

Nationale Produktivitäts- und Wettbewerbsfähigkeitsausschüsse

Kurzbewertung zur überarbeiteten Ratsempfehlung



DGB-Bundesvorstand, VB03; Abteilung WFS, Florian Moritz, Dr. Mehrdad Payandeh
Stand 1. Juni 2016

Hintergrund

Die Eurozone befindet sich nach wie vor in einer kritischen Verfassung. Die Wachstumskräfte sind trotz billigen Öls, eines günstigen Wechselkurses und der sehr expansiv ausgerichteten Geldpolitik schwach. Die Arbeitslosigkeit, vor allem unter Jugendlichen, ist weiterhin besorgniserregend hoch, die Deflationsgefahr nach wie vor sehr ernst und trotz Bemühungen der EZB nicht gebannt.

Gesamtwirtschaftliche Indikatoren zeigen, dass die bisherige Krisentherapie ihre selbst gesteckten Ziele verfehlt und die Wachstumskräfte nicht nachhaltig gestärkt hat. Ganz im Gegenteil: Lohnkürzungen im Namen der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Ausgabenkürzungen zwecks Konsolidierung öffentlicher Haushalte haben in den Krisenländern die Nachfrageimpulse der privaten und öffentlichen Haushalte massiv beeinträchtigt. Ohne nachhaltige Absatzperspektiven und Aufträge laufen selbst gut gemeinte Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ins Leere.

Das ist auch der makroökonomische Zusammenhang, den die Krisentherapie in den letzten sechs Jahren ignoriert und mit ihrer Krisenpolitik verschärft hat. Sechs Jahr lang hat die Troika mit Strukturreformen (Abbau der Arbeitnehmerrechte, Flexibilisierung und Liberalisierung der Arbeitsmärkte in den Krisenländern) auf eine vermeintliche Verbesserung der Angebotsbedingungen gesetzt und die Notwendigkeit von Nachfrageimpulsen vernachlässigt. Dass der Markt ohne stabile Nachfrage nicht funktioniert, zeigen die Krisenländer eindrucksvoll. Dass die Nachfrageimpulse wiederum den Markt beleben, zeigt aktuell die Konjunktur in Deutschland eindrucksvoll: Eine dynamische Binnennachfrage trägt die deutsche Konjunktur und legt ein solides Fundament für Investitionen, Innovationen, Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze von morgen.

Trotz dieser Erkenntnisse sehen wir kaum ein Anzeichen einer Kurskorrektur in der Eurozone. Ganz im Gegenteil: Der Bericht der fünf Präsidenten sowie die jüngste Mitteilung der Kommission zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion zielen darauf ab, die bisherige verfehlte Angebotspolitik in der gesamten Eurozone zu forcieren und erneut die Entwicklung der Löhne ins Visier zu nehmen, um deren Entwicklung in die gewünschte Richtung zu beeinflussen. Bereits im Herbst letzten Jahres folgten die ersten Konkretisierungen: Die Kommission legte die Empfehlung für eine "Empfehlung des Rates zur Einrichtung nationaler Ausschüsse für Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Währungsgebiet" vor. Diese Ausschüsse müssen mit „unabhängigen Experten“ besetzt und als „nationale Räte“ bzw. „Ausschüsse“ für Wettbewerbsfähigkeit etabliert werden. Als Beispiel hierfür gilt für die Kommission der Sachverständigenrat zur Begutachtung gesamtwirtschaftlicher Entwicklung (SVR) in Deutschland.

Diese Empfehlung hat eine kontroverse Debatte in der Eurozone und auch in den Euroländern über die Sinnhaftigkeit und die Gefahren einer solchen Initiative eingelöst. Der DGB hat diese Vorschläge bereits

frühzeitig kritisiert, weil sie an den Problemen der Eurozone vorbeigehen, das Problem der Nachfrageschwäche ignorieren und sich stattdessen auf die Steigerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren. Dies könnte zu illegitimer Einflussnahme auf die Lohnfindung oder sogar zur Kollision mit der Tarifautonomie und zu Druck auf die Löhne führen.¹ Dem DGB liegt inzwischen eine überarbeitete Fassung als neuer Entwurf der Ratspräsidentschaft für eine Ratsempfehlung vor, die offenbar noch im Juni verabschiedet werden soll. Im Folgenden wird dieser neue Entwurf kurz dargestellt und bewertet.

Zusammenfassende Bewertung:

- Der neue Entwurf wurde entschärft. Die Aufgaben der geplanten Ausschüsse werden auf Analysen beschränkt, Löhne und die Lohnfindung nicht mehr explizit erwähnt.
- Gleichwohl ist davon auszugehen, dass die Ausschüsse die nationalen Politiken beeinflussen sollen. Ihre Schaffung wird explizit damit begründet, „notwendige Reformen“ besser durchsetzen zu können.
- Auch Löhne und Lohnfindung werden zwangsläufig weiter ein Thema für die Ausschüsse sein – zumal bei der Analyse von Wettbewerbsfähigkeit explizit Faktoren einbezogen werden sollen, die Einfluss auf Kosten und Preise haben können.
- Zudem wird bezüglich der Aufgabe, die Produktivität zu analysieren, vorgegeben, dass „Rigiditäten an den Arbeits- und Produktmärkten“ abgebaut werden sollen, was eine Deregulierung und Flexibilisierung (ggf. Abbau von Arbeitnehmerrechten) impliziert.
- Ein analytischer Mehrwert ist nicht zu erwarten. Im besten Fall bleibt die Schaffung der neuen Ausschüsse wirkungslos und damit überflüssig. Wahrscheinlicher ist, dass aus unserer Sicht abzulehnende „Reformen“ durch die Ausschüsse gefördert werden.
- Ein Makroökonomischer Dialog auf nationaler Ebene und in der Eurozone unter Teilnahme aller gesamtwirtschaftlich Verantwortlichen und mit einem entsprechend breiten Mandat wäre eine geeignete, zielführende Alternative zu den nationalen Ausschüssen.

Inhalt im Einzelnen:

- Die Zielsetzung wurde erweitert: Die Ausschüsse sollen nicht mehr nur die „Wettbewerbsfähigkeit“, sondern gleichrangig auch die gesamtwirtschaftliche Produktivität des jeweiligen Mitgliedsstaates begutachten.
- Als Ziel wird genannt, die Produktivität in ganz Europa zu steigern, um auch das Potentialwachstum wieder zu beleben. Dazu sei eine Vielfalt an Maßnahmen notwendig, beispielsweise Förderung von Innovation, die Reduzierung von Rigiditäten an den Arbeits- und Produktmärkten und die Nachhaltigkeit (tenability) von Renten- und Gesundheitssystemen.

¹ Siehe Stellungnahme des DGB: <http://www.dgb.de/++co++74a07592-523b-11e5-a134-52540023ef1a>

- Produktivitätsentwicklungen werden – wie die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit – als maßgebliche Einflussgröße für makroökonomische Ungleichgewichte beschrieben.
- Die Nachfrageseite wird nicht erwähnt, Relevanz beim Abbau von Ungleichgewichten wird allein angebotsorientierten Maßnahmen (Strukturreformen) zugeschrieben.
- Die nationalen Ausschüsse sollen dazu dienen, die Akzeptanz von „notwendigen Reformen“ auf nationaler Ebene zu befördern.
- Das Wording der neuen Empfehlung wurde gegenüber dem ursprünglichen Entwurf stark abgeschwächt: Aus dem Auftrag zu „Monitoring und Surveillance“ (Überwachung) wurden „Analyse und Diagnose“.
- Die Passagen, in denen die Lohnfindung explizit genannt wurde, sind gestrichen. Allerdings sollen bei der Analyse von Wettbewerbsfähigkeit explizit Faktoren einbezogen werden, die Einfluss auf Kosten und Preise (relativ zu globalen Wettbewerbern) haben können. Zudem wird explizit auf die Tarifautonomie etc. verwiesen, was unnötig wäre, wenn Löhne keine Rolle spielen würden.
- Noch mehr als bisher soll bei der Schaffung der neuen Ausschüsse auf bestehenden Strukturen aufgebaut werden.
- Die Kommission soll – wie bisher – eine Koordinierungsfunktion (u.a. via fact finding missions) für die nationalen Ausschüsse einnehmen.

Bewertung:

- Der Vorschlag wurde inhaltlich und sprachlich abgerüstet, was zu begrüßen ist.
- Dennoch soll und wird die Arbeit der Ausschüsse die politische Willensbildung in den Mitgliedsstaaten beeinflussen. Das ist deshalb problematisch, weil der Auftrag einseitig angebotsorientiert ist und entsprechende Empfehlungen bzw. Analysen – auch angesichts der zu erwartenden Zusammensetzung der Ausschüsse – Arbeitnehmerinteressen entgegenstehen könnten.
- Es ist zu befürchten, dass die Experten in den neuen Ausschüssen – dem Mainstream-Ansatz folgend – die Lohnfindung als eine maßgebliche Determinante der preislichen Wettbewerbsfähigkeit betrachten und entsprechende Empfehlungen abgeben werden. Da die Nachfrageseite auch im überarbeiteten Entwurf keine Betrachtung findet, muss befürchtet werden, dass diese Empfehlungen im Regelfall darauf hinauslaufen, Druck auf die Löhne zu befördern, um Kosten und Preise zu senken.
- Der Vorschlag gibt vor, dass die Produktivität auch durch Deregulierung von Arbeits- und Produktmärkten gesteigert werden soll. Auf den Arbeitsmärkten geht das in der Regel mit einem Abbau von Arbeitnehmerrechten und nicht sinnvollen Regulierungen einher. Zudem zeigt die Erfahrung, dass das keineswegs automatisch positiv auf die Produktivität wirkt: Der italienische Arbeitsmarkt wurde Ende der 1990er Jahre mit Strukturreformen flexibler gemacht. Gleichzeitig lag das Produktivitätswachstum in der folgenden Dekade bei Null. Auch in Deutschland folgte auf die Arbeitsmarktreformen zu Anfang des Jahrtausends eine Schwächung der Produktivitätsentwicklung.

Auch eine weitere Liberalisierung von Produkt-, insbesondere Dienstleistungsmärkten ist für uns nicht der richtige Weg zur Steigerung der Produktivität.

- Der Entwurf sieht zwar Elemente der Koordinierung und des gegenseitigen Austausches von Erfahrungen vor. Trotzdem wird nicht deutlich, wie die neuen Ausschüsse letztendlich zu einem Abbau oder einer Verhinderung von makroökonomischen Ungleichgewichten in Europa beitragen könnten.

Mögliche Forderungen:

- In jedem Fall sollte davon abgesehen werden, die überarbeitete Empfehlung des Rates kurzfristig und ohne vorherige ausführliche Erörterung bereits im Juni zu beschließen. Für einen übereilten Beschluss gibt es keinen Grund.
- Am besten wäre es, nach wirksameren Wegen zur notwendigen Koordinierung der verschiedenen nationalen Wirtschaftspolitiken zu suchen. Derzeit muss dabei eine Revitalisierung des Investitions- und Wachstumsprozesses in der Eurozone im Fokus stehen, wobei einer expansiven Fiskalpolitik eine entscheidende Rolle zukommt.
- Gerade Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen durch Forschung und Entwicklung in den Unternehmen werden nur dann in eine breite Investitionstätigkeit einmünden, wenn diese in einem dynamischen gesamtwirtschaftlichen Umfeld lohnend ist. Darüber hinaus muss die europäische wirtschaftspolitische Steuerung darauf zielen, Ungleichgewichten zwischen den Mitgliedsstaaten entgegenzuwirken. Dazu müssen die Ziele durch ein vernünftiges Zusammenspiel von Geld-, Fiskal-, Lohn-, Sozial-, und Strukturpolitik verfolgt und dabei nachfrage- wie angebotsseitige Stellschrauben zur Stabilisierung* in den Blick genommen werden.
- Ein solches effektives Zusammenspiel kann nicht durch externe „Expertengremien“ erreicht werden, die im Zweifelsfall weder die notwendige konkrete Erfahrung mitbringen noch die Verantwortung für direkte Auswirkungen ihrer Empfehlungen im jeweiligen Policy-Feld tragen. Statt externer Experten sollten deshalb die im jeweiligen Bereich zuständigen und verantwortlichen Institutionen ein solches Gremium tragen. Ein Makroökonomischer Dialog auf nationaler Ebene und in der Eurozone - wie im Einzelnen im Brief von Reiner Hoffmann und Stefan Körzell an Sigmar Gabriel vom 1. April 2016 ausgeführt - wäre eine geeignete Alternative zu den nationalen Ausschüssen. In seiner Antwort teilt Sigmar Gabriel die Bedenken des DGB gegen den Vorschlag der EU-Kommission und lehnt „jede Einflussnahme auf nationale Lohnfindungsprozesse unmissverständlich ab“. Zudem unterstützt er den DGB-Alternativvorschlag, bestehende Makroökonomische Dialoge auszubauen und aufzuwerten statt bürokratische Doppelstrukturen zu schaffen.
- Wenn die Ausschüsse nicht zu verhindern sind, sollte ihre Rolle noch stärker beschränkt werden. Die Teile der Ratsempfehlung, die den Ausschüssen bereits einen (angebotsorientierten) inhaltlichen Pfad vorgeben (insbesondere am Anfang des Textes) sollten gestrichen werden. Der Titel sollte geändert werden, so dass klar wird, dass es sich um „Ausschüsse zur gesamtwirtschaftlichen Analyse“ handeln soll. Es sollte versucht werden, auch die Bedeutung der Nachfrageseite für den Abbau von Ungleichgewichten im Text noch zu verankern. Es sollte festgeschrieben werden, dass bei der Zusammensetzung der Ausschüsse dringend auf Ausgewogenheit und Pluralität auch

hinsichtlich der ökonomischen Denkschule, die die jeweiligen Experten vertreten, geachtet werden muss.

- Für Deutschland lehnen wir ab, den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) - wie von der Kommission angeregt - zu einem deutschen Produktivität- und Wettbewerbsausschuss auszubauen. Vor allem in der jüngsten Vergangenheit haben sich die Warnungen und Vorhersagen des SVR im Zusammenhang mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns als völlig falsch erwiesen. Sieht man von Peter Bofinger ab, vertritt der SVR eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, plädiert für Deregulierung der Arbeitsmärkte, fordert Rente mit 70, macht sich stark für schwarze Null und negiert die Notwendigkeit von höheren öffentlichen Investitionen. Ein SVR als deutscher Produktivitäts- und Wettbewerbsausschuss würde eher arbeitgeberfreundliche Maßnahmen empfehlen.
- Stattdessen sollten die Bildung und Zusammensetzung der nationalen Ausschüsse im Wettbewerb erfolgen. Wie z.B. bei der Vergabe der Gemeinschaftsdiagnose sollte eine Ausschreibung unter wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten hier zum besten Ergebnis führen.