*Wolfgang Wiegard**

## Einführung

# Wirtschaft und Wettbewerbsfähigkeit – die Agenda 2010 im Rückblick

Wolfgang Wiegard

Die aktuelle Bestandsaufnahme über die deutsche Wirtschaft fällt positiv aus, auch wenn – so der Untertitel der letzten Gemeinschaftsdiagnose (2018) – die Luft dünner wird und eine Reihe von Wirtschaftsforschungsinstituten ihre Prognosen in letzter Zeit doch erheblich nach unten revidiert hat.[1] Danach dürfte das BIP in diesem Jahr real um etwa 1,8% zulegen. Auch im kommenden Jahr wird das BIP in etwa mit einer Rate von 1,8% wachsen, und damit weiterhin über der langfristigen Potenzialwachstumsrate von durchschnittlich etwa 1,5% pro Jahr liegen. Die Zahl der Arbeitslosen hat sich in den letzten 13 Jahren halbiert, in vielen Regionen Deutschlands herrscht Vollbeschäftigung; die deutschen Unternehmen behaupten sich im internationalen Wettbewerb; die öffentlichen Haushalte schreiben schwarze Zahlen. Diese Entwicklung ist umso bemerkenswerter, als Deutschland zu Beginn des Jahrhunderts noch als »kranker Mann« Europas galt und Hans-Werner Sinns Buch aus dem Jahr 2003 »*Ist Deutschland noch zu retten?*« für Furore sorgte.

Der Kontrast zwischen damals und heute wird deutlich, wenn man in den »Prolog« aus den ersten Auflagen von »*Ist Deutschland noch zu retten?*« schaut. Dort hieß es (Sinn 2003, S.13): »Was ist nur geschehen? … Die Wirtschaft stagniert, die Hiobsbotschaften häufen sich. Monat für Monat gibt es neue Pleiterekorde, viele Unternehmen stecken in einer schweren Krise, die Arbeitslosigkeit nimmt immer bedrohlichere Ausmaße an …. Deutschland ist der kranke Mann Europas, ist nur noch Schlusslicht beim Wachstum, außerstande, mit Österreich, Holland, England oder Frankreich mitzuhalten«.

Hans-Werner Sinn hatte nicht nur eine stichhaltige Analyse des Problems geliefert, sondern auch umfangreiche Lösungsansätze angeboten. Die Politik hat einfach vieles von dem aufgenommen, was Hans-Werner Sinn in seiner Rosskur für die deutsche Volkswirtschaft vorgeschlagen hat.

Das gilt insbesondere für die **Agenda 2010**, die maßgeblichen Anteil an der beeindruckenden Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat und auch die (preisliche) Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft positiv beeinflusst hat. Die Agenda 2010 war nach meiner Einschätzung die weitreichendste nationale wirtschaftspolitische Reform seit der deutschen Vereinigung. Kernstück waren umfassende Arbeitsmarkt- und Sozialreformen, zu denen auch die Hartz-Gesetze (I bis IV) zu zählen sind. Die einzelnen Maßnahmen zielten

1. auf eine **arbeitsrechtliche Deregulierung**. Dazu gehörte etwa die Erhöhung des Schwellenwerts beim Kündigungsschutz von fünf auf zehn Beschäftigte oder die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigung;
2. auf eine **arbeitsmarktpolitische Aktivierung**. So wurden die Bezugsdauer des Arbeitslosengelds für Ältere von 32 Monaten auf 18 Monate deutlich verkürzt, die Arbeitslosenhilfe abgeschafft und die Grundsicherung für Arbeitssuchende eingeführt. Daneben sind die Zumutbarkeitskriterien für die Aufnahme einer Beschäftigung unter dem Stichwort des »Forderns und Förderns« verschärft worden.

   Schließlich wurde im Rahmen der Agenda 2010
3. eine **Reform der Bundesagentur für Arbeit** mit dem Ziel verbesserter Dienstleistungen am Arbeitsmarkt eingeleitet.

Zwar können der ausgeprägte Rückgang der strukturellen Arbeitslosigkeit und der steile Anstieg der Erwerbstätigkeit nicht monokausal auf die Agenda 2010 zurückgeführt werden, aber zahlreiche Forschungsarbeiten belegen die insgesamt positiven Wirkungen der Agenda

* Prof. em. Dr. Wolfgang Wiegard lehrte Volkswirtschaftslehre an den Universitäten Tübingen und Regensburg. Seit 1990 ist er Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen; von März 2001 bis Februar 2011 war er Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – von April 2002 bis Februar 2005 als dessen Vorsitzender.

[1] So spricht das ifo Institut (2018) in seiner Konjunkturprognose Sommer 2018 schon von »Gewitterwolken am deutschen Konjunkturhimmel«. Die Prognose für 2018 wurde von 2,6% im Dezember 2017 auf 1,8% im Juni 2018 reduziert.

2010.[2] Auch die in diesem Zusammenhang immer wieder angeführte moderate Lohnpolitik hängt letztlich mit der Agenda 2010 zusammen, indem diese den Reservationslohn der Arbeitslosen gesenkt und so den Abschluss moderater Tarifvereinbarungen erleichtert hat.

Insofern ist von einer Abschaffung der Hartz-Reformen generell und insbesondere von einem Übergang zum Konzept des bedingungslosen Grundeinkommens nachdrücklich abzuraten. Auch das vom Berliner Regierenden Bürgermeister Müller ins Gespräch gebrachte »solidarische Grundeinkommen« ist keineswegs – wie oft behauptet – eine Alternative zu Hartz IV, sondern allenfalls eine mögliche Ergänzung, aber das auch nur dann, wenn das solidarische Grundeinkommen strikt auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose begrenzt wird.

Klar ist aber auch, dass nach nunmehr rund 15 Jahren und angesichts einer sich stetig ändernden Arbeitswelt eine Weiterentwicklung der Agenda 2010 auf der Tagesordnung steht. Dabei geht es unter anderem um eine Senkung von hohen, anreizfeindlichen Transferentzugsraten im Zusammenhang mit Minijobs oder um verbesserte Qualifikationsangebote in einer sich schnell verändernden Arbeitswelt.

Parallel zum Aufschwung auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat sich auch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands seit Anfang der 2000er Jahre erheblich verbessert. Häufig werden dabei die zwischen 2003 und 2017 von unter 2% bis auf 8% angestiegenen Leistungsbilanzüberschüsse in Relation zum BIP als Indikator der gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit interpretiert. Das ist populär, aber missverständlich. Den deutschen Leistungsbilanzüberschüssen entsprechen (abgesehen von statistisch nicht aufgliederbaren Transaktionen und einem vernachlässigbaren Saldo der Vermögensänderungsbilanz) gleich hohe (Netto-)Kapitalexporte, die wiederum gleich der Differenz von Ersparnissen (der privaten Haushalte und Unternehmen) und ihrer inländischen Absorption durch private Investitionen und staatlicher (Netto-)Kreditaufnahme sind. Statt Leistungsbilanzüberschüsse zu bejubeln (oder je nach Standpunkt auch zu verteufeln), könnte man genauso die mangelnde Attraktivität des Standorts für neu gebildetes inländisches Kapital beklagen, das lieber im Ausland als im Inland angelegt wird.

Ziemlich kompliziert wird die Diskussion auch dadurch, dass sich der Saldo der Leistungsbilanz häufig aus gegenläufigen Salden ihrer Teilbilanzen ergibt. So wiesen die USA mit der EU 28 im Jahr 2017 zwar ein erhebliches Defizit der Handelsbilanz aus (in Höhe von 153 Mrd. US-Dollar), dem aber insgesamt noch etwas höhere Überschüsse in der Bilanz der Dienstleistungen und der Primäreinkommen gegenüberstanden, so dass die US-Leistungsbilanz mit 14 Mrd. US-Dollar sogar leichte Überschüsse im Verhältnis zur EU aufwies. Zwar wurde gegenüber Deutschland ein Leistungsbilanzdefizit von 64 Mrd. US-Dollar realisiert; aber bilaterale Leistungsbilanzsalden einzelner EU-Mitgliedstaaten mit den USA sind wenig aussagekräftig und mit mehr als der üblichen Vorsicht zu interpretieren. Darauf hat Gabriel Felbermayr in vielen aktuellen Beiträgen immer wieder hingewiesen (vgl. etwa Felbermayr 2018).

Noch komplizierter wird es, wenn zusätzlich die Finanzierungsseite der Leistungsbilanzdefizite (in Form von Direktinvestitionen und Wertpapieranlagen sowie zwischenstaatlichen Krediten – etwa über den ESM – oder einer Veränderung der Target-Salden) berücksichtigt wird.

Die Möglichkeiten der nationalen Wirtschaftspolitik zur Reduzierung der hohen Leistungsbilanzüberschüsse, um der international gängigen Kritik Rechnung zu tragen und den im »Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte« der EU definierten Schwellenwert von 6% einzuhalten, sind begrenzt und durchweg mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden: Simulationsstudien kommen zu dem Ergebnis, dass eine durch öffentliche Kreditaufnahme finanzierte Senkung der Unternehmensteuern (Steuersatzsenkungen, Abschreibungsvergünstigungen) oder eine schuldenfinanzierte Ausweitung der öffentlichen Investitionen den größten Effekt auf den Leistungsbilanzsaldo haben dürften. Allerdings müsste man da schon richtig klotzen, um eine Reduzierung der Leistungsbilanzüberschüsse auf das 6%-Ziel des europäischen Ungleichgewichteverfahrens zu erreichen. Und in jedem Fall würde dies zum Konflikt mit der Einhaltung der Schuldenbremse führen. Nach einer Studie des Instituts für Weltwirtschaft (2017, S. 12) müsste man schon die Gewerbesteuer komplett abschaffen und den Körperschaftsteuersatz halbieren, um eine Reduzierung des Leistungsbilanzüberschusses um 2 Prozentpunkte bis 2021 zu erreichen. Die Gegenfinanzierung müsste zudem über eine höhere Nettokreditaufnahme erfolgen, was mit der Schuldenbremse definitiv nicht vereinbar wäre: Die Defizitquote des Bundes würde statt der nach der Schuldenbremse zulässigen 0,35% des BIP auf über 1% ansteigen. Würde man dagegen die Senkung der Unternehmensteuern über Ausgabenkürzungen oder eine Erhöhung der Konsumsteuern gegenfinanzieren, würde der Effekt auf den Leistungsbilanzüberschuss sehr viel geringer ausfallen. Die Botschaft ist ziemlich eindeutig: Die Leistungsbilanzüberschüsse sind durch nationale wirtschaftspolitische Maßnahmen nur begrenzt zu beeinflussen.

Abschließend ist festzustellen: Egal ob man sich mit Arbeitsmärkten, Sozialstaat, Wettbewerbsfähigkeit, Zahlungsbilanzungleichgewichten oder was auch immer beschäftigt, an den wegweisenden Arbeiten von Hans-Werner Sinn kommt man nicht vorbei und wichtiger: Man findet dort auch (fast) immer die »richtigen« Antworten.

[2] Vgl. etwa Klinger, Rothe und Weber (2013) oder Walwei (2017) für eine Bilanz der Agenda 2010.

## LITERATUR

Felbermayr, G. (2018), »Beobachtungen zur US-Leistungsbilanz«, *ifo Schnelldienst* (71(9), 31–33.

Gemeinschaftsdiagnose (2018), »Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2018: Deutsche Wirtschaft im Boom – Luft wird dünner«, *ifo Schnelldienst* 71(8), 3–62.

Institut für Weltwirtschaft (2017), *Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik: Wirkungen auf die deutsche Leistungsbilanz*, Endbericht für das Bundesministerium der Finanzen, Kiel.

Klinger, S., T. Rothe und E. Weber (2013), »Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen. Die Vorteile überwiegen«, *IAB-Kurzbericht* 11, Nürnberg..

Sinn, H.-W. (2003), *Ist Deutschland noch zu retten?*, 3. Aufl., Econ, München.

Walwei, U. (2017), »Agenda 2010 und Arbeitsmarkt: Eine Bilanz«, *Aus Politik und Zeitgeschichte* (26), 25–33.