohnzurückhaltung in der Privatwirtschaft zu sorgen .... Die Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen sollten Maßnahmen ergreifen, die auf Strukturreformen abzielen, die eine Verbesserung des Potenzialwachstums bewirken und somit auch die Binnennachfrage stützen. Die Bewältigung der makroökonomischen Ungleichgewichte - auch der zwischen den Mitgliedstaaten - würde ebenfalls dazu beitragen, wirtschaftlichen Zusammenhalt zu erreichen.“

Leitlinie 3 ist ausdrücklich dem Abbau von Ungleichgewichten im Euro-Währungsgebiet gewidmet. Dort heißt es: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, sollten hohe und fortbestehende Unterschiede in den Leistungsbilanzpositionen und andere makroökonomische Ungleichgewichte als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse betrachten und erforderlichenfalls unverzüglich Maßnahmen zur Verringerung dieser Ungleichgewichte treffen. Es müssen zwar Maßnahmen in allen dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten getroffen werden, doch die politischen Herausforderungen unterscheiden sich je nach den einzelnen Ländern erheblich in Art, Umfang und Dringlichkeit. In Anbetracht der bestehenden Schwächen und des Ausmaßes der notwendigen Anpassungen sind politische Maßnahmen am dringendsten in denjenigen Mitgliedstaaten erforderlich, die große fortbestehende Leistungsbilanzdefizite und eine stark eingeschränkte Wettbewerbsfähigkeit aufweisen. Die Maßnahmen sollten eine deutliche dauerhafte Verringerung des Leistungsbilanzdefizits bewirken. Diese Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets sollten außerdem eine Senkung der Lohnstückkosten anstreben, die den Produktivitätsentwicklungen auf regionaler Ebene und auch auf der Ebene der Branchen und der Unternehmen Rechnung

trägt, und für verstärkten Wettbewerb auf den Produktmärkten sorgen. Die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzüberschüssen sollten Maßnahmen ergreifen, die auf Strukturreformen abzielen, die eine Verbesserung des Potenzialwachstums bewirken und somit auch die Binnennachfrage stützen. Ebenso sollten die dem Euro-Währungsgebiet angehörenden Mitgliedstaaten sonstige makroökonomische Ungleichgewichte wie eine übermäßige private Verschuldung und divergierende Inflationstrends angehen. ... Die Euro-Gruppe sollte die makroökonomischen Ungleichgewichte genau beobachten und erforderlichenfalls Korrekturmaßnahmen vorschlagen...“

Analysiert man die voranstehenden Ausführungen aus dem zeitlichen Umfeld der Krise, so zeigen sich folgende Hauptlinien:

- Der Abbau der untragbaren makroökonomischen Ungleichgewichte ist unabdingbar.
- Diese werden in erster Linie bei den Defizitstaaten gesehen.
- Ihnen werden starke makroökonomische Eingriffe wie fiskalpolitische Einschnitte, Senkung der Lohnstückkosten und Lohnzurückhaltung empfohlen, die durch ein Signal bei der Entgeltfestsetzung im öffentlichen Dienst initiiert werden sollen.
- In Überschussländern wird zwar eine Stärkung der Binnennachfrage für notwendig erachtet, sie wird aber ausschließlich von weiteren Strukturreformen erwartet.
- Es sind die Mitgliedstaaten, die die „richtigen Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungssysteme“ schaffen sollen. Den Sozialpartnern wird dabei eine „besonders wichtige Rolle“ zugebilligt, allerdings erst ganz am Ende dieses Lastenhefts.

Zentrales Ergebnis der Rückschau auf mehr als ein Jahrzehnt „Grundzüge“ ist eine deutliche Verschiebung in der Rollenverteilung zwischen Sozialpartnern und Regierungen. In den Grundzügen 1998 lagen Kompetenz und Verantwortung für die Lohnentwicklung und Lohnbildungssysteme unbestritten bei den Sozialpartnern; die Rolle der Regierungen war eher flankierend ausgelegt. Entsprechend der Lissabon-Strategie und zuletzt gemäß den Grundzügen 2010-2014 sollen nun aber die Regierungen selbst für die richtigen Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungssysteme und Arbeitskostenentwicklung sorgen, über den öffentlichen Sektor in die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung mit dem Ziel der Lohnzurückhaltung in der gesamten Wirtschaft intervenieren und insgesamt eine Senkung der

Lohnstückkosten anstreben. Institutionelle Hemmnisse, die der geforderten flexiblen Anpassung von Preisen und Löhnen an die Marktbedingungen im Wege stehen, sollen beseitigt werden.

In der Summe laufen alle diese Empfehlungen auf eine „marktmäßige“ Dezentralisierung der Lohnfindung hinaus. Wer aber soll dann noch die „besonders wichtige Rolle“ wahrnehmen, die den Sozialpartnern - allerdings erst in einem Nachsatz ganz am Ende der Agenda - zugebilligt wird? Vor allem aber ist festzuhalten, dass die Regierungen eine zentrale Regel der „Grundzüge“ von Mal zu Mal nicht eingehalten haben: das Eintreten für die Stabilitätsorientierung der Nominallöhne und für die Produktivitätsorientierung der Reallöhne in jedem Mitgliedstaat - bei allen Formelkompromissen und Relativierungen, in die sie diese Regel in den „Grundzügen“ eingekleidet haben. Ergebnis dieser jahrelangen Diskrepanz zwischen den von den Mitgliedstaaten selbstgesetzten Normen, wie es die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ nach dem Vertrag sind, und der tatsächlichen Wirtschaftspolitik und -entwicklung in der WWU waren dann jahrelange Divergenzen bei den Lohnstückkosten, die schließlich zu einem krisenartigen Ausmaß anwuchsen.

Weitere Elemente der bisherigen wirtschaftspolitischen Koordinierung

Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ als zentrales Koordinierungsinstrument der Wirtschaftspolitik in der EU formulieren aus Sicht des Rates und der Kommission die Anforderungen an die Rolle der Sozialpartner sowohl im makroökonomischen Policy-Mix als auch in der Strukturreformagenda der Lissabon-Strategie und ihrer Nachfolger. Darüber hinaus gibt es andere Regelungen und Institutionen, die für die Rolle der Sozialpartner im Rahmen der Governance der EU von Bedeutung sind.

Vor der Klammer steht Art. 152 AEUV: „Die Union anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei auf die Autonomie der Sozialpartner...“ In diesen Kontext gehört auch Art. 153 (5), durch den ein Tätigwerden der Union auf dem Gebiet des Arbeitsentgelts, des Koalitionsrechts, des Streikrechts sowie des Aussperrungsrechts ausgeschlossen wird.

Diese Generalklauseln manifestieren sich in vielfältiger Weise und verschiedenen Gremien.

Zu nennen ist hier der *Wirtschafts- und Sozialausschuss* (WSA, s. Art. 301-304 AEUV). Er wird vom EP, vom Rat oder der Kommission in den in den Verträgen vorgesehenen Fällen gehört; er kann auch von sich aus Stellungnahmen abgeben. Gemäß Art. 300, Abs. 2 setzt er sich zusammen aus Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft. Wegen seiner ausschließlich beratenden Funktion und seinem sehr breiten Spektrum von Themen ist der WSA jedoch zu weit entfernt von einer lohnpolitisch gestaltenden Rolle in der Governance der Wirtschaftspolitik in der EU.[20]

Ein anderes Profil im Rahmen der Governance hat der *europäische Soziale Dialog* (Art. 151ff. AEUV). Die Arbeitnehmer werden im europäischen Sozialen Dialog durch den EGB vertreten, die Arbeitgeber nehmen über CEEP, BUSINESSEUROPE (früher UNICE) sowie UEAPME als Vertreter der öffentlichen, der Großen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen teil. Schwerpunkt der bilateralen Arbeit im Rahmen mehrjähriger Arbeitsprogramme ist die Definition europäischer sozialer Standards. Über die Anhörungen gemäß Art. 154 AEUV hinaus kann der Dialog der Sozialpartner gemäß Art. 155 AEUV „...zur Herstellung vertraglicher Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen führen.“ Der europäische Soziale Dialog hat eine Vielzahl von Rahmenabkommen, autonomen Vereinbarungen und Handlungsrahmen beschlossen. Hierzu gehören z.B. die Rahmenabkommen zur Teilzeitarbeit und zu zeitlich befristeten Arbeitsverträgen. Allerdings sind alle diese Vereinbarungen eher allgemeiner Natur und, was wichtiger in unserem Zusammenhang ist, beinhalten keinen expliziten Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung. Zwar gab es unter der Leitung der Kommission eine makroökonomische Arbeitsgruppe, in der regelmäßig die wirtschaftliche Lage diskutiert und ggfls. wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gezogen wurden. Allerdings fehlten in diesem Gremium mit den Finanzministern und der EZB gerade die für einen makroökonomischen Policy-Mix entscheidenden Akteure.

Der *Dreigliedrige Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung* gemäß Art. 152 AEUV, der jährlich vor dem Frühjahrsgipfel des ER stattfindet und an dem neben den Sozialpartnern die Troika des ER sowie die Kommission teilnehmen, hat zwar auch einen Austausch über makroökonomische Fragen zum Gegenstand. Diese sind neben Arbeitsmarkt-, Sozial- und

---

[20] „Von einem ursprünglich auf die Vertretung wirtschaftlicher und sozialer Interessen beschränkten Gremium entwickelte sich der WSA zu einer Vertretung „diffuser“ Allgemeininteressen.“ S. Bieber, Epiney und Haag (2011), S.155

Bildungspolitik jedoch nur ein Element des Gedankenaustauschs in einem zudem zeitlich sehr begrenztem Rahmen und ohne jegliche bindende Wirkung.

Eine qualitativ neue Dimension erhielt die Beteiligung der Sozialpartner mit der Einrichtung des *Europäischen Makroökonomischen Dialogs (MED)* durch den ER Köln im Juni 1999 zeitnah zum Beginn der WWU. Teilnehmer des MED sind der Präsident der EZB sowie ein Vertreter der Nicht-Eurozonen-Zentralbanken der EU, eine Troika der Finanz- und Arbeitsminister mit dem jeweils aktuellen Präsidenten des ECOFIN-Rats als Vorsitz, die Kommissare für Wirtschaft und Finanzen sowie für Beschäftigung und Soziales, die Spitzen der europäischen Arbeitgeberverbände CEEP, EUROBUSINESS und UEAPME sowie des Europäischen Gewerkschaftsbundes EGB. Der MED versammelt damit als einziges Gremium der EU *alle* Akteure des makroökonomischen Policy-Mix an einem Tisch. Ziel des MED ist ein Gedankenaustausch über die aktuelle gesamtwirtschaftliche Lage und Perspektiven in der EU sowie über die Verbesserung des wechselseitigen Zusammenwirkens von Lohnentwicklung sowie von Geld- und Fiskalpolitik für eine nachhaltige nichtinflationäre Wachstumsdynamik. Für alle Teilnehmer bindende Beschlüsse im Sinne einer ex-ante-Koordinierung sind dabei nicht vorgesehen. Der MED auf politischer Ebene wird durch ein gleichbesetztes Gremium auf Fachebene vorbereitet.[21]

Für die Einrichtung des MED gab es viele Gründe: Die Geldpolitik ist auf WWU-Ebene vergemeinschaftet und findet auf nationaler Ebene nicht mehr statt, während Fiskal- und Lohnpolitik primär auf nationaler Ebene verblieben. Für einen makroökonomischen Policy-Mix bedurfte es daher der Präsenz der Fiskal- und der Lohnpolitik auf WWU-Ebene. Ein solcher Policy-Mix sollte zugleich stabilitäts- und beschäftigungsorientiert sein. Er sollte vor allem die Konflikte vermeiden, die in der ersten Hälfte der siebziger und achtziger Jahre zwischen Geldpolitik und Lohnentwicklung im Gefolge der beiden Ölpreiskrisen entstanden waren - mit katastrophalen Folgen für Preisentwicklung und Beschäftigung. Schließlich ist die formale Zuordnung von Zielen und Instrumenten in der WWU so angelegt, dass die Geldpolitik für die Preisstabilität, die Lohnentwicklung und damit die Sozialpartner für die Beschäftigung verantwortlich gemacht werden. Damit aber ist faktisch keiner der beiden Akteure weder in der eigenen Zielerreichung - ohne größere Risiken und Nebenwirkungen - *autark* noch gegenüber dem Ziel des jeweils anderen *neutral*. Wegen dieser externen Effekte

[21] Vgl. zum MED Koll (2004) und in der englischen Fassung Koll (2005) sowie die dort zitierten Ratsdokumente.

bedarf es einer Koordinierung Wegen der Unabhängigkeit und Autonomie der Akteure ist diese Abstimmung nicht als imperativ-bindende ex ante-Koordination wie im SWP, sondern als indikativ-dialogische Kooperation angelegt. Missverständnisse und Konflikte sollten vermieden, eine gemeinsame Sicht der wirtschaftlichen Lage und Perspektiven entwickelt sowie eine widerspruchsfreie, zielgerichtete Ausrichtung der einzelnen Politiken im Wege eines wechselseitigen Signalisierens und Vertrauens erreicht werden.[22]

Die Ausrichtung des MED auf die Ebene der EU bzw. der WWU erwies sich im Nachhinein als Stärke und Schwäche zugleich. Angesichts der Fixierung der Koordination innerhalb der EU auf Strukturreformen in vielfältigen Bereichen mit länderspezifischen Empfehlungen ist der MED der einzige Ort, wo alle relevanten Akteure mit makroökonomischer Zielsetzung auf EU- bzw. WWU-Ebene vertreten sind. Wegen dieses Alleinstellungsmerkmals war deshalb sorgfältig darauf zu achten, dass nicht auch noch dieses einzigartige Makrogremium mit Bezug zur EU und Eurozone als Ganzer thematisch mit der Reformagenda und länderspezifischen Details überfrachtet wurde. Diese Vorgabe traf sich im Übrigen auch mit dem Rollenverständnis der Beteiligten. So war die EZB zunächst nur an der Entwicklung des Preisniveaus auf WWU-Ebene interessiert. Länderspezifische Preisentwicklungen sah sie nicht in ihrem Fokus und ihrer Zuständigkeit, wenigstens solange nicht, wie sie sich nicht zur Gefährdung der Preisstabilität auf WWU-Ebene oder des Zusammenhalts der Eurozone als Ganzer auswuchsen. Auch die Sozialpartner im MED waren auf die europäische Ebene fixiert. Sie waren im MED durch ihre europäischen Spitzenverbände vertreten, deren Kompetenz sich primär aus ihrem europäischen „Mehrwert“ ergibt. Sie waren sorgsam darauf bedacht, die Diskussion im MED auf europäischer Ebene zu halten, auch im Wissen, dass jede länderspezifische Positionierung Kritik der nationalen Dachverbände, Fachverbände und Einzelgewerkschaften hervorgerufen hätte. Die Vertreter der Kommission sahen im MED ein Instrument der „weichen Koordinierung“ und primär auf die Lohnentwicklung gerichtet; sie bewegten sich von vornherein auf EU- bzw. WWU-Ebene.[23] Länderspezifische Entwicklungen wurden dagegen innerhalb der Strukturreformagenda im Wege von peer review, peer pressure, best practice und der sog. offenen Methode der Koordinierung in anderen Gremien wie z.B. dem WPA der EU behandelt.

Die Hauptlinien im MED verliefen de-facto primär zwischen Geld- und Lohnpolitik. Die

---

[22] Zur Signalfunktion des MED s. Watt and Hallwirth (2003), pp. 610-632

[23] S. European Commission (2002), p. 4

Geldpolitik forderte von den Sozialpartnern nachhaltig und im Durchschnitt der WWU stabilitätsorientierte Löhne. Die Sozialpartner drängten im Gegenzug auf möglichst günstige monetäre Bedingungen bei Zinsen und Wechselkurs. Die Gewerkschaften forderten dies im Hinblick auf mehr Beschäftigung. Die Arbeitgeberverbände wollten die - nicht zuletzt durch „Lohnmoderation“ erreichte - Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone nicht durch eine (zinsinduzierte) Aufwertung konterkarieren lassen. Die Finanzminister sahen ihr entscheidendes Gremium in der Eurogruppe. Im MED verhielten sie sich bis zum Ausbruch der Krise eher zurückhaltend, auch in ihrer Eigenschaft als Vorsitz und Moderator des MED.[24] Im Ergebnis wurde die Plattform des MED von den wirtschaftspolitischen Akteuren nicht genutzt, um die Koordinierung von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik verbindlich zu verstärken. Schon gar nicht kam es dort zu belastbaren Absprachen zur Vermeidung oder Korrektur länderspezifischer Fehlentwicklungen, zumal diese nicht ausdrücklich im Mandat des MED vorgesehen sind.

Koordinierung innerhalb der Gewerkschaften

Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ sowie andere Instrumente und Gremien bestimmen die Rolle der Sozialpartner im Rahmen der Economic Governance der EU. Wie aber definieren und organisieren die Sozialpartner selbst ihre Teilnahme an den neuen Rahmenbedingungen, wie sie durch die EU und die WWU geschaffen worden sind? Diese Frage ist auch vor dem Hintergrund eines von der Entwicklung der EU und WWU unabhängigen längerfristigen Wandels in der Ausrichtung der Lohnpolitik zu sehen. Ausgangspunkt war demnach eine „solidarische Lohnpolitik“ in den ersten drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg in der Mehrzahl der (west-) europäischen Länder.[25] Die Lohnbildung orientiert sich dabei am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt. Das solidarische Element dieser Ausrichtung liegt darin, dass Löhne in hoch produktiven Sektoren nicht zu hoch, in Sektoren mit niedrigerer Produktivität nicht zu niedrig ausfallen. Neben dem solidarischen Element beinhaltet eine solche Strategie auch das sog. Law of one Price in den einzelnen Sektoren und damit - im Unterschied zur perfekten Lohndifferenzierung auf Unternehmensebene - ein dynamisches Anreizelement für den einzel- und

[24] Für eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren MED s.u.a. Hallwirth und Koll (2009), S. 26ff. und Koll und Hallwirth (2009), S. 467 ff.

[25] S. Schulten (2004), S. 192 ff.

gesamtwirtschaftlichen Strukturwandel. Seit den achtziger Jahren tritt jedoch an Stelle der solidarischen Lohnpolitik eine „wettbewerbsorientierte Lohnpolitik“ auf einzelwirtschaftlicher Ebene, auch als „national competitive corporatism“ bezeichnet.[26] Die Sozialpartner des jeweiligen Landes schlossen sich - teilweise auf Initiative und Drängen der Regierungen - zu Bündnissen zusammen; der Wettbewerb verlief nun *zwischen* den Mitgliedstaaten mit Tendenzen zum beggar-thy-neighbour, d.h. zu Lohnabschlüssen deutlich unterhalb des mittelfristigen Produktivitätsanstiegs plus Inflationsrate, wie sie bisher nur und relativ schadlos kleine und sehr offene Volkswirtschaften praktizierten. In Deutschland steht dafür das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ aus dem Jahre 1998. Angesichts dieser Entwicklung wird eine vertikale Koordination von Lohn-, Fiskal- und Geldpolitik sowie eine horizontale Koordination von Lohn- und Fiskalpolitik zwischen den nationalen Ebenen gefordert, ferner eine Verstärkung des EU-Budgets für eine effektive Umverteilungspolitik innerhalb der EU, vor allem aber „...the development of an autonomous trade union concept for a European economic policy.“[27]

Die Gewerkschaften versuchten, diesen Forderungen zu entsprechen, und zugleich den Spagat, diesen merkantilistischen Tendenzen, an denen sie teilweise auf nationaler Ebene teilnahmen, auf europäischer Ebene entgegenzuwirken. Zu nennen sind hier insbesondere das Doorn-Abkommen zwischen den Gewerkschaften Belgiens, Deutschlands, Luxemburgs und der Niederlande im Jahre 1998, der Koordinierungsansatz des Europäischen Metallgewerkschaftsbunds (EMB) sowie die Koordinierungsleitlinie des EGB aus dem Jahr 2000, anhand derer der Exekutivausschuss Vorschläge zur Koordinierung der kollektiven Lohnfindung macht und hierzu Beschlüsse fasst[28]. Die Doorn-Formel lautet: „Die beteiligten Gewerkschaften streben ein tarifliches Abschlussvolumen an, das der Summe aus Preisentwicklung und Steigerung der Arbeitsproduktivität entspricht.“ Laut EMB-Koordinierungsansatz gilt: „Tariferhöhungen sollen mindestens den Verteilungsspielraum aus Preisentwicklung plus Produktivitätswachstum ausschöpfen. Die Verwendung des Verteilungsspielraums (für Lohnerhöhungen, Arbeitszeitverkürzung usw.) bleibt den nationalen Gewerkschaften überlassen.“ Zentral, auch weil ständig weiterentwickelt, sind die Entschließungen über die Koordinierung der Tarifverhandlungen und die

---

[26] S. Schulten (2001), pp. 17-24
[27] S. Schulten (2001), p. 24
[28] Neben den hier genannten gibt es noch einige andere sektorale, grenzüberschreitende Koordinierungsnetzwerke. S. Glassner and Watt (2010)

Koordinierungsleitlinie des EGB.[29] Demnach soll der Anstieg der Nominallöhne zumindest die Inflation übersteigen, wobei der Anteil der Produktivität, der für den Anstieg der Bruttolöhne verwendet wird, möglichst hoch sein soll. Damit sollen drei Ziele verfolgt werden:

- „"to have *a general indication on wage bargaining* which comes from trade unions at the European level in order to respond to the existing guidelines coming from the Commission (Broad Economic Policy Guidelines) and the ECB, and in order to influence the Macroeconomic Dialogue;
- to *avoid* social and wage dumping and *wage divergence* in Europe, as this could lead to a deterioration of the social climate and could delay the social convergence of the Member States;
- to *coordinate wage claims in Europe*, particularly in the Single Currency area where pay is now easily comparable and also to encourage an upward convergence of living standards in Europe."[30]

Auf der Basis von Berichten über die Koordination der kollektiven Tarifverhandlungen, die die nationalen Lohnentwicklungen mit der Koordinierungs-Leitlinie abgleicht, fasst der Exekutivausschuss des EGB seitdem regelmäßig Entschließungen hierzu.

Über diese Leitlinie hinaus hat der EGB auf seinem Kongress in Helsinki 1999 beschlossen, die Koordinierung der Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene sowohl auf sektoraler als auch intersektoraler Ebene zu entwickeln. Dabei wurde den Europäischen Gewerkschaftsverbänden (EGV), d.h. den sektoralen Organisationen auf der EU-Ebene, die primäre Verantwortung hierfür übertragen[31]. Inhaltlich ging es dabei u.a. um ein gemeinsames Verständnis wichtiger tarifvertraglicher Elemente wie Inflationsausgleich, Arbeitsproduktivität und Produktivitätsentwicklung. Der EGB selbst sollte mit Hilfe der Koordinierung hierbei ein konsistentes Konzept gewährleisten. Die Arbeitgeberorganisationen UNICE und CEEP sollten aufgefordert werden, in einer Vereinbarung den Rahmen für autonome Verhandlungen auf europäischer Ebene zu setzen.[32]

---

[29] Vgl. Janssen (2004), S. 170

[30] S. European Trade Union Confederation (2000), Kursivsetzung durch den Autor. Wie ersichtlich, beinhaltet die Leitlinie Forderungen, die gerade auch für das Funktionieren einer Währungsunion konstitutiv sind, wenngleich auch aus anderen Motiven.

[31] S. Behrens, M., Hurd, R.W. & Waddington, J. (2003), S. 536

[32] S. European Trade Union Confederation (1999)

III. Verpasste Chancen

Als Zwischenfazit ist festzuhalten: Weder die Selbstbindung der Regierungen in Form der „Grundzüge“ noch andere Institutionen und Gremien und auch nicht die bisherige Koordinierung innerhalb der Sozialpartner haben ausgereicht, um die übermäßigen und schädlichen Divergenzen in der WWU zu vermeiden.

Es hätte auch anders kommen können. Hinweise und Ansätze hierfür gab es schon vor und seit Beginn der WWU genug. Allein ein kursorischer Rückblick auf die Geschichte des Europäischen Währungssystems (EWS) seit seinem Bestehen 1979 wäre äußerst lehrreich gewesen. In der Vielzahl der Wechselkursanpassungen seitdem kamen die Spannungen in wichtigen makroökonomischen Größen zwischen den Mitgliedstaaten zum Ausdruck. Ein Teil davon war sicherlich einer unterschiedlichen Ausrichtung der nationalen Geldpolitik geschuldet. Diese Notwendigkeit entfiel natürlich mit der Einführung einer einheitlichen Währung im der WWU. Ein nicht geringer Teil der Realignments diente aber auch dem Ausgleich von zwischenzeitlich aufgelaufenen Divergenzen bei der länderspezifischen Preis- und Lohnentwicklung. Dieses Problem bestand in der WWU weiter fort. Für die *länderspezifische Preis- und Lohnentwicklung* hatte deshalb die deutsche EU-Präsidentschaft in ihrem nationalen Jahreswirtschaftsbericht 1999 im Zusammenhang mit dem makroökonomischen Policy-Mix bereits zu Beginn der dritten Stufe der WWU klar zum Ausdruck gebracht: „Erfolg kann eine solche Politik letztlich aber nur haben, wenn im Gebiet der Europäischen Währungsunion die gleiche Ausrichtung der Lohnpolitik, nämlich eine Orientierung an den jeweiligen trendmäßigen Fortschrittsraten der Produktivität und an dem Preisstabilitätsziel der Europäischen Zentralbank, verfolgt wird.“[33]

Im selben Bericht sprach sich die deutsche Präsidentschaft für „...eine enge Verzahnung zwischen nationalen beschäftigungspolitischen Anstrengungen ... und einem Europäischen Beschäftigungspakt“ aus. Dieses nationale Pendant zum EU-MED wurde bisher nur in Deutschland und auf Fachebene umgesetzt und liefert Beiträge bei der Vorbereitung des MED auf EU-Ebene. Zusätzlich sollte schon bei der Konzeption des EU-MED wegen des außerordentlichen Abstimmungsbedarfs ein spezielles Gremium auf EU-Ebene geschaffen

[33] s. Bundesministerium der Finanzen (1999), Ziff. 60. Dieser Jahreswirtschaftsbericht entstand u.a. in der Verantwortung von *Heiner Flassbeck*, des damaligen Staatsekretärs im BMF, der schon früh und immer wieder auf die Gefahr der Divergenzen bei den Lohnstückkosten hingewiesen hat, zuletzt auch unter Verweis auf die Erfahrungen mit der deutschen Wiedervereinigung; s. Flassbeck (2012), S. 28

werden, das wegen ihrer Bedeutung die Lohnentwicklung innerhalb der WWU begleitet. Wegen der knappen Zeit und des hohen Organisationsaufwands kam es jedoch nicht dazu.[34] Reformbestrebungen gab es auch im MED selbst. Zwar verlief die Diskussion im MED faktisch eher WWU-spezifisch, d.h. zwischen EZB und der Lohnpolitik, jedoch war der MED für die EU insgesamt konzipiert. Gerade wegen der besonderen Bedeutung der länderspezifischen Lohnentwicklung in der WWU war deshalb von Mitgliedern des vorbereitenden MED auf technischer Ebene ein Vorschlag für ein Mandat entworfen worden, das diesem speziellen Bedarf einer Währungsunion besser Rechnung trug.[35] Die bestehende Eurogruppe sollte demnach regelmäßig zweimal im Jahr oder bei besonderen Anlässen um die Teilnahme der Sozialpartner erweitert werden.[36] Hierfür gab es unter den in Frage kommenden Akteuren durchaus Befürworter, aber nicht alle konnten bisher überzeugt werden. Dagegen konnte Mitte 2003 Einigkeit über die Einrichtung und das Mandat einer „EPC Working Group on Wage Monitoring (WMWG)“ im Rahmen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses unter Einbezug der Sozialpartner und Leitung durch den Autor erzielt werden. Aufgabe der Arbeitsgruppe war es, „...to focus on the functioning of goods, capital, services and labour markets including wage, productivity, employment and competitiveness development“. In Übereinstimmung mit den „Grundzügen 2003 - 2005“ und dem Mandat des WPA sollte die Arbeitsgruppe

- „agree on a set of indicators of wage trends and analyse wage trends in the Member States and the Community,
- analyse the sources of differences in wage trends across Member States,
- monitor wage trends over the course of the business cycle and identify possible tensions between wage, price and productivity trends, so as to contribute to a policy mix conducive to employment creation and compatible with price stability.”

Die Ähnlichkeit dieses Mandats mit dem der Verordnung über die Vermeidung und Korrektur

---

[34] S. Koll (2004), S.150

[35] „…In addition, persisting unwarranted inflation differences within the euro area may indicate a need for policy adjustment, in particular in cases where losses in price competitiveness have accumulated over several years… This proposal is, in many aspects, similar to the existing Macroeconomic Dialogue of the European Union. However it would take better account of the specific coordination needs of the common currency area: in particular, lacking exchange rates as an adjustment variable, appropriate national wage and price trends – and thus the participation of the social partners – are even more critical than in wider EU. In addition – in contrast to the MED – it would be extremely valuable to ensure the presence of the finance ministers of all Member States.”

[36] S. Koll (2011), S. 25 f.

makroökonomischer Ungleichgewichte – mehr als 8 Jahre später! – ist offenkundig. Die Gruppe sollte zweimal im Jahr tagen und den MED auf technischer Ebene sowie die Präsentation des Wage Monitor-Berichts der KOM im WPA vorbereiten. Leider wurde die Gruppe schon nach wenigen Sitzungen eingestellt und ihre Arbeit auf die parallel existierende „EPC Working Group on Labour Market Issues (LMWG)“ übertragen, wo ihr ursprüngliches Mandat entsprechend dem de facto-Vorrang der Arbeitsmarkt-Reformagenda nicht mit der gebotenen Tiefe und Differenzierung ausgefüllt werden konnte.[37]

Parallel und begleitend hatte das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) beim Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (DIW) ein Forschungsprojekt zu „Auswirkungen von länderspezifischen Differenzen in der Lohn-, Preisniveau- und der Produktivitätsentwicklung auf Wachstum und Beschäftigung in den Ländern des Euroraums“ in Auftrag gegeben. Die Ergebnisse des Projekts wurden im November 2004 in Brüssel auf einem internationalen Workshop unter Teilnahme von Repräsentanten von Mitgliedstaaten, Kommission, Zentralbanken, Sozialpartnern und Wissenschaftlern präsentiert und diskutiert. Hauptergebnis war, dass die Lohn- und Preisbildungsmechanismen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat differieren und zu stark differierende makroökonomische Konsequenzen haben. Schon damals markierte Spanien mit überschießender Lohn- und Preisentwicklung sowie starkem Wachstum und Beschäftigung, jedoch sinkender Wettbewerbsfähigkeit das eine, Deutschland mit sehr geringen Lohn- und Preisanstiegen sowie schwachem Wachstum und Arbeitsmarkt das andere Ende des Spektrums. Das DIW hat in aller Deutlichkeit vor den sich abzeichnenden Fehlentwicklungen in Deutschland und Spanien gewarnt: „Der deutsche Weg einer Schwächung der Binnennachfrage über unterdurchschnittliche Lohnsteigerungen und der Erzeugung von Beschäftigungsimpulsen über einen steigenden Außenbeitrag ist kontraproduktiv für Europa.“[38] Mit Bezug auf Spanien wird festgestellt: „Ansonsten ist der Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit - soweit er besteht - ein eher schleichender Prozess. Am Anfang des Prozesses können die expansiven Wirkungen vergleichsweise niedrigerer Nominal- und Realzinsen die kontraktiven Wirkungen überdurchschnittlicher Lohnstückkostensteigerungen sogar noch überkompensieren mit dem Effekt, dass das

---

[37] Über die Motive, die zur schnellen Einstellung der WMWG geführt haben, kann man von außen nur mutmaßen.

[38] S. DIW Berlin (2004), Textseite 15 (ohne Nummerierung)

Wachstum zuerst im Saldo noch begünstigt wird. Erst nach einiger Zeit schlagen die kontraktiven Effekte durch und können dann auch wahrgenommen werden.“[39]

Bis zu diesem - krisen- und schockartig eintretenden - „Umkehrpunkt“ schien es also vorteilhaft für Lohnentwicklung, Preisgestaltung und Fiskalpolitik in den Defizitländern, permanent und persistent auf überschießendem, prozyklischem Kurs zu bleiben.[40] Die Überschussländer nahmen dagegen bewusst oder unbewusst Wachstumsverluste in Kauf, die bis dahin mit ihrem Kurs der Exportorientierung verbunden waren. Die EU-Kommission und die OECD veranschlagten den Nettoeffekt aus relativ höheren Realzinsen und sich verbessernder Wettbewerbsfähigkeit lange vor der Krise noch als wachstumsdämpfend. Die EZB prognostizierte dagegen wie das DIW längerfristig eine Dominanz des Wechselkurseffekts.[41]

Derartige länderspezifische Erwägungen waren allerdings auch im MED der EU nicht ausgeblendet. Doch dauerte es relativ lange, ehe sie explizit mit auf die Agenda kamen. Anlass war u.a. eine ausführliche Behandlung der Divergenzen bei Inflation und Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Mitgliedstaaten im Jahresbericht „EU Economy 2006 Review“ unter dem Titel „Adjustment Dynamics in the Euro Area – Experiences and Challenges“. Die finnische Präsidentschaft stellte die Agenda des MED im Herbst desselben Jahres ausdrücklich auch unter den Tagesordnungspunkt „Unterschiede bei Inflation und Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone“. In der Diskussion wurde vorgebracht, dass der Anpassungsprozess bisher zu langsam verlaufen sei und man hier nicht auf die Marktkräfte allein vertrauen könne. Insbesondere die Auseinanderentwicklung in der Wettbewerbsfähigkeit wurde als problematisch angesehen. Diese Entwicklung müsse Gegenstand multilateraler Überwachung sein. Dabei sei ein Anpassungswettlauf über eine beggar-thy-neighbour-Politik kein Ausweg aus den Divergenzen. Vielmehr bestehe in einigen Ländern Spielraum für die Lohnentwicklung nach oben, in anderen müsse die

---

39 S. DIW Berlin (2004), Textseite 3

40 “Fiscal behavior in euro area countries has generally been procyclical…” IMF (2004), p.116

41 “Low inflation countries benefited from an improvement in price competitiveness. They recorded a stimulus from external demand but remained at the lower end of the growth spectrum. The effect of inflation on real interest rates seems to have over-compensated the improvement in price competitiveness.” EU Economy (2004), p.8. «Der jüngste drastische Rückgang der Teuerung in Deutschland auf ein Niveau, das zu den niedrigsten im Euroraum zählt, bedeutet jedoch, dass die kurzfristigen Realzinssätze die Nachfrageerholung in Deutschland in einem Ausmaß zu dämpfen drohen, das möglicherweise nicht durch die damit einhergehenden Wettbewerbsvorteile kompensiert wird. », OECD (2003), S.10. „Wie eine Reihe kürzlich durchgeführter Untersuchungen zeigen, ist der „reale Wechselkurs“-Kanal, obgleich er seine Wirkung nur langsam entfaltet, letztendlich für die Anpassung ausschlaggebend.“ EZB (2004), S. 38.

Wettbewerbsfähigkeit im Auge behalten werden. Insgesamt bedürfe es stärkerer Koordinierung und eines verstärkten Dialogs mit den Sozialpartnern. Wie schon bei anderen Anlässen stand aber einem erfolgreichen Transfer derartiger Signale von der EU- auf die nationale Ebene und zurück die mangelnde Bindungskraft zwischen den verschiedenen Ebenen im Wege. Das gilt insbesondere auch für die Sozialpartner.[42]

Die vorangehenden Ausführungen über „verpasste Chancen“, so breit ihre Darstellung ist, erheben nicht den Anspruch auf Vollständigkeit. Sie sollten aber ausreichen zu belegen, dass es schon frühzeitig „Warnlampen“ gegeben hat, deren Beachtung zu Korrekturen in den Weichenstellungen der Wirtschaftspolitik in der WWU hätte führen können. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Auseinandersetzung über Divergenzen in der Eurozone zu spät, zu sporadisch und folgenlos blieb.[43] Statt diesen Unterschieden in den länderspezifischen Preis- und Lohnentwicklungen und ihrer endogenen Verstärkung Aufmerksamkeit zu schenken, ließ man sie unter Verweis auf catching up- und Balassa-Samuelson-Effekte sowie in der Erwartung auf „marktmäßige Korrekturen“ laufen - permanent, persistent und prozyklisch!

Gezeigt wurde auch, dass in einer Währungsunion die Löhne die zentrale Rolle spielen, sich diese Bedeutung durchaus in institutionellen Elementen und Gremien der bisherigen Governance der WWU widerspiegeln, es dennoch zu kumulativen Divergenzen in binnen- und außenwirtschaftlichen Größen und Salden gekommen ist. Ähnlich wie bei der Fiskalpolitik liegt der Grund für diese Entwicklung letztlich in der Unverträglichkeit einer WWU-weit ausgerichteten Geld- und Währungspolitik einerseits und einer nach wie vor national determinierten Lohnbildung andererseits. Zwar hat es an frühzeitigen Ratschlägen, guten Konzepten und geeigneten Gremien auf EU-Ebene nicht gefehlt. Im Laufe der Zeit setzte sich auch die Wahrnehmung der überschießenden Divergenzen durch. Aber es blieb ein spätes und vor allem folgenloses Erkennen. Zu schwach waren die supranationalen Instrumente und Gremien. Zu stark war die Dominanz intergouvernementaler Prozeduren und

---

[42] Vgl. hierzu Watt (2004), S. 187: „Es ist nicht klar, welche Wirkung der MED auch in den beteiligten Organisationen hat...Es fehlt eine entsprechende Kommunikation, die die verschiedenen Ebenen miteinander verbindet.“ S. auch Heise (2001), S. 390 ff. und Heise (2012), S. 223

[43] Das gilt auch für die Aufforderung in den Grundzügen 2008-2010, Leitlinie 3: „... In Ländern, deren Marktanteile rückläufig sind, sind Lohnzurückhaltung in Verbindung mit Reformen zur Produktivitätssteigerung notwendig, um sicherzustellen, dass die Lohnstückkosten angepasst und diese Länder wieder wettbewerbsfähig werden. Diese Probleme müssen bei einem kontinuierlichen Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Geld- und Finanzbehörden und den Sozialpartnern über den makroökonomischen Dialog berücksichtigt werden.“

damit nationalstaatlicher Politik. Sie arbeitete in geradezu merkantilistischer Weise auf einen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten hin - durch „Standortpolitik“, „Bündnisse“ oder „Agenden“. Derartige Maßnahmen liefen aber z.B. im Wege einer ausgeprägten Lohnmoderation in Deutschland und in anderen Ländern den selbst gesetzten Regeln in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“, dem gemeinsamen Preisziel der EZB und den Spielregeln einer Währungsunion entgegen. Die Sozialpartner ließen sich hierin einbinden. Eine tendenziell prozyklische Fiskalpolitik unterstrich die Divergenzen weiter.[44] Es gab keine Korrekturen an diesem Kurs, bis dass die Finanzmarktkrise die Unhaltbarkeit dieser Entwicklung brutal offen legte. Wie so oft, verblieb wieder einmal nur „pathologisches Lernen“, wo präventives Handeln angesagt gewesen wäre. So sieht sich die Wirtschaftspolitik derzeit vor der gleichzeitigen Aufgabe, die bisherigen Divergenzen zu korrigieren, neue zu vermeiden und ein möglichst hohes Niveau der gesamteuropäischen und nationalen Wachstumsdynamik wiederherzustellen.

IV. Neues makroökonomisches Regime in der Wirtschaftsregierung

Die Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte

Der Europäische Rat, der Rat und die Kommission reagierten auf die Krise. Sie beschlossen die Strategie „Europa 2020“, das Europäische Semester und den Euro-Plus-Pakt. Sie legten für besonders betroffene Mitgliedstaaten Hilfsprogramme auf, unterstützten sie vor allem über die EFSF und beschlossen die Einrichtung eines dauerhaften Fonds in Gestalt des ESM, ergänzt um einen intergouvernementalen Fiskalpakt. Ende Juni 2012 hat der ER zusätzlich einen „Pakt für Wachstum und Beschäftigung“ vereinbart.

Der Euro-Plus-Pakt enthält vier Zielsetzungen: Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, Förderung der Beschäftigung, weiterer Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie Stärkung der Finanzstabilität. Unter dem ersten Ziel soll die Entwicklung der Lohnstückkosten in der Wirtschaft insgesamt und in wichtigen Sektoren beobachtet und bewertet werden. Insbesondere in den sog. Defizitländern sollen Reformen darauf abzielen,

[44] Zwar gab es zwischenzeitlich in einigen Mitgliedstaaten Budgetüberschüsse, die aber angesichts der konjunkturellen und Preisdynamik zu gering ausfielen.

dass sich die Kosten entsprechend der Produktivität entwickeln. Als Maßnahmen hierfür sind die „Überprüfung der Lohnbildungsregelungen und erforderlichenfalls des Grads der Zentralisierung im Verhandlungsprozess und der Indexierungsverfahren....“ sowie die „Sicherstellung, dass die Lohnabschlüsse im öffentlichen Sektor den auf eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit gerichteten Anstrengungen im Privatsektor förderlich sind...“ vorgeschlagen worden. Ferner werden zur Förderung der Beschäftigung „Arbeitsmarktreformen zur Förderung der ‚Flexicurity’“ empfohlen. In diesem Kontext wird die „Achtung der nationalen Gepflogenheiten in Bezug auf den sozialen Dialog und die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern“ hervorgehoben, d.h. insbesondere „...unter gleichzeitiger Wahrung der Autonomie der Sozialpartner bei den Tarifverhandlungen“. Die Mitgliedstaaten sollen in ihren jährlichen Nationalen Reformprogrammen über ihre jeweiligen Maßnahmen auf diesen Feldern berichten.

Schon die wenigen Auszüge aus dem Euro-Plus-Pakt genügen, um ein Spannungsfeld zwischen dem Pakt und der Tarifautonomie der Sozialpartner offen zu legen. Viel mehr noch gilt das für die Entscheidungen des Europäischen Rates nur ein gutes halbes Jahr später, mit denen er sechs Verordnungen der Kommission, das sog. six-pack, billigte. Vier der sechs Verordnungen richten sich auf die Verstärkung des bisherigen SWP. Zwei Verordnungen enthalten dagegen völlig neue Elemente in Gestalt einer „Macroeconomic Imbalances Procedure (MIP)“. Die erste der beiden Verordnungen zielt auf die „Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte“, die zweite auf „Durchsetzungsmaßnahmen“ zur ersten Verordnung. Damit wird der Bereich der Überwachung gesamtwirtschaftlicher Größen über rein fiskalische hinaus erweitert. Das war zwar bisher über die „Grundzüge“ schon immer der Fall. Mit den beiden Verordnungen erhält aber die Überwachung eine neue Qualität.

Die „Grundzüge“ waren und sind nach wie vor das zentrale Koordinierungsinstrument der Wirtschaftspolitik. Jedoch sind die „Grundzüge“ gemäß Art. 120 AEUV eher ein Rahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik ausrichten sollen. Darüber hinaus wurde von der konkreten Möglichkeit nach Art. 121 AEUV nicht im notwendigen Maße Gebrauch gemacht. Demnach kann die Kommission, wenn „...die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht ... mit den Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden droht“, eine Verwarnung aussprechen sowie der Rat erforderliche Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten. Dieser

Mangel im Verfahren der multilateralen Überwachung wird nun - so die Erwägungsgründe zur Verordnung - „durch spezielle Regeln für die Erkennung makroökonomischer Ungleichgewichte sowie für die Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte in der Union ergänzt werden.“ Gegenüber dem status quo ist das mehr als ein „Quantensprung“ in der Verbindlichkeit und Intensität der Economic Governance. Aufgrund dieses vollkommen neuen Grades an Selbstbindung der Mitgliedstaaten und an Präzision der Regelungen wird deshalb auch die Frage des Verhältnisses von europäischer Governance und Tarifautonomie nicht weiter anhand des Euro-Plus-Pakts, sondern anhand dieser Verordnung untersucht.

Die Verordnung beginnt mit der Definition von „Ungleichgewichten“ und „übermäßiger Ungleichgewichte“. Gemäß Art. 2 der Verordnung sind „...(1) “Ungleichgewichte“ alle Trends, die zu makroökonomischen Entwicklungen führen, die sich nachteilig auf das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschaft eines Mitgliedstaats oder der Wirtschafts- und Währungsunion oder der Union insgesamt auswirken oder potenziell auswirken könnten; (2) „übermäßige Ungleichgewichte“ schwere Ungleichgewichte, einschließlich Ungleichgewichte oder Risiken, die das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden.“

Um derartige Ungleichgewichte zu erkennen, wird ein Warnmechanismus eingerichtet. Kern ist ein sog. Scoreboard, der aus einem Satz von Indikatoren besteht, deren in den Mitgliedstaaten realisierte Werte mit ihren jeweiligen Schwellenwerten im Scoreboard verglichen werden. Die Kommission erstellt darüber jährlich einen Bericht mit einer qualitativen wirtschaftlichen und finanziellen Bewertung. Aus dem Überschreiten von Schwellenwerten leitet die Kommission ab, ob dadurch möglicherweise Ungleichgewichte entstehen. Wesentlich ist, dass die Bewertung danach differenzieren kann, ob es sich um hohe Leistungsbilanzdefizite oder -überschüsse handelt. Der Bericht nennt ausdrücklich die Mitgliedstaaten, die von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht sein könnten. Der Bericht wird vom Rat erörtert und insgesamt bewertet. Soweit er sich auf Mitgliedstaaten der Eurozone bezieht, ist es die Eurogruppe, die den Bericht erörtert.

Das zugrunde liegende Scoreboard enthält makroökonomische und makrofinanzielle Indikatoren. Eine Gruppe beinhaltet Indikatoren, die externe, eine andere Gruppe solche, die interne Ungleichgewichte erkennen sollen. Die erste Gruppe besteht aus Indikatoren wie Leistungsbilanz, internationale Nettoinvestitionsposition, reale effektive Wechselkurse,

Exportmarktanteile, Veränderungen bei Kosten- und Preisentwicklungen sowie die nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit „unter Berücksichtigung der verschiedenen Komponenten der Produktivität“. Zur zweiten Gruppe gehören die öffentliche und private Verschuldung, die Entwicklung auf den Finanz- und Anlagemärkten, einschließlich des Wohnungswesens, die Entwicklung von Kreditströmen des privaten Sektors und der Arbeitslosigkeit. Für alle Indikatoren gibt es Warnschwellenwerte, teilweise differenziert nach Euro- und Nichteurostaaten. In der Bewertung durch die Kommission sind diese Indikatoren eingebettet in einen Kranz weiterer makroökonomischer und sektoraler Größen. Die Kommission kontrolliert regelmäßig die Aussagekraft der Indikatoren und justiert die Indikatoren und ihre Schwellenwerte bei Bedarf nach.

Erweist sich im Rahmen der Analyse ein Mitgliedstaat von Ungleichgewichten betroffen oder bedroht, führt die Kommission eine sog. eingehende Überprüfung durch und unterrichtet das EP und den Rat über die Ergebnisse. Werden Ungleichgewichte tatsächlich festgestellt, unterrichtet sie das EP, den Rat und die Euro-Gruppe darüber. Der Rat kann dann auf Empfehlung der Kommission gemäß dem Verfahren des Artikels 121, Abs. 2 AEUV die erforderlichen Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten. Im Falle eines übermäßigen Ungleichgewichts verbindet der Rat gemäß Artikel 121, Abs. 4 AEUV die Feststellung desselben mit der Empfehlung, dass der betreffende Mitgliedstaat Korrekturmaßnahmen ergreift. Diese Empfehlung beinhaltet dabei sowohl eine Fristsetzung als auch die Aufforderung zur Vorlage eines sog. Korrekturmaßnahmenplans nach Artikel 8 der Verordnung. Dieser definiert die spezifischen Maßnahmen, mit denen der Mitgliedstaat die Fehlentwicklung korrigieren will. Der Plan wird durch den Rat bewertet. Bei Billigung des Plans legt der Rat im Wege einer Empfehlung einen Überwachungszeitplan fest. Erscheint der Korrekturmaßnahmenplan unzureichend, wird der Mitgliedstaat aufgefordert, binnen zweier Monate einen neuen Plan vorzulegen. Im Rahmen des o.g. Überwachungsplans legt der Mitgliedstaat regelmäßig Fortschrittsberichte vor. Im Rahmen einer verstärkten Überwachung kann die Kommission - ggfls. unter Einbezug der EZB - Missionen durchführen, um die Durchführung der Korrekturmaßnahmen zu überwachen. Im letzten Schritt bewertet der Rat, ob der Mitgliedstaat die empfohlenen Korrekturmaßnahmen ergriffen hat. Falls nicht, fasst der Rat auf Empfehlung der Kommission einen Beschluss, in dem er die Nichteinhaltung feststellt zusammen mit einer entsprechenden Empfehlung mit einer neuen Fristsetzung zur Umsetzung. Die Empfehlung der Kommission gilt dabei als

angenommen, wenn sie nicht binnen zehn Tagen nach ihrer Annahme durch die Kommission mit qualifizierter Mehrheit des Rats abgelehnt wird (sog. umgekehrte qualifizierte Mehrheit[45]). Falls der Rat zu einem positiven Urteil kommt, ruht das Verfahren, die Überwachung läuft jedoch planmäßig weiter. Sind die übermäßigen Ungleichgewichte abschließend beseitigt, erklärt der Rat dies und hebt die vorangegangenen Empfehlungen auf. Das EP kann über seinen zuständigen Ausschuss u.a. Auskunft über das Verfahren verlangen und wird regelmäßig über die Ergebnisse unterrichtet.
Die Verordnung über die Durchsetzung des Verfahrens legt ein Sanktionssystem im Falle eines Nichtbefolgens der Empfehlungen des Rates fest, das von einer verzinslichen Einlage bis hin zu einer jährlichen Geldbuße reicht, die sich auf 0.1% des BIP beläuft.

Tarifpolitisch relevante Elemente des Scoreboards

Der Scoreboard ist der Kern der makroökonomischen Überwachung im Rahmen der neuen Wirtschaftsregierung. Zu untersuchen ist hier, inwieweit die Indikatoren, die im Scoreboard zur Überwachung herangezogen werden, von der Lohnbildung und damit von der Tarifautonomie beeinflusst werden. Für diesen Fall stellt sich die grundsätzliche Frage nach dem Verhältnis von neuer Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie.
Im vorangegangenen Teil wurde die entscheidende Rolle der Löhne für das Entstehen der aufgelaufenen Ungleichgewichte skizziert. Durch die Wahl der Indikatoren des Scoreboard sind die Ungleichgewichte präzisiert und definiert. Die Werte, die diese Indikatoren annehmen, sind von exogenen Handlungsvariablen mitbestimmt. Deshalb wird hier in Umkehrung der Analyserichtung die Wirkungskette von den einzelnen Indikatoren rückwärts bis zu den exogenen Stellgrößen verfolgt.
Bei den *externen* Ungleichgewichten steht - aus der Sicht des einzelnen Landes gesehen - der *Leistungsbilanzsaldo* (in % des BIP) an erster Stelle. Er wird einerseits durch die Entwicklung preislicher Elemente wie den realen effektiven Wechselkurs determiniert, auf den unten eingegangen wird. Andererseits wird er durch Mengengrößen beeinflusst. So dürfte er sich

[45] Dieses Verfahren wird auch im reformierten SWP angewandt. Bis dahin musste die Kommission eine qualifizierte Mehrheit im Rat bekommen, um ihre Empfehlung durchzusetzen. Diese Umkehrung macht es dem betroffenen Mitgliedstaat viel schwerer, eine Empfehlung zu umgehen.

cet. par. umso mehr aktivieren, je niedriger die Importe ausfallen. Die Importe sind ihrerseits von der Binnennachfrage abhängig. Diese dürfte sich umso schwächer entwickeln, je höher die Sparquote und je niedriger die Konsumquote sind. Spar- und Konsumquote sind ihrerseits durch die Einkommensverteilung und damit von den effektiven Nominallöhnen mitbestimmt. Über die Binnennachfrage wirken damit die effektiven Nominallöhne stark auf die Leistungsbilanz. Der zweite externe Indikator, die *Net International Investment Position* (NIIP, in % des BIP), entspricht den kumulierten Leistungsbilanzsalden. Damit gilt für sie das für die Leistungsbilanz Gesagte. Der dritte Indikator ist der *reale effektive Wechselkurs*, deflationiert mit den (harmonisierten) Konsumentenpreisen, gegenüber 35 Industriestaaten. Außerhalb der Währungsunion ist er vom nominalen Wechselkurs und der Preisentwicklung, innerhalb der WWU nur von der Preisentwicklung, d.h. in beiden Fällen stark von den Lohnstückkosten und damit von den effektiven Nominallöhnen bestimmt. Die (Welt-)*Exportmarktanteile* als vierter externer Indikator sind durch preisliche und nichtpreisliche Größen bestimmt. Soweit es um die preisliche Größe geht, wird diese ebenfalls von der Lohnentwicklung mitbestimmt. Den letzten externen Indikator bilden die *nominalen Lohnstückkosten.* Sie sind unmittelbarer und stärker noch als alle vorgenannten Indikatoren durch die effektiven Nominallöhne determiniert. Im Ergebnis sind es bei allen vier externen Indikatoren die effektiven Nominallöhne, die deren Entwicklung entscheidend mitbestimmen.

An erster Stelle der *internen* Ungleichgewichts-Indikatoren stehen die *deflationierten Hauspreise*. Sie ergeben sich aus dem Unterschied zwischen der Entwicklung der Hauspreise und der der Konsumentenpreise. Die Konsumentenpreise werden unmittelbar auch durch die Löhne beeinflusst. Die Hauspreise werden neben der Kostenseite auch von der Nachfrageseite bestimmt. In einer dynamischen bis spekulativen Entwicklung dürften die Kosten eher die Untergrenze bilden, die tatsächlichen Preise dagegen von der Preiserwartung und der Entwicklung der Realzinsen determiniert werden. In der WWU sind dabei die nominalen EZB-Zinsen für alle Mitgliedstaaten dieselben; dagegen werden die Preisentwicklung und damit die Realzinsen - abgesehen von stark spekulativen Entwicklungen mit Blasenbildung - wiederum wesentlich von den Nominallöhnen beeinflusst. Weitere interne Indikatoren sind *Kreditfluss und Schuldenstand im privaten Sektor* (in % des BIP). Beide Größen werden wie die *Staatsschuldenquote* von strukturellen und konjunkturellen Komponenten determiniert. Zumindest in die konjunkturelle Komponente wirkt wiederum die Lohnentwicklung mit hinein. Das gilt damit auch für die *Arbeitslosenquote* als letzten internen Indikator. Im

Ergebnis werden auch wichtige interne Indikatoren von der Lohnbildung mitbeeinflusst.[46] Entscheidend für die Aussagekraft des Scoreboard ist, dass die indikativen Schwellenwerte überwiegend nach Richtung und Ausmaß unterschiedlich angelegt sind. So ist zwar die Spannweite der Veränderung der effektiven realen Wechselkurse (REER) mit +/- 5% für die Eurozonenländer und +/- 11% für Nicht-Eurozonen-Mitgliedstaaten in Richtung und Ausmaß symmetrisch. Auch die Leistungsbilanzsalden werden nach Defizit *und* Überschuss gemessen, allerdings darf der Überschuss + 6%, das Defizit aber nur - 4% betragen. Die Net International Investment Position (NIIP) wird mit - 35% und die Veränderung im Welt-Exportmarktanteil mit - 6% nur nach unten, die Veränderung der nominalen Lohnstückkosten mit + 9% für Mitgliedstaaten der Eurozone und + 12% für Nicht-Mitgliedstaaten nur nach oben begrenzt. In dieser Asymmetrie der Indikatoren kommt die Asymmetrie der gesamten Betrachtungsweise der Salden, Divergenzen und damit des Anpassungsbedarfs zum Ausdruck. Hinzukommt eine gewisse Widersprüchlichkeit, wenn man bei den REER, die in der WWU wesentlich von den Lohnstückkosten bestimmt werden, eine Abweichung nach oben *und* unten, bei den Lohnstückkosten eine solche nur nach oben als problematisch definiert. Ähnliches gilt für das Verhältnis von Leistungsbilanz (annähernd symmetrisch) und NIIP bzw. Exportmarktanteile (nur nach unten).

Als Ergebnis ist festzuhalten: Lohnbildung und Lohnentwicklung in den einzelnen Mitgliedstaaten der WWU sind entscheidende Einflussgrößen für das Entstehen und den Abbau sowohl externer als auch interner Ungleichgewichte in der Definition der Verordnungen über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und deren Durchsetzung. Damit entscheiden die Sozialpartner über ihre Tarifabschlüsse mit über Erfolg oder Misserfolg einschl. möglicher Sanktionen in diesem Bereich der Wirtschaftsregierung. Allerdings wird der Entscheidungsspielraum durch den vorgegebenen Rahmen der Verordnung dadurch begrenzt, dass sie asymmetrisch angelegt ist. Wie schon in den „Grundzügen“ werden nur überschießende Lohnstückkostenentwicklungen und ein negativer internationaler Investmentsaldo zum Gegenstand des Verfahrens; bei der für die Divergenzen besonders wichtigen Leistungsbilanz liegt die Schwelle bei Überschüssen um die Hälfte höher als bei Defiziten. Diese Asymmetrie entwertet und gefährdet das gesamte

[46] Wie die vorstehende Analyse zeigt, sind die Indikatoren nicht voneinander unabhängig. So wirken z.B. die nominalen Lohnstückkosten gerade in der WWU unmittelbar auf den effektiven realen Wechselkurs, dieser wiederum auf den Weltmarktanteil und den Leistungsbilanzsaldo, letzterer in seiner Kumulation auf die Nettoauslandsposition.

Verfahren dadurch, dass es die Anpassungslasten, die von den sog. Defizit- wie Überschussländern als beidseitige Handelspartner gleichermaßen verursacht wurden, primär den Defizitländern auferlegt. Die Defizitänder aber - einmal in diese Lage gekommen - können die notwendige Anpassung aus sich allein aber nur um den Preis einer extremen gesamtwirtschaftlichen Kontraktion mit dem Risiko einer anhaltenden Depression erbringen. Dagegen könnten die sog. Überschussländer dieselbe Anpassung durch eine expansivere und damit für *alle* Beteiligten günstigeren Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik erreichen.-

Der erste Warnmechanismusbericht

Im Folgenden wird zunächst erörtert, ob das angelegte Spannungsfeld zwischen neuer Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie überhaupt praktische Relevanz besitzt. Das geschieht anhand des ersten sog. Warnmechanismusberichts (WMB), den die Kommission im Rahmen des neuen makroökonomischen Überwachungsverfahrens im Februar 2012 veröffentlicht hat. Die Kommission hat darin zunächst geprüft, ob und in welchen Mitgliedstaaten ein Anfangsverdacht auf Ungleichgewichte gegeben ist. Sie hat im Weiteren dort, wo notwendig, die eingehende Überprüfung vorgenommen und länderspezifische Empfehlungen vorbereitet, die der ER Ende Juni 2012 gebilligt hat. Die Mitgliedstaaten werden mit ihrem nächsten Nationalen Reformprogramm (NRP) bzw. Stabilitäts- und Konvergenzprogramm (SKP) im Jahre 2013 auf die im WMB angesprochenen Punkte bzw. Empfehlungen antworten.

In einer allgemeinen Analyse belegt der Bericht, dass sich die Divergenzen in der Leistungsbilanz zwar verringert haben, aber mit der Krise nicht verschwunden seien. Der Bestand der Nettoauslandsverschuldung sei in vielen Fällen erheblich. Die Entwicklung der Auslandspositionen vor der Krise entspreche den Divergenzen bei der preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Während die EU als ganze global Exportmarktanteile verloren habe, hätten einige Staaten mehr verloren als andere. Zudem belaste die Verschuldung die privaten Haushalte und Unternehmen stark. Zugleich habe der Preisanstieg bei Immobilien in vielen Ländern ein bisher nicht gesehenes Ausmaß erreicht. Zwar sei hier eine Korrektur im Gange, aber es bleibe unklar, wie weit sie gehen und wie lange sie dauern wird. Ferner habe ein Prozess der Entschuldung (deleveraging) begonnen, der jedoch die Volkswirtschaften der EU

konjunkturell verletzlicher mache. Der Bericht kommt zu dem abschließenden Urteil, dass der Anpassungsprozess in der Realwirtschaft weiter geht. Insgesamt sieht er die EU vor den miteinander verflochtenen Problemen eines niedrigen Wachstums und hoher Arbeitslosigkeit, der Wiederherstellung nachhaltig stabiler öffentlicher Finanzen und der Stabilisierung der Finanzmärkte.

Aufschlussreich für unsere Fragestellung sind auch die länderspezifischen Befunde. Sie lassen sich grob wie folgt zusammenfassen:

- Finanzmarkt- und Bankenkrise, spekulative Engagements (z.B. carry-trade oder Immobilien) und negative Leistungsbilanzsalden gehen einher mit drastisch erhöhten privaten und öffentlichen Schuldenständen.
- Leistungsbilanzdefizite, Nettoauslandverschuldung und Verlust an Welt-Exportmarktanteilen sind im Wesentlichen auf eine drastische Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen.
- Die dafür maßgebliche Aufwertung des realen effektiven Wechselkurses beruht innerhalb der WWU-Mitgliedstaaten auf einem zu starken Anstieg der nominalen Lohnstückkosten. Außerhalb der WWU trug eine Aufwertung des nominalen Wechselkurses, allein oder zusätzlich, zur Aufwertung des realen effektiven Wechselkurses bei.

Auf der Basis der länderspezifischen Analyse hat die Kommission für zwölf Länder die eingehende Überprüfung eingeleitet. Die sog. Programmländer Griechenland, Irland, Portugal und Rumänien stehen bereits unter verstärkter Überwachung und werden deshalb nicht im Rahmen der makroökonomischen Überwachung behandelt. Allerdings hat die Kommission auch eine horizontale Analyse der Gründe für die großen und anhaltenden Leistungsbilanz*überschüsse* in einigen Mitgliedstaaten vorgenommen. Strukturelle Probleme einschließlich der Funktionsweise des Marktes für Dienstleistungen sind aus ihrer Sicht mögliche Erklärungsgründe für eine schwache Konsum- und Investitionsnachfrage in diesen Ländern.

Im Ergebnis der Überprüfung wurde kein Verfahren wegen „übermäßiger Ungleichgewichte“ eröffnet. Zwar werden Ländern wie Frankreich und Italien ernste („serious“) Ungleichgewichte bescheinigt, Spanien sogar sehr ernste („very serious“), aber eben nicht übermäßige (“not excessive“). Es gibt auch Empfehlungen für ein Land wie Deutschland, das als Überschussland nicht gegen die asymmetrisch angelegte Verordnung

verstößt, dem gleichwohl erstmalig testiert wird, dass die Löhne nicht mit der Produktivitätssteigerung Schritt gehalten hätten. Deshalb wird empfohlen, dass Deutschland im Zeitraum 2012-2013 „...die Voraussetzungen schafft, damit die Lohnentwicklung mit dem Produktivitätszuwachs Schritt hält;“

Der Warnmechanismusbericht und die länderspezifischen Empfehlungen bestätigen

- die aus der vorherigen theoretischen Analyse abgeleitete Dominanz der Lohnstückkosten und damit der Lohnentwicklung für das Entstehen wichtiger Ungleichgewichte,
- dass die Margen der Verordnung so angelegt sind, dass sich - hätte man sie auf den Zeitraum seit Beginn der WWU angewendet - ein Konflikt zwischen der Lohnfindung und der Einhaltung der Margen ergeben hätte, und damit
- die Relevanz der Rolle der Lohnfindung und der Sozialpartner für die Einhaltung der Vorgaben der Verordnung.

Allerdings steht auch dieser Befund unter dem Vorzeichen der zuvor skizzierten Asymmetrie der gesamten Verordnung. So thematisiert sie zwar überschießende, nicht aber unterschießende Lohnstückkosten: wonach nicht gesucht wird, kann auch nicht gefunden werden. Unabhängig von diesem fundamentalen Mangel der Verordnung, der auch für die weiteren Überlegungen nicht zu übergehen ist, ist abschließend festzustellen: Der für die Verfahren maßgebliche Scoreboard enthält innerhalb seiner Indikatoren mit den Lohnstückkosten eine Größe, die sich von allen anderen darin unterscheidet, dass sie über die Nominallohnabschlüsse relativ unmittelbar extern zu beeinflussen ist. Letztere sind damit einerseits die wesentliche Steuerungsgröße bei der Vermeidung und Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte, andererseits zentrales Element der Tarifautonomie der Sozialpartner.

Beteiligung der Sozialpartner

Die Verordnung sieht eine Rolle der Sozialpartner an mehreren Stellen ausdrücklich vor. Art. 1 enthält ein mehrfaches Bekenntnis zur Beachtung der nationalen Lohnfindungssysteme und der Autonomie der Sozialpartner gemäß Art. 152 AEUV. Ferner gilt: „... die im Rahmen dieser Verordnung ausgesprochenen Empfehlungen beachten die nationalen Gepflogenheiten und

Einrichtungen für die Lohnbildung … Diese Verordnung berücksichtigt Artikel 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und beeinträchtigt dementsprechend nicht das Recht, gemäß nationalen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten Tarifverträge auszuhandeln, abzuschließen oder durchzusetzen oder kollektive Maßnahmen zu ergreifen.“[47] Auch die eingehende Überprüfung soll den nationalen Besonderheiten in Bezug auf die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und dem sozialen Dialog Rechnung tragen. Bei evtl. Präventionsmaßnahmen werden nochmals ausdrücklich die uneingeschränkte Achtung von Art. 152 AEUV sowie die Berücksichtigung von Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bekräftigt. In die Überwachung von Korrekturmaßnahmen in Form von Missionen vor Ort wird die Kommission laut Verordnung, soweit zweckmäßig, die Sozialpartner und andere nationale Akteure einbinden. Weitere fakultative Ansatzpunkte für eine Beteiligung der Sozialpartner könnten sich bei der Erörterung der regelmäßigen Warnmechanismusberichte, der Erarbeitung eines Korrekturmaßnahmenplans durch den Mitgliedstaat, gegen den ein Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht eingeleitet wird, sowie im Rahmen des Wirtschaftlichen Dialogs nach Art. 14, Abs. 2 ergeben. Im Ergebnis beinhalten die skizzierten Punkte jedoch zum Teil eine nur schwach ausgeprägte Einbindung der Sozialpartner, zum Teil lediglich eine Anerkenntnis des status quo ihrer Rolle. Neben Art. 28 der Charta und Art. 152 AEUV gehört hierzu insbesondere auch Art. 153, Abs. 5, der ein Tätigwerden der Union mit Wirkung für die Mitgliedstaaten in den Feldern Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht, Streikrecht sowie Aussperrungsrecht ausdrücklich ausschließt.

V. Optionen im Spannungsfeld zwischen neuer Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus den vorstehenden Ausführungen ziehen?

Vorab stellt sich die Frage, ob es überhaupt de-facto zu einem Konflikt zwischen der neuen

[47] Art. 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen) lautet: „Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.“

Form der Wirtschaftsregierung und der Tarifautonomie kommen kann. Diese Frage lässt sich anhand der operativen Ausformung der Wirtschaftsregierung in Gestalt des Scoreboard, seiner Indikatoren und deren Schwellenwerte und Margen beantworten. Die Anwendung des Scoreboard auf die Entwicklung seit Einführung der WWU, aber auch nur beschränkt auf die im Warnmechanismusbericht erfassten Jahre (so z.B. für die Lohnstückkosten der Dreijahreszeitraum 2008-2010), wie oben dargestellt, spricht für ein klares Ja. Viele der Indikatoren zeigen für viele Mitgliedstaaten eine Verletzung der Margen an. Gründe hierfür sind nicht zuletzt in Tarifabschlüssen zu suchen, die von vorneherein nicht mit der Verordnung vereinbar waren und die die Regierungen entweder nicht korrigieren konnten oder wollten. Die Mitgliedstaaten haben sich dennoch für die Zukunft zu etwas verpflichtet, das durch die Sozialpartner in der Vergangenheit nicht eingehalten worden ist. Die Sozialpartner ihrerseits könnten sich durch die Verpflichtung ihrer Regierungen in der faktischen Ausübung ihrer Tarifautonomie eingeschränkt fühlen.[48]

Für die Zukunft bedeutet das: entweder die Tarifvertragsparteien vereinbaren von vorneherein Lohnabschlüsse, die mit der Verordnung kompatibel sind, oder die Regierungen versuchen, die Abschlüsse oder sogar den Lohnfindungsprozess so zu korrigieren, dass die Lohnstückkosten und die durch sie mitbestimmten anderen Indikatoren des Scoreboard der Verordnung entsprechen. Zur Auflösung dieses Spannungsfeldes sollen nachstehend verschiedene Optionen dargestellt und bewertet werden.

Option I: Weiter so

Eine Option besteht darin, die Dinge - wie in der Vergangenheit allen selbstgesetzten Normen zum Trotz - einfach laufen zu lassen und zu hoffen, dass es in der Zukunft nicht wieder zu einem tatsächlichen Konflikt zwischen neuer Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie kommt. Die Zeichen dafür stehen nicht einmal schlecht. Infolge der Krise ist es bei den bisher

[48] Zu verweisen ist in diesem Kontext auf eine Einschätzung dieses Spannungsfelds aus juristischer Sicht. Wenngleich noch bezogen auf den Stand der Verhandlungen über die MIP, damals noch EIP genannt, erscheinen dem Autor„...die von der Tarifautonomie zusammen mit den Kompetenzgrenzen des Art. 153 AEUV gesetzten Grenzen für eine hoheitliche Steuerung der Lohnentwicklung im Wesentlichen gewahrt.“Allerdings stellt er diese Aussage unter den Vorbehalt der weiteren Präzisierung der Verordnung und der Erfahrung damit. Insbesondere fordert er, „...dass eine einseitige Identifizierung von Lohnhöhen und anderen Arbeitsbedingungen als Grund für Ungleichgewichte verhindert wird.“ s. Bryde (2011), insbesondere S. 36 bzw. 38

lohnpolitisch überschießenden Mitgliedstaaten zu einer erheblichen Korrektur nach unten gekommen.

Tabelle 1: Veränderungsraten der nominalen Arbeitskosten (in %)[49]

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Griechenland	3,6	3,5	-2,6	-3,4	-6,8	-6,8	-1,2
Spanien	6,9	4,4	0,0	0,7	0,4	1,4	0,4
Deutschland	2,1	0,2	2,4	3,0	2,6	2,8	3,1

Tabelle 2: Veränderungsraten der nominalen Lohnstückkosten (in %)[50]

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Griechenland	5,1	6,2	-0,1	-1,8	-8,6	-4,7	-0,5
Spanien	5,7	1,5	-2,0	-1,4	-2,7	0,1	-0,2
Deutschland	2,3	5,6	-1,1	1,4	2,8	2,1	1,5

Wären die Indikatoren symmetrisch angelegt, wäre, auch gemessen an dem Preisziel der EZB, im Falle Griechenlands (einschl. 2012) bereits eine deutliche Verletzung nach *unten* erfolgt (kumulative Veränderung der Lohnstückkosten innerhalb von drei Jahren größer als 9%); Spanien stände kurz davor. Diese Korrektur ist als Gegenreaktion auf das vorangegangene Überschießen nach oben im Rahmen des Anpassungsprozesses zu sehen. Angesichts der strategisch wie operativ asymmetrischen Konstruktion der Verordnung, d.h. keine Begrenzung der Entwicklung der Lohnstückkosten nach *unten*, handelt es sich dabei jedoch nicht um eine Verletzung der Verordnung, so schädlich stark und schockartig die Korrekturen aus ökonomischer Sicht auch ausgefallen ist. In den bisher unterschießenden Mitgliedstaaten ist es ebenfalls zu einer relativen, wenn auch viel schwächer ausgeprägten Korrektur gekommen. So betrug in Deutschland die jährliche durchschnittliche Veränderungsrate bei der Lohnstückkosten im Zeitraum 2003-2007 -0,7%. Demgegenüber liegt sie seit 2011 im positiven Bereich, ohne dass sie den oberen Schwellenwert bedrohen könnte.[51] Schon gar nicht ist eine schnelle Rückkehr auf den kumulierten Preisstabilitätspfad der EZB angelegt,

[49] S. European Commission (2012), p. 163
[50] S. European Commission (2012), p. 165; vgl. auch Grafik 2
[51] Der Zeitraum 2008-2010 ist bei den Lohnstückkosten für Deutschland durch die krisenbedingten Maßnahmen bei der Arbeitszeitverkürzung nicht repräsentativ.

wie er seit Beginn der WWU vorgezeichnet und für deren Bestand entscheidend ist.[52]

Option II: Deregulierung des Arbeitsmarkts und Dezentralisierung der Lohnfindung

Arbeitsmarktreformen, insbesondere die Deregulierung des Arbeitsmarkts und die Dezentralisierung der Lohnfindung stehen bereits seit der Lissabon-Strategie aus dem Jahre 2000 auf der wirtschaftspolitischen Agenda der EU. Sie könnten nunmehr auch damit motiviert werden, im Rahmen der MIP überschießende Lohnabschlüsse von vorneherein zu verhindern.

Bei dieser Option steht der Politik eine Vielzahl von Instrumenten mit unterschiedlicher Eingriffsintensität zur Verfügung, die alle unter dem Etikett „Reform des Arbeitsmarktes“ firmieren.[53] Sie reichen von einer begrenzten Aktion wie z.B. der verordnungskonformen Lohnsetzung im öffentlichen Dienst, der Festlegung gesetzlicher Mindestlöhne und der Veränderungen von Sozialabgabensätze über die Abschaffung der Indexierung von Lohnabschlüssen und die Absenkung der Lohnersatzleistungen bis zum Abbau des Kündigungsschutzes und zur Dezentralisierung der Lohnfindung, „...damit die Löhne und Gehälter sowie die Arbeitsbedingungen auf die spezifischen Bedürfnisse der Betriebe zugeschnitten werden können.“[54] Weitergehende Forderungen beinhalten die Einschränkung der Allgemeinverbindlichkeit der Tarifabschlüsse bis hin zur Abschaffung der Tarifautonomie selbst. Für Mitgliedstaaten mit Leistungsbilanzdefiziten werden „Strukturreformen zur Flexibilisierung der Arbeits- und Gütermärkte“ eingefordert, hier mit dem Ziel, über die „Anpassung der Preise und Löhne“ zu einem niedrigeren realen Wechselkurs zu kommen.[55] Dabei kann das Ergebnis durch einen scharfen (de-)regulativen Schnitt - u.a. im Gefolge der Krise und der Auflagen für die Defizitländer - oder als schleichender Erosionsprozess entstehen[56]. Am Ende stände jeweils eine dezentralisierte Lohnfindung auf Unternehmensebene. Demnach wäre die „Lohnpolitik“ atomisiert, die Löhne

---

52 Zur Bewertung des jeweiligen Anpassungsbedarfs s. Horn (2012, 2), S. 28; vgl. auch Grafik 2

53 S. z.B. European Commission (2011), p. 91

54 S. EZB (2012, 2), S. 93.

55 S. EZB (2012, 1), S. 54. Dass genau diese Forderung erhebliche Gefahren mit sich bringen kann, konstatiert die EZB selbst am Beispiel Japan: „Die Anpassungen am Arbeitsmarkt konzentrierten sich auf die Löhne. So stieg die Arbeitslosenquote zwar leicht an, doch die Nominallöhne fielen rasch, was anscheinend dazu beigetragen hat, dass Japan ab Ende der 1990-Jahre in eine Deflationsphase abglitt.“ s. EZB (2012, 2), S. 105

56 „There is clear evidence of a „deconstruction“ of labour law under the guise of the economic crisis.“ s. Clauwaert and Schömann (2012), p. 17

würden sich - evtl. mit einer gewissen Verzögerung und je nach Arbeitsmarktlage - prozyklisch entwickeln. Der Zyklus selbst würde dabei durch die Ausrichtung der nationalen Fiskal- und Arbeitsmarktpolitik mitbestimmt. Im Ergebnis läge es dann tatsächlich allein in der Hand der Politik, die Vorgaben, die im Rahmen der Wirtschaftsregierung vereinbart worden sind, auch einzuhalten.

Option III: Zentralisierung und Koordinierung der Lohnfindung

Eine dritte Option geht in die entgegengesetzte Richtung. Sie wird getragen von einer aktiven Unterstützung - und nicht nur Duldung - der Tarifautonomie gemäß Art. 152 AEUV. Kollektive zentralisierte Lohnfindung im Wege des Flächentarifvertrags, Allgemeinverbindlichkeit der Abschlüsse und Mindestlöhne werden nicht als „Lohnsetzungsmonopol“ diskreditiert, das es zu brechen gilt. Sie werden durch einen hohen Grad an Koordination ergänzt.[57] Zentralisierung und Koordination der Lohnfindung werden anerkannt als das, was sie in einer Währungsunion sind: eine wesentliche exogene makroökonomische Steuerungsgröße zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele der Union und der WWU.[58]

Operativ orientiert sich die Lohnfindung am inflationsneutralen Verteilungsspielraum, d.h. der Veränderung der mittelfristigen nationalen Arbeitsproduktivität und dem Preisziel der EZB. Die Orientierung an dieser Lohnformel ist keine Reduktion der Tarifverhandlungen auf einen mechanischen Automatismus, sondern erlaubt wie bisher die Ausfüllung des Verteilungsspielraums durch vielfältige quantitative und qualitative Tarifelemente. Kurzfristig müssen für einen ausreichenden Zeitraum die bisherigen Überschussländer diese Norm übertreffen, die Defizitländer sie unterschießen.[59] In den Defizitländern ist - wie oben gezeigt - dieser Prozess schon weit vorangekommen oder schon abgeschlossen. Die Überschussländer haben ihren unabdingbaren Beitrag zur Anpassung noch zu leisten.

Die nationalen Regierungen haben bisher in Ländern mit überschießenden Lohnabschlüssen diese toleriert; in Ländern mit zu schwachen Lohnabschlüssen haben sie durch wiederholte

---

[57] « For a given degree of centralisation, more effective coordination helps in achieving macroeconomic goals (stabilising inflation, tackling unemployment, correcting external imbalances). » s. European Commission (2011), p. 94

[58] Zu einer ausführlichen Abwägung der Vor- und Nachteile einer dezentralen bzw. zentralisierten Lohnfindung mit einem abschließenden „Plädoyer für den Flächentarifvertrag“ s. z.B. Hallwirth (1998), S. 164 ff.

[59] S. zu dieser vielfach erhobenen Forderung zuletzt Horn (2012,1)

Appelle zur „Lohnzurückhaltung“ und „Lohnmoderation“ sowie politische Maßnahmen aktiv dazu beigetragen. Nunmehr sollten sie in *allen* Mitgliedstaaten die Sozialpartner ausdrücklich ermuntern und unterstützen, Lohnabschlüsse zu tätigen, die nach Beendigung der Krise den inflationsneutralen Verteilungsspielraum voll ausschöpfen – nicht mehr und nicht weniger.

Flankierung durch antizyklische Fiskalpolitik und durch Wettbewerbspolitik

Angesichts der bisherigen Erfahrungen und der unterschiedlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten ist nicht auszuschließen, dass Lohnpolitik allein nicht die Vorschriften der Verordnung einhalten kann oder will. In einem Regime nationaler Geld- und Währungspolitik konnte diese, wie die Vergangenheit mehrfach drastisch anhand von Stabilisierungsrezessionen gezeigt hat, Lohn- und Lohnstückkostenentwicklungen, die nach der Verordnung außerhalb der oberen Schwellenwerte verlaufen, durch Drohung zu vermeiden oder durch Restriktion zu korrigieren versuchen. In der WWU steht dieses Instrument nicht mehr zur Verfügung. Verblieben ist die Fiskalpolitik. Fiskalpolitik kann - tatsächlich oder schon über ihre Ankündigung - kurzfristig antizyklisch wirken.

Im Falle überschießender Lohnabschlüsse kann die Politik mit einer restriktiven Fiskalpolitik gegensteuern. Ähnlich wirkt auch eine sog. fiskalische Dämpfung der Binnendynamik und Abwertung des realen Wechselkurses durch die gleichzeitige Anhebung von Verbrauchsteuern und Absenkung der Lohnzusatzkosten. Überschussländer dagegen müssten über eine expansive Fiskalpolitik die aggregierte Nachfrage stimulieren und damit auch expansiv auf Lohn- und Preisentwicklung einwirken. Das kann mit Blick auf die Schuldenbremse auch mit einer Kombination von Steuererhöhungen im Bereich hoher Sparquoten und Vermögen mit Ausgaben mit hoher Multiplikatorwirkung angestrebt werden. Eine per saldo expansive Wirkung der Fiskalpolitik kann insbesondere eine Aufwärtskorrektur bei Lohnstückkosten, die schon lange unterhalb des Preisziels der EZB verlaufen, unterstützen.

Neben antizyklischer Fiskalpolitik bedarf es zugleich einer ausreichenden Wettbewerbsintensität in den Mitgliedstaaten. Eine angemessene Wettbewerbspolitik muss notwendige Voraussetzungen dafür schaffen und erhalten, dass sich eine stabilitäts- und produktivitätsorientierte und damit verteilungsneutrale Entwicklung bei den nominalen Lohnstückkosten auch in der gesamtwirtschaftlichen Preisentwicklung niederschlägt. Wie

einleitend gezeigt, ist dieser Gleichlauf von Lohnstückkosten und Preisen nicht durchgehend gesichert. So stiegen in der ersten Dekade seit Beginn der WWU die Preise sowohl in Überschussländern wie Deutschland als auch in Defizitländern wie Spanien deutlich stärker als die Lohnstückkosten. Das selbe Phänomen lässt sich während des jüngsten Anpassungsprozesses in der anderen Richtung beobachten. So ist in Griechenland - auch unter Ausschluss von Erhöhungen der indirekten Steuern - das gesamtwirtschaftliche Preisniveau im Jahresdurchschnitt seit dem Jahr 2010 nicht gesunken, während die Lohnstückkosten im gleichen Zeitraum zweistellig gefallen sind.[60] Dabei ist ein *temporärer* Vorlauf der Gewinne vor den Löhnen einzelwirtschaftlich Anreiz für unternehmerisches Handeln, gesamtwirtschaftlich Indikator für einen beginnenden Aufschwung. Pathologisch wird der Vorlauf dann, wenn er sich *chronisch* verfestigt und so auf Funktionsstörungen des Wettbewerbs hindeutet.

Im Ergebnis kann Fiskalpolitik - wenngleich ihr Spielraum durch den Fiskalpakt eingeschränkt ist - durch automatische Stabilisatoren, die Gestaltung des sog. Abgabenkeils (tax wedge) und diskrete, auch aufkommensneutrale Ausgabenpolitik eine aus Sicht der Verordnung unzureichende Lohnentwicklung expansiv oder restriktiv korrigieren, wenn es darum geht, das Ziel der Verordnung zu erreichen. Wettbewerbspolitik muss dazu beitragen, dass eine zielkonforme Lohnentwicklung auch in der gesamtwirtschaftlichen Preisentwicklung ihre Entsprechung findet. Denn entscheidend für die Einhaltung des Preisziels einer Währungsunion oder für die (preisliche) Wettbewerbsfähigkeit sind am Ende Preise, auch wenn Löhne die Preisentwicklung wesentlich mitbestimmen.

Bewertung der verschiedenen Optionen

Im Folgenden soll geprüft werden, welche der zuvor skizzierten Optionen den Anforderungen einer Währungsunion im Allgemeinen und den Vorschriften der Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte im Besonderen angemessen sind. Für eine Option des „Weiter so“ könnte die Tatsache sprechen, dass die über- und zu einem geringeren Teil auch unterschießenden Entwicklungen bei den Löhnen durch die Krise

[60] Vgl iAGS Report (2013), p. 72

umgekehrt worden ist. Die formale Einhaltung der Margen der Verordnung durch ein einfaches „Weiter so“ würde bei der vorhandenen Asymmetrie zusätzlich durch den Fiskalpakt gefördert werden. Sollte er in den Mitgliedstaaten des Euroraums eingeführt werden, ist für sich gesehen ein Effekt auf die Lohnstückkosten nach *unten* angelegt, wo kein Schwellenwert existiert und also auch nicht verletzt werden kann. Es sei denn, dass der Konsolidierungskurs die Konjunktur so nachhaltig dämpft, dass das Haushaltsdefizit sich eher ausweitet als schließt.

Die Erwartungen an ein „Weiter so“ basieren primär auf einer marktgetriebenen Korrektur der Arbeitskosten. Wenn sich in einem Mitgliedstaat die Wirtschaft abgeschwächt hat - so die Erwartung -, lässt auch der Lohndruck nach und die preisliche Wettbewerbsfähigkeit steigt. Dies führt zu einer Verbesserung der Leistungsbilanz und einem positiven Impuls des Außenbeitrags auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Allerdings ist diese Wirkungskette Ergebnis einer Partialbetrachtung. Mit ins Bild müssen die Rückwirkungen einer Lohnmoderation auf Konsum, Investition und Budgetsaldo und deren Auswirkungen auf die Leistungsbilanz.[61] Leistungsbilanzsalden sind - wie oben dargestellt - immer das Ergebnis von preislichen *und* mengenmäßigen Entwicklungen, hier von preislicher Wettbewerbsfähigkeit *und* von Nachfragebedingungen.[62]

So geht die jüngste Verbesserung bei den Leistungsbilanzsalden der Defizitländer eher auf die Abschwächung der inländischen Nachfrage und damit der Importe als auf die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit zurück[63]. Wie die Vergangenheit gezeigt hat, spricht eine sich selbst überlassenen Entwicklung - auch bei den Löhnen - eher für eine prozyklische Fortsetzung des Über- und Unterschießens als für eine marktmäßige Selbstkorrektur, wenn erst die Krise überwunden ist und wieder „normale“ Ausgangsbedingungen gegeben sind, und damit gegen Option I.[64]

Die Dezentralisierung des Arbeitsmarkts und Deregulierung der Lohnfindung (Option II) markieren das eine Extrem denkbarer Alternativen zum status quo. Sie verkörpern die Option

---

[61] „In addition to the mechanic partial equilibrium effect of price competitiveness on the trade balance and therefore the current account, it needs to be taken into account that these policies affect consumption, investment and the budget balance with non-trivial and possibly relevant implications for the current account.“ European Commission (2011), p. 93

[62] S. European Commission (2011), p. 85

[63] S. Sachverständigenrat (2012), Ziff. 119

[64] „The dynamics of labour costs within monetary unions is driven by a complex set of factors and an automatic adjustment to external imbalances via the market mechanism is not granted.“ European Commission (2011), p. 84

mit der stärksten Eingriffsintensität. Diese Option wurde und wird von einer Vielzahl von Vertretern der Wirtschaftswissenschaft als Voraussetzung für mehr Beschäftigung eingefordert. Dabei wird oft auf das Beispiel der USA und das dortige „Beschäftigungswunder“ in der Zeit vor der Krise verwiesen, das nach wie vor als Ergebnis einer flexiblen, dezentralen Lohnentwicklung erklärt wird.[65] Beeinflusst durch den wissenschaftlichen Mainstream scheint die Politik versucht zu sein, diesem Rat zu folgen. Das zeigt sich zum einen durch die deutliche Änderung in der (Ton-)Art, die sich in der Diktion der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ vollzogen hat, wie oben dargestellt. Hierfür spricht auch die einseitige Verengung der ursprünglichen Lissabon-Strategie mit ihrer Novellierung in 2005 auf eine reine „Reformstrategie“, d.h. ohne makroökonomische Komponente. Hierfür sprechen nicht zuletzt auch die Auflagen zur Deregulierung des Arbeitsmarkts, die den sog. Programmstaaten als Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen abverlangt wurden. Dabei ist eine positive Beziehung zwischen dezentraler Lohnfindung und Lohnhöhe bzw. Wachstum und Beschäftigung alles andere als gesichert.[66] Sicher aber ist, dass der Versuch einer Abschaffung wesentlicher Elemente der Tarifautonomie oder ihrer selbst auf den entschiedenen Widerstand der Gewerkschaften, möglicherweise auch der Arbeitgeberverbände und auf Ablehnung durch die Arbeitsgerichte treffen würde. Angesichts der Widersprüchlichkeit der Einschätzungen in der Wissenschaft, aber auch eines sicheren massiven Konflikts in der Politik sollte diese Option nicht verfolgt werden.

Option III mit dem Ziel einer stärkeren Zentralisierung und Koordinierung der Lohnfindung beinhaltet das andere Extrem möglicher Alternativen zum „Weiter so“. Die Sozialpartner agieren im krassen Unterschied zu einer „Atomisierung“ der Lohnfindung als makroökonomische Akteure unter den Regeln einer Währungsunion. Sie sind damit explizit Teilnehmer der Wirtschaftsregierung und tragen unmittelbar zur Einhaltung der neuen Prozedur zur Vermeidung von überschießenden Ungleichgewichten bei. Sie leisten damit all das, was über die wesentliche Rolle der Löhne in einer Währungsunion anfangs gesagt wurde:

---

65 Unerwähnt bleibt dabei, dass - wie auch in anderen Ländern mit spektakulären Beschäftigungserfolgen im zeitlichen Gefolge von Strukturreformen - gleichzeitig eine expansive Ausrichtung von Geld-, Fiskal- und/oder Währungspolitik betrieben wurde.

66 „There is broad agreement that research so far managed only to a certain extent to demonstrate a strong and robust pattern of relations between bargaining characteristics and wage outcomes...For instance, empirical evidence on aggregate data shows that the degree of centralisation matters for the distribution of wages..., while the impact on aggregate developments is less clear-cut...“ s. European Commission (2011), p. 96. Vgl. u.a. auch Schettkat (2003), S. 634 ff.

Wahrung der Preisstabilität als Voraussetzung für dauerhaft günstige monetäre Bedingungen durch die Geldpolitik, Neutralität der (Primär-)Verteilung, damit stabiles Verhältnis von Konsum und Sparen sowie von Binnennachfrage und Außenbeitrag und nicht zuletzt Erhaltung fairer internationaler preislicher Wettbewerbsbedingungen und Stabilität des Außenwertes des Euros. Ein derartiger normativer Ansatz findet auch in der Wissenschaft und Politikberatung Unterstützung, so z.B. durch die OECD[67] und zuletzt - wenn auch in sehr relativierter Weise - in Deutschland durch den Wissenschaftlichen Beirat beim BMWI.[68] Die Vorteile dieser Option gerade unter dem Regime einer Währungsunion und den Zielen der Verordnung liegen auf der Hand und sollten zu deren Umsetzung motivieren. Sie wird deshalb den weiteren Überlegungen zugrunde gelegt.

Allerdings sind die Voraussetzungen für eine Zentralisierung und Koordinierung der Lohnfindung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich stark ausgeprägt. In Mitgliedstaaten, in denen diese Voraussetzungen nicht vorliegen, kann die Lohnfindung allein nicht das gewünschte Ziel erreichen. In diesen Fällen muss eine antizyklische Fiskalpolitik flankierend zum Zuge kommen. Sie kann sowohl einen unzureichenden Beitrag der Lohnentwicklung zur Erfüllung der Ziele der Verordnung ergänzen als auch eine Lohnentwicklung, die den Zielen zuwiderläuft, korrigieren. Je nach den länderspezifischen Gegebenheiten kann das zielkonforme „Mischungsverhältnis“ von Lohnentwicklung und Fiskalpolitik unterschiedlich ausfallen. Dabei bleibt aber die Lohnpolitik das Instrument der ersten Wahl, weil sie das Preisziel unmittelbarer und mit weniger Nebenwirkungen ansteuern kann als Fiskalpolitik.[69] Eine weitere flankierende Funktion kommt der Wettbewerbspolitik zu.

VI. Institutionelle Umsetzung

Eine nachhaltige Umsetzung der zuvor skizzierten Strategie bedarf einiger konzeptioneller Voraussetzungen und institutioneller Verankerungen. So ist der neue Rahmen der

---

67 S. OECD (1997)

68 „So ist die Rigidität der Löhne tendenziell höher in Ländern, die einen ausgebauten Kündigungsschutz und hohe Mindestlöhne relativ zum allgemeinen Lohnniveau aufweisen. Geringer ist sie dort, wo der Abdeckungsgrad zentralisierter Lohnverhandlungen und die Gewerkschaftsdichte hoch sind.“ BMWI (2012,2), S.16

69 Vgl. hierzu auch Horn, Lindner, Tober und Watt (2102), S.23: „Die Lohnpolitik wie auch die Wettbewerbspolitik sind der Fiskalpolitik vorgelagert.“

Wirtschaftsregierung nach wie vor unvollkommen. Das gilt zum einen für die Fiskalpolitik. Die Frage, ob und, wenn ja, in welcher Gestalt der Fiskalpakt die ihm zugedachte Funktion ausfüllen kann oder durch eine wie immer geartete Fiskalunion ergänzt werden muss, soll hier nicht beantwortet werden. Hier ist die Frage zu klären, ob und wie die Lohnentwicklung in Bahnen verlaufen kann, die den Anforderungen einer WWU entsprechen.

Voraussetzung hierfür ist anzuerkennen, dass die Normen einer Währungsunion symmetrisch einzuhalten sind. Symmetrie heißt dabei nicht, ein überdurchschnittliches Wachstum der Produktivität in einem Mitgliedstaat nach unten auf den Durchschnitt der Eurozone anzupassen. Die Steigerung der Produktivität - soweit z.B. für höheres Einkommen oder geringere Arbeitszeit gewollt - ist eine Daueraufgabe. Dasselbe gilt für jede Art von Strukturreformen, wenn es die richtigen sind und sie richtig umgesetzt werden.

Entscheidend ist, dass die Veränderung des Nominallohns die mittelfristige Veränderung der nationalen Produktivität - wie hoch diese auch immer ausfällt - plus dem Preisziel der EZB voll ausschöpft. Zu vermeiden sind sowohl ein Überschießen als auch ein Unterschießen der Norm. Die Ausgestaltung des Scoreboard muss dem Rechnung tragen. Nur dann werden auch die länderspezifischen Empfehlungen symmetrisch ausfallen. Entsprechendes gilt für das präventive und korrektive Verhalten der Mitgliedstaaten und ihrer wirtschaftspolitischen Akteure. Kommt es allerdings nicht zu einer Korrektur dieser Asymmetrie, so sind der gesamte Ansatz der Verordnung und der durch sie konkretisierte makroökonomische Überwachungsprozess der Wirtschaftsregierung von Grund auf falsch und gefährlich, weil durch diese Einseitigkeit die gesamte Anpassungslast nur den sog. Defizitländern im Wege einer lang anhaltenden Rezession aufgebürdet wird und die sog. Überschussländer von einen eigenen Beitrag frei gestellt werden.[70] Eine rezessive Ausrichtung im Sinne einer Austeritätspolitik würde darüber hinaus dann tatsächlich zu einem starken, zwar nicht formellen, aber materiellen Konflikt mit der Tarifautonomie der Sozialpartner führen:[71] Wie bei einer durch restriktive Geldpolitik verursachten Stabilisierungsrezession kann auch eine

---

[70] Es ist schon mehr als bemerkenswert, dass sich auch der deutsche Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dieser Asymmetrie anschließt: „Jedoch kann gerade dieser Indikator (der Leistungsbilanzsaldo, Anmerkung des Autors) kritisch angesehen werden, da er nicht nur negative Salden als bedrohlich anzeigt, sondern ebenfalls sehr starke positive Salden, die etwa bei einer Zunahme der Wettbewerbsfähigkeit auftreten können, wenngleich die Schwellenwerte asymmetrisch gewählt wurden.“ s. Sachverständigenrat (2012), Ziff. 225

[71] S. Bryde (2011), S. 40: „Die sehr viel größere Gefahr der neuen Instrumente für die Interessen von Arbeitnehmern und die Freiheit von Kollektivverhandlungen ist ihr einseitiger Einsatz zu einer Austeritätspolitik.“

Austeritätspolitik über massives Sparen und Lohnkürzungen „...zu einer Situation führen, die die Gewerkschaften aus wirtschaftlichen Gründen zwingt, Lohneinbußen hin zu nehmen.“[72] Nicht zuletzt muss der Tendenz entgegengewirkt werden, wonach das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, obwohl auf makroökonomische Größen gerichtet, nicht lediglich zu einem Vehikel zur Fortsetzung der Strukturreformagenda der Lissabon-Strategie in anderem Gewande gerät.

Die Definition einer angemessenen, insbesondere symmetrischen Norm ist jedoch nur eine notwendige Bedingung, hinreichend wird sie nur dann, wenn sie auch realisierbar ist und realisiert wird. An dieser Stelle ist daher noch einmal an das Spannungsfeld zu erinnern, in dem auf nationaler Ebene Lohn- und Fiskalpolitik agieren:

- Die Lohnpolitik kann durch Über- und Unterschießen der Margen des Scoreboard die Verpflichtung der Regierung zur Einhaltung der Norm verletzen.
- Die Fiskalpolitik kann dieser Verletzung entgegenwirken, beeinflusst aber dadurch das gesamtwirtschaftliche Ergebnis autonomer Tarifabschlüsse.

Es besteht also die Möglichkeit externer Effekte. Sie ähneln denjenigen, die auf anderer Ebene zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik möglich sind. In beiden Fällen ist deshalb Koordinierungsbedarf gegeben, wenn die Ziele zu den bestmöglichen Bedingungen erreicht werden sollen. Auf WWU- bzw. EU-Ebene sollte dem bisher der Makroökonomische Dialog der EU Rechnung tragen.[73] In vergleichbarer Weise kann der auf nationaler Ebene bestehende Koordinierungsbedarf befriedigt werden. Hierfür bedarf es aber insbesondere einer mehrfachen Verbesserung der Koordination erstens innerhalb und zwischen den Gewerkschaften auf nationaler Ebene, zweitens national übergreifend zwischen den Gewerkschaften der Mitgliedstaaten und drittens zwischen Sozialpartnern, Fiskal- und Geldpolitik im makroökonomischen Policy-Mix auf EU- und WWU-Ebene.

Bessere Koordination der Lohnfindung auf Gewerkschaftsseite

Die Gewerkschaften beanspruchen die Kompetenz für die „Verstärkung der lohnpolitischen Koordination in der Eurozone“.[74] Diese Forderung ist nicht mehr als die logische Konsequenz

---

[72] S. Bryde (2011), S. 41

[73] Dass das „Angebot“ des europäischen MED von den wirtschaftspolitischen Akteuren bisher nicht effektiver genutzt wurde, ist nicht Konzeption und Konstruktion des MED anzulasten.

[74] „Um ein Auseinanderdriften der Lohnstückkosten der Mitgliedstaaten zu verhindern, soll es im Rahmen einer

ihres Anspruchs auf Tarifautonomie. Dann allerdings müssen die Gewerkschaften diesen Anspruch auch einlösen. Die bisherigen Divergenzen in der Entwicklung der Lohnstückkosten belegen allerdings, dass die bestehenden Prozeduren einer „freiwilligen Selbstkontrolle“ der Lohnentwicklung in der Eurozone durch die Gewerkschaften nicht ausreichend sind[75]. Es bedarf einer „Europäisierung der Lohn- und Tarifpolitik“.[76]

In der Realität sieht sich diese Forderung sehr verschiedenen Ausgangsbedingungen gegenüber. So unterscheiden sich z.B. der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der Grad an Koordinierung oder die tarifvertragliche Abdeckung von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich.[77] Das gilt insbesondere für den gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der innerhalb der WWU zwischen rd. 8% in Frankreich und rd. 75% in Finnland liegt. Auch der Grad der Koordinierung der Lohnfindung differiert z.B. zwischen den großen Mitgliedstaaten sehr deutlich. Angesichts dieser Unterschiedlichkeit wird bisweilen bezweifelt, ob das erforderliche Mindestmaß an Koordinierung überhaupt erreichbar sei. Dagegen ist allerdings zu sehen, dass sich der für die Wirkung der Lohnabschlüsse entscheidende Abdeckungsgrad bei den größeren Mitgliedstaaten zwischen rd. 2/3 in Deutschland und rd. 95% in Frankreich bewegt.[78] Dagegen ist der Abdeckungsgrad in den Beitrittsländern des ehemaligen Ostblocks tendenziell deutlich niedriger.

Innerhalb des einzelnen Mitgliedstaats erscheint die europäische Dimension bei den Tarifverhandlungen wenig ausgeprägt und die Einsicht in wirtschaftspolitische Notwendigkeiten einer Währungsunion nicht primär handlungsleitend. Nach wie vor gibt es zwischen den Mitgliedstaaten gravierende Unterschiede im Verhältnis von Dachverbänden und Mitgliedsgewerkschaften, aber auch zwischen den Mitgliedsgewerkschaften selbst.

---

engeren wirtschaftspolitischen Koordinierung neben der Fiskal- und Geldpolitik zu einer Verstärkung der lohnpolitischen Koordinierung in der Eurozone kommen, *die einzig und allein von Gewerkschaften organisiert und durchgeführt wird* .“ s. DGB (2011), S.17. (Kursivsatz durch den Autor.) Weiter heißt es: „Dabei muss die Tarifautonomie geachtet werden – staatliche Zielvorgaben für die Tarifverhandlungen oder gar staatlich verordnete Lohnkürzungen wären in diesem Zusammenhang abzulehnen und inakzeptabel.“ Vgl. auch Janssen (2013): „European economic governance can only work if it is balanced and it can only be balanced if the autonomy of social dialogue and collective bargaining are fully respected.“

75 „...imbalances may need to be corrected by coordinated wage policy...Europe needs more coordination of wage-setting strategies.“ s. Collignon (2012), p. 126

76 S. Schulten (2004), S. 203

77 Die nachfolgenden Zahlenwerte sind der Tabelle aus European Commission (2011), p. 95 entnommen.

78 Bemerkenswert ist dabei, dass Frankreich diesen Abdeckungsgrad bei einer Gewerkschaftsdichte von nur rd. 8% erreicht, während bei einem etwas geringeren Abdeckungsgrad in Finnland (rd. 87%) die Gewerkschaftsdichte 75% beträgt.

Unterschiede bestehen auch innerhalb der einzelnen Gewerkschaft zwischen den „Tarifpolitikern“, die die Verhandlungen führen, und den „Wirtschaftspolitikern“, die nationale und europäische makroökonomische Wechselwirkungen stärker im Blick haben. Auch lässt sich das Selbstverständnis der Akteure nicht auf die bloße Umsetzung einer als abstrakt empfundenen, WWU-konformen Lohnnorm reduzieren. In der jeweiligen Verhandlungssituation steht einerseits die konkrete Machtposition vor Ort im Vordergrund einschl. des gesamten Instrumentariums des Arbeitskampfes. Zugleich verlangen die Internationalisierung der Unternehmen und Globalisierung des Wettbewerbs eine Flexibilität des Horizonts, die nicht bei der Eurozone Halt machen kann.[79] Darüber hinaus geht es immer auch um andere Elemente als nur um Tarifprozente.

Der Notwendigkeit einer Europäisierung der Lohnpolitik steht in der Realität also eher ein national und sektoral unterschiedlich gemusterter „Flickenteppich“ gewerkschaftlicher Strukturen gegenüber. Wie kann es in dieser vielfältigen Gemengelage zu einer Europäisierung und einem WWU-normgerechten Verhalten kommen? Im einleitenden Teil wurden bereits grenzüberschreitende Initiativen und supranationale Institutionen vor und zu Beginn der WWU dargestellt. Wie allerdings auch gezeigt, haben sie das Entstehen zerstörerischer Divergenzen in der Eurozone nicht verhindert. Das weist auf massiven Verbesserungsbedarf auch in der internen Governance der Gewerkschaften hin. Dieser Verbesserungsbedarf muss mehrere Ziele zugleich verfolgen, durch die anderen wirtschaftspolitischen Akteure unterstützt werden und sich an nachfolgenden Kriterien messen lassen.

An erster Stelle steht der oben zitierte Anspruch der Gewerkschaften auf die autonome Gestaltung der lohnpolitischen Koordinierung in der WWU[80]. Hinzu kommt die Notwendigkeit der Lohnpolitik, in der WWU als makroökonomischer Akteur zu agieren. Dabei gilt es vor allem, angesichts der zentralen Rolle der Löhne die Spielregeln einer WWU einzuhalten. Nicht zuletzt aber ist es die Mitverantwortung der Gewerkschaften bei der Bewältigung der aktuellen Krise. Denn deren Kosten sind in der vielfachen Gestalt von Arbeitslosigkeit, Einkommenskürzungen und zusätzlicher Belastung als Steuerzahler primär

---

[79] Entsprechend der globalen Dimension der Koordinierung haben sich zuletzt Gewerkschaften unterschiedlicher Branchen und Länder zur IndustriAll - Global Union zusammengeschlossen.

[80] Zur Frage, ob Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken braucht, s. z.B. ifo schnelldienst (2011), S. 3 - 15

von den Arbeitnehmern zu zahlen, nicht zuletzt dann, wenn sich die Bürgschaften und Risiken der Hilfsprogramme einmal materialisieren sollten.

Diese neuen Anforderungen an die gewerkschaftliche Governance sind dabei interner und externer Art. Intern geht es um eine Neuaufstellung der Gewerkschaften mit dem Ziel der Verbesserung der Koordinationsfähigkeit innerhalb der WWU. Das betrifft zu einen das Verhältnis von Einzelgewerkschaft zum nationalen und zum europäischen Dachverband, zum anderen zu den europaweiten sektoralen Dachverbänden. Ganz generell müssen Durchlässigkeit und Vernetzung vom bisherigen nationalen bottom-up stärker um ein WWU-weites top-down ergänzt werden. Die europäische Dimension muss handlungs- und verhandlungsleitend an die Seite der nationalen Dimension vor Ort treten.[81]

Rein praktisch bedeutet das keine zusätzliche Belastung. Vielmehr gibt es eine große Übereinstimmung zwischen dem, was seitens der WWU geboten ist, und dem, was national tarifpolitisch angestrebt wird. In beiden Fällen geht es um die „Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik, die die nationalen Verteilungsspielräume entsprechend der nationalen Preis- und Produktivitätsentwicklung voll ausschöpft.“[82] Bei der Produktivität ist dabei die mittelfristige Entwicklung anzusetzen; sie wirkt als built-in-stabilizer, indem sie als Orientierungspunkt konjunkturell prozyklische Lohnentwicklungen vermeidet. Allerdings erfordern die Spielregeln der WWU eine zentrale Korrektur: als eine der Lohnkomponenten tritt für alle Mitgliedstaaten der WWU anstelle der nationalen Preisentwicklung das Preisziel der EZB. Solange allerdings die bisherigen Divergenzen in den Lohnstückkosten nicht abgebaut sind, bedarf es hier einer temporären Flexibilität: die Lohnstückkosten in den Überschussländern müssen stärker, die in den Defizitländern schwächer wachsen als es die WWU-weite Norm signalisiert.[83] Sie kann dabei auf einer bereits vollzogenen deutlichen Anpassung aufbauen. Diese verlief allerdings in der falschen Gewichtung: für die Defizitländer war sie zu schockartig und deshalb Gift für die Binnendynamik, für die Überschussländer wie Deutschland noch nicht stark genug in die andere Richtung. Die Anpassung muss weitergehen, aber die Hauptlast der Anpassung kann und muss - ohne Schaden für die Binnenkonjunktur in den Defizitländern, aber auch im gesamten Euroraum -

---

81 „...the effectiveness of cross-border wage coordination is limited for the reason that wage policy goals set by European unions are voluntary in nature and tend to be perceived by national union bargainers as ’political‘ declarations that do not constrain national bargaining practices.“ s. Glassner and Watt (2010), p.

82 S. Schulten (2004), S. 205

83 Vgl. hierzu die sog. „Golden Wage Rule“ in einer Währungsunion bei Watt (2007), p. 109

von den Überschussländern geleistet werden.

Die Gewerkschaften haben auf die neuen Herausforderungen durch die unbefriedigende Entwicklung im letzten Jahrzehnt, die jüngste Krise und vor allem auch auf die neue Wirtschaftsregierung reagiert.[84] So hat der Tarifverhandlungsausschuss des EGB vorgeschlagen, eine „neue Form der Koordinierung“ unter ausdrücklichem Bezug auf das neue Scoreboard im Rahmen der Verordnung zu den makroökonomischen Ungleichgewichten zu entwickeln. Neben tarifpolitischen Aspekten sollen auch die Steuer- und Sozialmaßnahmen mit einbezogen werden. Auf europäischer Ebene sollen der Makroökonomische und der Soziale Dialog gestärkt werden. Die Entschließung nennt vier „Kernprioritäten“, von denen die „Stärkung der Tarifverhandlungen“ in ganz Europa hier im Vordergrund stehen. Dabei geht es um die Verteidigung der Tarifautonomie und die Bekämpfung der „aufgezwungenen Dezentralisierung der Tarifverhandlungen“. Explizit aufgenommen wird die „Lohnformel“, wie sie bereits in der Koordinierungsrichtlinie von 2000 enthalten ist: „Die jährliche Steigerungsrate für Löhne und Gehälter sollte - neben anderen Entwicklungen - den Inflationsanstieg und Produktivitätszuwachs widerspiegeln.“ Ganz konkret soll im Tarifverhandlungsausschuss und ggfls. in einem noch zu schaffenden entsprechenden Lenkungsausschuss die Stellungnahme zu den Ergebnissen des Scoreboard koordiniert werden, mit der auf die „externe Koordinierung“ der Kommission reagiert werden soll. Weitere konkrete Maßnahmen betreffen eine bessere Vernetzung, den Einbezug der Hauptverantwortlichen in den Mitgliedorganisationen für den Bereich Tarifverhandlungen in den Koordinierungsprozess, um sicherzustellen, „dass die europäische Dimension im Rahmen der Tarifverhandlungsziele der Mitgliedsorganisationen Berücksichtigung findet...“ Die hier skizzierten EGB-Entschließung will dabei keine verbindliche Universallösung sein, sondern den Unterschieden z.B. bei der Tarifbindung in den inner- und zwischenstaatlichen Strukturen Rechnung tragen. Diese Pluralität in den Lohnfindungssystemen sollte jedoch per Saldo kein Hindernis für die Umsetzung des zuvor skizzierten Konzepts sein. Auch eine implizite Koordinierung über regelmäßige Interaktionen zwischen Fachgewerkschaften im Wege der Lohnführerschaft oder „pattern bargaining“ können ausreichen. Dies ist z.B. innerhalb Deutschlands über sog. Pionierabschlüsse der Fall; in der WWU richten sich die Abschlüsse in einigen Mitgliedstaaten explizit oder implizit an den Ergebnissen in Deutschland aus. Am

[84] S. zum Folgenden European Trade Union Confederation (2012)

ganz anderen Ende des Spektrums möglicher Koordinierung sind auch national übergreifende Lohnverhandlungen und -abschlüsse vorstellbar. Mangelnder Wille und möglicherweise Fähigkeit auf Gewerkschaftsseite sowie Unsicherheit über eine rechtliche Grundlage lassen ein derartige Option als derzeit (noch) nicht realistisch erscheinen.[85] In all den Fällen, in denen das gewünschte makroökonomische Ergebnis durch die Lohnfindung allein nicht erreicht werden kann, muss - wie zuvor skizziert - die Fiskalpolitik ergänzend hinzutreten.

Was Inhalt und Ablauf der Koordinierung angeht, so liegt nahe, sich am Europäischen Semester zu orientieren und die Abläufe entsprechend zu synchronisieren. So könnten am Anfang der Koordinierung innerhalb der Gewerkschaften der Bericht und die Empfehlungen des Koordinierungsausschusses auf EGB-Ebene genutzt werden, um auch die speziellen Anforderungen an die Lohnpolitik in der WWU zu identifizieren. Diese könnten als indikative Leitplanken in die nationalen Tarifverhandlungen einfließen. Ihr Ergebnis würde zum Jahresende wieder auf EU-Ebene begutachtet. Wegen der Autonomie der nationalen Gewerkschaften sollte der Prozess einer offenen Methode der Koordinierung folgen.[86] Die jeweiligen Ergebnisse könnten zum geeigneten Zeitpunkt in die Berichtssequenz des Europäischen Semesters der WWU eingebracht werden: in den Jahreswachstumsbericht der KOM als „Eröffnungsbilanz“ des kommenden Jahres, in die Ableitung von Leitlinien durch den ER, die Vorlage der Nationalen Reformprogramme (NRP) durch die Mitgliedstaaten und ihre Bewertung auf EU-Ebene mit dem Ergebnis länderspezifischer Empfehlungen im „europäischen“ ersten Halbjahr sowie die Umsetzung derselben im „nationalen“ zweiten Halbjahr.

Bessere Koordination zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik in der Eurozone

Betrachtet man die bisherigen Nationalen Reformprogramme am Beispiel Deutschlands, so besteht angesichts des Gewichts der Lohnentwicklung für die neue Wirtschaftsregierung erheblicher Verbesserungsbedarf. Im Text des NRP selbst kommen die Sozialpartner überhaupt nicht vor. Lediglich im Vorspann wird unter vielen anderen auf sie hingewiesen,

---

[85] S. Boni (2012), p. 7 and Schömann (2012), p. 230
[86] S. Schulten (2004), S. 211

ohne dass ihr Beitrag explizit sichtbar wäre.[87] Das ist ebenso paradox wie konsequent. Denn in den länderspezifischen Empfehlungen des Rates wird die - gemessen am Preisziel der EZB *unterschießende* - Lohnentwicklung in Deutschland nicht thematisiert und schon gar nicht kritisiert. So ist nicht überraschend, wenn die Bundesregierung nicht auf lohnpolitische Empfehlungen antwortet, die es nicht gibt. Dennoch ist ihr die Bedeutung der Thematik bewusst. Sie spricht Entstehung und Abbau der Divergenzen denn auch an, aber in der bekannten asymmetrischen Art, die die Überschussländer jeder Kritik und damit jeden Handlungsbedarfs enthebt.[88] Sollte nun aber die Lohnentwicklung in Deutschland auch in der Überwachung durch Kommission und Rat den Stellenwert erhalten, den sie verdient, ist schwer vorstellbar, dass allein das nationale NRP der Ort sein könnte, an dem Lohnfindung und Lohnentwicklung erörtert werden. Das NRP ist einerseits ein Bericht in der Verantwortung der Regierung, dessen Diktion nicht durch die Sozialpartner geleitet werden kann. Andererseits werden sich die Sozialpartner nicht ohne weiteres in einem Regierungsdokument vereinnahmen lassen.

Die Erfahrung mit dem NRP gibt Anlass, nach dem generellen Verhältnis der Gewerkschaften zu den jeweiligen nationalen Regierungen zu fragen. Bis in die Gegenwart war die Haltung der Regierungen gegenüber den Gewerkschaften oft sehr wechselhaft. Mal werden die Gewerkschaften für eine „Standortsicherung“ durch „Lohnzurückhaltung“ oder

---

[87] S. BMWI (2012, 1)

[88] Es dürfte nicht uninteressant sein, die Position des größten Mitgliedstaats und Überschusslandes der WWU einmal im Kontext wiederzugeben:

„Der Mangel an Wettbewerbsfähigkeit in einzelnen Mitgliedstaaten war ein wesentlicher Auslöser dafür, dass das Vertrauen in eine stabile Wirtschafts- und Finanzentwicklung dieser Länder verloren ging. Deshalb wurde auf europäischer Ebene - parallel zur finanz-politischen Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes - ein neues Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte eingeführt.

Das neue Verfahren konzentriert sich in erster Linie auf Länder mit Schwächen in der Wettbewerbsfähigkeit, die sich unter anderem in einer steigenden Verschuldung, in steigenden Lohnstückkosten, fallenden Exportmarktanteilen oder hohen Leistungsbilanzdefiziten äußern können. Denn erstens ist hier die Gefahr, dass andere Mitgliedstaaten in Mitleidenschaft gezogen werden, sehr viel größer als bei wettbewerbsfähigen Ländern mit Leistungsbilanzüberschüssen; zweitens gehen hohe Leistungsbilanzdefizite in der Regel mit steigender Auslandsverschuldung einher, so dass sie die Zahlungsfähigkeit der betreffenden Mitgliedstaaten und somit die Funktionsfähigkeit des Euroraums schwächen können. Die Bundesregierung begrüßt daher die Erklärung der Europäischen Kommission, dass Leistungsbilanzüberschüsse in dem Verfahren kein Auslöser für Sanktionen sein können. Sie sind gerechtfertigt, wenn sie - wie in Deutschland - das Ergebnis wettbewerbsfähiger Unternehmen in funktionsfähigen Märkten sind und auf strukturellen Merkmalen beruhen, die das Spar- und Investitionsverhalten beeinflussen. Der Saldo der Leistungsbilanz ist keine politische Zielgröße der Bundesregierung.

Die Europäische Kommission stellte zuletzt eine Verringerung gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte fest. Offen ist allerdings, inwieweit diese Entwicklung nachhaltiger Natur und nicht nur Ergebnis konjunktureller Effekte ist. Aus Sicht der Bundesregierung ist es entscheidend, dass die Korrektur problematischer Ungleichgewichte marktwirtschaftlichen Anpassungsprozessen folgt oder auch Ergebnis von Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist.“ BMWI (2012, 1)

„Lohnmoderation“ umworben und vereinnahmt, auch um den Preis eines nationalegoistischen Merkantilismus und ohne Rücksicht auf die Spielregeln der WWU, mal sehen sich die Gewerkschaften frontal mit Dezentralisierungsbestrebungen und Machtverlust durch (Arbeitsmarkt-)“Reformpolitik“ konfrontiert. Diese Ambivalenz und Unberechenbarkeit im Verhalten der Regierungen muss abgelöst werden durch eine klare, nachhaltige und gegenseitige Unterstützung von Regierung und Gewerkschaften bei ihrem Bemühen um eine WWU-konforme Politikausrichtung.

Makroökonomischer Dialog auf nationaler Ebene

Es muss daher nach einem Ort gesucht werden, der Kooperation ermöglicht und zugleich die Souveränität der Regierung und die Autonomie der Tarifpartner wahrt. Ein solcher Ort könnte ein Makroökonomischer Dialog auf nationaler Ebene (MEDNAT) sein, wie er bereits an anderer Stelle ausführlich beschrieben wurde.[89,90] Seine Konzeption soll hier im Lichte der zwischenzeitlichen Entwicklung und der neuen Anforderungen unter dem Regime der neuen Wirtschaftsregierung aktualisiert werden.

Die Zusammensetzung des MEDNAT ergibt sich aus den Zuständigkeiten der nationalen Ebene. Sie soll stellvertretend am Beispiel Deutschlands aufgezeigt werden. Für die Bundesregierung sollten Vertreter des Bundeskanzleramts sowie der Ressorts für Finanzen, Wirtschaft und Arbeit teilnehmen. Für die Sozialpartner sollten die BDA, der BDI und weitere Spitzenverbände sowie der DGB und Vertreter der Einzelgewerkschaften teilnehmen. Der DGB hat hierzu schon seit langem Zustimmung signalisiert.[91] Obwohl ohne unmittelbare Kompetenz für den nationalen Policy-Mix sollte auch ein Vertreter der Deutschen Bundesbank als Mitglied des ESZB präsent sein, um die nationalen Signale an die europäische Geldpolitik weiterzugeben bzw. deren Position in die nationale Diskussion

---

[89] Schon die „Grundzüge 1998“ sprechen sich klar für eine Kooperation der makroökonomischen Akteure auf nationaler Ebene aus: „Auf nationaler Ebene müssen die Regierungen möglicherweise größeres Interesse an einer Förderung des Dialogs und des Verständnisses für die in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik entwickelte wirtschaftspolitische Strategie zeigen.“

[90] S. Koll (2011), S. 27 ff.

[91] „...Darüber hinaus ist die Einrichtung nationaler Makroökonomischer Dialoge sowohl auf technischer als auch politischer Ebene ein geeignetes Mittel, die europäische Dimension in der nationalen Politik verstärkt zu verankern und makroökonomische Politikansätze für die anhaltende Wachstums- und Beschäftigungskrise zu entwickeln.“ s. DGB (2005), S. 69

einzubringen.[92] Zu überlegen wäre, inwieweit eine Teilnahme von Vertretern des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wissenschaftliche Expertise unmittelbar in den MEDNAT miteinbringen könnte.

Die Zielsetzung des MEDNAT ergibt sich aus den Anforderungen der neuen Wirtschaftsregierung. Hierbei geht es konkret um die Einhaltung der Margen des Scoreboard im Rahmen des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur ökonomischer Ungleichgewichte. Allerdings kann diese Frage nur im Zusammenhang der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland und im Euroraum sowie des gesamtwirtschaftlichen Policy-Mix diskutiert werden. Die Agenda für den MEDNAT könnte demnach wie folgt aussehen:

- Gedankenaustausch über die aktuelle wirtschaftliche Lage und Perspektiven in Deutschland und im Euroraum anhand von Projektionen und alternativen quantitativ durchgerechneten Szenarien.
- Wirtschaftspolitische Anforderungen zur Erreichung bzw. Wahrung einer nachhaltig spannungsfreien wachstums- und stabilitätsorientierte Wirtschaftsentwicklung in Deutschland im Rahmen der WWU. Im Einzelnen beinhaltet das die Einhaltung der Vorgaben aus dem SWP und dem Fiskalpakt sowie des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur ökonomischer Ungleichgewichte, insbesondere des Scoreboard und der länderspezifischen Empfehlungen mit folgenden Unterpunkten:
    - Unterrichtung über die geplante Geld- und Währungspolitik durch die Deutsche Bundesbank als Mitglied des ESZB
    - Konjunkturelle und strukturelle Ausrichtung der Fiskalpolitik im Rahmen der Schuldenbremse und des SWP
    - Orientierungen zur lohnpolitischen Entwicklung
    - Bewertung der Wettbewerbsintensität im Unternehmenssektor
    - Auswirkungen der Geld-, Fiskal-, Lohn- und Wettbewerbspolitik auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung, insbesondere auf das (reale Netto-)Einkommen sowie auf dessen Verteilung und Verwendung und damit auf Binnennachfrage und Außenbeitrag bzw. Leistungsbilanz.[93]

---

[92] Diese Zusammensetzung entspricht dem bisherigen nationalen Makroökonomischen Dialog, wie er auf Abteilungsleiter-Ebene seit Beginn des europäischen MED in Deutschland besteht.

[93] Nicht zuletzt die starke Zunahme von Veröffentlichungen, die sich mit Verteilungsfragen befassen, belegt, wie zentral Fragen der Einkommens- und Vermögensverteilung für das Entstehen, den Verlauf und die Lösung nicht nur der Finanzmarktkrise, sondern auch für die Krise im Euroraum sind.

In der derzeitigen Situation muss ferner Einvernehmen darüber erzielt werden, wie die aufgelaufenen Divergenzen konjunkturverträglich und symmetrisch abgebaut werden. Hierzu könnten Abbauziele und Abbaupfade skizziert werden, die ähnlich wie im Bereich des SWP vertrauensbildend wirken könnten. Die Treffen des MEDNAT sollten sich zeitlich in das Europäische und das nachfolgende nationale Semester einpassen. Ein erstes Treffen könnte in der ersten Jahreshälfte in Vorbereitung des nationalen NRP stattfinden, ein weiteres Treffen zur Jahresmitte hin nach Vorlage des Warnmechanismusberichts und der länderspezifischen Empfehlungen mit Blick auf deren Umsetzung. Beide Treffen sollten auf Chef-Ebene stattfinden und auf technischer Ebene vorbereitet werden.
Auch an dieser Stelle bleibt anzumerken, dass es für die Gewerkschaften dabei nicht nur um „Compliance“ angesichts der neuen Anforderungen der Wirtschaftsregierung geht, obgleich allein diese schon ein hinreichendes Motiv sein sollte.[94] Es geht zugleich darum, dass die Gewerkschaften einen Ort finden, um berechtigte Forderungen an die übrigen wirtschaftspolitischen Akteure mit dem Ziel eines stabilitäts- und beschäftigungsorientierten makroökonomischen Policy-Mix zu stellen. Die zuvor beschriebene interne Dimension der Koordinierung der Gewerkschaften wird dadurch um eine externe Dimension ergänzt.

Makroökonomischer Dialog auf Ebene der Eurozone

Auf nationaler Ebene bestimmen Fiskal- und Lohnpolitik die makroökonomischen Inhalte; die Geldpolitik ist durch die EZB vorgegeben und nimmt im nationalen Kontext eher eine beobachtend-indikative Rolle ein. Umgekehrt ist auf Ebene der Eurozone die Geldpolitik der einzige Akteur, der in Wechselwirkung mit dem Aggregat der nationalen fiskal- und lohnpolitischen Handlungen und Maßnahmen tritt. Darüber hinaus werden die nationalen Politiken länderspezifisch durch Kommission und Rat auf ihre Übereinstimmung mit dem Regelwerk der Wirtschaftsregierung geprüft. Wegen der besonderen Anforderungen der Eurozone gibt es seit langem neben dem Rat die Eurogruppe. Allerdings sind die Sozialpartner bisher dort nicht vertreten. Wegen der entscheidenden Rolle der Lohnpolitik für

[94] „Die hie und da innerhalb der Gewerkschaften verbreiteten Vorbehalte gegen die „Einbindung“ der Lohnpolitik in ein umfassendes Konzept wirtschaftspolitischer Koordination überzeugen letztlich nicht. Sie verkennen völlig, dass ohne koordinierte Wirtschaftspolitik die Lohnpolitik nur noch stärker unter Anpassungsdruck gerät – und/oder die dann als Ersatz geschlossenen nationalen Pakte den Wettbewerb zwischen den nationalen Teilregionen der Währungsunion verschärfen.“ S. Welzmüller (2004), S. 127

die WWU ist jedoch eine Einbindung der Sozialpartner unabdingbar. Dies kann geschehen im Rahmen eines Makroökonomischen Dialogs auf Ebene der Eurozone (EUROMED). Demnach sollte der EUROMED folgende Teilnehmer haben: den Präsidenten der EZB, die Finanzminister der Eurozonenländer, die Kommissare für Wirtschaft und Finanzen bzw. für Arbeit und Beschäftigung der EU-Kommission sowie die Vertreter der europäischen Spitzenverbände der Arbeitgeber und der Gewerkschaften. Rein praktisch kann der EUROMED dadurch dargestellt werden, dass die Eurogruppe regelmäßig zweimal im Jahr oder bei besonderen Anlässen in der bestehenden Formation, aber unter Teilnahme der Sozialpartner tagt. Über die ständige Aufgabe eines angemessenen makroökonomischen Policy-Mix in der Eurozone im Kontext der Weltwirtschaft hinaus sollte sich auch der EUROMED zeitlich und inhaltlich nach den besonderen Erfordernissen des Europäischen Semesters richten, die vor allem auch länderspezifische Belange beinhalten. .Beide Tagungen könnten auf Fachebene ebenfalls unter Beteiligung der Sozialpartner vorbereitet werden. Hierzu bieten sich der Wirtschafts- und Finanzausschuss oder der Wirtschaftspolitische Ausschuss der EU an. Auch auf Ebene der Eurozone ist zu erwägen, ob ein neu einzurichtender Sachverständigenrat zur Begutachten der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Euroraum die Beratungen und Ergebnisse des EUROMED verbessern könnte.

Die Aufgaben des EUROMED sind zum einen diejenigen, die der bisherige MED auf Ebene der gesamten EU wahrnimmt:

- Erörterung der gesamtwirtschaftlichen Lage und Perspektiven in der Eurozone
- Identifikation des wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs zur Erreichung und Wahrung eines nachhaltig spannungsfreien wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-Mix von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik im Euroraum
- Benennung des eigenen und des Beitrags der jeweils anderen makroökonomischen Akteure zur Erreichung dieses Zieles

Neue Aufgaben des EUROMED ergeben sich aus der neuen Wirtschaftsregierung, insbesondere aus der länderspezifischen Überwachung, die bisher nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen wurde. Sie ergeben sich vor allem in Umsetzung der Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte:

- Erörterung des Warnmechanismusberichts der Kommission, soweit er sich auf Mitgliedstaaten bezieht, deren Währung der Euro ist
- Aussprache über die Mitgliedstaaten, bei denen die Kommission der Auffassung ist,

dass dort Ungleichgewichte bestehen.

- Erörterung weiterer Elemente der Verordnung, die sich zwar an den Rat richten, die aber wegen der speziellen Rolle der Sozialpartner in der Eurozone auch mit diesen erörtert werden sollten. Hierzu gehören z.B. die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und deren Überprüfung, die Empfehlungen mit der Feststellung, dass ein übermäßiges Ungleichgewicht besteht, die Bewertung des Korrekturmaßnahmenplans sowie dessen Überwachung.[95]

Über diese spezifischen Punkte hinaus muss die Arbeitsweise des neu einzurichtenden EUROMED, aber auch die des bestehenden MED der EU – verglichen mit den bisherigen Erfahrungen – in folgenden Punkten verbessert werden:

- stärkere Verbindlichkeit in Richtung einer ex-ante-Koordinierung,
- stärkere Berücksichtigung der fiskalpolitischen Ausrichtung und deren Auswirkung auf WWU-Ebene im Rahmen eines adäquaten makroökonomischen Policy-Mix,
- stärkerer Einbezug der Wechselkursentwicklung und -politik,
- bessere Objektivierung der Diskussion anhand quantitativer Szenarien bei alternativen Annahmen,
- bessere Sichtbarkeit und Information für die (Finanz-)Märkte durch Veröffentlichung nicht-kontroverser Beratungsergebnisse,
- Einbezug des Europäischen Parlaments, insbesondere durch ausdrückliche Unterrichtung.[96]

---

[95] Darüber hinaus sollten die Sozialpartner auch in den „Wirtschaftspolitischen Dialog“ zwischen den Organen der Union, insbesondere dem EP, dem Rat und der Kommission eingebunden werden, wie in der Verordnung vorgesehen. Hierbei geht es u.a. um die Erörterung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik, der allgemeinen Leitlinien, die von der Kommission zu Beginn des jährlichen Zyklus der Überwachung an die Mitgliedstaaten gerichtet werden, die Schlussfolgerungen des ER zu den Leitlinien für die Wirtschaftspolitiken im Rahmen des Europäischen Semesters, die Ergebnisse der multilateralen Überwachung und die entsprechenden Schlussfolgerungen des ER dazu gemäß Art. 14, Abs. 1 der VO. So wie hierzu gemäß Art. 14, Abs. 2 auch der betroffene Mitgliedstaat eingeladen werden kann, sollte dies auch für die nationalen Sozialpartner möglich sein.

[96] S. Koll (2011), S. 25 f.

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die aktuelle Krise in der Eurozone wurde durch makroökonomische Ungleichgewichte verursacht. Sie hat schonungslos gravierende Defizite in der Governance der Eurozone offen gelegt. Als wesentlich und ursächlich für die explosiven Divergenzen in der Leistungsbilanz hat sich die Auseinanderentwicklung der Veränderungsraten im gesamtwirtschaftlichen Preisniveau zwischen den Mitgliedstaaten erwiesen. Permanente und persistente Divergenzen in der Lohnentwicklung waren hierfür der entscheidende Grund. Die zentrale Rolle der Lohnentwicklung für den Zusammenhalt einer Währungsunion nicht erkannt zu haben, war der Kardinalfehler der mehrheitlichen Wissenschaft und der Wirtschaftspolitik auf EU- und nationaler Ebene.

Zwar gab es schon zu Beginn und während der bisherigen Dauer der WWU für dieses Defizit klare Hinweise und Signale. Auch enthielten die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Union“ als das zentrale Koordinierungsinstrument notwendige und hinreichenden Anforderungen für die Ausrichtung der Lohnentwicklung. Schließlich hatten die Sozialpartner selbst die Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung der nationalen Lohnentwicklungen in einer Währungsunion eingesehen und Ansätze hierfür geschaffen. Im Ergebnis aber haben weder die Regierungen die selbst gesetzten Regeln beachtet noch waren die Koordinierungsbemühungen der Sozialpartner durchschlagend genug, um das katastrophale Auseinanderdriften der Lohnstückkosten zu verhindern. Fehlleitende Paradigmen der Wissenschaft und folgenloses Erkennen der Politik insgesamt sowie merkantilistische Tendenzen in den Überschussländern und sorglose Selbstzufriedenheit in den Defizitländern haben dafür gesorgt, dass es anders gekommen ist als möglich und erhofft.

Ende 2011 hat der Europäische Rat die offene Flanke in der Governance der WWU durch die Verordnung zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte im Rahmen des sog. Six-pack zu schließen versucht. Die Verordnung benennt u.a. mit den nominalen Lohnstückkosten bzw. der Leistungsbilanz die richtige Steuer- bzw. Zielgröße; sie definiert Margen und kritische Schwellen und unterwirft ihre Einhaltung einem detaillierten Überwachungs-, Korrektur- und Sanktionsprozess. Ergebnisse dieses neuen Prozesses enthält der erste Warnmechanismusbericht.

Leider ist die Verordnung bei Vermeidung wie Korrektur nicht symmetrisch angelegt. So werden überwiegend solche Entwicklungen überwacht, die *überschießende* Lohnstückkosten

beinhalten und zu Leistungsbilanz-*Defiziten* führen mit dem Ergebnis, dass auch nur für Defizitländer Anpassungsbedarf signalisiert und eingefordert wird mit der Gefahr einer in der Krise sich selbst verstärkenden Abwärtsspirale. Diese Asymmetrie ist insofern nicht nur ein Mangel, sondern führt geradezu gefährlich in die Irre, was Ursachen und Handlungserfordernisse zur Beseitigung der Ungleichgewichte anbelangt.

Darüber hinaus verpflichten sich die Regierungen mit der Kontrolle der Lohnstückkosten auf eine Größe, die sich ihrem unmittelbaren Einfluss entzieht und - insbesondere soweit es die Lohnkomponente betrifft - in der Autonomie der Tarifpartner liegt. Zwar enthält die neue Regelung ein mehrfaches Bekenntnis zur Tarifautonomie; auch ist eine Beteiligung der Sozialpartner am Prozess vorgesehen. Beides ist jedoch nicht in der Lage, das Spannungsfeld zwischen neuer Wirtschaftsregierung und Tarifautonomie aufzulösen.

Zur Auflösung dieses Spannungsfeldes werden Optionen aufgezeigt; sie beinhalten zum einen ein Weiter-so, im Vertrauen auf eine marktgetriebene Korrektur der aktuellen und von künftigen Divergenzen. Eine zweite Option zielt auf eine weitere Deregulierung des Arbeitsmarkts und Dezentralisierung der Lohnfindung. Das genaue Gegenteil einer stärkeren Zentralisierung und Koordinierung der Lohnfindung ist Gegenstand einer dritten Option, die hier befürwortet wird. Lohnpolitik und Lohnentwicklung sind bei Bedarf durch antizyklische Fiskalpolitik sowie durch eine effektive Wettbewerbspolitik in ihrer Wirkung zu verstärken.

Angesichts der Defizite in der Vergangenheit bedarf es aber einer deutlichen konzeptionellen Verbesserung und institutionellen Stärkung sowohl innerhalb der Sozialpartner als auch in ihrem Zusammenspiel mit den anderen makroökonomischen Akteuren wie Geld-, Währungs- und Fiskalpolitik. Hierbei gilt es, einerseits die Unabhängigkeit der Akteure mit dem verstärkten Regelungsbedarf der Eurozone zu verbinden, andererseits die Koordinierung der nationale Ebene mit der der Eurozone zu gewährleisten. Als institutioneller Rahmen für eine verstärkte Koordinierung werden daher zusätzlich zum bereits bestehenden Makroökonomischen Dialog auf EU-Ebene ein Makroökonomischer Dialog sowohl für jeden Mitgliedstaat als auch für die Eurozone vorgeschlagen. Beide Gremien müssen in Zielsetzung, Inhalt und Zusammensetzung an die Startbedingungen in den Mitgliedstaaten angepasst sein bzw. den gestiegenen Anforderungen an die wirtschaftspolitische Governance in einer Währungsunion genügen.

Die vorangehenden Ausführungen haben gezeigt, dass alle notwendigen Regeln und geeignete Gremien für ein spannungsfreies Funktionieren der WWU seit ihrem Beginn bereit standen.

Dennoch ist es zu der krisenhaften Zuspitzung der wirtschaftlichen Entwicklung in der WWU und zur Krise selbst gekommen. Woraus schöpft sich der Optimismus, dass es in Zukunft anders kommen wird?

Ein wesentlicher Unterschied gegenüber dem Start der WWU ist die brutale Erfahrung der aktuellen Krise, die das gesamte Projekt wirtschaftlich, aber auch gesellschaftlich und politisch bedroht, und der extremen Schwierigkeit ihrer Bewältigung. Wenn an der derzeitigen Krise überhaupt auch nur etwas Gutes gesucht werden kann, dann ist es die Lehre für die Zukunft, wenngleich nur als pathologisches Lernen. Es ist bitter - vor allem für die Betroffenen -, dass wieder einmal nur großer Schaden - lang anhaltende Rezession, massive Einkommenskürzungen vor allem bei den Schwächeren und schockartiger Anstieg der Arbeitslosigkeit insbesondere bei den Jüngeren - eintreten musste, damit mehrheitliche Wissenschaft und eine durch sie geleitete Politik hoffentlich klug werden. Die bisherige Fixierung auf Fiskalsalden und Strukturreformen hatte den Blick verstellt für die Voraussetzungen eines adäquaten wachstums- und stabilitätsorientierten makroökonomischen Policy-Mix mit hohem Beschäftigungsstand, bei voller Beteiligung am Produktivitätszuwachs für die Arbeitnehmer, günstigen Investitionsbedingungen für die Unternehmer sowie wirtschaftlicher Prosperität für die gesamte Gesellschaft .[97] Nunmehr ist die Einsicht hinzugekommen, was die Vernachlässigung der makroökonomischen Dimension der WWU bedeutet: krisenhafte Divergenzen zwischen den Mitgliedstaaten, gravierende Anpassungszwänge in einzelnen Ländern, kontraktive Tendenzen in der WWU insgesamt, ein dramatischer Verlust an Gemeinschaftsgeist und an Akzeptanz des europäischen Projekts. Diese Einsicht ist das Eine. Sie bedarf jedoch dringend zusätzlicher konzeptioneller Leitplanken und institutioneller Verstärkungen, wie vorstehend skizziert, damit die Krise überwunden werden kann und die bittere Lektion nicht gleich wieder nach den ersten Anzeichen einer Besserung in Vergessenheit gerät.

---

[97] "…Drawing lessons from the crisis, we need to broaden the focus of our surveillance beyond fiscal policy to include relevant developments of macroeconomic imbalances…", s. European Commission (2010), p. 6 (s. auch dort S. 38: Beschluss der Eurogruppe); „Es war ein Fehler, dass wir vor allem auf die Staatsfinanzen geschaut haben. Wir hätten ein breiteres Spektrum makroökonomischer Parameter überwachen sollen...Die Entwicklung der Lohnstückkosten, Leistungsbilanzdefizite, Immobilienblasen. Die Kommission hätte ein Mandat gebraucht, gegen diese Ungleichgewichte genauso vorzugehen wie gegen zu hohe Staatsverschuldung.", s. Regling (2010), S. 2

Literatur

Behrens, Martin; Hurd, Richard W. und Waddington, Jeremy (2003), Wege zur Transformation gewerkschaftlicher Organisationsstrukturen, WSI-Mitteilungen, S. 534-540, 2003

Bieber, Roland; Epiney, Astrid und Haag, Marcel (2011), Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 9. Auflage, Baden-Baden 2011

Boni, Guido (2012), Introduction, in: Schömann, Isabelle; Jagodzinski, Romuald; Boni, Guido; Clauwaert, Stefan; Glassner, Vera and Jaspers, Teun, Transnational collective bargaining at company level – A new component of European industrial relations?, Brussels 2012

Bundesministerium der Finanzen (1999), Neue Wege zu mehr Beschäftigung, Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1999, Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012, 1), Nationales Reformprogramm 2012

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2012, 2), Realwirtschaftliche Weichenstellungen für einen stabilen Euro, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, November 2011

Bryde, Brun-Otto, Das Grundrecht der Tarifautonomie als Schranke europäischer Wirtschaftsregulierung, 2011

Clauwaert, Stefan and Schömann, Isabelle (2012), The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise, ETUI Working Paper 2012.04

Collignon, Stefan (2012), Macroeconomic imbalances and comparative advantages in the Euro Area, Brussels 2012

Deutscher Gewerkschaftsbund (2005), Beschluss des DGB-Bundesvorstandes vom 1. Februar 2005, in: DGB, Wachstum und Beschäftigung in Europa

Deutscher Gewerkschaftsbund (2011), Zur Krise in der Eurozone, Europa neu justieren, Wachstum fördern, Beschäftigung sichern, Euro stabilisieren, DGB Bundesvorstand, Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik, April 2011

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin (2004), Auswirkungen von länderspezifischen Differenzen in der Lohn-, Preisniveau- und der Produktivitätsentwicklung auf Wachstum und Beschäftigung in den Ländern des Euroraums, Gutachten (Kurzfassung), Berlin, Juni 2004

Egger, Hartmut und Etzel, Daniel, Koordinierung nationaler Lohnpolitik – ein Kochrezept für die europäische Wirtschaftspolitik, in: ifo Schnelldienst 2/2011 – 64. Jahrgang

European Trade Union Confederation (1999), Towards a European System of Industrial Relations, adopted by the IXth Statutory Congress of the European Trade Union Confederation, Helsinki, 29/06 – 02/07/1999

European Trade Union Confederation (2000), Recommendation on the coordination of collective bargaining, adopted by the ETUC Executive Committee, 13-14 December 2000

European Trade Union Confederation (2012), Tarifverhandlungen: Prioritäten und Arbeitsprogramm des EGB, vom EGB-Exekutivausschuss am 6.-7. März 2012 angenommene Enschließung

European Commission (2002), Euro Papers, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Co-ordination of economic policies in the EU, A presentation of key features of the main procedures, Number 45, July 2002

European Commission (2010), Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Quarterly Report on the Euro Area, Volume 9 No 1 (2010)

European Commission (2011), Labour Market Developments in Europe, 2011

European Commission (2012), European Economic Forecast, Statistical Annex, Autumn 2012

European Economy (2004), The EU Economy 2004 Review

European Economy (2011), Statistical Annex of European Economy, Spring 2011

Europäische Zentralbank (2004), Monatsbericht September

Europäische Zentralbank (2005, 1), Monatsbericht April 2005

Europäische Zentralbank (2005, 2), Monatsbericht Mai 2005

Flassbeck, Heiner (2012), Zehn Mythen der Krise, Berlin 2012

Flassbeck, Heiner; Spiecker, Friederike; Meinhardt, Volker und Vesper, Dieter (2012), Irrweg Grundeinkommen – Die große Umverteilung von unten nach oben muss beendet werden, Frankfurt a.M. 2012

Glassner, Vera and Watt, Andrew (2010), The current Crisis reveals both: The Importance and Limitations of the transnational Coordination of Collective Bargaining Policies, Social Europe Journal, 7/2010

Hallwirth, Volker (1998), Und Keynes hatte doch recht, Frankfurt a.M./New York 1998

Hallwirth, Volker und Koll, Willi (2009), Zehn Jahre Makroökonomischer Dialog – eine Zwischenbilanz, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jahrgang, Heft 1, Januar 2009

Heise, Arne (2001), Der Kölner Prozess – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog, in: integration, 24. Jg. H.4, 2001

Heise, Arne (2012), Governance auf verschiedenen Ebenen, in: Wirtschaftsdienst 2012/4

Horn, Gustav A. (2012, 1), Deutschland gibt Enthaltsamkeit auf, Gastkommentar, Handelsblatt vom 17.5.2012

Horn, Gustav A. (2012, 2), Griechenland ist viel weiter, als die Deutschen denken, in: Financial Times Deutschland vom 11. Juli 2012

Horn, Gustav; Lindner, Fabian; Tober, Silke und Watt, Andrew, Quo vadis Krise? Zwischenbilanz und Konzept für einen stabilen Euroraum, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung, Report 75, Oktober 2012

iAGS Report (2013), Failed austerity in Europe, OFCE; ECLM; IMK. 2013

ifo Schnelldienst (2011), Braucht Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken?, ifo schnelldienst 2/2011 – 64. Jahrgang

IMF (2004), World Economic Outlook, September 2004

Janssen, Ronald (2004), Koordination im Makroökonomischen Dialog – Erfahrungen des EGB, in: Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten; Schulten, Thorsten und Truger, Achim, Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004

Janssen, Ronald (2013), The Autonomy of Collective Bargaining Matters, in: Social Europe 01/2013

Koll, Willi (2004), Makroökonomischer Dialog - Entstehung und Intentionen, in: Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten; Schulten, Thorsten und Truger, Achim, Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004

Koll, Willi (2005), Macroeconomic Dialogue – development and intentions, in: Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten; Schulten, Thorsten and Truger, Achim, Macroeconomic policy coordination in Europe and the role of trade unions, Brussels 2005 (Englische Übersetzung der voranstehenden Publikation)

Koll, Willi (2011), Governance in der Krise – Neue Elemente der Koordinierung in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), IMK Policy Brief, November 2011

Koll, Willi und Hallwirth, Volker (2009), Macro Matters – Der Makroökonomische Dialog der Europäischen Union, in: WSI Mitteilungen, 9/2009

Krämer, Hagen (2011), Die Entwicklung der funktionalen Einkommensverteilung und ihrer Einflussfaktoren in ausgewählten Industrieländern 1960 – 2010, IMK Studien, Nr. 1/2011, Düsseldorf 2011

Morgan Stanley (2004), Wages and Inflation in the Euro Area: Is There a Link?, Equity Research, Europe, Economics, EuroTower Insights, August 23, 2004

OECD (1997), Economic performance and the structure of collective bargaining, in: Economic Outlook, July 1997

OECD (2003), Wirtschaftsberichte 2001-2002, Deutschland, Paris 2003

Regling, Klaus (2010), Interview „Rettungsfonds - Der Bund verdient eine ordentliche Marge“, in: Berliner Zeitung vom 23./24. November 2010

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabile Architektur für Europa - Handlungsbedarf im Inland, Jahresgutachten 2012/13, November 2012

Schettkat, Ronald (2003), Koordination von Lohnverhandlungen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/2003

Schömann, Isabelle (2012), Transnational collective bargaining: in search of a legal framework, in: Schömann, Isabelle; Jagodzinski, Romuald; Boni, Guido; Clauwaert, Stefan; Glassner, Vera and Jaspers, Teun, Transnational collective bargaining at company level – A new component of European industrial relations?, Brussels 2012

Schulten, Thorsten (2001), A European Solidaristic Wage Policy? Conceptual Reflections on a Europeanisation of Trade Union Wage Policy, WSI Diskussionspapier 92, WSI Dusseldorf, March 2001

Schulten, Thorsten (2004), Gewerkschaftliche Lohn- und Tarifpolitik in Europa - Ansätze, Widerstände und Perspektiven einer europaweiten Koordinierung, in: Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten; Schulten, Thorsten und Truger, Achim, Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004

UNCTAD (2012), Trade and Development Report, 2012

Watt, Andrew (2004), Bessere Makropolitik durch Reformen des Makroökonomischen Dialogs, in: Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten; Schulten, Thorsten und Truger, Achim, Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004

Watt, Andrew (2007), The role of wage-setting in a growth strategy for Europe, in: Philip Arestis, Michelle Baddeley and John McCombie (eds.), Economic growth. New directions in theory and policy, Cheltenham 2007

Watt, Andrew (2012), A role for wage setting in a new Economic Governance architecture after the crisis, in: Foundation for European Progressive Studies (FEPS, Publisher), Austerity is not the solution!, Contributions to European Economic Policy, Brussels 2012

Watt, Andrew and Hallwirth, Volker (2003), The policy mix and policy coordination in EMU – how can it contribute to higher growth and employment?, Tranfer, 9(4)

Welzmüller, Rudolf (2004), Gewerkschaftliche Lohnpolitik und koordinierte Wirtschaftspolitik in der Europäischen Währungsunion, in: Hein, Eckhard; Niechoj, Torsten; Schulten, Thorsten und Truger, Achim, Europas Wirtschaft gestalten, Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg 2004

Publisher: Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf, Germany
Phone: +49-211-7778-331, IMK@boeckler.de, http://www.imk-boeckler.de

IMK Study is an online publication series available at:
http://www.boeckler.de/imk_5023.htm

ISSN: 1861-2180

The views expressed in this paper do not necessarily reflect those of the IMK or the Hans-Böckler-Foundation.

All rights reserved. Reproduction for educational and non-commercial purposes is permitted provided that the source is acknowledged.

Hans Böckler Stiftung

Fakten für eine faire Arbeitswelt.