

DIE ÄRA KOHL IM GESPRÄCH

Reformimpulse in den 1990er Jahren

Einführung

Hanns Jürgen Küsters

Die zweite Hälfte der Ära Kohl in den 1990er Jahren stand im Zeichen von drei Entwicklungen: der Vollendung der deutschen Einheit, dem Ausbau der europäischen Einigung sowie der Globalisierung und den revolutionären Veränderungen der Kommunikationstechnologie, die allesamt einen erheblichen Modernisierungsdruck auslösten. Ohne die Friedliche Revolution und Wiedervereinigung 1989/90 wäre die Ära Kohl gewiss anders verlaufen und vielleicht schon früher beendet gewesen.

Angesichts der historischen Bedeutung des heutigen Tages ist es geradezu erforderlich, nochmals einen Blick auf die damaligen Ereignisse zu werfen, die uns alle noch in Erinnerung sind. Am 30. September und 1. Oktober 1989, also genau vor 20 Jahren, spielten sich dramatische Szenen auf dem Gelände der bundesdeutschen Botschaft in Prag ab. Mehr als 5.000 Flüchtlinge aus der DDR hielten sich dort auf und ersehnten ihre Ausreise in die Bundesrepublik. In diesem diplomatischen Poker, der sich schon seit einigen Wochen hingezogen hatte, kam der Regierungszentrale in Bonn die entscheidende Rolle zu. Ihr Leiter, der damalige Chef des Bundeskanzleramtes Rudolf Seiters, stand in permanenten Kontakten mit ausländischen Regierungen und der DDR-Führung, um eine humanitäre Lösung des Problems zu erreichen. Tags zuvor hatte der DDR-Vertreter in Bonn, Horst Neubauer, dem Kanzleramt endlich die Bereitschaft seiner Regierung mitgeteilt, die Menschen mit Sonderzügen über die DDR in die Bundesrepublik ausreisen zu lassen. Allein die DDR-Regierung habe über die Ausreise entschieden, betonte Neubauer gegenüber Seiters. Falsch sei, dass Bundesminister Hans-Dietrich Genscher die Ausreise bewirkt habe, ist in der Gesprächsaufzeichnung zu lesen. Wiederholt warf Neubauer der Bundesregierung vor, die Botschaften in Prag und Warschau nicht geschlossen zu haben. Seiters parierte solche Attacken mit dem Hinweis, es sei nicht das Problem der Bundesregierung, wenn Menschen die DDR verlassen wollten.

Zur historischen Wahrheit gehört: Es war nicht der Verkünder der frohen Botschaft auf dem Botschaftsbalkon in Prag, dem die Menschen die Lösung des Problems zu verdanken hatten, sondern dem Verhandlungsgeschick von Bundesminister Seiters und seinen Beamten. Wir können dieses Ereignis sehr wohl als eine der Initialzündungen für die Entwicklung zur deutschen Einheit sehen, auch wenn es damals keineswegs danach aussah und noch niemand

daran dachte. Dennoch: Wer weiß, ob die Ära Kohl noch weitere acht Jahre gedauert hätte, wenn es nicht in den folgenden Wochen zum Mauerfall gekommen und Bundeskanzler Kohl binnen Jahresfrist die Wiederherstellung der deutschen Einheit gelungen wäre. Daher ist es mehr als notwendig, dieses Ereignis im Rahmen der Tagung zu würdigen.

Denn nur kurze Zeit nach der Wiedervereinigung und trotz erheblicher Reformimpulse der Regierung Kohl verbreitete sich in der deutschen Öffentlichkeit das Bewusstsein eines enormen Reformstaus. Als eigentliches Übel für diese Grundstimmung wurden drei Gründe ausgemacht: Erstens, der Aufbau Ost dauerte länger als erwartet; zweitens, die Ungewissheit darüber, welche materiellen Konsequenzen die geplante Einführung der gemeinsamen europäischen Währung und die bevorstehende Erweiterung Europas für die eigene Zukunft, den Arbeitsplatz und die Sicherung des persönlichen Wohlstandes haben würde; und drittens, neue außenpolitische Anforderungen kamen hinzu, die ein Umdenken in der Öffentlichkeit erforderten. Die Westdeutschen, die sich 40 Jahre lang bequem im westlichen Allianzsystem eingerichtet hatten, sollten nunmehr internationale Verantwortung übernehmen.

Bald machte gar die These von der Reformunfähigkeit der Regierung Kohl die Runde. Ihr Nährboden waren Enttäuschungen in den neuen Ländern angesichts überzogener Erwartungen an die Geschwindigkeit, mit der wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen umzusetzen waren, aber auch inzwischen eingetretene realistische Betrachtungen über die enormen Folgekosten, die 40 Jahre Teilung und Sozialismus in der DDR hinterlassen hatten. Zweifelsohne klappte eine Lücke zwischen dem Wohlstand in Ost und West, die es zu beseitigen galt. Doch wurde nur allzu gerne übersehen, dass es armen Menschen im Osten Deutschlands nun besser ging als in den 1980er Jahren in der DDR. Man hatte eben das Gute, was man bekommen hatte, bewusst hier auch negiert. Nichtsdestoweniger blieben Schwierigkeiten beim Aufbau Ost.

Mit selbstkritischem Unterton hielt Wolfgang Schäuble in seinem Buch „Mitten im Leben“¹ dazu fest: Größter Fehler sei es gewesen, die Reformmaßnahmen nicht im plausiblen Zusammenhang gestellt zu haben. Umso nachdrücklicher stellt sich die Frage: Welche Reformimpulse gab es in den 1990er Jahren und welche Wirkungen erzeugten sie? War es der öffentlich erzeugte Eindruck des Reformstaus oder die Blockadepolitik, die viele gute Ideen Mitte der 1990er Jahre zunichte machte? Oder wurden die Reformimpulse der Regierung Kohl nur schlecht in die Öffentlichkeit hinein kommuniziert? Verken- nen wir nicht: Es gab ab der dreizehnten Legislaturperiode 1994 veränderte politische Mehrheitsverhältnisse. Reformmaßnahmen zeigten zwar Wirkungen, doch wurden auch wichtige Probleme nicht befriedigend gelöst. Ein-

1 Wolfgang SCHÄUBLE, *Mitten im Leben*, München 2000, S. 17–25.

dimensionale Erklärungen greifen in Anbetracht der komplizierten Situation der 1990er Jahre gewiss zu kurz. Schauen wir uns einige Beispiele an.

Zu den großen Reformprojekten gehörte die Privatisierungspolitik der Bundesregierung. Der Bund zog sich fast vollständig aus großen Industriebeteiligungen zurück. Von 45 Beteiligungen unter den 500 stärksten Unternehmen im Jahre 1982 blieben neun größere Bundesbeteiligungen Anfang 1990 erhalten. Die Anzahl der mittelbaren Beteiligungen reduzierte sich von 958 Ende 1982 auf etwa ein Drittel (337) im Jahre 1989. Nach der Wiedervereinigung 1990 war die Privatisierung durch drei Besonderheiten gekennzeichnet: Nunmehr wurden auch Unternehmen aus dem Sondervermögen des Bundes privatisiert; durch die Treuhandanstalt erfolgte die Privatisierung staatseigener Unternehmen der DDR und die Privatisierungsaktivitäten verlagerten sich auf diejenigen Bundesbeteiligungen, die zumeist spezifische Aufgaben erfüllten und lange als unantastbar galten (wie zum Beispiel die Heimbetriebsgesellschaft AG). Zudem wurden verstärkt Umstrukturierungen und Privatisierungen von Bundesbeteiligungen im Verkehrsbereich (Lufthansa AG, Flughäfen) und im Kommunikationssektor in Angriff genommen. So folgte im Januar 1994 die Zusammenführung der Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn und die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft (Deutsche Bahn AG). Ein Jahr später, im Januar 1995, kam es auf der Grundlage des Gesetzes zur Neuordnung des Postwesens und der Telekommunikation zur Überführung der Deutschen Bundespost in drei Aktiengesellschaften (Deutsche Telekom AG, Deutsche Post AG und Deutsche Postbank AG).

Für große Aufregung sorgte ebenso das Petersberger Steuerreformkonzept, das die Besteuerung der Spitzenrenten und eine Reduzierung aller Steuersätze um etwa ein Drittel vorsah. Das Ringen um die große Steuerreform 1995 führte, nicht zuletzt aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils, zur Steuerfreiheit für ein Existenzminimum und Familienlastenausgleich ab 1. Januar 1996; bekanntlich scheiterte die Reform an der rot-grünen Mehrheit im Bundesrat. Hinzu kam die erstmals eingeführte Zuzahlung für Medikamente auf Rezept, die Einsparungen im Gesundheitswesen bewirken sollte. Darüber hinaus lösten die Einführung des Euros, Transferleistungen für den Aufbau Ost, die zunehmende Staatsverschuldung ebenso wie die kritische Lage der Sozialversicherung wegen hoher Arbeitslosenzahlen und deren Auswirkungen auf die Konjunktur große Besorgnisse vor allem bei älteren Menschen aus. Was den Solidaripakt anbelangt, der die Verteilung der Sonderlasten für den Aufbau Ost zwischen Bund und Ländern samt Gründung des Fonds Deutsche Einheit und Einführung des Solidaritätsbeitrags regeln sollte, so herrschte in der Bundesregierung die Meinung, die Ministerpräsidenten hätten den Bund über den Tisch gezogen.

Der von Bundesfinanzminister Theo Waigel aufgrund der Währungsturbulenzen der italienischen Lira und des britischen Pfund vorgeschlagene Stabili-

tätspakt mit den Maastricht-Kriterien zur Sicherung der Währungsstabilität der künftigen Mitglieder der europäischen Währungsunion erhielt bald als Ausdruck des Missmutes selbst in der CDU/CSU-Fraktion den faden Beigeschmack „Sparen für Maastricht“.

Waigels Strategie, jede Gelegenheit zu nutzen, durch Privatisierung Handlungsspielräume zu vergrößern, die im Mai 1997 in den Vorschlag einer Neubewertung der Goldreserven der Bundesbank mündete und zu einem spektakulären Hubschrauberflug zur Bundesbank nach Frankfurt führte, in den Medien zum „Raubzug“² stilisiert, bestärkte in der Öffentlichkeit die Abneigung gegen dieses Vorhaben und wurde als „Desaster“ bewertet. Schnell war die Behauptung in die Welt gesetzt, die Bundesregierung vergreife sich zwecks Einhaltung der Maastricht-Kriterien am Bundesgold. Für die SPD war dies ein weiterer Beleg für ihre Behauptung, die deutsche Einheit sei von Anfang an vollkommen falsch finanziert worden. Einmal mehr präsentierte sie ihre These vom gebrochenen Versprechen der Regierung, die behauptet habe, die Wiedervereinigung sei ohne Steuererhöhungen zu bewerkstelligen. Indem der breiten Bevölkerung der Eindruck vermittelt wurde, die finanzielle Malaise sei nicht aus strukturellen Gründen entstanden, sondern Ergebnis falscher Entscheidungen der Regierung Kohl, versuchte die SPD zugleich ihre Blockadepolitik zu begründen.

Nach seinem Putsch auf dem Mannheimer Parteitag im November 1995 verbreitete Oskar Lafontaine den Eindruck einer Konsolidierung der SPD in der Hoffnung auf Polarisierungseffekte.³ Unter dem Diktum „soziale Gerechtigkeit schaffen“ setzte er die Unionsparteien dem Generalverdacht aus, allein sie seien für die soziale Schieflage, die klaffende Lücke zwischen Arm und Reich in der deutschen Gesellschaft verantwortlich. Die rot-grüne Mehrheit im Bundesrat funktionierte er verstärkt zur Destruktionspolitik um, indem er dem Eindruck eines Reformstaus und der Bewegungsunfähigkeit der Regierung Kohl Vorschub leistete. Seine Strategie basierte auf der simplen Überlegung, je weniger Reformen zustande kommen, desto stärker werde der Unmut in der Bevölkerung, weil das Empfinden des Stillstands wachse. Der Versuch der SPD, die Blockadepolitik weiter fortzusetzen, hat die Regierung letztendlich nicht konterkarieren können, sondern umgekehrt: Sie sah sich immer wieder zunehmendem Druck ausgesetzt. Mit Blick auf das Ergebnis der Bundestagswahl 1998 zeitigte dieser Schachzug durchaus einen gewissen Erfolg.

Bei genauerer Betrachtung darf nicht verschwiegen werden, dass auch bei den Unionsparteien Reformbedürfnis bestand. Immerhin gelang es 1996 sehr

2 SCHÄUBLE (wie Anm. 1), S. 20.

3 *Protokoll. Parteitag Mannheim 14.–17. November 1995*, hg. vom Vorstand der SPD, Frankfurt/M. o. J., S. 414–428.

wohl, im Rahmen des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung eine Vielzahl von im Bundesrat nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen mit der Kanzlermehrheit im Deutschen Bundestag zu verabschieden und die Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt zu beschleunigen. Die Folge war eine spürbare Minderung der Arbeitslosenzahlen, die im Jahre 1998 griffen. Zudem konnte im Juli 1997 nach langem Widerstand von Bundesarbeitsminister Norbert Blüm mittels Einigung über die Probleme der Rentenversicherung durch Einführung eines demographischen Faktors das Problem strukturell angegangen werden. Das Ziel, auf Dauer die umlagefinanzierte Rente zu sichern, bot jedoch der SPD erneut Angriffsfläche mit dem Argument, die Renten würden gekürzt. In Wahrheit ging es darum, die Rentensteigerung in Zukunft nicht mehr so stark steigen zu lassen und das Rentenniveau auf 65 Prozent abzusenken. Auch der Vorschlag, die Probleme bei der Steuerreform dahingehend zu lösen, die Mehrwertsteuer um ein Prozent zu erhöhen und die Rentenversicherungsleistung zu senken sowie die Sozialversicherungsbeiträge über eine höhere Mineralölsteuer zu finanzieren, ließ sich mit dem SPD-Credo, die Lohnnebenkosten zu senken, kaum vereinbaren. Zwar gelang es, über den Kompromiss Mehrwertsteuer gegen Beitragssenkung die Hürde zu nehmen, doch war dies keine Steuerreform, zumal sich Waigel und die FDP querstellten.

Letztlich bescherte ein Konglomerat aus ganz unterschiedlichen Entwicklungen der Ära Kohl das Ende: Arbeitslosenzahlen, magere Wachstumsraten, Schwierigkeiten beim Aufbau Ost, der fehlgeschlagene Versuch, die Blockadepolitik aufzulösen, aber auch ein gewisser Unmut über den unklaren Zeitpunkt, wann Kohl sein Amt des Bundeskanzlers dem proklamierten Kronprinzen Schäuble abzugeben bereit sein würde – alles das kam zusammen, ganz abgesehen von Unkenrufen der FDP. Allein der Politik Helmut Kohls in den 1990er Jahren die Schuld für eine Reihe von Fehlschlägen zu geben, entspricht nicht der historischen Wahrheit. Vielfältige Faktoren und Entwicklungen waren dafür ausschlaggebend. Diese gilt es hier zu untersuchen.