

WISO direkt

Analysen und Konzepte zur
Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die deutsche Wirtschaftspolitik: ein Problem für Europa?

Patrick Artus¹

In den folgenden Betrachtungen sollen die gegen die deutsche Lohn-, Steuer-, Haushalts- und Währungspolitik geäußerten Kritikpunkte aufgelistet und auf ihre Relevanz geprüft werden. Dabei sollen auch die Gegenargumente der Befürworter der deutschen Politik mit berücksichtigt werden.

Lohnkostensenkung

In Deutschland ist fraglos eine Politik der Lohnkostensenkung betrieben worden – nicht zuletzt durch die Arbeitsmarktreformen, die mit Anreizen zur Rückkehr auf den Arbeitsmarkt den Gleichgewichtslohn senkten und gleichzeitig die Leistungen für die Arbeitslosen verringerten. Diese Politik hat es Deutschland ermöglicht, seine preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den anderen europäischen Staaten zu verbessern. In der Industrie stieg sie seit Anfang 2000 um 25%, da die Nominallöhne pro Kopf zwischen 1996 und 2009 um 24% langsamer wuchsen als in der übrigen Eurozone.

Die Folgen dieser Politik sind so, wie man es erwarten konnte: Marktanteilsgewinne Deutschlands auf Kosten des übrigen Europa, Handelsüberschüsse gegenüber seinen europäischen Partnern, Stützung (bis zur Krise) des deutschen Wachstums durch den Außenhandel, im Gegensatz zu den anderen europäischen Staaten, und gleichzeitig eine große Nachfrageschwäche seitens der deutschen Privathaushalte – diesen Preis zahlte Deutschland für die Bewahrung

Auf einen Blick

Außerhalb Deutschlands, insbesondere in Frankreich, wird die deutsche Wirtschaftspolitik oft als unkooperativ, ja gar als aggressiv, bezeichnet. Man kritisiert die durch Lohnkostensenkung erzielten Wettbewerbs- und Marktanteilsgewinne, den sich verstärkenden steuerpolitischen Wettbewerb, den mangelnden deutschen Beistand bei der vor allem in Frankreich artikulierten Kritik an der Politik des starken Euro, die die EZB de facto betreibt, und schließlich die zurückhaltende deutsche Haushaltspolitik in Rezessionsjahren.

seines starken Industriesektors. Von 1996 bis 2008 wuchs das Exportvolumen Deutschlands fast zweimal stärker an als das der anderen Länder der Eurozone. Der deutsche Handelsüberschuss gegenüber den europäischen Partnern stieg von 20 auf 100 Milliarden Euro pro Jahr. Die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe macht in Deutschland immer noch 20% der Gesamtbeschäftigung aus, verglichen mit weniger als 16% in der übrigen Eurozone. Gleichzeitig wuchs die Nachfrage der Privathaushalte in Deutschland um 1,5 Prozentpunkte jährlich weniger als in den anderen europäischen Ländern.

Worauf kann sich eine Kritik dieser angebotsorientierten Politik Deutschlands stützen? Die Verbesserung der deutschen Handelsbilanz zeigte sich in erster Linie gegenüber seinen europäischen Partnern. Mit seinen Marktanteilsgewinnen auf Kosten der anderen europäischen Staaten im Welthandel (insbesondere in Schwellenländern und in Erdöl exportierenden Ländern) betreibt Deutschland eine klar unkooperative Politik: Der Produktionsgewinn Deutschlands bedeutet ein Produktionsverlust der anderen europäischen Staaten. In diesen Ländern hat der Marktanteilsverlust der Industrie dazu geführt, dass qualifizierte Arbeitsplätze in der Industrie durch niedrig qualifizierte Jobs (Dienstleistung, Bau, Vertrieb) ersetzt wurden. Die Beschäftigung im Industriesektor hat in der Eurozone (ohne Deutschland) seit 1996 um 10% abgenommen, während die Zahl der niedrigqualifizierten Arbeitsplätze um 25% anstieg. Wenn alle Staaten es Deutschland gleichgetan und eine Politik der Lohnkostensenkung betrieben hätten, wäre die Nachfrage überall gleich eingebrochen und kein Staat hätte von dieser Politik profitieren können.

Steuerwettbewerb

Im Einklang mit ihrer Politik der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch Lohnkostensenkung betrieb die deutsche Regierung auch eine angebotsorientierte Steuerpolitik zu Gunsten der Unternehmen. Sie senkte die Steuerlast (von 47% des BIP im Jahre 1999 auf 43,6% im Jahre 2009) und die Sozialabgaben (von 19% auf 16% des BIP). Der Einnahmenverlust wurde durch eine Reduzierung der Staatsausgaben ab 2003 (von 20% auf 17% des BIP für Staatsausgaben ohne Sozialleistungen) und eine höhere Besteuerung des Konsums (Erhöhung der Mehrwertsteuer) ab 2007 kompensiert. Im Jahre 1999 war die Steuerlast in Deutschland vergleichbar mit der in anderen Staaten der Eurozone, während die Sozial-

abgaben um drei Prozentpunkte des BIP höher lagen. 2008 ist die Steuerlast um einen Prozentpunkt niedriger und die Sozialabgaben sind mit denen in der übrigen Eurozone vergleichbar. Auch diese Politik der Senkung der Unternehmenssteuern ist gegenüber den anderen europäischen Staaten, in denen die Steuerlast der Unternehmen stabil blieb, unkooperativ, denn sie zielt auf Marktanteilsgewinne durch Steuerwettbewerb ab.

Eine expansive Haushaltspolitik ist allerdings auch nicht notwendigerweise kooperativ. Nehmen wir das Beispiel der in Deutschland im Oktober 2009 angekündigten Steuersenkungen (Beschränkung der Sozialabgaben der Arbeitgeber: Erhöhungen der Sozialversicherungsausgaben werden allein von den Arbeitnehmern getragen; Vereinfachung der Einkommenssteuer; Abzug der Zinsabgaben für die Unternehmen; Senkung der Mehrwertsteuer (von 19% auf 7%) im Gastgewerbe; mögliche Finanzierung des Gesundheitssektors durch Steuern statt durch Beiträge). Sie werden das deutsche Haushaltsdefizit um 1% des BIP erhöhen, doch da sie in erster Linie die Unternehmenssteuern betreffen, werden sie die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen steigern und dadurch für die anderen europäischen Staaten negative, nicht positive externe Effekte haben, zumindest was (gegenwärtige und künftige) Unternehmenssteuersenkungen betrifft.

Mangelnder Druck auf die EZB zur Abwertung des Euro

Deutschland unterstützt traditionellerweise die Unabhängigkeit der EZB und enthält sich folglich jeglicher Kritik an deren Geld- und Wechselkurspolitik. Indessen sollte die Aufwertung des Euro auch der deutschen Regierung und den deutschen Unternehmen, die sich die Bewahrung einer starken Industrie zum Ziel gesetzt haben, ein Anlass zur Sorge sein. Die Stärke des Euro wird in Frankreich heftig kritisiert – nicht so in Deutschland. Es ist denkbar, dass aufgrund des überdurchschnittlich hohen Anteils an Qualitäts- und Luxusgütern in der deutschen Industrie – verglichen mit anderen Staaten der Eurozone wie z.B. Italien und Spanien (vgl. Tabelle 1) – der Euro noch stärker werden muss, um in der deutschen Wirtschaft wirklich negativ spürbar zu werden. Die Aufwertung des Euro von 2002 bis Anfang 2008 hat die französischen und italienischen Exporte deutlich gebremst, während die deutschen Exporte im Gegensatz dazu zwischen 2004 und 2008 angewachsen sind.

Tabelle 1: **Anteile am Gesamtexport (in %)**

Deutschland	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hochwertige Produkte	14,67	15,52	15,97	17,24	18,81	18,78	18,52	18,50	19,36	19,39	19,20	18,37
Mittlere Produkte	71,64	71,30	70,97	70,13	69,43	69,31	69,41	69,68	69,29	69,62	69,70	71,03
Billigprodukte	13,69	13,19	13,06	12,63	11,76	11,91	12,07	11,81	11,35	10,99	11,10	10,59

Frankreich	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hochwertige Produkte	20,22	22,07	23,57	23,98	25,58	25,60	24,25	22,57	22,80	23,09	24,08	22,36
Mittlere Produkte	59,03	57,58	57,08	57,12	56,78	56,85	57,74	59,19	59,84	59,92	59,34	60,89
Billigprodukte	20,75	20,36	19,35	18,91	17,64	17,55	18,01	18,23	17,36	16,99	16,57	16,76

Italien	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hochwertige Produkte	9,60	9,53	9,94	10,54	11,36	11,56	11,33	10,66	10,49	10,85	10,24	9,62
Mittlere Produkte	64,60	65,06	65,24	64,93	64,67	63,94	64,22	65,21	66,67	67,29	68,64	70,23
Billigprodukte	25,80	25,40	24,82	24,53	23,97	24,50	24,45	24,13	22,83	21,86	21,12	20,15

Spanien	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hochwertige Produkte	8,77	8,66	9,27	10,00	9,97	10,41	11,03	11,00	10,51	11,05	10,48	9,96
Mittlere Produkte	70,51	69,77	69,68	69,50	70,21	68,47	67,38	68,37	69,44	69,66	70,62	71,36
Billigprodukte	20,73	21,57	21,05	20,50	19,82	21,12	21,59	20,64	20,05	19,29	18,90	18,68

Hochwertige Produkte = Medizinische und optische Präzisionsinstrumente, Pharmazeutik, Radio, TV und Kommunikation, Computer, Luft- und Raumfahrt
 Mittlere Produkte = Motorfahrzeuge, Anhänger, Haushaltsgeräte und elektrische Geräte, Maschinen, chemische Produkte, Schiffe und Boote
 Billigprodukte = Papier, Karton, Verlagswesen, Kleidung, Leder, Schuhe, Nahrungsmittel, Getränke, Tabak, Holz

Quellen : CHELEM, CEPII, NATIXIS

Zurückhaltende Haushaltspolitik in Rezessionsjahren

In der jüngsten Krise zeigte sich die deutsche Regierung in ihrer fiskalpolitischen Unterstützung der Wirtschaft zurückhaltender als das übrige Europa, was von 2001 bis 2004 nicht der Fall gewesen war. Erst als der Währungsfonds Kritik laut werden ließ, entschloss sich Deutschland zu einer massiven Förderung der Nachfrage. Der staatliche Eingriff erfolgte seit 2008 vor dem Hintergrund eines bedeutenden Produktionseinbruchs in Deutschland: -6% des BIP (aufs Jahr hochgerechnet) im zweiten Quartal 2009 verglichen mit -4% in der restlichen Eurozone.

Die Zurückhaltung in der deutschen Haushaltspolitik ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass in Deutschland die Sichtweise dominiert, dass eine hohe Staatsverschuldung private Investitionen verdrängt (Crowding out-Effekt). Dies hatte die Regierung zur Rückkehr zu einem ausgeglichenen Haushalt veranlasst, mittels einer starken Mehrwertsteuererhöhung zum 1.1.2007. Das durch die Unternehmenssteuersenkung hervorgerufene zusätzliche Haushaltsdefizit kann, wie gesagt, nicht als eine kooperative Maßnahme bezeichnet werden, durch die sich Deutschland sei-

nen europäischen Partnern annähern würde, denn es handelt sich dabei um steuerlichen Wettbewerb.

Vom Gesichtspunkt der anderen europäischen Staaten aus betrachtet, trägt Deutschland in der aktuellen Krise nicht genügend zur Unterstützung der Wirtschaft bei, und das trotz seines beträchtlichen Außenhandelsüberschusses (120 Milliarden € pro Jahr, verglichen mit einem Außenhandelsdefizit von 60 Milliarden € in Spanien, 30 Milliarden € in Frankreich und einem ungefähren Gleichgewicht in Italien), der ihm zur Ankurbelung seiner Wirtschaft einen gewissen Handlungsspielraum gewährt.

Zusammenfassung: Die Argumente der Gegenseite

Die europäischen Staaten kritisieren an der deutschen Wirtschaftspolitik in erster Linie die unkooperative Politik der Lohnkostensenkung und der Marktanteilsgewinne auf Kosten der anderen europäischen Länder, die Politik des Steuerwettbewerbs durch Unternehmenssteuersenkungen, den mangelnden deutschen Beistand im Protest gegen die Politik des starken Euro der EZB, und die – trotz der hohen deutschen Überschüsse – zurückhaltende Unterstützung der europäischen

Wirtschaft in der aktuellen Krise durch haushaltspolitische Schritte. Was lässt sich zur Verteidigung Deutschlands anführen? Wie wird diese Politik in Deutschland gerechtfertigt?

Erstens wird ganz richtig in Erinnerung gerufen, dass Deutschland nach der Wiedervereinigung unter einer sehr starken realen Überbewertung der Währung litt, die es zu korrigieren galt: Von 1990 bis 1996 stieg der reale Wechselkurs in Deutschland gegenüber dem der anderen Staaten der Eurozone um 40% an, was 2006–2007 korrigiert werden konnte. Dieses Argument gilt für die 1990er Jahre. Doch kann es auch die Weiterführung einer Politik rechtfertigen, welche die Verteilung zu Ungunsten der Arbeitnehmer verschob, während die Profitquote gleichzeitig stark anstieg? Die Selbstfinanzierungsrate (Verhältnis

von Investitionen zu Gewinnen) der Unternehmen betrug im Jahre 2003 100%, verglichen mit 55% im Jahre 1992.

Zweitens wird hervorgehoben, dass die Marktanteilsgewinne Deutschlands nicht nur auf Lohnkostenreduzierung zurückzuführen sind, sondern auch von der steigenden Produktion von Waren in der obersten Preisklasse und von der höheren Innovationsbereitschaft Deutschlands (vgl. Tabelle 2) herrühren. Dies ist absolut richtig und erklärt auch die bessere Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gegenüber dem starken Euro. Die Gesamtausgaben für F&E betragen im Jahre 2008 2,6% des deutschen BIP, verglichen mit 1,5% in der übrigen Eurozone, und Deutschland hinterlegte 3,5 mal mehr Patente pro Einwohner als jeder andere Staat der Eurozone.

Tabelle 2: **Innovation**Tabelle 2.1: **Gesamtausgaben für F&E (in % des BIP)**

Land	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Deutschland	2,49	2,52	2,49	2,49	2,54	2,53	2,60
Eurozone ohne Deutschland	1,53	1,52	1,52	1,52	1,54	1,53	1,54

Tabelle 2.2: **Ausgaben für F&E in Unternehmen (in % des BIP)**

Land	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Deutschland	1,63	1,76	1,74	1,72	1,77	1,78	1,83
Eurozone ohne Deutschland	0,79	0,76	0,76	0,78	0,80	0,81	0,82

Tabelle 2.3: **Anzahl Forscher (pro 10.000 Arbeitsstellen)**

Land	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Deutschland	39,76	41,83	41,74	42,99	43,76	44,01
Eurozone ohne Deutschland	23,62	24,55	26,39	26,24	27,80	29,12

Tabelle 2.4: **Anzahl triadischer Patente (pro Million Einwohner)**

Land	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Deutschland	74,22	74,95	76,23	74,39	74,86	74,59
Eurozone ohne Deutschland	20,22	20,67	21,65	21,58	21,83	22,08

Quellen : OECD, Zentrale Indikatoren aus Wissenschaft und Technik 2009

Drittes und letztes Argument der Gegenseite ist, dass Deutschland nichts dafür kann, wenn andere Länder schlechte Politik betreiben (Anstieg der Produktionskosten, Überverschuldung des öffentlichen Haushalts, fehlende Steuerreformen etc.). Dieses Argument ist nur teilweise richtig: Die anderen europäischen Staaten betreiben in der Tat keine gute Politik, aber gleichzeitig würde Deutschland, wie bereits hervorgehoben, von seiner Politik nicht profitieren können, wenn alle seine Partner sie sich ebenfalls zu eigen machen würden.

So scheint unbestreitbar, dass die von Deutschland betriebenen Politiken nicht kooperativ inspiriert sind. Ebenso unanfechtbar aber scheint es, dass dies für das erste Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung nicht zutrifft und dass die übrigen europäischen Staaten auch durch die eigene unzulängliche Innovationsbereitschaft und geringe Produktion von Spitzengütern stark benachteiligt sind.

1 Patrick Artus ist Chefökonom der französischen Bank Natixis und Professor an der École Polytechnique und der Sorbonne. Er ist außerdem Mitglied des französischen „Sachverständigenrates“ (Conseil d'analyse économique).