

Die Modernisierer
lassen nach

Überraschende Reformen und die alten Denkmuster

Hugo Müller-Vogg

Vorschuss-Lorbeeren welken bekanntlich am schnellsten. Wer wüsste das besser als die derzeitige Bundesregierung. Selten waren die Erwartungen nach einer Wahl so hoch gewesen wie 1998. Hier komme nun ein Wirtschafts-Kanzler, ein Modernisierer, ein aufgeklärter Sozialdemokrat, der keine linke oder rechte Wirtschaftspolitik kennt, sondern nur eine richtige oder falsche. Obendrein war der Mann bescheiden: Nicht alles anders machen wollte er, nur vieles besser. So sollte die Beschäftigung steigen, die Renten sicher werden, das Steuersystem wettbewerbsfähig und gerecht umgestaltet werden. Und was eine Regierung sonst noch so bei Amtsantritt verspricht.

Nun übernahm Gerhard Schröder ein Gemeinwesen, in dem sich mancher Reformbedarf aufgestaut hatte. In den neunziger Jahren hatte sich die Bundesrepublik wie alle Industrieländer den dramatisch veränderten weltwirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen anzupassen. Aus multinationalen Unternehmen waren „Global Player“ geworden, nationale Politik konnte immer leichter unterlaufen werden – durch Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland. Hinzu kam die gigantische Aufgabe des „Aufbaus Ost“. Da war ein Gebiet mit sechzehn Millionen Menschen, der Zahl nach also vergleichbar mit den Niederlanden, das nach vierzig Jahren Marx- und Murks-Wirtschaft nicht nur etwas reformiert, sondern von Grund auf saniert werden musste. Jede der beiden Aufgaben – Anpassung an die Globalisierung wie Sanie-

rung der ehemaligen DDR – war schwierig genug, um jedes Land und jede Regierung herauszufordern; die Bundesrepublik und die Regierung Kohl hatte beide auf einmal zu bewältigen.

Es lässt sich nicht bestreiten, dass beim „Aufbau Ost“ auch Fehler gemacht wurden, sehr teure Fehler sogar. Auch ließe sich trefflich streiten, ob die Regierung Kohl nicht mehr erreicht hätte, wenn sie bei den großen Themen Steuern, Arbeitsmarkt und Kosten der sozialen Sicherung gleich nach der Bundestagswahl 1994 die Weichen grundlegend anders gestellt hätte. Denn damals wäre die zerstrittene SPD zu ihrer späteren Blockadepolitik nicht in der Lage gewesen. Am objektiven Tatbestand des Reformstaus im Herbst 1998 ändert das jedoch nichts.

Nun also kamen das „Reformprojekt“ Rot-Grün und Gerhard Schröder als wirtschafts- und reformfreundlicher Kanzler. Dieser erfüllte zunächst einige Wahlversprechen. Das ist durchaus sympathisch, müsste sogar als vertrauensbildende Maßnahme gegenüber einer Bevölkerung, die dem politischen Betrieb zunehmend skeptisch gegenübersteht, gelobt werden. Nur: Schröder wusste schon damals, dass zum Beispiel die Korrektur an den von den Vorgängern gedämpften künftigen Rentenerhöhungen sich nicht einmal eine Legislaturperiode werde durchhalten lassen.

Gleichwohl: Der demografische Faktor in der Rentenformel wurde gestrichen – um später in verschärfter Form wieder eingeführt zu werden.

So spielte der neue Kanzler den Weihnachtsmann: Rücknahme der „Rentenkürzungen“, Korrektur der „unsozialen“ Lohnfortzahlung, Erhöhung des Kinder geldes, geringere Eigenbeiträge bei der Krankenversicherung. Vor allem die Gewerkschaften und ihre Funktionäre wurden beschert: Verschärfung des Kündigungsschutzes, Erschwerung der Begründung selbstständiger Existenz („Scheinselbstständigkeit“) und nicht zuletzt Bestrafung von Nebentätigkeiten im Rahmen des 630-Mark-Gesetzes. Währenddessen versuchte Oskar Lafontaine als Finanzminister die Welt von den Vorteilen eines globalen Keynesianismus zu überzeugen, was schon deshalb fehl schlug, weil dem Weltökonom von der Saar niemand zuhören wollte.

Gemessen werden wollten Schröder und die Sozialdemokraten indes an etwas anderem: an der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. „Wenn wir es nicht schaffen, die Arbeitslosenquote signifikant zu senken, dann haben wir es weder verdient, wieder gewählt zu werden, noch werden wir wieder gewählt werden“, hatte der Kandidat Schröder verkündet. Und Finanzminister Lafontaine hatte im Herbst 1998, also nach der Wahl, das zentrale Wahlversprechen der SPD noch weiter konkretisiert: Wenn es bis zum Jahr 2002 nicht weniger als drei Millionen Arbeitslose gebe, dann wäre diese Regierung gescheitert. Nunja, Lafontaine scheiterte nur wenige Monate später. Dabei schaffte es der große Kommunikator Schröder, den Abgang seines einzigen innerparteilichen Konkurrenten so darzustellen, als sei hier die Frage entschieden worden, ob die rot-grüne Regierung die Belange der Wirtschaft berücksichtige oder nicht. Es soll hoch gestellte und hoch bezahlte Manager geben, die das geglaubt haben.

Schröder ist bei seinen Arbeitsmarkt Prognosen bald zurückhaltender geworden. 3,5 Millionen sollten es im Durchschnitt des Wahljahres 2002 sein. Dass die

Regierung dieses „oberste Ziel“ (Wirtschaftsminister Werner Müller) nicht erreichen wird, steht inzwischen fest, wobei aus der Sicht der Regierung ebenfalls feststeht, dass ausschließlich externe Gründe dafür verantwortlich sind. „Die Wahrheit ist, dass ohne die konjunkturelle Delle in den Vereinigten Staaten und als Folge dessen auch in Deutschland wir unser Ziel sehr wohl erreicht hätten“, sagte Schröder auf dem SPD-Parteitag in Nürnberg. Wenn dem so wäre, dann wären die zusätzlichen 500 000 Arbeitslose, die wir 2002 zu erwarten haben, wohl „made in the USA“. So einfach ist das, wenn man es sich einfach macht.

Richtig ist, dass die Arbeitslosigkeit von ihrem Höchststand von 4,38 Millionen im Jahr 1997 auf 3,9 Millionen im Jahr 2001 zurückgegangen ist. Dazu haben zwei Faktoren maßgeblich beigetragen: So hatte die Konjunktur schon 1998 – also vor der Wahl – wieder angezogen. Schröders Aufschwung war also Teil der Kohl’schen „Erblast“. Zum anderen hinterließ die demografische Entwicklung ihre Spuren. Seit 1998 übersteigt die Zahl der neuen Ruheständler die der Berufsanfänger jährlich um etwa 200 000; die demografische Entwicklung entlastet also den Arbeitsmarkt.

Die aus arbeitsmarktpolitischer Sicht günstige Überalterung der Bevölkerung reichte nicht mehr aus, als die Konjunktur wieder zu lahmen begann. Dass die deutsche Wirtschaft im Jahr 2000 nur mäßig und im Jahr 2001 fast gar nicht mehr gewachsen ist, kann mit dem Übergang des zehnjährigen amerikanischen Booms in eine milde Rezession allein nicht begründet werden – und mit dem 11. September 2001 schon gar nicht. Denn der Anteil der deutschen Exporte in die Vereinigten Staaten macht nicht mehr als zehn Prozent der deutschen Ausfuhren aus. Überdies haben alle anderen Staaten der Europäischen Union bewiesen, dass eine gute eigene Wirtschaftspolitik negative

außenwirtschaftliche Einflüsse durchaus mildern kann. Der amerikanische Abschwung hat Länder wie Großbritannien, Frankreich oder Spanien ebenso getroffen – aber in keinem anderen Land war und ist das Wachstum so gering wie in der Bundesrepublik.

In einem Punkt hat die Regierung auf dem Arbeitsmarkt freilich etwas bewirkt. Die Neuregelung der 630-Mark-Jobs bedeutet unter anderem, dass diese Arbeitsverhältnisse heute genauer erfasst werden als vor der Neuregelung. Ohne dass neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen wurden, verbessert sich so die Statistik. Auch hat die Neuregelung sicherlich manchen Missbrauch beseitigt, nämlich die künstliche Aufspaltung von Vollzeitarbeitsplätzen in mehrere geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Dies schlägt sich ebenfalls positiv in der Statistik nieder. Umgekehrt weiß niemand, wie viele 630-Mark-Jobs durch diesen administrativen Eingriff weggefallen sind. Denn diese „Reform“ bedeutet für den Arbeitnehmer weniger Geld in der Tasche und für den Arbeitgeber einen höheren Verwaltungsaufwand samt höherer Kosten, weshalb manche 630-Mark-Tätigkeit heute nicht mehr ausgeübt oder nicht mehr angeboten wird.

Umdenken und Umsteuern

Wie immer man die aktuellen Arbeitsmarktzahlen auch auslegen mag: Ein Durchbruch bei der Beschäftigung ist nicht gelungen. Folglich stellt der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2001/2002 fest: „Am schwersten fällt der Bundesregierung das Umdenken und Umsteuern bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik.“

Der deutsche Arbeitsmarkt sei zu starr, zu unflexibel, um auf die neuen Herausforderungen flexibel reagieren zu können, wird gerne und zu Recht geklagt. Das stimmt so nicht ganz. „Den“ Arbeitsmarkt gibt es gar nicht; wir haben es vielmehr mit

– mindestens – zwei Märkten für Arbeit zu tun: dem offiziellen, von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in einem bilateralen Monopol beherrschten, und dem inoffiziellen, dem Schwarzmarkt für Arbeit. Das ist ja das Phänomen, dass bei uns einerseits der Sockel an Langzeitarbeitslosen steigt und dass andererseits die Schwarzarbeit hohe Zuwachsrate zu verzeichnen hat. Es gibt Schätzungen, die dem amtlichen Bruttoinlandsprodukt noch etwa fünfzehn Prozent aus dem Schwarzarbeit-Sektor hinzufügen, um die wahre volkswirtschaftliche Leistung Deutschlands zu ermitteln. Vor zwanzig Jahren hatte man das Schwarzarbeitsvolumen noch auf fünf bis sieben Prozent des Sozialprodukts veranschlagt. Dieser Anstieg folgt der ökonomischen Logik: Wo sich bestehende Regeln als unflexibel erweisen, werden sie umgangen. Die Nutznießer sind diejenigen, die schneller, flexibler, auch hemmungsloser beim Verstoß gegen geltende Gesetze sind als andere.

Nun liegt die Tarifautonomie bei den Tarifvertragsparteien und nicht bei der Regierung. Das soll auch so bleiben. Doch die Freiheit der Verbände wird noch immer von den Gesetzen bestimmt. Solange aber das „Günstigkeitsprinzip“ des Tarifvertragsgesetzes so bleibt, wie es ist, darf ein Arbeitnehmer nicht auf Lohn verzichten, um seinen Arbeitsplatz zu erhalten. Solange die Tarifbindung in ihrer heutigen Form im Tarifvertragsgesetz steht, kann ein Arbeitsloser seine Arbeitskraft zwar unter dem gültigen Tarif anbieten; der im Arbeitgeberverband organisierte Unternehmer darf dieses Angebot aber nicht annehmen. Und solange das Betriebsverfassungsgesetz keine Betriebsvereinbarung zulässt, die im Flächentarifvertrag nicht vorgesehen ist, darf keine Belegschaft mit dem Management etwas aushandeln, was beiden zugute käme.

Diese Gesetze hat nicht die rot-grüne Regierung zu verantworten. Aber Rot-Grün macht keinerlei Anstrengungen, et-

was zu ändern, und befindet sich in einer eher traurigen Kontinuität zu derschwarz-gelben Vorgängerregierung. Die Wiederbelebung des „Bündnisses für Arbeit“ passt zwar zu der bundesrepublikanischen Tradition, Lösungen lieber im Konsens als im Konflikt zu suchen, faktisch ist das Bündnis jedoch die politische Absicherung des Tarifkartells, das im Wesentlichen die Arbeitsbedingungen für diejenigen regelt, die Arbeit haben – ohne große Rücksicht auf diejenigen, die gerne arbeiten würden. So hilft das Bündnis mit, den arbeitsmarktpolitischen Konsens hochzuhalten – und die Arbeitslosigkeit dazu.

Falsche Anreize

Eine zentrale Frage zum dauerhaften Abbau der Arbeitslosigkeit lautet: Wie können Beschäftigungsmöglichkeiten für weniger Qualifizierte geschaffen werden? Denn unter den Arbeitslosen sind Männer und Frauen mit keiner oder nur unzureichender Ausbildung überproportional vertreten. Die bestehenden Strukturen bei Löhnen, Abgaben und Sozialleistungen setzen jedoch die falschen Anreize. Wenn ein Sozialhilfeempfänger etwa eine Tätigkeit als Aushilfskellner nicht annimmt, dann handelt er nicht unsozial, sondern höchst rational. Die Arbeitszeit null gegen 38 Stunden Arbeit pro Woche einzutauschen wäre aus seiner Sicht nur sinnvoll, wenn der Nettolohn nennenswert höher als die staatliche „Stütze“ wäre. Genau dies aber ist im Bereich niedriger Löhne und Gehälter meistens nicht der Fall.

Das Problem ist seit langem bekannt; geschehen ist bekanntlich nichts. Die alte Regierung hat dieses heiße Eisen mit Rücksicht auf die CDU-Sozialausschüsse und die Gewerkschaften nicht angefasst. Die neue Regierung steht auch hier mehr oder weniger in der Kontinuität. Mit zwei Niedriglohn-Modellprojekten wird zwar praktische Erfahrung dabei gesammelt, dem Kleinverdiener einen Zuschuss zu

seinen Sozialversicherungsbeiträgen und zu seinem Kindergeld zu zahlen (Mainzer Modell) beziehungsweise dem Arbeitgeber einen Zuschuss zu seinem Anteil am Sozialversicherungsbeitrag zu leisten (Saar-Modell). Große Erfolge aber waren diesen Pilotprojekten, die eher halbherzig betrieben werden, bisher nicht beschieden.

Ohnehin sperrte sich Arbeitsminister Walter Riester zusammen mit den Gewerkschaften gegen Versuche dieser Art. Mit Blick auf den Wahltermin 22. September 2002 hat Riester seine Position etwas gelockert. Doch die jüngsten Aktivitäten im Regierungslager können nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine umfassende gesetzliche Neuregelung in dieser Legislaturperiode gar nicht mehr zu schaffen ist. Die Ausweitung des „Mainzer Modells“ ist Wahlkampf mit arbeitsmarktpolitischen Mitteln – nicht mehr und nicht weniger.

Auf zwei Feldern hat die Regierung durchaus Beachtliches geleistet, bei den Steuern und bei den Renten. Ungeachtet aller Kritik an Einzelheiten: Niemand hätte ausgerechnet Rot-Grün eine Steuerreform zugetraut, die den Spaltensteuersatz auf Einkommen von 51 Prozent im Jahr 1998 in drei Stufen auf 42 Prozent im Jahr 2005 senkt. Auch war es nicht selbstverständlich, dass Rot-Grün der Versuchung widerstand (und damit ihr Wahlversprechen nicht einhielt), eine neue, verfassungskonforme Vermögenssteuer einzuführen.

Die Steuerreform von 1999 brachte auch dem Unternehmenssektor bei der Körperschaftssteuer erhebliche Erleichterungen. Allerdings profitieren die Personengesellschaften, also der größte Teil des Mittelstandes, davon zunächst nicht. Steuerlich annähernd gleichgestellt werden Personen- und Kapitalgesellschaften erst von 2005 an sein, wenn der Höchstsatz der Einkommenssteuer auf 42 Prozent sinkt. Bis dahin finanzieren die Mittel-

ständler die Steuererleichterungen der Großindustrie mit. Hätte eine CDU/FDP-Koalition die Kapitalgesellschaften so einseitig begünstigt, die Proteste von Sozialdemokraten und Gewerkschaften ob dieser „Politik zu Gunsten des Großkapitals“ wären nicht zu überhören gewesen.

Von strategischer Bedeutung war zweifellos die Veränderung bei der Besteuerung von Veräußerungsgewinnen. Wenn Kapitalgesellschaften sich von Beteiligungen an anderen Unternehmen trennen, macht es volkswirtschaftlich durchaus Sinn, solche Gewinne steuerlich zu begünstigen. Die völlige Freistellung solcher Veräußerungsgewinne – Steuersatz null – wäre aber nicht nötig gewesen, um ein Aufbrechen der ineinander verschachtelten und verflochtenen Deutschland AG ins Werk zu setzen. Ein Steuersatz auf Veräußerungsgewinne von zehn oder zwanzig Prozent hätte wohl dieselbe Wirkung gehabt.

Ein solcher Steuersatz wäre auch nicht so grob mittelstandsfeindlich gewesen, denn nur Kapitalgesellschaften kommen in den Genuss dieser grundsätzlich richtigen Maßnahme, die mittelständischen Personengesellschaften dagegen nicht. Man kann es in diesem Zusammenhang nicht oft genug sagen: Im Saldo bauen die großen Kapitalgesellschaften seit zwanzig Jahren Arbeitsplätze ab. Neue Arbeitsplätze entstehen unter dem Strich nur in den mittelständischen Betrieben. Wer also den Mittelstand belastet oder nicht ausreichend entlastet, der behindert die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Die Renten-Reform war ein weiterer bemerkenswerter Schritt. Erstmals wird ein kleiner Teil künftiger Renten nicht mehr im Wege des Umlageverfahrens oder durch Zuschüsse aus der Staatskasse finanziert, sondern durch Eigenbeiträge der Versicherten im Wege des Kapitaldeckungsverfahrens.

Darauf, dass diese Koalition dies anpacken würde, wären vor vier Jahren nicht

allzu hohe Wetten abgeschlossen worden. Aber der Durchbruch ist gelungen. Leider wurde unter dem Druck der SPD-Arbeitnehmer wie der Gewerkschaften das ursprüngliche Riester-Modell stark verwässert und in einem Maße bürokratisiert, dass der Zunft der privaten Rentenberater außergewöhnliche Wachstumsraten winken.

Die Bilanz beim Blick zurück auf drei Jahre rot-grüner Wirtschafts- und Finanzpolitik fällt deshalb sehr unterschiedlich aus. Im ersten Jahr gab die Regierung Schröder das Geld mit vollen Händen aus. Im zweiten Jahr stellte sie die Weichen bei Steuer und Renten in die richtige Richtung; Gleiches gilt auch für den Sparkurs von Finanzminister Hans Eichel. Im dritten Jahr aber – als sich zeigte, dass Schröder nicht als Bezwinger der Arbeitslosigkeit in das Wahljahr 2002 wird ziehen können – ließen die Anstrengungen der Modernisierer merklich nach.

Um wenigstens den Arbeitnehmer-Flügel der SPD und die Wahlhelfer von den Gewerkschaften über die ausgebliebene Wende am Arbeitsmarkt hinwegzutrostern, gab es einige Geschenke aus dem Wunschkatalog der alten Umverteilungs- und Betriebsräte-SPD. So zum Beispiel eine novellierte Betriebsverfassung, die den Gewerkschafts-Funktionären mehr Rechte und den Unternehmen höhere Kosten bescherte. Oder das Recht auf Teilzeit-Arbeit, das einen weiteren Beitrag zur Erhöhung der Arbeitskosten darstellt. Dem gleichen Geist entsprang die Erhöhung der Tabak- und Versicherungssteuer zur Finanzierung des Anti-Terror-Pakets.

So ist der Modernisierer Schröder zu Beginn des Wahljahres wieder da angekommen, wo er zusammen mit Lafontaine im Herbst 1998 schon einmal stand – an einer Weggabelung. Dieses Mal wird er freilich nicht allein über die Richtung entscheiden; da sprechen am 22. September die Wähler mit.