

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke,
Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/12564 –**

Lohnpolitische Koordinierung und Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Krise in den Ländern der Europäischen Währungsunion hat zahlreiche Ursachen. Als eine Ursache gelten stark divergierende Lohnstückkosten in den Euroländern und daraus resultierende Leistungsbilanzungleichgewichte.

Insbesondere in Portugal, Spanien und Griechenland führten Leistungsbilanzdefizite zu einer hohen Verschuldung des Staates und des Privatsektors und zu hohen Nettoauslandsverbindlichkeiten, die teilweise vom Privatsektor auf den Staat verlagert wurden. An den Finanzmärkten entstanden Zweifel, ob die südeuropäischen Staaten in einer Währungsunion ohne Transfers in der Lage sind, ihre Nettoauslandsverbindlichkeiten zu bedienen bzw. zurückzuführen. Deutschland hat dagegen erhebliche Nettoauslandsforderungen aufgebaut.

Die Vorschläge zum Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten reichen von Sanktionen bei übermäßigen Leistungsbilanzungleichgewichten, über ausgleichende Finanztransfers zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) bis hin zu einer besseren wirtschaftspolitischen Koordinierung – insbesondere auch im Bereich der Lohnentwicklung. Letztere soll auf EU-Ebene initiiert werden.

Die Lohnentwicklung ist Gegenstand der Tarifautonomie der Sozialpartner. Zugleich jedoch sind die Mitgliedstaaten der EU im Rahmen des neuen Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte bezüglich der Entwicklung der Lohnstückkosten Verpflichtungen eingegangen.

Lohnpolitische Koordinierung

1. Welche Formen der lohnpolitischen Abstimmung bzw. Koordinierung mit den Sozialpartnern gab und gibt es im Euroraum, und wie bewertet die

Bundesregierung deren Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für wirtschafts- und geldpolitische Entscheidungen?

Eine formelle und bindende Koordinierung der Lohnpolitik im Euroraum findet nicht statt. Ein Austausch über die Wirtschafts- und Lohnentwicklung in Europa erfolgt regelmäßig im Kreis der relevanten wirtschaftspolitischen Akteure auf EU-Ebene im zweimal jährlich stattfindenden Makroökonomischen Dialog (vgl. Antworten zu den Fragen 8 und 9). Unter Achtung der bestehenden Kompetenzen werden zudem bestimmte lohnpolitische Fragestellungen in der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung im Rahmen des Europäischen Semesters auf EU-Ebene aufgegriffen. Grundsätzlich werden die Europäischen Sozialpartner regelmäßig von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten unter anderem zu den Themen des Europäischen Semesters konsultiert. Der Rat für Beschäftigung, Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz (BSGV-Rat) hat darüber hinaus am 28. Februar 2013 den Beschäftigungsausschuss (EMCO) beauftragt, gemeinsam mit den Sozialpartnern einen Rahmen und eine Agenda für die Einbindung der Sozialpartner in das Europäische Semester zu entwickeln. Grundsätzlich ist ein Beitrag der Sozialpartner zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für wirtschafts- und geldpolitische Entscheidungen von großer Bedeutung. Die Bundesregierung begrüßt daher Bestrebungen der Sozialpartner, sich auf europäischer Ebene diesbezüglich zu koordinieren und sich mit anderen relevanten wirtschaftspolitischen Akteuren auszutauschen.

2. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung zur Institutionalisierung einer lohnpolitischen Koordinierung auf EU-Ebene, und wie müsste aus ihrer Sicht ein institutionalisiertes System der lohnpolitischen Koordinierung unter Wahrung der Tarifautonomie aussehen?
3. Wird sich die Bundesregierung bei einer Institutionalisierung einer lohnpolitischen Koordinierung für die Wahrung der Tarifautonomie in Defizit- und Überschussländern gleichermaßen einsetzen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 2 und 3 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Eine spezifisch lohnpolitische Koordinierung existiert auf europäischer Ebene nicht und wird von der Bundesregierung auch nicht angestrebt. Inwieweit sich die Sozialpartner im Rahmen ihrer Tarifpolitik europäisch koordinieren, ist von den Tarifparteien zu entscheiden.

4. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass bei den laufenden Anpassungsprogrammen in den Eurokrisenländern die Tarifautonomie gewahrt bleibt?

Wenn ja, in welcher Form?

Die Tarifautonomie ist durch die vereinbarten Maßnahmen nicht grundsätzlich beeinträchtigt worden

Im Rahmen der Anpassungsprogramme hat es nur in begrenztem Umfang gesetzliche Eingriffe in den Lohnfindungsprozess gegeben.

Die den Anpassungsprogrammen zugrunde liegenden Memoranden of Understanding (MoU) werden von der sog. Troika (bestehend aus dem Internationalen Währungsfonds – IWF –, der Europäischen Zentralbank – EZB – und der Euro-

päischen Kommission) und den Antrag stellenden Mitgliedstaaten unterzeichnet. Die nationalen Parlamente haben dem jeweiligen MoU zugestimmt.

5. Was kann eine koordinierte Lohnpolitik auf EU-Ebene zum Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte im Euroraum beitragen, und welche normativen Vorgaben könnten aus Sicht der Bundesregierung zugrunde gelegt werden?

Es wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

6. Welche Rolle spielten und spielen bei der lohnpolitischen Koordinierung die lohnpolitischen Leitlinien der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union“?

Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Beschäftigungspolitischen Leitlinien benennen die Ansatzpunkte zur Umsetzung der koordinierten Europäischen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und der EU 2020 Strategie und sind Grundlage für die länderspezifischen Empfehlungen.

7. Welche Rolle spielte und spielt bei der lohnpolitischen Koordinierung der Jahreswachstumsbericht der Europäischen Kommission (Annual Growth Survey) und die in ihm enthaltenen länderspezifischen Empfehlungen zur Lohnentwicklung in den Mitgliedstaaten?

Mit dem Jahreswachstumsbericht eröffnet die Europäische Kommission jährlich das Europäische Semester. In dem Jahreswachstumsbericht benennt die Europäische Kommission die aus ihrer Sicht prioritären Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene für die darauffolgenden 12 Monate. Grundsätzlich formuliert die Europäische Kommission dabei allgemeine und keine länderspezifischen Politikempfehlungen. Der Jahreswachstumsbericht 2013 der Europäischen Kommission enthält einige allgemeine lohnpolitische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Diese werden in den Beratungen auf europäischer und nationaler Ebene im Rahmen des Europäischen Semesters berücksichtigt und ggf. in den länderspezifischen Empfehlungen aufgegriffen.

8. Wie oft fanden Treffen auf politischer und technischer Ebene im Rahmen des Makroökonomischen Dialogs des Kölner Prozesses statt, und zu welchem Ergebnis haben diese Treffen bisher für die Ausgestaltung des makroökonomischen Policy Mix im Allgemeinen und die lohnpolitische Entwicklung im Besonderen geführt?

Der Makroökonomische Dialog (Macroeconomic Dialogue – MED) wurde auf Beschluss des Europäischen Rates im Juni 1999 eingerichtet. Seither tauschen sich die für die Ausgestaltung der makroökonomischen Politik Verantwortlichen (insbesondere der Präsident der Europäischen Zentralbank, die Spitzen der Europäischen Dachverbände der Sozialpartner, die Finanz- und Arbeitsminister der aktuellen und zwei künftigen Präsidentschaften, der Präsident der Eurogruppe, die zuständigen Kommissare der Europäischen Kommission) unter Wahrung ihrer Autonomie und Unabhängigkeit auf politischer und technischer Ebene zweimal jährlich darüber aus, welchen Beitrag sie für ein dynamisches, nicht inflationäres Wachstum und mehr Beschäftigung leisten können und welche Erwartungen sie an die jeweils anderen Akteure haben. Im Rahmen des Dialogs werden keine verbindlichen Absprachen zwischen den Beteiligten angestrebt. Es gibt weder Protokolle noch Communiqués oder konkrete Be-

schlüsse. Vielmehr geht es um eine informelle Form der Vertrauensbildung und – soweit möglich – um Herausbildung eines Konsenses über die jeweils situationsadäquate Ausgestaltung der makroökonomischen Politik auf europäischer Ebene.

9. Welche Rolle spielt der Makroökonomische Dialog für die Bundesregierung, und beabsichtigt die Bundesregierung, den Makroökonomischen Dialog im Rahmen des neuen Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte aufzuwerten?

Wenn ja, wie?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung sieht im MED einen wichtigen Bestandteil der erweiterten und reformierten finanz-, wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Steuerung auf EU-Ebene. Er ist aus ihrer Sicht zieladäquat ausgestaltet. Im Rahmen des MED wurde zuletzt auch wiederholt die Frage der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte aufgegriffen.

Leistungsbilanzungleichgewichte

10. Welche Euroländer hatten in welcher Höhe seit Bestehen der Währungsunion in der Tendenz Leistungsbilanzüberschüsse bzw. Leistungsbilanzdefizite erwirtschaftet, und in welchen Eurostaaten stellt die Entwicklung der Leistungsbilanzen aus Sicht der Bundesregierung ein Problem dar?

Leistungsbilanzsalden (in Prozent des BIP)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
BEL	5	4,2	4,3	6	5,6	4,5	3,2	3,4	3,9	1,1	0,7	3	1	1,5
DEU	-1,3	-1,8	-0,2	2	1,9	4,7	5,1	6,5	7,5	6,2	6	6,1	5,6	6,3
EST	-5,2*	-5,2*	-5,0*	-10,4*	-11,4*	-11,4*	-10,1*	-15,7*	-15,7*	-8,5*	4,2*	3,2*	0,3	-2,7
FIN	7	7,6	8,4	8,5	5,1	6,3	3,5	4,6	4,2	3,1	2	1,6	-1,3	-0,7
FRA	2,6	1,2	1,3	1	0,5	0,2	-0,6	-0,8	-1,4	-1,9	-1,8	-2	-2,6	-1,9
GRC	-5,1*	-12,0*	-11,4	-12,7	-12,3	-10,5	-10,8	-13,7	-17,6	-18	-14,4	-12,8	-11,7	-7,7
IRL	0,2	-0,4	-0,5	-0,4	0,8	-0,1	-3	-3,7	-5,5	-5,7	-2,3	1,1	1,1	2,1
ITA	1	-0,2	0,3	-0,3	-0,8	-0,4	-0,9	-1,5	-1,3	-2,9	-2	-3,5	-3,3	-0,7
LUX	8,4	13,2	8,8	10,5	8,1	11,9	11,5	10,4	10,1	5,4	7,2	8,2	7,1	6,3
MLT	-3,3*	-12,1*	-3,7*	2,4*	-3,0*	-5,7*	-8,5*	-9,7*	-4,4*	-4,9	-7,3	-4,9	-0,3	1,5
NLD	4,2	6,4	5,2	6,1	6,1	8,6	7,5	9	8,4	4,7	3,2	5,1	8,3	8,3
AUT	-1,4	-0,7	-0,8	2,7	1,7	2,2	2,2	3,3	4	4,8	2,7	3,5	1,1	1,7
PRT	-8,9	-10,7	-10,6	-8,5	-6,7	-8,3	-10,3	-10,7	-10,2	-12,6	-10,8	-10,4	-7,2	-3
SVK	-4,1*	-2,6*	-7,2*	-7,5*	-6,4*	-6,7*	-8,6*	-8,3*	-5,6*	-6,3*	-2,5	-2,5	-2,5	0
SVN	-3,7*	-3,2*	-0,4*	0,9*	-0,9*	-2,6*	-1,8*	-2,4*	-4,5	-6,1	-0,4	-0,4	0,1	1,9
ESP	-2,7	-4	-4,3	-3,8	-4	-5,9	-7,5	-9	-10	-9,6	-4,8	-4,4	-3,7	-1,9
CYP	-0,8*	-3,9*	-3,2*	-3,7*	-2,3*	-5,7*	-6,1*	-7,2*	-11,6*	-12,2	-10,7	-9,2	-4,2	-6

Quelle: Ameco; *) vor EURO-Einführung

Summiert man die Leistungsbilanzsalden seit dem jeweiligen Beitritt zur Eurozone auf, so ergibt sich für Belgien, Deutschland, Finnland, Luxemburg, die Niederlande und Österreich ein Überschuss, für Estland, Frankreich, Griechen-

land, Italien, Irland, Malta, Portugal, Slowenien, die Slowakei, Spanien und Zypern ein Defizit.

Die Aussagekraft dieser aufsummierten Werte ist allerdings gering. In Ländern mit einer schnell alternden Bevölkerung können Leistungsbilanzüberschüsse – und damit der Aufbau von Nettoauslandsvermögen – zukünftigen Konsum ermöglichen. In Volkswirtschaften mit positiven Wachstumsaussichten können ausländische Direktinvestitionen – und die damit verbundenen Leistungsbilanzdefizite – rentable Anlagen sein und positiv zur Entwicklung des Landes beitragen. Leistungsbilanzsalden alleine sind daher kein hinreichender Indikator für das Vorliegen von Ungleichgewichten. Im makroökonomischen Ungleichgewichteverfahren werden Leistungsbilanzsalden daher nur im Kontext verschiedener anderer Indikatoren betrachtet. Hohe und anhaltende Leistungsbilanzdefizite sind kritischer zu werten als hohe und anhaltende Leistungsbilanzüberschüsse. Ursächlich dafür ist, dass hohe und anhaltende Leistungsbilanzdefizite Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Auslandsverschuldung eines Landes aufkommen lassen und Solvenzrisiken darstellen können. In Verbindung mit anhaltenden Verlusten bei der Kostenwettbewerbsfähigkeit und Exportmarktanteilen ist dies besonders besorgniserregend. Dies wird im makroökonomischen Ungleichgewichteverfahren entsprechend berücksichtigt.

11. Welche Faktoren sind aus Sicht der Bundesregierung die Hauptursachen der Entstehung von Leistungsbilanzdefiziten und -überschüssen in der Eurozone?

Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedstaaten lassen sich die Ursachen von Leistungsbilanzdefiziten und -überschüssen in der Eurozone nicht verallgemeinern. Grundsätzlich spiegeln Unterschiede in den Leistungsbilanzsalden Unterschiede in den intertemporalen Konsum- und Investitionspräferenzen respektive der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung wider. In den Peripherieländern hat die Senkung des realen Zinsniveaus im Zuge der Euro-Einführung teilweise zu kreditfinanziertem Wachstum geführt, das sich als nicht nachhaltig erwies. Auch Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit bilden sich in den Leistungsbilanzen ab.

12. Wie oft hatte die Bundesrepublik Deutschland seit Bestehen der Europäischen Währungsunion einen Überschuss von über 6 Prozent, und wie oft hätte die Bundesrepublik Deutschland den ursprünglich angedachten Wert von 4 Prozent überschritten?

Es wird auf die Tabelle zu Frage 10 verwiesen.

13. Wie hoch war der Leistungsbilanzüberschuss der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2012, und welche Reaktion erwartet die Bundesregierung im Zuge der neu geschaffenen wirtschaftspolitischen Koordinierung in Europa auf den Leistungsbilanzüberschuss 2012?

Nach den Daten der Deutschen Bundesbank betrug der Leistungsbilanzüberschuss im Jahr 2012 166,95 Mrd. Euro. Die Europäische Kommission kommt im aktuellen Frühwarnbericht im Rahmen des makroökonomischen Ungleichgewichteverfahrens (11/2012) zu dem Ergebnis, dass Deutschland aufgrund seiner makroökonomischen Rahmendaten im Jahr 2013 keiner vertieften Analyse unterzogen wird.

14. Wie haben sich die Preise der Exportgüter der Eurokrisenländer in den Jahren von 2005 bis heute pro Jahr entwickelt, und welcher Einfluss auf die Preise der Exportgüter wird den Anpassungsprogrammen und den darin verankerten Lohn- bzw. Lohnnebenkostensenkungen zugeschrieben?

Die nachstehende Tabelle gibt die Entwicklung des Deflators der Exporte von Gütern und Dienstleistungen der Eurokrisenländer seit dem Jahr 2005 wieder. Welchen Anteil die Anpassungsprogramme an dieser Entwicklung hatten, kann nicht belastbar quantifiziert werden.

Deflator der Exporte von Gütern und Dienstleistungen in % ggü. Vorjahr

Jahr	Griechenland	Irland	Spanien	Portugal
2006	3,3	1,1	4,1	4,4
2007	2,6	-0,1	2,5	1,9
2008	4,3	-0,3	2,8	2,5
2009	-1,8	1,3	-3,3	-5,0
2010	5,5	1,5	2,2	3,9
2011	5,4	0,6	4,9	5,5
2012	2,8	2,8	2,0	1,0

Quelle: Ameco

15. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Eurokrisenstaaten seit Ausbruch der Finanzkrise 2008?

Seit 2008 sind die nominalen Lohnstückkosten in sämtlichen Programmländern zum Teil deutlich gesunken: in Irland um rund –13,5 Prozent in Spanien um rund –5 Prozent, in Griechenland um rund –4,5 Prozent und in Portugal um rund –2,5 Prozent. Damit ist eine wichtige Voraussetzung zur Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit in diesen Ländern gegeben.

16. Inwieweit haben die Zunahme des Niedriglohnssektors, die im Vergleich zum Preisziel der Europäischen Zentralbank (EZB) deutlich geringeren Anstiege der Lohnstückkosten in Deutschland und die schwache Entwicklung der Binnennachfrage in Deutschland zu den Leistungsbilanzungleichgewichten zwischen den Eurostaaten beigetragen?

Die Leistungsbilanzentwicklungen innerhalb der Eurozone hängen von einer Vielzahl ökonomischer Faktoren ab. Die Europäische Kommission kommt in einer Analyse zu Leistungsbilanzüberschüssen (European Commission, Current Account Surpluses in the EU, European Economy 09/2012) zu dem Ergebnis, dass der Einfluss der Arbeitsmarktreformen und der moderaten Lohnentwicklung in Deutschland vergleichsweise gering war. Auch eine Erhöhung der Binnennachfrage in Deutschland hätte der Kommission zufolge eine nur geringe Verbesserung der Leistungsbilanzen in Defizitländern zur Folge. Aktuelle Modellrechnungen der Deutschen Bundesbank kommen sogar für Deutschland zum Ergebnis, dass eine Erhöhung des Lohnniveaus zu einer leichten Ausweitung des Leistungsbilanzüberschusses führt (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Februar 2013, S. 19 ff.).

17. Sieht die Bundesregierung den Grund und die Verantwortung für die gefährlichen Divergenzen in den Leistungs- und Kapitalbilanzen ausschließlich in den Defiziten einiger Mitgliedstaaten oder auch in den spiegelbildlichen Überschüssen in anderen Mitgliedstaaten, insbesondere in Deutschland?

Leistungsbilanzüberschüsse sind grundsätzlich als unproblematisch einzustufen, wenn sie – wie im Falle Deutschlands – das Ergebnis hoher Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in vom internationalen Wettbewerb geprägten Märkten sind. Das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte ist vor diesem Hintergrund auch vorrangig auf Mitgliedstaaten mit Defiziten in der Wettbewerbsfähigkeit, mit Leistungsbilanzdefiziten sowie mit Fehlentwicklungen im Immobiliensektor und bei der Verschuldung ausgerichtet. Diese Defizite und Fehlentwicklungen haben ihre Ursache in teilweise tiefgehenden strukturellen Problemen in den Volkswirtschaften. Deshalb sind Strukturreformen in den jeweiligen Mitgliedstaaten erforderlich, um die Ungleichgewichte nachhaltig abzubauen.

Strategie zum Abbau von Leistungsbilanzdefiziten

18. Wie tragen nach Ansicht der Bundesregierung die Austeritätsprogramme in Eurokrisenstaaten zum Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten bei?
23. Welchen Beitrag zum Abbau von Leistungsbilanzdefiziten in Eurokrisenländern hat die unter anderem durch Lohn- bzw. Lohnnebenkostensenkung hervorgerufene Schrumpfung der Binnennachfrage in den jeweiligen Eurokrisenländern geleistet?

Die Fragen 18 und 23 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Ein wesentliches Ziel der zwischen Troika und den jeweiligen Mitgliedstaaten vereinbarten Anpassungsprogramme ist die Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, insbesondere des Exports. Der krisenbedingte Zusammenbruch der nicht nachhaltigen Binnenkonjunktur hat zu einem deutlichen Rückgang der Importe geführt und so zur Reduzierung der Leistungsbilanzdefizite beigetragen. Die Hilfsprogramme federn diese unvermeidliche externe Anpassung ab und die mit den Programmen verbundene Konditionalität trägt zu einem geordneten Umbau der Volkswirtschaften bei.

Die Programme legen einen Akzent auf umfassende produktivitätssteigernde Strukturreformen, um die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften zu stärken. So soll etwa eine gesteigerte Lohnflexibilisierung dazu beitragen, dass die Lohnentwicklung in Einklang mit der Produktivitätsentwicklung steht (zur jüngsten Entwicklung der Lohnstückkosten vgl. Antwort zu Frage 15).

Zudem sollen finanzpolitische Maßnahmen zur Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Dies kann etwa durch eine Umschichtung der Steuer- und Abgabenlast geschehen, welche die relativen Preise von Import- und Exportgütern zugunsten der Exporte verändert (bspw. eine Erhöhung der Mehrwertsteuer bei gleichzeitiger Absenkung von Lohnnebenkosten).

Im Jahr 2011 wiesen alle Programmländer mit Ausnahme Irlands deutliche Leistungsbilanzdefizite aus: Griechenland –11,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), Portugal –7,2 Prozent des BIP und Spanien –3,7 Prozent des BIP. In ihrer aktuellen Winterprognose geht die Europäische Kommission davon aus, dass diese Leistungsbilanzdefizite in den Jahren 2012 und 2013 deutlich abgebaut wurden bzw. werden. Für 2013 erwartet die Kommission ein Leistungsbilanz-

defizit in Höhe von –4,3 Prozent des BIP in Griechenland und von –1,4 Prozent des BIP in Portugal. Für Spanien und Irland erwartet die Kommission Leistungsbilanzüberschüsse in Höhe von 1 Prozent des BIP bzw. 3,4 Prozent des BIP in 2013 (vgl. unten stehende Tabelle).

Dieser deutliche Abbau der Leistungsbilanzdefizite ist sowohl auf sinkende Importe, als auch auf einen – zum Teil kräftigen – Anstieg der Exporte zurückzuführen (vgl. nachfolgende Tabelle). In Spanien ist der prozentuale Anstieg der Exporte zwischen 2011 und 2013 (kumuliert) größer als der prozentuale Rückgang der Importe im selben Zeitraum. Für Irland erwartet die Europäische Kommission insgesamt einen Anstieg der Importe zwischen den Jahren 2011 und 2013. Lediglich im Falle Griechenlands trägt der Rückgang der Importe offenbar deutlich stärker zum Abbau des Leistungsbilanzdefizits bei als der erwartete Anstieg der Exporte.

	Leistungsbilanzsaldo			Exportentwicklung (Güter und Dienste) Veränderung ggü. Vj. (in %)			Importentwicklung (Güter und Dienste) Veränderung ggü. Vj. (in %)		
	in % des BIP								
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Irland	1,1	2,1	3,4	5,1	2,6	3,0	-0,3	0,4	1,6
Griechenland	-11,7	-7,7	-4,3	0,3	-2,0	2,7	-7,3	-14,4	-5,9
Spanien	-3,7	-1,9	1	7,6	3,1	4,2	-0,9	-5,0	-3,8
Portugal	-7,2	-3	-1,4	7,2	3,4	1,4	-5,9	-7,3	-3,1

Quelle: Europäische Kommission, Winter-Prognose, Februar 2013

19. Haben die lohnpolitischen Maßnahmen in europäischen Krisenstaaten, die im Zuge der Anpassungsprogramme durchgeführt wurden, aus Sicht der Bundesregierung ihr Ziel erreicht?

Wenn ja, welches Ziel?

Ein zentrales Problem für die Wettbewerbsfähigkeit der Programmländer war die Lohnentwicklung vor Ausbruch der Krise, die sich nicht ausreichend an der Produktivitätsentwicklung orientierte. So stiegen etwa die nominalen Lohnstückkosten zwischen den Jahren 2005 und 2009 deutlich an (die Anstiege reichen von rund 9 Prozent in Portugal bis über 15 Prozent in Spanien).

Die in den Anpassungsprogrammen vereinbarten Arbeitsmarktreformen zielen unter anderem auf eine Lohnflexibilisierung ab, die künftig für eine produktivitätsorientierte Lohnentwicklung sorgen soll. Dies ist eine notwendige Voraussetzung dafür, Beschäftigung zu sichern bzw. diese auszuweiten. Die Arbeitsmarktreformen werden ihre volle Wirkung erst im Zeitverlauf entfalten.

20. Ist der Abbau von Leistungsbilanzdefiziten in Eurokrisenstaaten durch eine tiefgreifende Rezession bzw. die bewusste Schrumpfung der Binnennachfrage der Eurokrisenstaaten Teil einer politischen Strategie der Anpassung nach unten?

Wenn ja, welche Folgen hat diese Strategie für den Wohlstand und die Wiedergewinnung der Wachstumsdynamik und damit auch für die Fähigkeit zur Bedienung des Schuldendienstes der Krisenländer einerseits und der Europäischen Union andererseits?

Wenn nein, weshalb wird diese Strategie dennoch umgesetzt?

21. Wie beurteilt die Bundesregierung die steigende Arbeitslosigkeit sowie wachsende Armut durch die Anpassungsprogramme in den Eurokrisenstaaten, und wie ist diese Tendenz mit den sozialen Zielen, die sich die Europäische Union gegeben hat, zu vereinbaren?

Die Fragen 20 und 21 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Vorfeld der jeweiligen Hilfsanträge drohte den Programmländern aufgrund des verlorengegangenen Marktzugangs eine ungeordnete Staatsinsolvenz. Dies hätte erhebliche negative Auswirkungen auch auf die Binnennachfrage in den jeweiligen Ländern gehabt und zu erheblichen sozialen Verwerfungen geführt. Mit der Gewährung der Finanzhilfen werden die unvermeidlichen Anpassungsprozesse der Volkswirtschaften unterstützt und die negativen Auswirkungen abgemildert. Nicht die Anpassungsprogramme sind ursächlich für den wirtschaftlichen Einbruch, sondern bereits vorher bestehende makroökonomische Ungleichgewichte und strukturelle Probleme, die in Teilen auch auf wirtschaftspolitische Versäumnisse in den einzelnen Mitgliedstaaten in der Vergangenheit zurückzuführen waren.

Die den Anpassungsprogrammen zugrunde liegende Strategie zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und langfristigem Wirtschaftswachstum wird in der Antwort zu den Fragen 18 und 23 erläutert.

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit stellt eines der gravierendsten Probleme in den Programmländern dar. Die in den Anpassungsprogrammen vereinbarten angebotsseitigen Struktur- und Arbeitsmarktreformen zielen darauf ab, Wachstum und Beschäftigung zu sichern.

Neben den beschäftigungspolitischen Maßnahmen ist in den Anpassungsprogrammen auch eine Reihe von Maßnahmen enthalten, die explizit darauf abzielen, soziale Auswirkungen abzumildern. So wurde etwa im Zuge der Rentenreformen in Griechenland eine allgemeine Mindestrente eingeführt, wodurch die Auswirkungen auf Beschäftigte mit geringem bis mittlerem Einkommen eingeschränkt wurden. In Irland legte eine Vereinbarung mit den Gewerkschaften zur Reform des öffentlichen Dienstes von 2010 ihren Fokus auf den sozialverträglichen Abbau von Dienststellen, u. a. durch Einstellungsstopps und freiwilliges Ausscheiden. Die aktuell verhandelte Neuauflage der Vereinbarung sieht nach Einkommensniveau differenzierte Gehaltskürzungen vor, womit niedrigere Gehaltsklassen vergleichsweise geringere Belastungen erfahren. In Portugal wurden bspw. im Rahmen der Einkommensteuerreform, die Anfang des Jahres 2013 in Kraft getreten ist, Solidaritätszuschläge für hohe Einkommen eingeführt. Zudem sieht das Anpassungsprogramm eine Verbesserung der aktiven Arbeitsmarktpolitik vor.

22. Welche Strategie verfolgt die Bundesregierung beim Abbau von Leistungsbilanzungleichgewichten im Euroraum, und wie hat sie sich diesbezüglich im Europäischen Rat positioniert?

Die Bundesregierung drängt auf den Abbau schädlicher Ungleichgewichte. Die Position der Bundesregierung basiert in diesem Zusammenhang auf der Grundidee des neuen europäischen Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, das insbesondere durch die Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates geregelt wird. Die Verordnung stellt nicht allein auf kritische Entwicklungen in den Leistungsbilanzen, sondern auch auf negative Entwicklungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit sowie der privaten und öffentlichen Verschuldung ab. Die Bundesregierung legt anlässlich der einzelnen Verfahrensschritte ihre Haltung

unter Würdigung der Gesamtumstände des jeweils zu untersuchenden Mitgliedstaates fest.

24. Erwartet die Bundesregierung im Falle von Leistungsbilanzungleichgewichten ausschließlich Anpassungsmaßnahmen von Eurostaaten mit Leistungsbilanzdefiziten, oder sollen Überschussländer auch ein Teil der Anpassungskosten tragen?
25. Könnten die Anpassungskosten aller Euroländer verringert werden, indem sich die Überschussländer an den Anpassungskosten – beispielsweise durch höhere Lohnabschlüsse – beteiligen?

Wenn ja, wie, und mit welchen Konsequenzen für Überschussländer?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 24 und 25 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Erwägungsgrund 17 der Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte formuliert die Erwartungshaltung an Anpassungsleistungen der Euro-Staaten mit Ungleichgewichten wie folgt:

„Bei der Bewertung von makroökonomischen Ungleichgewichten sollte berücksichtigt werden, wie schwerwiegend sie sind und welche potenziellen negativen wirtschaftlichen und finanziellen Ansteckungseffekte sie haben, welche die Anfälligkeit der Wirtschaft in der Union erhöhen und das reibungslose Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion bedrohen. In allen Mitgliedstaaten und insbesondere im Euro-Währungsgebiet sind Maßnahmen zur Bewältigung der makroökonomischen Ungleichgewichte und der Divergenzen in der Wettbewerbsfähigkeit erforderlich. Allerdings können Art, Bedeutung und Dringlichkeit der politischen Herausforderungen je nach Mitgliedstaat große Unterschiede aufweisen. In Anbetracht der bestehenden Schwächen und des Ausmaßes der notwendigen Anpassungen sind politische Maßnahmen in denjenigen Mitgliedstaaten am dringlichsten, die anhaltend hohe Leistungsbilanzdefizite und Wettbewerbsverluste aufweisen. Zudem sollten in den Mitgliedstaaten, die hohe Leistungsbilanzüberschüsse anhäufen, die politischen Maßnahmen darauf abzielen, die Maßnahmen zu ermitteln und durchzuführen, die dazu beitragen, die Binnennachfrage und das Wachstumspotenzial dieser Staaten zu steigern.“

Die Bundesregierung unterstützt die in Erwägungsgrund 17 rechtlich verankerte Position.

Die Lohnfestsetzung erfolgt im Rahmen der Tarifautonomie durch die Tarifpartner.

26. Wie bewertet die Bundesregierung die Forderung aus den Jahreswachstumsberichten der vergangenen Jahre, dass Überschussländer durch eine Stärkung der Binnennachfrage zum Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte beitragen sollen, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus?

Die vorgetragene Forderung ist Gegenstand des Jahreswachstumsberichts 2011. In den Jahreswachstumsberichten 2012 und 2013 ist sie nicht enthalten. Aufgrund der derzeitigen Prognosen geht die Bundesregierung davon aus, dass die Entwicklung der Binnennachfrage in Deutschland den Abbau der Leistungsbilanzungleichgewichte unterstützen dürfte.

Der Einfluss der deutschen Binnennachfrage auf den Abbau von Leistungsbilanzdefiziten im Rest Europas sollte aber nicht überbewertet werden. So kommt die Europäische Kommission in der bereits zitierten Studie zu Leistungsbilanzungleichgewichten zum Ergebnis, dass eine isolierte Ausweitung der deutschen Binnennachfrage nur zu einem geringen Anstieg der Exporte der südlichen Peripheriestaaten führt. Von dem fiktiven Nachfrageschub würden eher Nachbarländer (Niederlande, Österreich, Tschechien) profitieren und damit Mitgliedstaaten, die tendenziell Leistungsbilanzüberschüsse ausweisen.

27. Welche Probleme ergeben sich aus Sicht der Bundesregierung bei Leistungsbilanzungleichgewichten, und wann werden Nettoauslandsverbindlichkeiten und Nettoauslandsforderungen als schädlich erachtet?

Salden und Ungleichgewichte sind Ergebnis wirtschaftlichen Handelns. Sie sind unschädlich, solange sie tragfähig sind und als tragfähig wahrgenommen werden bzw. ihre Finanzierung und die Bedienung der Forderung dauerhaft gesichert sind.

Das Frühwarnsystem im makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahren mit Scoreboard und Warnschwellen gibt erste Indikationen, inwieweit makroökonomische Ungleichgewichte, einschließlich der Leistungsbilanzentwicklung und der Nettoauslandsposition, Risiken insbesondere für die Stabilität des Euroraums oder eines Mitgliedstaates darstellen können. In den – im weiteren Ablauf folgenden – eingehenden Prüfungen wird genau untersucht, welcher Mitgliedstaat problematische Entwicklungen ausweist, die ggf. zu korrigieren sind.

Im November 2011 legte EU-Kommissar Olli Rehn in einem Schreiben an die damalige polnische Ratspräsidentschaft dar, dass die Aktivierung der korrekativen Komponente nicht nur vom Ausmaß des makroökonomischen Ungleichgewichts abhängt, sondern auch davon, inwieweit negative Rückwirkungen auf andere Staaten des Euro-Währungsgebiets gegeben sind bzw. drohen. Besonders bei Leistungsbilanzdefiziten seien die Risiken erheblicher negativer Rückwirkungen viel größer. Ursächlich dafür sei, dass hohe und anhaltende Leistungsbilanzdefizite Bedenken hinsichtlich der Tragfähigkeit der Auslandsverschuldung eines Landes aufkommen lassen und Solvenzrisiken darstellen können. In Verbindung mit anhaltenden Verlusten bei der Kostenwettbewerbsfähigkeit und Exportmarktanteilen ist dies besonders besorgniserregend.

Anhaltende Überschüsse erachtet der EU-Kommissar für gerechtfertigt, wenn sie das Ergebnis der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in einem funktionierenden Markt sind und auf strukturellen Merkmalen der Wirtschaft beruhen, die die Spar- und Investitionsrate widerspiegeln. Die Bundesregierung teilt diese Sichtweise.

28. Ist die Bundesregierung der Überzeugung, dass ein über viele Jahre andauernder Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands gegenüber einem Handelspartner keine schädlichen Auswirkungen auf die Zahlungsfähigkeit der Handelspartner in diesem Land hat und damit auf den langfristigen realen Wert des Auslandsvermögens von Deutschen, das sich aus diesen Exportüberschüssen ergibt?

Zwischen bilateralen Leistungsbilanzsalden und der Zahlungsfähigkeit von Ländern besteht kein unmittelbarer Zusammenhang. Vor dem Hintergrund globaler Wertschöpfungsketten ist die Aussagekraft rein bilateraler Leistungsbilanzsalden generell gering. Die Nettoauslandsverschuldung eines Landes ist das Ergebnis kumulierter historischer Leistungsbilanzsalden eines Landes ge-

gegenüber allen übrigen Ländern. Verbindlichkeiten, die sich aus den außenwirtschaftlichen Beziehungen gegenüber bestimmten Ländern ergeben, stehen auf der anderen Seite Forderungen gegenüber anderen Ländern gegenüber.

29. Wie vertragen sich dauerhafte Leistungsbilanzüberschüsse mit dem Ziel des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, wie es im nach wie vor gültigen Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StabG) formuliert ist?

Leistungsbilanzüberschüsse sind in einer sozialen Marktwirtschaft in erster Linie Ergebnis dezentraler Entscheidungen von Unternehmen, Investoren, Konsumenten und Tarifparteien.

Das im StabG formulierte (Teil-)Ziel des „außenwirtschaftlichen Gleichgewichts“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der in der wirtschaftspolitischen Praxis keinen strengen Handlungsmaßstab bietet.

30. Ergibt sich für die Bundesregierung aus dem StabG ein Auftrag an die Politik, permanenten Leistungsbilanzüberschüssen entgegenzuwirken?

Wenn nein, wird die Bundesregierung das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz an das realpolitische Handeln anpassen?

Wenn ja, was beabsichtigt die Bundesregierung konkret zu tun?

Es wird auf die Antwort zu Frage 29 verwiesen.

Das neue Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte soll auf europäischer Ebene dazu beitragen, schädlichen Leistungsbilanzungleichgewichten entgegenzuwirken und künftigen Krisen vorzubeugen. Wirtschaftliche Fehlentwicklungen oder Schwächen bei der Wettbewerbsfähigkeit, die die Stabilität im Euroraum gefährden können, sollen frühzeitig aufgedeckt und (notfalls mit Hilfe von Sanktionen) korrigiert werden. Das Verfahren konzentriert sich in erster Linie auf Länder mit Schwächen in der Wettbewerbsfähigkeit, die sich insbesondere auch in hohen Leistungsbilanzdefiziten äußern.

Wirtschaftspolitisches Frühwarnsystem

31. Wie beurteilt die Bundesregierung, dass die Indikatoren zur Identifizierung von für die Eurozone schädlichen Leistungsbilanzungleichgewichten im Scoreboard asymmetrisch und damit einseitig auf Defizitländer ausgerichtet sind?

Die Bundesregierung hält die Ausgestaltung des Frühwarnsystems für sachgerecht. Dazu gehört auch, dass sich die Bewertung von Mitgliedstaaten mit hohen Leistungsbilanzdefiziten von der Bewertung der Mitgliedstaaten, die hohe Überschüsse aufweisen, unterscheiden kann. Im Unterschied zu Leistungsbilanzüberschüssen bergen hohe und anhaltende Leistungsbilanzdefizite – insbesondere in Verbindung mit Schwächen in der Wettbewerbsfähigkeit – Risiken bezüglich der Tragfähigkeit der Auslandsverschuldung, der Finanzierungskapazität und für die Stabilität und das Funktionieren der Währungsunion als Ganzes.

Das Überschreiten eines Schwellenwertes löst allerdings – auch bei Ländern mit Leistungsbilanzdefiziten – keinen Automatismus zur Feststellung eines makroökonomischen Ungleichgewichts aus. Die Beobachtung eines Abweichens vom vorgegebenen Schwellenwert ist vielmehr nur ein erster Schritt, dem im jährlichen Frühwarnbericht der Europäischen Kommission eine ökonomische Be-

urteilung folgt, für die sie bei Bedarf auch auf andere relevante wirtschaftliche und finanzielle Kennziffern zurückgreift. Schlussfolgerungen werden nicht durch eine mechanistische Auslegung der Scoreboard-Indikatoren gezogen.

32. Welche Rolle hat die Bundesregierung bei der Festlegung der Höhe des Indikators „Leistungsbilanzungleichgewichte“ im Scoreboard gespielt, der so ausgestaltet ist, dass Deutschland als Überschussland nur in Extremsituationen die festgelegten Grenzwerte überschreitet?

Die Bundesregierung hat sich für eine Differenzierung der Schwellenwerte beim Leistungsbilanzindikator eingesetzt, die sie für sachgerecht und zieladäquat hält. Siehe auch Antwort zu Frage 31.

33. Tritt die Bundesregierung auf EU-Ebene für eine Erhöhung des Schwellenwerts bei Leistungsbilanzüberschüssen auf 7 Prozent ein?

Wenn ja, warum, und wird die Bundesregierung auch für eine Erhöhung des Schwellenwertes für Defizitländer eintreten?

Wenn nein, welche anderen Staaten treten im Europäischen Rat für eine Erhöhung der Schwellenwerte ein?

Nein.

Der Bundesregierung sind Bestrebungen der anderen Mitgliedstaaten, die Schwellenwerte zu erhöhen, nicht bekannt.

34. Welche Sanktionen werden angesichts der Verletzung von Schwellenwerten im Rahmen des neuen Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte bzw. der lohnpolitischen Koordinierung derzeit diskutiert, und an wen richten sich die Sanktionen?

Sanktionen werden derzeit nicht diskutiert. Voraussetzung hierfür wäre, dass ein Mitgliedstaat sich im korrektiven Arm des Ungleichgewichtsverfahrens befindet und den damit verbundenen Auflagen wiederholt nicht nachkommt. Gegenwärtig befindet sich kein Mitgliedstaat im korrektiven Arm dieses Verfahrens. Im laufenden Europäischen Semester wird die Europäische Kommission für 14 Mitgliedstaaten eingehende Untersuchungen vorlegen, auf deren Basis sie bewerten wird, ob ein übermäßiges Ungleichgewicht in diesen Staaten vorliegt. Falls ja, dürfte die Europäische Kommission vorschlagen, diesen Mitgliedstaat im korrektiven Arm des Verfahrens zu überwachen. Die Möglichkeit von Sanktionen ist in Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlamentes und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet geregelt.

