

Prüfbericht der EU-Kommission zu deutschen Leistungsbilanzüberschüssen: noch immer mehr Schatten als Licht

Von Heiner Flassbeck und Friederike Spiecker | 10.03.2014 (editiert am 25.05.2016)

Die derzeit in Deutschland heftig diskutierte Prüfung der deutschen Leistungsbilanzüberschüsse durch die EU-Kommission geht zurück auf einen sogenannten [In Depth Review \(IDR\)](#), in dem die Kommission auf einhundert Seiten die deutsche Wirtschaft untersucht, um herauszufinden, ob der gewaltige Überschuss in der deutschen Leistungsbilanz ein Europa schädigendes Ungleichgewicht darstellt, das wirtschaftspolitisch angegangen werden muss, oder ob es gute Gründe für die Überschüsse gibt, so dass sie sozusagen eine Existenzberechtigung haben und nicht auf ihre Beseitigung hingearbeitet werden muss.

Zunächst die gute Nachricht: Bereits in der Kurz-Zusammenfassung auf Seite 3 des Berichts redet die EU-Kommission nicht mehr um den heißen Brei herum, sondern stellt klar fest, dass die anhaltend hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse tatsächlich ein Problem für die Eurozone und übrigens auch für Deutschland selbst sind und wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen erfordern ("macroeconomic imbalances, which require ... policy action"). Die Kommission führt die Überschüsse auf die starke Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen einerseits und – nun kommt schon die etwas weniger gute Nachricht – das Investieren großer Summen deutscher Ersparnisse im Ausland zurück. Letzteres ist deshalb eine nicht mehr ganz so gute Nachricht, weil man bereits hier voraussehen kann, dass der Bericht auf keiner konsistenten Theorie aufbaut.

Beklagt werden in der Kurz-Zusammenfassung eine jahrelang relativ niedrige private und öffentliche Investitionstätigkeit sowie ein schwacher privater Verbrauch, die das Wachstum beeinträchtigt und die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von der Auslandsnachfrage erhöht hätten. (Das gehört nur bedingt zu den guten Nachrichten, weil eine solche Feststellung nicht über saldenmechanische Überlegungen hinausgeht, statt kausale Aussagen zu treffen.) Daher müssten Maßnahmen ergriffen werden, die inländische Nachfrage zu stärken. Die vier Vorschläge dazu, die an dieser prominenten Stelle (denn welcher Journalist hat schon Zeit, einen hundert Seiten starken Text gründlich zu lesen?) gemacht werden, lassen dann unsere Hoffnung wieder sinken, dass hier Entscheidendes verstanden worden ist bzw. dass die Öffentlichkeit tatsächlich über zentrale Zusammenhänge aufgeklärt werden

soll, was Not tut, um aus der Eurokrise glimpflich herauszufinden.

Die Kommission fordert erstens höhere Investitionen in physisches Kapital und in Bildung, zweitens eine Verbreitung von Effizienzgewinnen in allen Wirtschaftssektoren, darunter drittens vor allem im Dienstleistungssektor zur Förderung von dessen hohem Wachstumspotenzial und damit verbunden viertens eine Stärkung des *Arbeitskräfteangebots*.

Das Wort Löhne taucht in dieser Kurz-Zusammenfassung an keiner Stelle auf. Immerhin ist wie gesagt vom privaten Konsum die Rede. Aber das naheliegendste Instrument, wie der gestärkt werden könnte oder wie die dadurch steigende Kapazitätsauslastung private Investitionen anzuregen vermag, nämlich vernünftig steigende Arbeitseinkommen, das schafft die Kommission nicht dahin zu schreiben, wo es hingehört: in die Kurz-Zusammenfassung ihres Berichts. Auch in dem folgenden Abschnitt "Executive Summary and Conclusions" (Seite 11 bis 14) kann sich die Kommission nicht dazu entschließen, einen direkten Zusammenhang zwischen schwachem Konsum und geringer Investitionstätigkeit zu konstatieren, gerade so, als ob diese beiden Größen nichts miteinander zu tun hätten.

Zwar wird die enttäuschende Entwicklung des Konsums neben verstärkten Sparbemühungen der privaten Haushalte auch auf die schlechte Einkommensentwicklung zurückgeführt (letzter Absatz auf S. 11) und sogar die hervorragende Gewinnsituation der Unternehmen in Verbindung mit der Lohnmoderation gebracht (3. Absatz auf Seite 12). Aber die entscheidende Brücke zwischen beiden Größen fehlt: ohne eine steigende Kapazitätsauslastung durch vernünftige Lohnentwicklung kein Anlass für inländische Investitionen. Wer den Satz beherzigt, dass das Ziel allen Investierens letzten Endes das Konsumieren ist, der kann hier nur den Kopf schütteln. Denn demjenigen leuchtet sofort ein, dass, wenn unzureichend konsumiert wird, alle potenziellen Investoren signalisiert bekommen, eine Kapazitätsausweitung sei unnötig.

Warum die deutschen Unternehmen im ersten Jahrzehnt der Währungsunion vergleichsweise wenig im Inland investiert haben und von Schuldnern zu Sparern geworden sind, statt wie früher die Ersparnisse der privaten Haushalte aufzunehmen und in produktive Sachinvestitionen zu "verwandeln", das bleibt der Kommission offenbar ein Rätsel. Da ist als Ursache vom niedrigen Trendwachstum die Rede (das doch eigentlich erklärt werden soll), von restriktiver Kreditvergabe durch die Banken Anfang der 2000er Jahre (was bei dicken, nicht reinvestierten Gewinnpolstern der Unternehmen kein sehr überzeugendes Argument ist; dass es vor allem nicht in den letzten Jahren trägt, gesteht der Bericht drei Absätze später selbst ein) und vom Druck auf die Unternehmen, höhere Renditen zu erwirtschaften (fragt sich nur, im Vergleich wozu höher? Etwa zu den Renditen aus Spekulationsgeschäften, die durch die Liberalisierung der Finanzmärkte möglich wurden? Aber das ist ein Problem, unter dem auch alle anderen Unternehmen in der EWU zu leiden hatten und haben; geht es hingegen um den Renditevergleich mit Sachinvestitionen im europäischen Ausland, kommt man um das Auslastungsargument und damit die unterschiedliche Lohnentwicklung hier und andernorts nicht herum.)

Und wer gehofft hatte, dass die Entwicklung der deutschen Arbeitseinkommen, wenn schon nicht als Ursache der deutschen Investitionsschwäche ausgemacht, so doch als Fehler hinsichtlich des

privaten Konsums kritisiert würde, der sieht sich enttäuscht. Denn die Kommission schätzt die Strukturreformen, die auch der Wiederherstellung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit nach der deutschen Wiedervereinigung gedient hätten, als notwendig und für Deutschland heilsam ("overall proven beneficial") an. Dass sie "gleichzeitig in manchen Fällen unbeabsichtigte Wirkungen gehabt haben und Spar- und Investitionsentscheidungen in einer Weise beeinflusst haben, die zu einem Pfad niedrigen Wachstums beigetragen haben" (zweiter Absatz auf S. 13), wird einfach nur lapidar festgestellt, man könnte auch sagen: zugegeben. Der Leser kann diese Zusammenhänge also als unvermeidliche Kollateralschäden abhaken und sich getrost den Empfehlungen zuwenden, die die Kommission zur Stärkung der deutschen Binnennachfrage gibt.

Die sind dann allerdings recht dünn. Der Kurz-Zusammenfassung von Seite 3 sind wie gesagt vier Punkte zu entnehmen: 1. die Anregung der Investitionen: Dazu werden in den "Conclusions" (auf Seite 13) u.a. verstärkte öffentliche Investitionen und eine effiziente Unternehmensbesteuerung sowie eine glaubwürdige Strategie der Energiewende vorgeschlagen. 2. Effizienzgewinne: Man fragt sich, wie die in einer hoch wettbewerbsfähigen Wirtschaft beim Abbau von Handelsüberschüssen weiterhelfen sollen. 3. Der Ausbau des Dienstleistungssektors: Von ihm erhofft sich die Kommission positive Effekte auf die Binnennachfrage. Wie das geschehen soll, darf sich der Leser selbst überlegen ("mapping out initiatives that could ensure investment and productivity growth in the services sector is a challenge with large potential gains"). Und 4. eine Stärkung des Arbeitskräfteangebots bzw., so die "Conclusions", ein Abbau negativer Anreize zur Arbeitsaufnahme. Letzteres kann man sich wohl nur mit der Idee erklären, dass, je mehr Menschen in Deutschland arbeiten, dort umso mehr konsumiert wird, was mit einer wachsenden Binnennachfrage einherginge. Aber kann das wirklich ein zentraler Teil der Lösung sein? Denn wenn alle zusätzlich aktivierten Arbeitskräfte in Deutschland ähnlich schlecht bezahlt werden wie große Teile der bereits tätigen, ist das Problem der übermäßigen Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands ja keineswegs gelöst. Dann werden einfach nur noch mehr Waren zu konkurrenzlos günstigen Preisen hergestellt.

In den "Conclusions" wird dazu allerdings näher ausgeführt, dass die Einkommen vor allem der am schlechtesten Verdienenden gesteigert werden sollten. Doch, anders als zu hoffen wäre, ist dann nur von Steuerentlastungen die Rede, also den staatlichen Eingriffsmöglichkeiten in die sekundäre Verteilung, nicht von den Löhnen selbst, also der Primärverteilung (vorletzter Absatz auf Seite 13). Und wo die doch einmal konkret zur Debatte steht, nämlich beim Mindestlohn, warnt die Kommission, dass es bei der Festlegung des Niveaus und des Geltungsbereichs des Mindestlohns wichtig sei, die potenzielle Wirkung auf die Beschäftigung zu berücksichtigen (erster Absatz auf Seite 14), die – da muss man sich keine Illusionen machen – für die Kommission tendenziell negativ sind. Ansonsten, so der Bericht, seien die deutschen Reallöhne in den letzten Jahren gestiegen ("Real wages have risen in recent years"), was vorteilhafte ökonomische und Arbeitsmarktbedingungen widerspiegele (erster Absatz auf Seite 14).

Da reibt man sich die Augen. Das Statistische Bundesamt weist als Steigerungsraten seit der Finanzkrise 2009 [für den Reallohnindex](#) in den Jahre 2009 bis 2013 folgende Werte aus: zunächst -0,2%, dann +1,5%, darauf +1,2%, dann +0,5% und zuletzt als vorläufiges Ergebnis für das vergangene Jahr -0,2%. Die 1,5% Reallohnzuwachs im Jahr 2010 stellen eine Gegenbewegung zur Krise 2009 dar, also keineswegs ein markantes Plus, das auf einer erfreulichen Basis aufsetzte. Die Entwicklung

2011 war beim Reallohn in der Tat ein Lichtblick, das letzte Mal war dieser Index 1995 in einer solchen Größenordnung gestiegen. Aber die Zunahme um nur ein halbes Prozent 2012 konnte in Hinblick auf die deutsche Binnennachfrage und den Abbau deutscher Leistungsbilanzüberschüsse, um den es hier ja geht, nicht sehr optimistisch stimmen. Der Rückgang 2013 erst recht nicht. Von was für "favourable conditions" spricht die Kommission also?

Doch das Manko, dass die Kommission in der Kurz-Zusammenfassung auf Seite 3 das heiße Eisen der Arbeitseinkommen nicht anzupacken wagt und in den "Conclusions" auf Seite 14 sogar implizit von falschen Daten ausgeht, findet seine Entsprechung in der theoretischen Inkonsistenz, durch die sich der Bericht auszeichnet. Die Kommission schwankt zwischen zwei unterschiedlichen Ansätzen. Das kommt z.B. in dem [Dokument der EU-Kommission](#) zum Ausdruck, in dem sie über die "Results of in-depth reviews" berichtet. Einerseits kann sie sich nicht von der Sparideologie lösen, nach der ein Land „Konsum von heute nach morgen transportiert, indem es im Ausland investiert.“ (ebendort, S.9) Das ist für sich genommen schon vollkommen falsch, weil Deutschland ja nicht im Ausland investiert hat, sondern den Ausländern Kredite gewährt hat, mit denen die deutsche Güter gekauft haben und keineswegs nur Investitionsgüter, sondern z.B. auch deutsche Autos.

Dann aber wird erklärt, dass hohe Überschüsse auch aus einer heimischen Investitionslücke resultieren können. Da fragt man sich schon, wie das sein kann: Ein Land spart besonders viel, „investiert“ im Ausland und hat dann plötzlich eine heimische Investitionslücke, die ein Problem darstellt. Sind denn Investitionen im Ausland per se schlechter als Investitionen daheim?

Zwar macht man die schwache Inlandsnachfrage in Deutschland mitverantwortlich für den Überschuss und erkennt auch an, dass diese Schwäche mit der Reallohnschwäche zu tun hat, aber auch daraus wird kein schlüssiges Argument. Es gibt in diesem Papier von Anfang an keine Theorie, die durchgehalten würde und die die empirischen Ergebnisse erklären könnte. So ist es kein Wunder, dass schon auf Seite 25 der Offenbarungseid geleistet wird, wenn es heißt:

„Die tieferen Gründe für den dauerhaft sehr hohen Überschuss bleiben allerdings schwierig zu erklären. Mittels eines analytischen Ansatzes, der den deutschen Leistungsbilanzüberschuss in verschiedene Faktoren unterteilt, lässt sich erkennen, dass der Überschuss in den vergangenen Jahren eine Höhe erreicht hat, die nicht mehr durch die gewöhnlichen Hauptbestandteile von Leistungsbilanzsalden zu erklären ist. Im Modell können die verschiedenen Bestandteile, wie etwa BIP/Arbeiter, schwaches erwartetes Wachstum, strenge Haushaltspolitik und verringerte Kreditvergabe zwar den deutschen Überschuss erklären, nicht aber seine Größe und Dauerhaftigkeit. (...) Die Literatur bestätigt unsere Sicht, dass ein großer Teil des deutschen Überschusses unerklärt bleibt.“ (S. 25, Übersetzung die Verf.)

Und dann als Schlussfolgerung quasi:

„Eine modellbasierte Analyse bekräftigt die Sichtweise, dass das Spar- und Investitionsverhalten inländischer Akteure eine wichtige Bestimmungsgröße des starken Anstiegs in Deutschlands Leistungsbilanzüberschuss war.“ (S. 27)

Man kann die Überschüsse also nicht erklären, aber das Spar- und Investitionsverhalten muss es

gewesen sein. Das ist richtig, nur sagt es nichts, weil man die Salden immer nach Sparen und Investieren aufteilen kann, ohne dass damit etwas tatsächlich kausal erklärt würde.

Doch dann kommt ein "Sparschock" dazu, der irgendwie mit den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu tun hat und die Wettbewerbsfähigkeit verbessert hat:

„Zwischen 2004 und 2008 kam ein großer Beitrag zum Überschuss von einem Schock bei den Ersparnissen, der zu geringerer Binnennachfrage führte und den Handelsbilanzüberschuss dauerhaft hoch hielt. Die modellbasierte Analyse gibt Grund zu der Annahme, dass der Sparschock auf Entwicklungen am Arbeitsmarkt und in den sozialen Sicherungssystemen zurückzuführen war. Ein verlängertes Sinken der Reallöhne und der Einfluss verringerter Sozialleistungen (ein Kernelement der deutschen Arbeitsmarktreformen) scheinen einen steigenden positiven Beitrag zu den Handelsbilanzüberschüssen geleistet zu haben, in dem die preisliche Wettbewerbsfähigkeit deutscher Exporte gestärkt und die Binnennachfrage anfänglich geschwächt wurde.“ (Seite 28)

Und auf Seite 30 wird die inländische Nachfrageschwäche mit der Einkommensentwicklung in Verbindung gebracht:

„Die deutsche Konsumschwäche erklärt sich durch einen viel geringeren Anstieg im verfügbaren Einkommen der Privathaushalte in Deutschland gegenüber anderen Ländern der Eurozone. Über weite Strecken der 2000er Jahre war das Wachstum des Realeinkommens in Deutschland gering und mit 0,7% im Durchschnitt von 2000-2007 weniger als halb so stark wie der Durchschnitt in der Eurozone (1,7%) ... Drittens war das Wachstum der Nominallöhne niedriger, als historische Trends nahelegen. Deutschlands starke Lohnmoderation über einen langen Zeitraum hinweg ist sowohl im Vergleich mit anderen europäischen Ländern und gemessen an verschiedenen Richtwerten ein Zeichen dafür, dass Lohnzurückhaltung möglicherweise sehr schwache Binnennachfrageentwicklungen verursacht hat.“ (S.30)

Die inländische Nachfrageschwäche erklärt aber offensichtlich nicht die deutschen Exporterfolge. Die Autoren schreiben dazu vollkommen richtig:

„Die Lohnstückkosten können Deutschlands Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Rest der Eurozone sehr gut erklären. (...) Innerhalb der Eurozone (...) sind Lohnstückkosten eine wesentliche Bestimmungsgröße für die Preise von Gütern und Dienstleistungen. Somit hat die größer gewordene Lücke von nominalen Lohnstückkosten gegenüber anderen Mitgliedsstaaten vor der Krise Deutschlands preisliche Wettbewerbsfähigkeit klar verbessert, auch aufgrund der Tatsache, dass das Lohnwachstum in vielen anderen Ländern höher als das Produktivitätswachstum war.“ (S. 89)

Also: Die Lohnstückkosten haben entscheidenden Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit in der Währungsunion und das hat unter anderem damit zu tun, dass in den anderen Ländern die Löhne (man fragt sich, ob hier von den Reallöhnen oder den Nominallöhnen die Rede ist) stärker als die Produktivität gestiegen sind. Ob es gerechtfertigt war, dass in Deutschland die Löhne so wenig und woanders so stark gestiegen sind, dazu hat die Kommission allerdings keine Meinung.

In seinem abschließenden Kapitel "Policy Challenges" (S. 93 ff) tritt die Inkonsistenz des Berichts

noch einmal ganz klar zu Tage. Dort heißt es im ersten Absatz: "Deutschlands internationale Wettbewerbsfähigkeit ist ein Vorzug sowohl für das Land selbst als auch für die Wirtschaft der gesamten EU, weshalb, was auch immer Deutschland zur Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit tut oder tun kann, zum allgemeinen Wohl beiträgt."

Nun ja, wer meint, dass Deutschland gegenüber dem Rest der Welt so verfahren kann wie bislang gegenüber seinen EWU-Partnern, der hat erstens die Rechnung ohne den Wechselkurs gemacht und zweitens offengelegt, dass er an dem Grundprinzip des Unterbietungswettbewerbs durch Lohndumping nichts auszusetzen hat, solange es andere trifft als ihn selbst, in diesem Fall also andere als die EU.

Und so verwundert es auch nicht, dass exakt dieses Argument in einer umgehenden [Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie](#) zum IDR vom 5. März aufgegriffen wird: "Wichtig ist aber: Die Wettbewerbsfähigkeit und damit auch die Exportstärke der deutschen Unternehmen sind ein Stützpfeiler für die gesamte europäische Wirtschaft. Deutschland kann stolz auf seine industrielle Stärke und seine Exporte sein. Unser Ziel ist es, national und auch auf EU-Ebene die industrielle Basis wettbewerbsfähig zu halten und auszubauen."

Wie immer in solchen Fällen verzwickter Kompromissuche – große Teile der Union, die dem Arbeitgeberlager und darunter der Exportindustrie nahe stehen, dürften von der Stellungnahmen der EU-Kommission nicht völlig begeistert sein – rettet man sich in Ungenauigkeit und spricht von "Exportstärke", gegen die ja grundsätzlich nichts einzuwenden wäre, stünde ihr eine ebenso große "Importstärke" gegenüber. Aber so ist das nun mal mit der Wettbewerbsfähigkeit eines Landes: Ist sie größer als die der Handelspartner, gibt es keinen ausgeglichenen Handel, ganz egal wie klein oder groß die Bruttoströme von Exporten und Importen sind. Im gleichen Satz Wettbewerbsfähigkeit und Exportstärke zu loben, heißt entweder, dass man das Problem nicht verstanden hat oder dass man es nicht grundsätzlich lösen, sondern nur von der EWU weg ins außereuropäische Ausland verlagern will. Und damit wird auch ein SPD geführtes Wirtschaftsministerium an der Lösung der Eurokrise scheitern, weil es die Reaktion der Devisenmärkte auf ein "exportstarkes" Europa, genauer gesagt: auf eine sich durch Exportüberschüsse retten wollende EWU nicht verhindern können.

Obendrein öffnet diese Ungenauigkeit allen Forderungen Tür und Tor, die Deflationspolitik in den europäischen Krisenstaaten fortzusetzen. Denn was bleibt diesen Ländern anderes übrig, wenn Deutschland sozusagen mit EU-Segen seine Wettbewerbsstärke ausbauen darf und soll, sich dieser Masche anzuschließen? Da wird es die SPD äußerst schwer haben, dem Deflation fördernden Flexibilisierungswahn andernorts, wenn sie es denn überhaupt wollte, Einhalt zu gebieten. Wer nicht Ross und Reiter in Deutschland anprangern mag, der kann sich nicht beschweren, wenn das gleiche Ross von der gleichen Sorte Reiter andernorts geritten wird.

Es ist anzunehmen, dass sich die EU-Kommission nicht von deutschen Einflüssen frei machen konnte, als sie diesen Bericht verfasste, der, wie die zitierten Stellen zeigen, teilweise durchaus richtige Analyseansätze enthält, die sich von der Neoklassik entfernen. Aber es genügt nicht, ein Sammelsurium an Ansätzen und Empfehlungen zusammenzustellen, mit dem alle Seiten einigermaßen zufrieden sind, weil jeder seine Position wiederfindet. Dann kann nämlich jeder aus

dem Bericht alles und nichts herauslesen und braucht keine Wende im Denken oder gar in der konkreten Politik einzuschlagen. Eine logisch stichhaltige Analyse und aus ihr abgeleitete Schlussfolgerungen haben nichts mit demokratischer Kompromissfindung zu tun. Erst wenn Schlussfolgerungen in konkrete Politik umgesetzt werden sollen, muss man um demokratische Mehrheiten werben. Und dabei kann man umso überzeugender auftreten, je zwingender die Logik ist, aus der heraus man zu seinen Empfehlungen gekommen ist. Von derlei Überzeugungskraft ist die EU-Kommission weit entfernt. Sie hat erst einen kleinen zaghaften Schritt aus der Sackgasse heraus getan, in die sie sich unter deutscher neoklassischer Führung seit Jahren verrannt hat.

Über den Autor

Veröffentlicht am: 10.03.2014 | Editiert am: 25.05.2016

Erschienen unter:

<https://makroskop.eu/2014/03/abo-artikel-pruefbericht-der-eu-kommission-zu-deutschen-leistungsbilanzueberschuessen-noch-immer-mehr-schatten-als-licht/>