

Die Krise des exportorientierten Wachstumsmodells

Steckt das Modell Deutschland in der Globalisierungs- und Transitionsfalle?

Die deutsche „Superstar“-Episode in der globalen Ökonomie ist an ihr Ende gelangt. Geopolitische Umstrukturierungen und klimapolitische Strategien stellen das deutsche Exportmodell vor tiefgreifende Herausforderungen. Wohin treibt die deutsche Wirtschaft?

Von Kurt Hübner

Für mehr als zehn Jahre widerstand die Wirtschaft binnenökonomischen wie auch globalen Stürmen und wurde zu einem Objekt von internationalem Neid, aber auch zum Vorbild für Regierungen innerhalb und außerhalb der EU. Die ökonomischen Nachwirkungen von Covid, geopolitische Umstrukturierungen und der lange Zeit aufgeschobene Übergang zu einer emissionsfreien Produktions- und Konsumtionsweise haben das deutsche Wirtschaftsmodell auf nahezu brutale Weise entzaubert. Die Rede ist von einer „Deindustrialisierung“ unter Bedingungen einer „Deglobalisierung“ sowie eines klimapolitisch gewollten sektoralen Strukturwandels, der Wohlfahrtsverluste einzukalkulieren hat.

Exportorientierung und der Preis des Erfolgs

Die ökonomischen Entwicklungen in den letzten dreißig Jahren haben Deutschland in eine Sondersituation gebracht, jedenfalls wenn man die sektorale Struktur betrachtet. Nicht nur weist Deutschland im internationalen Vergleich ähnlich großer Ökonomien einen sehr hohen Anteil verarbeitender Industrie am Sozialprodukt auf. Darüber hinaus ist das ökonomische Wachstum in prominenter Weise von den Exporten von Gütern und Dienstleistungen getrieben. Seit den 1990er-Jahren ist die Exportquote, also der Anteil der Exporte am BIP, stark angestiegen, zuletzt auf einen Wert von mehr als 50 %. Verglichen mit den Exportquoten von Frankreich und Großbritannien (beide um die 15 %) oder gar den USA (11 %) und China (knapp 21 %) stellt Deutschland eine Ausnahme dar. Diese Exportorientierung hat Deutschland Vorteile verschafft, nicht zuletzt viele Arbeitsplätze. Im Jahr 2020 verzeichneten die Exportsektoren 5,6 Millionen direkte und 5,7 Millionen indirekte Arbeitsplatzeffekte, was 25 % aller Arbeitsplätze entspricht. Die durch Exporte generierten Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie machten gar 58 % aller Arbeitsplätze dieses Bereiches aus. Was eine ökonomische Potenz darstellt, hat allerdings auch ein Moment von Schwäche, denn die Exportorientierung verlangt die

ständige Verbesserung preislicher Konkurrenzfähigkeit und ist nur erfolgreich, wenn ausländische Märkte wachsen und zugänglich sind. Im Nachklapp der Covid-epidemie mit dem Einschränken der Produktion und in einzelnen Fällen der Stilllegung ganzer Volkswirtschaften sind wichtige Märkte der deutschen Exportindustrie eingebrochen und globale Lieferketten unterbrochen worden. Die russische Invasion in die Ukraine hat die Energiepreise in die Höhe schnellen lassen und die stark auf Russland ausgerichtete Energieversorgung zu einer Kursänderung veranlasst.

Umsteuern unter Bedingungen gedämpfter Globalisierung

Die Abhängigkeit des deutschen Exportmodells von der Wachstumsdynamik von Drittmärkten hat sich bereits in früheren Phasen schwachen globalen Wachstums gezeigt, am ausgeprägtesten im Zuge der globalen Finanzkrise von 2008. Allerdings war der Aufschwung nach dieser Krise schnell und ebenso ausgeprägt. Dafür verantwortlich waren die keynesianisch inspirierten Wirtschaftspolitiken aller großen Volkswirtschaften, insbesondere seitens Chinas. Diese kritische Seitenbedingung eines exportgetragenen Aufschwungs fehlt heute. Die globale Wirtschaft ist auf einen niedrigeren Wachstumspfad eingekehrt, und vor allem China ist mit tiefgreifenden strukturellen Problemen konfrontiert, die bremsend auf die Wachstumsdynamik wirken.

Spätestens mit der Politik eines selektiven Protektionismus seitens der Trump-Regierung, die auch enge Alliierte nicht aussparte, aber auch seit den Nachwehen der globalen Finanzkrise ist die Phase der Hyperglobalisierung zu einem Ende gekommen. Die globale Lieferkettenkrise hat dann viele Beobachter veranlasst, von einem Prozess der Deglobalisierung zu sprechen, bei der *reshoring*, also Produktionsrückverlagerungen, und Praktiken der Importsubstitution dominieren. Sollten solche Prozesse tatsächlich ein relevantes Ausmaß annehmen, dann wäre dies ein strukturelles Problem für das deutsche Exportmodell. Die bis heute vorliegenden Daten zur globalen Ökonomie lassen eine solche Schlussfolgerung allerdings nicht zu. Der DHL Global Connectedness Index etwa, der Daten zum globalen Welthandel, zum Kapitalverkehr und zu globalen Informationsströmen zusammenbringt, zeigt seit dem Jahr 2022 eine Rückkehr zum Vorepidemietrend.

Was sich allerdings beobachten lässt, ist mit Blick auf den globalen Warenhandel und Kapitalverkehr eine Rückkehr zu einem „normalen“ Globalisierungstempo, also eine Abkehr

von der Phase der Hyperglobalisierung. Nun kann es zwar sein, dass Reshoring-Effekte verspätet in den Fakten aufscheinen. Dennoch spricht eine Reihe von Gründen gegen eine Rückverlagerungstendenz, zumindest was europäische Volkswirtschaften anbelangt.

Gebremste Globalisierung ist mithin kein prinzipielles Problem für die deutsche Exportindustrie. Was problematisch werden könnte, ist allerdings das Produktportfolio sowie die geografische Ausrichtung der deutschen Exporte. In den letzten Jahren ist nach Daten der Weltbank der Anteil von Hochtechnologieprodukten an den deutschen Exporten zurückgegangen, auf gerade noch 15 % im Jahr 2020. Für ein exportorientiertes Wachstumsmodell ist dies eine bedrohliche Entwicklung. Wenn man dann noch in Rechnung stellt, dass der Export von Kraftfahrzeugen und Autoteilen die Hitliste deutscher Exporte ausmachen, und gerade dieser Industriezweig inmitten einer tiefgreifenden Umstrukturierung mit neuen Technologien und neuen Anbietern begriffen ist, dann zeigt sich eine weitere Schwachstelle des Exportmodells. Kritisch ist auch die politisch-geografische Ausrichtung der Exporte. In der Vergangenheit waren die US-amerikanischen und chinesischen Absatzmärkte der Motor eines exportgetriebenen Wachstums in Deutschland: Beide übernehmen die Funktion nicht mehr, die USA wegen protektionistischer Maßnahmen, China stößt an die Grenzen seines Akkumulationsregimes.

Grüne Industriepolitik im internationalen Wettbewerb

Was sich in der ökonomietheoretischen Diskussion zum Stellenwert staatlicher Industriepolitik in den letzten Jahren andeutete, ist heute politische Realität. Lange Zeit als störende Intervention in das Wirken von Marktprozessen abgetan, wird heute Industriepolitik als erfolgversprechendes wirtschaftspolitisches Instrument zur Generierung von Innovationen und zur Steuerung eines angestrebten sektoralen Strukturwandels angesehen. Befeuert wurde die industriepolitische Debatte durch die Verabschiedung des *Inflation Reduction Act* (IRA) im August 2022 – ein Gesetz, das bis 2030 durch eine Kombination gezielter Steuererleichterungen, Kredite, Kreditgarantien und direkter Subventionen rund 500 Milliarden US Dollar bereitstellt, um die klimapolitischen Ziele des Paris Abkommens zu erreichen. Diese Summe ist vergleichsweise klein, aber dennoch das bislang umfangreichste klima- und digitalpolitische Transformationsprogramm einer US-amerikanischen Administration. Zusammen mit grünen Regulierungen hat IRA einen sektoralen Strukturwandel angeschoben, der bereits heute erste Erfolge zeitigt. Im Bereich *clean energy* etwa wurden bis August 2023 neue Projekte im Wert von 273 Milliarden US Dollar angeschoben.

Die Renaissance staatlicher Industriepolitik trifft nicht überall auf Zustimmung. Eine gemeinsame Stellungnahme des *Conseil d'Analyse économique* und des Sachverständigenrates für Wirtschaft sowie des Deutsch-Französischen Rates der Wirtschaftsexperten etwa kommt zu der Einschätzung, dass „die

europäische Industriepolitikkonzeption, die sowohl auf CO₂-Preise als auch auf gezielte industrielle Interventionen setzt, eindeutig überlegen und kosteneffizienter“ sei. Der Wissenschaftliche Beirat im Bundesministerium für Finanzen wiederum sieht in IRA wesentlich den Beginn eines Subventionswettlaufes, an dem sich die EU und Deutschland nicht beteiligen sollten, nicht zuletzt auch aus finanzpolitischen Gründen. Stattdessen sei zu empfehlen, die bereits existierenden Programme zu optimieren, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu vereinfachen und Regulierungen zurückzufahren.

Viele der Gegenargumente speisen sich aus simplen marktideologischen Betrachtungen und weniger aus empirischen Befunden. Darüberhinaus sind viele Bedenken eher gegen ein überholtes Konzept staatlicher Industriepolitik gerichtet, das auf *picking the winner* fokussiert war. IRA und auch industriepolitische Strategien, wie sie beispielsweise in Israel umgesetzt werden, sind aber anderer Natur, indem sie auf eine Mischung direkter und indirekter Investitions- und Innovationsanreize setzen. Es ist genau diese Kombination, die dann auch zu „crowding-in“-Effekten führt: Der private Sektor bekommt durch IRA und die begleitenden Regulierungsmaßnahmen ein starkes Moment an Planungssicherheit, die die Voraussetzung für langfristige wie auch riskante private Investitionen ist. Die mit IRA bereitgestellten finanziellen Mittel mögen dem Umfang nach, wie der deutsche Sachverständigenrat konstatiert, nicht größer sein als die Summe der industriepolitischen Programme der EU. Der Zuschnitt aber ist anders, und damit auch die potenziellen Effekte.

Industriepolitik ist nicht billig, und das gilt auch für IRA. Dieses Programm hat es zwar – mit Abstrichen – durch beide Kammern geschafft, aber nur knapp, und die Republikanische Partei wird weiter versuchen, die Auszahlung finanzieller Mittel zu unterbinden. Auch werden die in IRA eingebauten „Buy America“-Elemente, die Befürchtungen speisen, dass es zu Produktionsverlagerungen kommen könnte, in den nächsten Jahren mehr Wirkungen entfalten. Jedenfalls dann, wenn die deutsch-europäische Antwort bei einem „Weiter so“ stehenbliebe. Eine Neujustierung der Industriepolitik muss nicht in einen Subventionswettlauf münden. Dieses inhärente Problem einer subventionsorientierten Industriepolitik kann umgangen werden, indem die verschiedenen Elemente von Industriepolitik – sei es investitions- und innovationsorientierte Steuerpolitik, seien es Kredite oder Kreditgarantien oder auch direkte Subventionen – mit Konditionen verknüpft werden, die klimapolitische und soziale Mindestkriterien artikulieren. Auf diese Weise werden die Innovations- und Investitionsstrategien von Unternehmen, die in den Genuß staatlicher Mittel kommen wollen, in Bereiche mit hohen gesellschaftlichen Nutzeffekten (im Unterschied zu allein privatem Nutzen) gelenkt.

Fiskalische Regime und Transition

Die seit dem Ende der Covidpandemie angeschobene Umsteuerung des deutschen Wachstumsregimes ist in schweres

Fahrwasser geraten. Die russische Invasion in die Ukraine hat die Energiepreise und die Energieversorgungssicherheit zu zentralen Politikthemen gemacht und die angestrebte umfassende klimapolitische Transformation der Produktions- und Konsumstruktur in den Hintergrund rücken lassen. Zusammen mit dem rasanten Preisanstieg und der anti-inflationären Hochzinspolitik der Europäischen Zentralbank haben sich die Vorbehalte gegen weitere preissteigernde klimapolitische Vorgaben in den politischen Lagern verfestigt.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zur Umschichtung nichtgenutzter finanzieller Ressourcen aus dem Covid-Sonderbudget in ein neues Sonderbudget „Energie- und Klimafonds/-Transformationsfonds“ zur Finanzierung klimapolitischer Vorhaben hat die politische Ausgangslage nicht leichter gemacht. Indem dadurch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 als nichtig erklärt wurde, steht die Regierung vor einem finanz- wie klimapolitischen Scherbenhaufen. Das eigentliche Tragikum dieser selbstverschuldeten Situation ist aber nicht das Urteil per se. Das Problem liegt darin, dass die Mehrheit der Parteien im Bundestag im Jahr 2011 im Nachklapp zur globalen Finanzkrise und der damals virulenten Eurozonenkrise eine Schuldenbremse in das Grundgesetz eingebracht hat, die sich heute wie auch in früheren Jahren als wirtschaftspolitische Restriktion erweist. Ein Blick zurück verweist auf die negativen Implikationen der Schuldenbremse: Die öffentlichen Investitionsgüter, gemessen als Anteil staatlicher Investitionen am BIP, liegen seit dem Jahr 2010 weit unterhalb der OECD-Ökonomien und auch unterhalb des Durchschnitts europäischer OECD-Volkswirtschaften. Vergleicht man die Investitionsausgaben als Anteil aller Staatsausgaben, zeigt sich das gleiche Bild: Deutschland leidet an einer Unterversorgung mit – funktionalen – öffentlichen Investitionen.

Die normative Grundlage der Schuldenbremse liefert das Narrativ der „Schwäbischen Hausfrau“, das wiederum ein ka-

meralistisches Konzept von Fiskalpolitik widerspiegelt. Dieses Narrativ ist tief in der politischen Kultur nahezu aller Parteien verankert. Funktional betrachtet ist die Schuldenbremse in ihrer jetzigen Form allerdings eine Restriktion für klimapolitische Maßnahmen, bei denen die Kosten heute und die Nutzen morgen anfallen. Wenn man realistischerweise anerkennt, dass der Übergang auf einen emissionsneutralen Pfad mit Kosten für den privaten Unternehmenssektor wie auch für private Haushalte einhergeht und kritische Teile dieser Kosten staatlich abgefangen werden müssen, sei es aus Gründen preislicher Wettbewerbsfähigkeit oder aus Gründen sozialer Gerechtigkeit, dann stellt die Schuldenbremse eine dysfunktionale Regel dar. So gesehen befindet sich das deutsche Exportmodell weniger in einer Globalisierungsfalle als eher in einer selbstgestellten Fiskalregimefalle.

AUTOR + KONTAKT

Dr. Kurt Hübner ist Professor im Department of Political Science der University of British Columbia in Vancouver, wo er sich aus politikökonomischer Sicht mit den Zusammenhängen von Klimapolitik und Innovation, Währungsregimen und Fragen europäischer Integration beschäftigt.



University of British Columbia,
Department of Political Science,
Buchanan Building, Block C425, 1866 Main Mall,
Vancouver, BC Canada V6T 1Z1.
E-Mail: kurt.huebner@ubc.ca

Nachhaltigkeit

A-Z



U wie Umweltverbrechen

Ökozid bezeichnet die massive Zerstörung von Ökosystemen mit weitreichenden Folgen für Mensch und Natur. Das Buch setzt das Thema auf die Agenda, beleuchtet Hintergründe, nimmt uns mit zu den Brennpunkten und zeigt auf, was passieren muss, um die Gefahr zu bannen.

T. Pfaff (Hrsg.)

Ökozid

Wie ein Gesetz schwere Umweltschäden bestrafen
und Lebensgrundlagen besser schützen kann
426 Seiten, Broschur, 32 Euro
ISBN 978-3-98726-043-8

Bestellbar im Buchhandel und unter www.oekom.de.
Auch als E-Book erhältlich.

Die guten Seiten der Zukunft

