

Ist eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken der Euroländer sinnvoll, um große Ungleichgewichte im innereuropäischen Handel zu vermeiden?

Koordinierung nationaler Lohnpolitik – ein Kochrezept für die europäische Wirtschaftspolitik

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion zur Rolle nationaler Lohnpolitik in einem globalen Umfeld werden häufig verschiedene Argumente der wissenschaftlichen Diskussion vermischt, so dass es schwierig ist, saubere Lösungsansätze zu identifizieren. Insbesondere wird häufig nicht deutlich gemacht, welche Arten von makroökonomischen Konsequenzen im Zentrum der Betrachtung stehen. Ein Teil der vorgebrachten Argumente stellt auf die Rolle nationaler Lohnpolitik als Ursache für globale Ungleichgewichte in Form unausgeglichener Außenhandelsaldi und damit letztlich für die aktuelle Krise im Euroraum ab. Andere Argumente rücken mögliche Übertragungswirkungen von nationalen Arbeitsmarktpolitiken auf Beschäftigung und Löhne im Ausland in den Vordergrund. Die gegenwärtige, sehr emotional geführte Debatte zur Eurokrise lässt wenig Spielraum für eine differenzierte Betrachtung dieser Argumente. Die folgende Analyse hat daher zum Ziel, diese Lücke zu schließen und auf Grundlage vorhandener theoretischer und empirischer Erkenntnisse aus der Literatur die beiden Argumente einzuordnen und eine Einschätzung über eine stärkere Koordinierung nationaler Lohnpolitiken abzuleiten. Dabei wird auch der Spielraum einer solchen Koordinierung vor dem Hintergrund der praktisch in allen Industrienationen herrschenden Tarifautonomie angesprochen, während direkte Kosten einer Koordinierung nationaler Arbeitsmarktpolitiken z.B. auf europäischer Ebene unberücksichtigt bleiben.

Bedeutung von Lohnstückkosten für globale Ungleichgewichte

Die unterschiedlichen und häufig von der tatsächlichen Produktivitätsentwicklung

entkoppelten Veränderungen der Lohnstückkosten werden in der aktuellen wirtschaftspolitischen Debatte mit Sorge betrachtet und als (Mit-)Auslöser für globale Ungleichgewichte gesehen. So warf die französische Wirtschafts- und Finanzministerin Christine Lagarde Deutschland vor, mittels einer moderaten Lohnpolitik bewusst seine Exporte auf Kosten der Handelspartner zu erhöhen. Dies sei ursächlich für die immer stärker ansteigenden Ungleichgewichte in den Außenhandelsaldi der einzelnen Mitgliedstaaten der Europäischen Union und damit hauptverantwortlich für die Krise innerhalb Europas. Den (vorläufigen) Endpunkt der Diskussion setzte schließlich die Europäische Kommission mit ihren jüngsten Vorschlägen für eine umfassende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Im Rahmen dieser Reformen soll der Kommission die Möglichkeit eingeräumt werden, in Zukunft auch die Fiskal- und Lohnpolitik der Mitgliedstaaten zu kontrollieren und diese gegebenenfalls unter Androhung von Sanktionen zu Änderungen zu bewegen.

Um die Konsequenzen derartiger Reformen abschätzen zu können, ist zunächst zu klären, ob eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken für einen Abbau globaler Ungleichgewichte überhaupt dienlich ist. Die empirische Literatur zeigt in diesem Zusammenhang, dass die relativen Lohnstückkosten mit den Außenhandelsaldi tatsächlich korreliert sind (vgl. Mongelli und Wyplosz 2009). Länder mit hohen Wachstumsraten bei den Lohnstückkosten weisen hohe Außenhandelsdefizite auf, Länder mit moderaten Wachstumsraten dagegen Außenhandelsüberschüsse. Allerdings bleibt unklar, in welche Richtung die Kausalität verläuft. Vor diesem Hintergrund ist es zwar schwierig, eine abschließende Beurteilung des



Hartmut Egger*



Daniel Etzel**

* Prof. Dr. Hartmut Egger ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik, insb. Makroökonomie, der Universität Bayreuth.

** Dipl.-Vw. Daniel Etzel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik, insb. Makroökonomie, der Universität Bayreuth.

Vorhabens der Europäischen Kommission vorzunehmen, zumindest kann die aktuelle Diskussion in diesem Bereich aber nicht als völlig irrelevant abgetan werden.

Spillover-Effekte nationaler Arbeitsmarktpolitiken

Die ökonomische Theorie liefert keine abschließende Antwort auf die Frage, in welcher Form nationale Arbeitsmarktinstitutionen in einem globalen Kontext interagieren. Eine der ersten Arbeiten, die sich mit diesem Thema auseinandersetzt, ist Davis (1998). Er untersucht in einem Modell der klassischen Handelstheorie, aufbauend auf komparativen Vorteilen durch Unterschiede in der Faktorausstattung, perfektem Wettbewerb und homogenen Firmen, die Auswirkung eines Mindestlohns auf den Handelspartner. In diesem Modell führt die Senkung des Mindestlohns in einem kapitalreichen Land zu geringerer heimischer Arbeitslosigkeit, reduziert jedoch aufgrund internationalen Faktorpreisausgleichs die Löhne des Handelspartners. Umgekehrt würde die Erhöhung des Mindestlohns zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Inland und gleichzeitig zu einem Lohnanstieg im Ausland führen. Allgemeiner gesprochen bedeutet dies, dass Arbeitsmarktreformen, die zu einer Senkung des effektiven Lohnes führen (bspw. Hartz IV), zu Lasten der Arbeitnehmer des Handelspartners gehen. Diese Erkenntnisse unterstützen die These von Frau Lagarde, dass Deutschlands Lohnpolitik schädlich für seine Handelspartner ist – und zwar auch bei ausgeglichenen Außenhandelssaldi.

Gleichwohl gibt es berechtigte Zweifel an dieser Argumentation. Ein Blick in die Daten zeigt, dass Deutschlands Handel im Wesentlichen nicht inter-industrieller, sondern intra-industrieller Natur ist und somit zu einem überwiegenden Teil nicht durch komparative Kostenunterschiede erklärt werden kann. Dies gilt erst recht im Bezug auf den Handel mit den Euroländern. Daneben gibt es klare Evidenz dafür, dass eine positive Korrelation zwischen den Arbeitslosenquoten einzelner Länder besteht, d.h. ein Anstieg der heimischen Arbeitslosigkeit geht einher mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit im Partnerland. In Übereinstimmung mit diesem Bild kommen Felbermayr, Larch und Lechthaler (2009) in einer aktuellen empirischen Untersuchung zu dem Schluss, dass ausländische Arbeitsmarktverzerrungen die heimische Arbeitslosigkeit erhöhen. Zudem verstärkt eine größere Handelsoffenheit diesen Effekt. Demnach hat eine die Effizienz erhöhende Reform des Arbeitsmarkts nicht nur positive Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft, sondern auch auf die Handelspartner. Egger, Egger und Markusen (2009) liefern hierfür eine plausible ökonomische Erklärung. Ihre Analyse basiert auf einem Modell der sogenannten »neuen neuen Handelstheorie« mit monopolistischem Wettbewerb und heterogenen Unternehmen. Als Arbeitsmarktunvollkommenheit unterstellen sie ähnlich wie Davis (1998) einen Mindestlohn. Wenn sich Firmen in ihrer Produktivität unterscheiden,

sorgt Handel nur noch für einen internationalen Ausgleich variabler Produktionskosten der *marginalen* Firma, nicht aber für einen Ausgleich der Kosten aller Unternehmen in der gesamten Ökonomie. Dies bedeutet, dass die vorherrschenden Mindestlöhne im Gegensatz zum Modell von Davis (1998) unterschiedlich hoch und in den einzelnen Ländern trotzdem bindend sein können, solange die Produktivitätsunterschiede diese Differenz ausgleichen. Die Arbeitnehmer im Ausland profitieren in einem solchen Rahmen aber nicht mehr zwangsläufig von einer Anhebung des Mindestlohns im Land des Handelspartners. Vielmehr kann bei Vorhandensein externer Skaleneffekte der ausländische Arbeitsmarkt negativ von der Anhebung des heimischen Mindestlohns betroffen sein, wodurch eine positive Korrelation von nationalen Arbeitslosenraten in einem internationalen Kontext erklärt werden kann.

Diese Einsichten stehen aber unter dem Vorbehalt, dass die kritische Diskussion über mögliche Spillover-Effekte von Arbeitsmarktinstitutionen noch relativ neu und lange nicht abgeschlossen ist. Daher sollte man bei der Formulierung konkreter wirtschaftspolitischer Empfehlungen entsprechend vorsichtig sein. Es ist jedoch unstrittig, dass eine immer stärker voranschreitende Handelsintegration neue Spielregeln für nationale Arbeitsmarktpolitiken erfordert. Eine stärkere Koordinierung nationaler Lohnpolitik auf europäischer Ebene scheint vor diesem Hintergrund durchaus überlegenswert. Allerdings kann eine solche Koordinierung nur dann sinnvoll ausgestaltet werden, wenn die Spillover-Effekte nationaler Arbeitsmarktinstitutionen auch wirklich verstanden sind. Beim gegenwärtigen Stand des Wissens müssen die von der Kommission angedachten Reformen daher eher kritisch betrachtet werden.

Spielraum für koordinierte Lohnpolitik bei herrschender Tarifautonomie

Während staatliche Entscheidungsträger das Funktionieren nationaler Arbeitsmärkte durch institutionelle Rahmenbedingungen sicherstellen, werden die konkreten Lohnentwicklungen in den einzelnen Ländern typischerweise nicht direkt durch Gesetze und Verordnungen bestimmt, sondern sind Ergebnis von Verhandlungen verschiedener Vertragspartner. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen werden dabei in der Regel durch Tarifparteien wahrgenommen, wie etwa den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Deutschland. Die Verhandlungen selbst finden dann unter dem gesetzlichen Schutz der Tarifautonomie statt. Dies bedeutet, dass Verhandlungsergebnisse und damit die konkrete Lohnentwicklung nicht direkt staatlich gesteuert werden können. Andererseits ist der Staat selbst Arbeitgeber und kann daher versuchen, in seiner Rolle als Tarifpartner Einfluss auf die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung zu nehmen. Diese Idee wurde kürzlich von Vertretern der Europäischen Kommission aufgegriffen. So kündigte die Kom-

mission in Person ihres Chefbeamten für Währungsfragen, Marco Buti, an, die Lohnpolitik über die Lohnverhandlungen und -abschlüsse im öffentlichen Dienst beeinflussen zu wollen. Demnach sollte von diesen Tarifverhandlungen eine Signalwirkung auf die anderen Branchen gesendet und eine Lenkung der Lohnpolitik erreicht werden.

Das Gelingen dieses Vorhabens erscheint jedoch ungewiss und hängt wesentlich davon ab, inwieweit die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst beispielhaft für andere Branchen sein können. Hier zeigt sich, dass abseits des öffentlichen Dienstes in praktisch allen Industrienationen der Zentralisierungsgrad in den Lohnverhandlungen über die letzten drei Jahrzehnte stark gesunken und immer mehr Länder zu betrieblichen Lösungen übergegangen sind (vgl. OECD 2004). Ein Grund für diese Entwicklung könnte in der Heterogenität der Unternehmen liegen. Es zeigt sich, dass selbst in sehr offenen Volkswirtschaften nur die produktivsten Unternehmen im Ausland aktiv sind, während die weniger produktiven ausschließlich den heimischen Markt bedienen. Das hat auch Auswirkungen auf die Lohnverhandlungen. Würde man diesen Firmenunterschieden nicht Rechnung tragen, müssten weniger produktive Unternehmen den gleichen Lohnsatz zahlen wie wesentlich produktivere Konkurrenten. Mittel- und langfristig könnte dies zu weiteren Firmenaustritten, steigender Arbeitslosigkeit und einem geringeren Pro-Kopf-Einkommen führen. Stärkere Integration verschärft vorhandene Interessenskonflikte zwischen produktiveren und weniger produktiven Unternehmen und kann daher zumindest einen Teil des Trends hin zu dezentraleren Verhandlungslösungen erklären.

Unternehmen sind in einer offenen Volkswirtschaft jedoch in einer wesentlich komfortableren Position als Gewerkschaften. Durch die Möglichkeit, ihre Produktion ganz oder teilweise ins Ausland zu verlagern, können Unternehmen aus ihrer Sicht bessere Lohnverhandlungsergebnisse durchsetzen (vgl. Eckel und Egger 2009). Einer Streikandrohung lokaler Gewerkschaften können multinationale Firmen gelassen entgegensehen, da sie die Möglichkeit haben, drohende Produktionsausfälle durch eine Mehrproduktion an ausländischen Standorten zu kompensieren. Dies verbessert die Verhandlungsposition der Firmen und führt ceteris paribus zu einem Rückgang der Löhne. Für die staatlichen Bediensteten ist diese Gefahr naturgemäß nicht gegeben, so dass das Vorhaben, über die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst eine Signalwirkung zu erzielen, wenig erfolversprechend scheint.

Fazit

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird häufig auf den Bedarf einer stärkeren Koordinierung in der Lohnpolitik hingewiesen. Während dies sowohl aus Sicht der internationalen Makroökonomik zum Abbau globaler Ungleich-

gewichte als auch aus Sicht der statischen Handelstheorie zur Vermeidung negativer Spillover-Effekte durchaus gerechtfertigt erscheint, so besteht gleichwohl die Gefahr, dass durch schnelle und wenig durchdachte Reformversuche die Situation kaum verbessert und im schlimmsten Fall noch verschlechtert wird. Insbesondere gibt der Vorwurf, Deutschland sei durch seine zurückhaltende Lohnpolitik der letzten Jahre mitverantwortlich für die negative Entwicklung in anderen europäischen Ländern, Anlass zur Sorge, dass die politischen Entscheidungsträger lediglich versuchen, von den Versäumnissen in der eigenen Politik abzulenken, indem rasch ein Schuldiger für die vorhandenen Probleme benannt wird. Grundsätzlich ist es wohl kaum zu rechtfertigen, dass eine notwendige Deregulierung des deutschen Arbeitsmarkts nur deshalb nicht stattfinden kann, weil andere Länder ihren Arbeitsmarkt bei allen vorhandenen Problemen nicht reformieren möchten. Gleichzeitig müssen sich in einer offenen Volkswirtschaft aber politische Entscheidungsträger stets vor Augen führen, dass wirtschaftspolitische Maßnahmen auch Auswirkungen auf die Handelspartner haben.

Während eine stärkere Koordinierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und eine kritische Debatte über gemeinsame arbeitsmarktpolitische Ziele innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich sinnvoll sind, können Regelungen in diesem Bereich jeweils nur unter Berücksichtigung der vorherrschenden Tarifautonomie getroffen werden. Dies schränkt die Möglichkeiten politischer Entscheidungsträger, die Lohnhöhe direkt steuern zu können, stark ein. Ob und inwieweit auch die Tarifpartner mit institutionellen Reformen auf die veränderten Rahmenbedingungen in einem globalen Umfeld reagieren werden, ist bisher unklar. Insbesondere aus Sicht der Gewerkschaften schiene hier eine stärkere internationale Koordination durchaus sinnvoll, um die eigene Verhandlungsposition gegenüber multinationalen Unternehmen zu verbessern und den negativen Anpassungsdruck auf die Löhne durch Produktionsverlagerungen zu dämpfen. Ob eine derartige Koordination aber auch die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen kann, war bisher nicht Gegenstand der wissenschaftlichen Untersuchung.

Literatur

- Davis, D. (1998), »Does European Unemployment Prop Up American Wages? National Labor Markets and Global Trade«, *American Economic Review* 88(3), 478–494.
- Eckel, C. und H. Egger (2009), »Wage Bargaining and Multinational Firms«, *Journal of International Economics* 77(2), 206–214.
- Egger, H., P. Egger und J. Markusen (2009), »International Welfare and Employment Linkages Arising From Minimum Wages«, NBER Working Paper 15196.
- Felbermayr, G., M. Larch und W. Lechthaler (2009), »Unemployment in an Interdependent World«, CESifo Working Paper 2788.
- Mongelli, F.P. und C. Wyplosz (2009), »Unfulfilled Threats and Unexpected Challenges«, in: B. Mackowiak, F.P. Mongelli, G. Noblet und F. Smeets (Hrsg.), *The Euro at Ten – Lessons and Challenges*, European Central Bank, Frankfurt am Main, 24–57.
- OECD (2004), *OECD Employment Outlook*, OECD, Paris.



Hagen Lesch*

Braucht Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken?

Schon im Vorfeld der Einführung einer Gemeinschaftswährung in Europa wurde heftig diskutiert, ob eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken notwendig sei (zur Diskussion in Deutschland siehe Wissenschaftlicher Beirat 1989; Flassbeck 1992; Fröhlich et al. 1994; Busch 1994; Lesch 1995; Dohse und Krieger-Boden 1998; Horn et al. 1999). Dabei wurde befürchtet, dass Lohndumping als Mittel gegen eine nationale Rezession und gegen einen Anstieg der Arbeitslosigkeit eingesetzt werde. Die Folge sei eine Abwärtsspirale bei den Löhnen (Lohnsenkungswettbewerb), die die private Konsumnachfrage schwäche und damit das Wirtschaftswachstum dämpfe. Eine EU-weite Koordinierung der Lohnpolitik solle diese Abwärtsspirale bei den Löhnen verhindern. In eine ganz andere Richtung ging die Sorge vor der »Sprengkraft eines europäischen Lohnkartells« (Flassbeck 1992). So wurde befürchtet, dass Länder mit niedrigem Lohnniveau zu einer expansiven Lohnpolitik übergehen könnten, um die Einkommensverhältnisse in der Währungszone möglichst schnell anzugleichen. Rücksicht auf negative Beschäftigungsfolgen müssten sie dabei nicht nehmen, weil sie auf Ausgleichszahlungen aus den EU-Fördertöpfen vertrauten. Schließlich wurde im Kontext der Diskussion über optimale Währungsräume davor gewarnt, dass divergierende nationale Lohnpolitiken zu Verschiebungen der relativen Wettbewerbspositionen führen, die sich in einer Währungsunion nicht mehr über Wechselkursanpassungen ausgleichen lassen (vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat 1989; Eichengreen 1990). Länder mit einer expansiven Lohnpolitik würden real aufwerten und an Wettbewerbsfähigkeit verlieren, so dass Leistungsbilanzungleichgewichte verfestigt oder verstärkt würden.

* Dr. Hagen Lesch ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Divergente Lohnstückkostenentwicklung

Ein Blick auf die nationalen Lohnpolitiken zeigt, dass es seit 2000 weder zu einem allgemeinen Lohnsenkungswettbewerb noch zu dem befürchteten Lohnkartell gekommen ist (vgl. Lesch 2008). Beurteilt man die Lohnentwicklung anhand der relativen Lohnstückkostenentwicklung, die die nationalen (nominalen) Lohnstückkosten in Relation zur (nominalen) Lohnstückkostenentwicklung der Eurozone insgesamt setzt, zeigt sich innerhalb der Eurozone aber ein hohes Maß an lohnpolitischer Divergenz (vgl. Tab. 1). Das gilt nicht nur in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung, sondern auch für das Verarbeitende Gewerbe, das vielfach handelbare Güter herstellt und daher unter einem besonderen internationalen Wettbewerbsdruck steht. Es gibt Länder, deren Lohnstückkosten sich relativ stark verschlechtert haben. Hierzu gehören in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung vor allem Griechenland, Italien und Spanien. In diesen Ländern nahmen die Lohnstückkosten zwischen 2000 und 2009 zwischen 9,7 und 13,8% stärker zu als in der Währungszone insgesamt. Langsamer stiegen die Lohnstückkosten in Deutschland und Österreich.

Lohnpolitische Divergenz hat Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Wo die Lohnstückkosten relativ schneller steigen, kommt dies einer realen Aufwertung gleich. Gilt dies nicht nur für die Gesamtwirtschaft, sondern auch für Wirtschaftszweige mit handelbaren Gütern, verschlechtert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Der Blick auf die relativen Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe zeigt: In Spanien, Portugal, Italien und Griechenland sind die Lohnstückkosten deutlich stärker angestiegen als im Durchschnitt. In diesen Ländern besteht zudem ein Leistungsbilanzdefizit. Ähnliches gilt für einige kleine Volkswirtschaften, die der Eurozone erst später beigetreten sind. Zudem resultieren aus den realen Aufwertungen Wachstumsdifferenzen, die eine ungleiche Entwicklung der Pro-Kopf-Einkommen zur Folge haben (vgl. Dullien und Fritsche 2007). Dies stellt die europäische Geldpolitik vor das Dilemma, die sich heterogen entwickelnden Mitgliedstaaten mit einer angemessenen Geld- und Zinspolitik versorgen zu müssen.

Vorteile einer Koordinierung

Länder, die anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite haben, sind auf Kapitalzuflüsse angewiesen. Deshalb nimmt mit Dauer und Umfang des Leistungsbilanzdefizits auch die Auslandsverschuldung des betroffenen Landes zu. Dadurch kann langfristig die finanzielle Solidität der Länder sinken, was wiederum die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite erschwert. Ein solches Risiko lässt sich vermeiden, indem die Defizitländer ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessern und ihre Leistungsbilanz ausgleichen. Anhaltende Leistungsbilanzdefizite sind natürlich nicht allein das Er-

Tab. 1
Relative Lohnstückkosten und Leistungsbilanzen in der Eurozone

	Relative Lohnstückkosten ^{a)} (Veränderung in %) Gesamtwirtschaft	Relative Lohnstückkosten ^{a)} (Veränderung in %) Verarbeitendes Gewerbe	Leistungsbilanzsaldo (2009; in % des BIP)
Belgien	3,0	14,6 ^{b)}	2,0
Deutschland	- 11,5	- 2,3	5,0
Estland	51,1	31,9	4,5
Finnland	4,9	- 15,6	1,3
Frankreich	1,6 ^{b)}	3,3 ^{b)}	- 2,9
Griechenland	13,8	30,6	- 14,0
Irland	7,8	- 7,8 ^{c)}	- 3,1
Italien	10,5	27,6	- 3,2
Luxemburg	9,3	22,5	6,7
Niederlande	3,4	0,7	- 6,1
Malta	7,8 ^{b)}	16,7 ^{b)}	3,4
Österreich	- 6,5	- 3,3	2,6
Portugal	4,4 ^{b)}	7,6 ^{c)}	- 10,4
Slowakische Republik	9,0	- 38,0	- 3,4
Slowenien	26,5	11,8	- 1,3
Spanien	9,7	16,0	- 5,5
Zypern	9,8 ^{c)}	27,1 ^{c)}	- 8,5
Eurozone	0,0	0,0	- 0,7

^{a)} Veränderung der nationalen (nominalen) Lohnstückkostenposition gegenüber dem Durchschnitt der Eurozone von 2000 bis 2009 in %; negative Werte zeigen eine relative Verbesserung an. – ^{b)} Angaben für 2000 bis 2008. – ^{c)} Angaben für 2000 bis 2007.

Quelle: OECD; Berechnungen des Autors.

gebnis einer relativ ungünstigen Lohnstückkostenentwicklung. Nur wenn ausreichend handelbare Güter produziert werden, die auf den internationalen Märkten auch nachgefragt werden, lässt sich ein Leistungsbilanzdefizit abbauen. Eine Verbesserung der relativen Lohnstückkostenposition kann dabei aber helfen. Daher wird gefordert, die lohnpolitischen Divergenzen zu korrigieren (vgl. Flassbeck und Spiecker 2005; Dullien und Fritsche 2007). Diese Korrektur könnte durch eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken beschleunigt werden.

Eine Koordinierung kann auch sinnvoll sein, weil der Markt oft heftige und nicht vorhergesehene Korrekturen verlangt. Führt eine expansive Lohnpolitik zu einer realen Aufwertung und zu negativen Beschäftigungseffekten, müssten die Tarifparteien ihre Lohnpolitik eigentlich korrigieren, um wieder an Wettbewerbsfähigkeit zu gewinnen. Da die Kosten einer expansiven Lohnpolitik aber zumindest teilweise auf den Staat (Zuschüsse zur Arbeitslosenversicherung) oder auch auf supranationale Institutionen (EU und ihre Solidarfonds) abgewälzt werden können, wird der Anreiz zur lohnpolitischen Korrektur gemindert. Außerdem relativieren die Gewerkschaften die Bedeutung der Löhne für die Wettbewerbsfähigkeit, weil die Lohnkosten in der kapitalintensiven Exportindustrie nur einen Teil der gesamten Kosten darstellen. Das macht es aus Sicht der Gewerkschaften wenig attraktiv, die Wettbewerbsfähigkeit über Lohnzurückhaltung

zu verbessern. Andererseits wirkt Lohnzurückhaltung gerade bei festen Wechselkursen positiv auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit, weil eine reale Abwertung nicht gleich wieder durch eine nominale Aufwertung in Form einer Wechselkursanpassung korrigiert wird.

Der Anreiz zur Lohnzurückhaltung wird auch gemindert, weil auf vielen Märkten mit unvollkommenem Wettbewerb durchaus Preissetzungsspielräume bestehen, die es möglich machen, höhere Lohnkosten auf die Güterpreise zu überwälzen. Wo dies der Fall ist, richten die Gewerkschaften ihre Lohnpolitik weniger an wettbewerbspolitischen Zielen aus als an der Stärkung des privaten Konsums. Anpassungsdruck entsteht erst dann, wenn sich die Marktstruktur ändert und Preissetzungsspielräume schrumpfen. Eine Anpassung wird auch notwendig, wenn Länder ihre Leistungsbilanzdefizite nicht mehr finanzieren können, etwa, weil ihre Bonität herabgesetzt wird. Die Notwendigkeit zur Anpassung kann sich ganz plötzlich ergeben und entsprechend mit hohen Kosten einhergehen. Denn der Übergang von einer expansiven zu einer restriktiven Lohnpolitik dürfte zumindest kurzfristig die private Konsumnachfrage dämpfen, während die positiven Wirkungen von Lohnzurückhaltung (mehr Investitionen und zusätzliche Exporte) erst mit einer zeitlichen Verzögerung eintreten. Die aktuellen Bonitätsprobleme innerhalb der Eurozone belegen, wie spät und heftig eine Marktdisziplinierung wirksam werden kann.

Kaum Anreize zur Koordinierung

Soll eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken abrupte Anpassungen vermeiden und außenwirtschaftliche Ungleichgewichte schneller abbauen helfen, muss geklärt werden, wie koordiniert werden soll. Und außerdem ist zu fragen, welche lohnpolitischen Orientierungen im Falle einer Koordination herangezogen werden sollen. Zur ersten Frage: Eine Kooperation kann informell über die Tarifparteien stattfinden. Dazu müssten Tarifverhandlungen länderübergreifend abgestimmt werden. Das ist aber schwierig, weil die nationalen Tarifparteien in einem Gefangenendilemma stecken. Zum einen können sie einen Anreiz haben, ihre Wettbewerbsposition durch Lohnzurückhaltung zu verbessern, weil sich diese Strategie gerade in einer Währungsunion auszahlt. Selbst wenn nur einzelne Länder dieser Strategie folgen würden, käme eine freiwillige Kooperation nicht zustande. Theoretisch liefe ein solcher Lohnwettbewerb allerdings aus, sobald überall Vollbeschäftigung herrscht und die Lohnbildung vor allem durch Knappheit auf den Arbeitsmärkten determiniert wird (vgl. Siebert 1998). Dann wäre eine freiwillige Koordinierung zwar denkbar, aber nicht notwendig. Zum anderen können bestimmte nationale Akteure einen Anreiz haben, die Löhne über eine expansive Lohnpolitik möglichst schnell auf dem höchsten Niveau anzugleichen, um gleiche Einkommensverhältnisse zu schaffen. Schließt aber die EU umfassende Finanztransfers glaubwürdig aus, ist die erwartete Auszahlung einer solchen Strategie gering, so dass sie unterbleibt.

Kommt es zu keiner freiwilligen Koordination, wäre eine EU-weite Koordinierungsregel denkbar. Die Europäische Kommission könnte lohnpolitische Leitlinien formulieren, die von den einzelnen Ländern des Eurowährungsraumes umzusetzen wären. Da in vielen EU-Ländern Tarifautonomie gilt, müssen sich die Sozialpartner auf einen solchen Abstimmungsprozess allerdings nicht einlassen. Während etwa in Belgien staatlich verordnete Lohnnormen durchaus üblich sind und in verschiedenen Ländern schon in den neunziger Jahren tripartistische Sozialpakete (Abkommen zwischen Regierung und Tarifparteien) mit lohnpolitischen Verabredungen geschlossen wurden (vgl. Fajertag und Pochet 2000), dürften vor allem die deutschen oder österreichischen Gewerkschaften deutliche Vorbehalte haben. Schließlich ist eine Einmischung der Politik in die Tarifverhandlungen in diesen Ländern unerwünscht.

Lohnpolitische Leitlinien

Aber selbst wenn die Kommission die Sozialpartner von einer grenzüberschreitenden Koordination überzeugen sollte, ist noch nicht geklärt, wie gemeinsame lohnpolitische Leitlinien aussehen sollten. Schon in den neunziger Jahren wurde eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik als Koordinati-

onsregel vorgeschlagen. Danach orientieren sich die Lohnzuwächse am Produktivitätsfortschritt. Länder mit überdurchschnittlichem Produktivitätsfortschritt hätten danach auch überdurchschnittliche Lohnzuwächse. Angesichts einer unterschiedlichen Ausgangslage auf den nationalen Arbeitsmärkten stellt sich aber die Frage, ob eine solche lohnpolitische Koordinationsregel trägt (vgl. Lesch 2008, 94). Befindet sich – wie es in einigen Ländern des Währungsgebiets der Fall ist – eine Volkswirtschaft in einer Situation der Unterbeschäftigung, reicht eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik nicht aus. Das gilt auch für Volkswirtschaften, die auf Dauer Probleme haben, ihre Leistungsbilanzdefizite zu finanzieren. In diesen Ungleichgewichtssituationen müssten die Lohnzuwächse hinter der Rate des Produktivitätsfortschritts zurückbleiben. Dies würde den relativen Preis für Arbeit senken, die Kapitalrentabilität erhöhen und die heimische Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Notwendig wäre demnach eine differenzierte Lohnpolitik: Länder mit Vollbeschäftigung würden eine strikte Produktivitätsorientierung verfolgen, Länder mit Unterbeschäftigung (und/oder Leistungsbilanzproblemen) würden eine Strategie der Lohnzurückhaltung wählen, und Länder mit Arbeitskräftemangel könnten wiederum Knappheitspreise zahlen, um genügend Arbeitskräfte anzulocken. Das kann zumindest vorübergehend bedeuten, dass die Lohnpolitik so expansiv ist, dass die gesamtwirtschaftlichen Lohnzuwächse über das Produktivitätswachstum hinausgehen.

Bei diesen Koordinationsregeln steht eine angebotsorientierte Sichtweise im Vordergrund. Nachfrageorientierte Ökonomen wenden ein, dass sich Lohnzurückhaltung zwar positiv auf den Export, aber negativ auf die Binnennachfrage auswirkt. Entsprechend wird vorgeschlagen, Arbeitslosigkeit über eine Stärkung der privaten Konsumnachfrage abzubauen. Beispielsweise könnte eine expansive Lohnpolitik in Deutschland dazu beitragen, dass das heimische Wachstum mehr von der Inlandsnachfrage und weniger über Exportüberschüsse getragen wird, was einen Beitrag zum Abbau der außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Eurozone leisten könnte. Welche Rolle der Lohnpolitik beim Abbau von Arbeitslosigkeit und bei der Beseitigung außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte zukommt, ist in der wirtschaftspolitischen Debatte umstritten. Es gibt keine allgemein akzeptierte lohnpolitische Koordinierungsregel.

Als Fazit lässt sich somit festhalten: Eine Korrektur der Lohnstückkosten der Defizitländer relativ zu denen der Überschussländer ist sinnvoll, um die Leistungsbilanzungleichgewichte abzubauen. Eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken könnte diesen Prozess beschleunigen. Es besteht derzeit aber weder ein Koordinationsanreiz noch eine allgemein akzeptierte Koordinationsregel. Notwendige Anpassungen werden also auch künftig durch den Druck der Märkte ausgelöst, auch wenn Märkte schnelle und umfas-

sende Maßnahmen erzwingen können, die sich nicht antizipieren lassen.

Literatur

- Busch, K. (2004), *Europäische Integration und Tarifpolitik, Lohnpolitische Konsequenzen der Wirtschafts- und Währungsunion*, Bund-Verlag, Köln
- Dohse, D. und C. Krieger-Boden (1998), *Währungsunion und Arbeitsmarkt*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.
- Dullien, S. und U. Fritsche (2007), »Anhaltende Divergenz der Lohnstückkostenentwicklung im Euroraum problematisch«, *DIW-Wochenbericht* 74(22), 349–357.
- Eichengreen, B. (1990), »One money for Europe? Lessons from the US currency union«, *Economic Policy* 8, 118–187.
- Fajertag, G. und P. Pochet (2000), »A New Era for Social Pacts in Europe«, in: G. Fajertag und P. Pochet (Hrsg.), *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, European Trade union Institute, Brüssel, 9–40.
- Flassbeck, H. (1992), »Die Sprengkraft eines großen Lohnkartells«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21. November, 15.
- Flassbeck, H. und F. Spiecker (2005), »Die deutsche Lohnpolitik sprengt die Europäische Währungsunion«, *WSI-Mitteilungen* 58(12), 707–713.
- Fröhlich, H.-P., H.-P. Klös, R. Kroker, F.J. Link und C. Schnabel (1994), *Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Horn, G.A., W. Scheremet und R. Zwiener (1999), *Wages and the euro*, Physica-Verlag, Heidelberg
- Lesch, H. (1995), *Strategische Lohnpolitik in einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, Schriftenreihe des Instituts Finanzen und Steuern, Bonn.
- Lesch, H. (2008), »Europäische Währungsunion und Lohnpolitik«, Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), *Zehn Jahre Euro. Erfahrungen, Erfolge und Herausforderungen*, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, 85–102.
- Siebert, H. (1998), »Arbeitsproduktivität und Löhne in der Europäischen Währungsunion«, *Die Weltwirtschaft* (2), 115–120.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (1989), *Europäische Währungsordnung*, Bonn.



Holger Zemanek*

Europäische Ungleichgewichte und Koordinierung der Lohnpolitiken

Braucht Europa eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken?

Die europäische Schuldenkrise wurde durch den Quasi-Bankrott von Griechenland im Frühjahr 2010 ausgelöst. Daraufhin spannten die europäischen Staaten und der IWF einen Rettungsschirm für die Eurozone, um die Verunsicherung am Finanzmarkt über hohe Staatsdefizite und öffentliche Schuldenstände einzudämmen. Der Schuldenkrise ist jedoch eine ökonomische Divergenz der Länder der Eurozone vorausgegangen. Die oft diskutierten Unterschiede in den intra-europäischen Leistungsbilanzsalden sind nur ein Aspekt. Die Divergenz war insbesondere auch bei den Lohnstückkosten zu beobachten, die durch gravierende Unterschiede in den nationalen Lohn- und Produktivitätsentwicklungen seit Einführung des Euro ausgelöst wurde. Während die südeuropäischen Staaten hohe Steigerungen der Lohnstückkosten verzeichneten, blieben sie in Deutschland nahezu konstant. Hätte diese Divergenz der Lohnstückkosten durch eine europaweite Koordinierung der nationalen Lohnpolitiken verhindert werden können? Und ist Lohnkoordination eine Politikoption zur Vermeidung zukünftiger gegensätzlicher ökonomischer Entwicklungen in der Eurozone?

Die Entwicklung der Lohnstückkosten in der Eurozone

Auch wenn sich die divergente Entwicklung der nationalen Lohnstückkosten innerhalb der Eurozone erst seit der Einführung des Euro entwickelte, ist die eigentliche Ursache bereits einige Jahre früher in der deutschen Wiedervereinigung

* Dipl.-Vw. Holger Zemanek ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität Leipzig.

zu finden (vgl. Schnabl und Zemanek 2010). Der starke Anstieg der Staatsverschuldung und der Arbeitslosigkeit in Deutschland im Verlauf des Aufbaus Ost sind wichtige Gründe. Die angestrebte Konsolidierung der Staatsverschuldung forcierte – nicht zuletzt aufgrund der Restriktionen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts – die Zurückhaltung bei öffentlichen Lohnabschlüssen. Im privaten Sektor erhöhte der deutliche Anstieg der gesamtdeutschen Arbeitslosigkeit die Verhandlungsmacht der Industrie, wodurch das Lohnniveau seit 1999 im Wesentlichen konstant blieb.

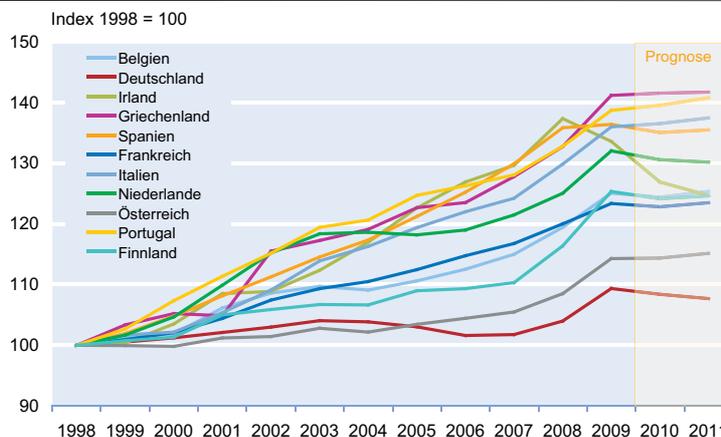
Währenddessen verzeichneten viele südeuropäische Länder seit Einführung des Euro einen massiven Anstieg der Löhne. Der Hauptgrund kann im fortschreitenden europäischen Integrationsprozess gesehen werden, insbesondere der Europäischen Währungsunion. Die Zinsen in den bisherigen Hochzinsländern Spanien, Italien, Griechenland und Portugal konvergierten auf das niedrige deutsche Niveau. Zudem verbesserten das Wegfallen des Wechselkursrisikos, die stabileren makroökonomischen Rahmenbedingungen und die Integration der europäischen Finanzmärkte die Investitionstätigkeit in Südeuropa.

Grenzüberschreitende Kapitalströme, gespeist von deutschen Ersparnissen und gepaart mit einem starken (globalen) Kreditwachstum, befeuerten einen Immobilien- und Bauboom z.B. in Spanien oder Irland. Dadurch überstieg das Lohnwachstum im Bausektor dessen Produktivitätsgewinne deutlich. Die hohen Löhne im Bausektor führten zum Lohndruck in anderen Sektoren. Gestiegene Löhne im privaten und öffentlichen Sektor, aber auch pro-zyklische Fiskalpolitik, hoben die Inflationsraten in den südeuropäischen Ländern über den Durchschnitt der Eurozone.¹ Die teilweise Inflationsindexierung der Löhne befeuerte das Lohnwachstum weiter. Begünstigt durch diese Lohn-Preis-Spirale stiegen seit 1999 die relativen Lohnstückkosten gegenüber Deutschland in Südeuropa und Irland bis zu 40% (vgl. Abb. 1).

Die Divergenz der Löhne innerhalb der Europäischen Währungsunion wurde durch die Einführung des Euro begünstigt, da nun einer einheitlichen Geldpolitik in zusammenwachsenden Kapitalmärkten unterschiedliche nationale Lohnpolitiken entgegenstanden. Während Deutschland aufgrund der vereinigungsbedingten Arbeitslosigkeit eine restriktive Lohnpolitik forcierte, blieben am Rand der Währungsunion die Lohnzuwächse hoch. Die Europäische Zentralbank sah keinen Grund zur Straffung der Geldpolitik, da die durch-

¹ In Griechenland war der »Boom der Löhne im öffentlichen Sektor« der Hauptgrund für überdurchschnittliche Inflationsraten.

Abb. 1
Lohnstückkosten in der Eurozone seit 1998



Quelle: Europäische Kommission, AMECO.

schnittliche Inflation in der Eurozone nahe am Zielwert von 2% lag.

Die Finanzmarktkrise stoppte den Kapitalfluss nach Südeuropa. Investoren bewerteten Risiken neu und/oder zogen Kapital ab. Nach einer fast zehnjährigen Divergenz der Lohnstückkosten in der Eurozone finden sich die Krisenländer mit hohen öffentlichen Schulden, geringen Wachstumsaussichten und relativ hohen Löhnen innerhalb der Eurozone wieder. Dies hat den Ruf nach einer zukünftigen Koordinierung der Lohnpolitiken innerhalb der Eurozone laut werden lassen (vgl. Busch 2010).

Direkte Koordinierung nationaler Lohnpolitiken

Der Begriff der Koordinierung wird in der Literatur (vgl. Borghijs et al. 2003; Ribhegge 2007; Priewe 2007) sehr unterschiedlich interpretiert. So fallen unter Koordinierung von Lohnpolitiken zum einen europaweite Branchentarifverträge, aber auch informelle Absprachen oder die Lohnführerschaft eines Landes. Europaweite Branchentarifverträge sind als direkte Koordinierungsmaßnahme einzuordnen.

Eine direkte, supranationale Lohnkoordinierung durch europaweite Branchentarifverträge würde die Lohnpolitik in allen Ländern der Eurozone branchenspezifisch vereinheitlichen. Portugiesische Arbeitnehmer erhielten im Extremfall den gleichen Zuwachs an Einkommen wie ihre Kollegen in Deutschland und Finnland. Lohnsteigerungen orientierten sich am durchschnittlichen Produktivitätszuwachs und der durchschnittlichen Inflation der Eurozone. Jedoch tritt bei der Orientierung am durchschnittlichen Produktivitätszuwachs ein Problem auf, das mit der Zinsetzung der EZB für Länder mit unterschiedlichen Inflationsraten vergleichbar ist.

Länder mit Produktivitätssteigerungen über dem Durchschnitt, wie in der Vergangenheit Deutschland, würden eine relative Verringerung der Lohnstückkosten in dieser Branche gegenüber Ländern mit unterdurchschnittlichem Produktivitätswachstum erfahren. Somit hätte Deutschland bei Lohnkoordination auf Basis europaweiter Branchentarifverträge in der Vergangenheit durch sein relativ starkes Produktivitätswachstum in vielen Branchen ebenfalls real gegenüber anderen Euroländern aufgewertet. Die Divergenz der Lohnstückkosten in der Eurozone wäre nicht verhindert worden, sondern »zentral koordiniert« entstanden.

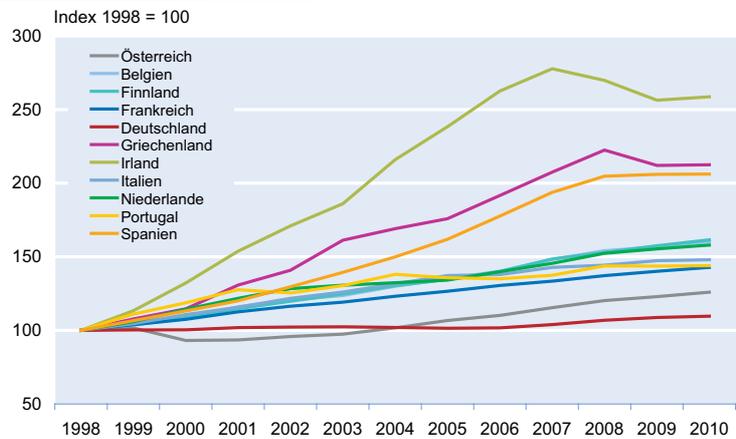
Die europaweite Lohnkoordination auf Branchenebene fördert zudem die Konzentration von Branchen in bestimmten Ländern. Während hohe Produktivitätssteigerungen im deutschen Maschinenbau durch relativ sinkende Lohnstückkosten belohnt werden, kann zum Beispiel die Tourismusbranche in Südeuropa oder die Logistikbranche in den Niederlanden von ihren Produktivitätssteigerungen profitieren. Dies könnte, ähnlich wie in der Argumentation von Krugman (1993), zu einer regionalen Konzentration von und der nationalen Spezialisierung auf bestimmte Branchen führen.

Bei der Orientierung der Lohnpolitik an der durchschnittlichen Inflation der Eurozone sinken zudem die Reallöhne in Ländern mit einer Inflationsrate über dem Durchschnitt. Im Gegensatz dazu steigen die Reallöhne in Ländern mit unterdurchschnittlicher Inflation. Wenn man einen positiven Zusammenhang von Inflationsrate und wirtschaftlicher Aktivität unterstellt, erzeugen europaweite Tarifverhandlungen auf Basis von durchschnittlichen Inflationsraten prozyklische nationale Reallohnänderungen in der Währungsunion. Durch die niedrige Arbeitsmobilität in der Eurozone stiege die Gefahr von Verwerfungen auf den nationalen Arbeitsmärkten.

Indirekte Lohnkoordination

Die direkte Koordinierung der Lohnpolitiken auf Basis europaweiter Tarifverträge eignet sich somit nicht, um eine Wiederholung massiv divergierender Lohnstückkosten zu verhindern. Als Alternative bietet sich die indirekte Koordinierung von Lohnpolitiken an. Diese könnte sich in Form eines europaweiten Konsenses zwischen den nationalen Lohnverhandlungspartnern darstellen, der Lohnsteigerungen gemäß nationalen Produktivitätswachstum und nationalen Inflationsraten gewährleistet. Dies würde die derzeitigen relativ hohen Lohnstückkosten in Südeuropa nicht verringern, könnte aber eine weitere Divergenz der Lohnstückkosten in der Eurozone verhindern.

Abb. 2
Ausgaben für öffentliche Beschäftigte in der Eurozone seit 1998



Quelle: Europäische Kommission, AMECO.

Jedoch wird ein europaweiter Konsens zur dezentralen, indirekten Koordinierung der Lohnpolitiken aufgrund der Vielzahl an Interessenträgern nur schwer zu erreichen sein. Um dies bei Wahrung der Tarifautonomie zu lösen, wird in der Literatur eine supranationale Koordinierung der Lohnpolitiken im öffentlichen Dienst auf Basis nationaler gesamtwirtschaftlicher Produktivitätszuwächse diskutiert (vgl. Priewe 2007). Die Lohnabschlüsse im öffentlichen Dienst werden oft als Signal für private Lohnverhandlungen wahrgenommen (vgl. Pérez und Sánchez 2010) und beeinflussen indirekt private Lohnabschlüsse. Die direkte Koordinierung der Löhne im öffentlichen Dienst könnte somit indirekt zur Koordinierung der Löhne im privaten Bereich beitragen. Abbildung 2 zeigt die sehr ähnliche Entwicklung der Ausgaben für öffentlich Beschäftigte mit der Entwicklung der Lohnstückkosten in Abbildung 1.

Allerdings wird eine Koordinierung der öffentlichen Lohnpolitiken in den nächsten Jahren nicht notwendig sein. Denn hohe öffentliche Budgetdefizite und Staatsschuldenstände in Folge der Finanzmarktkrise sowie kritischere Kapitalgeber werden das Lohnwachstum im öffentlichen Sektor aller Euroländer für viele Jahre limitieren. Zusätzlich werden die notwendige und teilweise bereits beschlossene Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts sowie die strengeren Budgetkontrollen durch die Europäische Kommission die fiskalischen Restriktionen verstärken. Auch Deutschland als derzeitiges europäisches Boomland wird keine Ausnahme sein. Trotz steigender Steuereinnahmen ist ein ausgeglichener Staatshaushalt nicht in Sicht. Bei der derzeitigen deutschen Staatsschuldenquote ist der Lohnerhöhungsspielraum im öffentlichen Dienst begrenzt. Zudem wirkt die mit der Föderalismusreform II beschlossene Schuldenbremse bereits heute restriktiv auf die deutsche Fiskalpolitik. Somit werden die europaweit restriktiven Fiskalpolitiken die öffentlichen Lohnpolitiken disziplinieren, indirekt die Löhne koordinie-

ren und einer erneuten Divergenz der Lohnstückkosten in der Eurozone entgegenwirken.

Von der deutschen Fiskalpolitik ist deshalb kein Impuls für Lohnerhöhungen in Deutschland und eine Konvergenz der Lohnstückkosten durch steigende deutsche Lohnstückkosten zu erwarten.

Im derzeitigen Boom wird das Lohnplus im privaten Sektor im Vergleich zu den vergangenen Jahren höher ausfallen. Durch den internationalen Wettbewerb, dem der für Arbeitsplätze wichtige Exportsektor ausgesetzt ist, sind aber weiterhin Produktivitätssteigerungen und/oder Lohnmoderation wahrscheinlich, wodurch die deutschen Lohnstückkosten nur moderat steigen dürften. Deutschland hat sich lohnpolitisch als europäischer Stabilitätsanker entwickelt, an dem sich alle anderen Länder der Eurozone mit ihrer Lohnpolitik orientieren sollten, um nicht Anpassungskosten in Form von Arbeitslosigkeit tragen zu müssen.² Diese Lohnführerschaft kann als bereits bestehende indirekte marktwirtschaftliche Koordinierung der Lohnpolitiken in der Eurozone interpretieren werden.

Fazit

Die Schuldenkrise und die divergierenden Leistungsbilanzsalden in der Eurozone habe die Frage der Koordinierung von Lohnpolitiken in Europa auf die wirtschaftspolitische Agenda gehoben. Jedoch ist insbesondere die direkte bzw. supranationale Koordinierung aus ökonomischer Sicht abzulehnen. Ein europäischer Konsens, dass Lohnsteigerungen nicht das Produktivitätswachstum übersteigen sollten, ist zu begrüßen. Die europaweit restriktiven Fiskalpolitiken sowie die lohnpolitische Stabilität Deutschlands stellt aber bereits heute eine marktwirtschaftliche, indirekte Koordinierung der Lohnpolitiken in Europa dar.

Literatur

- Borghijs, A., S. Ederveen und R. de Mooij (2003), »European Wage Coordination: Nightmare or Dream to Come True?«, ENEPRI Working Paper 20, European Network of Economic Policy Research Institutes.
- Busch, K. (2010), *European Economic Government and Wage Policy Coordination: The Eurozone Crisis Calls for Structural Reforms*, Friedrich-Ebert-Stiftung, International Policy Analysis, Berlin.
- Krugman, P. (1993), »Lessons of Massachusetts for EMU«, in: F. Torres und F. Giavazzi (Hrsg.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge University Press, Cambridge MA, 241–269.
- Priewe, J. (2007), »Makroökonomische Politik in Europa – Schwächen und Reformoptionen«, in: G. Chaloupek, E. Hein, A. Truger (Hrsg.), *Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa*, NexisLexis, Wien, 133–153.

Pérez, J. und A.J. Sánchez (2010), »Is there a Signaling Role for Public Wages? Evidence for the Euro Area based on Macro Data«, ECB Working Paper 1148, European Central Bank.

Ribhegge, H. (2007); *Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Springer, Berlin, Heidelberg.

Schnabl, G. und H. Zemanek (2010), »Inter-temporal Savings, Current Account Dynamics and Asymmetric Shocks in a Heterogeneous European Monetary«, CESifo Working Paper 3279.

² Die Analogie zur geldpolitischen Leitrolle der Bundesbank im EWS ist sicherlich nicht zufällig.



Christoph Moser*

Preisliche Wettbewerbsfähigkeit von GIPS-Staaten nicht um jeden Preis

Eine Reihe von Mitgliedern der Europäischen Währungsunion sah sich in den letzten Monaten einer Vertrauenskrise auf den Finanzmärkten, insbesondere den Anleihenmärkten, ausgesetzt. Im Zentrum stand dabei eine Ländergruppe, die manchmal mit der Abkürzung GIPS (Griechenland, Irland, Portugal und Spanien) zusammengefasst wird. Wenn man bedenkt, dass eine einfache statische Analyse zur Entwicklung des Schuldenstands und dessen Nachhaltigkeit («debt sustainability analysis») auf dem realen Zins, dem Budgetsaldo vor Schuldendienst und dem realen Wachstum beruht, ist dies nicht gänzlich überraschend. Während der reale Zins im Euroraum als recht niedrig zu bezeichnen ist, weisen einige europäische Staaten Budgetdefizite in einer Größenordnung auf, die in den letzten Jahren ansonsten nur von Schwellen- und Entwicklungsländern bekannt waren. Es ist unbestritten, dass ein Teil dieser negativen Budgetentwicklung direkt oder indirekt eine Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise ist. Das beste Beispiel dafür ist Irland, dessen Budgetdefizit aufgrund von impliziten Staatsgarantien für den Bankensektor in die Höhe getrieben wurde.

Diese Vertrauenskrise scheint zumindest für den Moment aufgrund einer konzertierten Aktion der Europäischen Union, dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Europäischen Zentralbank (EZB) überwunden, aber die Nervosität der Finanzmärkte wird erst endgültig weichen, wenn Länder wie Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien wieder ihr Wachstumspotential steigern können. Anders ausgedrückt: für die Zukunft der Europäischen Währungsunion wird es unumgänglich sein, Strategien zur Überwindung der strukturellen Probleme der GIPS-Staaten zu verfassen. Dies wird wichtig sein, um die wachsende Diver-

genz in der wirtschaftlichen und fiskalischen Entwicklung kurzfristig zu stoppen und mittelfristig in diesen Bereichen wieder eine Konvergenz – eine zentrale Voraussetzung für eine effektive Geldpolitik der EZB – zu erreichen. Jegliches finanzielles »Rettungspaket« kann somit den Ländern nur etwas Zeit verschaffen, um die notwendigen Reformen anzupacken. Ob diese Anpassung allerdings tatsächlich erfolgreich ist, hängt zu einem nicht geringen Maß von dem Reformwillen und der Reformfähigkeit eines Landes ab.

Nominale Abwertung als wirtschaftspolitisches Instrument fehlt

Im Fall eines flexiblen Wechselkurssystems, sprich ohne signifikante Interventionen der Zentralbank(en) auf dem Devisenmarkt oder einem fixem Wechselkurssystem, wirkt der Wechselkurs im Falle von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten wie ein automatischer Stabilisator. Die Importe der betroffenen Länder verteuern sich durch eine nominale Abwertung, und die Exporte steigen aufgrund einer besseren preislichen Wettbewerbsfähigkeit. Für den Fluss von Handelsgütern ist aber nicht der nominale Wechselkurs, sondern der reale Wechselkurs entscheidend, der sich aus dem nominalen Wechselkurs multipliziert mit den relativen Preisen zwischen den jeweiligen Handelsländern zusammensetzt. Dabei ist festzuhalten, dass eine reale Abwertung initiiert durch eine nominale Abwertung viel schneller zu erreichen ist, als eine reale Abwertung getrieben durch die Veränderung der relativen Preise.

Für die Länder innerhalb der Eurozone ist der nominale Wechselkurs bekanntlich seit der Einführung des Euro fixiert, d.h. jegliche Veränderungen des realen Wechselkurses rühren von relativen Unterschieden in der Entwicklung der Preise oder Löhne. Zudem hat sich die Gemeinschaftswährung, der Euro, während der Vertrauenskrise als recht stabil erwiesen. Das bedeutet, dass auch keine starken Impulse von erhöhten Exporten mit Nicht-EU-Ländern zu erwarten sind. Kurzum, die strukturschwachen Mitglieder des Euroraums müssen Mittel und Wege finden, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit wieder zu gewinnen.

Ist Deutschland Teil des Problems oder Teil der Lösung?

Es wurden in den letzten Monaten immer wieder Stimmen laut, dass Deutschland seine preisliche Wettbewerbsfähigkeit in den letzten Jahren »auf Kosten« seiner europäischen Partner stark verbessert habe. Ein Blick auf folgende Graphik aus dem aktuellen Jahresgutachten des Sachverständigenrates (SVR 2010, 86) bestätigt, dass die Lohnstückkosten in Griechenland, Irland, Portugal und Spanien im Zeitraum von 2000 bis 2010 um bis zu knapp 30% stärker ge-

* Dr. Christoph Moser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich.

wachsen sind als in Deutschland. Auch die Entwicklung gegenüber Frankreich und Italien war von ähnlicher Natur.

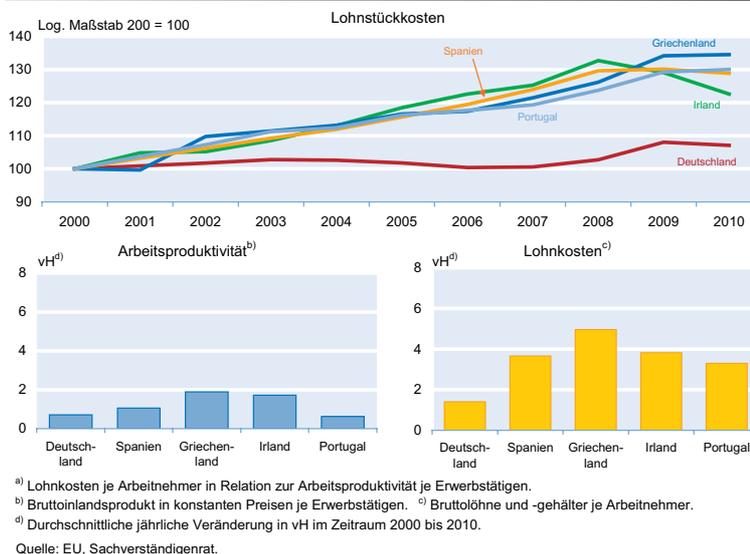
Der untere Teil der Graphik zeigt, dass es Deutschland vor allem moderate Lohnzuwächse erlaubt haben, eine reale Abwertung gegenüber den genannten europäischen Ländern zu erzielen. Das weckte Begehrlichkeiten in diesen Ländern.

Zunächst gilt es zu beurteilen, ob Deutschland möglicherweise einen gewichtigen Anteil am Ungleichgewicht im Euroraum hat. Zumindest zwei Argumente sprechen dagegen:

- Zum einen darf man nicht vergessen, dass die relative Lohnzurückhaltung in Deutschland ausgehend von einem hohen Niveau gestartet ist. Die Deutsche Mark hat sich aufgrund der deutschen Wiedervereinigung und dem starken Anstieg der heimischen Nachfrage in der ersten Hälfte der 1990er Jahre real stark aufgewertet. Deutsche Unternehmen haben somit in den letzten Jahren »nur« ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit wiedergewonnen.
- Zum anderen muss man auch die Hintergründe des deutschen Exportbooms und der relativen Schwäche der Exportleistung anderer Länder des Euroraums beleuchten. Eine Reihe von Analysen beschäftigt sich mit diesem Thema. Danninger und Joutz (2008) zeigen, dass Deutschland seinen Exportanteil zu einem geringeren Teil aufgrund der gestärkten preislichen Wettbewerbsfähigkeit und zu einem größeren Teil aufgrund einer gesunden Exportbasis in stark wachsenden Märkten und einem geschickten Ausnutzen der internationalen Arbeitsteilung (»Offshoring«) steigern konnte. Bennett et al. (2008) sowie Kabundi und Nadal de Simone (2009) orten auch eine Reihe von strukturellen Gründen für die Exportschwäche in Frankreich, Italien und Portugal. Die Autoren nennen u.a. eine schlechtere Ressourcenallokation aufgrund von Rigiditäten auf den Arbeits- und Produktmärkten, geringere Produktivitätsgewinne und eine schlechtere Marktposition in stark wachsenden Ländern.

Dann stellt sich die Frage, ob Deutschland zum Abbau des Ungleichgewichtes in Europa beitragen kann. In diesem Zusammenhang wird der Ruf nach einer Koordinierung der nationalen Lohnpolitik auf europäischer Ebene laut. Die Ratio hinter diesem Argument ist, dass die realen Wechselkurse innerhalb der Eurozone durch politischen Konsens bis zu einem bestimmten Grad gelenkt werden könnten. Anders ausgedrückt: Befürworter dieses Ansatzes wollen ei-

Abb. 1
Entwicklung der Lohnstückkosten^{a)} in ausgewählten Ländern des



nen stärkeren Lohnanstieg in Deutschland relativ zu anderen Ländern des Euroraums sehen, der nicht nur die heimische Nachfrage und somit die deutsche Importnachfrage für anderen europäische Produkte beflügeln sollte, sondern auch zu einer realen Aufwertung Deutschlands vis-à-vis anderer Länder des Euroraums führt. Aber ist dies ein sinnvoller und gangbarer Weg? Eine sehr knapp gefasste Antwort darauf sollte wohl »nein« lauten. Eine Koordinierung der nationalen Lohnpolitik in Europa erscheint nicht nur nicht förderlich, sondern könnte sogar kontraproduktiv sein. Folgende Gründe sprechen gegen eine Koordinierung der Lohnpolitik:

- Erstens, dürfen wir nicht vergessen, dass die Eurozone zwar ein Wirtschaftsraum mit stark integrierten Waren- und Kapitalströmen ist, aber keine »autarke« Wirtschaftszone. Jede reale Aufwertung der Länder der Eurozone relativ zu anderen wichtigen Handelspartnern außerhalb der Eurozone, beeinflusst natürlich das außenwirtschaftliche Gleichgewicht dieser Region. Am Beispiel von Deutschland sieht man, dass in etwa die Hälfte des Leistungsbilanzüberschusses in den letzten Jahren in Nicht-EU-Ländern erzielt worden ist.
- Zweitens, betont der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2010/11, dass von höheren Lohnabschlüssen in Deutschland nicht nur ein Preiseffekt, sondern auch ein Einkommenseffekt zu erwarten ist. Wenn die höheren Löhne zu einer geringeren Beschäftigung in Deutschland führen sollten, dann ist der Gesamteffekt der Lohnsteigerung auf das verfügbare Einkommen und somit die heimische Nachfrage und die deutsche Importnachfrage für Produkte aus dem Euroraum unklar. Eine Simulationsstudie des SVR (2010) kommt in der Tat zum Schluss, dass eine einmalige Lohnerhöhung in Deutsch-

land einen geringen, negativen Effekt auf die Nachfrage in den Defizitländern hätte.

- Drittens, könnte sich ein Eingriff in die Lohnpolitik negativ auswirken, weil einerseits die Signalwirkung von Löhnen – die für eine effiziente Allokation von Arbeitskräften wichtig ist – geschwächt wird, und andererseits die Lohnkosten einen großen Teil der Fixkosten eines Unternehmens darstellen und die Lohnpolitik einer Firma ein wichtiges Instrument zum Erhalt bzw. Aufbau seines Humankapitals ist.

Die Kernfrage bleibt somit, wie die Wettbewerbsfähigkeit der GIPS-Staaten gesteigert werden kann, ohne durch eine koordinierte nationale Lohnpolitik Einfluss auf den bilateralen realen Wechselkurs zwischen Mitgliedern der Eurozone nehmen zu wollen? Wenn wir uns dabei nochmals an die zwei Komponenten der Entwicklung der Lohnstückkosten zurück erinnern, dann sollten wirtschaftspolitische Maßnahmen idealerweise gleichzeitig auf beide zielen, um einen nachhaltigen Abbau der Ungleichgewichte in Europa zu erwirken: Es gilt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit durch einen Anstieg der Arbeitsproduktivität, die beispielsweise auf den Abbau von Rigiditäten auf der Angebotsseite in den strukturschwachen Ländern zurückgeht, und eine zurückhaltende Lohnpolitik zu steigern. Alesina und Perotti (2010) lassen in diesem Zusammenhang keinen Zweifel, dass in erster Linie die Defizitländer und nicht Deutschland in der Pflicht sind, ihren Kurs anzupassen.

Literatur

- Alesina, A. und R. Perotti (2010), »German Spending Is Not the Cure,« in: R. Baldwin, D. Gros und L. Laeven (Hrsg.), *Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done?*, VoxEU.org Publication.
- Bennett, H., J. Escolano, S. Fabrizio, E. Gutierrez, I. Ivaschenko, B. Lissovolik, M. Moreno-Badia, W. Schule, S. Tokarick, Y. Xiao und Z. Zarnik (2008), »Competitiveness in the Southern Euro Area: France, Greece, Italy, Portugal and Spain,« IWF Arbeitspapier Nr. 08/112, Internationaler Währungsfonds.
- Danninger, S. und F. Joutz (2008), »What Explains Germany's Rebounding Export Market Share,« IWF Arbeitspapier Nr. 07/24, Internationaler Währungsfonds.
- Kabundi, A. und F. Nadal de Simone (2009), »Recent French Export Performance: Is There a Competitiveness Problem?« IWF Arbeitspapier Nr. 09/2, Internationaler Währungsfonds.
- SVR (2010), *Chance für einen stabilen Aufschwung*, Jahresgutachten 2010/11 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wiesbaden.