

Jan Behringer, Till van Treeck, Achim Truger*

Das deutsche Modell: Wie kann der Leistungsbilanzüberschuss abgebaut werden?

Die deutsche Volkswirtschaft weist seit etwa 15 Jahren einen hohen Leistungsbilanzüberschuss auf, der im letzten Jahrzehnt dauerhaft zwischen 6% und 9% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) lag. Dies wird von der großen Mehrheit der Ökonom*innen als Bedrohung der makroökonomischen Stabilität sowohl für Deutschland selbst als auch international angesehen. Während etwa der Internationale Währungsfonds (IWF, 2019), der französische nationale Ausschuss für Produktivität (Conseil National de Productivité, 2019) oder die Europäische Kommission im Rahmen der makroökonomischen Ungleichgewichtsprozedur (Europäische Kommission, 2020) regelmäßig einen Abbau der Überschüsse anmahnen, stößt diese Forderung in der deutschen Politik und einflussreichen Teilen der Wissenschaft auf wenig Verständnis. Die Mehrheit des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014; 2019) konnte sich der Kritik nicht anschließen und riet davon ab, Maßnahmen mit dem spezifischen Ziel der Leistungsbilanz-Korrektur zu ergreifen. Im vorliegenden Beitrag schließen wir uns der internationalen Kritik an, analysieren die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse aus einer sektoralen Saldenperspektive und unterbreiten einige wirtschaftspolitische Vorschläge für das notwendige Rebalancing.

Drei Mythen über Deutschlands Leistungsbilanzüberschüsse

Die politische Debatte bezüglich der Leistungsbilanzüberschüsse in Deutschland ist von drei Mythen geprägt, die die Suche nach wirtschaftspolitischen Lösungen erschweren. *Erstens* wird oftmals behauptet, eine besondere Exportorientierung sei historisch bedingt ein wichtiger Bestandteil des deutschen Wachstumsmodells (vgl. die Darstellung der Debatte in Höpner, 2019). Ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte zeigt aber, dass Deutschlands Nettoexporte bzw. Leistungsbilanzsaldo seit der Reichsgründung von 1871 bis Mitte der 2000er Jahre mit Ausnahme weniger Jahre vor allem Ende der 1980er Jahre nie oberhalb von 4% des BIP lagen (Jordá et al., 2017).

© Der/die Autor(en) 2020. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht.

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

* Dieser Aufsatz basiert auf einer am 29. September 2020 auf der Tagung des Forum New Economy vorgestellten Studie „How to reduce Germany's current account surplus?“ im Auftrag des Forum New Economy.

Zweitens wird behauptet, der hohe Exportüberschuss sei ein Ergebnis besonders ausgeprägter internationaler Wettbewerbsfähigkeit und Exportstärke. Wie Abbildung 1 zeigt, lassen sich die hohen Exportüberschüsse Deutschlands viel eher als Ergebnis geringer Importe denn als Resultat besonderer Exportstärke verstehen. Während Exporte und Importe seit den 1990er Jahren zumeist einem linearen Trend folgten, fielen die Importe in der ersten Hälfte der 2000er Jahre zurück, als die binnenwirtschaftliche Nachfrage stagnierte. In den 2010er Jahren entwickelten sich Exporte und Importe zwar wieder weitgehend im Gleichschritt. Hierdurch konnte aber der Niveausprung im Exportüberschuss aus den frühen 2000er Jahren nicht wieder wettgemacht werden.

Drittens lassen sich die deutschen Überschüsse auch nicht durch das alte wirtschaftswissenschaftliche Paradigma der Gleichgewichtsökonomik erklären, wonach selbst hohe Leistungsbilanzsalden als Ergebnis der intertemporalen Nutzenmaximierung einer Vielzahl von individuellen privaten Wirtschaftseinheiten entstehen können. Insbesondere kann die demografische Alterung, die häufig als wesentlicher Faktor angesehen wird, nur einen kleinen Teil des deutschen Überschusses erklären. Schätzungen des Internationalen

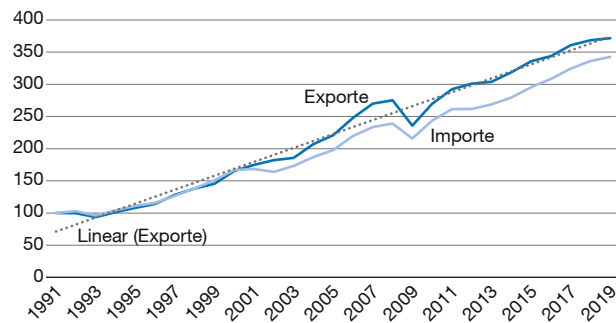
Jan Behringer, Dipl.-Volkswirt, ist Referatsleiter für Allgemeine Wirtschaftspolitik im Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Prof. Dr. Till van Treeck ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Sozioökonomie und Professor für Sozialökonomie an der Universität Duisburg-Essen sowie Senior Research Fellow am IMK.

Prof. Dr. Achim Truger ist Professor für Sozioökonomie mit dem Schwerpunkt Staatstätigkeit und Staatsfinanzen am Institut für Sozioökonomie an der Universität Duisburg-Essen, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und Senior Research Fellow am IMK.

Abbildung 1
Deutsche Exporte und Importe

preisbereinigt, 1991 = 100



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen und Darstellung.

Währungsfonds (IWF, 2019) kommen zu dem Ergebnis, dass der gleichgewichtige Leistungsbilanzsaldo Deutschlands nur bei etwa 2,5 % des BIP liegt; der demografisch bedingte Anteil macht dabei nur knapp 1 Prozentpunkt aus. Deutschland ist nach IWF-Analyse das einzige größere Land weltweit, das seit Jahren permanent einen exzessiven Leistungsbilanzüberschuss ohne Anzeichen eines Anpassungsprozesses aufweist.

Sektorale Ursachenanalyse

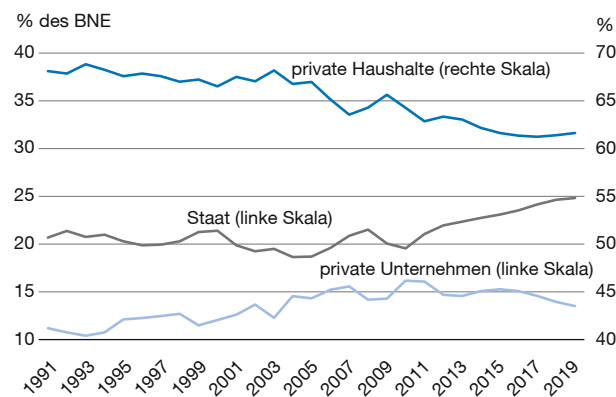
Im Gegensatz zu den Gleichgewichtsansätzen betonen stärker strukturalistisch orientierte Paradigmen der Makroökonomik die Bedeutung von nationalen und internationalen Verteilungskonflikten und Institutionen für das Entstehen von außenwirtschaftlichen Ungleichgewichten (Behringer und van Treeck, 2018, 2019). Ein Exportüberschuss be-

deutet, dass im Inland weniger Güter und Dienstleistungen nachgefragt als produziert werden. In Deutschland ergibt sich ein struktureller inländischer Nachfragemangel insbesondere durch die schlechte Entwicklung der verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte. Seit Mitte der 1990er Jahre haben die privaten Haushalte etwa 8 Prozentpunkte der gesamtwirtschaftlichen Einkommen eingebüßt, zunächst in den 1990er und 2000er Jahren insbesondere gegenüber dem privaten Unternehmenssektor, und in den 2010er Jahren insbesondere gegenüber dem Staat (vgl. Abbildung 2a). Während die Ausgaben der privaten Haushalte für Güter und Dienstleistungen annähernd parallel zu den fallenden Einkommensanteilen ebenfalls zurückgegangen sind, haben die privaten Unternehmen und der Staat ihre Ausgaben in % des BIP nicht erhöht (vgl. Abbildung 2b). Vielmehr wurden die steigenden Einnahmen von den privaten Unternehmen und vom Staat genutzt, um dauerhaft Finanzierungsüberschüsse zu bilden, sodass der Exportüberschuss spiegelbildlich zu den im Verhältnis zum BIP abnehmenden Ausgaben der privaten Haushalte zunahm.

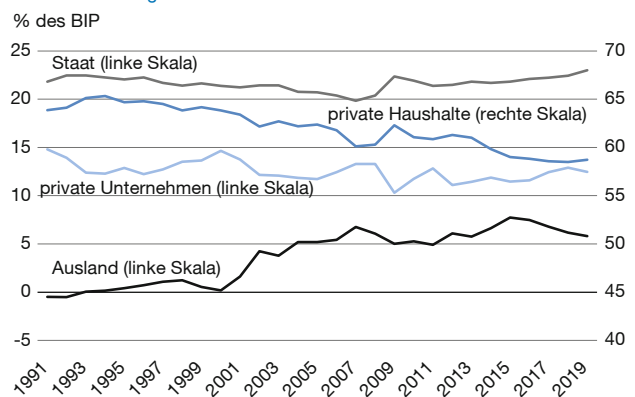
Im Ergebnis geben alle inländischen Sektoren (private Haushalte, private Unternehmen, Staat) in Deutschland systematisch weniger aus, als sie einnehmen. Das bedeutet, dass die deutsche Volkswirtschaft den inländischen Einnahmenüberschuss über Finanzprodukte im Ausland anlegt (vgl. Abbildung 3). Die durchschnittliche Rendite dieser Auslandsanlagen ist allerdings sehr enttäuschend (Hünnekes et al., 2019). Zudem ist die deutsche Volkswirtschaft durch die hohen Exportüberschüsse stark abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung im Ausland. Da die hohen deutschen Überschüsse in anderen Ländern mit entsprechend hohen Defiziten einhergehen, ergibt sich die

Abbildung 2
Sektorenanalyse

a. Sektorale Einkommensanteile

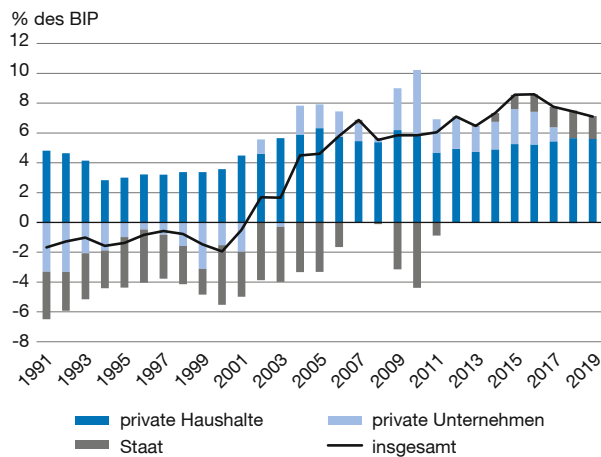


b. Sektorale Ausgaben für Investitionen und Konsum



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen und Darstellung.

Abbildung 3
Sektorale Finanzierungssalden in Deutschland



Quelle: Destatis, eigene Berechnungen und Darstellung.

latente Gefahr von Schuldenkrisen und von protektionistischer Handelspolitik im Ausland, was naturgemäß auch Wohlstand und Beschäftigung in Deutschland bedroht.

Die dauerhaften Finanzierungsüberschüsse der privaten Unternehmen sind im internationalen Vergleich und in historischer Betrachtung sehr ungewöhnlich. Sie sind in erster Linie das Ergebnis gesteigerter Ersparnis, und in geringerem Ausmaß gesunkener Investitionen der Unternehmen. Insofern verfangen Forderungen nach Arbeitsmarkt- und Produktmarktderegulierung oder niedrigeren Unternehmenssteuern, um Deutschland als Investitionstandort attraktiver zu machen, nicht. Hingegen lassen sich die hohen Unternehmensersparnisse teilweise als Ergebnis von Veränderungen in der Einkommensverteilung und des spezifischen institutionellen Umfelds in Deutschland verstehen. Der Anteil der Löhne am Volkseinkommen ist in Deutschland seit den 1980er Jahren stärker gefallen als in den meisten anderen Ländern. Ein Grund ist, dass der Niedriglohnsektor stark gewachsen ist und zudem die (Lohn-)Einkommen am oberen Ende der Verteilung (oberes Management) weniger stark gestiegen sind als etwa in den angelsächsischen Ländern. Letzteres hängt unter anderem damit zusammen, dass der Unternehmenssektor in Deutschland stark vom Mittelstand geprägt ist und die Eigentümerfamilien in vielen Fällen am Unternehmensmanagement beteiligt sind. Die Unternehmen sparten einen großen Teil der Gewinne, was zum einen steuerlich attraktiv ist und zum anderen die Unabhängigkeit von externer Kapitalmarktfinanzierung auch unter den veränderten Bedingungen internationalisierter Finanzmärkte sicherte.

Ebenso ungewöhnlich im historischen und internationalen Vergleich sind die dauerhaften Überschüsse des deut-

schen Staates. Diese sind im Zusammenhang mit dem strukturellen Rückbau des Staates seit den frühen 2000er Jahren zu sehen. Wegen der damals umfangreichen Steuerersenkungen überschritt Deutschland in den Jahren 2002 bis 2005 die 3%-Grenze für die staatliche Neuverschuldung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Dies wurde trotz des Konjunkturereintruchs 2001 zum Anlass für eine prozyklische Senkung der Staatsausgabenquote genommen, die sich seitdem auf dauerhaft niedrigerem Niveau bewegt (mit Ausnahme von zwei Jahren nach der globalen Finanzkrise) als in früheren Jahrzehnten. Seit dem Ende der Stagnationsphase 2001 bis 2005, in der das deutsche Leistungsbilanzüberschussmodell entstand, sind die Staatseinnahmen wieder kräftig angestiegen. Da zugleich die Schuldenbremse und darüber hinaus noch die Norm der schwarzen Null eingeführt wurden, wurde der Rückbau des Staates als makroökonomischer Akteur gleichwohl nur ansatzweise rückgängig gemacht.

Wirtschaftspolitische Strategie für das Rebalancing

Für die Zukunft besteht die zentrale wirtschaftspolitische Herausforderung des Rebalancing darin, die heimische Nachfrage und die heimische Produktion von Gütern und Dienstleistungen wieder miteinander in Einklang zu bringen. Zur Entwicklung von Lösungskonzepten reicht eine rein saldenmechanische Betrachtung nicht aus. Es bedarf vielmehr einer kausalen Interpretation. Aus unserer Sicht liegt die folgende Interpretation nahe: Die privaten Haushalte, deren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Einkommen im Zuge des Aufbaus der Leistungsbilanzüberschüsse massiv zurückging, könnten von einer Kombination aus *erstens* höheren Ausgaben des Staates, *zweitens* höheren Einkommen und *drittens* geringeren Arbeitszeiten profitieren. Dies wäre für die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland eine bessere Verwendung der heimischen Wirtschaftskraft als unsichere und renditeschwache Finanzanlagen im Ausland. Das Ausland wiederum könnte seine Exporte steigern und die Auslandsverschuldung reduzieren. Eine Wirtschaftspolitik, die sich den Abbau des Leistungsbilanzüberschusses zum Ziel setzt, könnte somit auch einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung anderer gesellschaftlicher Herausforderungen leisten. Hierzu gehören zum einen die sozial-ökologische Transformation, die vermehrte staatliche und private Investitionen erfordern wird, und zum anderen die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und des Vertrauens in die Fähigkeit des politischen Systems, für alle Bürger*innen Verbesserungen der materiellen Lebensbedingungen zu organisieren.

Eine Schlüsselrolle kommt einer massiven Stärkung der öffentlichen Investitionen sowie öffentlicher Güter und

Dienstleistungen zu. Bei öffentlichen Investitionen vor allem in die sozial-ökologische Transformation, bei der Infrastruktur sowie im Bildungsbereich sind große Bedarfe unübersehbar (Bardt et al., 2019; Bach et al., 2020), die schrittweise ausgebaut und über Kredite finanziert werden könnten. Hierdurch würden auch höhere private Investitionen angeregt. Allerdings ist hierzu höchstwahrscheinlich eine Reform der Schuldenbremse notwendig, die deutlich höhere Haushaltsdefizite, insbesondere für investive Zwecke zulässt (Truger, 2015). Angesichts des dauerhaft hohen Leistungsbilanzüberschusses, des Entstaatlichungsprozesses der letzten Jahrzehnte und der anhaltend niedrigen Zinsen wären deutliche staatliche Finanzierungsdefizite über einen längeren Zeitraum machbar und wünschenswert.

Die Stärkung der privaten Haushaltseinkommen kann zum einen an der Primärverteilung ansetzen. Bis zur Finanzkrise 2009 war die Lohnentwicklung in Deutschland äußerst schwach. Um die Entwicklung der privaten Haushaltseinkommen zu stärken, muss zumindest eine erneute Umverteilung von den Lohnneinkommen zu den Gewinneinkommen verhindert werden. Geeignete Mittel können unter anderem höhere Mindestlöhne, die Stärkung des Flächentarifvertragssystems sowie eine bessere Bezahlung und Personalausstattung im öffentlichen Sektor sein. Insbesondere in den Bereichen Bildung und Gesundheit haben sich während der Corona-Pandemie große Defizite gezeigt.

Zum anderen kann durch staatliche Maßnahmen auch die Sekundärverteilung adressiert werden. Allgemeine Steuerensenkungen für die privaten Haushalte sind theoretisch eine Möglichkeit, sie könnten jedoch für die Ankurbelung des privaten Konsums im Vergleich mit gezielten Transfers wie einer Erhöhung von Arbeitslosengeld und Grundversicherung sowie eine Stärkung der gesetzlichen Rente relativ ineffektiv sein. Um untere und mittlere Einkommensgruppen mit vergleichsweise hohen Konsumbedarfen zu stärken, könnte mehr oder weniger aufkommensneutral der Progressionsgrad des Steuersystems erhöht werden, insbesondere durch Anpassungen in der Einkommensteuer, der Erbschaft- und Vermögensteuer und bei den Unternehmensteuern. Dies gilt umso mehr, als die in der Vergangenheit stark gestiegenen Unternehmensgewinne nicht mit entsprechend höheren Investitionen einhergegangen, sondern größtenteils in die Ersparnisbildung des Unternehmenssektors geflossen sind.

Schließlich könnte eine gezielte Strategie der Arbeitszeitverkürzung beim Rebalancing hilfreich sein. Kürzere Arbeitszeiten für die Beschäftigten könnten eine attraktive Alternative zum Aufbau von immer höherem Geldvermögen im Ausland durch Unternehmen und reiche Haushalte

sein. Insbesondere für Beschäftigte in der exportorientierten Metall- und der Chemieindustrie mit hohem gewerkschaftlichen Organisationsgrad könnten innovative Arbeitszeitkonzepte wie die Vier-Tage-Woche attraktiv sein. Darüber hinaus könnten in allen Tarifverträgen individuelle Freizeitoptionen verankert werden. Durch die Arbeitszeitverkürzung mit einem gewissen Lohnausgleich würde sich *erstens* die Verteilungsposition der Beschäftigten verbessern und *zweitens* ein exportseitiger Abbau der Überschüsse in Wirtschaftszweigen mit etwas geringeren Exportsteigerungen ohne Beschäftigungsverluste ermöglicht.

Fazit

Mit einem geeigneten Maßnahmenpaket könnten die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse möglicherweise sogar ähnlich schnell wieder verschwinden, wie sie in den frühen 2000er Jahren entstanden sind. In den 2000er Jahren gab es eine massive Trendumkehr durch einen Entstaatlichungsprozess, einen Einbruch der Löhne und einen sprunghaften Anstieg der Ungleichheit. Es gibt keinen Grund, warum sich dies nicht innerhalb eines Jahrzehnts wieder umkehren lassen sollte. Allerdings bedarf es dazu entsprechend entschlossenen Handelns. Deutschland könnte dann seinen historisch einmaligen Sonderweg der dauerhaften Haushaltskonsolidierung von Staat und Unternehmen beenden und damit gleichzeitig die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen verbessern sowie entscheidende Schritte auf dem Weg zur sozial-ökologischen Transformation gehen.

Literatur

- Bach, S., H. Bär, K. Bohnenberger, S. Dullien, C. Kemfert, M. Rehm, K. Rietzler, M. Runkel, S. Schmalz, S. Tober und A. Truger (2020), Sozial-ökologisch ausgerichtete Konjunkturpolitik in und nach der Corona-Krise. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, *IMK Study*, 68, Mai.
- Bardt, H., S. Dullien, M. Hüther und K. Rietzler (2019), Für eine solide Finanzpolitik: Investitionen ermöglichen!, *IMK Report*, Nr. 152 bzw. *IW-Policy Paper*, Nr. 10/19, November.
- Behringer, J. und T. van Treeck (2018), Income Distribution and the Current Account, *Journal of International Economics*, 114(2018), 238-254.
- Behringer, J. und T. van Treeck (2019), Income distribution and growth models: a sectoral balances approach, *Politics & Society*, 47(3), 303-332.
- Conseil National de Productivité (2019), First report – Productivity and competitiveness: Where does France stand in the Euro zone?.
- Europäische Kommission (2020), Commission Staff Working Document: Country Report Germany 2020, SWD(2020) 504 final.
- Höpner, M. (2019), The German Undervaluation Regime under Bretton Woods: How Germany Became the Nightmare of the World Economy, *MPIfG Discussion Paper*, 19/1.
- Hünnekes, F., M. Schularick und C. Trebesch (2019), Exportweltmeister: The low returns on Germany's capital exports, *CEPR Discussion Paper*, DP13863, Centre for Economic Policy Research.

IWF (2019), External sector report: The dynamics of external adjustment, Juli, Internationaler Währungsfonds.

Jordá, O., M. Schularick und A. M. Taylor (2017), Macrofinancial History and the New Business Cycle Facts, *NBER Macroeconomics Annual 2016*, Volume 31, edited by Martin Eichenbaum and Jonathan A. Parker, University of Chicago Press, <http://www.macrohistory.net/data/> (28. September 2020).

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2014): Mehr Vertrauen in Marktprozesse, *Jahresgutachten 2014/15*.

SVR (2019): Den Strukturwandel meistern, *Jahresgutachten 2019/20*.

Truger, A. (2015), Implementing the Golden Rule for Public Investment in Europe – Safeguarding Public Investment and Supporting the Recovery, *Working Paper-Reihe der AK Wien/Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft*, 138, Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien.