

Theorie und Praxis gewerkschaftlicher Lohnpolitik in Europa

Thorsten Schulten

Die vorherrschenden ökonomischen Theorien lassen der gewerkschaftlichen Lohnpolitik nur wenig Spielraum. Während der neoklassische Mainstream die Gewerkschaften auf eine Politik der permanenten Lohnzurückhaltung verpflichtet will, empfiehlt die keynesianisch orientierte Minderheit, die Löhne strikt an die Produktivitätsentwicklung zu binden. Demgegenüber gehen die Gewerkschaften in der Regel vom Verständnis eines „politischen Lohnes“ aus, das die Frage der Einkommensverteilung in den Mittelpunkt rückt. Das gewerkschaftliche Konzept einer solidarischen Lohnpolitik zielt dabei sowohl auf eine möglichst gerechte Verteilung zwischen Arbeits- und Gewinneinkommen als auch auf eine möglichst egalitäre Einkommensstruktur. Nachdem die solidarische Lohnpolitik in den 80er Jahren in eine grundlegende Krise geraten ist, scheint ihre Rekonstruktion heute – wenn überhaupt – nur im Rahmen einer europäischen Koordinierung gewerkschaftlicher Lohnpolitiken möglich.

1

Gewerkschaftliche Lohnpolitik und ökonomische Theorie

Wenn heute über die Bedeutung der Lohnpolitik in Europa diskutiert wird, dann wird diese in der Regel als *abhängige Variable* betrachtet, deren Gestaltungsspielraum im Wesentlichen durch die bestehenden ökonomischen Rahmenbedingungen vorgezeichnet ist. Ob vermeintliche Sachzwänge der Globalisierung, der internationale Standortwettbewerb, die Sicherung der Geldwertstabilität oder die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, es existiert kaum ein ökonomisches Problem, bei dem nicht der Lohnpolitik eine hohe Verantwortung zugeschrieben wird und aus dem heraus eine bestimmte „problemadäquate“ Entwicklung der Löhne abgeleitet wird. Gerade vor dem Hintergrund der Europäischen Währungsunion ist in jüngster Zeit eine umfangreiche Literatur erschienen, die die Lohnpolitik einmal mehr zur zentralen Anpassungsvariable bei der Bearbeitung ökonomischer Entwicklungsunterschiede erklärt.

Die substanziellen Anforderungen an die Lohnpolitik lassen sich dabei trotz aller bestehenden Ausdifferenzierungen und Verästelungen der ökonomischen Theorie auf zwei Grundvarianten reduzieren. Die *erste* Variante ist im Wesentlichen der neoklassischen Orthodoxie verpflichtet und predigt in fast gebetsmühlenartiger Weise das doppelte Credo einer permanenten Lohnzurückhaltung und einer marktge-

rechten Differenzierung der Lohneinkommen. Ihre theoretischen Grundannahmen stützen sich dabei auf ein gegen jegliche Kritik tendenziell selbstimmunisierendes Argumentationsmuster, wonach die Existenz von Arbeitslosigkeit immer der Beleg für ein zu hohes und zu wenig differenziertes Lohnniveau ist. Verteilungspolitisch läuft die neoklassische Variante der Lohnpolitik dabei auf eine permanente Umverteilung des Nationaleinkommens von den Arbeitszugunsten der Gewinneinkommen hinaus.

Dagegen steht eine *zweite*, an eher keynesianischen Ansätzen orientierte Variante, die im Wesentlichen für eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik plädiert. Mit der Koppelung der Lohnentwicklung an die allgemeine ökonomische Wertschöpfung soll zum einen eine gleichgerichtete Entwicklung von Produktion und Konsumtion gefördert werden. Zum anderen soll durch den Verzicht auf lohnpolitische Umverteilungsmaßnahmen die Geldwertstabilität gesichert werden. Verteilungspolitisch führt die keynesianische Variante der Lohnpolitik somit zur Festschreibung einer einmal gegebenen Relation von Arbeits- und Gewinneinkommen.

Bei aller Gegensätzlichkeit von neoklassisch oder keynesianisch begründeter Lohnpolitik steckt in beiden Varianten doch gemeinsam der Anspruch, einen den ökonomischen Problemen entsprechenden „richtigen“ Lohn definieren zu können. Damit verliert Lohnpolitik jedoch strenggenommen ihre eigenständige Berechtigung, da ein Abweichen von der als ökonomisch richtig erkannten Lohnpolitik stets suboptimale Ergebnisse hervorbringt und lediglich dazu führt, dass sich bestimmte

Partialinteressen auf Kosten der Allgemeinheit Vorteile verschaffen. Da sich die gegebenen Lohnverhandlungssysteme jedoch kaum zugunsten einer mit Ökonomen besetzten Lohnfestlegungsinstanz abschaffen lassen, bleibt der neoklassischen wie auch der keynesianischen Wirtschaftswissenschaft nicht viel mehr übrig, als an die Verantwortung von Arbeitgebern und Gewerkschaften zu appellieren, möglichst den jeweils propagierten volkswirtschaftlichen Vorgaben zu folgen.

Bezogen auf die Gewerkschaften haben jedoch kritische Ökonomen wie *Joan Robinson* (1962, S. 152) immer schon darauf hingewiesen, dass „die Schlussfolgerung der NationalökonomInnen den Arbeitern nicht ehrlich empfohlen werden kann“. Bei der neoklassischen Variante versteht sich dies von selbst, da Gewerkschaften, die ihre Lohnpolitik an den Grenzproduktivitäten der einzelnen ArbeitnehmerInnen orientieren, in Theorie und Praxis gleichermaßen überflüssig sind. Aber auch die keynesianische Variante scheint für die Gewerkschaften normalerweise nicht besonders attraktiv, verlangt sie von ihnen doch, den verteilungspolitischen status quo ein für allemal als unveränderbar hinzu-

Thorsten Schulten ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) in der Hans Böckler Stiftung.

e-mail: Thorsten-Schulten@boeckler.de

nehmen.¹ Dagegen argumentierte schon *Robinson*, dass „vom Standpunkt der politischen Arbeiterbewegung betrachtet, ... der Zweck der Lohnverhandlungen nur (ist), den Anteil der Arbeiter am gesamten Industrieprodukt zu vergrößern, und es kann nicht erwartet werden, dass die Arbeiter plötzlich den Kampf aufgeben“ (*Robinson* 1962, S. 150). Selbst der im Prinzip richtige Einwand, dass sich der gewerkschaftliche Einfluss lediglich auf die *Nominal*löhne, nicht jedoch auf die *Reall*öhne erstreckt, vermag in diesem Zusammenhang nicht vollständig zu überzeugen. So ist es nach *Robinson* „zwecklos zu argumentieren, dass die Lohnerhöhung nur die Preise erhöht und den Arbeitern keinen Nutzen bringt. Es ist eine Erfahrungssache, dass dies nicht der Fall ist ... Es stimmt, dass ein Großteil des Vorteils in Geldlöhnen durch die steigenden Preise verloren geht, aber irgend ein Rückstand bleibt doch übrig.“ *Robinson* hielt es demnach insgesamt für „Heuchelei, den Arbeitern zu predigen, dass ihnen Lohnansprüche nichts nützen“ (*Robinson* 1962, S. 150–151).²

Während im neoklassischen Mainstream eine eigenständige gewerkschaftliche Lohnpolitik im Grunde keine Berechtigung hat und lediglich als Störfaktor wahrgenommen wird, der die freie Entfaltung der Marktgesetze behindert, hat in der keynesianischen Denktradition die Lohnpolitik primär die Aufgabe, das Preisniveau zu stabilisieren. In den Gewerkschaften selber hat sich dagegen im Laufe ihrer Geschichte ein alternatives lohnpolitisches Verständnis herausgebildet, das auf einer Theorie des „politischen Lohnes“ basiert, wonach wirtschaftliche Prozesse nicht einfach von formalen ökonomischen Gesetzen bestimmt sind, sondern immer durch die bestehenden sozialen Interessen und Machtverhältnisse strukturiert werden.³ Die Theorie des „politischen Lohnes“ steht damit in der Tradition eines marxistischen Verständnisses von *politischer* Ökonomie, demzufolge ökonomische Beziehungen immer gesellschaftliche Beziehungen sind, die in einem kapitalistischen Wirtschaftssystem durch die Verteilungskonflikte zwischen Kapital und Arbeit geprägt werden. Im Mittelpunkt der ökonomischen Theorie stehen damit nicht die vermeintlich „neutralen“ Marktgesetze, sondern die gegensätzlich verlaufenden Tendenzen und Prinzipien einer „politischen Ökonomie des Kapitals“ und einer „politischen Ökonomie der Arbeit“ (*Marx* 1864/1989, S. 11).

Im Laufe ihrer Geschichte ist es den Gewerkschaften in vielen Bereichen gelungen, das Prinzip der „politischen Ökonomie der Arbeit“ zu etablieren und durch die Durchsetzung zahlreicher gesetzlicher und tarifvertraglicher Regelungen zu einer weitreichenden „institutionellen Dekommodifizierung“ (*Hyman* 2001) der Ware Arbeitskraft beizutragen.⁴ Gleichzeitig ist damit das Prinzip der „politischen Ökonomie des Kapitals“ jedoch keineswegs aufgehoben, beide Prinzipien werden vielmehr in andauernden sozialen Auseinandersetzungen ständig neu austariert. Dies gilt im besonderen Maße für die Lohnpolitik, mit der regelmäßig eine Neuverteilung der gesellschaftlichen Primäreinkommen präjudiziert wird. Der Ausgangspunkt gewerkschaftlicher Lohnpolitik liegt damit unweigerlich darin, eine gleichgewichtige Partizipation der Beschäftigten an der allgemeinen ökonomischen Entwicklung sicherzustellen und darüber hinaus ein höheres Maß an „Verteilungsgerechtigkeit“ zwischen Arbeits- und Gewinneinkommen anzustreben.

2

Lohnpolitische Konzepte der Gewerkschaften

Auch wenn mit der Theorie des „politischen Lohnes“ die in der neoklassischen als auch keynesianischen Theorie verbreitete Vorstellung einer letztendlich durch ökonomische Gesetze determinierten Einkommensverteilung dekonstruiert wird, bedeutet dies nicht, dass sich die Gewerkschaften mit ihrer Lohnpolitik quasi außerhalb aller ökonomischen Funktionszusammenhänge stellen würden. Die Geschichte der lohnpolitischen Debatten innerhalb der Gewerkschaften zeigt im Gegenteil in aller Deutlichkeit, dass die jeweiligen Lohnforderungen in der Regel in den Kontext gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsmöglichkeiten gestellt wurden. Spätestens seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts ging es den Gewerkschaften nicht mehr allein darum, möglichst hohe Lohnsteigerungen durchzusetzen, sondern mit der Forderung nach höheren Löhnen gleichermaßen für mehr Verteilungsgerechtigkeit und eine beschleunigte ökonomische Entwicklung zu sorgen.

Beispielgebend für die gewerkschaftlichen Ansätze einer Verbindung von Lohn-

politik und allgemeiner Wirtschaftsentwicklung waren die intensiven lohnpolitischen Debatten in den 20er Jahren, die in Deutschland mit den Namen *Theodor Brauer, Emil Lederer, Karl Massar, Fritz Tarnow, Wladimir Woytinsky* u.a. verbunden sind.⁵ Paradigmatisch ist dabei eine damals weitverbreitete Schrift von *Karl Massar* über „die volkswirtschaftliche Funktion hoher Löhne“, die 1927 im Verlag des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) veröffentlicht wurde (*Massar* 1927; s.a. *Massar* 1932). *Massar* entwickelt hier im Kern zwei Argumentationsmuster, die bis heute zum gewerkschaftlichen Standardrepertoire gehören, wenn es darum geht, mit ökonomischen Argumenten gewerkschaftliche Lohnforderungen zu begründen.⁶ Zum einen analysiert *Massar* die *Nachfragefunktion* hoher Löhne, durch die eine annähernd gleichgerichtete Entwick-

¹ Bezogen auf die Lohnrunde 2002 hat erst kürzlich noch einmal *Jürgen Kromphardt* (2002), der als der den Gewerkschaften nahestehende Vertreter im Sachverständigenrat gilt, die Anforderungen an die Lohnpolitik aus einer keynesianischen Perspektive heraus formuliert: „Bei jedem Lohnabschluss besteht der Spielraum also aus einem teilweisen Inflationsausgleich und dem Wachstum der Produktivität. Auf Umverteilungselemente müssen die Gewerkschaften dagegen verzichten – obwohl die Einkommensverteilung sich seit 1982 deutlich zum Nachteil der Arbeitnehmer verschlechtert hat“ (Herv., T.S.).

² Tatsächlich ist es den meisten europäischen Gewerkschaften in der ersten Hälfte der 70er Jahre gelungen, durch eine vergleichsweise expansive Lohnpolitik zu einem Anstieg der Lohnquoten beizutragen. Seitdem sind allerdings in den meisten europäischen Ländern die Lohnquoten relativ konstant zurückgegangen (*Schulten* 2001, S. 172–174).

³ Der Begriff des „politischen Lohnes“ stammt von *Rudolf Hilferding* (1927, S. 170), der im Rahmen seiner Konzeption des „organisierten Kapitalismus“ davon ausging, dass der Lohn ein politischer Lohn sei, der „von der Stärke der parlamentarischen Vertretung der Arbeiterklasse, von der Stärke ihrer Organisation und den sozialen Machtverhältnissen außerhalb des Parlaments abhängt.“

⁴ *Marx* (1864/1989, S. 11) selber hat bekanntlich die Einführung der Zehnstundenbill im Jahre 1847 in England als ersten größeren Sieg der „politischen Ökonomie der Arbeit“ über die „politische Ökonomie des Kapitals“ bezeichnet.

⁵ Ein ausführlicher, wenn auch aus einer orthodox-neoklassischen Perspektive heraus zum Teil recht doktrinär formulierter Überblick über die lohnpolitischen Debatten der Gewerkschaften in der Weimarer Republik findet sich bei *Wrede* (1960).

⁶ Vgl. hierzu die aktuelle Darstellung der lohnpolitischen Konzeption der IG Metall bei *Welz Müller* (2001).

lung von Produktion und Konsumtion erst möglich wird. Gestützt auf die Unterkonsumtionstheorie von *Emil Lederer* (1925) wurde in der Durchsetzung hoher Löhne zugleich ein wirksames Ausgleichsmittel gesehen, den Verlauf des kapitalistischen Konjunkturzyklus abzumildern. Zum anderen hebt *Massar* die *Angebots-* oder auch *Innovationsfunktion* hoher Löhne hervor, wonach hohe Löhne sowohl die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Beschäftigten erhöhen als auch im Sinne einer „Produktivitätspeitsche“ die Unternehmen zu permanenten Innovationen antreiben. Popularisiert wurden diese Thesen innerhalb der Gewerkschaften insbesondere durch *Fritz Tarnow* (1928), der in der Durchsetzung hoher Löhne den Schlüssel für eine neue kapitalistische Prosperitätsphase sah, wie sie sich in den 20er Jahren mit dem Aufkommen des Fordismus in den USA bereits andeutete.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die lohnpolitischen Argumentationsmuster der 20er Jahre zunächst von *Viktor Agartz* (1953) in seinem berühmten Aufsatz über die „expansive Lohnpolitik“ wieder aufgegriffen und bildeten fortan die wirtschaftlichen Kernargumente gewerkschaftlicher Lohnpolitik – auch wenn *Agartz* selbst durch seine Diskreditierung im Zuge des Kalten Krieges als expliziter Bezugspunkt innerhalb der gewerkschaftlichen Debatten bald tabuisiert wurde. *Agartz* zufolge sollten sich die Gewerkschaften nicht allein mit einer „dynamischen“ Lohnpolitik begnügen, die eine gleichgerichtete Entwicklung der Löhne mit der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung sicherstellt, sondern vielmehr eine „expansive“ Lohnpolitik betreiben, die darauf abzielt, „die wirtschaftliche Expansion von sich aus zu forcieren, um durch bewusste Kaufkraftsteigerungen eine Ausweitung der Produktion herauszufordern.“ Gleichzeitig sah *Agartz* in der expansiven Lohnpolitik „das wirksamste Mittel, die Betriebe laufend zu höherer Rationalität anzuhalten, die Produktivität zu steigern und damit die Lohnexpansion zu fundamentieren“ (*Agartz* 1953, S. 246).

Innerhalb der Gewerkschaften wurde die Konzeption einer expansiven Lohnpolitik dann in jener berühmten „trinitarischen Formel“ operationalisiert, wonach Lohnforderungen mit der Summe aus *erstens* der Preisentwicklung, *zweitens* des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts und *drittens* der sogenannten Um-

verteilungskomponente begründet wurden und z.T. auch heute noch werden (*Peters* 2001; *Welzmüller* 2001). Während die Gewerkschaften mit den ersten beiden Komponenten ihre ökonomische Verantwortung signalisieren, wird mit der dritten Komponente der Anspruch auf eine gerechtere Verteilung zwischen Arbeits- und Gewinneinkommen aufrechterhalten.

Im Rahmen des sogenannten „Rehn-Meidner Modells“ – benannt nach den beiden schwedischen Gewerkschaftsökonomen *Gösta Rehn* und *Rudolf Meidner* – wurde schließlich ebenfalls in den 50er Jahren mit dem Konzept der „solidarischen Lohnpolitik“ das vielleicht elaborierteste und anspruchsvollste lohnpolitische Konzept der Gewerkschaften entwickelt (*Meidner/Hedborg* 1984). Das Konzept der solidarischen Lohnpolitik zielte neben einer für die Beschäftigten möglichst günstigen Verteilung zwischen Kapital und Arbeit auch auf eine möglichst egalitäre Verteilung des Lohnes innerhalb der Arbeit, d.h. zwischen den einzelnen Arbeitnehmergruppen und verschiedenen Branchen. Neben der *Verteilung zwischen den Klassen* rückt nunmehr auch die *Verteilung innerhalb der Klasse* ins Zentrum gewerkschaftlicher Lohnpolitik. Durch eine aktive Lohnnivellierungspolitik sollte „gegen die Zentrifugalkraft des Marktes, d.h. seine Tendenz zur Lohndifferenzierung, ... eine bewusste, zentral gesteuerte Ausgleichskraft eingesetzt (werden)“ (*Meidner/Hedborg* 1984, S. 71). Dabei zielt das Konzept der solidarischen Lohnpolitik vor allem darauf, dass diejenigen Beschäftigtengruppen in besonders hochproduktiven Bereichen mit hohem Einkommen darauf verzichten, ihre potenziellen Lohnsteigerungsmöglichkeiten voll auszuschöpfen und dafür die niedrigeren Lohngruppen überdurchschnittliche Steigerungsraten erfahren.

Mit dem Konzept der solidarischen Lohnpolitik ging es den Gewerkschaften jedoch nicht allein um mehr soziale Gleichheit. Vielmehr war mit dem Konzept zugleich der Anspruch verbunden, eine adäquate lohnpolitische Strategie gefunden zu haben, die mit Vollbeschäftigung und makroökonomischer Stabilität kompatibel ist. Das ökonomische Konzept der solidarischen Lohnpolitik zielt dabei – wenn man so will – auf eine Verbindung von *Keynes* und *Schumpeter*, wonach einerseits durch ein angemessenes Lohnniveau die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisiert, zum anderen durch die relativ egalitäre Lohn-

struktur der ökonomische Strukturwandel hin zu den neuen produktiveren Branchen gefördert und beschleunigt werden soll. Der einkalkulierte Verlust von Arbeitsplätzen in weniger produktiven Bereichen sollte hierbei durch die rasche Entwicklung neuer produktiverer Bereiche kompensiert werden. Um temporäre beschäftigungspolitische Friktionen des Strukturwandels abzumildern, wurde darüber hinaus an den Staat die Anforderung einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik gestellt. Schließlich ist die Durchsetzung einer solidarischen Lohnpolitik institutionell an die Existenz eines zentralisierten oder zumindest koordinierten Lohnfindungssystems gebunden, das eine makroökonomische Steuerung der Lohnpolitik erlaubt.

In der Praxis hat sich das Konzept der solidarischen Lohnpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg mehr oder weniger in fast allen (west-)europäischen Ländern durchsetzen können und kann so mit Recht als ein Eckpfeiler des „europäischen Sozialmodells“ bezeichnet werden, der in hohem Maße zur Verbindung von ökonomischer Prosperität und sozialem Wohlstand beigetragen hat (*Schulten* 2001a). In *institutioneller Hinsicht* konnten in allen europäischen Ländern zentralisierte oder gesamtwirtschaftlich koordinierte Tarifvertragsysteme etabliert werden, die eine Festlegung von Löhnen unabhängig von der einzelwirtschaftlichen Performance erlaubten. Im Bereich der *Lohnniveaupolitik* konnten die Gewerkschaften – mit Ausnahme einer kurzen Phase Anfang der 70er Jahre – zwar keine aktive Umverteilung des Sozialproduktes erwirken, es gelang ihnen jedoch im Rahmen eines „fordistischen Verteilungskompromisses“, demzufolge die Reallohnzuwächse in etwa den Produktivitätsgewinnen entsprachen, eine gleichgewichtige Partizipation der Beschäftigten an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung sicherzustellen. Im Ergebnis blieben die Lohnquoten und damit das Verhältnis von Arbeits- und Gewinneinkommen über lange Zeit relativ konstant. In *lohnstrukturpolitischer Hinsicht* kam es schließlich in den meisten europäischen Ländern zu einer mehr oder weniger ausgeprägten Nivellierung der Löhne, die damit insgesamt zu einem historisch bislang einzigartigen Niveau an sozialer Gleichheit beigetragen hat. Letzteres gilt natürlich insbesondere für die skandinavischen Länder, in denen das Konzept der solidarischen Lohnpolitik den stärksten Rückhalt erfuhr.

3

Die Krise gewerkschaftlicher Lohnpolitik in Europa

Vor dem Hintergrund stark rückläufiger Wachstumsraten und einem gewaltigen Anstieg der Massenarbeitslosigkeit ist das gewerkschaftliche Konzept der solidarischen Lohnpolitik spätestens in den 80er Jahren in eine tiefgreifende Krise geraten (Schulten 2001a, S. 171ff.). Die Krise manifestiert sich zum einen in institutioneller Hinsicht in einer zunehmenden Dezentralisierung der Tarifpolitik. Auch wenn der Flächentarifvertrag innerhalb Europas nach wie vor die dominierende Tarifvertragsform darstellt, so hat die Lohnpolitik doch einiges an makroökonomischem Steuerungspotenzial eingebüßt. In *materieller Hinsicht* haben die politischen und ökonomischen Verschiebungen in den Machtpositionen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zu einer Aufkündigung des „fordistischen Verteilungskompromisses“ geführt. So blieben in den letzten beiden Jahrzehnten in fast allen europäischen Ländern die Lohnzuwächse nahezu kontinuierlich hinter dem Produktivitätsfortschritt zurück, was zu einem stetigen Rückgang der Lohnquoten und einer massiven Umverteilung von Arbeits- zu Gewinneinkommen geführt hat. Gleichzeitig hat die Lohnpolitik ihre nachfragestabilisierende Funktion weitgehend eingebüßt und damit selbst noch zur Verschärfung der Beschäftigungsprobleme beigetragen. Schließlich hat sich in fast allen europäischen Ländern der vormalige Trend hin zu egalitäreren Lohnstrukturen wieder umgekehrt. Die Dezentralisierung und Verbetrieblichung der Lohnpolitik, wachsende „tariffreie Zonen“ ohne jegliche kollektivvertragliche Absicherung sowie ein ebenfalls zu konstatierender Bedeutungsverlust gewerkschaftlicher Lohnnivellierungspolitik haben dazu geführt, dass die Lohnungleichheit in Europa wieder deutlich zugenommen hat.

Seit den 80er Jahren tritt insgesamt an die Stelle des Leitbildes einer solidarischen Lohnpolitik immer mehr das neoliberale Leitbild einer „wettbewerbsorientierten Lohnpolitik“ (Bispinck/Schulten 2001). Gestützt auf die neoklassische Orthodoxie werden Löhne demnach lediglich als Arbeitskosten begriffen, die eine zentrale Va-

riable im globalen Standortwettbewerb um Kapital und Investitionen bilden und als solche letztlich für die ökonomische und beschäftigungspolitische Entwicklung verantwortlich gemacht werden. Demgegenüber befindet sich die gewerkschaftliche Lohnpolitik in einer strukturellen Defensivposition, da Forderungen nach lohnpolitischen Verbesserungen von vornherein mit dem Generalverdacht behaftet sind, die Wettbewerbsfähigkeit zu schmälern.

Das Credo der wettbewerbsorientierten Lohnpolitik ist dabei ein doppeltes: Zum einen geht es um „moderate“ Lohnerhöhungen, d.h. um Lohnzuwächse unterhalb des Produktivitätsfortschritts, die nichts anderes beinhalten als die Forderung nach einer weiteren Fortsetzung der „negativen“ Umverteilung von Arbeits- zu Gewinneinkommen. Zum anderen geht es der wettbewerbsorientierten Lohnpolitik um eine wesentlich stärkere Lohndifferenzierung, und zwar sowohl in sektoraler Hinsicht – wie etwa die andauernden Debatten um die Ausweitung des Niedriglohnsektors zeigen – als auch zwischen den Unternehmen im Sinne einer stärkeren Bindung der Löhne an das Betriebsergebnis. Das Konzept der solidarischen Lohnpolitik wird damit insgesamt auf den Kopf gestellt: An die Stelle einer gleichgewichtigen Verteilung zwischen Arbeit und Kapital tritt die permanente Umverteilung zugunsten der Kapitalseite. An die Stelle einer möglichst egalitären Lohnstruktur tritt die bewusste Förderung zunehmender Lohnungleichheit.

4

Perspektiven einer gewerkschaftlichen Rekonstruktion solidarischer Lohnpolitik in Europa

Es sind im Wesentlichen zwei Argumente, die in der Regel gegen eine mögliche Rekonstruktion solidarischer Lohnpolitik eingewendet werden (Schulten 2001a, S. 177 ff.). Das *erste Argument* umfasst den gesamten Komplex der landläufig mit dem Schlagwort „Globalisierung“ verbunden wird und kritisiert im Wesentlichen die Nachfragefunktion der Löhne. Demnach würde in einer eng verflochtenen Wirtschaft, wie der Europäischen Union, eine über Lohnerhöhungen induzierte Nachfragesteigerung nicht unbedingt den nationa-

len Unternehmen zugute kommen, sondern könnte auch über eine Steigerung der Importe die nun – ceteris paribus – preislich wettbewerbsfähigeren ausländischen Unternehmen profitieren lassen. Umgekehrt ist es jedoch weit wahrscheinlicher, dass eine primär auf Lohnzurückhaltung basierende Strategie zur Steigerung preislicher Wettbewerbsfähigkeit zwar kurzfristig im Sinne einer „beggar-thy-neighbour“-Taktik von Erfolg gekrönt sein mag, mittelfristig jedoch immer entsprechende Gegenreaktionen der betroffenen Nachbarländer hervorrufen wird und damit eine lohn- und verteilungspolitische Abwärts Spirale in Gang setzt. Berücksichtigt man die lohnpolitischen Entwicklungen in den letzten beiden Dekaden, so erscheint ein solches europaweites „Lohndumping-Szenario“ durchaus nicht unwahrscheinlich. Unter den Bedingungen der Europäischen Währungsunion hätte ein solches Szenario allerdings weit gravierendere gesamtwirtschaftliche Folgen, da übermäßige Lohnsenkungen in einem Land nicht mehr durch eine entsprechende Aufwertung der nationalen Währung kompensiert werden könnten und damit unmittelbar die Gefahr einer Deflationsspirale drohen würde. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Rekonstruktion solidarischer Lohnpolitik – wenn überhaupt – nur im Rahmen einer europaweiten Koordinierung möglich.

Das *zweite Argument* gegen eine mögliche Rekonstruktion solidarischer Lohnpolitik rückt die traditionelle Innovationsfunktion des Konzepts in den Mittelpunkt der Kritik. Während unter den Bedingungen einer fordistischen Industriegesellschaft egalitäre Lohnstrukturen den Strukturwandel hin zu immer produktiveren Bereichen gefördert haben mögen, so kehrt sich dieser Zusammenhang unter den Bedingungen einer nachfordistischen Dienstleistungsgesellschaft mit eher humanintensiven und „niedrigproduktiven“ Tätigkeiten in sein Gegenteil. Dementsprechend ließe sich das Beschäftigungspotenzial im Dienstleistungssektor nur über ein höheres Maß an Lohnungleichheit erreichen. Das Problem dieser Argumentation besteht zunächst darin, dass sie unreflektiert die Kriterien eines industriegesellschaftlichen Produktivitätsbegriffs einfach auf den Dienstleistungssektor überträgt und damit unhinterfragt die vielfältig bestehenden sozialen Diskriminierungen in der Leistungsbewertung (z.B. von vornehmlich durch Frauen ausgeübten Tätigkeiten) über-

nimmt. Darüber hinaus deutet das Argument jedoch auf ein tatsächliches Problem, wonach Teile des im Dienstleistungssektor liegenden Beschäftigungspotenzials unter sozial akzeptablen Bedingungen tatsächlich nicht marktgerecht erschließbar sind. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma, der lange Zeit insbesondere in den skandinavischen Ländern verfolgt wurde, besteht in einer Ausdehnung öffentlicher bzw. öffentlich-geförderter Dienstleistungen. Allerdings sind derzeit einer solchen Strategie sowohl durch die erzwungene Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens im Zuge des europäischen Binnenmarktes als auch durch die Regeln des EU-Stabilitätspaktes relativ enge Grenzen gesetzt. Insgesamt deutet auch diese Debatte darauf hin, dass eine Rekonstruktion solidarischer Lohnpolitik nur in einem europäischen Rahmen denkbar ist.

Die grundlegende Frage, inwieweit eine expansivere und solidarische Lohnpolitik unter den Bedingungen einer transnational verflochtenen Weltwirtschaft überhaupt möglich ist, hat schon die lohnpolitischen Debatten in den 20er und 30er Jahren beeinflusst. So war es kein Geringerer als *John Maynard Keynes* (1930), der zwar einerseits seine politische Sympathie für die gewerkschaftlichen Forderungen nach höheren Löhnen zum Ausdruck brachte, gleichzeitig jedoch davor warnte, dass die Durchsetzung solcher Forderungen unweigerlich dazu führen würde, dass das Kapital verstärkt im Ausland nach Anlagemöglichkeiten suchen würde. Demgegenüber hat der ehemalige Leiter der Statistischen Abteilung des ADGB, *Wladimir Woytinsky*, bereits Mitte der 20er Jahre darauf hingewiesen, dass eine „Politik der systematischen Lohnerhöhung ... in ihrer ganzen Größe nur dann entfaltet werden und positive Resultate zeigen (kann), wenn sie von allen heute miteinander konkurrierenden europäischen Staaten planmäßig und gleichzeitig durchgeführt wird“ (Woytinsky 1926, S. 119).

Trotz zahlreicher programmatischer Beteuerungen hat in der Praxis die Lohnpolitik bis in die zweite Hälfte der 90er Jahre hinein für die europäischen Gewerkschaftsorganisationen keine relevante Rolle gespielt. Das gewerkschaftliche Kerngeschäft wurde im Gegenteil ganz den nationalen Gewerkschaften überlassen, die im Übrigen auch keinerlei Bereitschaft erkennen ließen, sich von der europäischen Seite Vorgaben für ihre Lohnpolitik ma-

chen zu lassen. Schließlich hat jedoch die berechtigte Angst vor nationalem Lohn-dumping in der Europäischen Währungsunion am Ende der 90er Jahre dazu geführt, dass das Thema Lohnpolitik mit Macht auf die europäische Agenda rückte und sich die europäischen Gewerkschaften seither verstärkt um eine europaweite Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken bemühen, die in der Lage ist, den nationalen Wettbewerb um Löhne und Arbeitsbedingungen zu begrenzen (Schulten/Bispinck 2001; Schulten 2002).

Zur Umsetzung des lohnpolitischen Koordinierungsansatzes sind die Gewerkschaften zum einen dazu übergegangen, ihre tarifpolitischen Institutionen und Kommunikationsstrukturen auf europäischer Ebene weiter auszubauen – etwa in Form europäischer Tarifausschüsse, europäischer Tarifdatenbanken oder grenzüberschreitender Tarifpartnerschaften. In inhaltlicher Hinsicht haben die Gewerkschaften auf verschiedenen Ebenen – so z.B. auf interregionaler Ebene mit der sogenannten „Initiative von Doorn“ zwischen Deutschland und den BeNeLux-Gewerkschaften, auf sektoraler Ebene im Rahmen der Europäischen Branchenausschüsse wie z.B. dem Europäischen Metallgewerkschaftsbund oder auch auf sektor-übergreifender Ebene im Rahmen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) – damit begonnen, gemeinsame tarifpolitische Positionen zu entwickeln. Im Mittelpunkt stand dabei bislang die Verabschiedung sogenannter „europäischer Orientierungslinien“ für die nationale Lohn- und Tarifpolitik, die im Wesentlichen die Forderung nach einer Rückkehr zu produktivitätsorientierten Lohnsteigerungen enthalten und damit die „Wettbewerbsneutralität“ der Lohnpolitik wieder herstellen wollen. Im Kern haben sich die europäischen Gewerkschaften damit auf eine keynesianisch orientierte Lohnpolitik in Europa verständigt.

Bislang haben die gewerkschaftlichen Vereinbarungen über eine europäisch-kordinierte Tarifpolitik jedoch kaum praktischen Konsequenzen für die nationale Tarifpolitik nach sich gezogen und spielten in den aktuellen Tarifverhandlungen kaum eine Rolle (Schulten/Bispinck 2001). Auch in jüngster Zeit konnten die nationalen Verteilungsspielräume aus Preis- und Produktivitätsentwicklung in den meisten europäischen Ländern durch die Lohnpolitik nicht ausgeschöpft werden (Schulten 2001b). Da es sich bei der europäischen Ko-

ordinierung insgesamt noch um eine sehr junge Entwicklung handelt, sollten sicherlich nicht vorschnell endgültige Urteile über deren Durchsetzungschancen gefällt werden. Allerdings können einige strukturelle Hindernisse und politische Barrieren formuliert werden, die einer wirksamen Lohnkoordinierung entgegen stehen.

Erstens ist die Autorität der europäischen Gewerkschaftsorganisationen gegenüber ihren nationalen Mitgliedorganisationen nach wie vor eher gering und dürfte gerade beim gewerkschaftlichen Kerngeschäft der Tarifpolitik besonders niedrig sein. Der Koordinierungsansatz bleibt insofern „voluntaristisch“, als dass die europäischen Gewerkschaftsorganisationen über keine wirklich harten Sanktionsmechanismen verfügen, mit denen sie ihre nationalen Mitgliedsbünde zur Einhaltung gemeinsamer Positionen verpflichten könnten.

Zweitens wird die Lohnpolitik in zahlreichen europäischen Ländern im Rahmen wettbewerbskorporatistischer Bündnisse auf einen wettbewerbsorientierten Kurs der Lohnzurückhaltung festgelegt, der dem Gedanken einer den Lohnwettbewerb begrenzenden europäischen Lohnpolitik diametral entgegensteht (Bieling/Schulten 2001).

Drittens scheint die im gewerkschaftlichen Koordinierungsansatz geforderte Rückkehr zu einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik einen eher defensiven Ansatz darzustellen, der ohne Einbindung in ein umfassendes lohnpolitisches Zukunftskonzept der Gewerkschaften zu einem technokratischen Konstrukt zu verkümmern droht, das weder innerhalb der Gewerkschaften, noch in einer breiteren politischen Öffentlichkeit eine besondere politische Ausstrahlungsfähigkeit entwickeln dürfte. Die Durchsetzung einer dem europäischen Koordinierungsansatz implizit zugrundeliegende keynesianisch orientierten Lohnpolitik wäre aus Sicht der Gewerkschaften sicherlich ein gewaltiger Fortschritt, da dies den vorherrschenden Trend einer permanenten Lohnzurückhaltung durchbrechen könnte. Eine prinzipielle Beschränkung auf eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik würde von den Gewerkschaften jedoch nicht allein verlangen, die „negativen“ Umverteilungsprozesse der letzten zwei Jahrzehnte als unveränderlich hinzunehmen, sondern zugleich die Autonomie gewerkschaftlicher Lohnpolitik grundlegend in Frage stellen. Die histo-

rische Erfahrung weist im Übrigen darauf hin, dass alle Versuche, die Lohnpolitik auf eine bestimmte Entwicklungsmarge festzulegen, sich früher oder später an der Dynamik sozialer (Verteilungs-)Auseinandersetzungen gebrochen haben.

Auf seinem jüngsten Kongress 1999 in Helsinki hat der EGB mit der Forderung nach einer „europäischen solidarischen Lohnpolitik“ die Debatte um ein umfassendes lohnpolitisches Zukunftskonzept der Gewerkschaften in Europa eröffnet, die über ein rein defensives Verhindern von nationalem Lohndumping hinausgeht und stattdessen die originären gewerkschaftli-

chen Ziele einer gerechteren und egalitären Einkommensverteilung in den Mittelpunkt rückt (EGB 1999). Demgegenüber steht das, in Europa nach wie vor hegemoniale, neoliberale Leitbild einer wettbewerbsorientierten Lohnpolitik, mit dem es vielfach gelungen ist, Fragen sozialer Gleichheit und Verteilungsgerechtigkeit aus den tarifpolitischen Auseinandersetzungen herauszudrängen. Die Rekonstruktion eines neuen Leitbildes solidarischer Lohnpolitik in Europa stellt die Gewerkschaften vor die Aufgabe, jene verdrängten Fragen wieder in den Mittelpunkt zu rücken und in eine Vision eines sozialen

Europas einzubetten, das tatsächlich seinem Gründungsauftrag entsprechend in der Lage ist, eine Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen „auf dem Wege des Fortschritts“ (EWG-Vertrag von 1957, Art.117, Abs.1) durchzusetzen. Hierzu gehört auch die Formulierung eines eigenen gewerkschaftlichen Gesamtkonzepts europäischer Wirtschaftspolitik. In einem solchen Konzept wird dann freilich die Lohnpolitik nicht mehr nur eine abhängige, sondern eine *autonome Variable* sein müssen, die das Thema der Verteilungsgerechtigkeit in den Mittelpunkt rückt.

LITERATUR

Agartz, V. (1953): Expansive Lohnpolitik, in: WWI-Mitteilungen 12, S. 245–247

Bieling, H.-J./Schulten, Th. (2001): Competitive Restructuring and Industrial Relations within the European Union: Corporatist Involvement and Beyond?, WSI Discussion Paper No. 99, Düsseldorf, November

Bispinck, R./Schulten, Th. (2001): Zur Kritik der wettbewerbsorientierten Tarifpolitik, in: Wagner, H. (Hrsg.), Interventionen wider den Zeitgeist. Für eine emanzipatorische Gewerkschaftspolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg, S. 209–225

Europäischer Gewerkschaftsbund (1999): Auf dem Weg zu einem europäischen System der Arbeitsbeziehungen, Resolution angenommen auf dem IX: ordentlichen EGB-Kongress am 26. Juni bis 2. Juli 1999 in Helsinki

Hilferding, R. (1927): Die Aufgaben der Sozialdemokratie in der Republik, Rede auf dem SPD Parteitag 1927 in Kiel, Protokollband des Parteitages, Berlin, S. 165–184

Hyman, R. (2001): The Europeanisation – or the Erosion – of Industrial Relations?, in: Industrial Relations Journal 4, S. 280–294

Keynes, J.M. (1930): The Question of High Wages, in: The Political Quarterly Vol. 1, S. 110–124

Kromphardt, J. (2002): „Seid einsichtig!“ 2001 zeigt: Niedrige Löhne schwächen die Wirtschaft, in: Die Zeit Nr. 15

Lederer, E. (1925): Konjunktur und Krisen, in: Grundriss der Sozialökonomie, Tübingen, S. 354–413

Marx, K. (1864/1989): Inauguraladresse der Internationalen Arbeiter-Assoziation, in: MEW Band 16, S. 5–13

Massar, K. (1927): Die volkswirtschaftliche Funktion hoher Löhne. Ein Beitrag zu den Lösungsversuchen des Volkswohlstandsproblems, Berlin

Massar, K. (1932): Lohnpolitik und Wirtschaftstheorie, Tübingen

Meidner, R./Hedborg, A. (1984): Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/New York

Peters, J. (2001): Zwischen politischem Lohn und „beschäftigungsorientierter Tarifpolitik“, in: Wagner, H. (Hrsg.), Interventionen wider den Zeitgeist. Für eine emanzipatorische Gewerkschaftspolitik im 21. Jahrhundert, Hamburg, S. 154–163

Robinson, J. (1962): Vollbeschäftigung und Inflation, in: dies., Über Keynes hinaus, Wien, S. 147–155

Schulten, Th. (2001a): Solidarische Lohnpolitik in Europa – Ansätze und Perspektiven einer Europäisierung gewerkschaftlicher Lohnpolitik, in: Abel, J./Ittermann, P. (Hrsg.), Mitbestimmung and den Grenzen? Arbeitsbeziehungen in Deutschland und Europa, München und Mehring, S. 167–194

Schulten, Th. (2001b): Tarifpolitik in Europa 2000/2001 – 1. Europäischer Tarifbericht des WSI, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 407–419

Schulten, Th. (2002): Europeanisation of Collective Bargaining – An Overview on Trade Union Initiatives for a Transnational Coordination of Collective Bargaining Policy, WSI Discussion-Papier No. 101, Düsseldorf, Mai

Schulten, Th./Bispinck, R. (eds.) (2001): Collective Bargaining under the Euro. Experiences from the European metal Industry, Brüssel

Tarnow, F. (1928): Warum arm sein?, Gewerkschaften und Wirtschaft 3, Berlin

Welzmüller, R. (2001): Lohnpolitik, Blaue Reihe hrsg. von der IG Metall Abteilung Wirtschaft – Technologie – Umwelt, Frankfurt a.M.

Woytinsky, W. (1926): Wirtschaftskrise und Lohnpolitik, in: Die Gesellschaft. Internationale Revue für Sozialismus und Politik, Erster Band, S. 97–119

Wrede, K.M. (1960): Produktivität und Distribution im Lichte der deutschen gewerkschaftlichen Lehrmeinungen der Weimarer Epoche (1918–1933), Berlin