

Europäische Wettbewerbsdesorientierung

Georg Feigl und Josef Zuckerstätter¹

Im Zuge der Neuausrichtung der europäischen wirtschaftspolitischen Steuerung steht spätestens seit der wachsenden Kritik an der übertrieben restriktiven fiskalpolitischen Ausrichtung ein Thema im Mittelpunkt: Wettbewerbsfähigkeit. Das Konzept ist keineswegs neu: Schon seit Anfang der 1990er Jahre wurde es seitens der EU-Kommission im Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ als Allheilmittel propagiert.

Damals wie heute steht beim Wettbewerbsdiskurs der „Imperativ der Reduktion der Arbeitskosten“² im Vordergrund. Bundeskanzlerin Merkel brachte in Davos die neue alte Ausrichtung auf den Punkt: „... ein Weg, dessen Leitplanken Strukturreformen für mehr Wettbewerbsfähigkeit auf der einen Seite und Konsolidierung der Staatsfinanzen auf der anderen Seite sind. ... Dabei wird es oft um Dinge wie Lohnzusatzkosten, Lohnstückkosten, Forschungsausgaben, Infrastrukturen und Effizienz der Verwaltungen gehen.“

Das Wettbewerbs-Projekt überträgt unternehmerische Logiken auf Nationalstaaten unter Ausklammerung der Frage, ob diese Analogie sinnvoll ist. Bereits 1994 zeigte der nunmehrige Wirtschaftsnobelpreisträger Paul Krugman, dass „die Wettbewerbsfähigkeit“ zur Bekämpfung der Wachstums- und Beschäftigungsschwäche eine „gefährliche Obsession“ darstellt, da sie zu falschen Ableitungen für die Wirtschaftspolitik führt.³ Nicht Nationen, sondern Unternehmen stehen in einem wirtschaftlichen Wettbewerb auf spezifischen Märkten. Wettbewerbsorientierung sei insgesamt nur ein schlechtes Substitut für die eigentlich relevante Frage nach der Produktivitätsentwicklung.

Auf einen Blick

„Wettbewerbsfähigkeit“ wird fälschlicherweise als wichtigster Ausweg aus der Krise in der Eurozone propagiert. Die Bedeutung der Drittstaatenexporte für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage bzw. für die Lösung von Leistungsbilanzproblemen wird meist überschätzt. Anstelle einer verstärkten Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Erhöhung der Produktivität wird so Konkurrenz v. a. über die Lohnstückkosten gefördert. Dies führt zu insgesamt niedrigeren Löhnen und damit fehlender Nachfrage in der Eurozone. Die Folgen sind offensichtlich eine schlechtere gesamtwirtschaftliche Entwicklung mit höherer Arbeitslosigkeit, eine laufende Umverteilung zu Kapitaleinkommen und somit eine zunehmend ungleicher werdende Verteilung sowie ein erschwerter Abbau von Staatsschulden und Defiziten.

Konkurrenz statt Kooperation?

Den politischen Erfolg der Wettbewerbsorientierung konnten diese Einwände kaum bremsen. In der Lissabon-Strategie wurde sie im Jahr 2000 sogar zum Leitziel auserkoren. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde der Begriff diskursiv nationalisiert. Nun geht es um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit jedes einzelnen Mitgliedstaates. Da Wettbewerbsfähigkeit aber ein relatives Konzept ist, wird so die Konkurrenz zwischen den Staaten gefördert.

Die übliche Wettbewerbserzählung lautet in etwa wie folgt: Die sukzessiv abnehmende Wettbewerbsfähigkeit in den peripheren Staaten – ausgelöst durch zu hohe Lohnsteigerungen – führte zu hohen Leistungsbilanzdefiziten, die nun zu anhaltender Wachstumsschwäche führen. Spiegelbildlich wird als Krisenlösung ein Wiedergewinn der Wettbewerbsfähigkeit durch reale oder sogar nominelle Lohnsenkungen und der Abbau von Arbeitsmarkstandards gefordert, um sich dem vermeintlich erfolgreichen Deutschland anzunähern. So überzeugend diese These auf den ersten Blick wirken mag, so unplausibel ist sie bei näherer Betrachtung.

Inlandsnachfrage wichtiger als Exporte für wirtschaftlichen Erfolg

Erstens suggeriert sie, wirtschaftlicher Erfolg basiere auf Exporterfolgen. Dem steht gegenüber, dass gerade Deutschland in der Zeit mit überdurchschnittlichen Exportzuwachsen vor der Krise das zweitlangsamste Wirtschaftswachstum aller EU-Mitgliedstaaten erzielte. Dass die deutsche Wirtschaftsleistung nach der Krise schneller gewachsen ist als im Rest der Eurozone liegt zwar auch an den Exporten, in erster Linie allerdings an der nun relativ besseren Entwicklung der Inlandsnachfrage: Gegenüber 2007 legte sie real um 3,5 Prozent zu, während sie im Rest der Eurozone (bzw. der zwölf Mitglieder zum Zeitpunkt der Bargeld-Einführung) um 6,4 Prozent sank.

Ein Grund für die fehlende Wahrnehmung dieser Relation liegt in der üblichen, aber wenig aussagekräftigen Maßzahl der Exporte als Anteil am Bruttoinlandsprodukt, bei der eine Teilmenge des Umsatzes (Exporte im Zähler) mit einer konzeptionell unterschiedlichen Wertschöpfung (BIP im Nenner) verglichen wird. Spätestens wenn man typische Handelsnationen wie Hong Kong oder Singapur mit Exportquoten von über 200 Prozent des BIP oder Luxemburg und Irland mit über 100 Prozent des BIP betrachtet, sollten die Interpretationsprobleme auffallen.

2012 betrug die üblicherweise ausgewiesene, unechte deutsche Exportquote 51,5 Prozent, wovon mehr als die Hälfte auf die Europäische Union entfiel. Berechnet man analog zu dieser unechten Exportquote die unechte Inlandsquote (Inlandsnachfrage in Prozent des BIP), dann lag diese mit 94,3 Prozent deutlich höher als die unechte Exportquote.

Sinnvoller ist es, echte Quoten zu bilden, indem man den Anteil der Exportwertschöpfung am BIP misst. Dafür fehlt aber noch die Datengrundlage, weshalb die Berechnung des Exportanteils an der Gesamtnachfrage die bessere Option ist. Dieser betrug für Deutschland 2012 ca. 35 Prozent der Gesamtnachfrage. In der Eurozone insgesamt lag er 2011 bei lediglich etwa 16 Prozent. Spiegelbildlich beträgt die echte Inlandsquote in Deutschland etwa zwei Drittel und in der Eurozone sogar fünf Sechstel.

Angesichts dieser Größenverhältnisse ist es wenig überraschend, dass der wirtschaftliche Erfolg der Mitgliedstaaten überwiegend durch das Inland bestimmt ist. Konträr zur Wettbewerbsthese zeigt sich tendenziell: Je stärker die – von der Lohn- und Kreditentwicklung stark beeinflusste – Binnennachfrage steigt, desto rascher wachsen Wirtschaft und Beschäftigung. Die Entwicklung der Nachfrage ist deshalb nach wie vor nicht zu vernachlässigen. Auch bei jedem einzelnen Unternehmen ist die erste relevante Frage bei einer Investitionsentscheidung jene nach der Nachfrageentwicklung. Der einzige Unterschied ist, dass die Nachfrage durch die eigene Belegschaft nicht jene Bedeutung hat wie die aller unselbstständig Beschäftigten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene.

Von Importdefiziten zur europäischen Desintegration

Eine weitere nicht haltbare Verkürzung im Wettbewerbsdiskurs ist die gerade im deutschsprachigen Raum beliebte Gleichsetzung von Exportperformance und Leistungsbilanzüberschüssen. Unterbelichtet bleiben die anderen Teile der Leistungsbilanz: Importe, Vermögenseinkommen und laufende Transfers. Ökonomisch ist das besonders erstaunlich, da es für den Zeitraum seit der Einführung des Euro bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise keinen klaren Zusammenhang zwischen Exportwachstum und Leistungsbilanzentwicklung gibt. Beispielsweise gehören Irland und Spanien in diesem Zeitraum sowohl zu den überdurchschnittlich erfolgreichen Exportnationen als auch zu den Ländern mit einer starken Verschlechterung des Leistungsbilanzsaldos. Angesichts des Verhältnisses zwischen Inlands- und Exportnachfrage kann es eigentlich wenig über-

schen, dass – neben der Abhängigkeit von Energieexporten bzw. deren Preisentwicklung – vor allem die national unterschiedlichen Dynamiken der Inlandsnachfrage aussagekräftiger sind. Zumindest für den Zeitraum vor der Krise wäre es daher treffender, im Falle Deutschlands und anderen Ländern mit einem positiven Leistungsbilanzsaldo von „Importdefiziten“ denn von „Exportüberschüssen“ zu sprechen.

Letztendlich bleibt von der Wettbewerbserzählung nur die Tatsache übrig, dass dauerhaft negative Leistungsbilanzsalden mangels wirtschafts- und fiskalpolitischer Integration auch innerhalb der Währungsunion ein Problem darstellen. Die Importüberschüsse sind laufend zu finanzieren und entfalten – verstärkt durch die über die Zeit wachsenden Vermögenseinkommensdefizite aufgrund des immer stärker steigenden Finanzierungsbedarfs – spätestens dann Sprengkraft, wenn die Kreditrückzahlung nicht mehr gesichert erscheint.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Importüberschüsse von einigen Ländern nicht ohne Importdefizite anderer Länder und deren daraus erwachsendes Finanzierungspotenzial möglich sind. Der aus der Wettbewerbsorientierung abgeleitete Versuch insbesondere der in Deutschland wirtschaftspolitisch Verantwortlichen, dauerhafte Importdefizite anzustreben, ist politisch wie ökonomisch destabilisierend. Das gilt nicht nur für ihre Folgen in jenen Ländern, die notwendigerweise dauerhafte Importüberschüsse aufweisen, sondern auch für das Inland: Einerseits verursacht der damit einhergehende Konsum- oder Investitionsverzicht ein schwächeres Wachstum und Verteilungskonflikte, andererseits erhöht sich die Gefahr von Forderungsabschreibungen bzw. Vermögensverlusten. Denn die Importe der Kunden müssen finanziert werden und wenn dies nicht durch Exporte nach Deutschland passiert, muss es durch Kapitalzuflüsse aus Deutschland erfolgen.

Zahlreiche Studien haben auf die gemeinsame Wurzel der Leistungsbilanzdefizite und -überschüsse hingewiesen, die die laufend steigende Krisenanfälligkeit der Eurozone seit ihrem Bestehen begleitete: die zunehmende Ungleichheit von Einkommen und Vermögen. Als Reaktion auf die dadurch induzierte chronische Nachfrageschwäche kristallisierten sich zwei unterschiedliche Wachstumsmodelle in der Währungsunion heraus:⁴ Einerseits ein durch Finanzmarktliberalisierung und -versagen gefördertes kreditgetriebenes Modell in Ländern wie Spanien (und der damit einhergehenden Immobilienblase), andererseits ein exportgetriebenes Regime wie etwa in Deutschland.

Wirtschaftspolitisch ist es für die Überwindung der Krise in der Eurozone und darüber hinaus wichtig, hohe Leistungsbilanzsalden symmetrisch zu korrigieren. Dazu muss zuvorderst in den Überschussländern die Nachfrage angehoben werden. In den Defizitländern braucht es nicht nur eine Förderung der Exporte, sondern vor allem auch niedrigere Zinsen zur Senkung der an das Ausland zu zahlenden Vermögenseinkommen (nationale Leistungsbilanz-Teildefizite bis zu 7,0 Prozent des BIP bzw. in Irland und Luxemburg sogar darüber hinaus) sowie Investitionen in die Ökologisierung der Wirtschaft zur Reduktion der Ölimporte (nationale Leistungsbilanz-Teildefizite bis zu 9,5 Prozent des BIP).⁵

Lohnstückkosten und Gewinne

Ein wesentlicher Teil des Wettbewerbsmythos beruht auf der These, die Lohnstückkosten würden Wettbewerbsfähigkeit und Exporterfolg bestimmen. Wenn aber beispielsweise in Spanien die Lohnkosten im Inland im Exportsektor nur mehr 13 Prozent der Gesamtkosten betragen⁶ und somit andere Kosten wie Energie-, Material- und Finanzierungskosten mengenmäßig relevanter sind, ist diese Reduktion der Argumentation auf die Arbeitskosten ökonomisch nicht begründbar. Gleichzeitig ist sie folgeschwer, da sie zu einer Umverteilung von Lohn- zu Gewinn- und Besitzeinkommen führt. Das lässt sich an der Lohnquote erkennen, die konzeptionell weitgehend identisch ist mit der Lohnstückkostenberechnung.⁷

Betrachtet man den Zeitraum nach der Einführung des Euro bis vor der Krise (2000 bis 2007), so war diese Politik der Umverteilung auch „erfolgreich“. In dem diesem Beitrag zugrunde liegenden Policy Paper zeigen wir anhand der Zerlegung der Preisentwicklung (BIP-Deflator) in die drei Einkommenskomponenten Löhne („Lohnstückkosten“), Gewinn- und Besitzeinkommen („Gewinnstückkosten“) sowie indirekte Produktionssteuern („Steuerstückkosten“), dass in der Eurozone die höheren Gewinne den stärksten preistreibenden Effekt hatten. Vom weitgehend mit dem EZB-Inflationsziel in diesen acht Jahren (17,2 Prozent) kompatiblen Gesamtpreisanstieg von 17,5 Prozent entfallen 9,3 Prozentpunkte auf die Gewinn- und Besitzeinkommen, während die Löhne lediglich 6,1 Prozentpunkte beitrugen. Da die Löhne aber einen größeren Anteil an der Wirtschaftsleistung haben, hätte die verteilungsneutrale Relation in etwa umgekehrt sein müssen (Lohnanteil 8,7 Prozentpunkte und Gewinn- und Besitzanteil 6,8 Prozentpunkte). Die Folge ist somit eine steigende Gewinn- und eine fallende Lohnquote.

Nationale Divergenzen

Diese Einkommens- und Preisentwicklungen der Eurozone insgesamt gehen jedoch auf große Unterschiede zwischen einzelnen Mitgliedstaaten zurück. Insbesondere das wirtschaftliche Schwerkraft Deutschland ist ein Ausreißer, da dort die Löhne sogar einen deflationären Beitrag leisteten. Selbst die EZB hält dazu fest:⁸ „Die über Lohnmoderation und verstärkten Vorleistungsbezug aus Niedriglohnländern entstandenen Kostenvorteile wurden offensichtlich auch zur Erhöhung der Gewinnmargen genutzt.“ Dementsprechend schlecht entwickelten sich die deutsche Binnennachfrage und somit die Importe, wodurch große Leistungsbilanzüberschüsse erzielt wurden. Demgegenüber standen die boomenden Ökonomien wie Irland und Spanien, die deutlich stärkere Preissteigerungen zu verzeichnen hatten. Allerdings sind auch in diesen Ländern die Verteilungseffekte zum Teil negativ gewesen. Gerade in Spanien kam es zu einer deutlichen Umverteilung von Löhnen zu Gewinn- und Besitzeinkommen, da letztere ihren verteilungs- und preisstabilen Zielwert sogar um mehr als das Doppelte übertrafen.

Mittlerweile häufen sich in der Eurozone die Beispiele, bei denen ein Rückgang der Lohnstückkosten zu keiner entsprechenden Preisanpassung führt. 2011 gingen die Lohnstückkosten in Spanien beispielsweise zurück, die Preise legten allerdings weiter zu. Wenn gleichzeitig das milliarden große Handelsbilanzdefizit in nur vier Jahren trotzdem beinahe verschwindet, so ist das einmal mehr auf die (negative) Nachfrageentwicklung zurückzuführen.

Politökonomisch auffallend ist erstens, dass nunmehr offenbar Frankreich als neues Ziel der neoliberalen Austeritäts- und Wettbewerbs-Befürworterinnen und Befürworter auserkoren wurde, obwohl die dortige Lohnentwicklung de facto die vorbildlichste in der Eurozone ist, da sie seit der Einführung des Euro dem Grundsatz einer produktivitätsorientierten Lohnpolitik (reale Produktivitätsentwicklung plus Zielinflationsrate der EZB) am besten entsprach. Zweitens ist angesichts des rapiden Rückgangs der Lohnstückkosten in den Krisenländern bereits eine so starke einseitige Anpassung erfolgt, dass der kumulierte Anstieg der Lohnstückkosten seit der Euro-Einführung großteils bereits Ende des Jahres unterhalb des preisstabilen Produktivitätsspielraums liegen wird.

Wirtschaftspolitische Kurswechsel gefragt

Auf europäischer Ebene wird die Wettbewerbsorientierung als strategischer Fokus in der europäischen Wirtschaftspolitik allerdings weiter ausgebaut. Mit dem neu geschaffenen Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte wurde die Wettbewerbsdesorientierung sogar verstärkt, indem nun eine national abweichende Wirtschaftspolitik sanktioniert werden kann. Bis Ende des Jahres sollen darüber hinaus noch sogenannte „Pakte für Wettbewerbsfähigkeit“ durchgesetzt werden, mit denen alle (Euro-)Mitgliedstaaten vertraglich auf Reformen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit verpflichtet werden sollen – sofern es überhaupt zu einer Einigung kommt.

Diese Strategie wird nicht zu einer nachhaltigen Stabilisierung der Währungsunion führen. Dem zunehmenden Konkurrenzdruck zwischen den Mitgliedstaaten ist eine auf Kooperation ausgerichtete europäische Wirtschaftspolitik entgegenzusetzen, die auf eine Förderung des immer noch mit Abstand größeren Teils der Wirtschaftsleistung – der europäischen Binnenökonomie – entlang des übergeordneten europäischen Vertragszieles des Wohlergehens aller abzielt. Statt Wettbewerbsorientierung würde dann z.B. das höchst dringliche Problem des Abbaus der Rekordarbeitslosigkeit, eine produktivitätsorientierte Verteilungspolitik und eine ausgewogene außenwirtschaftliche Entwicklung als zentrale Voraussetzungen für eine stabile und starke Nachfrage- und Wirtschaftsentwicklung in der Eurozone in den Mittelpunkt rücken.

- 1 Georg Feigl und Josef Zuckerstätter sind wissenschaftliche Mitarbeiter in der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Arbeiterkammer Wien. Dieser Artikel basiert auf ihrem ausführlicheren Policy-Paper „Wettbewerbs(des)orientierung“, WWWforEurope Policy Paper, Nr. 2, April 2013, http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/PolicyPapers/WWWforEurope_Policy_Paper_002.pdf.
- 2 Bastiaan van Apeldoorn: Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration, London/New York, 2002, S. 144.
- 3 Paul Krugman: Competitiveness: A Dangerous Obsession, in: Foreign Affairs, Bd. 73 (2), 1994, S. 28ff.
- 4 Siehe etwa Gustav Horn u.a.: Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III): Die Rolle der Ungleichheit, IMK Report, Nr. 41, 2009, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_41_2009.pdf.
- 5 Werte aus EZB-Monatsbericht 1/2013, S. 47.
- 6 Carlos Gutiérrez Calderón, Fernando Luengo Escalonilla: Competitividad y costes laborales en España, 2011, <http://www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Estudio49.pdf>.
- 7 Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen: Bestimmungsgründe der Lohnquote und der realen Lohnstückkosten, WIFO Monatsberichte, Bd. 76 (2), 2003, S. 151-159.
- 8 http://www.bundesbank.de/Redaktion/DE/Downloads/Veroeffentlichungen/Monatsberichtsauftaetze/2011/2011_07_ausfuhr.pdf?__blob=publicationFile.
- 9 Lukas Oberndorfer: Europa geht anders – am Anfang war ein „Nein“, 15. Mai 2013, <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/europa-geht-anders-am-anfang-war-ein-nein/>.