

Symbolische Aktionen sind an die Stelle gezielter Politik getreten

Schröder und der Reformstau

Stefan Reker

Nach zwei Jahren rot-grüner Regierungsarbeit nimmt Bundeskanzler Gerhard Schröder für sich in Anspruch, er habe die „german disease“ überwunden und den „Reformstau“ am Standort Deutschland aufgelöst. Wie verhält sich dieser Anspruch zur Wirklichkeit? Wie regiert der Kanzler der so genannten „neuen Mitte“, mit welchen Methoden und welchen Folgen? – Eine wirtschafts- und finanzpolitische Zwischenbilanz zur Halbzeit.

Das öffentliche Ansehen der Bundesregierung hat seit dem Herbst 1998 eine erstaunliche Tal-und-Berg-Fahrt erlebt. Nach dem Tiefpunkt zur Jahresmitte 1999 genießt Rot-Grün heute durchaus wohlwollende Kommentare in den Medien und bei Wirtschaftsverbänden. Vor dem Hintergrund der chaotischen Abläufe im ersten Jahr verwundert dies nicht. Die Stichworte 630-Mark-Jobs und Scheinselbstständigkeit mögen als Chiffre zur Erinnerung genügen. Die neue Regierungsmehrheit operierte nach dem Prinzip *trial and error* und räumte später selbst eine Fülle „handwerklicher Fehler“ ein. Gemessen daran wirken die Abläufe im zweiten Jahr schon eher wie organisiertes Regierungshandeln.

Zudem profitierten SPD und Grüne seit Ende 1999 von der CDU-Finanzaffäre und einer monatelangen Lähmung der größten Oppositionspartei.

Schröder selbst rückt die Steuerreform und die Konsolidierungspolitik des Bundesfinanzministers Hans Eichel in den Vordergrund seiner Halbzeitbilanz. Tatsächlich hat die SPD auf diesem Feld die beachtlichste Entwicklung vollzogen – von der Blockade der Steuerreform 1997 im Bundesrat hin zu einer Steuer- und Finanzpolitik, die sie vor der Wahl noch als unsozial bekämpft hatte. Solange der damalige SPD-Vorsitzende und Nebenkanzler Oskar Lafontaine das Sagen hatte, sah die Finanzpolitik auch noch anders aus. Er vergrößerte die Staatsausgaben, und sein so genanntes Steuerentlastungsgesetz brachte der Wirtschaft Mehrbelastungen von dreißig Milliarden D-Mark. Schröder hatte sich zwar im Wahlkampf als „Genosse der Bosse“ profiliert, doch seine Regierung agierte zunächst ausgesprochen wirtschaftsfeindlich.

Mit Lafontaines rabiatem Rückzug aus der Politik im März 1999 erhielt Schröder eine zweite Chance. Er nutzte sie mithilfe des neuen Ministers Eichel, der sich sogleich als Sparkommissar profilierte. Mit der Ankündigung, im Jahr 2006 erstmals seit Jahrzehnten einen ausgeglichenen Bundeshaushalt ohne Neuverschuldung vorlegen zu wollen, bietet Eichel zudem eine im besten Sinne konservative Vision. Die Orientierung an diesem hehren Ziel hat es dem Finanzminister auch ermöglicht, die unverhoffte Zusatz-

einnahme von nahezu hundert Milliarden D-Mark aus der Versteigerung der UMTS-Mobilfunklizenzen sämtlichen Begehrlichkeiten von SPD und Grünen für staatliche Spendierprogramme zu entziehen und sie stattdessen zur Schuldentilgung einzusetzen. Ironie des Schicksals: Ausgerechnet die SPD, die als Oppositionspartei vehement gegen die Privatisierung von Post und Telekommunikation gekämpft hatte, profitiert nun in der Regierung von den Erlösen eben dieser Privatisierungspolitik. In Eichels neuem Anlauf zur Steuerreform blieb freilich ein wesentliches (und fatales) Element der Lafontainschen Konzeption erhalten: die Trennung in gute und schlechte Gewinne. Nachdem die Sozialdemokraten jahrelang ihren Begriff von „sozialer Gerechtigkeit“ mithilfe von Neidbildern gegenüber „Besserverdienenden“ definierten, sind sie letztlich zum Opfer der eigenen Propaganda geworden. Das Resultat ist eine Steuerreform, die willkürlich zwischen Unternehmer und Unternehmen unterscheidet – mit dem Ergebnis, dass große Kapitalgesellschaften enorm profitieren, kleine und mittlere Personenunternehmen jedoch kaum. 25 Prozent Körperschaftsteuersatz für die einen (garniert mit der Möglichkeit zur steuerfreien Veräußerung von Kapitalbeteiligungen), 42 Prozent Einkommensteuer-Spitzensatz für die anderen, und das auch erst ab dem Jahr 2005. Weil die deutsche Wirtschaftslandschaft jedoch zu neunzig Prozent von kleinen und mittleren Unternehmen geprägt ist, zielt die Steuerreform ausgerechnet an denen vorbei, von deren Leistungskraft es abhängt, ob in diesem Land neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Die von der Steuerreform begünstigten Konzerne des *big business* haben seit vielen Jahren vorwiegend Personal abgebaut. So steht zu befürchten, dass die Steuerreform

letztlich keinen Schub für mehr Arbeitsplätze bringen wird. Überdies bleibt der ursprüngliche Anspruch einer radikalen Vereinfachung des Steuersystems völlig unerfüllt.

Bloße Gesichtswahrung

Beim zweiten großen Gesetzgebungsprojekt dieser Wahlperiode, der Rentenreform, hat die Bundesregierung den aufzulösenden Reformstau weitgehend selbst verursacht. Als Konsequenz ihrer Wahlkampagne gegen die „unsoziale“ Rentenreform der CDU/CSU-FDP-Regierung und ihres Sozialministers Norbert Blüm wurde zunächst das Gesetz außer Kraft gesetzt. Schröder versicherte zur Beruhigung der Rentner, es bleibe bei der Nettolohn-Anpassung der Renten. Das Versprechen des Kanzlers galt nur wenige Wochen. Dann verhängten SPD und Grüne eine willkürliche Kürzung der Rentenanpassung für die Jahre 2000 und 2001 auf die Höhe des Inflationsausgleichs, um sich damit gleichsam Zeit zu kaufen. Es folgten immer neue Entwürfe des Sozialministers Walter Riester, dessen Reform am Ende auch nicht ohne eine deutliche Abschmelzung des Rentenniveaus auskommt. Aus Gründen der Gesichtswahrung darf Riesters Formel freilich dem einst so heftig bekämpften demographischen Faktor Blüms nicht allzu ähnlich sehen. Doch immerhin könnte es Schröder und Riester gelingen, der SPD und den Gewerkschaften den Einstieg in eine kapitalgedeckte private Eigenvorsorge der Versicherten abzurufen.

In engem Zusammenhang mit den Versäumnissen bei der Rentenpolitik steht auch die so genannte Ökosteuer. Was SPD und Grüne als ein Paradeprojekt ihrer Reformpolitik propagieren, verdient den Na-

men nicht. Erstens werden von den mit „Öko“-Siegel geschmückten Energiesteuern ausgerechnet die Großverbraucher von Energie weitgehend verschont. Durch zahlreiche Ausnahmeregelungen mussten Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen vermieden werden, weil Rot-Grün nicht die Geduld und Kraft aufbrachte, eine EU-weite Ökosteuer durchzusetzen, und stattdessen einen nationalen Alleingang startete. Zweitens kommen die Einnahmen aus der Steuer nicht etwa ökologischen Zwecken zugute, sondern dienen allein zur Subventionierung der Rentenversicherung. Dass hier eine klare politische Zielrichtung fehlt, offenbarte sich prompt, als die CDU/CSU-Opposition angesichts sprunghaft gestiegener Energiepreise eine Kampagne gegen die Ökosteuer startete. Wenn die Regierung angeblich zu einem sparsameren Umgang mit Benzin anleiten will, dürfte sie diese Wirkung nicht mit einer Anhebung der Steuervorteile durch die Kilometerpauschale konterkarieren. Wenn sie umgekehrt vor allem die finanzielle Belastung der „kleinen Leute“ vermindern will, dürfte sie wiederum nicht an der geplanten Erhöhung der Ökosteuer um weitere sechs Pfennig pro Liter zum 1. Januar 2001 festhalten – deren Mehrbelastung ein Vielfaches der nachträglich geplanten Entlastungsmaßnahmen ausmacht.

Publikumseffekte

Als die rot-grüne Koalition nach vielen vergleichsweise ungestörten Monaten, in denen sich das Hauptaugenmerk der Öffentlichkeit auf den CDU-Finanzskandal richtete, nun beim Thema Ökosteuer unversehens unter Druck geriet, legten Schröder & Co. plötzlich wieder eine ähnliche Hektik an den Tag wie beim legendären Durchein-

ander um die 630-Mark-Jobs. Kleine Krisenrunden der Regierung beschlossen in großer Eile unausgegorene Sondermaßnahmen – offenbar ohne Rückkoppelung mit den Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen und den finanziell ebenfalls betroffenen Landesregierungen.

Hier zeigten sich einmal mehr die Risiken und Nebenwirkungen von Schröders Regierungsstil. Er orientiert sich nicht vorrangig an programmatischen Zielen, sondern setzt eher auf seine ausgeprägte Intuition für pragmatische Einzelaktionen mit unmittelbarem Publikumseffekt. Ein Paradebeispiel lieferte er mit seiner Intervention während der drohenden Pleite des Baukonzerns Holzmann. Er setzte die Gläubigerbanken unter öffentlichen Druck, versprach 200 Millionen D-Mark Hilfe aus der Bundeskasse und ließ sich als Retter der Arbeitsplätze feiern. So präsentierte Schröder sich als verlässlicher Vertreter von Arbeitnehmerinteressen – kurz vor einem wichtigen SPD-Parteitag, bei dem er den Argwohn des linken Flügels gegenüber seinem vermeintlich zu wirtschaftsfreundlichen Kurs zerstreuen musste.

Wie ein Spieler

Die Bundeshilfen waren übrigens fast zwei Jahre später noch nicht bei Holzmann angekommen und dürften auch kaum mit den Subventionsregeln der EU vereinbar sein. Die Methode der populistischen Symbolaktion setzt auch darauf, dass später niemand mehr so genau hinschaut.

Schröder betreibt Politik wie ein Spieler. Wie trickreich er zu spielen versteht, bewies er im Tauziehen um die Bundesratsmehrheit zur Steuerreform. Obwohl es keineswegs um Wohl oder Wehe der Steuerreform ging, sondern lediglich um einen

Etappensieg im Vermittlungsverfahren, warf der Bundeskanzler seine ganze Raffinesse (und mehrere Milliarden D-Mark) in diesen Machtkampf, zu dem ihn die CDU/CSU herausgefordert hatte. Das „Herauskaufen“ von Bundesratsstimmen durch geldwerte Versprechungen an einzelne Bundesländer war ein klarer Regelverstoß gegen das verfassungsmäßige Vermittlungsverfahren, den Schröder kühl kalkulierend nutzte. Abgesehen von der Frage nach der verfassungspolitischen Moral ist es ein Fehler, demokratische Regeln auszuhöheln, auf die man in Zukunft selbst einmal angewiesen sein könnte. Schröders raffiniertes Spiel mit dem Bundesrat könnte schon bald auf ihn zurückfallen: Die Erfahrung der Länder, dass die loyalen Unterstützer der Bundesregierung leer ausgingen, während die widerspenstigen Landesregierungen mit Sondervergünstigungen in Milliardenhöhe belohnt wurden, dürfte bei den nächsten knappen Abstimmungen im Bundesrat entsprechende Folgewirkung entfalten.

Ignorierter Sprengsatz

Wiesteht es nun um den angeblich aufgelösten Reformstau? Immerhin hat die Regierung frühzeitig die beiden größten Vorhaben, die Steuer- und Rentenreform, angepackt. Die jüngsten Richtungsvorgaben des Bundeskanzlers lassen für die zweite Hälfte der Legislaturperiode allerdings nur noch wenig erhoffen. Der reformerische Elan lässt sichtlich nach. So wurde die dringend notwendige Gesundheitsreform aus Angst vor ihren unpopulären Folgen kurzerhand von der Regierungs-Agenda gestrichen. Die Defizite der Krankenkassen nehmen jedoch sprunghaft zu (wozu die rot-grüne Regierung kräftig beitrug, indem sie die von ihren

Vorgängern eingeführten Zuzahlungspflichten wieder verringerte – und damit auch deren kostendämpfende Wirkung). Je länger nun die Gesundheitsreform hinausgezögert wird, desto tiefer müssen später die Einschnitte sein. So treibt das Gesundheitssystem weiterhin orientierungslos auf eine Kostenexplosion zu, obwohl längst abzusehen ist, dass die Folgen der demographischen Alterung der Gesellschaft ohne rechtzeitige Reformen zu einem Sprengsatz für das Gesundheitssystem zu werden drohen. Schröder opferte überdies (als Preis für einen Burgfrieden mit den Gewerkschaften bei der Rentenreform) die geplante Initiative zur Liberalisierung des Ladenschlusses ebenso wie den von seinem Finanzminister vorgesehenen Einstieg in die nachgelagerte Besteuerung der Renten.

Überregulierung des Arbeitsmarktes

Das im rot-grünen Koalitionsvertrag vereinbarte Ziel, die Summe der Sozialversicherungsbeiträge wieder unter die Vierzig-Prozent-Marke zu drücken, hat der Bundeskanzler offenkundig aufgegeben. So besteht wenig Aussicht, dass die arbeitsplatzfeindlichen Lohnnebenkosten dauerhaft sinken. Besonders nachteilig wirkt sich zudem die anhaltende Überregulierung des Arbeitsmarktes aus, die sich wie eine Mauer zwischen Arbeitsplatzbesitzer und Arbeitslose geschoben hat. Ausgerechnet auf diesem Gebiet wird der Reformstau stetig größer. Der Bundeskanzler greift unterdessen zu dem Instrument, das er am besten beherrscht: der punktuellen, symbolischen Aktion. Seine so genannte Greencard-Initiative (die den Namen schon deshalb nicht verdient, weil anders als beim US-Vorbild die anzuwerbenden Computerexperten keine dauerhafte Einwanderungs-Perspek-

tive erhalten sollen) kratzt an der Oberfläche der Symptome und bringt vorübergehend Beifall der betroffenen Branchen. Der heiklen Kernfrage weicht Schröder damit jedoch aus: Wie kommt es, dass in einem Land mit fast vier Millionen registrierten Arbeitslosen ein derartiger Arbeitskräftemangel entstehen kann? Eine ehrliche Antwort würde politische Reaktionen erzwingen, die vermutlich heftigen Widerstand aus der SPD und den Gewerkschaften herausfordern würden.

Die Bundesregierung hat die Probleme des verkrusteten Arbeitsmarktes bisher nicht nur nicht gelöst, sondern sogar noch verschärft. Im ersten Aufgalopp machte die rotgrüne Mehrheit einige von der Vorgängerregierung mühsam durchgesetzte Reformen wieder rückgängig. Das entsprach zwar den Versprechungen der SPD im Wahlkampf, nicht aber den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes. Schließlich brachte die Reform des Kündigungsschutzes mehr Flexibilität gezielt für kleine Betriebe, die somit leichter neue Arbeitsplätze anbieten konnten; und die Reform der Lohnfortzahlung half mit einer begrenzten Selbstbeteiligung des Betroffenen in Form von Karenztagen, um ausuferndes „Blaumachen“ einzudämmen.

Erfolgsmaßstab verfehlt

Statt alte Regulierungen abzubauen, die neue Arbeitsplätze behindern, will die Bundesregierung sogar noch weitere Vorschriften hinzufügen. So wird zum Beispiel der geplante Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit vor allem kleinere Unternehmen (oberhalb der vorgesehenen Mindestgröße von zehn Mitarbeitern) vor eine Fülle neuer Pro-

bleme stellen, ganz abgesehen davon, dass er jede Menge zusätzliche Bürokratie mit sich bringt.

Nach dieser Bilanz verwundert es kaum, dass die Arbeitslosenrate in keinem EU-Land langsamer zurückgeht als in Deutschland (nur Italien und Belgien ausgenommen), wie ein Vergleich der OECD zeigt. Im Durchschnitt der EU-Staaten hat die Erwerbstätigenzahl seit einigen Jahren deutlich zugenommen – in Deutschland nicht. Da wird diffuse „Reformpolitik“ nicht ausreichen, um den (selbst gewählten) konkreten Erfolgsmaßstab zu erfüllen: den Abbau der Arbeitslosigkeit. Bei einem Stand von 3,965 Millionen Arbeitslosen ist die Regierung Schröder im Oktober 1998 gestartet. In den letzten zwölf Monaten der Regierung Kohl hatte die Arbeitslosenzahl um mehr als 340 000 abgenommen.

Durch die demographischen Veränderungen, wonach mehr Alte aus dem Erwerbsleben ausscheiden, als junge Arbeitssuchende nachrücken, sinkt die Zahl der Arbeitslosen derzeit von allein um etwa 200 000 pro Jahr – zwischen den Bundestagswahlen also um bis zu 800 000. Von realen Erfolgen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ließe sich 2002 folglich erst bei einem Rückgang deutlich unter die Drei-Millionen-Marke sprechen.

Der Bundeskanzler hat sein Ziel unlängst allerdings sehr viel vorsichtiger abgesteckt – auf 3,5 Millionen Arbeitslose. Kurz vor der Bundestagswahl (*ARD-Tagesthemen* vom 11. September 1998) hörte sich das noch anders an: „Wenn es uns nicht gelingt, die Arbeitslosigkeit deutlich zurückzuführen in vier Jahren, haben wir es nicht verdient, wiedergewählt zu werden.“ Dem ist nichts hinzuzufügen.