

## Nicht Deutschlands Exporterfolge sind das Problem, sondern sein Importdefizit

Mit qualitätsorientierter Dienstleistungspolitik gegensteuern

Michael Fischer<sup>1</sup>

### Auf einen Blick

Bei der Debatte um Deutschlands Leistungsbilanz werden Exporterfolge und -überschüsse nicht klar differenziert. Die Exportüberschüsse erweisen sich bei näherem Hinsehen als Importdefizite im Zusammenhang mit der schwachen Entwicklung der Binnennachfrage. Der Grund dafür ist eine Verschlechterung der Verteilung, bei der die Reichen ihre wachsenden Ersparnisse im Ausland anlegen und die Ärmeren ihren Konsum einschränken (müssen). Dabei ist die Einkommensentwicklung bei den Dienstleistungen besonders schlecht, was zum einen Folge von Niedriglohnstrategien und zum anderen von politischer Gestaltungsabstinenz ist. Um das Problem mit dem Importdefizit zu lindern, bedarf es daher einer neuen Dienstleistungspolitik.

„Exportweltmeister Deutschland“ – dieser Titel galt weiten Teilen der deutschen Öffentlichkeit und Politik als Beweis wirtschaftlichen Erfolgs. Inzwischen hat Deutschland ihn abgeben müssen, da China und mittlerweile auch die USA mehr exportieren. Allerdings hält Deutschland den Weltmeistertitel in einer damit verwandten „Disziplin“, die aber zunehmend in der internationalen Kritik steht: bei den Exportüberschüssen. Deutschland exportiert deutlich mehr Waren, als es aus dem Ausland importiert. Im September 2013 belief sich die Differenz auf den Rekordwert von 20,4 Milliarden Euro, womit bis dahin im laufenden Jahr bereits Überschüsse von fast 148 Milliarden Euro angehäuft wurden.<sup>2</sup> Diese Entwicklung ist in der Tat problematisch.

### Deutschlands Leistungsbilanz: Exportüberschüsse oder Importdefizite?

Die Exportbilanz ist Teil der außenwirtschaftlichen Leistungsbilanz. Letztere umfasst auch Dienstleistungen, grenzüberschreitende Erwerbs- und Vermögenseinkommen und nicht zuletzt laufende Übertragungen wie Überweisungen ausländischer Beschäftigter in ihre Heimatländer oder Entwicklungshilfen. Zwar verringern die Defizite in Bereichen wie Dienstleistungen oder laufenden Übertragungen die Differenz bei der Leistungsbilanz, aber aufgrund des großen Gewichts des Warenhandels ist im laufenden Jahr bis September

auch in der Leistungsbilanz insgesamt bereits ein Überschuss von 135,1 Milliarden Euro entstanden.

Um diese Überschüsse, die vorrangig im Warenhandel erwirtschaftet werden und daher vor allem Exportüberschüsse darstellen, gibt es seit Beginn der Krise in Europa heftige Kontroversen. Kritikern gelten sie als Beleg einer unfairen Wirtschaftspolitik, die v. a. auf Lohndumping basiert – da die durchschnittlichen Löhne und darüber auch die Lohnstückkosten in Deutschland sich seit Beginn der Währungsunion nur unterdurchschnittlich und deutlich unter der Ideallinie entwickelt haben, die der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zugrunde liegt, habe Deutschland auf unfaire Weise Wettbewerbsvorteile gewonnen. Die daraus resultierenden Ungleichgewichte trugen danach wesentlich zur Krise bei. Die bisherige Bundesregierung und andere Befürworter verweisen hingegen auf die überragende Qualität deutscher Produkte, die für ihre Nachfrage im – überdies nicht nur europäischen – Ausland Sorge, und auf eine erfolgreiche Industriepolitik. Die Exportüberschüsse Deutschlands belegten mithin wirtschaftliche Stärke und seien Zeichen wirtschaftlichen Erfolgs.

Bei einem Blick auf die Warengruppen, welche die größten Beiträge zu den Überschüssen liefern, sieht man in der Tat, dass es sich um hochwertige Industriegüter handelt: allen voran Straßenfahrzeuge, Maschinen und zunehmend auch medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse.<sup>3</sup> Dies sind nicht nur auch im Vergleich zur internationalen Konkurrenz hochpreisige Güter, sie werden auch in Bereichen mit einer vergleichsweise guten Lohnentwicklung hergestellt. Um es am größten Exportschlagler zu verdeutlichen: Dass die Nachfrage nach deutschen Autos im Ausland so hoch ist, liegt offenkundig nicht daran, dass sie billiger zu haben sind als Konkurrenzprodukte aus anderen Ländern. Rein preisliche Wettbewerbsfähigkeit sieht anders aus.

In der Debatte werden allerdings oft unterschiedliche Sachverhalte vermengt. Dass Deutschland so viel exportiert, ist nicht der Punkt, den Kritiker in erster Linie monieren. Worum es geht, ist Folgendes: Als Ganzes gesehen konsumiert und importiert Deutschland deutlich weniger, als es sich leisten könnte – und müsste, da Einkommen immer die Kehrseite der Ausgaben anderer sind. So aber wird „Arbeitslosigkeit exportiert“<sup>4</sup> und es entstehen immer höhere Forderungen an das Ausland. Zur Verdeutlichung der volkswirtschaftlichen Problematik erscheint es daher sinnvoll, einen anderen Begriff zu wählen: Das Problem besteht in einem Importdefizit.

## An der Wurzel des Importdefizits: Verteilungsprobleme

Dass sich die Binnennachfrage in Deutschland seit Jahren nur schwach entwickelt hat, dürfte bekannt sein. Dies hat auch Auswirkungen auf die Nachfrage nach Importgütern, seien es Waren oder Dienstleistungen. Die Einzelhandelsumsätze stagnieren oder wachsen nur mäßig. Auf der anderen Seite sind „die Deutschen“ für ihre hohe Sparneigung bekannt: Durchschnittlich sparten sie in den letzten zehn Jahren jährlich um die zehn Prozent ihres Einkommens. Trifft also das Klischee von den tugendhaften und sparsamen Deutschen zu? Eher nicht – die Antwort liegt in der Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung.

Nicht nur ist die Vermögensverteilung in Deutschland besonders ungleich – mit einer enormen Konzentration bei besonders hohen Vermögen –, sie hat sich in den vergangenen Jahren noch verschärft. Machten die Ersparnisse des obersten Einkommenszehntels im Jahre 2001 noch 30,2 Prozent an den Gesamtersparnissen in Deutschland aus, waren es 2006 bereits 38 Prozent; umgekehrt konnte das zweite Einkommenszehntel 2001 noch 2,4 Prozent zur Gesamtersparnis beitragen, während es 2006 nur noch 1,4 Prozent waren.<sup>5</sup> Dahinter verbergen sich einerseits einkommensstarke Haushalte, deren Sparquote bei über der Hälfte ihres monatlichen Nettoeinkommens liegen dürfte, und zum anderen viele einkommensschwächere Haushalte, die nichts sparen konnten, sondern sich (noch weiter) verschuldeten bzw. ihre Nachfrage einschränkten. Die Ersparnisse wurden dabei über die Finanzinstitutionen nur zum geringen Teil im Inland investiert oder an inländische Schuldner verliehen, der größte Teil ging ins Ausland. Das war anscheinend keine kluge Strategie: Addiert man das Nettoauslandsvermögen 1999 in Höhe von sieben Milliarden Euro mit den kumulierten Leistungsbilanzüberschüssen der Jahre 2000 bis 2012 (3. Quartal) in Höhe von 1.275 Milliarden Euro, hätte bei angenommener Wertstabilität im dritten Quartal 2012 ein Nettoauslandsvermögen in Höhe von mindestens 1.282 Milliarden Euro vorliegen müssen – faktisch waren es aber nur 1.013 Milliarden Euro: Ein Verlust von 269 Milliarden Euro.<sup>6</sup>

Dass auf der anderen Seite die Sparbeiträge einkommensschwächerer Haushalte zurückgingen bzw. sich teils negativ entwickelten, lag an ihren Einkommensverlusten: Beim ärmsten Zehntel ging das reale verfügbare Jahreseinkommen zwischen 1999 und 2009 um 9,6 Prozent zurück, und auch

beim zweiten und dritten verringerte es sich um 7,9 bzw. 4,2 Prozent. Sie konnten nur „sparen“, indem sie ihren Konsum einschränkten. Die oberen Einkommensklassen konnten zwar leichte Zuwächse verzeichnen, von 1,6 Prozent beim sechsten bis zu 3,2 Prozent beim neunten Zehntel. Doch das oberste Einkommenszehntel konnte einen Zuwachs von 16,6 Prozent verbuchen.<sup>7</sup> Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Entwicklung realer monatlicher Bruttoerwerbseinkommen von Vollzeitbeschäftigten zwischen 2000 und 2010 betrachtet: Auch hier hatte das unterste Zehntel einen erheblichen Verlust hinzunehmen, in diesem Falle von fast neun Prozent, erst ab dem fünften Einkommenszehntel ergibt sich ein leichter Zuwachs von 0,1 Prozent, während die höchsten Zuwächse das oberste Zehntel mit über fünf Prozent verbuchen konnte.<sup>8</sup>

Die divergenten Entwicklungen bei den Erwerbseinkommen verteilen sich auf verschiedene Sektoren. Das Gros niedriger und gesunkener Einkommen findet sich dabei im Dienstleistungssektor. So lagen 2011 die Arbeitskosten im privaten Dienstleistungssektor etwa 20 Prozent unter denen des verarbeitenden Gewerbes.<sup>9</sup> Legt man die Reformbemühungen um die Jahrtausendwende zugrunde, war dies gewissermaßen auch so gewollt. Wolfgang Streeck und Rolf Heinze, damals Berater der rot-grünen Bundesregierung, schrieben 1999 im SPIEGEL:

*„Das eigentliche Beschäftigungsdefizit der deutschen Volkswirtschaft liegt im Bereich niedrigproduktiver Dienstleistungsarbeit. [...] Schwierigkeiten bestehen dort, wo es um die Expansion geringproduktiver Beschäftigung geht, deren Entlohnung notwendigerweise ebenfalls niedrig sein muss. Beschäftigungspolitisch erfolgreichere Länder unterscheiden sich von uns vor allem dadurch, dass sie sich viel schneller als wir dazu haben durchringen können, die hier bestehenden Beschäftigungspotentiale zu nutzen.“<sup>10</sup>*

Unter der Devise „jede Arbeit ist besser als keine Arbeit“ und angesichts von damals 4,5 Millionen Arbeitslosen, mag diese Perspektive rückblickend nachvollziehbar sein. Aber ihre Realisierung im Zuge der als „Agenda 2010“ bekannten Reformen hatte unangenehme Nebenfolgen für die Erwerbstätigen insgesamt, da sie enormen Druck nicht nur auf Arbeitslose ausübte, sondern auch auf Beschäftigte und ihre Interessenvertretungen. Verschärfte Zumutbarkeitsregeln, verkürzte Bezugsdauern von Lohnersatzleistungen, und die Aussicht auf einen Lebensstandard auf Sozialhilfeniveau nach nur einem Jahr Arbeitslosigkeit, schwächten ihre Position in Lohn- und Tarifverhandlungen, zudem

nahm die Tarifbindung weiter ab. Das dürfte zu einem weiteren Rekord beigetragen haben, nämlich einem der größten Niedriglohnssektoren in Europa – während es zehn Jahre zuvor nicht einmal ein Fünftel war, arbeitete 2010 bereits etwa ein Viertel aller Beschäftigten in Deutschland im Niedriglohnssektor mit einem Einkommen von – teilweise weit – unter 60 Prozent des mittleren Einkommens, also für einen Stundenlohn von oft deutlich weniger als 9,54 Euro.<sup>11</sup>

Im Resultat lässt sich festhalten, dass Deutschland einen Weg eingeschlagen hat, der zu einem hohen Wachstum bei Spitzeneinkommen geführt hat, deren höhere Ersparnisse jedoch auf oft unproduktive Weise im Ausland angelegt wurden, und einem Rückgang bei niedrigeren Einkommen vorwiegend im Dienstleistungssektor, deren „Sparbemühungen“ zwangsläufig in Verzicht bestanden. Das ist der Kern des Problems der schwachen Binnennachfrage in Deutschland und seines Importdefizits.

### **Dienstleistungspolitische „High Road-Strategie“ hilft auch gegen Importdefizit**

In den Diskussionen um einen Abbau der Leistungsbilanzüberschüsse bzw. des Importdefizits Deutschlands hat die Forderung nach kräftigen Lohnerhöhungen einen hohen Stellenwert. Die Analyse hat allerdings gezeigt, dass dazu vor allem eine Anhebung bei den niedrigen Löhnen nötig ist, die sich insbesondere im Dienstleistungssektor finden. Ein ausreichend hoher gesetzlicher Mindestlohn stellt dabei eine notwendige Verbesserung dar, wird allerdings nicht ausreichend sein. Gefordert ist eine neue dienstleistungspolitische Gesamtstrategie.

Der Weg, den Deutschland bislang im Dienstleistungssektor verfolgt hat, wird in der internationalen Debatte als „Low Road-Strategie“ bezeichnet: Kaum Qualifizierungsmaßnahmen oder qualitative Entwicklung, fehlende Innovationen, wenig Förderung etc., sondern vor allem Kosten- und das heißt in diesem Falle Lohnsenkungen, um Beschäftigung und Wachstum zu fördern. Also eher Feldweg als Autobahn, geschweige denn ICE-Trasse. Die Wachstumserfolge waren bescheiden, Beschäftigungserfolge nur auf den ersten Blick vorhanden – ein Zuwachs des Arbeitsvolumens war praktisch nicht zu verzeichnen, vielmehr wurde das vorhandene Arbeitsvolumen nur auf mehr Köpfe verteilt: Mit wachsender Teilzeitarbeit und prekären Jobs, die reguläre Arbeitsverhältnisse nicht ergänzten, sondern meist ersetzten.<sup>12</sup> Der jüngste Vorschlag der EU-Kommission einer weiteren Dienstleistungs-

liberalisierung könnte dazu beitragen, den dienstleistungspolitischen „Feldweg“ Deutschlands vollends in einen Holzweg zu verwandeln.

Um Wohlstand und Lebensqualität in Deutschland spürbar zu verbessern und einen Beitrag zur Überwindung des deutschen Importdefizits zu leisten, ist ein Kurswechsel in Richtung auf eine „High Road-Strategie“ für Dienstleistungen nötig, die einen mehrdimensionalen Ansatz verfolgt: Es geht zum einen um eine Verbesserung der Wertschätzung, auch in finanzieller Hinsicht, aber eben auch um die Entwicklung neuer Dienstleistungsangebote, um Verbesserungen bei Qualität und Qualifizierung, und nicht zuletzt um ein Verständnis für Wertschöpfungssysteme im Verbund von Industrie und Dienstleistungen („hybride Wertschöpfung“), die es auch systematisch zu verbessern gilt.<sup>13</sup> Ein solcher Kurswechsel ist umso dringlicher, da Unterfinanzierung und Gestaltungsabstinenz öffentlicher Aufgaben in Deutschland mittlerweile auch gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen vor wachsende Probleme stellt, die dramatische Folgen nach sich ziehen können.<sup>14</sup>

Wie in der Industriepolitik bedarf es zur Entwicklung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen umfassender Forschung und Forschungsförderung. Doch die Dienstleistungsforschung fristete in Deutschland bislang ein eher stiefmütterliches Dasein. Mit Blick auf die Wohlstandspotenziale und die Rolle, die bessere Dienstleistungen mit einem verbesserten Lohngefüge bei der Überwindung des deutschen Importdefizits spielen können, ist dies

nur schwer nachvollziehbar, arbeiten doch aufgrund des Strukturwandels bereits mehr als 70 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Allerdings häufig unter prekären Bedingungen und zu niedrigen Löhnen.

## Fazit und Ausblick

Die außenwirtschaftliche Integration Deutschlands in Europa und in die Weltwirtschaft weist nicht nur einen sehr hohen Grad auf, sondern auch empfindliche Schwachstellen. Das größte Problem besteht in den sehr hohen Importdefiziten Deutschlands, da wertmäßig wesentlich mehr Güter ins Ausland verkauft, als von dort gekauft werden. Damit werden immer höhere Forderungen gegenüber dem Ausland aufgebaut, die im Krisenfall – wie teils geschehen – rasch entwertet werden können, zugleich bleibt die Wohlstandsentwicklung in Deutschland weit unter ihrem Potenzial. Makroökonomisch besteht die Lösung darin, die bisher vorrangig dem Ausland geliehenen hohen Ersparnisse reicher Haushalte wieder einer produktiven Verwendung im Inland zuzuführen und die Einkommens- und Vermögensverteilung insgesamt zu verbessern, so dass das Importdefizit verringert wird. Eine entsprechende Steuer- sowie Lohnpolitik und eine aktivere wirtschaftliche Rolle des Staates stellen dabei zentrale Bausteine einer Lösung dar. Da Einkommensverschlechterungen vor allem im Dienstleistungssektor stattfanden, kommt der Umsetzung einer qualitätsorientierten Dienstleistungspolitik ein besonderer Stellenwert zu.<sup>15</sup>

- 1 Michael Fischer ist Referent für Gewerkschaften und Mitbestimmung in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn.
- 2 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 372 vom 8.11.2013.
- 3 Karl Brenke: Zunehmende Diversifizierung der deutschen Warenexporte, in: DIW-Wochenbericht 10/2013, S. 3-15.
- 4 Das heißt, dass Einkommen inländischer Beschäftigter durch Nachfrage aus dem Ausland gespeist werden, ohne dass selbst eine entsprechende Nachfrage im Ausland entfaltet wird, die dort auch für Beschäftigung sorgte.
- 5 Gert G. Wagner, Karl Brenke: Ungleiche Verteilung der Einkommen brems das Wirtschaftswachstum, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 93, H. 2, Februar 2013, S. 110-116.
- 6 Erik Klär, Fabian Lindner, Kenan Šehović: Investition in die Zukunft? Zur Entwicklung des deutschen Auslandsvermögens, in: Wirtschaftsdienst, Jg. 93, H. 3, März 2013, S. 189-197.
- 7 Till van Treeck, Simon Sturn: Income Inequality as a Cause of the Great Recession? A Survey of Current Debates, International Labour Office, Genf, August 2012.
- 8 Karl Brenke, Markus M. Grabka: Schwache Lohnentwicklung im letzten Jahrzehnt, in: DIW Wochenbericht 45/2011, S. 12.
- 9 Ulrike Stein, Sabine Stephan, Rudolf Zwiener: Zu schwache deutsche Arbeitskostenentwicklung belastet Europäische Währungsunion und soziale Sicherung, IMK Report 77, November 2012.
- 10 Rolf Heinze, Wolfgang Streeck: An Arbeit fehlt es nicht, in: Der SPIEGEL 19/1999, S. 38-45.
- 11 Thorsten Rhein: Deutsche Geringverdiener im europäischen Vergleich. IAB-Kurzbericht Nr. 15/2013.
- 12 Michael Dauderstädt: Deutschland – ein Wundermärchen, WISO direkt, Bonn, August 2013.
- 13 Walter Ganz et al.: Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung. Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik, WISO Diskurs, Mai 2011.
- 14 Josef Hilbert et al.: Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren, WISO Diskurs, November 2013.
- 15 Unter Nachhaltigkeitsaspekten wären diese Maßnahmen in eine sozial-ökologische Wirtschaftspolitik einzubetten, mit verringertem Ressourcenverbrauch und Emissionserzeugung, was evtl. eher geringere außenwirtschaftliche Integration erfordert – dies wäre jedoch eine eigene Betrachtung wert.