

# DEUTSCHE EXPORTSTÄRKE IN VERRUF. ZU RECHT?

EIN PLÄDOYER FÜR DEN EUROPÄISCHEN BINNENMARKT

**Cvetelina Todorova**  
**Matthias Bauer**



ClimatePartner<sup>o</sup>  
klimaneutral

Druck | ID: 53323-1404-1017



Urheber:

Matthias Bauer, Cvetelina Todorova – Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2014



Diese Publikation ist lizenziert unter den Bedingungen von  
„Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen  
Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE  
(abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

Gestaltung: SWITSCH Kommunikationsdesign, Köln.  
Satz: Cornelia Wurm, ZKM / Konrad-Adenauer-Stiftung.  
Druck: Bonifatius GmbH, Paderborn.  
Printed in Germany.  
Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-032-6

## INHALT

4	ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE	
5	1. EINLEITUNG	
6	2. DEUTSCHE EXPORTE IM ÜBERBLICK	
	2.1. Der deutsche Exporterfolg .....	6
	2.2. Deutsche Exporte in die Peripherieländer .....	8
	2.3. Bedeutung der Wirtschaftsstruktur.....	8
12	3. DIE PROBLEMATIK VON ZAHLUNGSBILANZ- UNGLEICHGEWICHTEN	
	3.1. Entstehung von makroökonomischen Ungleichgewichten.....	12
	3.2. Zur Frage der Notwendigkeit von Stimulierung der Binnennachfrage....	12
15	4. ZU DER ZWECKMÄSSIGKEIT VON LOHNERHÖHUNGEN UND STEUERSENKUNGEN	
16	5. ZUR NOTWENDIGKEIT EINER ERHÖHTEN INVESTITIONSTÄTIGKEIT IM INLAND	
22	6. HANDLUNGSEMPFEHLUNG: DEN EUROPÄISCHEN BINNENMARKT STÄRKEN	
24	FAZIT	
25	DIE AUTOREN	
25	ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG	

## ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

1. Die Kritik, die hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse würden ein Gefährdungspotenzial für die europäische Finanz- und Haushaltspolitik sowie die wirtschaftliche Stabilität Europas darstellen, ist nicht gerechtfertigt. Die oft wiederholte Befürchtung, dass die deutschen Exporte auf Kosten der südeuropäischen Staaten gehen, findet sich in den Zahlen nicht bestätigt. Europa profitiert von der deutschen Exportstärke. Auch der innereuropäische Handel ist kein Nullsummenspiel.
2. Exportüberschüsse sind in der Regel Ausdruck der Fähigkeit einer Volkswirtschaft, im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen durch staatliche Eingriffe künstlich zu unterminieren, würde die Akzeptanz einer marktwirtschaftlichen Ordnung im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft schwächen.
3. Wirtschaftspolitische Empfehlungen, wie etwa Lohnerhöhungen oder umfangreiche Investitionsprogramme, sind in dem aktuellen Kontext aus ordnungspolitischer Sicht umstritten. Darüber hinaus tragen derartige Forderungen nicht per se dazu bei, die wirtschaftliche Stabilität und Konvergenz in Europa zu erhöhen. Auch die Debatte um notwendige Strukturreformen außerhalb Deutschlands verliert dadurch an Momentum.
4. Zum einen würden Lohnerhöhungen dazu führen, dass die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen sinkt, wodurch auch negative Wachstums- und Beschäftigungseffekte in anderen Ländern Europas ausgelöst werden könnten. Zum anderen könnte eine durch Lohnerhöhungen induzierte erhöhte Ersparnisbildung der Deutschen die deutschen Kapitalexporte sogar weiter erhöhen.
5. Deutsche Kapitalexporte – also deutsche Investitionen im Ausland – müssen das Resultat kluger Investitionsentscheidungen sein. Dafür bedarf es auch einer effektiveren Kapitalmarktregulierung.
6. Der öffentliche Sektor muss klug investieren. Forderungen nach mehr Investitionen in Deutschland sind nicht per se gerechtfertigt. Aus ordnungspolitischer Perspektive sollte die Politik in erster Linie attraktive Rahmenbedingungen für in- und ausländische Investitionen setzen.
7. Der Fokus wirtschaftspolitischer Reformanstöße auf europäischer Ebene muss auf der Stärkung des Europäischen Binnenmarktes liegen. Der gemeinsame europäische Markt muss gestärkt werden. Sowohl eine weitergehende Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens als auch die Liberalisierung von Dienstleistungen tragen zum wirtschaftlichen Konvergenzprozess innerhalb Europas bei. Ein offensives Werben seitens der deutschen Bundesregierung für einen wirklichen Europäischen Binnenmarkt würde die Exportüberschussdebatte auf die tatsächlichen Problemfelder der EU lenken.

# 1. EINLEITUNG

Die Exportstärke Deutschlands ist derzeit ein brisantes Thema, das die Aufmerksamkeit der breiten Öffentlichkeit im In- und Ausland auf sich zieht. Einige Beobachter<sup>1</sup>, darunter die Europäische Kommission und das US-Finanzministerium, sehen darin die Gefahr, dass Deutschland die Stabilität Europas und sogar die der Weltwirtschaft gefährden könnte. Fachkreise reagieren demgegenüber empört und attestieren Unwissenheit angesichts einer komplexen wirtschaftlichen Gemengelage.

Für neuen Zündstoff sorgte jüngst die Nachricht, dass Deutschland für 2013 den größten Exportüberschuss der Welt ausweist. Zahlreiche Exportkritiker sahen sich in der Folge erneut in ihrer Auffassung bestätigt. Als Reaktion verwies die deutsche Bundesregierung auf die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag und beteuerte ihr Anliegen, die binnenwirtschaftliche Wachstumskraft fördern zu wollen.

Bereits im November 2011 haben die EU-Mitgliedstaaten ein neues Verfahren zur Stärkung der finanz- und wirtschaftspolitischen Überwachung beschlossen. Die neuen Regelungen sollen im Wesentlichen dazu beitragen, dass makroökonomische Ungleichgewichte mit einem deutlichen Gefährdungspotenzial für die europäische Finanz- und Haushaltspolitik erkannt und beseitigt werden.<sup>2</sup> Dieser Frühwarnmechanismus bildet gleichzeitig die Grundlage für spezifische Empfehlungen seitens der Kommission an die betreffenden EU-Mitgliedstaaten.

Am 13. November 2013 hat die EU-Kommission ihren dritten Bericht zur Einschätzung makroökonomischer Ungleichgewichte in Europa vorgelegt.<sup>3</sup> In Deutschland hat der Bericht der Kommission einen Sturm der Entrüstung entfacht, da eine daraufhin eingeleitete Untersuchung sich u.a. mit der Frage beschäftigt, ob die hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse der vergangenen Jahre der europäischen Wirtschaft schaden würden. Inzwischen liegen auch die Ergebnisse dieser Untersuchung vor. Obwohl sich die EU-Kommission ausdrücklich und wiederholt von der Forderung distanzierte, die deutsche Wirtschaft müsse

weniger exportieren, steht der Kommissionsbericht in Deutschland nach wie vor massiv in der Kritik. Dies ist nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass sich jüngst auch Stimmen aus dem US-Finanzministerium und dem Internationalen Währungsfonds gegen die deutsche Exportstärke richteten.

Was ist dran an der Kritik? Stellt die Exportstärke Deutschlands in der Tat eine Gefahr für die wirtschaftliche Stabilität in der EU dar? Gibt es Bedarf für politisches Handeln und welchen Aufgaben sollte sich die Politik konkret stellen? Diese Fragen erfordern weitergehende Überlegungen und eine sachliche und differenzierte Analyse. Im Folgenden werden zunächst die deutschen Exporte näher in den Blick genommen. Danach wird die Problematik der Zahlungsbilanzungleichgewichte erläutert und die Forderungen der EU-Kommission nach mehr Konsum und Investitionen kritisch diskutiert. Abschließend wird aufgezeigt, warum die Politik das Hauptaugenmerk auf die Stärkung des Europäischen Binnenmarktes legen sollte, um sowohl die wirtschaftliche Konvergenz als auch die wirtschaftliche Stabilität in Europa zu erhöhen.

- 1] *Kritische Äußerungen finden sich beispielsweise von folgenden Akteuren: US-Finanzministerium (<http://www.handelsblatt.com/politik/international/bericht-des-us-finanzministeriums-eu-kommission-weist-bericht-uebertadel-fuer-deutschland-zurueck/9009842-3.html>); EU-Währungskommissar Olli Rehn (<http://www.welt.de/wirtschaft/article121562940/EU-wettert-gegen-Deutschlands-Exportstaerke.html>), US-Ökonom Paul Krugman (<http://www.nytimes.com/2013/11/04/opinion/krugman-those-depressing-germans.html>); Internationaler Währungsfonds (<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/iwf-draengt-deutschland-im-export-streit-zu-bescheidenheit-a-931517.html>); Präsident des Ifo-Instituts Hans-Werner Sinn ([http://www.focus.de/finanzen/news/konjunktur/top-oekonom-fuer-mehr-geld-im-inland-sinn-prangert-irrsinn-deutscher-exportueberschuesse-an\\_aid\\_1157135.html](http://www.focus.de/finanzen/news/konjunktur/top-oekonom-fuer-mehr-geld-im-inland-sinn-prangert-irrsinn-deutscher-exportueberschuesse-an_aid_1157135.html)); zuletzt abgerufen am 19.02.2014.*
- 2] *Vgl. VERORDNUNG (EU) Nr. 1176/2011 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.*
- 3] *Vgl. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, Alert Mechanism Report 2014.*

## 2. DEUTSCHE EXPORTE IM ÜBERBLICK

### 2.1. DER DEUTSCHE EXPORTERFOLG

Es gibt prinzipiell zwei Gründe, warum die deutsche Exportwirtschaft erfolgreich ist. **Deutsche Produkte sind für ihre Spitzenqualität weltweit bekannt und nachgefragt. Zum einen ist die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen sehr hoch, worauf im Vergleich moderat ansteigende Lohnstückkosten in der Vergangenheit hindeuteten. Zum anderen hat Deutschland durch die Einführung des Euro seine preisliche Wettbewerbsfähigkeit verbessert.** Die deutschen Waren sind daher auf den Weltmärkten günstiger geworden. Zudem haben die Einführung des Euro und die damit einhergehende Zinskonvergenz dazu geführt, dass südeuropäische Länder einen leichteren Zugang zu Krediten/Kapital bekommen haben. In der Folge ist der private und staatliche Konsum dieser Länder angestiegen, was sich wiederum positiv auf die deutschen Exporte auswirkte.

Der deutsche Exporterfolg setzte sich auch im Jahr 2013 fort. Diese Entwicklung kommt nicht nur Deutschland zugute. In großem Ausmaß profitieren auch andere europäische Länder davon. Über 40 Prozent der deutschen Ausfuhren bestehen aus importierten Vorleistungen, von denen viele aus den europäischen Partnerländern importiert werden. Demnach führt ein Anstieg der deutschen Exporte automatisch zu einem Anstieg der Zulieferleistungen von den EU

Staaten. Das IW Köln rechnet beispielsweise aus, dass ein Anstieg der deutschen Exporte um 10 Prozent eine Zunahme der Importe aus den anderen EU Ländern um etwa 9 Prozent mit sich bringt. Dies ist nicht nur mit positiven Beschäftigungs- und Einkommenseffekten im europäischen Ausland verbunden. Es ist zudem ganz im Sinne der Ziele des europäischen Binnenmarktes, in dem sich neben Menschen auch Waren und Dienstleistungen frei bewegen sollen.

Auch für den deutschen Arbeitsmarkt ist das Exportgeschäft von besonderer Bedeutung. Nach Berechnungen des ifo Instituts hat sich die Beschäftigung in exportorientierten Sektoren (z.B. Maschinenbau, Automobilindustrie, Elektrobau) – zwischen den Jahren 2000 und 2008 beinahe verdoppelt. Heute hängt fast jeder vierte Arbeitsplatz (24 Prozent) vom Export ab. Im Industriesektor betrifft dies sogar die Hälfte der Arbeitsplätze (55 Prozent).<sup>1</sup>

Die europäischen Partnerländer spielen dabei eine zentrale Rolle, denn sie sind nach wie vor die wichtigsten Handelspartner Deutschlands.<sup>2</sup> Ein genauere Blick auf die Handelsströme macht gleichwohl deutlich, dass die relative Bedeutung des europäischen Absatzmarkts in den letzten Jahren tendenziell abgenommen hat. **Immer wichtiger werden die Handelspartner außerhalb der EU wie beispielsweise die USA, China und die Schweiz.**

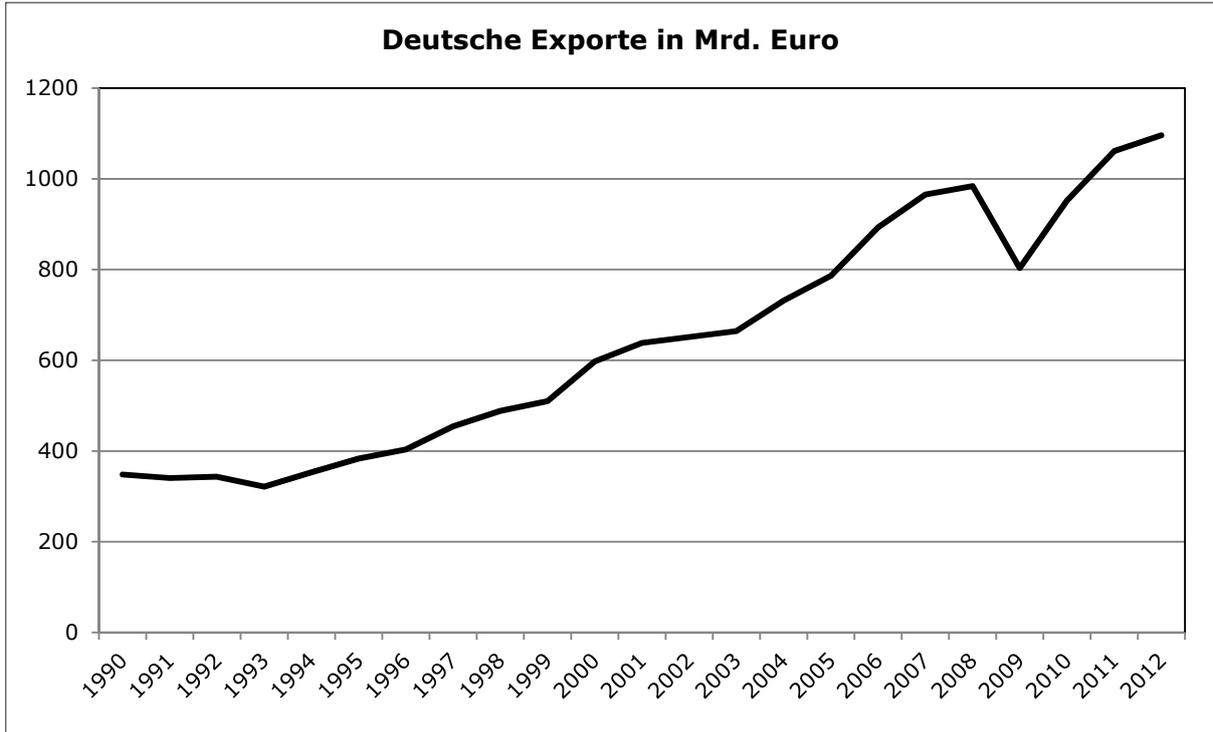


Abbildung 1: Die deutschen Exporte verzeichnen bereits vor Einführung des Euro eine positive Entwicklung. Die Finanzkrise führte zwar 2009 zu einem deutlichen Einbruch, allerdings hat sich die Exportwirtschaft bereits im nächsten Jahr nahezu vollständig erholen können.

Quelle: Eurostat

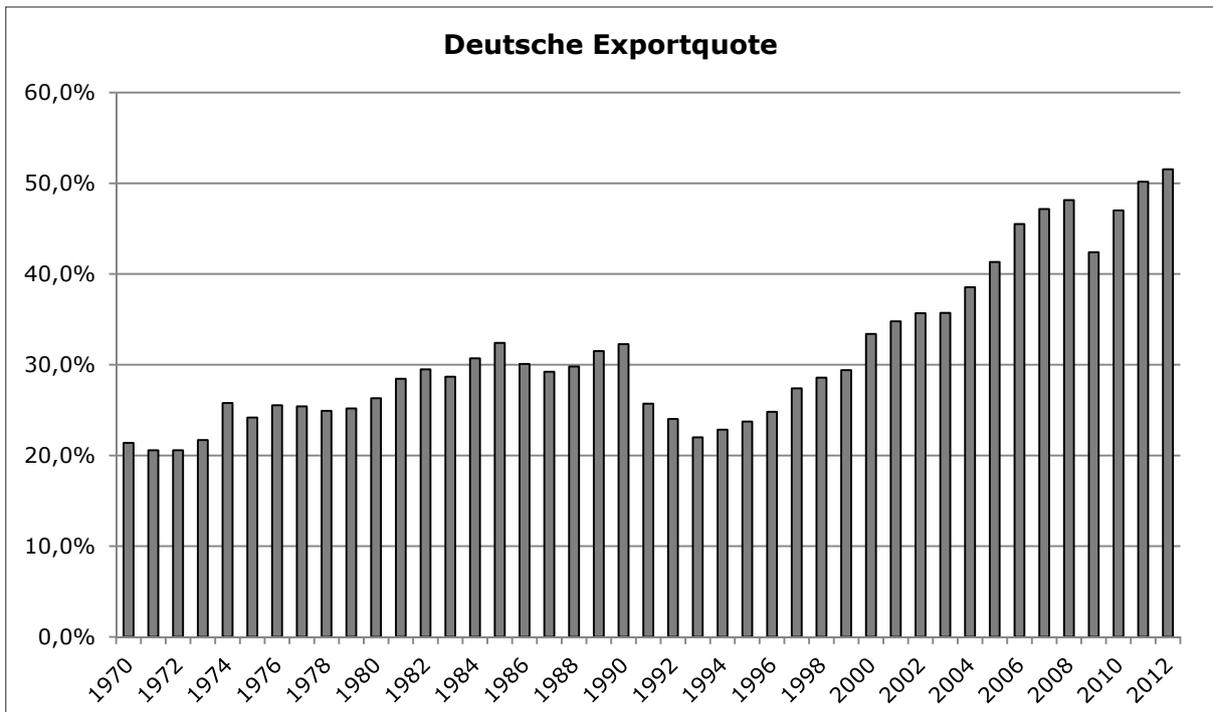


Abbildung 2: Die Exportquote hat sich seit Einführung des Euro nahezu verdoppelt, von etwa 30 Prozent im Jahr 1999 auf über 50 Prozent im Jahr 2012. Heute geht knapp über die Hälfte der Wirtschaftsleistung auf die Exportwirtschaft zurück.

Quelle: Eurostat

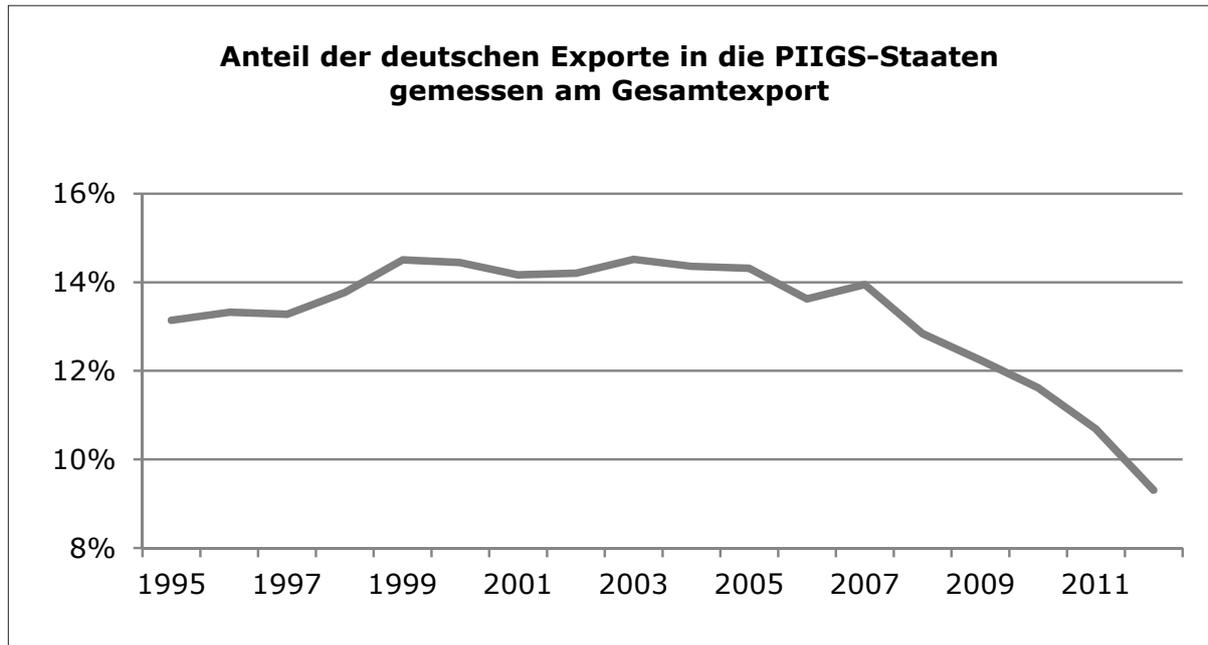


Abbildung 3: Der Anteil der deutschen Exporte, die nach Portugal, Irland, Italien, Griechenland und Spanien geliefert werden, gemessen an den Gesamtexporten Deutschlands, hat in der Tendenz abgenommen.  
Quelle: Eurostatt, eigene Berechnung

## 2.2. DEUTSCHE EXPORTE IN DIE PERIPHERIELÄNDER

**Die oft wiederholte Befürchtung, dass die deutschen Exporte auf Kosten der südeuropäischen Staaten gehen, findet sich in den Zahlen nicht bestätigt.**

Es ist zwar richtig, dass Deutschland seit Einführung des Euro ansteigende Exportüberschüsse aufwies, währenddessen andere europäische Länder steigende Leistungsbilanzdefizite verzeichneten. Deutschland für die Handelsdefizite anderer Länder in die Verantwortung zu nehmen, wäre dennoch ein Fehler. Zunächst ist der deutsche Exportsektor an die Rahmenbedingungen einer wettbewerbsfähigen Sozialen Marktwirtschaft gebunden. Die Nachfrage nach deutschen Produkten ist unabhängig von politischer Einflussnahme. Sie basiert auf individuellen Kaufentscheidungen. Darin einen Handlungsbedarf für die deutsche Politik zu erkennen, ist fragwürdig.

In diesem Zusammenhang ging eine Studie des IW Köln 2011 der Frage nach, ob die deutschen Exporte anderen Ländern zur Last fallen.<sup>3</sup> Die Ergebnisse lassen den Schluss zu, dass diese Kritik ungerechtfertigt ist: Zum einen haben die Importe aus Deutschland gemessen an den Gesamtimporten der Euro-Peripherieländer zwischen 2003 und 2007 leicht abgenommen. Zum anderen sind die Defizite im Gesamthandel Griechenlands, Portugals und Spaniens in derselben Zeit der Boom-Phase zu 70 bis 80 Prozent

nicht auf Deutschland, sondern auf andere Handelspartner zurückzuführen (siehe Abbildung 3).

Inzwischen lässt sich eine Umkehr der Leistungsbilanzsalden in den von der Krise stark betroffenen Staaten beobachten. Auch die EU als Ganzes weist einen positiven Leistungsbilanzsaldo auf. Diese Beobachtungen widersprechen dem Argument, dass deutsche Leistungsbilanzüberschüsse per se mit Defiziten in den Krisenstaaten einhergehen. Es ist gleichwohl festzuhalten, dass nach wie vor teils deutliche Ungleichgewichte in den Handels- und Leistungsbilanzen bestehen (siehe Abbildung 4, Seite 10).

## 2.3. BEDEUTUNG DER WIRTSCHAFTSSTRUKTUR

**Eine Erklärung der auseinandergelassenen Leistungsbilanzen findet sich zum Teil in den vorherrschenden Wirtschaftsstrukturen bestimmter Länder.**

**Die Empirie zeigt beispielsweise, dass Länder mit einem hohen Industrieanteil tendenziell Exportüberschüsse aufweisen.**<sup>4</sup> Das liegt zum einen daran, dass die Bedeutung des Güterhandels im globalen Kontext relativ hoch ist im Vergleich zum Handel mit Dienstleistungen. Zum anderen spielen die hohe Nachfrage nach Investitionsgütern, die durch den Aufholprozess in den Schwellenländern ausgelöst wurde, und der starke Investitionsboom, der dort damit einherging, ebenfalls eine wichtige Rolle.

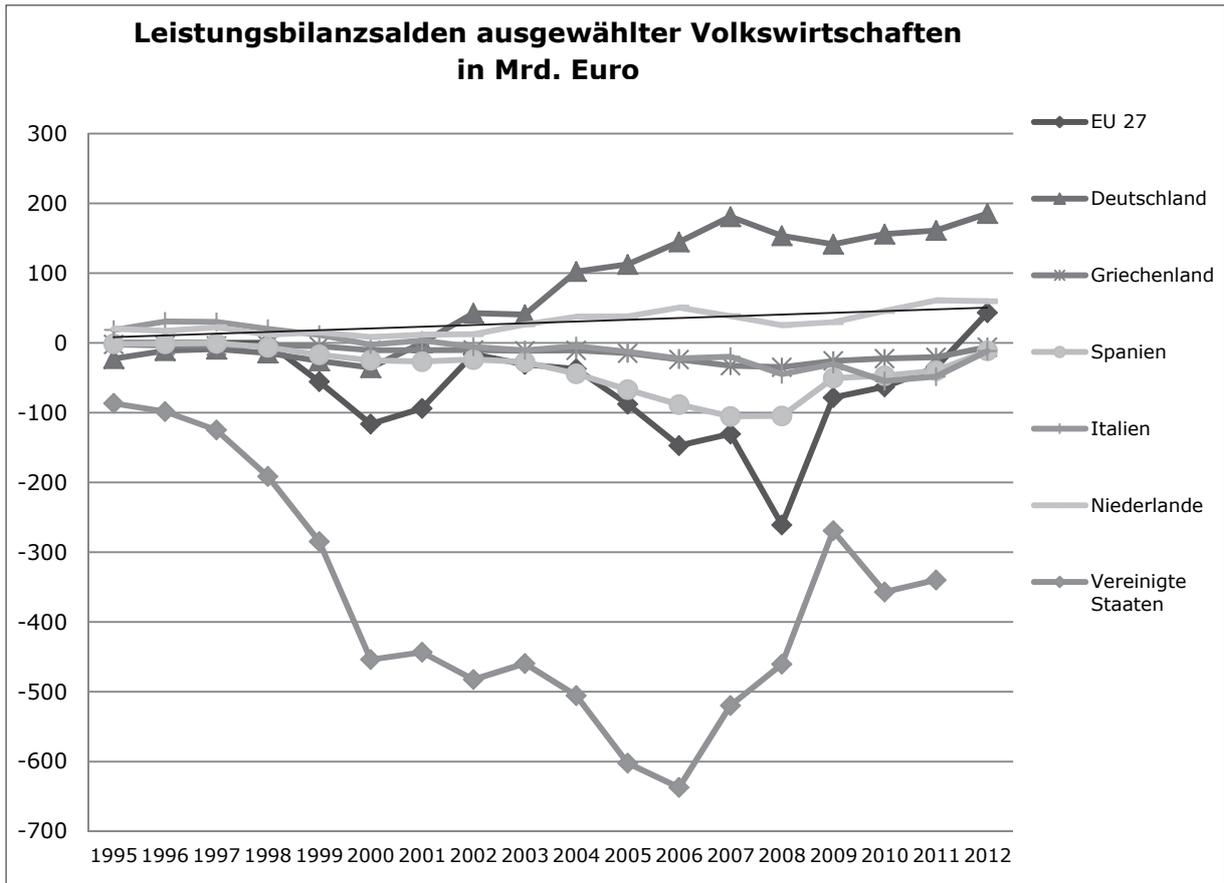


Abbildung 4: Leistungsbilanzungleichgewichte zeigen eine abnehmende Tendenz.  
Quelle: Eurostat

Vor diesem Hintergrund darf es nicht überraschen, dass industriestarke Länder, die Investitionsgüter exportieren, wie z.B. Deutschland, Österreich und die Schweiz, tendenziell Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse verzeichnen.

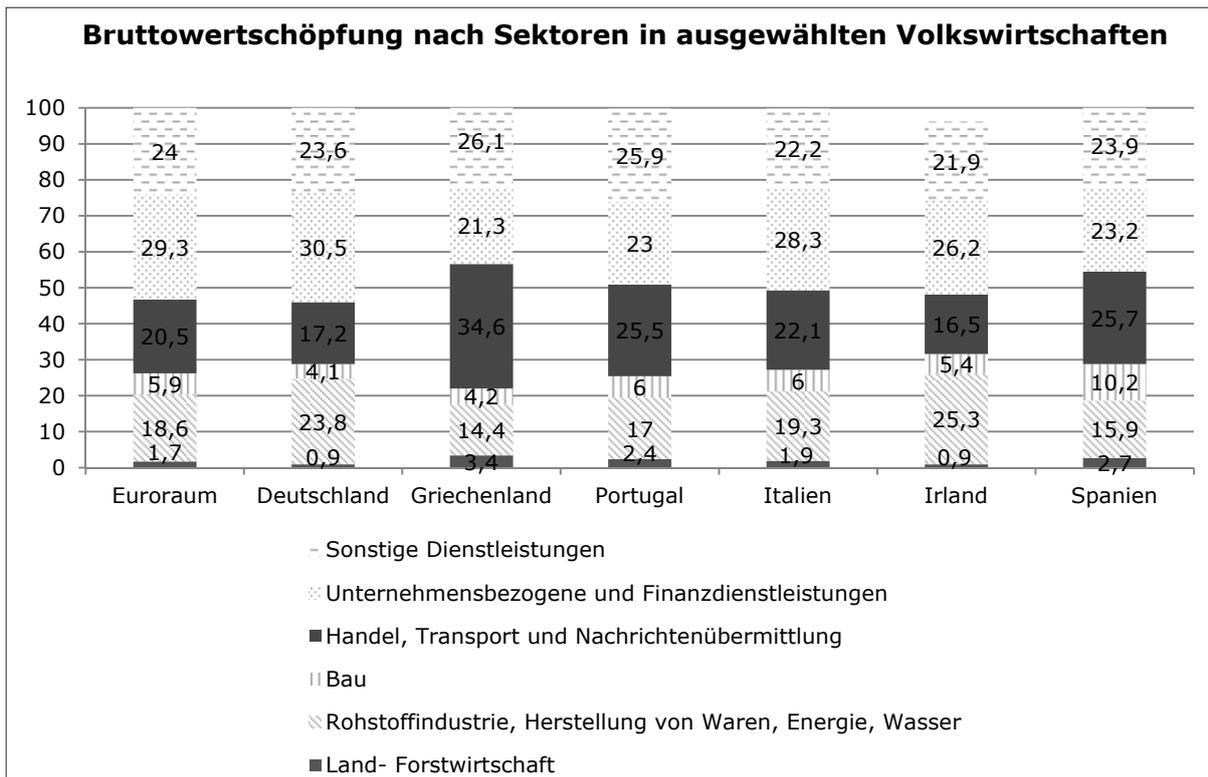


Abbildung 5: Bruttowertschöpfung nach Sektoren in 2010.  
Quelle: Eurostat

**INFOBOX:****HANDELSSTRÖME DEUTSCHLANDS MIT AUSGEWÄHLTEN VOLKSWIRTSCHAFTEN**

Die Tabelle zeigt den bilateralen Handel Deutschlands mit den Ländern, die von der wirtschaftlichen Krise besonders stark betroffen waren. Die Übersicht stellt jeweils die drei höchsten Export- bzw. Importwarenwerte sowie den bilateralen Handelsbilanzsaldo dar. Die wichtigsten Exportgüter Deutschlands im bilateralen Handel sind Industrieerzeugnisse: Fahrzeuge, elektrische und elektronische Ausrüstung, pharmazeutische Erzeugnisse und Maschinen.

Darüber hinaus wird deutlich, dass alle südeuropäischen Länder unabhängig von der Struktur der gehandelten Güter ein Handelsbilanzdefizit gegenüber Deutschland aufweisen. Irland weist als einziges Land einen Handelsüberschuss gegenüber Deutschland auf. Tendenziell hat auch Irland jedoch ein Leistungsbilanzdefizit mit Deutschland. Der Grund dafür sind die hohen Gewinnabfuhrer multinationaler Unternehmen, die unter dem Posten „grenzüberschreitende Arbeits- und Vermögenseinkommen“ neben der Handels- und Dienstleistungsbilanz in der Leistungsbilanz erfasst werden.

Für Griechenland ist festzustellen, dass die zweitwichtigsten Exportgüter nach Deutschland landwirtschaftliche Erzeugnisse sind. Demgegenüber importiert Griechenland aus Deutschland hauptsächlich Investitionsgüter – elektrische und elektronische Ausrüstung, pharmazeutische Erzeugnisse und Maschinen. Die Produktion von Investitionsgütern ist in der Regel kapitalintensiver im Vergleich zu der Produktion und dem Handel mit Nahrung und landwirtschaftlichen Produkten. Daher überrascht das Handelsdefizit Griechenlands an dieser Stelle nicht.

Bei den wichtigsten Exportgütern der anderen südeuropäischen Länder handelt es sich größtenteils um Industrieerzeugnisse. Dennoch sind insbesondere bei Spanien und Italien große Handelsdefizite festzustellen. Mögliche Ursachen hierfür sind Strukturprobleme vor Ort wie z.B. Fehlanreize durch weitgehende Regulierung, hohe Lohnstückkosten, mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen im internationalen Wettbewerb und ein zum Teil unsicheres politisches Umfeld, welches das Investitionsklima beeinträchtigt. Ähnliche Probleme haben in Deutschland zu wirtschaftspolitischen Reformen geführt, die auch in anderen europäischen Ländern zu positiven Wachstums- und Beschäftigungseffekten führen würden.

	<b>Deutschlands Top 3 Exporte nach</b>	<b>in Mrd. EUR</b>	<b>Deutschlands Top 3 Importe aus</b>	<b>in Mrd. EUR</b>	<b>Bilaterale Handelsbilanz in Mrd. Euro</b>
<b>Griechenland</b>	Alle Produkte	6,0	Alle Produkte	2,4	-3,7
	Elektrische, elektronische Ausrüstung	1,0	Fahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge)	0,3	
	Pharmazeutische Erzeugnisse	0,9	Gemüse, Obst, Nüsse usw., Nahrungszubereitung	0,2	
	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	0,5	Elektrische, elektronische Ausrüstung	0,2	
<b>Portugal</b>	Alle Produkte	8,0	Alle Produkte	6,4	-1,6
	Fahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge)	1,5	Elektrische, elektronische Ausrüstung	1,0	
	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	1,2	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	0,7	
	Elektrische, elektronische Ausrüstung	1,2	Fahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge)	0,6	
<b>Italien</b>	Alle Produkte	72,0	Alle Produkte	63,2	-8,8
	Fahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge)	10,6	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	9,6	
	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	9,5	Fahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge)	7,5	
	Elektrische, elektronische Ausrüstung	8,1	Elektrische, elektronische Ausrüstung	4,2	

	Deutschlands Top 3 Exporte nach	in Mrd. EUR	Deutschlands Top 3 Importe aus	in Mrd. EUR	Bilaterale Handelsbilanz in Mrd. Euro
<b>Irland</b>	Alle Produkte	6,0	Alle Produkte	12,8	6,9
	Pharmazeutisch Erzeugnisse	1,0	Pharmazeutische Erzeugnisse	3,4	
	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	0,9	Organische Chemikalien	1,7	
	Elektrische, elektronische Ausrüstung	0,6	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	1,5	
<b>Spanien</b>	Alle Produkte	40,1	Alle Produkte	28,7	-11,4
	Fahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge)	7,5	Fahrzeuge (ohne Schienenfahrzeuge)	7,4	
	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	7,0	Elektrische, elektronische Ausrüstung	2,1	
	Elektrische, elektronische Ausrüstung	4,1	Maschinen, Atomreaktoren, Boiler usw.	2,1	

Exportüberschüsse sind grundsätzlich Ausdruck der Fähigkeit einer Volkswirtschaft im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Zudem lösen sie Wachstumseffekte aus und gehen mit Beschäftigungs- und Einkommensimpulsen einher. Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft ist einer der Grundpfeiler der Sozialen Marktwirtschaft und sollte keinesfalls durch staatliche Eingriffe geschwächt werden. Ordnungspolitisch falsche Regulierungen würden darüber hinaus die Akzeptanz unseres Wirtschaftssystems untergraben.

Anders als die internationale Kritik suggeriert, sind die deutschen Exportüberschüsse nicht der Auslöser auseinandergehender Entwicklungen in Europa.

**Der Zugang zu vergleichsweise billigem Geld hat im privaten wie im öffentlichen Sektor in vielen Ländern der Eurozone Fehlanreize geschaffen. Regulatorische Defizite und Fehlentscheidungen auf Arbeits- und Kapitalmärkten sind die entscheidenden Probleme, die von der Politik entschlossen angegangen werden sollten.**

- 1) Vgl. *Fakten zum deutschen Außenhandel 2012*, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 15. März, Berlin.
- 2) Vgl. *Prognos Globalisierungsreport 2011 – Welche Arbeitsplätze in Deutschland hängen von welchen Ländern ab?*, Dezember 2011, Basel.
- 3) Vgl. *Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Lebt Deutschland auf Kosten anderer Länder*, Wirtschaftsdienst, 91 Jahrgang, 2011, Heft 8.
- 4) Vgl. *Grömling, M., Wirtschaftsstruktur und Leistungsbilanz*, IW Trend 2/2013.

## 3. DIE PROBLEMATIK VON ZAHLUNGSBILANZ- UNGLEICHGEWICHTEN

### 3.1. ENTSTEHUNG VON MAKROÖKONOMISCHEN UNGLEICHGEWICHTEN

Die EU-Kommission unterscheidet grundsätzlich zwischen externen Ungleichgewichten, die sich in der Zahlungsbilanz finden wie z.B. stark auseinandergehende Leistungsbilanzen, und internen Ungleichgewichten, die z.B. durch eine hohe Verschuldung des öffentlichen Sektors verursacht werden können.<sup>1</sup> In der aktuellen Diskussion wird oft über Zahlungsbilanzungleichgewichte gesprochen. Gemeint sind wirtschaftliche Entwicklungen, die über längere Zeit Abweichungen von bestimmten vordefinierten Zielwerten aufweisen.

Die Zahlungsbilanz einer Volkswirtschaft ist jedoch zunächst immer ausgeglichen. Nach Auffassung der EU-Kommission herrscht in diesem Zusammenhang ein Ungleichgewicht vor, wenn ein Land über einen längeren Zeitraum hohe Leistungsbilanzüberschüsse oder -defizite vorweist, die die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion gefährden können. Dabei werden Leistungsbilanzdefizite in der Regel kritischer gesehen als Leistungsbilanzüberschüsse.

Beunruhigend sind vor allem anhaltende Leistungsbilanzdefizite, die durch einen deutlichen Anstieg der privaten und/oder öffentlichen Verschuldung begleitet werden. Ob und in welchem Ausmaß politisches Handeln in diesem Kontext erforderlich ist, bedarf einer sorgfältigen und vor allem differenzierten Analyse.

### 3.2. ZUR FRAGE DER NOTWENDIGKEIT VON STIMULIERUNG DER BINNEN-NACHFRAGE

Nach Äußerungen über die vermeintlich notwendige Herabsetzung der deutschen Exporte, richten Kritiker das Augenmerk vorzugsweise auf die deutsche Binnennachfrage. Dabei wird oft angemahnt, dass die deutsche Politik nicht genügend Maßnahmen ergreifen würde, um die Binnennachfrage zu stimulieren. Tatsächlich macht die EU-Kommission auf ein Problem aufmerksam, dass schon länger in die wirtschaftspolitische Debatte in Deutschland eingegangen ist. Bezugnehmend auf den hohen Leistungsbilanzüberschuss Deutschlands, welcher in den vergangenen drei Jahren durchschnittlich 6,5 Prozent im Verhältnis zum BIP betrug und damit über der kritischen EU-Vorgabe von 6 Prozent liegt, weist die EU-Kommission auf eine zu hohe Spar- und zu niedrige Investitionsquote in Deutschland hin. Ein Absenken der Sparquote und eine Erhöhung der Investitionen im Inland würden der deutschen Volkswirtschaft helfen, strukturelle Probleme zu überwinden, meint die Kommission.

Im Rahmen des Europäischen Semesters empfiehlt die EU-Kommission der deutschen Politik daher, das Wachstum der Löhne und damit den Konsum der Haushalte zu fördern sowie Steuern und Sozialabgaben, insbesondere für Geringverdiener, zu senken. Darüber hinaus legt die EU-Kommission der deutschen Bundesregierung nahe, weitere Anstrengungen zur Förderung des Wettbewerbs bei Dienstleistungen, insbesondere im Bau, sowie im Energiesektor zu unternehmen.<sup>2</sup>

### INFOBOX: STRUKTUR UND WIRKUNGSMECHANISMEN DER ZAHLUNGSBILANZ

In der **Zahlungsbilanz** werden alle Transaktionen eines Landes mit dem Rest der Welt erfasst. Sie stellt eine Stromgrößenrechnung dar. Es werden folglich nicht Bestände, sondern die Bewegungen von Gütern, Dienstleistungen und Kapital innerhalb eines bestimmten Zeitraums erfasst. Die Zahlungsbilanz ergibt sich aus der Leistungsbilanz und der Kapitalbilanz.<sup>3</sup> Im Prinzip verhalten sich die Leistungsbilanz und die Kapitalbilanz spiegelbildlich zueinander. Das heißt, der Leistungsbilanzsaldo entspricht dem Kapitalbilanzsaldo.

Die **Leistungsbilanz** stellt alle in einem Zeitraum neu entstandenen Zahlungsforderungen und Zahlungsverpflichtungen gegenüber dem Rest der Welt dar. Der Leistungsbilanzsaldo erfasst also die Veränderung des Nettoauslandsvermögens. Zahlungsforderungen entstehen, wenn Exporte getätigt werden. Umgekehrt führen Importe zu Zahlungsverbindlichkeiten. Wenn ein Land mehr exportiert als es importiert, steigen folglich die Zahlungsforderungen dieses Landes gegenüber dem Rest der Welt an. Werden die Zahlungsforderungen getilgt, so steigt das erwirtschaftete Einkommen der Inländer.

Die Leistungsbilanz kann auch durch binnenwirtschaftliche Faktoren erklärt werden. Sie spiegelt die Differenz zwischen den inländischen Ersparnissen und den inländischen Investitionen wider. Ein Leistungsbilanzüberschuss entsteht, wenn die inländische Ersparnis über die inländischen Investitionen hinausgeht. Das bedeutet, dass das im Inland erwirtschaftete Einkommen die inländische Verwendung von Gütern für Konsum- und Investitionszwecke übersteigt. Diese Entwicklung trifft für Deutschland seit längerem zu.

Kapital ist immer in Bewegung auf der Suche nach einer attraktiven Verzinsung. Der „Überschuss“ an deutschen Ersparnissen fließt in Form von Investition in das Ausland, vor allem in Regionen mit hohen wirtschaftlichen Wachstumsraten bzw. Länder, die wirtschaftliche Boom-Phasen durchlaufen.

Der Kapitalabfluss wird als Kapitalexport in der **Kapitalbilanz** verbucht. Wenn ein Land mehr Kapital exportiert als importiert, spricht man – anders als in der Sprachlogik der Leistungsbilanz – über Kapitalbilanzdefizite. Kapitalbilanzdefizite bedeuten grundsätzlich, dass ausländische Kapitalanlagen den inländischen Anlagen vorgezogen wurden. Um dieser Entwicklung entgegen zu wirken, müsste die relative Attraktivität von Investitionen im Inland gegenüber Investitionen im Ausland steigen.

Die aktuelle Forderung, die Binnennachfrage anzukurbeln, sollte auf eine sachliche Grundlage gestellt und differenziert diskutiert werden. In der gegenwärtigen Diskussion wird häufig vorausgesetzt, dass die Binnennachfrage der Konsumnachfrage entspräche. Dieses Postulat ist allerdings nicht richtig und aufgrund der komplexen Gemengelage trügerisch. Die Binnennachfrage ergibt sich aus der Summe des öffentlichen und privaten Konsums sowie der Inlandsinvestitionen.

Um die Binnennachfrage zusätzlich zu stimulieren, stehen der Politik verschiedene Instrumente zur Verfügung. Zum einen kann die Politik versuchen, die Konsumausgaben zu erhöhen, etwa indem sie das

verfügbare Einkommen erhöht: Hier kann die Politik allerdings nur auf das Nettoeinkommen, etwa durch Steuer- und Abgabensenkungen, und nicht auf das Bruttoeinkommen Einfluss nehmen. Die Bundesregierung kann zudem versuchen, die Inlandsinvestitionen zu stimulieren. Beide Wege sind möglich, ihre Effektivität jedoch ist umstritten.

In den Jahren nach der wirtschaftlichen Rezession, die 2008 und 2009 durch die Finanzkrise ausgelöst wurde, verzeichnete die deutsche Binnennachfrage vor allem aufgrund des robusten Arbeitsmarktes und der steigenden Reallöhne eine positive Tendenz und hat seitdem stetig an Gewicht gewonnen.

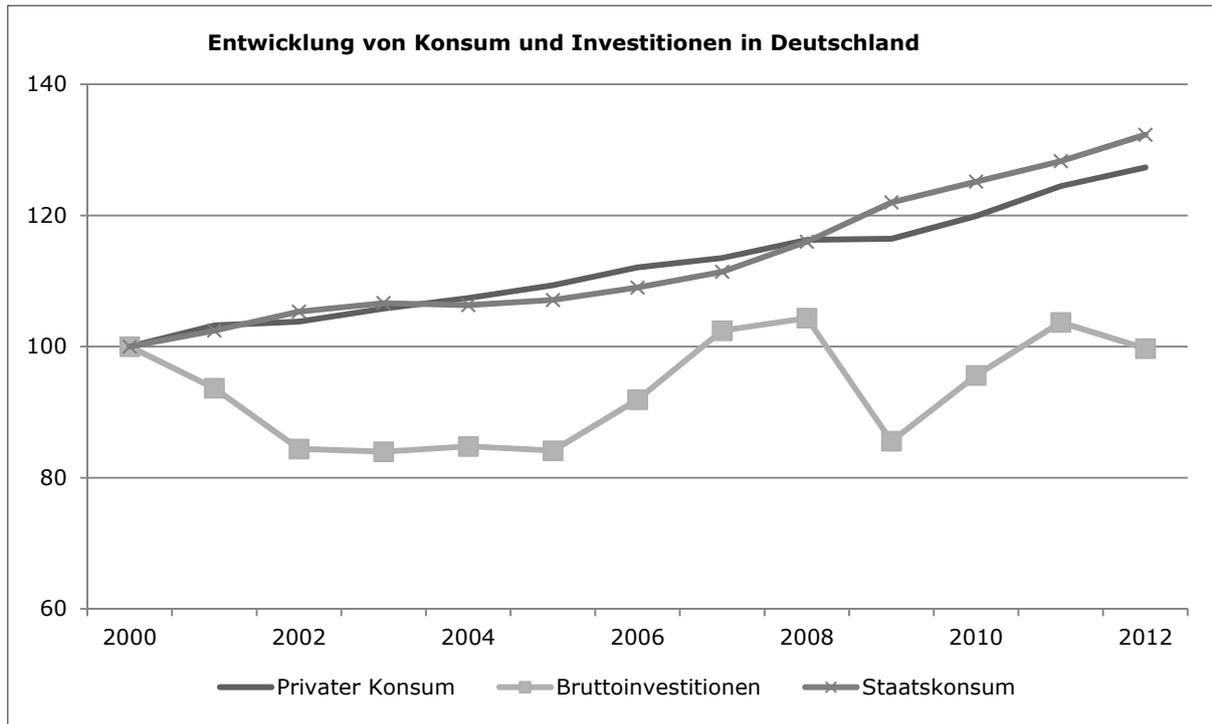


Abbildung 6: Sowohl die Konsumausgaben des Staates als auch der Konsum der Privaten sind seit dem Jahr 2000 kontinuierlich angestiegen.

Quelle: Statistisches Bundesamt

Höhere Konsumausgaben können zwar eine Stärkung der Binnennachfrage bewirken. **In Deutschland sind die Konsumausgaben jedoch in den vergangenen Jahren bereits stetig angestiegen. Dass an dieser Stelle politischer Handlungsbedarf besteht, ist deshalb fragwürdig.**

- 1| *Vgl. Memo 13/970*
- 2| *Vgl. Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on Germany's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Germany's stability programme for 2012-2017.*
- 3| *Vermögensübertragungen werden zur Vereinfachung vernachlässigt.*

## 4. ZU DER ZWECKMÄSSIGKEIT VON LOHNERHÖHUNGEN UND STEUERSENKUNGEN

Die Entscheidung, ob mehr oder weniger konsumiert wird, liegt in marktwirtschaftlich geprägten Systemen bei den Konsumenten. Wie sie sich entscheiden, hängt grundsätzlich von ihrem verfügbaren Einkommen, dem persönlichen Bedarf und nicht zuletzt von der vorhandenen Auswahl der Produkte ab. Auch strukturelle und traditionelle Faktoren, die die Sparneigung beeinflussen, spielen dabei eine Rolle.

Die Forderung, die Löhne zu erhöhen, stellt grundsätzlich auf den Anstieg des verfügbaren Einkommens ab. Dass Lohnerhöhungen eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens bewirken, ist indessen zunächst unsicher, nicht zuletzt aufgrund der kalten Progression und der Inflationsentwicklung. Darüber hinaus ist fragwürdig, ob die Konsumenten in einer „alternden“ Volkswirtschaft das „zusätzliche“ Geld tatsächlich zusätzlichem Konsum zuführen oder ob sie es zu zusätzlicher Ersparnisbildung einsetzen.

**Eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens kann aufgrund der hohen Sparneigung der Deutschen bedingt durch den demografischen Wandel mit mehr Investitionen im Ausland und gerade nicht mit einer Stärkung der Binnennachfrage einhergehen. Damit würden die von der EU-Kommission postulierten „Ungleichgewichte“ sogar verstärkt.**

Lohnerhöhungen wirken sich zudem direkt auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Produkte aus. Lohnerhöhungen ohne entsprechende Produktivitätssteigerungen würden die deutschen Güter verteuern und die globale Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft mindern. Insbesondere in Bereichen, in denen Deutschland mit Ländern wie China und Japan konkurriert, würde dies zu Verlusten von Marktanteilen führen. In der Folge ist mit Beschäftigungsabbau in Deutschland und in anderen Regionen Europas zu rechnen.

Darüber hinaus sind die Lohnabschlüsse im Exportsektor an die Branchentarifverträge gebunden. Eine direkte Einflussnahme durch die Politik – sofern diese überhaupt möglich ist – ist aus ordnungspolitischer Perspektive kritisch zu sehen. Regulatorische Vorhaben seitens der deutschen Politik, die unabsehbare Wirkungen entfalten – worunter auch ein gesetzlicher flächendeckender Mindestlohn ohne jegliche Ausnahmen fällt –, würden Unsicherheit bei Produzenten und Investoren hervorrufen. In der Folge würden Investitionen möglicherweise aufgeschoben werden oder überhaupt nicht stattfinden.

**Eine Senkung von Steuern und Abgaben auf Einkommen und Unternehmensgewinne ist aus ordnungspolitischer Perspektive eher zu befürworten. Sie stellt ebenfalls auf die Erhöhung sowohl des verfügbaren Einkommens als auch der Investitionsbasis der Unternehmen ab und könnte so die gesamtwirtschaftliche Binnennachfrage effektiv stärken.** Allerdings – und dies vergessen viele Kritiker – würde dann unter Umständen weniger Kapital in Form von Investitionen ins europäische Ausland fließen, was in der Regel mit geringeren Wachstumsimpulsen für die europäischen Partnerländer einhergeht. In Anbetracht des hohen Schuldenstandes des öffentlichen Sektors und der dringenden Notwendigkeit des Schuldenabbaus ist eine derartige Maßnahme trotz einer im europäischen Vergleich relativ hohen Steuerquote Deutschlands zwar nicht ohne weiteres möglich. Dies darf die Politik dennoch nicht davon abhalten, wichtige Steuerreformen, wie etwa den Abbau der kalten Progression, auf den Weg zu bringen.

## 5. ZUR NOTWENDIGKEIT EINER ERHÖHTEN INVESTITIONSTÄTIGKEIT IM INLAND

**Deutsche Kapitalexporte – also deutsche Investitionen im Ausland – müssen in der Zukunft das Resultat kluger Investitionsentscheidungen sein. Dafür bedarf es auch einer adäquaten Kapitalmarktregulierung.**

„Investitionen im Inland? Fehlanzeige.“ Derartige Positionen werden schon länger in der wirtschaftspolitischen Debatte in Deutschland vertreten. Das Argument: In Deutschland wurde seit der Einführung des Euro kaum noch investiert. Durch den Wegfall von Wechselkursrisiken floss deutsches Sparkapital reichlich in andere Länder der Währungsunion. Banken und Versicherungen investierten zunehmend im EWU-Ausland, da dort zunächst relativ risikolos höhere Zinsen und Erträge lockten. Aber auch Unternehmen und Privatleute investierten im oder vergaben Kredite an das Ausland. Das von deutschen Sparern somit bereit gestellte Kapital wurde jedoch nicht immer zum Aufbau eines produktiven Kapitalstocks verwendet. Oft wurden mit diesen Mitteln im Ausland der Ausbau staatlicher Leistungen und der private Konsum finanziert.

Da in der Regel mit jedem Güterexport auch ein Kapitalexport einhergeht, führen die deutschen Exportüberschüsse dazu, dass deutsche Ersparnisse nicht in Deutschland investiert werden. Die deutschen Unternehmen und mit ihnen die Arbeitnehmer werden zwar für ihre exportierten Leistungen bezahlt, gesamtwirtschaftlich gesehen werden mit diesen Mitteln jedoch Ansprüche auf zukünftige Lieferungen, also Waren- oder Dienstleistungsimporte, aus diesen Ländern aufgebaut, deren Erfüllung unsicher ist. Kaufen deutsche Sparer beispielsweise Staatsanleihen, die von den entsprechenden Regierungen nicht mehr zurückgezahlt werden können, löst sich ein Teil dieser Ansprüche in Luft auf.

Würden Anleihen oder andere Wertpapiere nicht mehr bedient, hätten die Deutschen einen Teil ihrer Produktion de facto verschenkt. Einige Beobachter weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass im Ausland angelegte deutsche Ersparnisse nicht gewinnbringend angelegt werden können und daher besser im Inland investiert werden sollten. Dieses Argument zieht jedoch nicht wirklich, denn warum die Investitionen in Deutschland im internationalen Vergleich relativ schwach sind, ist unter Ökonomen umstritten.

Das Postulat, es wäre besser im Inland statt im Ausland zu investieren, fällt unter die Kategorie „Anmaßung von Wissen“. Es sind viele individuelle Entscheidungen von Sparern, also größtenteils privaten Anlegern und Investoren, die dazu führen, dass deutsche Ersparnisse nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland investiert werden. Für eine alternde Gesellschaft wie die Deutsche kann es durchaus sinnvoll sein, Ersparnisse im Ausland zu investieren. Schließlich ist es aufgrund der demografischen Entwicklung wahrscheinlich, dass die deutsche Wirtschaft sich in der Zukunft weniger dynamisch entwickeln wird. Attraktive Renditen, wie sie in Ländern, die einen wirtschaftlichen Konvergenzprozess durchlaufen, möglich sind, sind hierzulande unter Umständen nicht zu erwarten.

Die relative Attraktivität des Investitionsstandorts Deutschland ist folglich maßgeblich. Dass Investitionen in die Peripherieländer der Eurozone im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise für einzelne Investoren zum Teil in Verlustgeschäften resultierten, schwächt dieses Argument nicht ab. Prinzipiell ist jedes Investitionsvorhaben mit Unsicherheit und Risiko behaftet. Zudem haben die Korrekturen an den weltweiten Finanzmärkten bereits dazu geführt, dass Investitionsentscheidungen revidiert wurden und Kapital anderen Verwendungen zugeführt wurde. Konnte die griechische Volkswirtschaft beispielsweise 2008 noch Nettokapitalimporte in Höhe von 30 Milliar-

den EUR vorweisen, waren es 2012 nur noch 4,2 Milliarden EUR, ein Rückgang um 86 Prozent. Ähnliche Entwicklungen sind in Italien und Spanien zu beobachten. Irland und Portugal haben 2012 netto sogar mehr Kapital exportiert als importiert.<sup>1</sup>

Um Fehlallokationen von Kapital in der Zukunft präventiv vorzubeugen, sollte die Politik die Kapitalexporte der Geschäftsbanken der vergangenen Jahre im Zusammenhang mit dem „Too-big-to-fail“-Problem sowie die Behandlung von Staatsanleihen in der Regulierung des regulatorischen Eigenkapitals der

Banken auf den Prüfstand stellen.<sup>2</sup> Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass deutsche (Netto-)Kapitalanlagen im EU-Ausland in den vergangenen Jahren im Wesentlichen auf Wertpapieranlagen und auf Kreditvergabe zurückzuführen sind, währenddessen deutsche Direktinvestitionen in Griechenland, Irland, Italien, Portugal und Spanien eine im Vergleich eher vernachlässigbare Rolle spielten. Ein Großteil des deutschen Auslandsvermögens entfällt dabei auf Finanzinstitute, im Wesentlichen auf die deutschen Geschäftsbanken.

Deutsche Nettokapitalanlagen im Ausland in Mio. EUR						
	Direktinvestitionen		Wertpapieranlagen		Kreditvergabe und übriger Kapitalverkehr	
	2005	2012	2005	2012	2005	2012
<b>Griechenland</b>	- 69	- 15	- 6.771	+ 11.079	342	- 30.834
<b>Irland</b>	- 1.112	+ 11.017	- 12.757	+ 1.863	- 13.682	- 4.186
<b>Italien</b>	- 3.892	+ 11.519	- 13.261	- 4.119	- 19.122	+ 12.848
<b>Portugal</b>	- 204	- 91	- 3.202	+ 5.501	- 3.560	+ 470
<b>Spanien</b>	- 1.551	+ 1.060	- 31.252	+ 18.807	- 4.153	+ 33.517
<b>Niederlande</b>	- 8.634	- 25.406	- 899	- 13.429	- 1.289	- 11.525
<b>USA</b>	+ 4.335	+ 5.268	- 18.036	- 937	- 5.348	+ 27.967

Tabelle 1: Nach der europäischen Finanzmarkt- und Schuldenkrise flossen deutlich weniger deutsche Ersparnisse ins europäische Ausland (negativer Wert: Zunahme/Kapitalausfuhr).  
Quelle: Deutsche Bundesbank

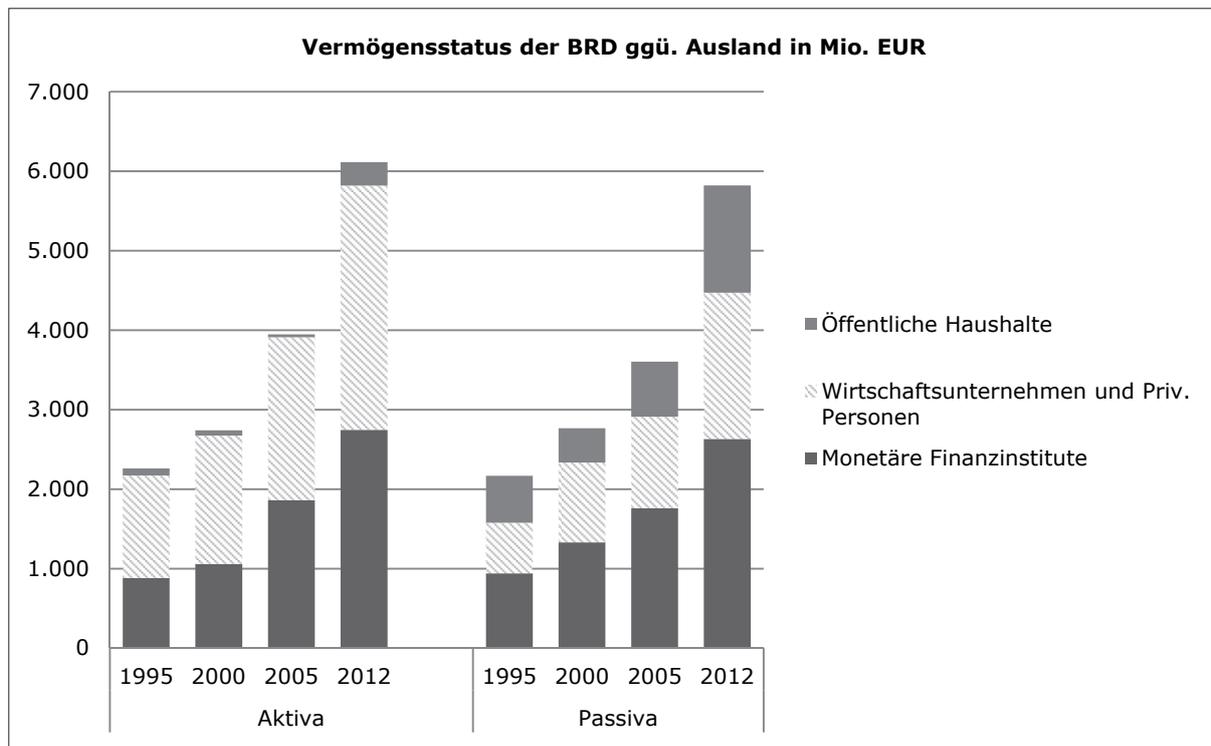


Abbildung 7: Ein Großteil des deutschen Auslandsvermögens entfällt auf die deutschen Geschäftsbanken.  
Quelle: Deutsche Bundesbank

**Deutschland muss für inländische und ausländische Investitionen attraktiv bleiben.**

Eine Erhöhung der ausländischen Direktinvestitionen würde das deutsche Leistungsbilanzdefizit unter sonst gleich bleibenden Umständen verringern. Ein Blick auf die Statistik suggeriert zunächst, dass die Summe der ausländischen Direktinvestitionen, die nach Deutschland fließen, im internationalen Vergleich gering ist. Kritiker monieren, dass diese Zahlen die strukturellen Schwächen des Investitionsstandorts Deutschland belegen. Die Zahlen sind jedoch mehr der demografischen Situation in Deutschland geschuldet als strukturellen Mängeln.

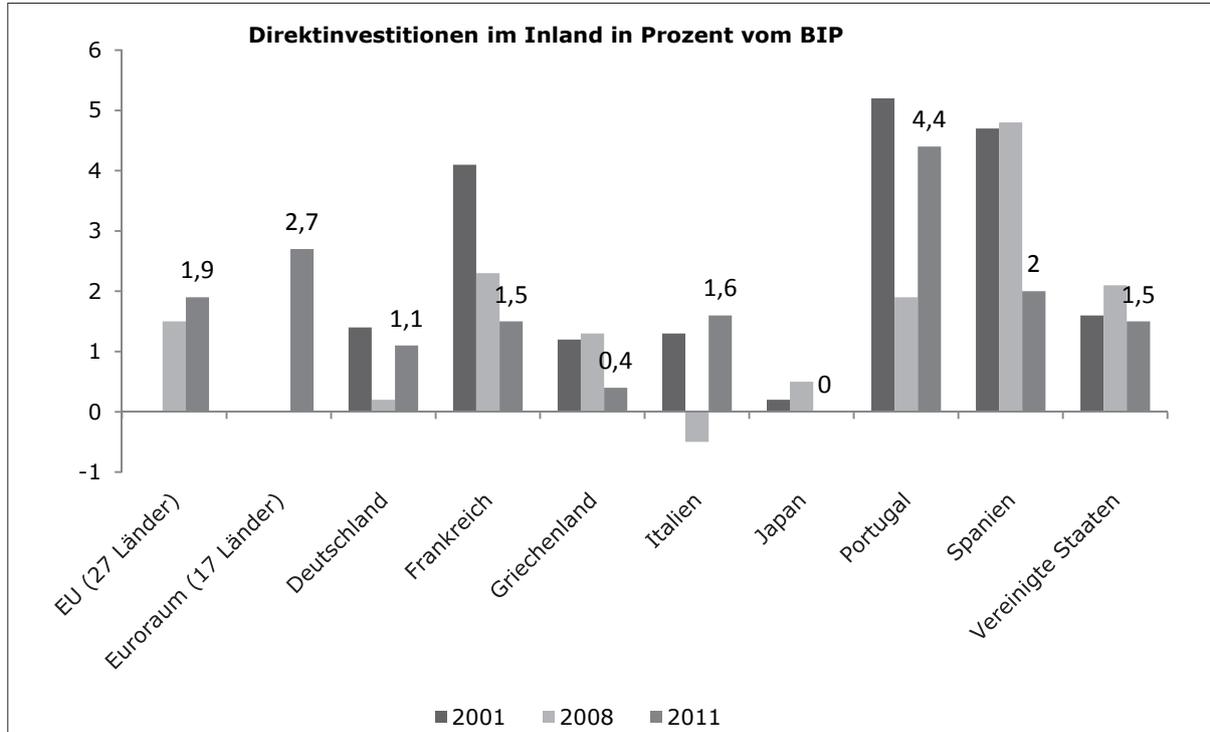


Abbildung 8: Die im internationalen Vergleich relativ geringen ausländischen Direktinvestitionen sind auf die demografische Situation und den vergleichsweise hohen Entwicklungsstand Deutschlands zurückzuführen.  
Quelle: Eurostat

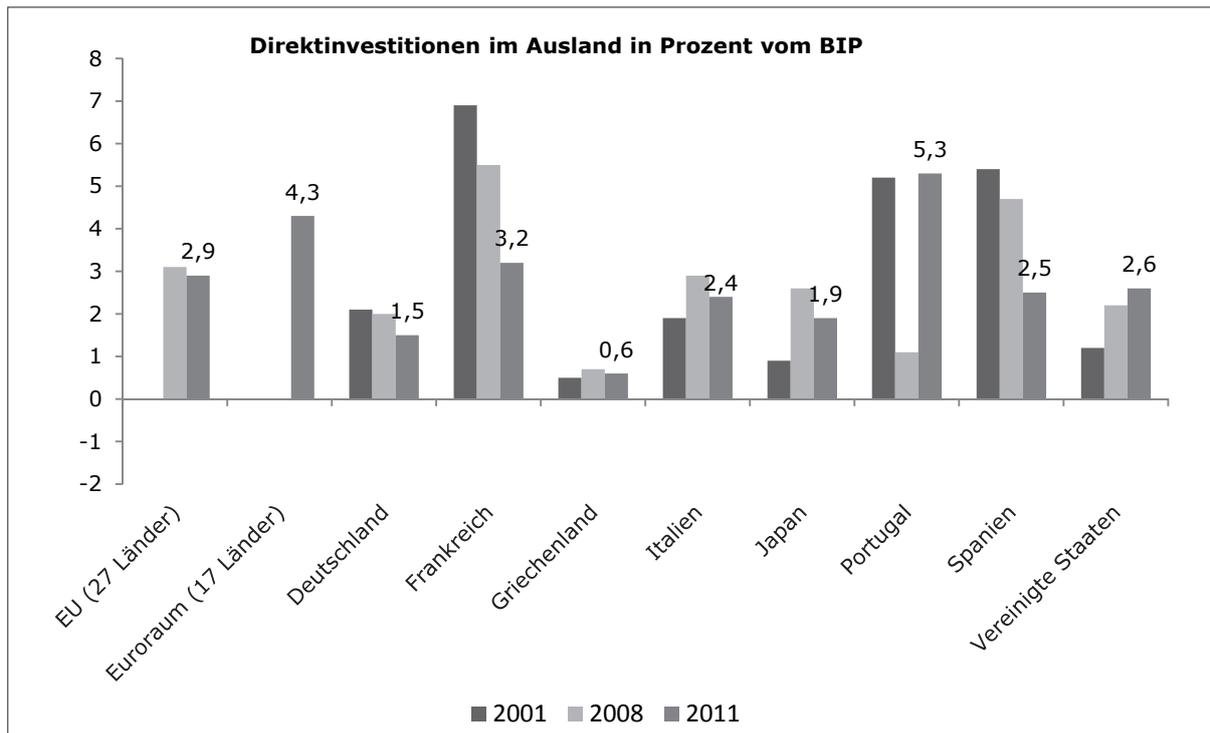


Abbildung 9: Deutsche (Netto-)Kapitalanlagen im EU-Ausland sind im Wesentlichen auf Wertpapieranlagen und auf Kreditvergabe zurückzuführen, weniger auf Direktinvestitionen im Ausland.  
Quelle: Eurostat

Die Qualität des Investitionsstandortes Deutschland ist nach wie vor hoch. Das Innovationspotenzial der deutschen Wirtschaft, gemessen an der Anzahl der Patente pro Kopf, beträgt fast das Dreifache des europäischen Durchschnitts. Im Ranking des Standortindex zur Messung der industriellen Standortqualität erreicht Deutschland nach den USA, Schweden, Dänemark und der Schweiz von 45 Industrieländern den fünften Platz.<sup>3</sup> Deutschland wird über den Zeitraum

1995 bis 2010 insbesondere eine Verbesserung der Arbeitsmarkt- und Produktregulierungen, eine verbesserte Kommunikationsinfrastruktur und ein steigendes Bildungsniveau der Bevölkerung attestiert. Problematisch sind jedoch die weiterhin restriktive Arbeitsmarktregulierung, ein nicht ausreichender Fachkräftenachwuchs, hohe Arbeitskosten sowie eine hohe Steuerbelastung und ein geringes Bevölkerungswachstum.

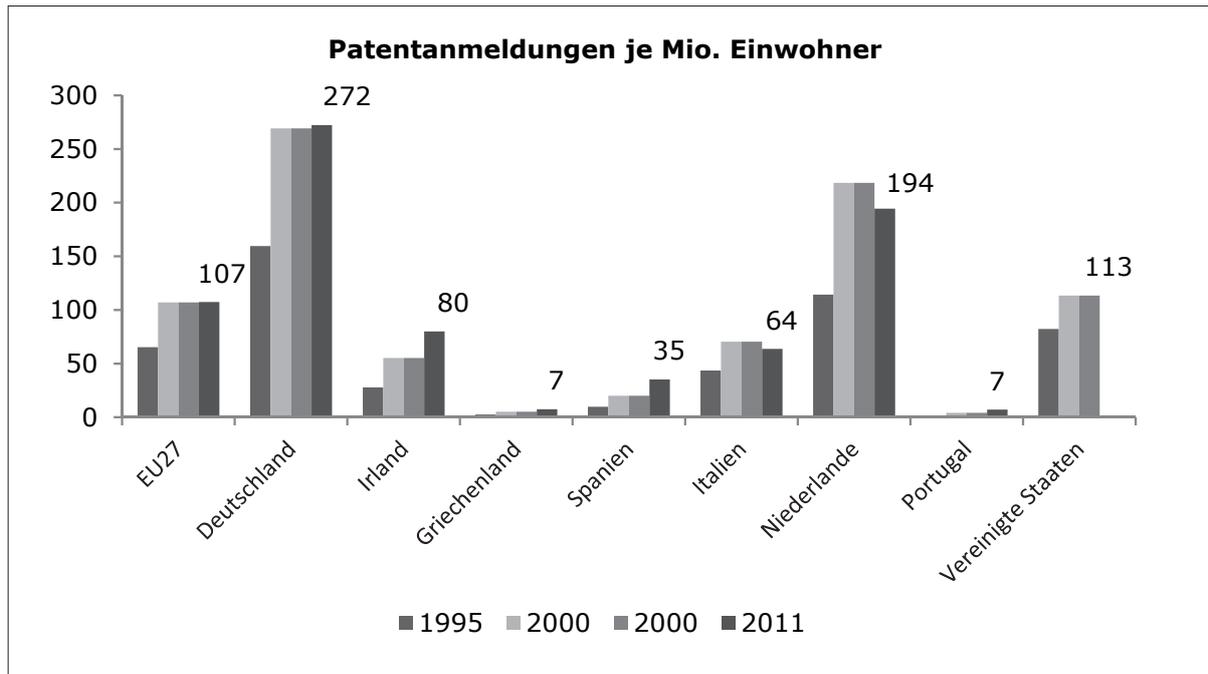


Abbildung 10: Die Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist nach wie vor überdurchschnittlich hoch.  
Quelle: Europäisches Marken- und Patentamt

Investitionen aus dem Ausland bleiben auch in Deutschland eine Triebkraft für nachhaltiges Wachstum und Wohlstand. Um den Lebensstandard einer alternden Bevölkerung aufrechtzuerhalten, braucht Deutschland neben deutschen Ersparnissen auch Kapital aus dem Ausland, denn produktivitätssteigernde ausländische Direktinvestitionen kompensieren den durch eine schrumpfende Erwerbsbevölkerung bedingten Produktionsverlust. Darüber hinaus tragen ausländische Direktinvestitionen dazu bei, dass die internationale Arbeitsteilung intensiviert wird. Durch die Stärkung der Geschäftsbeziehungen mit dem Ausland verbreiten sich deutsche Umwelt- und Sozialstandards zunehmend in der Welt. Gerade im Hinblick auf die steigende Bedeutung von Investoren aus den Schwellenländern muss die deutsche Politik daher sowohl offene Märkte als auch die Akzeptanz ausländischer Investoren offener artikulieren.

**Der Staat muss klug investieren. Forderungen nach mehr Investitionen in Deutschland sind nicht per se gerechtfertigt.**

Es liegt in der Natur von Leistungsbilanzdefiziten, dass mit ihnen die Finanzierung von Konsum und Investitionen im Ausland einhergeht. Würden deutsche Ersparnisse unter sonst gleich bleibenden Bedingungen in Investitionen in Deutschland fließen, würde dies das deutsche Leistungsbilanzdefizit reduzieren. Genau in diese Kerbe stößt die EU-Kommission mit der Forderung nach einer Erhöhung der Investitionsquote in Deutschland. Zahlreiche Beobachter stimmen der Kommission in diesem Punkt zu. Der Grund: In den vergangenen zehn Jahren lag die deutsche Bruttoinvestitionsquote gemessen am BIP bei durchschnittlich 17,8 Prozent – etwa zwei Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt von 19,6 Prozent. Darunter

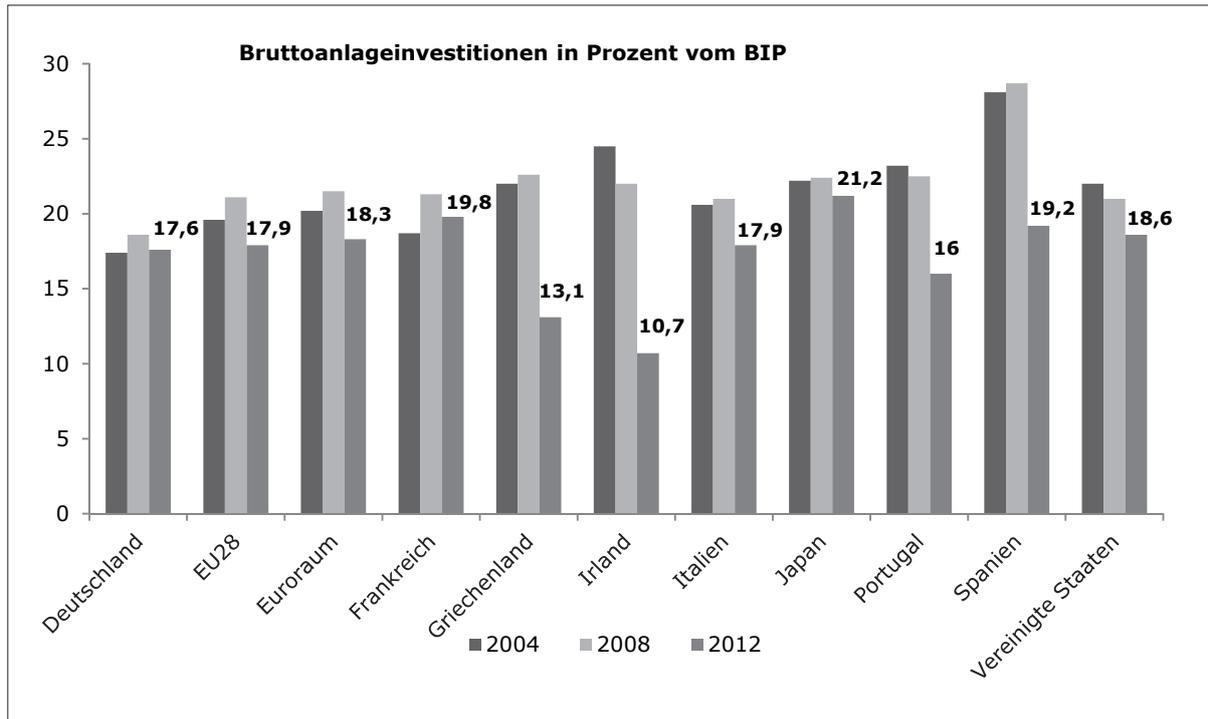


Abbildung 11: Die im internationalen Vergleich relativ geringe Investitionsquote in Deutschland ist im Wesentlichen auf den hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand und die demografische Situation Deutschlands zurückzuführen.

Quelle: Eurostat

fallen Investitionen in dauerhafte und reproduzierbare Produktionsmittel wie Ausrüstungs- und Bauinvestitionen. Zur Bewertung einer eventuell bestehenden Investitionslücke in Deutschland taugt dieser Vergleich allerdings nur bedingt (siehe Abbildung 11).

Hinsichtlich der Notwendigkeit von öffentlichen Infrastrukturinvestitionen gibt es in Deutschland nicht per se einen „infrastrukturellen Nachholbedarf“. Der statistisch gemessene Investitionsrückgang beruht im Wesentlichen auf einem Sättigungseffekt bei Investitionen, wie er in Ländern mit hohen Pro-Kopf-Einkommen und einer hohen Infrastrukturausstattung allgemein hin beobachtet werden kann. Damit geht auch der geringere Nachholbedarf bei Investitionen in den neuen Bundesländern einher. Statistische Verzerrungen, bedingt durch die gerade in Deutschland gesunkenen Preise von Investitionsgütern sowie die zunehmende Zahl an Investitionsvorhaben, die der öffentliche Sektor gemeinsam mit der Privatwirtschaft umsetzt, treten hinzu. Darüber hinaus wurden die Investitionsquoten in Teilen der EU, aber auch in den USA, in der jüngeren Vergangenheit durch hohe Preissteigerungen bei Immobilienpreisen in die Höhe getrieben.<sup>4</sup>

Es wäre folglich fahrlässig, einen erhöhten Investitionsbedarf in Deutschland allein auf Basis des Vergleichs der Investitionsquoten festzustellen. Wesent-

lich wichtiger ist die Frage nach der Rendite der eingesetzten Mittel. Ist der Bestand an Infrastruktur – wie es in Deutschland der Fall ist – bereits hoch, wird es für den Staat immer schwieriger und kostspieliger, mit öffentlichen Investitionen die Produktionsbedingungen für die Wirtschaft zu verbessern. Dies gilt umso mehr, weil aus Infrastrukturinvestitionen nicht per se Produktivitätsgewinne resultieren und somit die volkswirtschaftlichen Kosten von zusätzlichen Investitionen diese Produktivitätsgewinne sogar übersteigen können. Die jüngsten Erfahrungen mit großen Infrastrukturprojekten machen dies zumindest im Ansatz deutlich.

Gleichwohl sind von bestimmten Infrastrukturinvestitionen positive Netzwerkeffekte zu erwarten. Plastisch werden diese gerade bei Engpässen in Verkehrswegen sowie Energie- und Kommunikationsnetzen. Eine zu geringe Investitionstätigkeit im Hinblick auf Erweiterungs- und Erhaltungsinvestitionen kann wirtschaftliche Aktivität mindern oder erst gar nicht entstehen lassen. Deutschland kann in der Tat attestiert werden, dass Infrastrukturdefizite im Verkehrsbereich gerade auf unterlassene Erhaltungsinvestitionen in der Vergangenheit zurückgeführt werden können. Studien beziffern den Nachholbedarf bei Investitionen zum Substanzerhalt von Straßen, Schienen und Wasserwegen auf eine Summe zwischen jährlich vier und 7,2 Milliarden EUR.<sup>5</sup>

Eine kluge Investitionspolitik in Deutschland sorgt dafür, dass Infrastrukturengpässe überwunden und neue Wachstumspotenziale erschlossen werden. Fehlinvestitionen durch einen als rein präventiv deklarierten Infrastrukturausbau gilt es zu vermeiden. Sowohl die Einbindung privater Investoren als auch das Modell der Nutzerfinanzierung – wie es gegenwärtig in der Debatte um die Einführung einer PKW-Maut auf deutschen Straßen diskutiert wird – tragen dazu bei, dass öffentliche Gelder dahin fließen, wo es am dringendsten benötigt wird. Öffentlich-private Investitionspartnerschaften ermöglichen notwendige Investitionen auch in Kommunen mit angespannter Finanzlage. Kurze und transparente staatliche Planungs- und Genehmigungsverfahren erhöhen die Bereitschaft der Privatwirtschaft zu investieren.

- 1] Vgl. Eurostat.
- 2] Vgl. Sachverständigenrat, *Gegen eine rückwärtsge- wandte Wirtschaftspolitik, Jahresgutachten 2013/2014*. Der Sachverständigenrat verweist im Besonderen auf die „Verquickung“ der Risiken von Banken und Staat und fordert eine strengere Regulierung der Investitionen von Banken in europäische Staatsanleihen.
- 3] Vgl. IW Köln, 2012, *Die Messung der industriellen Standortqualität in Deutschland, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)*.
- 4] Vgl. ifo Institut, 2013, *Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen, Endbericht zum Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*.
- 5] Vgl. Kunert und Link, 2013, *Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen, Wochenbericht des DIW Berlin 26/2013* sowie Daehre-Kommission, 2012, *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*.

## 6. HANDLUNGSEMPFEHLUNG: DEN EUROPÄISCHEN BINNENMARKT STÄRKEN

**Der Europäische Binnenmarkt muss gestärkt werden. Sowohl eine weitergehende Öffnung des öffentlichen Beschaffungswesens als auch die Liberalisierung von Dienstleistungen erhöhen den innereuropäischen Handel und somit den Wohlstand in Europa.**

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die deutsche Exportstärke anderen europäischen Ländern nicht schadet. Im Gegenteil: Durch den grenzüberschreitenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen, aber auch durch die länderübergreifende Investitionstätigkeit europäischer Unternehmen, können alle Länder von der Wirtschaftskraft Deutschlands profitieren. In einem gemeinsamen europäischen Binnenmarkt, der sich durch harmonisierte Produkt- und Dienstleistungsstandards und niedrige Marktzutrittsbarrieren auszeichnet, würden die positiven Effekte für alle europäischen Staaten sogar spürbar größer sein.

Im Europäischen Binnenmarkt klaffen jedoch noch immer große Lücken. Das öffentliche Beschaffungswesen ist in vielen Bereichen noch immer national abgeschottet. Darüber hinaus sind die Marktzutrittschranken bei gehandelten Dienstleistungen auch nach 20 Jahren Binnenmarkt immer noch hoch. Beide Problemfelder sind eng miteinander verflochten. Die EU-Kommission schätzt, dass Dienstleistungen einen Anteil von etwa 40 Prozent an den Aufträgen der öffentlichen Hand haben.<sup>1</sup> Viele öffentliche Beschaffungen fallen jedoch nicht unter die einschlägigen Vorgaben der EU. Etwa 80 Prozent der öffentlichen Beschaffungen werden nicht europaweit ausgeschrieben, weil die Auftragssummen unten den entsprechenden EU-Schwellenwerten liegen. Die einschlägigen EU-Richtlinien müssen überarbeitet werden, damit ausländische Anbieter ihre Leistungen grenzüberschreitend diskriminierungsfrei anbieten können. Gerade in Zeiten zu konsolidierender öffentlicher

Haushalte würde ein diskriminierungsfreies öffentliches Beschaffungswesen sowohl die Finanzierungsspielräume der öffentlichen Hand erhöhen, als auch den Wettbewerb der Unternehmen stärken.

Die Arbeitsplatzmobilität von Fachkräften innerhalb der EU ist nach wie vor sehr niedrig. Innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten variiert die Zahl der national reglementierten Berufe zwischen 45 (Estland) und 384 (Tschechien). Die Gruppe der freien Berufe stellt dabei ein besonderes Problemfeld dar. Die Dienstleistungen der freien Berufe haben einen Anteil von 9 Prozent des BIP der Europäischen Union.<sup>2</sup> Das Potenzial für zwischenstaatlichen Handel von Dienstleistungen ist hier besonders hoch. Um es auszuschöpfen, muss die Freizügigkeit der europäischen Arbeitnehmer und der Berufszugang – auch über die freien Berufe hinaus – gestärkt werden. Damit die Arbeitsplatzmobilität europäischer Fachkräfte erhöht und die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen erleichtert wird, muss die Politik das neue von der EU-Kommission initiierte dreistufige Verfahren zur Harmonisierung reglementierter Berufe aktiv unterstützen. Dieses sieht vor, dass die EU-Mitgliedsstaaten zunächst nationale Regelwerke vergleichbar machen, spezifische Regelungen auf den Prüfstand stellen sowie in einem dritten Schritt nationale Aktionspläne erarbeiten, um nicht gerechtfertigte Hürden zu beseitigen.

Auch im Bereich der Netzwerkindustrien gibt es noch immer erhebliches Integrationspotenzial. Im Energiebereich stellt die EU-Kommission die größten Verzögerungen in der Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht fest. Die Intransparenz der nationalen Märkte für Strom und Gas stellt ein erhebliches Hemmnis für grenzüberschreitende Investitionen und die Herausbildung wettbewerblicher Strukturen dar. Auf den europäischen Strommärkten ist eine Konvergenz der Großhandelspreise für Strom zwar erkennbar,

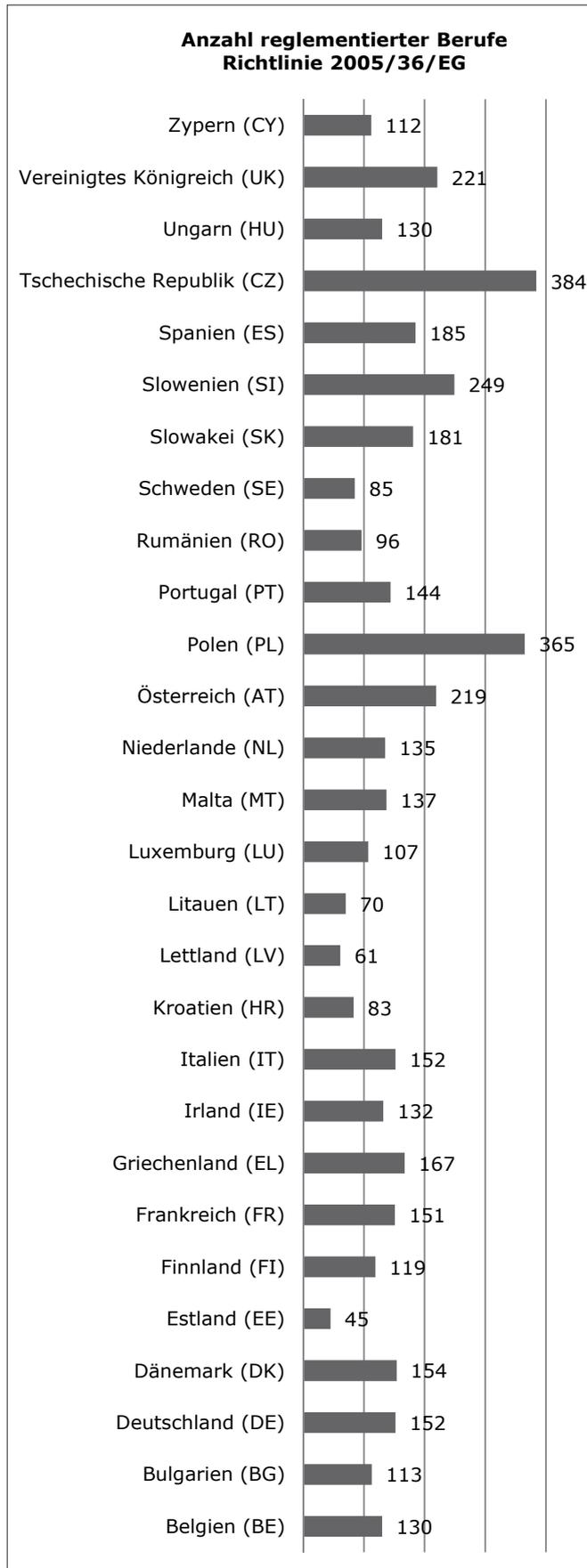


Abbildung 12: Die Zahl der unterschiedlich regulierten Berufe in den EU-Mitgliedsstaaten ist nach wie vor sehr hoch.

Quelle: EU-Kommission

die Einzelhandelspreise klaffen jedoch aufgrund unterschiedlicher Preisregulierungen noch immer zum Teil weit auseinander. Da europaweit nach wie vor hohe Investitionen in die Energieinfrastruktur, wie Fernleitungen und Stromnetze sowie Speicherkapazitäten, erforderlich sind, würden europäische Unternehmen grenzüberschreitend von harmonisierten Standards profitieren. Im Bereich der Eisenbahndienstleistungen ist der innerstaatliche Personenverkehr ausländischen Wettbewerbern noch weitgehend verschlossen. Ein Dienstleistungsexport kann in der Folge auch dort nicht stattfinden.

Eine echte Verwirklichung des Binnenmarktes mit dem Ziel der vollständigen Freizügigkeit von Dienstleistungen würde in allen EU-Ländern zu enormen Beschäftigungseffekten führen, den zwischenstaatlichen Handel fördern und wirtschaftliche Wachstumskräfte freisetzen. Die Liberalisierung von Dienstleistungen würde wesentlich dazu beitragen, dass die relativen Stärken der europäischen Volkswirtschaften besser ausgeschöpft würden. Die EU-Kommission hat im Juni 2012 eine „Bessere Governance für den Binnenmarkt“ angekündigt. Gegenstand der Initiative sind die Bereiche Dienstleistungen, Verkehr, Energie sowie die digitale Wirtschaft. Es sollte darüber hinaus erneut diskutiert werden, bei welchen Dienstleistungen die konsequente Umsetzung der Meistbegünstigungsklausel sinnvoll ist. Die Politik sollte dieses Vorhaben aktiv unterstützen, um den innereuropäischen Handel auch außerhalb des Warenverkehrs zu aktivieren. Ein offensives Werben seitens der deutschen Bundesregierung um mehr grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU würde die von der EU-Kommission initiierte Exportüberschussdebatte auf die tatsächlichen Problemfelder des EU Binnenmarktes lenken.

- 1] Vgl. EU Kommission, 2011, Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen „Gemeinsam für neues Wachstum“, Mitteilung der Kommission KOM (2011) 206, Brüssel.
- 2] Vgl. Mitteilung der EU Kommission, 2013, Europäische Kommission und Mitgliedstaaten bewerten Beschränkungen des Zugangs zu reglementierten Berufen, 2. Oktober 2013, Brüssel.

## FAZIT

Auch wenn die internationale Kritik an den Leistungsbilanzüberschüssen Deutschlands in der Öffentlichkeit zum Teil auf offene Ohren gestoßen ist, muss die Debatte sachlich fundiert und differenziert geführt werden. Es ist durchaus gerechtfertigt, dass sich die Europäische Kommission mit makroökonomischen Ungleichgewichten in Europa kritisch auseinandersetzt. Dass sich hochrangige Vertreter der US-amerikanischen Politik in der Debatte zu Wort melden, ist hingegen fragwürdig.

Die Forderungen der Kritiker, die deutsche Binnennachfrage durch Lohnerhöhungen oder mehr Investitionen zu stimulieren sind nicht zweckmäßig, wenn es darum geht, für mehr wirtschaftliche Stabilität zu sorgen und den wirtschaftlichen Konvergenzprozess in Europa auf ein solides Fundament zu stellen.

Auf die Kehrseite der Medaille – die Kapitalströme zwischen den Volkswirtschaften Europas, aber auch auf notwendige Reformen der Kapitalmarktregulierung – wird von Seiten der Kommission nur am Rande eingegangen. Das ist umso bedauerlicher, liegen dort doch die Ursachen für das Entstehen einiger Ungleichgewichte, denen die EU-Kommission nun begegnen möchte.

Um neue und dauerhafte wirtschaftliche Perspektiven in den europäischen Partnerländern zu eröffnen und künftige Fehlentwicklungen zu vermeiden, bedarf es sowohl Reformen der Kapitalmarktarchitektur als auch wirtschaftspolitischer Strukturreformen in den europäischen Mitgliedsstaaten. Letztere sind auf nationaler politischer Ebene nur schwer umzusetzen. Gerade deshalb sollte die Politik die Vorzüge der deutschen Exportstärke, aber auch des Europäischen Binnenmarktes deutlich machen, diese dauerhaft aktiv kommunizieren und Reformen hin zu einem wirklichen wettbewerbsfähigen europäischen Markt anstoßen.

## DIE AUTOREN

*Cvetelina Todorova*

*Koordinatorin Grundsatzfragen Ordnungspolitik und Soziale Marktwirtschaft  
Hauptabteilung Politik und Beratung, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

*Dr. Matthias Bauer*

*Koordinator Internationale Wirtschaftspolitik  
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit,  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

## ANSPRECHPARTNER IN DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

*Cvetelina Todorova*

*Koordinatorin Grundsatzfragen Ordnungspolitik und Soziale Marktwirtschaft  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
10907 Berlin  
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 95  
E-Mail: [cvetelina.todorova@kas.de](mailto:cvetelina.todorova@kas.de)*

*Dr. Matthias Bauer*

*Koordinator Internationale Wirtschaftspolitik  
Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit  
10907 Berlin  
Telefon: +49(0)-30-2 69 96-35 16  
E-Mail: [matthias.bauer@kas.de](mailto:matthias.bauer@kas.de)*



## Gefällt Ihnen diese Publikation?

Dann unterstützen Sie die Arbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung für mehr Demokratie weltweit mit einer mobilen Spende. Der Betrag kommt unmittelbar der Stiftung zugute und wird für die Förderung unserer satzungsgemäßen Zwecke verwendet.

Jetzt QR-Code scannen  
und Betrag eingeben.