

Fabian Lindner, Sabine Stephan, Rudolf Zwiener

Dringend gebraucht – aktive Wirtschaftspolitik, um Außenhandelsüberschüsse abzubauen

Angesichts der Alleingänge der USA in der Handelspolitik ist es umso wichtiger, dass Deutschland seine Abhängigkeit von Exportüberschüssen reduziert. Mit Hilfe eines makroökonomischen Modells lassen sich die quantitativen Effekte einer expansiven Fiskal- bzw. einer kombinierten Fiskal- und Lohnpolitik auf den Außenbeitrag bzw. den Leistungsbilanzüberschuss, auf Wachstum und Beschäftigung sowie auf den Staatshaushalt analysieren. Einen erfolgversprechenden Ansatz zur Reduzierung der Außenhandelsüberschüsse stellt die Kombination von fiskal- und lohnpolitischen Maßnahmen dar.

Was Deutschlands Handelspartner – erst mit jahrelangem gutem Zureden und dann mit immer schärferer Kritik – nicht geschafft haben, hat US-Präsident Trump binnen weniger Monate mit seinen nationalen Alleingängen erreicht: Deutschland muss sein exportgetriebenes Wachstumsmodell überdenken. In einer globalisierten Welt, in der die USA das multilaterale regelgebundene Handelssystem einseitig aufkündigt und nun nach ihren eigenen Regeln spielen, haben sich die Rahmenbedingungen für das deutsche Geschäftsmodell dramatisch verschlechtert. Sollte der US-Präsident den aktuellen Handelskonflikt weiter verschärfen, dürfte Deutschland aufgrund seiner Exportabhängigkeit stärker als andere Länder von den negativen Auswirkungen betroffen sein. Die starke Exportorientierung der deutschen Volkswirtschaft, die in der Vergangenheit stets als Stärke gepriesen und zur Nachahmung empfohlen wurde, offenbart sich nun als Achillesferse.

Der US-Präsident reagiert – wenngleich in vollkommen unangemessener Weise – auf die Handels- bzw. Leis-

tungsbilanzungleichgewichte, die Deutschland in beträchtlichem Umfang mitverschuldet hat. Deutschland hat mit seiner einseitigen Exportorientierung über die Jahre massive Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse akkumuliert und die für die Handelspartner damit einhergehenden negativen Auswirkungen ignoriert. Gleichzeitig hat sich Deutschland selbst geschadet: Es wurden Wachstumschancen vergeben, die mit einem stärker binnenwirtschaftlich getragenen Wachstum einhergegangen wären, und man hat sich in einem kritischen Maße vom Ausland abhängig gemacht, auf dessen wirtschaftliche und politische Entwicklung Deutschland kaum Einfluss hat.¹

Die aktuelle politische Entwicklung zeigt, dass es höchste Zeit ist umzusteuern. In Zeiten zunehmender politischer Unsicherheit muss vor allem der Staat geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen ergreifen, um die Binnenkonjunktur zu stärken. Ziel dieser Maßnahmen muss es sein, die Volkswirtschaft unabhängiger vom Export zu machen und den Handels- bzw. Leistungsbilanzüberschuss abzubauen, ohne Wachstum und Beschäftigung zu beeinträchtigen. Allerdings ist wegen der nationalen und europäischen Fiskalregeln der Spielraum dafür begrenzt, besonders dann, wenn die jeweiligen Grenzwerte für Defizite und Schuldenstände schon fast erreicht sind. Welche Maßnahmen kommen in Betracht?

Der Internationale Währungsfonds empfiehlt Deutschland, über eine stärkere Lohnentwicklung eine moderat höhere Inflation anzustreben, um den anderen Ländern der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWU) eine Verbesserung ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit zu erleichtern und die Europäische Währungsunion zu stabi-

Dr. Fabian Lindner leitet das Referat Allgemeine Wirtschaftspolitik des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung in Düsseldorf.

Dr. Sabine Stephan leitet dort das Referat Ökonometrie.

Dr. Rudolf Zwiener leitet dort das Referat Wirtschaftspolitische Beratung und Modellsimulation.

¹ Vgl. H. Joebges, A. Schmalzbauer, R. Zwiener: Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum, IMK Studies, Nr. 4, 2009.

lisieren.² Die EU-Kommission hat Deutschland im Rahmen des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte aufgefordert, die inländische Nachfrage anzuregen, die öffentlichen Investitionen auszuweiten und die Bedingungen für ein höheres Reallohnwachstum zu schaffen, um auf diese Weise zu einem Abbau der hohen Leistungsbilanzüberschüsse beizutragen.³

Im Folgenden wird mit Hilfe des makroökonomischen Modells des IMK⁴ analysiert, wie groß die quantitativen Effekte einer expansiven Fiskal- bzw. einer kombinierten Fiskal- und Lohnpolitik auf den Außenbeitrag (den Saldo zwischen nominalen Exporten und Importen von Waren und Dienstleistungen) bzw. den Leistungsbilanzüberschuss, auf Wachstum und Beschäftigung sowie auf den Staatshaushalt sind. Um diese Effekte beurteilen zu können, wird zunächst erläutert, über welche Wirkungskanäle die vorgeschlagenen Strategien – also in der Fiskal- und Lohnpolitik – den Außenbeitrag beeinflussen und wie sie den Finanzierungssaldo und die Schuldenstandsquote des Staates verändern. Dabei zeigt sich, dass die Ziele – der Abbau des deutschen Leistungsbilanzüberschusses bei gleichzeitiger Einhaltung der nationalen und der europäischen Fiskalregeln – in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

Wirkungskanäle einer expansiveren Lohnpolitik

Höhere Löhne führen über höhere Lohnstückkosten zu einem Anstieg des inländischen Preisniveaus und beeinflussen über diesen Preiskanal sowohl die Menge an exportierten als auch an importierten Gütern und Dienstleistungen: Höhere Lohnstückkosten übersetzen sich in höhere Exportpreise, wodurch deutsche Exporte auf den Weltmärkten relativ teurer und damit unattraktiver werden. Die Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit führt zu einem Rückgang der ausgeführten Mengen (reale Exporte). Wenn sich bei steigendem inländischem Preisniveau die Importpreise nicht ändern, werden Importe relativ zu den in Deutschland produzierten Waren und Dienstleistungen günstiger. Das führt zu einem Anstieg der eingeführten Mengen (reale Importe). Des Weiteren stimulieren höhere Löhne die realen Importe über den Nachfragekanal, da sie das verfügbare Einkommen erhöhen und darüber die Nachfrage nach importierten Konsumgütern und Dienstleistungen anregen.

Die Wirkung höherer Löhne auf die realen Exporte und Importe ist eindeutig: Sie führen zu einem Rückgang der Exportmengen bei gleichzeitigem Anstieg der Importmengen und reduzieren für sich genommen den Außenbeitrag und damit den Leistungsbilanzüberschuss. Damit ist aber noch nicht klar, wie die Gesamtwirkung auf den Außenbeitrag – den Saldo der Handels- und Dienstleistungsbilanz – ausfällt. Denn eine lohninduzierte Erhöhung der Exportpreise hat auch einen direkten Effekt auf den Außenbeitrag, der allerdings in die entgegengesetzte Richtung wirkt und für sich genommen zu einem Anstieg des Außenbeitrags führt.⁵ Der Grund ist, dass in der Leistungsbilanz und ihren Teilbilanzen nominale Größen betrachtet werden. Dementsprechend sind in der Handels- und Dienstleistungsbilanz die Werte (Preis mal Menge) der Exporte und Importe erfasst. Bei einem Anstieg der Exportpreise gehen die Exportmengen zurück (Mengeneffekt), gleichzeitig erhöhen steigende Exportpreise für sich genommen den Exportwert (Preiseffekt). Ob die nominalen Exporte insgesamt zu- oder abnehmen, hängt von der relativen Stärke der einander entgegengesetzt wirkenden Preis- und Mengeneffekte ab. Wie stark der mengenmäßige Rückgang ausfällt, hängt davon ab, wie preiselastisch die Exportnachfrage ist.

In welche Richtung und wie stark sich der Außenbeitrag und damit der Leistungsbilanzsaldo infolge höherer Löhne entwickelt, ist also vor allem eine empirische Frage. Horn et al. haben diese Frage mit Hilfe des makroökonomischen Modells des IMK näher untersucht.⁶ In der Simulation wurde unterstellt, dass die Nominallöhne 15 Jahre lang im Einklang mit der langfristigen Produktivitätsentwicklung plus der Zielinflationsrate der Europäischen Zentralbank (EZB) steigen und damit deutlich stärker, als dies in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. In der Simulation reduziert eine expansivere Lohnpolitik die realen Nettoexporte deutlich gegenüber der Basissimulation ohne Lohnpolitik. Aber wegen der teilweise gegenläufigen Effekte trägt sie nur wenig zur Reduktion des nominalen Außenbeitrags bei: Verglichen mit der Basissimulation steigen die realen Exporte aufgrund der gestiegenen Exportpreise zwar weniger stark. Aber der Preisanstieg kompensiert den Mengenrückgang über, sodass die nominalen Exporte gegenüber der Basissimulation sogar zunehmen. Des Weiteren stimulieren höhere Lohnzuwächse über einen Anstieg der verfügbaren Einkommen die Konsum- und damit die Importnachfrage. Aber der Anstieg der realen Importe ist nicht stark genug, um den Außenbeitrag nennenswert zu reduzieren.

2 Vgl. IMF: IMF Country Focus: Germany: Spend More at Home, 7.7.2017, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/07/05/na070717-germany-spend-more-at-home> (13.6.2018).

3 Vgl. EU-Kommission: Länderbericht Deutschland 2017 mit eingehender Überprüfung der Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, SWD(2017) 71 final, Brüssel 2017.

4 Vgl. K. Rietzler: A Structural Macro-Econometric Model, IMK Studies, Nr. 29, 2012.

5 Vgl. F. Lindner: Changes of the price level and the nominal exchange rate can have quite different impacts on the trade balance, IMK Working Paper, Nr. 191, 2018.

6 Vgl. G. A. Horn, F. Lindner, S. Stephan, R. Zwiener: Zur Rolle der Nominallöhne für die Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse, IMK Report, Nr. 125, 2017.

Allerdings profitiert Deutschland von der expansiveren Lohnpolitik in Bezug auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung. Die stärkere Binnendynamik kompensiert die etwas schwächere Exportdynamik, sodass die deutsche Volkswirtschaft insgesamt einem wesentlich ausgewogeneren Wachstumspfad folgt. Zudem hat eine expansivere Lohnpolitik positive Auswirkungen auf die Staatsfinanzen: Wegen der besseren Lohn- und Beschäftigungsentwicklung erzielt der Staat höhere Einnahmen aus Lohn- und Mehrwertsteuer und auch die Beiträge in die Sozialkassen steigen. Gepaart mit einem stärkeren Anstieg des nominalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aufgrund höherer Preissteigerungen sind Defizit- und Schuldenstandsquote (Defizit und Schulden in % des nominalen BIP) deutlich geringer als in der Situation ohne lohnpolitischen Impuls. Eine expansivere Lohnpolitik würde für sich genommen zwar wenig zum Abbau des Leistungsbilanzüberschusses beitragen, dafür aber die Binnenkonjunktur stärken und dem Staat nennenswerte finanzielle Spielräume eröffnen.

Wirkungskanäle einer expansiveren Fiskalpolitik

Im Gegensatz zur Lohnpolitik sind die Auswirkungen einer expansiveren Fiskalpolitik auf den Außenbeitrag eindeutiger. Das liegt daran, dass höhere Staatsausgaben das inländische Preisniveau viel weniger stark beeinflussen als Lohnerhöhungen. Dementsprechend ist kein bedeutender Anstieg der Exportpreise zu erwarten, sodass sowohl reale als auch nominale Exporte durch die Fiskalpolitik kaum berührt werden. Zudem ist zu erwarten, dass zusätzliche öffentliche Ausgaben die Binnenkonjunktur stimulieren und zu höheren realen Importen führen. Per saldo sollte eine expansivere Fiskalpolitik den Außenbeitrag reduzieren und gleichzeitig Wachstum und Beschäftigung erhöhen.

Allerdings muss beachtet werden, dass, je effektiver die Fiskalpolitik die Importe steigert und damit den Exportüberschuss reduziert, desto geringer fällt der fiskalische Multiplikator aus, also die Wirkung eines zusätzlichen Euros Staatsausgaben auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung im Inland.⁷ Das Hauptproblem einer expansiven Fiskalpolitik könnte somit in ihren Auswirkungen auf die Staatsschulden bestehen. Je nachdem, wie hoch der Grad der Selbstfinanzierung der zusätzlichen Staatsausgaben ist, steigt das laufende Staatsdefizit. Darüber hinaus verändern sich Defizit- und Schuldenstandsquoten in Abhängigkeit von der Höhe des Multiplikators, der letztlich die Entwicklung des nominalen BIP – den Nenner der Quote – mitbestimmt. Es ist eine empirische Frage, ob die Staatsschulden infolge fiskalpolitischer Maßnah-

men stärker oder schwächer zunehmen als das nominale BIP. Da die europäischen Regeln – Fiskalpakt, Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie das Verfahren zur Vermeidung makroökonomischer Ungleichgewichte – sowohl die Staatsschulden und -defizite als auch die Leistungsbilanzüberschüsse begrenzen, ist es nicht einfach für die nationale Politik, einen Pfad zwischen diesen teils konkurrierenden Zielen zu finden.

Makroökonomische Simulationen

Im Folgenden wird anhand von zwei Simulationen mit dem makroökonomischen Modell des IMK untersucht, wie sich eine expansivere Fiskalpolitik und eine kombinierte Fiskal- und Lohnpolitik auf Wachstum und Beschäftigung, auf die Leistungsbilanz sowie auf die staatlichen Defizit- und Schuldenstandsquoten auswirken. Im ersten Szenario „Fiskalpolitik“ wird eine reine expansive Fiskalpolitik simuliert, in der staatliche Ausgaben zur Deckung wichtiger gesellschaftlicher Bedarfe in den Bereichen Bildung, öffentliche Infrastruktur und Wohnungsbau erhöht werden. Die Art der Impulse orientiert sich an Krebs und Scheffel.⁸ Im zweiten Szenario „Fiskal- und Lohnpolitik“ wird simuliert, was geschehen würde, wenn zusätzlich zu der im ersten Szenario simulierten Erhöhung der Staatsausgaben eine expansivere Lohnpolitik umgesetzt werden würde.

Beide Simulationen erstrecken sich über einen Zeitraum von 15 Jahren. Wichtig für das Verständnis der Ergebnisse ist, dass das jeweilige Szenario immer mit einer Basissimulation verglichen wird, einer Simulation der wirtschaftlichen Entwicklung, in der die Maßnahmen der beiden Szenarien nicht durchgeführt werden. Dementsprechend sind die Simulationsergebnisse in Abbildung 1 und Tabelle 1 als Abweichungen von der Basissimulation dargestellt.

Modellannahmen

In beiden Szenarien werden die zusätzlichen Staatsausgaben schuldenfinanziert, d.h., dass keine Gegenfinanzierung durch diskretionäre Steuer- oder Abgabenerhöhungen stattfindet. Allerdings finanzieren sich die zusätzlichen Ausgaben zu einem gewissen Grad selbst, da die höhere Wirtschaftsleistung endogen zu höheren Staatseinnahmen und weiteren Reaktionen bei den Staatsausgaben führt.

Im IMK-Modell ist eine mögliche Reaktion der EZB auf Veränderungen des deutschen Preisniveaus berücksichtigt. Steigt die Inflation in einem Maß, dass sie das EZB-Inflationsziel für den Euroraum von knapp 2 % insgesamt

7 Vgl. Deutsche Bundesbank: Zu den internationalen Ausstrahlwirkungen einer Ausweitung der öffentlichen Investitionen in Deutschland, Monatsbericht, August 2016, S. 13-17.

8 Vgl. T. Krebs, M. Scheffel: Öffentliche Investitionen und inklusives Wachstum in Deutschland, Gütersloh 2017.

gefährdet, dann erhöht die EZB den Zins, wodurch die privaten Investitionen gedämpft werden. In den Simulationen spielt das aber kaum eine Rolle, weil die Impulse kaum ausreichen, die Inflation im Euroraum insgesamt nennenswert zu steigern.

Die Importnachfrage hängt im IMK-Modell nicht von der Entwicklung des aggregierten BIP ab, sondern von den einzelnen BIP-Komponenten, die sehr unterschiedliche Importgehalte haben.⁹ Damit wird sichergestellt, dass die binnen- und die außenwirtschaftlichen Auswirkungen beispielsweise einer Ausweitung von öffentlichen Investitionen, die überwiegend aus Bauinvestitionen bestehen und deshalb einen geringen Importgehalt haben, richtig erfasst werden.¹⁰

Ausgestaltung des fiskalischen Impulses

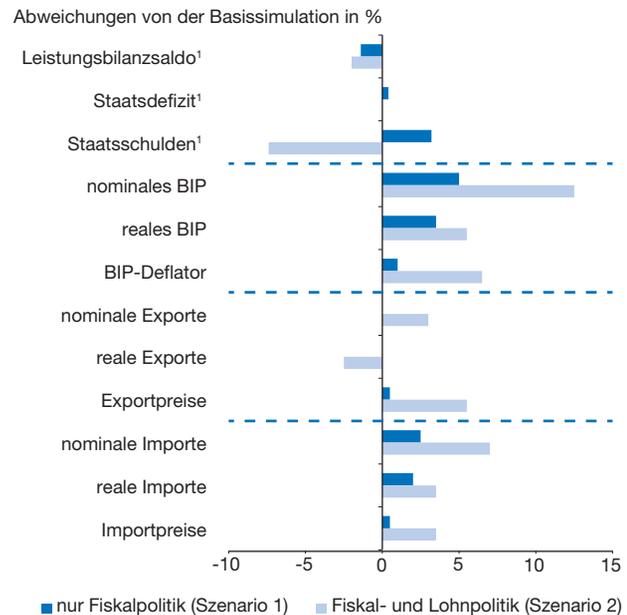
In beiden hier untersuchten Szenarien werden die staatlichen Ausgaben stufenweise erhöht. Alle drei Jahre werden sie um jeweils etwa 12 Mrd. Euro angehoben. Insgesamt gibt es vier Stufen, sodass der fiskalische Impuls auf der letzten Stufe ein Gesamtvolumen von 48 Mrd. Euro jährlich erreicht. Durch die schrittweise Erhöhung wird vermieden, dass es zu Kapazitätsengpässen insbesondere im Baugewerbe oder bei der Qualifizierung der erforderlichen Neueinstellungen kommt. In den folgenden drei Bereichen erhöht der Staat seine Ausgaben:

1. Bildung, öffentliche Verwaltung und Pflege (final 16 Mrd. Euro);
2. öffentliche Infrastruktur (final 16 Mrd. Euro);
3. öffentlicher Wohnungsbau, wobei die eine Hälfte der Ausgaben auf den Neubau und die andere Hälfte auf den Ankauf bereits bestehender Gebäude in Ballungsgebieten entfällt (final 16 Mrd. Euro).

Mit einem Gesamtvolumen von 48 Mrd. Euro sind die zusätzlichen Staatsausgaben in den Simulationen mehr als doppelt so hoch wie bei Krebs und Scheffel, die in den drei Bereichen Mehrausgaben von insgesamt etwa 20 Mrd. Euro veranschlagen. Das liegt daran, dass diese Autoren im ersten Bereich nur höhere Investitionen in die Bildung annehmen, obwohl auch für die öffentliche Verwaltung und die Pflege deutlich höhere finanzielle Mittel gebraucht

9 Vgl. G. A. Horn, F. Lindner: Die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse: hohe Wettbewerbsfähigkeit oder zu schwache Nachfrage?, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 11, S. 801-805.
 10 Vgl. auch Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 16; Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Auswirkungen höherer öffentlicher Investitionen in Deutschland auf die Wirtschaft des Euroraums, Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht Juli 2015, S. 14-21.

Abbildung 1
Gesamtwirtschaftliche Effekte von Fiskal- und Lohnpolitik



¹ in % des BIP; Abweichungen in Prozentpunkten.

Quelle: Simulationen mit dem makroökonomischen Modell des IMK.

werden.¹¹ Auch die öffentliche Infrastruktur muss deutlich stärker ausgebaut werden als von Krebs und Scheffel unterstellt, weil es nicht nur neue Investitionsbedarfe etwa bei der digitalen und der energetischen Infrastruktur gibt, sondern weil in den vergangenen Jahren ein massiver Investitionsstau aufgetreten ist. Nach Umfragen der Kreditanstalt für Wiederaufbau beläuft sich dieser allein bei den Kommunen mittlerweile auf knapp 126 Mrd. Euro.¹²

Im Wohnungsbau dürften ebenfalls höhere Bedarfe bestehen. Dort wurden öffentliche Mittel in der Vergangenheit stark zurückgefahren und nur geringfügig aufgestockt. Etliche Kommunen haben sich aus dem sozialen Wohnungsbau ganz zurückgezogen. Damit fallen jährlich viel mehr Wohnungen aus der Zweckbindung als neue Sozialwohnungen entstehen.¹³ 5 Mrd. Euro jährlich – wie bei Krebs und Scheffel veranschlagt – sind auch hier zu we-

11 Zum Fachkräftemangel im Pflegebereich vgl. Bundesagentur für Arbeit: Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt – Fachkräfteengpassanalyse, Nürnberg, Dezember 2017.
 12 Vgl. Kreditanstalt für Wiederaufbau: KfW-Kommunalpanel 2017, Frankfurt a. M. 2017.
 13 Vgl. Deutscher Bundestag: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/8855, Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive, Drucksache 18/11403 vom 8.3.2017, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/114/1811403.pdf> (1.6.2018).

nig. Nach Schätzung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit besteht kurz- und mittelfristig ein jährlicher Neubaubedarf in einer Größenordnung von mindestens 350 000 Wohnungen.¹⁴ Bei angenommenen Durchschnittskosten von mindestens 125 000 Euro pro Wohnung¹⁵ ließen sich mit 5 Mrd. Euro noch nicht einmal 40 000 öffentliche Wohnungen erstellen, also nur gut ein Zehntel des Gesamtbedarfs. Bei den Ausgaben für den Wohnungsbau von bis zu 16 Mrd. Euro jährlich wird davon ausgegangen, dass die eine Hälfte des Betrags für Neubauten ausgegeben wird und die andere Hälfte für den Ankauf schon bestehender Wohngebäude in Ballungsgebieten, um den Bestand an kommunalen Wohnungen wieder zu erhöhen und so den weiteren Anstieg der Wohnungsmieten zu begrenzen. Der Staat erzielt mit diesen Gebäuden dauerhaft Einnahmen für die Schuldentilgung.

Ausgestaltung der lohnpolitischen Regel

Im zweiten Szenario „Fiskal- und Lohnpolitik“ wird zusätzlich zu den höheren Staatsausgaben eine kräftigere Lohnentwicklung simuliert. Dabei wird angenommen, dass sich die Löhne gemäß einer lohnpolitischen Regel entwickeln und entsprechend der Summe aus durchschnittlicher Produktivitätsentwicklung und Zielinflationsrate der EZB von knapp 2 % wachsen. Ein derartiger Lohnpfad ist makroökonomisch sinnvoll, weil er

- verteilungsneutral ist, da die Arbeitnehmer lediglich den langfristigen lohnpolitischen Verteilungsspielraum ausschöpfen, sodass es zu keiner Umverteilung zwischen Lohn- und Kapitaleinkommensbeziehern kommt,
- durch den langfristigen Produktivitätsfortschritt gedeckt ist, sodass sich die Lohnstückkosten langfristig gemäß der EZB-Zielinflationsrate entwickeln,
- wettbewerbsneutral ist, d.h. es kommt nicht zu einer Verbesserung/Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit, die Deutschland in der Vergangenheit aufgrund der schwachen Lohnentwicklung insbesondere gegenüber den übrigen EWU-Ländern verzeichnete,
- die Eurozone stabilisiert, weil Deutschland dann dazu beiträgt, das Inflationsziel der EZB zu erreichen.

Simulationsergebnisse

Die Auswirkungen einer rein fiskalischen Expansion sowie einer Kombination aus fiskalischer und Lohnexpansion auf

Wirtschaftswachstum, Außenhandel, Leistungsbilanz und Staatsverschuldung sind in Abbildung 1 zusammengefasst (Details, vgl. Tabelle 1). Dargestellt und beschrieben werden die Abweichungen von der Basissimulation am Ende des Simulationszeitraums.

Auswirkungen auf die Leistungsbilanz

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass sowohl die reine Fiskalpolitik als auch die kombinierte Fiskal- und Lohnpolitik den Leistungsbilanzüberschuss (in % des BIP) reduzieren, allerdings in unterschiedlichem Umfang. Im Szenario „Fiskalpolitik“ (Szenario 1) ist der Leistungsbilanzüberschuss nach 15 Jahren mit höheren Staatsausgaben nur um 1,4 Prozentpunkte niedriger als in der Basissimulation (vgl. Tabelle 1). Im Szenario „Fiskal- und Lohnpolitik“ (Szenario 2) reduziert er sich immerhin um 2,4 Prozentpunkte. Das heißt, die Kombination der beiden wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist notwendig, um den deutschen Leistungsbilanzüberschuss aus dem Jahr 2017 in Höhe von 7,9 % knapp unter die von der EU vorgegebene Obergrenze von 6 % zu senken.

Wie kommt es zu den deutlichen Unterschieden zwischen den beiden Szenarien? Die reine Fiskalpolitik (Szenario 1) stimuliert über den Nachfragekanal die realen Importe, die im Vergleich zur Basissimulation um 2 % zunehmen. Die Importpreise nehmen nur leicht zu, sodass die nominalen Importe um 2,5 % über der Basissimulation liegen. Da die Fiskalpolitik keinen direkten Einfluss auf die Lohnstückkosten hat, verändern sich die Exportpreise und damit auch die Exportmengen nicht. Die Fiskalpolitik trägt somit zu einer Reduzierung des Außenbeitrags bei, ohne die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und damit die realen Exporte zu beeinträchtigen.

Die Simulationsergebnisse der kombinierten Fiskal- und Lohnpolitik (Szenario 2) bestätigen die theoretischen Überlegungen, dass die Auswirkungen höherer Löhne auf den Außenbeitrag ambivalent sind: Im Modell ziehen – aufgrund der stark steigenden Lohnstückkosten – die Exportpreise deutlich an (5,5 % gegenüber der Basissimulation). Die damit einhergehende Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit reduziert die realen Exporte gegenüber der Basissimulation um 2,5 %. Aber wegen der steigenden Exportpreise nehmen die für den Außenbeitrag ausschlaggebenden nominalen Exporte insgesamt um 3 % zu. Für sich genommen führt die lohninduzierte Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auf der Exportseite also zu einer Erhöhung des Überschusses.

Überkompensiert wird dieser Effekt allerdings durch eine noch stärkere Zunahme der nominalen Importe (7 %

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 17.

¹⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt: Bauen und Wohnen, Baugenehmigungen/Baufertigstellungen, Baukosten, Wiesbaden 2017, S. 11.

Tabelle 1
Gesamtwirtschaftliche Effekte von Fiskal- und Lohnpolitik (Details)

absolute bzw. relative Abweichungen zur Basissimulation nach 15 Jahren

Exogene Impulse ¹ (Mrd. Euro, in Preisen von 2015)	Szenario 1: nur Fiskalpolitik	Szenario 2: Fiskal- und Lohnpolitik
Investitionen in öffentliche Infrastruktur	16	16
Staatskonsum: Bildung, Verwaltung, Pflege	16	16
Wohnungsbau: Neubau und Ankauf von Bestandswohnungen	16	16
Löhne	endogen	exogen
Gesamtwirtschaftliche Effekte (in %)		
BIP, real	3,5	5,5
BIP, nominal	5,0	12,5
Staatsverbrauch, real	4,5	5,5
Privater Konsum, real	5,0	10,0
Anlageinvestitionen, real	5,0	6,0
Exporte, real	0	-2,5
Importe, real	2,0	3,5
Nominallöhne (pro Kopf)	2,0	13,5
Gewinne	15,0	14,5
Transfers an die privaten Haushalte	1,5	14,0
Preisindex privater Konsum	0,5	3,0
Deflator des BIP	1,0	6,5
Lohnstückkosten	0,5	12,0
Staatseinnahmen	5,5	15,5
Staatsausgaben	6,5	15,5
Exporte, nominal	0	3,0
Importe, nominal	2,5	7,0
Exportpreise	0,5	5,5
Importpreise	0,5	3,5
nachrichtlich:		
Außenbeitrag (in % des BIP)	-1,1	-2,0
Leistungsbilanzsaldo (in % des BIP)	-1,4	-2,4
Beschäftigung (Mio. Personen)	1,2	1,7
Staatsausgabenquote (in % des BIP)	0,7	1,1
Defizitquote (in % des BIP)	0,4	0
Lohnquote (in % des Volkseinkommens)	-1,9	0,7
Schuldenstandsquote (in % des BIP)	3,2	-7,4

¹ Die Simulationen wurden für die Jahre 2001 bis 2015 durchgeführt. Die Impulse wurden entsprechend der Inflationsentwicklung in der Vergangenheit reduziert, sodass eine Vergleichbarkeit mit heute einsetzenden Maßnahmen gewährleistet ist. Ausgewiesen sind die jeweiligen finanzpolitischen Impulse im 15. Jahr der Simulation, nachdem sie schrittweise erhöht wurden. Die entsprechenden Variablen werden zudem von der induzierten wirtschaftlichen Entwicklung modellendogen beeinflusst.

Quelle: Simulationen mit dem makroökonomischen Modell des IMK.

gegenüber der Basissimulation). Diese kommt dadurch zustande, dass zum einen höhere Löhne und Staatsausgaben über den Nachfragekanal die realen Importe stimulieren und zum anderen die Importpreise aufgrund der im Modell geschätzten Anpassung an das steigende Preisniveau in Deutschland (Pricing-to-market) zunehmen.¹⁶ Beide Größen liegen in Szenario 2 um 3,5 % über der Basissimulation.

Obwohl bei einer expansiven Lohnpolitik die nominalen Exporte steigen, was dem Ziel einer Reduzierung des Exportüberschusses zuwiderläuft, ist die Kombination aus Fiskal- und Lohnpolitik in Bezug auf die Reduzierung des Exportüberschusses letztlich erfolgreicher als die reine Fiskalpolitik, weil sie zu einer stärkeren Erhöhung der nominalen Importe führt.

Auswirkungen auf die Staatsverschuldung

Wie entwickeln sich die übrigen Variablen der Zielfunktion: Verschuldung des Staates, Wachstum und Beschäftigung? Bei der reinen Fiskalpolitik (Szenario 1) steigt die staatliche Defizitquote um 0,4 Prozentpunkte gegenüber der Basissimulation. Da der europäische Fiskalpakt ein maximales (allerdings strukturelles) Defizit von 0,5 % erlaubt, ist das Simulationsergebnis ein Hinweis darauf, dass staatliche Mehrausgaben in der angesetzten Höhe dazu führen könnten, dass der Staat an die Grenzen stößt, die ihm durch den europäischen Fiskalpakt gesetzt sind.

Ähnliches gilt in Bezug auf die Staatsschulden. Die Ausweitung der Staatsausgaben erhöht die Schuldenstandsquote um 3,2 Prozentpunkte gegenüber der Basissimulation. Damit wäre eine fiskalische Expansion in der simulierten Größenordnung unter Einhaltung der europäischen Fiskalregeln nur möglich, wenn Deutschland in der Ausgangssituation die durch die Maastricht-Kriterien vorgegebene Obergrenze für die Staatsschulden in Höhe von 60 % des BIP deutlich unterschreiten würde. Die Simulationsergebnisse zeigen, dass eine reine Fiskalpolitik zwar den Außenhandelsüberschuss verringert, ohne die deutsche Wettbewerbsfähigkeit zu verschlechtern. Aber der damit verbundene Anstieg der Staatsverschuldung kann die europäischen und nationalen Regeln zur Begrenzung der Defizit- und Schuldenstandsquoten verletzen. Dadurch ist der fiskalische Spielraum sehr begrenzt.

Anders fällt die Beurteilung der Kombination aus Fiskal- und Lohnpolitik (Szenario 2) aus: Die stärker steigenden Löhne erhöhen das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Daraufhin weiten diese ihre Nachfrage aus,

¹⁶ Zur Modellierung der Importpreise im IMK-Modell vgl. G. A. Horn, F. Lindner, S. Stephan, R. Zwiener, a. a. O., S. 8 f.

sodass die Binnenkonjunktur an Dynamik gewinnt. BIP-Wachstum (5,5 % versus 3,5 %) und Beschäftigung (1,7 Mio. Beschäftigte versus 1,2 Mio. Beschäftigte) nehmen in Szenario 2 deutlich stärker zu als in Szenario 1.

Dementsprechend verzeichnet der Staat bei der kombinierten Fiskal- und Lohnpolitik höhere Einnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen als dies bei der reinen Fiskalpolitik der Fall wäre (15,5 % versus 5,5 % relativ zur Basissimulation). Des Weiteren kommt es in Szenario 2 zu einem erheblich stärkeren Preisanstieg (6,5 % versus 1 %) und damit zu einer entsprechend stärkeren Erhöhung des nominalen BIP (12,5 % versus 5 %) als in Szenario 1. Das hat zur Folge, dass sich bei der kombinierten Fiskal- und Lohnpolitik Defizit- und Schuldenstandsquote deutlich günstiger als bei der reinen Fiskalpolitik entwickeln, weil das nominale BIP im Nenner dieser Quoten steht.

Verglichen mit der Basissimulation verändert sich in Szenario 2 die staatliche Defizitquote nicht, und die Schuldenstandsquote sinkt sogar um 7,4 Prozentpunkte. Das heißt, eine Kombination von Fiskal- und Lohnpolitik würde die fiskalischen Handlungsmöglichkeiten des Staates insgesamt sogar erweitern – das freilich um den Preis einer (leicht) verringerten preislichen Wettbewerbsfähigkeit, die ihrerseits aber wieder zur Stabilisierung der Währungsunion beitragen würde.

Fazit

Die Simulationsergebnisse zeigen, dass mit der reinen Fiskalpolitik das angestrebte Ziel eines stärker binnenwirtschaftlich getragenen Wirtschaftswachstums verbunden mit einem Abbau des Leistungsbilanzüberschusses bei gleichzeitiger Einhaltung der nationalen und europäischen Fiskalregeln nicht erreicht werden kann. Gemessen am Umfang der fiskalischen Expansion ist die Reduzierung des Leistungsbilanzüberschusses sehr begrenzt und der Anstieg der Staatsverschuldung nennenswert.

Zu teilweise ähnlichen Ergebnissen kommen Boysen-Hogrefe et al. und Priesmeier, die die Auswirkungen verschie-

dener fiskalischer Maßnahmen in einer Größenordnung von etwa 1 % des BIP (rund 30 Mrd. Euro) auf Leistungsbilanz und Staatsverschuldung untersuchen.¹⁷ In ihren Simulationen führen höhere Staatsausgaben langfristig zu keiner nennenswerten Reduktion des Leistungsbilanzüberschusses, erhöhen aber dauerhaft die Staatsschulden und das, obwohl die fiskalischen Maßnahmen bei Boysen-Hogrefe et al. im Laufe des Simulationszeitraums durch eine Einkommensteuererhöhung gegenfinanziert und bei Priesmeier sogar nur temporär durchgeführt werden. Deshalb kommen beide Studien zu dem Schluss, dass die Politik im Grunde genommen machtlos gegen die hohen deutschen Leistungsbilanzüberschüsse sei.

Diese Einschätzung teilen wir nicht. Vielmehr zeigen unsere Simulationen, dass eine Kombination aus expansiverer Fiskal- und Lohnpolitik eine geeignete Strategie wäre, um sich – verbunden mit zusätzlichen positiven Wachstumseffekten – unabhängiger vom Export und somit von den Unwägbarkeiten der US-amerikanischen Handelspolitik zu machen und zugleich den hohen deutschen Leistungsbilanzüberschuss deutlich zu verringern. Dabei würden wichtige soziale und wirtschaftliche Investitionen vorangebracht, ohne dabei die europäischen Regeln in Bezug auf Staatsschulden und -defizit zu verletzen.

Damit die Löhne stärker steigen, ist die Politik allerdings auf die Unterstützung der Tarifpartner angewiesen. Im öffentlichen Sektor kann sie selbst dazu beitragen, dass die Löhne deutlicher zunehmen; und über eine Stärkung des Tarifsystems – etwa einem Ausbau der Allgemeinverbindlichkeit – hat sie einen positiven Einfluss auf das Lohnniveau. Somit ist die Politik in der derzeitigen Situation keineswegs machtlos, sondern sie kann gemeinsam mit den Tarifpartnern mit einer expansiveren Fiskal- und Lohnpolitik die Weichen für eine erfolgreiche Zukunft stellen.

17 Vgl. J. Boysen-Hogrefe et al.: Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik: Wirkungen auf die deutsche Leistungsbilanz, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 11, November 2017; C. Priesmeier: Lässt sich der deutsche Leistungsbilanzüberschuss mit vertretbarem Aufwand reduzieren?, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg. (2017), H. 9, S. 637-643.

Title: *Why Germany Needs an Active Economic Policy to Reduce Its Foreign Trade Deficit*

Abstract: *What can Germany do to reduce its high current account and trade surpluses? The article uses a macroeconomic model to simulate how a more expansionary fiscal policy as well as a combination of such a fiscal policy and higher wage growth would affect the trade balance, the fiscal balance and the public debt ratio. A much more expansionary fiscal policy than in the past would reduce the trade surplus only a little but would lead to a deterioration of the fiscal deficit and the public debt-to-GDP ratio. However, combined with higher wage growth, such a fiscal policy would reduce the trade surplus more effectively, would lead to higher tax growth and inflation and thus would also decrease the public debt ratio.*

JEL Classification: E62, F41, F47