

# Makroskop

Kritische Analysen zu Politik und Wirtschaft.

## Exportregime sind Biester eigener Art

Martin Höpner · Dienstag den 29. August 2017

### **Die Einsicht in die Existenz unterschiedlicher makroökonomischer Regime verschiebt unsere Aufmerksamkeit graduell von der dysfunktionalen Wirtschaftspolitik im Euro zum Euro selbst.**

Wer Phänomene wie die Eurokrise verstehen will, muss sich mit drei analytischen Ebenen beschäftigen. Da haben wir erstens die Mikro-Ebene der Handlungsorientierungen individueller und kollektiver Akteure. Zweitens gibt es oberhalb dessen eine Makro-Ebene eigenlogischer – nicht aus der Mikroökonomie ableitbarer – volkswirtschaftlicher Zusammenhänge. Kontroverser, als ich es erwartet hätte, wurde auf Makroskop in den vergangenen Wochen das Für und Wider der Beachtung der dritten Ebene diskutiert: der zwischen Mikro und Makro gelegenen Meso-Ebene, bei der es um die von Land zu Land unterschiedliche institutionelle und organisationale Verfasstheit von Volkswirtschaften geht. Braucht man diese Meso-Ebene? Und wie sinnvoll ist es speziell, die Wirtschaftsregime bestimmter Länder als exportorientiert zu charakterisieren?

Der Ausgangspunkt der Beschäftigung mit Institutionen und Organisationen ist die Einsicht in eine gewisse Dauerhaftigkeit ökonomischer Verhaltensmuster. Entscheidungen zwischen Handlungsalternativen fallen nicht im luftleeren Raum, sondern stets im Kontext historisch geerbter struktureller Gegebenheiten, die Verhalten zwar nicht vollständig determinieren, die Entscheidungsfindung aber vorstrukturieren. Solche Institutionen sind beispielsweise Budgetregeln, die Verfasstheit der Arbeitsbeziehungen oder etwa die Reichweite der Notenbankautonomie; lenken wir den Blick von den Institutionen zu den Organisationen, geht es beispielsweise um die Stärke und Beschaffenheit der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.

Wirken unterschiedliche Institutionen und Organisationen in funktionaler Hinsicht zusammen, sprechen wir von Regimen. Ich selbst bevorzuge einen weiten Regimebegriff, der neben Institutionen und Organisationen auch verfestigte Kräfteverhältnisse (etwa zwischen Klassen und zwischen Sektoren) sowie Ideologien von mittel- bis langfristigem Bestand umfasst, mit denen eingespielte Praktiken und ihre Ergebnisse normativ rationalisiert werden. Politökonomische Regime sind grundsätzlich veränderlich, gleichzeitig aber *sticky* in der Hinsicht, dass sie sich typischerweise – in Friedenszeiten und in Abwesenheit revolutionärer Umwälzungen – nur über längere Zeiträume verändern. Eine sozialwissenschaftliche Teildisziplin, die

sich mit den langfristigen Dynamiken solcher Regime beschäftigt, ist der Historische Institutionalismus.

Was bedeutet es nun, bei der Analyse des Zusammenwirkens offener Volkswirtschaften von exportorientierten Regimen zu sprechen? Wir beobachten, dass bestimmte Länder im Zielkonflikt zwischen Exportförderung und Binnenstabilisierung dem Export auffällig häufig den Vorrang einräumen. Solche Länder halten sich bei nachfragestabilisierenden Maßnahmen zurück, um vom Binnensektor möglichst wenig Inflationsimpulse ausgehen zu lassen, und streben stattdessen nach der Verharrung in Unterbewertungskonstellationen, um ausländische Nachfrage zu absorbieren. Exportorientierte Länder generieren daher häufig Exportüberschüsse und weisen nur seltene und typischerweise kurze Phasen mit Handelsdefiziten auf.

Die Bevorzugung der Exportförderung gegenüber der Binnenstabilisierung lässt sich auch als systematische Bereitstellung von Anreizen zur Verlagerung wirtschaftlicher Aktivität vom Binnen- in den Exportsektor beschreiben. Daher weisen solche Länder in der Regel ausgeprägtere Exportsektoren auf, als man es aufgrund ihrer Ländergrößen erwarten würde. Man vergleiche zur Illustration etwa die Größen der Exportsektoren von Österreich und Belgien einerseits, Portugal und Griechenland andererseits – alles Länder mit um die 10 Mio. Einwohnern. Aber auch der von Paul Steinhardt [hier](#) durchgeführte Vergleich zwischen Deutschland und Italien verdeutlicht den Sachverhalt eindrucksvoll. Steinhardt spaltet im Gedankenexperiment Nord- von Süditalien ab, um es anschließend mit Deutschland zu vergleichen – wobei dann freilich die im Experiment bewirkte Verkleinerung Italiens in Rechnung zu stellen wäre, die einen entsprechend größeren Exportsektor erwarten lassen würde.

Am Beispiel Deutschlands lassen sich die Elemente exportorientierter Konfigurationen wie folgt beschreiben: Seit den fünfziger Jahren verfügte die Bundesrepublik über eine Notenbank mit weitreichender Autonomie ihrer Zinsentscheidungen, die unter jedem Stein Inflation vermutete und die an ihrer Bereitschaft, tatsächliches oder vermeintliches lohnpolitisches Überschießen rigoros abzustrafen, keine Zweifel zuließ. Die Lohnpolitik war im internationalen Vergleich hoch koordiniert und vom Exportsektor dominiert. Wie rigide Fiskalregeln, die quer durch Europa vor allem im Zuge der Eurokrise eingeführt wurden, wirkte in Deutschland schon lange der Fiskalföderalismus ohne Steuerschöpfungsmöglichkeit der unteren Einheiten. Diese finanzpolitische Struktur begünstigt eine verstetigte, quasi-regelgebundene Fiskalpolitik gegenüber ihrer diskretionär-feinsteuernden Alternative.

Ein schönes Beispiel für die funktionale Interaktion der Teile von Regimen sind die „Querwirkungen“ des Finanzföderalismus auf die Lohnpolitik: Wie der internationale Vergleich zeigt, geht Lohndruck häufig vom öffentlichen Sektor aus. In Deutschland entfallen ungefähr 90 Prozent der öffentlichen Beschäftigten aber auf die Länder und Kommunen, denen institutionell nur enge fiskalische Spielräume zugestanden werden. Künftig werden die ohnehin schon engen Spielräume durch das den Ländern vom Bund aufgezwungene absolute Verschuldungsverbot noch zusätzlich minimiert. Das alles begrenzt nicht nur den Spielraum für Investitionen, sondern eben auch den vom öffentlichen Sektor ausgehenden Lohn- und Inflationsdruck (ausführlicher [hier](#)).

Diese Eigenschaften korrespondieren mit verfestigten wirtschaftspolitischen

Ideologien, die darauf hinauslaufen, die Ergebnisse der durch das Regime begünstigten Handlungsweisen als normativ wünschenswert auszugeben – eben jenen Ideologien, gegen die Makroskopen mit so viel Engagement anschreiben. Die Unterbewertungsstrategie wird nicht nur quer durch das Parteienspektrum, sondern auch von einer klassenübergreifenden Koalition unter Einschluss der Exportgewerkschaften getragen. In Deutschland gelten Exportwachstum als Normalfall und Exportüberschüsse als Lohn des Tüchtigen. Selbst kurze Phasen von Handelsbilanzdefiziten lösen hingegen Standortdebatten und Liberalisierungsdruck aus. Bei alledem geht es nie nur um abstrakte makroökonomische Konzepte, sondern stets auch um die Verknüpfung mit individuellen Werten: Wir sind die Fleißigen, die Genügsamen, die Vernünftigen. Wenn die BILD über Griechen und Deutsche schreibt, wirkt sie an der Reproduktion der deutschen Exportideologie mindestens ebenso kräftig mit wie der Sachverständigenrat mit seinen Jahresgutachten.

Nun wehren sich Heiner Flassbeck ([hier](#) und [hier](#)), insbesondere aber Paul Steinhardt ([hier](#)) nicht so sehr gegen die Einsicht in die Existenz des exportorientierten deutschen Wirtschaftsregimes, sondern vielmehr gegen die Einsicht in dessen Historizität. Ist das Regime erst mit dem Euro entstanden? Der Blick in die deutsche Wirtschaftsgeschichte fördert eindeutige Antworten zutage. Alle oben aufgezählten Elemente sind älter als der Euro. Bereits in den frühen fünfziger Jahren etablierte sich in Deutschland ein dichtes Netz aus Institutionen, Organisationen und eingespielten Praktiken, die auf die Generierung von Außenhandelsüberschüssen zielten. Dazu gehörten Hermes-Bürgschaften, spezielle Exportförderungskredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Steuererleichterungen für Exportunternehmen und die bevorzugte Rohstoffzuteilung an diese.

Spiegelbildlich dazu gab es Kreditbegrenzungen, die die inländische Nachfrage hemmten, um die Industrie auf diese Weise auf die Exportmärkte zu orientieren, sowie direkte Importdiskriminierungen. Die Bank deutscher Länder und spätere Deutsche Bundesbank legte sich bereits unter ihrem ersten Präsidenten Wilhelm Vocke auf eine Strategie der Akkumulation von Währungsreserven durch Exportüberschüsse fest, um der DM internationale Reputation zu verschaffen. Diese und weitere Einzelheiten lassen sich übrigens wunderbar in einem Aufsatz des Wirtschaftshistorikers Carl-Ludwig Holtfrerich nachvollziehen, der in einem üppigen Sammelband zum 50. Geburtstag der Bank deutscher Länder bzw. der Deutschen Bundesbank erschien (der Band ist unten im Literaturverzeichnis aufgeführt). Gebraucht ist der Band auf Amazon ab 3 Euro 50 zu haben und ich kann die Lektüre des Aufsatzes nur wärmstens empfehlen, die Leserinnen und Leser werden es nicht bereuen.

All das war freilich auf der Währungsseite voraussetzungsvoll, denn in einem flexiblen Wechselkursregime würden wir erwarten, dass Aufwertungen den „merkantilistischen Impuls“ (Hajo Riese) konterkarieren. Nur hat es ein gänzlich flexibles Wechselkursregime in Europa seit Gründung der Bundesrepublik nie gegeben. Hören wir, wie Holtfrerich (1998: 381) den Zusammenhang von Währungsregime und deutschem Merkantilismus für die fünfziger und sechziger Jahre beschreibt:

«Eine merkantilistische Politik der Generierung von Exportüberschüssen und der ... Stärkung von Währungsreserven musste sich aber angesichts

der langfristig verfolgten Liberalisierungspolitik anderer Mittel als der des traditionellen außenhandelspolitischen Merkantilismus oder Protektionismus bedienen. Der Ausweg lag in einem währungs- und fiskalpolitischen Merkantilismus. Voraussetzung war ein System fester Wechselkurse ohne Goldautomatismus, d.h. mit Spielräumen für eine autonome Währungspolitik. Und genau dies stellte das Bretton-Woods-System bereit. Es ermöglichte, der eigenen Währung einen Stabilitätsvorsprung zu verschaffen, ohne den Wechselkurs zu ändern, wodurch inländische gegenüber ausländischen Gütern stärker konkurrenzfähig wurden.»

Und hören wir in Ergänzung in eine bei Holtfrerich (1998: 383) zitierte Rede Vockes aus dem Jahr 1951 hinein, der sich des Beitrags der Lohnpolitik zur deutschen Unterbewertungsstrategie, wie wir sehen, bewusst war:

«Wir leben von der Steigerung unseres Exports, und dieser wieder von der relativen Niedrighaltung unseres Lohn- und Preisniveaus... Wie gesagt, unser hinter dem Ausland zurückbleibendes Preisniveau ist der zentrale Punkt unserer Bemühungen bei der Notenbank, und es ist ein Erfolg unserer Bemühungen. Das mögen die bedenken, die uns zurufen: Eure Restriktionen sind zu scharf, sind nicht mehr nötig.»

Am Rande sei erwähnt, dass wir derzeit einen bemerkenswerten Widerhall der frühen Errichtung des deutschen Exportregimes beobachten: In der vergangenen Woche verkündete die Deutsche Bundesbank den Abschluss der Rückholung großer Teile ihrer Goldreserven aus New York und Paris. Insgesamt ließ sie 674 Tonnen Gold in Frankfurter Tresore transportieren und lagert nunmehr die Hälfte ihrer Goldreserven, das sind 1710 Tonnen, im Inland (FAZ vom 24.8.2017, S. 15). Die hohen Goldbestände der Bundesbank sind Folgen der in den fünfziger und sechziger Jahren erzielten Leistungsbilanzüberschüsse. Seinerzeit (bis zur Auflösung der Europäischen Zahlungsunion im Jahr 1958) mussten die teilnehmenden Länder, gegen die Deutschland Leistungsbilanzüberschüsse erwirtschaftete, die Salden durch Goldzahlungen ausgleichen, und bis zum Ende des Bretton-Woods-Systems hatten sich die USA zum Ankauf eigener Währung gegen Gold verpflichtet (siehe zu den Hintergründen die Seiten 221-224 [hier](#)). Der lange Weg des deutschen Exportregimes ist gewissermaßen mit Gold gepflastert.

Aber zurück zu den großen Linien. In Kenntnis der in den unterschiedlichen Währungsregimen erfolgten Wechselkurskorrekturen kann die lange Geschichte der deutschen Exportorientierung nicht wirklich überraschen: Dass die Bundesrepublik aufwertete, wann immer sie an Realignments teilnahm, ist ja nichts anderes als ein Ausdruck der Tatsache, dass sie offenbar über eine besondere Fähigkeit verfügte, sich systematisch in Unterbewertungskonstellationen zu positionieren und dort über längere Zeiträume zu verharren. Der DM-Aufwertung des Jahres 1961 und den beiden Aufwertungen des Jahres 1969 gingen jahrelange Diskussionen über den angestauten Aufwertungsdruck voraus und die erfolgten Aufwertungen wurden im Ausland als zu

niedrig empfunden.

Die nach dem Bretton-Woods-Regime errichtete Währungsschlange war das flexibelste Wechselkursregime, an dem die Bundesrepublik seit ihrer Gründung teilnahm. Im nachfolgenden, 1979 gegründeten Europäischen Währungssystem wertete Deutschland ganze achtmal auf: in den Jahren 1979, 1981, 1982, 1983, 1985, 1986, 1987 und 1992 (siehe die Einzelheiten [hier](#)). Kurz, das exportorientierte Wirtschaftsmodell Deutschlands ist nicht erst mit dem Euro entstanden. Der Punkt ist vielmehr, dass der Euro Deutschland mit der Fähigkeit ausstattete, sein vorher schon bestehendes Exportregime in einem Ausmaß zu radikalieren, dass es schließlich zum Albtraum des Kontinents und der Weltwirtschaft wurde.

Was ist nun die Implikation all dessen für unser Denken über die Eurokrise – rechtfertigt oder entschuldigt die Einsicht in die Existenz des Regimes die von ihm angerichteten Schäden? Relativiert sie das Faktum, dass Währungsunionen nur als Inflationsgemeinschaften funktionieren können? Setzt sie makroökonomische, bspw. saldenmechanischen Gewissheiten außer Kraft oder behauptet, das sei der Fall? Will sie das Gegenstück zur exportorientierten Variante, die binnenorientierte Spielart, als rückständig diskreditieren? Konterkariert sie gar ein progressiv-aufgeklärtes Programm, das darauf abzielt, die Logik des Exportregimes zu brechen und eine gemeinschaftsverträglichere Wirtschaftsweise an seine Stelle zu setzen?

Alles nein. Aber in der Tat verschiebt die Einsicht in die Existenz unterschiedlicher makroökonomischer Regime unsere Aufmerksamkeit graduell von der dysfunktionalen Wirtschaftspolitik im Euro zum Euro selbst. Exportorientierte Regime sind Biester eigener Art, an die man sich nicht durch den dauerhaften Verzicht auf Wechselkurskorrekturen ketten sollte. In Kenntnis heterogener Wirtschaftsregime hätte eine Währungsunion Mechanismen bedurft, die in der Lage gewesen wären, die Eigendynamiken der in ihr vertretenen Regime in erheblichem Umfang zu brechen – harte, transformative Mechanismen, die über weiche Koordination und gutes Zureden hätten hinausgehen müssen. Angesichts der damals wie heute glasklaren und vollumfänglichen Nichtverfügbarkeit solcher Instrumente hätte man den Euro niemals einführen dürfen.

*Mein herzlicher Dank für wertvolle Hinweise gilt Donato Di Carlo und Alexander Spielau.*

---

### Literaturhinweise

*Die Literatur über export- und binnenorientierte Regime ist vergleichsweise jung und speist sich aus unterschiedlichen Quellen wie der heterodoxen Makroökonomie, der Korporatismus-Literatur, der Spielarten-des-Kapitalismus-Literatur und der Wirtschaftsgeschichte. Nachfolgend führe ich zehn Posten auf, die ich zur Einarbeitung besonders empfehle.*

- Baccaro, Lucio und Jonas Pontusson** (2016): Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective. In: *Politics & Society* 44(2), 175-207.
- Hall, Peter A.** (2014): Varieties of Capitalism and the Euro Crisis. In: *West European Politics* 37(6), 1223-1243.
- Heine, Michael, Hansjörg Herr und Cornelia Kaiser** (2006): *Wirtschaftspolitische Regime westlicher Industrienationen*. Baden-Baden: Nomos.
- Holtfrerich, Carl-Ludwig** (1998): Geldpolitik bei festen Wechselkursen (1948-1970). In: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*. München: Beck, 347-438.
- Hope, David und David Soskice** (2016): Growth Models, Varieties of Capitalism, and Macroeconomics. In: *Politics & Society* 44(2), 209-226.
- Höpner, Martin** (2015): Spielarten des Kapitalismus. In: Georg Wenzelburger und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Handbuch Policy-Forschung*. Wiesbaden: Springer, 173-197.
- Kalinowski, Thomas** (2013): Regulating International Finance and the Diversity of Capitalism. In: *Socio-Economic Review* 11(3), 471-96.
- Nölke, Andreas** (2016): Economic Causes of the Eurozone Crisis: The Analytical Contribution of Comparative Capitalism. In: *Socio-Economic Review* 14(1), 141-161.
- Scharpf, Fritz W.** (2016): *Forced Structural Convergence in the Eurozone - Or a Differentiated European Monetary Community*. MPIfG Discussion Paper 16/15. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Streeck, Wolfgang** (2011): E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism. In: Mark Granovetter und Richard Swedberg (Hrsg.), *The Sociology of Economic Life*. Boulder: Westview, 419-55