

Makroökonomische Ungleichgewichte aus verteilungspolitischer Sicht

Die Diskussionen zum EU-Scoreboard am Beispiel von Leistungsbilanzen und Lohnstückkosten¹

Johannes Schweighofer

Makroökonomische Ungleichgewichte werden in der EU spätestens seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise intensiver diskutiert; im Rahmen der hochrangigen Task Force unter van Rompuy, der Debatten zum so genannten Six Pack und zuletzt anlässlich der Erörterungen zur Entwicklung eines Frühwarnsystems. Ungleichgewichte werden dabei v.a. als Problem der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder gesehen, nicht aus dem Blickwinkel von Verteilungsproblemen zwischen Kapital und Arbeit und zwischen verschiedenen Ländern. Dies soll hier geschehen, weil neben dem Druck, der durch die Sparprogramme auf die Sekundärverteilungen entsteht, die ebenfalls dramatischen Entwicklungen bei den Primäreinkommen nicht aus dem Blickfeld geraten dürfen.

Zuerst werden die neuen institutionellen Regelungen vorgestellt (Kapitel 2); dann die unterschiedlichen Wachstumsmodelle erörtert (Kapitel 3); das allgegenwärtige Konzept der Wettbewerbsfähigkeit kritisch beleuchtet (Exkurs); und schließlich die zwei zentralen ökonomischen Größen in der Diskussion, nämlich die Leistungsbilanzen und die Lohnentwicklung, aus verteilungspolitischer Sicht behandelt (Kapitel 4 und 5). Es wird die Entwicklung der Länder im Zentrum, allen voran Deutschland (DE) und Österreich (AT), aber auch Niederlande (NL) und Frankreich (FR), mit jener der südlichen Peripherie, also Griechenland (EL), Spanien (ES), Portugal (PT) und Italien (IT) verglichen. Dabei wird sich zeigen, dass letztere bei diesem Vergleich entgegen der veröffentlichten Meinung so schlecht nun auch wieder nicht abschneiden!

EU-Diskussionen zu makroökonomischen Ungleichgewichten

Die Diskussionen zu den makroökonomischen Ungleichgewichten bedienen sich eines äußerst schillernden Begriffes der ökonomischen Dogmengeschichte – ein Umstand, der seinen Niederschlag auch in der sehr vagen und sehr breiten Definition der EU-Verordnung (VO) zu den Ungleichgewichten findet: »imbalances« means any trend giving rise to macroeconomic developments which are adversely affecting, or have the potential adversely to affect, the proper functioning of the economy of a Member State or of the economic and monetary union, or of the Union as a whole«. Es geht also um eine nicht näher definierte »nachhaltige Störung« der Wirtschaft.

Zwei Verordnungen

Zwei Verordnungen des so genannten »Six Pack« beziehen sich auf die Verhinderung und Korrektur (EU 2011b) von makroökonomischen Ungleichgewichten und Maßnahmen zur Erzwungung der Umsetzung von Korrekturen (EU 2011a). Mit dem zweiten »Europäischen Semester«, also dem neuen wirtschaftspolitischen Rahmen der EU, werden die Beschlüsse 2012 erstmals in der Realität angewandt – der erste »Frühwarnbericht« der Europäischen Kommission (EU-KOM) zu den makroökonomischen Ungleichgewichten sollte Anfang 2012 präsentiert werden, im Februar wird aller Voraussicht der Wirtschafts- und Finanzministerrat (ECOFIN) diesen Bericht diskutieren, im Juni kann er im Falle einer EU-KOM-Empfehlung ein »excessive imbalance procedure (EIP)« gegen einen Mitgliedsstaat (MS) starten. An den bisherigen Diskussionen von Ungleichgewichten in der EU fällt insbesondere auf, wie intransparent und undemokratisch die Diskussionen zum Verfahrens bisher abliefen (siehe Klatzer/Schlager 2011): Die Debatten wurden praktisch ausschließlich hinter verschlossenen Türen im ECOFIN-Rahmen geführt (vorbereitet vom Unterausschuss Economic Policy Committee [EPC], und der Working Group on the Methodology to assess Lisbon related structural reforms [LIME], unter Einbindung der EZB); darüber hinaus wurde am Ende des Prozesses das Europäische Parlament (EP) eingebunden – allerdings wurden mit einem »Trick« die EP-Diskussionen auf einem relativ unkonkreten Niveau gehalten, weil viele Fragen erst mit der konkreten Auswahl der Indikatoren des Scoreboard, die zu einem späteren Zeitpunkt erfolgte, beantwortet werden konnten.

Das neue Verfahren, das ähnlich konstruiert ist wie die haushaltspolitische Überwachung, besteht aus folgenden Elementen:

- Frühzeitige Identifikation von externen und internen Ungleichgewichten an Hand eines Indikatoren-Sets (Scoreboard), das Schwellenwerte festlegt, gemeinsam mit einer umfassenden ökonomischen Bewertung der Lage (Art. 5 »In-depth-review«).
- Werden schwerwiegende Ungleichgewichte festgestellt, dann kann der »korrektive Arm« des EIP-Verfahrens gemäß Art. 121 (4) AEUV begonnen werden, d.h. der MS muss klarlegen, wie er die identifizierten Ungleichgewichte zu beseitigen gedenkt.
- Bei zwei aufeinanderfolgenden Verfehlungen werden Sanktionen gegen den betreffenden EURO-MS verhängt (zuerst unverzinsliche Einlage von 0,1% des BIP, dann Strafzahlung); der Rat agiert in diesem Verfahren auf Vorschlag der EU-KOM, allerdings mit »reverse quality majority voting« – der Ratsbeschluss auf Vorschlag der EU-KOM gilt, wenn der Rat die EU-KOM-Empfehlung nicht mit qualifizierter Mehrheit innerhalb von 10 Tagen ablehnt.
- Das EP konnte einige wesentliche Verbesserungen in den beiden Verordnungen (VO) durchsetzen, nicht an alle haben sich EU-KOM und ECOFIN schlussendlich gehalten: etwa den Verweis im Zusammenhang mit der Wahl der Indikatoren auf die Notwendigkeit einer »nominal and real convergence inside and outside the euro area« (Erwägungsgrund 10, VO 1176/2011); Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen sollten ihre Binnennachfrage und das Wachstumspotential stärken (Erwägungsgrund 17); in der VO sollen nationale Praktiken und Institutionen der Lohnfindung respektiert werden (Artikel 1 (3)); im Scoreboard sollten auch Investitionen, »non-price competitiveness« und die Entwicklung von Wachstum,

Beschäftigung, Produktivität und Forschung und Entwicklung (F&E) Berücksichtigung finden (Artikel 4 (3 und 4)); mehrfache Aufforderung zur Veröffentlichung (Artikel 3 (1), 4 (6 und 7), 5 (3), 6 (2)); im »Corrective action plan« (Artikel 8) soll der MS auch die sozialen Folgen und die beschäftigungspolitische Leitlinien berücksichtigen.

Scoreboard

Der ECOFIN hat am 8. November 2011 das Scoreboard (Indikatorenset zur Feststellung von makroökonomischen Ungleichgewichten) beschlossen, und zwar in einer Form, die eindeutig den Vorgaben in der VO 1176/2011 (siehe Artikel 4 (3)) bzw. den Vorstellungen des EP (Europäisches Parlament 2010) widerspricht. Der zentrale politische Diskussionspunkt am ECOFIN war die Forderung von DE, AT, SE, SI und NL, dass Leistungsbilanzüberschüsse anders (»asymmetrisch«) zu behandeln seien als -defizite, d.h. sie dürften nicht mit Sanktionen belegt werden; die Überschuss-Länder setzten sich schließlich (gegen ESP u.a.) durch.

Auf den Leistungsbilanzsaldo und die Lohnstückkosten wird in Kapitel 4 und 5 näher eingegangen. Zu den anderen Indikatoren und Schwellenwerten kann Folgendes aus ökonomischer Sicht festgehalten werden:

- Es ist offensichtlich, dass die im gegenwärtigen Scoreboard genannten Indikatoren und Schwellenwerte² nur eine mehr oder minder willkürliche Auswahl (es fehlt ein klares theoretisches Konzept) von ökonomischen Größen darstellen, die frühzeitig mögliche Störungen anzeigen sollen: Störungen im Bereich der privaten und öffentlichen Verschuldungsdynamik; bei der Bildung von spekulativen Blasen (bei Immobilien, bei der Kreditvergaben); Störungen im Verhältnis zu anderen Ländern (siehe Übersicht 1 für die vollständige Liste der Indikatoren). Auf die Notwendigkeit einer »kontextuellen« ökonomischen Interpretation wird mehrfach hingewiesen, nicht nur im Falle von »catching-up-countries« und bei der Berücksichtigung von länderspezifischen institutionellen Gegebenheiten (DG ECFIN 2011b, Heinen 2011).
- Darüber hinaus bestehen strukturelle Probleme der Auswahl: (1) Die Indikatoren sind vergangenheitsbezogen, mit beschränkter Aussagekraft für die Zukunft. (2) Feste Indikatorensätze können zu politischem Ausweichverhalten führen. (3) Durch die zeitliche Verzögerung von Indikatorenanalyse, Politikempfehlung und Sanktionen entsteht zwangsläufig ein »Zeitinkonsistenz-Problem« (Heinen 2011).
- Was ebenfalls auffällt, wenn etwa ein mögliches Scoreboard auf den Zeitraum 2001 – 2010 (DG ECFIN 2011b) bzw. 2006 – 2010 (Heinen 2011) konkrete Anwendung findet: In etwa der Hälfte der Jahre werden die Schwellenwerte überschritten, obwohl diese in den beiden genannten Quellen unterschiedlich definiert werden. Das legt den Schluss nahe, dass diese Werte eher zu eng definiert worden sind, weil viele der Werte im deutlichen zeitlichen Abstand zur Krise 2008/2009 liegen, also mit dieser nichts zu tun haben.
- Die einzige Größe, die das Beschäftigungssystem direkt adressiert, ist die Arbeitslosenquote: Obwohl politisch natürlich zu begrüßen, scheint sie ein wenig isoliert im Scoreboard zu sein.
- Sicherlich nicht zufällig, konnte keine Einigung auf einen Indikator erzielt werden, der die Risiken von Störungen, die direkt aus dem Finanz-/Bankensektor resultieren, dingfest machen würde.

Tabelle 1: Scoreboard – Makroökonomische Ungleichgewichte

	Indikator	Datentransformation	Schwellenwert
Externe Ungleichgewichte	Leistungsbilanzsaldo (in% des BIP)	Gleitender Durchschnitt über die letzten 3 Jahre	»+6%/-4% des BIP«
	Nettoauslandsvermögen/ -verschuldung (in% des BIP)		»-35% des BIP«
	Exportmarktanteil	Veränderung über 5 Jahre in%	»-6%«
	Nominelle Lohnstückkosten	Kumulierte Veränderung über 3 Jahre in%	»+9% für EURO-MS +12% für Nicht- EURO-MS«
	Realer effektiver Wechselkurs (basierend auf HVPI-Deflator, relativ zu 35 Industrieländer)	Veränderung über 3 Jahre in%	»+/-5% für EURO-MS +/-11% für Nicht- EURO-MS«
Interne Ungleichgewichte	Verschuldung des Privatsektors	Absolut, in% des BIP	»+160% des BIP«
	Öffentliche Verschuldung (als ergänzender Indikator)	Absolut, in% des BIP	»+60% des BIP«
	Kreditaufnahme des (nicht-finanziellen) Privatsektors	Jährliche Kreditaufnahme in% des BIP	»+15%«
	Immobilienpreise	Veränderungen relativ zum EUROSTAT-VPI	»+6%«
	Arbeitslosenquote	Gleitender Durchschnitt über die letzten 3 Jahre, in% (LFS)	»+10%« (wird kontextuell analysiert, d. h. Indikator reicht nicht aus um weitere Schritte einzuleiten)
	Finanzsektor (EU-KOM soll bis Ende 2012 Vorschläge vorlegen)	?	?

Welche Wachstumsmodelle, mit welchen Verteilungskonsequenzen?

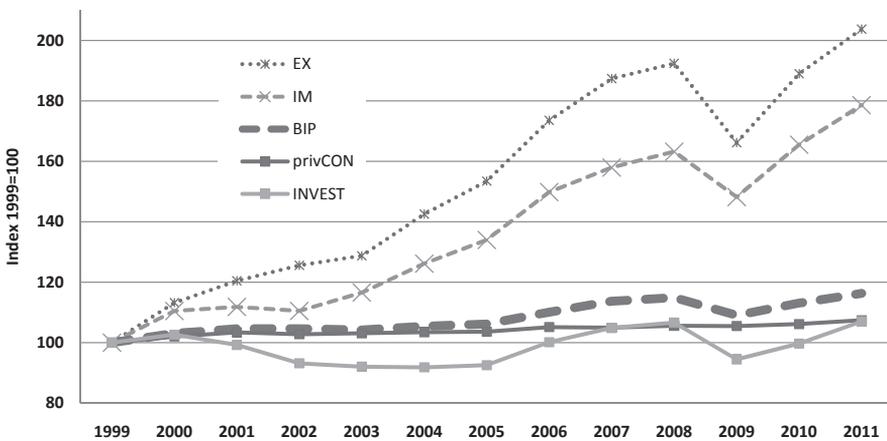
Die Länder des EURO-Raumes haben in der Vergangenheit nach unterschiedlichen Wachstumsmodellen gewirtschaftet – welche Verteilungsimplicationen damit verbunden sind, soll im Folgenden behandelt werden. Im Wesentlichen werden die Länder im Zentrum (DE, AT, NL, FR) mit jenen in der südlichen Peripherie (EL, IT, ES, PT) verglichen.

Den Ausgangspunkt stellt die Wachstumsperformance der EURO-Länder im Zeitraum 1999-2011 dar (siehe Abbildung 1 exemplarisch für DE).³ Was zuallererst auffällt ist das relativ schwache reale Wachstum beim »Exportweltmeister« Deutschland, bei dem der Index 2011 den Wert 116,3 erreichte (das BIP stieg also um 16,3% gegenüber dem Ausgangsniveau) und damit unter dem EURO17-Durchschnitt von 118,2 lag, nur PT und IT schnitten noch deutlich schlechter ab (unter 110). Dieses Ergebnis steht in auffallendem Gegensatz zum mancherorts zur Schau gestellten Triumphgehebe des »Exportweltmeisters«. Griechenland lag nach drei Rezessions-

jahren noch immer bei 121,9 Indexpunkten (2008 sogar bei 138,2), Österreich bei 124,4, Spanien sogar bei 129,9.⁴ NL und FR kamen nahe an den EURO17-Durchschnitt heran.

Nimmt man als Wohlstandsindikator das BIP pro Kopf, dann wird ebenfalls ein, relativ zum EURO17-Durchschnitt, sehr schwaches Wachstum in DE deutlich – bis zur Krise, danach verbesserte sich die Lage. Eine deutlich negative Entwicklung relativ zum Durchschnitt (!) musste IT hinnehmen, aber auch PT und FR. Griechenland konnte demgegenüber bis zur Krise mehr als 10 Prozentpunkte an Wohlstandsniveau gegenüber dem Durchschnitt aufholen (von ca. 60% auf 70,7%), was für einen »catching up«-Prozess typisch ist, hat aber seither beinahe wieder den gesamten Zugewinn eingebüßt (ein erfolgreiches Krisenmanagement der EU lässt grüßen).⁵ Die größten Zuwächse zwischen 1999 – 2011 konnten Finnland mit 13,4% und Österreich mit etwa 7% erzielen.

Abbildung 1: Deutschland – Reales Wachstum des BIP und seinen Komponenten, 1999–2011



Quelle: AMECO

Woher kommt nun das Wachstum? In DE, AT und NL stammt ein Großteil des Wachstum von der Exportseite (auch die Nettoexporte waren in den letzten 12 Jahren deutlich positiv), der private Konsum entwickelt sich unterdurchschnittlich, besonders schwach wuchsen die Investitionen. Dieses exportgetriebene Wachstum kann aber bei einer hohen Außenhandelsverflechtung innerhalb des EURO-Raumes nicht verallgemeinert werden, weil durch die Spezialisierung etwa Frankreichs auf rote Autos und Deutschlands auf gelbe zwar die Gesamtnachfrage durch Kostenvorteile und bessere Berücksichtigung der Konsumentenpräferenzen gesteigert, aber die Produktnachfrage gerade in gesättigten Märkten eben nicht unbeschränkt erhöht werden kann: Daher ist das, was DE, AT und NL vorführen, zumindest teilweise eine »beggar-my-neighbour-policy« – im öffentlichen Diskurs ist allerdings nur von der hohen Wettbewerbsfähigkeit und den Exporterfolgen dieser Länder die Rede! Hinzu kommt der Umstand, dass – wenn alle EURO-Länder auf Lohnzurückhaltung setzten – sich der Vorteil wieder zu einem erheblichen Teil neutralisieren würde (diese so verstandene Wettbewerbsfähigkeit ist eben ein relatives Konzept, siehe Gros 2010).

Im Vergleich dazu die Entwicklung in Griechenland, Spanien und Portugal: In den ersten beiden Ländern war das Wachstum von 1999 bis zur Krise getragen vom privaten Konsum und von der Investitionsnachfrage (in PT v. a. vom Konsum).⁶ Diese Länder sind daher nicht darauf angewiesen, ihr Wachstum primär über den Export zu stimulieren.

Welche Auswirkungen hatten diese unterschiedlichen Wachstumsstrategien auf die jeweilige Lohnentwicklung? Die Reallöhne sind im EURO17-Raum von 1999-2011 um 7,9% gestiegen, in DE bis 2010 nur um ca. 3,6%, in ES ebenfalls nur um ca. 3%. In EL, FR, PT und AT stiegen sie hingegen im genannten Zeitraum zwischen 8–10%. Zum Vergleich verzeichneten Großbritannien, Schweden und Finnland Zuwächse von 18–25%! Dabei sind die Verteilungsspielräume, gemessen an den realen Lohnstückkosten (RLSK), von den allermeisten Ländern nicht genutzt worden (siehe Kapitel 5.1. weiterführend).

Die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten (BQ-VZÄ) konnte in Griechenland im Zeitraum 1999-2010 immerhin um vier Prozentpunkte erhöht werden, in Deutschland um nur 2,8 Prozentpunkte, in Spanien stieg sie um 1,9%, in Österreich stagnierte die Entwicklung überhaupt. Dazu muss insbesondere im Fall von Deutschland hinzugefügt werden, dass zwar die Beschäftigung gestiegen ist, aber vor allem im expandierenden Niedriglohnssektor, der mittlerweile 20% der Gesamtbeschäftigung ausmacht, und bei prekären Beschäftigungsformen.

Abschließend zur Verteilungssituation in den genannten Ländern, gemessen am Gini-Koeffizienten (OECD 2011): Es zeigt sich, dass die aktuellen Haushaltseinkommen nach der Umverteilung durch den Staat im Vergleich zur Mitte der 1980er Jahre etwa in DE deutlich ungleicher verteilt sind (der Koeffizient stieg von ca. 0,25 auf 0,30); umgekehrt die Entwicklung etwa in EL, wo der Gini-Koeffizient von 0,33 auf 0,31 fiel. In AT (0,26), ES (0,31) und PT (0,35) kam es zu einem leichten Anstieg.

Exkurs Konzept Wettbewerbsfähigkeit

Dem Konzept der Wettbewerbsfähigkeit wird vom Mainstream eine absolut zentrale Rolle im Kontext des EIP zugewiesen. Dabei bevorzugt diese politische Ausrichtung einseitig die Interessen der Unternehmensseite, andere relevante Faktoren wie Ungleichheit, Arbeitslosigkeit, Investitionen, Wachstum, Ressourcenverbrauch, etc. treten dagegen in den Hintergrund. Darüber hinaus werden auch innerhalb des Konzeptes der Wettbewerbsfähigkeit einseitig die Lohnkosten hervorgehoben – obwohl doch, bei neutraler Betrachtung der Sachlage, völlig klar sein müsste, dass eine längerfristig orientierte Strategie von fortgeschrittenen Industrieländern nur auf Innovation, F&E und Bildung ausgerichtet sein kann, will sie Erfolg haben!

Spätestens seit Michael Porters »Competitive Advantage« (1985) wissen wir, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen von vielen Faktoren wie den örtlichen Standortbedingungen (Infrastruktur, Ausbildungs- und Technologiestandards, Fleiß und Präzision der MitarbeiterInnen), den Nachfrageverhältnissen und der Wettbewerbsintensität am Heimmarkt, etc. abhängt; die Lohnhöhe ist dabei nur eine Größe unter vielen! Auch Paul Krugman (Krugman 1994) hat vor beinahe zwei Jahrzehnten eine Attacke gegen die Verwechslung von Unternehmen mit Staaten geritten (ähnlich argumentiert Daniel Gros 2010). Besonders interessant sind die Hinweise von Collignon (2011) auf konzeptionelle Fehler beim Gebrauch des Begriffes der Wettbewerbsfähigkeit: (1) Eine Benchmark Leistungsbilanz mache in einer Währungsunion

keinen Sinn, weil letztlich kein Mitgliedstaat »can run out of reserves of its own euro currency« (setzt allerdings die EZB als »lender of last resort« voraus).(2) Lohnstückkosten (NLSK) sollten in Niveaus gemessen werden; zudem machen sie nur einen Sinn gemeinsam mit der Kapitalproduktivität: Er entwickelt daraus eine »equilibrium unit labour cost relation« und leitet einen etwas anderen Wettbewerbsindikator ab (der etwa EL bei den NLSK 2009–2010 »im Gleichgewicht« zeigt).

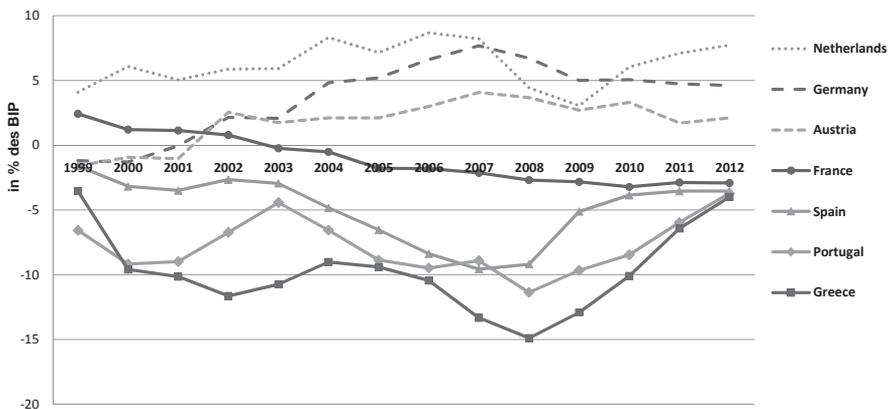
Auch auf der Ebene der Empirie sind die Zusammenhänge, insbesondere aber die Kausalitäten zwischen der Entwicklung von Löhnen, Preisen, Produktivität, Realzinsen und dem Wachstum von Exporten, Inlandsnachfrage, BIP und Beschäftigung wie so oft in der Ökonomie alles andere als klar – das zeigt ein Blick auf die Entwicklung verschiedener Länder in verschiedenen Perioden: Es gab einen nur sehr schwachen, negativen Zusammenhang zwischen der Veränderung der realen effektiven Wechselkurse (REER) und den Veränderungen der Leistungsbilanzsalden bzw. der Exporte für die EU27 Länder in den Jahren 1999–2010: REER »erklärt« im ersten Fall nur 19,2% und im zweiten nur 9,4% der Varianz (siehe auch GD ECFIN 2010).

Leistungsbilanzen

Was sind die Bestimmungsgründe für Leistungsbilanzüberschüsse bzw. -defizite im EURO-Raum nach orthodoxer Lesart (Breuss 2011a, b, DG ECFIN 2010b, Rüstler 2011): Nach Beitritt zur Währungsunion konnten die südlichen Peripherieländer mit erheblich günstigeren Zinsen rechnen, dies habe einen bereits laufenden »catching-up«-Prozess angetrieben, der natürlich mit höheren Inflationsraten verbunden gewesen sei; ein Umstand, der in der Folge zu ständig niedrigeren Realzinsen geführt habe, die wiederum Investitionen (in manchen Ländern wie ESP führte eine spekulative Immobilienblase zu einem exzessiven Bauboom) und Konsum angeheizt hätten. Die gesamte Entwicklung habe in erheblichem Ausmaß ausländisches Kapital angezogen, weil einerseits die Investitionen in aufholenden Ökonomien höhere Renditen versprochen, andererseits etwa in Deutschland die nationalen Ersparnisse nicht genügend produktive Investitionsprojekte fanden – die Defizitländer erweitern bekanntlich ihre nationale Ersparnis, ihre Investitionsmöglichkeiten, für die Länder mit Leistungsbilanzüberschüssen gilt das Spiegelbildliche. Insgesamt seien jedoch zu viele Mittel in unproduktive Verwendungen geflossen, sodass die Produktivitätszuwächse nicht Schritt halten konnten mit den erheblichen Lohnsteigerungen, ein Umstand, der zu massiven Verlusten in der Wettbewerbsfähigkeit geführt habe. Die Peripherieländer hätten sich nicht an die neuen Gegebenheiten im EURO-System (Stichwort: Lohnfindungssysteme) angepasst, das gesamte System sei an Finanzierungsgrenzen gestoßen.

Eine kritischere Sicht der Dinge (siehe etwa Marterbauer 2011, Dullien 2010, Ederer 2010) weist darauf hin, dass Defizite in den einen Ländern zumindest zum Teil die Kehrseite von Überschüssen in anderen sind, d. h. wenn man die Ungleichgewichte beseitigen möchte, müssen die Exportüberschüsse etwa in DE und AT verstärkt in Inlandsnachfrage in diesen Ländern umgesetzt werden. Aus keynesianischer Sicht werden auch Zweifel an der Annahme von vorwiegend rational gefällten Investitions- und Konsumententscheidungen vorgebracht. Vielmehr sind diese nicht selten von spekulativen Erwartungen, aktuellen Moden und Herdentriebverhalten geprägt, was ja nur zu offensichtlich auch auf den gegenständlichen Fall zutrifft.

Abbildung 2: Leistungsbilanzen im EURO-Raum, 1999–2012



Quelle: AMECO

Ein Blick auf die Daten zeigt folgende Entwicklung (siehe Abbildung 2): In EL, PT und ES haben sich bis zur Krise 2008 erhebliche Leistungsbilanzdefizite aufgebaut, denen Überschüsse in NL, DT und AT gegenüberstehen – seither überwiegen wieder Konvergenztendenzen. Dementsprechend hat sich die Nettoauslandsverschuldung in den Defizitländern bis 2009 deutlich erhöht: PT 109%, ES 92% und GR 85% des BIP (DG ECFIN 2011: 16). Ein etwas anderes Bild zeigt sich bei den Anteilen am Weltexport (über die letzten 5 Jahre): Besorgniserregend ist die Entwicklung eigentlich nur in IT und FR mit permanent hohen Anteilsverlusten im Zeitraum 2001–2009, ES und PT verloren nur 2008/2009 etwa 13% bzw. 8%, EL nur 2009 13,7%, nachdem es 2001–2004 jährlich zwischen 50,8% und 73,1% Anteilsgewinne erzielen konnte.

Ist der Kapitalzufluss in EL, ES, PT tatsächlich mehrheitlich »unproduktiv« verwendet worden? Obwohl in diesen Ländern die Investitionen zum erheblichen BIP-Wachstum beigetragen haben, konnte der Anteil der Bruttoanlageinvestitionen am BIP (ohne Wohnbau) nur in ES um 2,4 Prozentpunkte zwischen 2000–2007 erhöht werden. Es wurden in ES auch die Ausgaben für F&E deutlich ausgeweitet, in EL die öffentlichen Bildungsausgaben. Dementsprechend konnte die gesamtwirtschaftliche Stundenproduktivität von 1999–2009 in PT etwas (von etwa 52 auf 57% des EURO-Durchschnittes), in EL schon deutlicher (von ca. 63 auf 70%) erhöht werden; es bestehen jedoch weiterhin große Abstände zum Durchschnitt; in ES verringerte sich im genannten Zeitraum der Abstand gegenüber dem Durchschnitt von ca. 90 auf 97%.⁷

Was heißt das alles aus Sicht der Verteilung von Wohlstand zwischen Peripherie und Kern? Gemessen am BIP pro Kopf konnten zumindest EL und (marginal) auch ES aufholen, d. h. das Wachstumsmodell der südlichen Peripherie war nicht derart »katastrophal«, wie von manchen dargestellt. Hohe Leistungsbilanzdefizite von über 10% über mehrere Jahre mögen zwar dramatisch aussehen, aber die Ökonomen können die Frage nach einer absoluten Grenze der Auslandsverschuldung nicht wirklich beantworten (150% oder 200% des BIP?). Solange der Zinsendienst für das zur Verfügung gestellte Kapital geleistet werden kann, scheint kein akutes Problem zu bestehen. Kritisch bleibt anzumerken, dass die Länder der südlichen Peripherie

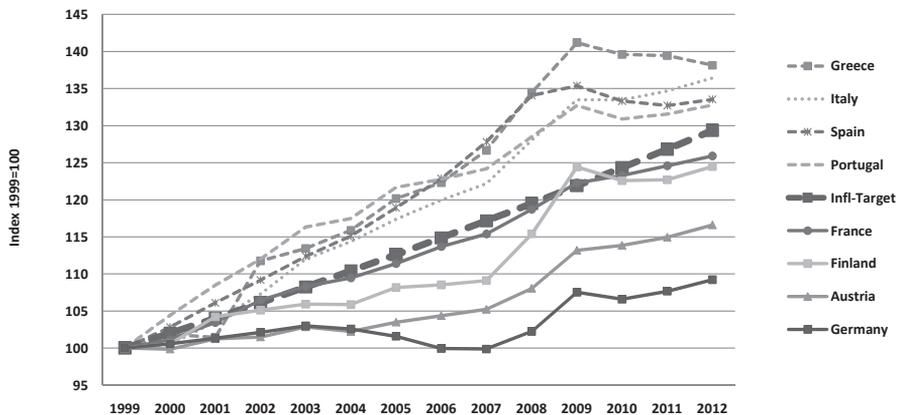
mehr Mittel für die Steigerung der Produktivität einsetzen hätten müssen, um die Defizite in der Leistungsbilanz mittelfristig doch wieder etwas zu reduzieren – diese Anpassung hat jetzt offensichtlich die Krise vorgenommen, auf relativ schmerzliche Art und Weise!

Lohnentwicklung

Lohnstückkosten

Die südliche Peripherie habe »über ihre Verhältnisse« gelebt, so das gängige Argument. Als Beleg wird die Entwicklung der Lohnstückkosten, also die Entwicklung der nominellen Löhne/Gehälter im Verhältnis zur Arbeitsproduktivität angeführt. In einer Vorversion zum Scoreboard (siehe DG ECFIN 2011b) wird dargelegt, dass ES, EL, IT und PT etwa in der Hälfte der Jahre von 2001–2010 den Schwellenwert von +9% (kumuliert über 3 Jahre) überschritten haben. Wie Abbildung 3 zeigt, sind die nominellen Lohnstückkosten in der südlichen Peripherie tatsächlich deutlich stärker angestiegen als etwa in DE und AT. Wenn die Lohnstückkosten als Messlatte verwendet werden, dann haben EL, IT, ES und PT bis zum Ausbruch der Krise 25–35% an »Wettbewerbsfähigkeit« gegenüber DE verloren.⁸ Allerdings muss an dieser Stelle darauf verwiesen werden, dass insbesondere DE, aber auch AT in ihrer Lohnentwicklung doch deutlich unterhalb des EZB-Inflationszieles von 2% bleiben, also vorhandene Lohnspielräume ungenützt blieben. Letztlich ist die gesamte Entwicklung auch von Unterschieden in den nationalen Inflationsraten begründet, weil etwa die »catching up«-Länder Griechenland und Spanien eine ca. doppelt so hohe Preissteigerung hatten als Deutschland (siehe DG ECFIN 2011a). Die Lohnzuwächse in der Peripherie sind damit auch getrieben von einer hohen Nachfrage und von relativ hohen Inflationsraten.

Abbildung 3: Nominelle Lohnstückkosten und EZB-Inflationsziele (2%)



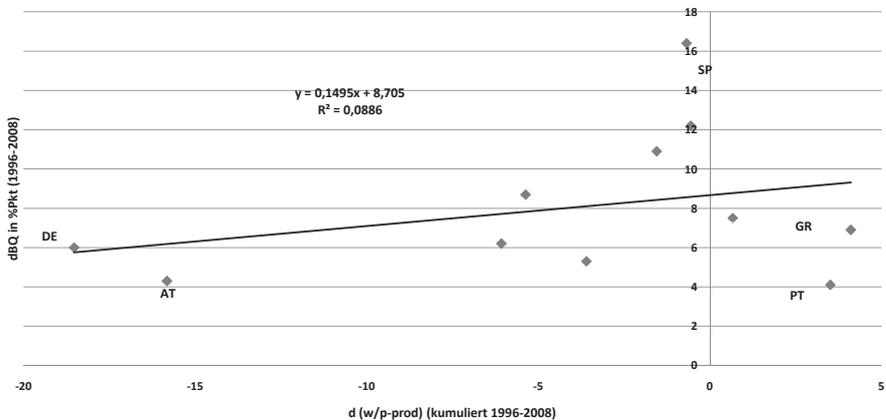
Quelle: AMECO

Darüber hinaus wird deutlich, dass die Sozialpartner in den meisten Länder im EU-RO-Raum keine verteilungsneutrale Lohnpolitik betreiben: Diese würde mittelfristig

anstreben, dass sich die Reallöhne im Gleichschritt mit der Produktivität entwickeln (d. h. die RLSK bleiben konstant)⁹ und so gewährleisten, dass die Lohnentwicklung im Einklang mit einem Matching von Arbeitsangebot und -nachfrage und einer fairen und effizienten Allokation der Ressourcen steht. Gemessen an den realen Stückkosten, also unter Berücksichtigung der Unterschiede in den Inflationsraten, nähert sich die Entwicklung von EL, ES und DE, AT doch sehr an!

Abschließend soll noch kurz auf die Frage eingegangen werden, ob sich Lohnzurückhaltung, also das Zurückbleiben der Reallöhne hinter der Produktivität, für die Beschäftigung positiv auswirkt: Die nachfolgende Abbildung 4 weist einen leicht positiven Zusammenhang aus, d. h. je weniger Lohnzurückhaltung desto höher der Anstieg der Beschäftigungsquote. Lohnzurückhaltung zahlt sich also nicht aus! Der Zusammenhang ist jedoch nicht stabil (niedriges R^2 , Abhängigkeit von der Periodenabgrenzung; siehe die ähnlichen Ergebnisse bei Meager/Speckesser 2011).

Abbildung 4: Wage moderation and employment (1996–2008)
(B, DT, IRL, GR, SP, F, IT, NL, AT, PT, FI)



Quelle: AMECO

Lohnquoten

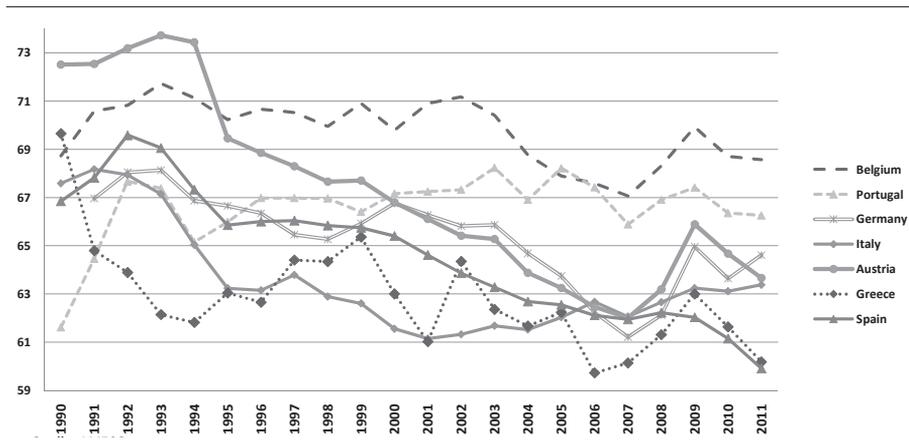
Die Entwicklung der Lohnquote gibt die Veränderungen in der funktionalen Einkommensverteilung zwischen Arbeit und Kapital wieder. In Europa stiegen die Anteile der Arbeitseinkommen bis Anfang der 1980er Jahre, seither sanken sie in der Mehrzahl der EU-Länder, aber auch in Japan. Mit der Lohnquote sind erhebliche Messprobleme verbunden (siehe etwa Krämer 2011, Duenhaupt 2011, Chaloupek/Russinger/Zuckerstätter 2008).¹⁰

Nach herkömmlicher Sicht waren folgende Faktoren für den Rückgang der Lohnquote seit Anfang der 1980er Jahre verantwortlich (siehe etwa DG EMPL 2007, kritisch dazu etwa Stockhammer 2009): Technologischer Fortschritt und Globalisierung, Produkt- und Arbeitsmarktregulierungen; diese Einflussgrößen wirken für Niedrigqualifizierte anders als für Hochqualifizierte – letztere werden etwa von der technologischen Entwicklung bevorzugt. Andere verweisen auf die Rolle von

steigender Arbeitslosigkeit für die Machtverteilung zwischen Gewerkschaften und Unternehmen, auf diese hat sich natürlich wiederum die Globalisierung negativ ausgewirkt (Stockhammer 2009).

Was lässt sich nun aus der langfristigen Entwicklung der Lohnquoten, wie in Abbildung 5 dargestellt, für die Verteilungswirkungen von makroökonomischen Ungleichgewichten folgern? Die Länder können in drei Gruppen eingeteilt werden, wenn der Zeitraum 1990–2011 betrachtet wird: (1) Länder mit einer steigenden (insbes. PT) bzw. de facto konstanten Lohnquote (NL, FR, BE, US, UK, DK und JP); (2) Länder mit einem mittleren Rückgang um fünf Prozentpunkte (DE, ES, IT); (3) schließlich Länder mit einem deutlichen Rückgang der Quote um neun Prozentpunkte (EL, AT, FI). Aus dieser Gruppierung der empirischen Entwicklung lässt sich keine eindeutige Bewertung der exportorientierten und nicht-exportorientierten Wachstumsstrategien ableiten. Zieht man die relativ heterogene Gruppe der Länder PT, ES, FR, UK und US in Betracht, bei denen der private Konsum einen überdurchschnittlichen Beitrag zum Wachstum lieferte, dann finden sich diese vor allem in der Gruppe mit de facto konstanten Lohnquoten; das erscheint auch naheliegend, weil der private Konsum ja bekanntlich durch höhere Lohnzuwächse befördert wird. Daraus folgt, dass die allzu starke Exportorientierung die funktionale Einkommensverteilung in der Tendenz zu Lasten der ArbeitnehmerInnen verschiebt!

Abbildung 5: »Adjusted Wage Share at Factor Costs« lt AMECO (1990–2011)



Quelle: AMECO

Schlussfolgerungen

In den Diskussionen zu den makroökonomischen Ungleichgewichten auf EU-Ebene werden in einseitiger Weise Fragen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, und hier wiederum die Lohnentwicklung, in den Mittelpunkt gestellt. Rückt man demgegenüber die Konsequenzen unterschiedlicher Wachstumsstrategien für die Verteilung von Wohlstand zwischen den einzelnen EURO-Ländern und zwischen Arbeit und Kapital ins Zentrum der Betrachtung, dann können folgende Schlüsse gezogen werden:

- Generell zeigt sich, dass eine exportorientierte Wachstumsstrategie, wie sie etwa DE, AT und NL verfolgen, die Interessen der ArbeitnehmerInnen benachteiligt.

Dies steht in auffallendem Gegensatz zur gegenwärtigen Schieflage in den wirtschaftspolitischen Diskussionen auf EU-Ebene, in denen Deutschland mit Verweis auf die vermeintliche ökonomische Stärke den Ton angibt. Die arbeitnehmerfeindlichen Auswirkungen zeigen sich an folgenden Entwicklungen:

- Beim BIP-Wachstum schneiden ES und (bis zur Krise) EL (nicht jedoch PT und IT) besser ab als AT, NL und DE; dies gilt für EL bis 2008 auch in Bezug auf das BIP pro Kopf; DE hat 2010 ein Wohlstandsniveau (relativ zum Euroraum-Durchschnitt) erreicht, das es 1993 schon hatte. Hut ab!
- Der private Konsum ist in EL und ES real um 20% stärker gestiegen als in DE und NL; die Reallöhne sind in EL bis 2009 enorm angestiegen, seither zeigte sich eine deutliche Konvergenz zum Durchschnitt (in ES fand die gegenteilige Entwicklung statt). EL, PT (und NL) haben bis 2010 eine verteilungsneutrale Lohnpolitik (konstante RLSK) verfolgt, Spielräume, die in DE, AT und ES nicht ausgenutzt wurden.
- In Griechenland, Portugal und Spanien entstanden bis zur Krise hohe Leistungsbilanzdefizite, die jedoch 2011 wieder auf ca. 5% reduziert werden konnten. Mit diesen Defiziten wurden jedoch auch Investitionsprojekte finanziert, die in PT, EL und ES zur Erhöhung der Stundenproduktivität führten; zudem wurden F&E (ES) und Bildungsausgaben (EL) erhöht.
- In DE und (weniger) in AT stieg der Gini-Koeffizient seit Mitte der 1980er Jahre, in EL fiel er hingegen. Die Lohnquote entwickelt sich besonders vorteilhaft in PT.
- Die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten stieg in EL deutlich, in ES und DE mäßig an, in AT stagnierte sie.
- Insgesamt war die Entwicklung in den Ländern der südlichen Peripherie weniger katastrophal, als dies oft in den Medien dargestellt wird. Insbesondere aus Verteilungssicht können sie den Vergleich mit dem Zentrum durchaus aufnehmen. Was nicht heißt, dass etwa in Griechenland und Spanien nicht viele Entwicklungen in die falsche Richtung liefen bzw. ineffiziente und korrupte Strukturen bestanden.
- Das vom ECOFIN verabschiedete Scoreboard jedenfalls weist in asymmetrischer Weise die Notwendigkeit zur Anpassung der südlichen Peripherie zu. Das ist ein ökonomischer und vor allem politischer Schaden für die EU.

Literatur

- Breuss, Fritz (2011a) EU-Wirtschaftsregierung. Eine notwendige aber nicht hinreichende Bedingung für das Überleben der Eurozone und des Euro, in: FIW Policy Brief Nr. 12, August 2011.
- Breuss, Fritz (2011b) Makroökonomische Ungleichgewichte, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3/2011.
- Chaloupek, Günther/ Russinger, Reinhold/ Zuckerstätter, Sepp (2008) Strukturveränderungen und funktionale Einkommensverteilung in Österreich, in: Wirtschaft und Gesellschaft 34/1, Wien.
- Collignon, Stefan (2011) A New Growth Strategy for Europe, Diskussionsbeitrag zur Volkswirtschaftlichen Tagung der OeNB, 24. Mai 2011, Wien.
- DG ECFIN (2010a) Assessing the sources of non-price competitiveness, in: Quarterly Report on the EURO Area, 9/2, Brussels, 2010.
- DG ECFIN (2010b) Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances, European Economy 1/2010.
- DG ECFIN (2011a) Assessing the Links between Wage Setting, Competitiveness, and Imbalances, Note for the attention of the Economic Policy Committee, June 2011, Brussels.

- DG ECFIN (2011b) Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances: Suggestion for the initial Design. Note for the attention of the Economic Policy Committee, 14 October 2011, Brussels.
- DG EMPL (2007) The Labour Income Share in the European Union, in: Employment in Europe 2007, Brussels.
- DG EMPL (2011) Wages, Productivity and Macro Economic Outcomes, Commission discussion paper, ADHOC/15/260511/EN, Brussels.
- Duenhaupt, Petra (2011) The impact of Financialization on Income Distribution in the USA and Germany: A proposal for a New Adjusted Wage Share, IMK Working Paper 7/2011.
- Dullien, Sebastian (2010) Ungleichgewichte im Euro-Raum. Akuter Handlungsbedarf auch für Deutschland. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Ederer, Stefan (2010) Ungleichgewichte im Euro-Raum, in: Wifo Monatsberichte 7/2010.
- Europäisches Parlament (2010), Bericht mit Empfehlungen an die Kommission zur Verbesserung der Economic Governance und des Stabilitätsrahmens in der Union, vor allem im Euroraum (2010/2099(INI)), A7-0282/2010, 11. 10. 2010.
- EU (2011a) Regulation No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area, Official Journal of the European Union L 306/8-11, 23. 11. 2011.
- EU (2011b) Regulation No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, Official Journal of the European Union L 306/25-32, 23. 11. 2011.
- Gros, Daniel (2010) Europe's Competitiveness Obsession, CEPS Commentary, 5 June 2010.
- Heinen, Nicolaus (2011) Makroökonomische Koordinierung. Was kann ein Scoreboard-Ansatz leisten? In: Deutsche Bank Research, EU-Monitor 78, 13. Januar 2011.
- Klatzer, Elisabeth/ Schlager, Christa (2011) Europäische Wirtschaftsregierung – ein stille neoliberale Revolution, in: Kurswechsel 1/2011.
- Krämer, Hagen (2011) Die Entwicklung der funktionalen Einkommensverteilung und ihrer Einflussfaktoren in ausgewählten Industrieländern 1960–2010, IMK Study 1/2011, Mai 2011.
- Krugman, Paul (1994) Competitiveness: A dangerous Obsession, in: Foreign Affairs, March/ April 1994.
- Marterbauer, Markus (2011) Der Industriestandort und das Problem des Leistungsbilanzüberschusses, in: Zukunft gestalten – Visionen denken. 90 Jahre Konstituierung der Arbeiterkammern, Wien.
- Meager, Nigel/ Speckesser, Stefan (2011) Wages, productivity and employment: A review of theory and international data, European Employment Observatory, Thematic expert ad-hoc paper, Institute for Employment Studies, May.
- OECD (2011) Divided we stand. Why inequalities keep rising, Paris.
- Rüntler, Gerhard (2011) Zur Dynamik der Divergenz im Euro-Raum, in: Wirtschaftspolitische Blätter 3/2011.
- Stockhammer, Engelbert (2009) Determinants of functional income distribution in OECD countries, Studie im Auftrag der Hans-Böckler Stiftung, IMK Studies 5/2009.

Anmerkungen

- 1 Für wertvolle Hinweise bedanke ich mich bei Christa Schlager, Beat Weber und Cornelia Staritz. Alle verbleibenden Unzulänglichkeiten sind naturgemäß dem Autor zuzuordnen.
- 2 Meist werden vergangenheitsbezogene, empirische Werte der Verteilungen (Quartile) und Verweise auf die ökonomische Literatur als Begründung für die Auswahl der Schwellenwerte herangezogen; siehe DG ECFIN 2011b.
- 3 Unzulässiger Weise wird hier das BIP-Wachstum mit einer Zunahme des Wohlstandes gleichgesetzt, was bekanntlich ab einem bestimmten Entwicklungsniveau nicht mehr korrekt ist (siehe die Debatten zu »Beyond Growth«). Dennoch ist etwa die Entwicklung von BIP pro Kopf und Human Development Index (UNDP) in den meisten Fällen hoch korreliert (nicht so in IT). Wenn nicht anders erwähnt, wird mit Indizes gearbeitet, bei denen die Werte für 1999 auf 100 gesetzt werden, um verschiedene Entwicklungen (unter

Vernachlässigung der Ausgangsniveaus!) vergleichbar zu machen. Die Daten entstammen entweder der AMECO-Datenbank der DG ECFIN oder kommen von EUROSTAT. Es muss nachdrücklich darauf hingewiesen werden, dass sehr viele empirische Ergebnisse bzw. die daran anschließenden Schlussfolgerungen von der Periodenabgrenzung abhängig sind!

- 4 Das vergleichsweise hohe Wachstum in ES ist auch auf ein Bevölkerungswachstum von 15% zurückzuführen, das BIP pro Kopf stieg nur um ca. 7%.
- 5 Das Ausmaß an informeller Ökonomie ist in den südlichen Peripherieländern mit 20–30% weit größer als im Zentrum und im Norden der EU, wo die Werte zwischen 8–17% liegen; ein Umstand, der Vergleiche erschwert.
- 6 Insbesondere im Fall von Spanien, aber auch in Griechenland und Portugal, wurde der Konsum ab etwa 2005 mehr und mehr durch Kredite finanziert; die jährliche Kreditaufnahme des Privatsektors stieg etwa in ES auf nicht nachhaltige 27,9% des BIP (2005), 37% (2006) und 27% (2007); siehe DG ECFIN (2011b).
- 7 In der Sachgütererzeugung verlief die Entwicklung in den Peripherieländer ungünstiger im Vergleich etwa zu DE und AT.
- 8 Diese Entwicklung spiegelt sich auch im Sachgüter- und Dienstleistungsbereich wider. Die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor kann nicht das Problem sein, dazu ist er mit rund 8% der Gesamtbeschäftigung in EL oder 12% in ES zu klein! DE hat übrigens einen höheren Anteil an öffentlich Beschäftigten als EL.
- 9 Der deutsche Sachverständigenrat hat demgegenüber in seinen Empfehlungen mehrfach gefordert, dass die Entwicklung der Reallöhne so lange hinter der Produktivität zurückbleiben sollte, bis es keine Arbeitslosigkeit mehr gibt.
- 10 Der hier verwendete »Adjusted wage share« aus der AMECO Datenbank liefert zwar international vergleichbare Daten, aber kein Volkseinkommen. Dementsprechend weichen die Werte je nach Berechnungsmethode in den einzelnen Jahren erheblich ab, die Entwicklungstendenz ist jedoch häufig sehr ähnlich (siehe Krämer 2011: 64f, Meager/Speckesser 2011: 37). Weitere Messprobleme entstehen, weil langfristig der Anteil der Selbstständigen an allen Beschäftigten nicht konstant ist (seit Mitte der 1990er Jahre für AT wieder der Fall); weil Arbeitseinkommen der Selbstständigen schwer zu erfassen sind; und weil Managereinkommen die Entwicklung der Lohnneinkommen nach oben hin verzerren. Die Beurteilung der Entwicklung ist zudem in extremem Ausmaß abhängig von der Periodenabgrenzung, was auch mit der Konjunkturabhängigkeit der Lohnquotenentwicklung zu tun hat. Deshalb wird hier ein Zeitraum von zwei Jahrzehnten gewählt.