

Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl 1982–1989/90. Eine Wende im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft?

Von Werner Zohnhöfer und Reimut Zohnhöfer

Einleitung

Wenn Politiker der Opposition eine „Wende“ in Aussicht stellen, schlagen sie damit mehrere Fliegen mit einer Klappe: Zum einen distanzieren sie sich mit dieser Aussage – mindestens implizit – von der Politik der amtierenden Regierung. Zum anderen kündigen sie damit – pauschal, aber griffig – an, dass sie selbst sich neuen Wegen und/oder Zielen zuwenden wollen. Sie versuchen auf diese Weise, die Akzeptanz der amtierenden Regierung durch das Wahlvolk zu reduzieren und die unzufriedenen (Wechsel-)Wähler für sich zu gewinnen. Im Interesse einer möglichst großen Wählerwirksamkeit empfehlen sich dafür vergleichsweise vage und inhaltsoffene Aussagen.

Allerdings schlägt früher oder später die Stunde der Wahrheit: Spätestens nach der angestrebten Übernahme der Regierungsverantwortung muss die angekündigte „Wende“ programmatisch konkretisiert und in politische Entscheidungen umgesetzt werden. Erst dann wird der den Wählern in Aussicht gestellte Wechsel eingelöst; denn erst dann wird sich zeigen, inwieweit die mit der „Wende-Rhetorik“ geweckten Erwartungen erfüllt werden.

Dieses allgemeine Muster eines Regierungswechsels in Demokratien beschreibt – abgesehen von konkreten Einzelheiten – auch den Übergang von der sozial-liberalen Regierungskoalition unter Helmut Schmidt zur christlich-liberalen Koalition Helmut Kohls im Jahr 1982. Deshalb erscheint es zweckmäßig, die hier intendierte Untersuchung an diesem Verlaufsmuster zu orientieren. Entsprechend soll die interessierende Thematik in fünf Schritten behandelt werden. In einem ersten Schritt sollen kurz die wirtschaftspolitischen Probleme und deren Genesis vorgestellt werden, die die Regierung Kohl von ihrer Vorgängerin übernommen hatte; denn nur vor diesem Hintergrund kann die Aufgabe, vor der die neue Regierung stand, und die dann praktizierte Politik angemessen bewertet werden. Die sich anschließenden zwei Schritte sind einer Darstellung der Programmatik und der praktizierten Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl gewidmet. In einem vierten Schritt wird dann eine kritische Beurteilung dieser Politik versucht, wobei als Maßstab das Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft dient, auf das die christlich-liberale Koalition selbst immer wieder Bezug genommen hat. Im fünften Teil wird abschließend der Frage nachgegangen, worin die Gründe dafür zu sehen sind, dass eine weit-

reichende Neuorientierung der Wirtschaftspolitik im Zeichen der Sozialen Marktwirtschaft ausgeblieben ist.

1. Das Erbe der Regierung Schmidt

Die Regierung Kohl übernahm 1982 von ihrer Vorgängerin ein Erbe, das ein stabilitätspolitisch wenig erfolgreiches Jahrzehnt widerspiegelte. Es markiert die Zäsur zwischen der Wirtschaftspolitik der 50er und 60er Jahre, die stabilitätspolitisch so erfolgreich war, dass sie weltweite Beachtung fand, und einer Wirtschaftspolitik, die ihre stabilitätspolitischen Ziele zunehmend verfehlte. Stand die Arbeitslosenquote im Jahr 1970 noch bei 0,7%, so sprang sie bis 1982 auf 7,2%. Wie unter diesen Bedingungen nicht anders zu erwarten, sank gleichzeitig die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von gut 5% auf -1,1%, während die Inflationsrate von 3,4% auf 5,3% zunahm. Schließlich kam es zu einem starken Anstieg der öffentlichen Verschuldung (von 19,7% des BIP 1969 auf 38,7% des BIP 1982).

Wie erklärt sich diese ausgeprägte Fehlentwicklung? Dieser Frage kann hier zwar nicht im einzelnen nachgegangen werden, doch sollen wenigstens die Grundzüge eines Erklärungsversuchs kurz skizziert werden; denn nur eine tragfähige Diagnose ermöglicht einerseits die Ableitung einer zielwirksamen, weil ursachenadäquaten Therapie und andererseits eine fundierte Beurteilung der von der Regierung Kohl verfolgten Wirtschaftspolitik, die auf eine Bewältigung der sie konfrontierenden Probleme gerichtet sein musste.

Die beschriebene Fehlentwicklung hatte viele Ursachen. Es erscheint zweckmäßig, zwischen internen und externen Ursachen zu unterscheiden: Während die externen Ursachen als Auswirkungen des weltwirtschaftlichen Geschehens gleichsam als Schock von außen auf eine offene Volkswirtschaft zukommen, sind die internen Ursachen „hausgemacht“, d.h., sie stellen Fehlentscheidungen dar und wären daher durch eine sachgerechte Wirtschaftspolitik zu vermeiden gewesen. Anders ausgedrückt: Externe Ursachen sind als solche durch nationalstaatliche Maßnahmen nicht zu vermeiden oder abzuwehren; sie begründen in den betroffenen Volkswirtschaften stets mehr oder weniger großen Anpassungsbedarf. Aufgabe einzelstaatlicher Wirtschaftspolitik kann es daher nur sein, die möglichst rasche und friktionslose Bewältigung des Anpassungsbedarfs zu ermöglichen oder auch gezielt zu fördern. Dadurch werden freilich sonst vorhandene Entscheidungsspielräume nationaler Wirtschaftspolitik eingeengt. Wird dies nicht erkannt oder missachtet, kommt es nicht nur zu extern bedingten, sondern gleichzeitig zu „hausgemachten“ Fehlentwicklungen: Beide Kategorien von (unerwünschten) Auswirkungen schaukeln sich dann – über eine wirtschaftspolitische Interventionsspirale – wechselseitig hoch und resultieren in einer ausgeprägten Beeinträchtigung der wachstums- und stabilitätspolitischen Ziele (Vollbeschäftigung, Geldwertsta-

bilität, Haushaltsgleichgewicht). Die die 70er Jahre kennzeichnende Entwicklung des wirtschaftlichen Geschehens und der Wirtschaftspolitik in (West-) Deutschland ist ein geradezu klassisches Beispiel für das beschriebene Szenario. Das zeigt schon ein kurzer Blick auf dieses Jahrzehnt.

Deutschland sah sich – z.T. mehr noch als andere Länder – in den 70er Jahren mit gravierenden Herausforderungen konfrontiert. Eine massive DM-Aufwertung dämpfte nicht nur die Auslandsnachfrage, sondern erhöhte auch den Importdruck und damit die Absatzschwierigkeiten verschiedener (traditioneller) Wirtschaftszweige auf dem Binnen- und auf dem Weltmarkt. Diese Entwicklungen wurden durch die allmähliche Erstarkung einer Reihe von Ländern der Dritten Welt noch verstärkt. Hinzu kamen die beiden Ölpreiserhöhungen, die nicht zufällig bis heute als sogenannte Ölpreisschocks bezeichnet werden, sowie Preissteigerungen anderer Rohstoffe, die zu erheblichen Kostenbelastungen der Unternehmen (und Haushalte!) führten. All diese Entwicklungen steigerten nicht nur den Anpassungsbedarf der Unternehmen (vor allem in Form von Kostensenkungen durch Rationalisierung sowie der Entwicklung neuer Produkte und Verfahren), sie engten auch den verteilungspolitischen Spielraum ganz beträchtlich ein.

Angesichts des skizzierten extern bedingten Kosten- und Anpassungsdrucks hätte eine verantwortliche Wirtschaftspolitik die dringend erforderliche Bewältigung des Anpassungsbedarfs dadurch ermöglichen können, dass sie zusätzlichen, intern bedingten Kostensteigerungen vorgebeugt und durch Erweiterung der Entscheidungsspielräume der Unternehmen deren Anpassungsflexibilität erhöht hätte. Die damalige wirtschaftspolitische Praxis folgte jedoch nicht diesem Weg. Vielmehr kam es nach wie vor zu Erhöhungen der Lohn- und Lohnnebenkosten, die zum Teil erheblich über dem (durchschnittlichen) Fortschritt der Arbeitsproduktivität lagen und damit die Lohnstückkosten erhöhten. Gleichzeitig trieben die wachsenden Defizite der öffentlichen Haushalte die Zinsen und damit auch die Kapitalkosten in die Höhe. Da die Geldpolitik – spätestens seit 1977 – eine Überwälzung der ständig steigenden (Stück-)Kosten nicht mehr alimentierte, war es nur eine Frage der Zeit, bis „Unternehmensgewinne und Umsatzrenditen nachhaltig fallende Tendenz aufwiesen“¹. Das dämpfte nicht nur die private Investitionstätigkeit insgesamt, sondern führte zusätzlich dazu, dass ein steigender Anteil der sinkenden Gesamtinvestitionen Rationalisierungsinvestitionen waren, so dass kontinuierlich weniger Arbeitsplätze geschaffen wurden als durch Rationalisierung und Unternehmenszusammenbrüche verloren gingen.

Hinzu kam, dass durch die bis in die 70er Jahre hinein gesetzlich ausgebaute Regulierung des Arbeitsmarktes (Betriebsverfassungsgesetz von 1972; Mit-

¹ Werner ZOHLNHÖFER, *Wachstumsminderung und Wirtschaftsordnung*, in: DERS. (Hrsg.), *Wachstumsminderung und soziale Gerechtigkeit*, Limburg 1982, S. 77–114.

bestimmungsgesetz von 1976) und vor allem die (zunehmend) arbeitnehmerfreundliche Rechtsprechung der Arbeitsgerichte zum Kündigungsschutz die so dringend erforderliche Anpassungsflexibilität der Unternehmen stark eingeschränkt wurde.² Dies führte zu einer Verteuerung von Entlassungen durch Abfindungen, die im Rahmen von Sozialplänen ausgehandelt oder gerichtlich festgelegt wurden, machte die Arbeitskosten in weiten Teilen zu Fixkosten und verringerte dadurch nicht nur die Anpassungsflexibilität der Unternehmen, sondern auch deren Bereitschaft zu Neueinstellungen. Daher haben diese Regulierungen vermutlich wesentlich zu dem (weiteren) sprunghaften Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 80er Jahre beigetragen.

Dieser knappe Versuch einer Genesis der wirtschaftspolitischen Probleme, die die Regierung Kohl bei Amtsantritt übernahm, verdeutlicht den strukturellen Charakter der Fehlentwicklung(en), die zu korrigieren sie angetreten war. Mit eher kosmetischen Korrekturen, ja selbst mit einer konjunkturellen Belebung der Wirtschaftstätigkeit allein war dieser Problematik nicht beizukommen. Um die wirtschaftlichen Abläufe wieder zielkonform zu gestalten, waren deshalb – vor allem in der Finanz- und Haushaltspolitik, in der Steuerpolitik und in der Rahmensetzung für den Arbeitsmarkt – Korrekturen im Sinne neuer Weichenstellungen erforderlich.

2. Die Programmatik der Regierung Kohl

Die CDU betonte in der Opposition stets, dass die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft durch die Politik der sozial-liberalen Regierung zunehmend verletzt worden seien, und forderte daher regelmäßig deren Erneuerung.³ Auch in Helmut Kohls Regierungserklärungen spielte diese Forderung eine wichtige Rolle: „Eine Wirtschaftsordnung ist um so erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält und dem einzelnen seine Freiheit lässt. Die Soziale Marktwirtschaft ist wie keine andere Ordnung geeignet, Gleichheit der Chancen, Eigentum, Wohlstand und sozialen Fortschritt zu verwirklichen. Wir wollen nicht mehr Staat, sondern weniger; wir wollen nicht weniger, sondern mehr persönliche Freiheit.“ „Wir führen den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurück“⁴. Helmut Kohl kündigte entsprechend „eine neue Wirtschafts- und eine neue Ge-

2 Zur Entwicklung der gesetzlichen und tarifvertraglichen Grundlagen sowie der Rechtsprechung zum Kündigungsschutz und zu Sozialplänen vgl. Oliver FINK, *Die Bedeutung von Lohnnebenkosten für die Arbeitskosten in Deutschland. Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen* (Studien des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Bd. 61), Mainz 1997, S. 244–263.

3 So beispielsweise mit einem Beschluss des Bundesparteitages 1981 in Hamburg: „Die Soziale Marktwirtschaft erneuern“.

4 So Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung am 4. Mai 1983, Plenarprotokoll der 10. Wahlperiode, 4. Sitzung, S. 57 und 56.

sellschaftspolitik“ an, mit der ein „historischer Neuanfang“⁵ gesetzt werden sollte. Konkretisiert wurde diese allgemeine Programmatik in den Regierungserklärungen von 1982 und 1983 vor allem durch die Forderungen nach einer Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und einer Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Mit der Übernahme der Regierung im Oktober 1982 und dem überwältigenden Erfolg bei der Bundestagswahl 1983 erlangte die CDU die Möglichkeit, ihr Programm auch umzusetzen, ja sie geriet unter den Zwang, die zunächst eher allgemein gehaltenen Forderungen zu konkretisieren. Dieser Zwang verstärkte sich noch durch die im Sommer 1983 immer deutlicher in der Öffentlichkeit artikulierte Enttäuschung darüber, dass die Wende weitgehend ausgeblieben war. Ein neuer Anlauf zu einer umfassenden wirtschaftspolitischen Konzeption sollte daher durch ein vom niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht erarbeitetes Positionspapier initiiert werden.

Albrecht setzte bei einer Analyse der Arbeitslosigkeit an, für deren Hartnäckigkeit er fünf strukturelle Gründe verantwortlich machte: Erstens sei die Entlohnung des investierten Kapitals zu gering, was zu einem Verfall der Eigenkapitalausstattung und einem völlig unzureichenden Investitionsvolumen geführt habe. Zweitens habe die Ökonomie die Fähigkeit verloren, auf Veränderungen flexibel zu reagieren. Dafür machte er u.a. die Verpflichtung zu Sozialplänen, den Kündigungsschutz, die Mitbestimmung und die langwierigen Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren verantwortlich. Drittens sei der Faktor Arbeit zu teuer, was in erster Linie an der Höhe der Lohnnebenkosten liege. Viertens sei das soziale System zu kostspielig und unwirtschaftlich und setze, fünftens, die Anreize falsch, weil es finanziell nicht mehr lohne, besondere Anstrengungen zu erbringen.

Daraus ergaben sich für ihn die Forderungen, die Unternehmensbesteuerung „spürbar, also etwa um 20 Prozent“ zu senken und den thesaurierten Gewinn gegenüber dem entnommenen besser zu stellen. Auch die Einkommen- und Lohnsteuertarife sollten reformiert werden – allerdings nur in dem Maße, wie es die finanzielle Konsolidierung erlaubte. Eine Erhöhung der Personen- oder Verbrauchssteuern hielt Albrecht u.U. für notwendig, um die Entlastung bei den Unternehmenssteuern finanzieren zu können. Entscheidend für die Verringerung der Arbeitslosigkeit sei daneben, die Arbeitskosten real zu senken, was in erster Linie über die Lohnnebenkosten zu leisten sei. Dafür sollten erstens die Fehlzeiten verringert, zweitens die Beitragssätze zur Sozialversicherung gesenkt und drittens die Finanzierung des sozialen Netzes geändert werden. Es komme darauf an, den Versicherten ein Eigeninteresse an der sparsamen Verwendung der Gelder zu vermitteln; die Senkung der Beiträge sollte

⁵ Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982, Plenarprotokoll der 9. Wahlperiode, 121. Sitzung, S. 7215 und 7216.

durch eine Mehrwertsteuererhöhung finanziert werden. Daneben forderte er eine stärkere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, die den genannten Rigiditäten Rechnung trüge.

In eine ähnliche Richtung wiesen die „persönlichen Denkanstöße“ des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der Unionsfraktion, Haimo George. Auch für ihn lag der Schlüssel zur Erklärung und Verringerung der Arbeitslosigkeit in den Lohn- und Lohnnebenkosten sowie den arbeitsrechtlichen Regelungen, die sich – zum Schutz der Beschäftigten gedacht – als Einstellungshindernis erwiesen hätten. Entsprechend schloss George: „Der Schlüssel für die Lösung der heutigen Probleme liegt in den Kosten – vor allem der Arbeit, damit also im Tarifsystem, das aus der heutigen (Besitzstands-)Erstarrung gelöst werden muss.“ Daher schlug er etwa eine an bestimmte Bedingungen geknüpfte Zulassung untertariflicher Löhne und mittelfristig eine Senkung der Reallöhne vor, da der Staat nur Rahmenbedingungen sichern solle und dürfe.

Während diese Konzepte vom Wirtschaftsflügel der CDU unterstützt wurden, stießen sie nicht nur beim politischen Gegner, sondern insbesondere auch in der eigenen Partei auf massiven Widerstand; besonders die Sozialausschüsse lehnten die Vorschläge strikt ab. Um diese konträren Standpunkte zu harmonisieren, wurde eine Programmkommission eingesetzt, die ein neues wirtschaftspolitisches Profil der Partei ausarbeiten sollte. Mitglieder dieser Kommission waren Finanzminister Stoltenberg, Generalsekretär Geißler, Arbeitsminister Blüm, die Ministerpräsidenten Albrecht (Niedersachsen) und Späth (Baden-Württemberg) sowie der ehemalige Generalsekretär Biedenkopf. Schon die Besetzung dieser Kommission – Geißler und Blüm als Sozialausschüssler, Stoltenberg, Biedenkopf und Albrecht als Vertreter einer eher liberalen Position – zeigt, dass es hier nicht darum ging, eine bestimmte wirtschaftspolitische Position in der Partei durchzusetzen. Vielmehr sollten (und mussten) alle Flügel der Partei in die Beratungen einbezogen werden.

Das Ergebnis, die „Stuttgarter Leitsätze“, die auf dem Bundesparteitag 1984 beschlossen wurden, betrachteten Verfechter einer stärker marktorientierten Wirtschaftspolitik als enttäuschenden Kompromiss, weil dem Markt zu wenig Raum gelassen werde.⁶ Insgesamt lesen sich die einschlägigen Passagen des Papiers tatsächlich als eine „domestizierte“, nämlich sozial- und verteilungspolitisch entschärfte Fassung der Vorschläge Albrechts. Seine Analyse wurde zwar in wesentlichen Punkten akzeptiert, etwa, wenn gefordert wurde, die Erlös-Kosten-Situation der Unternehmen von der Kostenseite her zu verbessern; andererseits wurde auf einschneidende Schritte, etwa auf weitere Kürzungen von Leistungsgesetzen, zusätzliche Senkungen von Unternehmenssteuern oder

6 Vgl. z.B. Ernst Günter VETTER, „Eine Sternstunde für die Wirtschaftspolitik“, in: FAZ, 8. März 1984.

den Abbau arbeitsrechtlicher Regelungen etwa im Bereich des Kündigungsschutzes verzichtet. Vielmehr trug das Dokument den Charakter eines Kompromisses zwischen beiden Parteiflügeln und war keineswegs das Dokument einer konsequent an den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft orientierten wirtschaftspolitischen Wende.

Dass unterschiedliche Flügel der CDU und der Koalition, in der die FDP dem Wirtschaftsflügel der Union nahestand, unterschiedlich weitreichende wirtschaftspolitische Reformen favorisierten, war jedoch nicht auf die ersten Jahre der Ära Kohl beschränkt, sondern blieb kennzeichnend für viele Bereiche der Wirtschaftspolitik der Jahre 1982–1989/90. Der Politikwissenschaftler Josef Schmid konstatierte daher, dass es scheine, „als ob über die Sanierung der Staatsfinanzen und eine allgemeine Beschwörung der Kräfte der Marktwirtschaft hinaus kein wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Konzept im Regierungsbündnis konsensfähig gewesen wäre“.⁷ Im nächsten Schritt dieses Beitrages soll daher geprüft werden, ob die praktische Politik trotz dieser programmatischen Differenzen innerhalb der Koalition eine Wende hin zu einer Neukonzeption der Wirtschaftspolitik im Lichte der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft bewerkstelligte.

3. Die Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition in den Jahre 1982–1989

Deshalb soll nun die Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl in den Jahren 1982 bis 1989/90 untersucht werden.⁸ Dabei sind im wesentlichen drei Politikfelder von Interesse, nämlich die Finanz-, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs-

⁷ Josef SCHMID, *Der Machtwechsel und die Strategie des konservativ-liberalen Bündnisses*, in: Werner SÜSS (Hrsg.), *Die Bundesrepublik in den 80er Jahren*, Opladen 1991, S. 19–34; hier S. 25. Ähnlich Paul J.J. WELFENS, *Theorie und Praxis angebotsorientierter Stabilitätspolitik*, Baden-Baden 1985, S. 195.

⁸ Es liegen eine Reihe von Untersuchungen zur deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik zwischen 1982 und 1989/90 vor. Zunächst ist natürlich auf die jeweiligen Jahresgutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu verweisen, zusammenfassend JG 1989, Ziffer 151–185. Einen Überblick aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht bieten zudem Martin HELLWIG und Manfred J.M. NEUMANN, *Economic Policy in Germany: Was There a Turnaround?*, in: *Economic Policy* 5 (1987), S. 103–147, sowie Bernhard MOLITOR, *Ist Marktwirtschaft noch gefragt? Eine ordnungspolitische Bilanz der Jahre 1982 bis 1992*, Tübingen 1993. Aus politologischer Sicht ist etwa auf die Beiträge von Douglas WEBBER, *Kohl's Wendepolitik after a Decade*, in: *German Politics* 1 (1992), S. 149–180, sowie vergleichend von Gerhard LEHMBRUCH, *Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse*, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* Bd. 3 (1989), S. 15–45, zu verweisen. Die ausführlichste Studie zu diesem Thema hat Reimut ZOHLNHOFFER, *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982–1998* (vor allem Kap. 3 und 4) vorgelegt, die im Herbst 2001 beim Verlag Leske+Budrich in Opladen erscheint. Auf diese Arbeit stützt sich der folgende Teil dieses Beitrages vornehmlich.

wie die Entstaatlichungspolitik, verstanden als der Teil der Wettbewerbspolitik, der in erster Linie auf die Förderung bzw. Wiederherstellung wirtschaftlichen Wettbewerbs gerichtet ist. Andere zentrale Bereiche können bzw. müssen dagegen in diesem Abschnitt weitgehend außer Betracht bleiben, weil sie der Verantwortung anderer Akteure anvertraut sind. Dies gilt einerseits für die Geldpolitik, die von der Bundesbank bestimmt wurde, andererseits für die Lohnpolitik, die aufgrund der Tarifautonomie in die Hände von Arbeitgebern und Gewerkschaften gelegt ist. Sie werden im Folgenden nur insoweit berücksichtigt, wie dies zum Verständnis der hier thematisierten Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl und zur Beurteilung ihrer Zielwirksamkeit erforderlich ist.

3.1 Finanzpolitik: Quantitative Konsolidierung und leicht sinkende Abgabenbelastung

„Rückführung des Staates auf den Kern seiner Aufgaben“ konnte in der Finanzpolitik nur bedeuten, dass es zu einer Senkung der Staatsquote, die 1982 nur wenig unter 50% lag, kommen musste.⁹ Dieses Ziel erreichte die Koalition in erheblichem Umfang. Der Anteil staatlicher Ausgaben am Bruttosozialprodukt sank nach 1982 fast kontinuierlich Jahr für Jahr und erreichte 1989 einen Wert von nur noch 45,3%.¹⁰ Dies wurde erreicht durch eine Konsolidierung des Bundeshaushaltes, die vor allem auf der Ausgabenseite ansetzte. Eine solche Rückführung der Neuverschuldung war sogar das oberste und unbestrittene Ziel der Finanzpolitik der christlich-liberalen Koalition in den ersten Jahren nach dem Regierungswechsel. Auch dieses Ziel erreichten die Regierungen unter Helmut Kohl bis 1989 zumindest in quantitativer Hinsicht in der Tat. Insbesondere in den ersten Jahren nach dem Regierungswechsel setzte die neue Regierung mit den Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984 eine Reihe bedeutender Sparmaßnahmen, nicht zuletzt im Sozialbereich, und hier besonders bei den Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik, durch. Diese führten gemeinsam mit der sich wieder verbessernden gesamtwirtschaftlichen Situation zu einer Abnahme des Haushaltsdefizits und insbesondere des „strukturellen Defizits“ im Sinne der Definition des Sachverständigenrates.

Ein in der Diskussion häufig wiederkehrendes Argument besagt allerdings, dass die Wende in der Finanzpolitik nicht auf das Jahr 1982, sondern bereits auf 1975 zu datieren ist, da in diesem Jahr bereits die sozial-liberale Koalition mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 erste Kürzungsmaßnahmen durchsetzte. Diese Kürzungsmaßnahmen gingen aber nicht mit einer prinzipiellen Ab-

⁹ Einen guten Überblick über die Finanzpolitik der Jahre 1982–1989 bietet Ulrich VAN SUNTUM, *Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg*, in: *Kredit und Kapital* 23 (1990), S. 251–276.

¹⁰ Alle Zahlen basieren, soweit nicht anders vermerkt, auf Daten des Statistischen Bundesamtes.

kehr von einer nachfrageorientierten Fiskalpolitik einher, so dass auch in der Einschätzung der Wirtschaftssubjekte die finanzpolitische Wende erst 1982 stattfand,¹¹ wie sich insbesondere an der Zinspolitik der Bundesbank unmittelbar nach dem Regierungswechsel zeigt: Sie senkte nämlich den Diskont- und den Lombardsatz in den ersten sechs Monaten nach dem Machtwechsel um jeweils drei Prozentpunkte.

Gleichwohl wurde dieser Konsolidierungserfolg auch mit Maßnahmen erreicht, die keineswegs einem Konzept nachhaltiger Haushaltskonsolidierung entsprachen. Zwar mag man die rückzahlbare „Zwangsanleihe für Besserverdienende“, die mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 eingeführt und wenige Jahre später vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben wurde, eher als symbolische Politik einstufen. Dennoch bleibt ein Makel in der haushaltspolitischen Bilanz jener Jahre, nämlich der ausbleibende Erfolg bei der Umschichtung des Haushaltes von konsumtiven zu investiven Ausgaben. So blieb der Anteil von Subventionszahlungen des Bundes am Sozialprodukt über den gesamten Beobachtungszeitpunkt fast unverändert, nominal nahmen die entsprechenden Ausgaben also deutlich zu. Auf der anderen Seite nahmen die Investitionen des Bundes von vergleichsweise niedrigem Niveau aus noch ab.

Neben der Haushaltskonsolidierung strebte die Finanzpolitik nach 1982 auch eine Entlastung der Steuer- und Beitragszahler an. In der Koalition war allerdings unbestritten, dass einer Senkung der Abgabenbelastung eine Konsolidierung der Haushalte des Bundes und der Sozialversicherungen vorangehen müsse. Entsprechend wurden mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 vom Dezember 1982 einerseits zwar einige steuerliche Entlastungen für Unternehmen vorgenommen, andererseits aber die Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt sowie die Beitragssätze zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung um 0,6 bzw. 0,5 Prozentpunkte erhöht. Bei den direkten Steuern erfolgte eine Entlastung erst mit der dreistufigen Steuerreform 1986–90, deren Hauptteil auch tatsächlich erst 1990 in Kraft trat, während die beiden ersten Stufen von 1986 und 1988 lediglich die durch die „kalte Progression“ entstandenen zusätzlichen Steuereinnahmen zurückgaben. Die dritte Reformstufe umfasste dann allerdings tatsächlich eine nennenswerte Steuersenkung, die durch einen neuen „linear-progressiven“ Steuertarif vornehmlich mittlere Einkommen entlastete. Gerade im internationalen Vergleich fiel dagegen die Senkung des Spitzensteuersatzes der Einkommensteuer sowie der Körperschaftsteuer bemerkenswert gering aus. Der Finanzminister hatte hier eine stärkere Senkung vorge-

11 Vgl. hierzu beispielsweise Bernd ROHWER, *Der Konjunkturaufschwung 1983–1986. Ein Erfolg des wirtschaftspolitischen Kurswechsels der christlich-liberalen Koalition? Einige Anmerkungen zur konjunkturtheoretischen Beurteilung des gegenwärtigen Aufschwungs*, in: *Konjunkturpolitik* 32 (1986), S. 325–348, hier S. 326 f., sowie M. HELLWIG/M. J. M. NEUMANN (wie Anm. 8), S. 138.

sehen, die aber insbesondere gegen den Widerstand des Arbeitnehmerflügels der CDU nicht durchgesetzt werden konnte.

Betrachtet man die Entlastungseffekte quantitativ anhand der Steuer- und der Abgabenquote, fällt ein insgesamt bescheidenes Ergebnis auf: Die Steuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden am Bruttosozialprodukt, sank erst 1990 infolge der dritten Stufe der Steuerreform mit 22,7% deutlich unter den Wert von 1982 (23,7%); betrachtet man die Abgabenquote, also den Anteil von Steuern und Sozialversicherungsabgaben am BSP, ist das Ergebnis kaum günstiger: Diese Quote sank zwischen 1982 und 1990 von 42,8 auf 40,7%.

3.2 Entstaatlichungspolitik: Moderate Liberalisierung bei voranschreitender Privatisierung

Auch im Bereich der Entstaatlichungspolitik setzte die christlich-liberale Koalition nur eine moderate Wende durch, die zudem erhebliche Zeit in Anspruch nahm. So kam es etwa erst 1989, also sieben Jahre nach Übernahme der Regierungsverantwortung, bei der Deutschen Bundespost (DBP) zu einer ersten Reform, die vor allem den Telekommunikationssektor betraf. Doch blieb dieser Liberalisierungsimpuls begrenzt, denn auch nach dieser Reform konnte die DBP Telekom noch 90% ihres Umsatzes in Bereichen erwirtschaften, die von Monopolschranken geschützt waren. Weder kam es zu einer auch nur formalen Privatisierung des Unternehmens, für die eine Verfassungsänderung notwendig gewesen wäre, die aufgrund der ablehnenden Haltung der Opposition jedoch (noch) nicht zu erreichen war, noch wurde das Netzmonopol oder das Monopol beim Sprachtelefondienst aufgehoben.¹² „Insgesamt war die Postreform I kaum mehr als eine Organisationsreform, bei der auch die bescheidenen Liberalisierungsansätze und die Trennung von hoheitlichen und unternehmerischen Zuständigkeiten nur den EG-rechtlichen Vorgaben folgten.“¹³ Weitere nennenswerte Liberalisierungsmaßnahmen lassen sich in der Zeit zwischen 1982 und 1989 kaum feststellen. Die Einführung des Dienstleistungsdonnerstags, der mit kürzeren Ladenöffnungszeiten an Samstagen erkauft werden

12 Allerdings ist darauf zu verweisen, dass immerhin Wettbewerb an den (wachstumsstarken) Rändern der Telekommonopole, insbesondere im Bereich des digitalen Mobilfunks, zugelassen wurde. Insbesondere der Vergleich zu den britischen Telekommunikationsreformen der Jahre 1982 und 1984, die u.a. Wettbewerb in allen Bereichen des Telekommunikationsmarktes zuließen und schließlich auch die materielle Privatisierung von British Telecom herbeiführten, macht aber deutlich, wie vorsichtig die deutsche Reform zu diesem Zeitpunkt blieb. Vgl. hierzu Edgar GRANDE, *Vom Monopol zum Wettbewerb. Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 1989.

13 So Alfred BOSS/Claus-Friedrich LAASER/Klaus-Werner SCHATZ u.a., *Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse*, Tübingen 1996, S. 185.

musste, kann in diesem Zusammenhang ebenso wenig als Schritt in Richtung „Rückzug des Staates auf den Kern seiner Aufgaben“ gesehen werden wie die Einsetzung einer „Deregulierungskommission“. Diese Kommission, der fünf Professoren der Wirtschaftswissenschaften und vier Vertreter der Wirtschaft angehörten, wurde 1987, also nachdem die Koalition bereits fünf Jahre im Amt war, eingesetzt und sollte gemäß der Koalitionsvereinbarung für die 11. Wahlperiode „Möglichkeiten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch Abbau von marktwidrigen Regulierungen“ aufzeigen. Ihren endgültigen Bericht legte die Kommission sogar erst 1991 vor, so dass er für die Entstaatlichungspolitik der hier untersuchten Periode keine Bedeutung mehr hatte.

Auch der Bereich der Privatisierung erlangte in Deutschland keineswegs die große Bedeutung, die er etwa für den Thatcherismus besaß. Dies lag sicherlich zu einem erheblichen Teil daran, dass der staatliche Besitz an Industrieunternehmen in der Bundesrepublik schon zu Beginn der 80er Jahre vergleichsweise klein war; hinzu kam jedoch auch, dass an eine Privatisierung der großen staatlichen Unternehmen Post und Bahn in den 1980er Jahren noch gar nicht ernsthaft gedacht wurde. Immerhin ist jedoch festzuhalten, dass sich die Bundesregierung im Verlauf der 80er Jahre vom Großteil ihrer Beteiligungen an Industriekonzernen trennte, nachdem diese aus der Verlustzone geführt worden waren. Die Privatisierungserlöse des Bundes beliefen sich zwischen 1983 und 1989 auf immerhin etwa 9,4 Mrd. DM.¹⁴

3.3 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik: Wenig Wandel in der Arbeitsmarktpolitik, bescheidener Einstieg in die Liberalisierung des Arbeitsrechts

Als dritter Bereich ist noch die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu analysieren. Hier ist zunächst darauf aufmerksam zu machen, dass die christlich-liberale Koalition weitgehend darauf verzichtete, die Fiskalpolitik beschäftigungsorientiert einzusetzen. Auf der anderen Seite gab es auch keine ernsthaften Versuche – sei es in Form korporatistischer Verhandlungssysteme oder auch nur durch „moral suasion“ –, auf eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik hinzuwirken. Insofern machte die Regierung also keinen nennenswerten Versuch, Einfluss auf die Gestaltung dieser für die Beschäftigungsentwicklung maßgeblichen Größe zu nehmen.

Betrachtet man dagegen die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik, ist in diesem Bereich neben einigem Wandel auch viel Kontinuität zur sozial-liberalen Vorgängerregierung festzustellen. So kam es beispielsweise beim Versuch der Konsolidierung der Finanzen der Arbeitslosenversicherung einerseits zu etwas

¹⁴ Vgl. hierzu U. VAN SUNTUM (wie Anm. 9), S. 271–273, sowie B. MOLITOR (wie Anm. 8), S. 22–23.

einschneidenderen Kürzungen bei den passiven Leistungen, als sie in den letzten Jahren der sozial-liberalen Koalition durchgeführt worden waren.¹⁵ Andererseits ähnelten sich viele der Konsolidierungsmaßnahmen, von der Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bis zu vorsichtigen Kürzungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Zudem waren diese Kürzungen nicht nachhaltig: So kam es auch unter der christlich-liberalen Koalition erneut zu einem Ausbau der Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik; auch die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nahmen ab 1984 wieder zu, und erreichten 1987/88 ein Niveau, das deutlich über dem in der sozial-liberalen Ära erreichten lag. Den Schwerpunkt setzte die Regierung hier einerseits auf eine „Qualifizierungsoffensive“ und entsprechend auf einen Ausbau vor allem von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, andererseits auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese Betonung der aktiven Maßnahmen dürfte nicht zuletzt auf wahlpolitische Überlegungen zurückgehen, denn die Ausrufung der „Qualifizierungsoffensive“ z.B. war eine Reaktion auf schlechte Landtagswahlergebnisse im Jahr 1985, vor allem in Nordrhein-Westfalen, die darauf zurückgeführt wurden, dass die Wähler die beschäftigungspolitische Kompetenz der CDU als gering veranschlagten.

Eine optische Entlastung des Arbeitsmarktes wurde – und auch hierin ist Kontinuität zur sozial-liberalen Koalition zu sehen – zusätzlich durch eine Politik der Verringerung des Arbeitsangebots angestrebt. Zu denken ist hier etwa an die (allerdings nur befristet implementierte) Politik zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern, vor allem aber an die Politik der Frühverrentung, die ebenfalls über das Niveau der sozial-liberalen Ära hinausging.

Mindestens so viel Kontinuität wie Wandel gab es nach 1982 auch im Bereich der Mitbestimmung, die im wesentlichen konsolidiert und nicht – wie es aufgrund branchenstruktureller Entwicklungen möglich gewesen wäre – „kalt“, d.h. durch schlichtes Nicht-Anpassen der einschlägigen Regelungen, abgeschafft wurde. Auch die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes blieb eher vorsichtig, wenngleich hier mit der Einführung von bestimmten Minderheitenrechten bei Betriebsratswahlen und von Sprecherausschüssen für leitende Angestellte auch eigene Vorstellungen durchgesetzt wurden.

Dagegen wollte die Koalition im Bereich des Arbeitsrechts neue Wege beschreiten. Insbesondere mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 sollten „Einrichtungen und Vorschriften geändert werden, die gestern ihren Zweck erfüllten, heute aber in Gefahr sind, sich ins Gegenteil zu verkehren.“¹⁶ Es

15 Insbesondere ist hier die Kürzung des Arbeitslosengeldes für Bezieher ohne Kinder sowie die Veränderung des Verhältnisses zwischen beitragspflichtiger Beschäftigung und Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld mit der Wirkung einer Senkung der Anspruchsdauer zu nennen.

16 So Arbeitsminister Blüm bei der ersten Lesung des Gesetzes im Deutschen Bundestag am 18.10.1984, Plenarprotokoll der 10. Wahlperiode, 91. Sitzung, S. 6716.

sollte also zu einer Liberalisierung des Arbeitsrechts kommen mit dem Ziel, durch die Abschaffung von Regulierungen, von denen angenommen wurde, dass sie Arbeitgeber von Einstellungen abhielten, die Beschäftigung zu erhöhen. Betrachtet man allerdings die tatsächlich verabschiedeten Maßnahmen, fällt das Ergebnis eher bescheiden aus, insbesondere blieb das Kündigungsschutzgesetz von Änderungen fast vollständig ausgenommen. Statt dessen setzte die Koalition vor allem auf die Erleichterung des Abschlusses von auf maximal 18 Monate befristeten Arbeitsverträgen, um die Dispositionsfreiheit der Unternehmen in Personalfragen zu erhöhen. Diese Regelung wurde zudem nur befristet eingeführt, allerdings mehrfach verlängert.¹⁷ Daneben kam es zu ebenfalls moderaten Änderungen bei Sozialplanregelungen sowie zu einer vorsichtigen Ausweitung der Arbeitnehmerüberlassung. Außerdem wurde angestrebt, Teilzeitarbeit sozialverträglicher und damit attraktiver auszugestalten. Auch in anderen Gesetzen fanden sich Ansätze zu einer Liberalisierung des Arbeitsrechts, so etwa bei den Novellen des Schwerbehinderten- und des Jugendschutzgesetzes sowie beim Gesetz über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen.

Ein weiteres höchst umstrittenes Gesetz im Bereich der Regulierung der Arbeitsmarktverfassung war das „Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen“, mit dem der „Streik-“ oder „Neutralitätsparagraf“ 116 des Arbeitsförderungsgesetzes geändert wurde. Die Bundesregierung wollte mit dieser Neuregelung Schwerpunktstreiks der Gewerkschaften, wie sie vor allem die IG Metall bei der Tarifauseinandersetzung um die 35-Stunden-Woche im Jahr 1984 benutzt hatte, erschweren. Aufgrund des heftigen Widerstandes des Arbeitnehmerflügels der Union gegen eine zunächst vorgeschlagene einschneidende Änderung¹⁸ blieb die Neuregelung des Paragraphen 116 letztlich jedoch ebenfalls eher bescheiden.¹⁹ Daher lässt sich auch in der Zusammenschau dieser Maßnahmen Hellwigs und Neu-

17 Die begrenzte Wirkung des Beschäftigungsförderungsgesetzes lässt sich auch empirisch belegen: Eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung ergab, dass lediglich 7% der befristeten Verträge, die in den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes abgeschlossen wurden, ohne das Gesetz nicht möglich gewesen wären; damit trug es gerade einmal zu 2% aller Neueinstellungen in der Privatwirtschaft in diesem Zeitraum bei; vgl. Christoph F. BÜCHTEMANN, *Employment Security and Deregulation: The West German Experience*, in: DERS. (Hg.): *Employment Security and Labor Market Behavior*, Ithaca 1993, S. 272–296.

18 Vgl. zu diesem Gesetzgebungsverfahren Thomas von WINTER, *Die CDU im Interessenkonflikt. Eine Fallstudie zur parteiinternen Auseinandersetzung über den Paragraphen 116 AFG*, in: *Leviathan* 17 (1989), S. 46–84, sowie R. ZOHLNHÖFER, *Wirtschaftspolitik der Ära Kohl* (wie Anm. 8), Kap. 4.2.2.

19 Die Reichweite der Änderung des §116 AFG ist in der Literatur umstritten. Neben der Einschätzung, es habe sich dabei um eine einschneidende Reform gehandelt, wird der Standpunkt vertreten, die Reform habe die Position der Gewerkschaften eher gestärkt als geschwächt; so Hugo SEITER, *Das Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit in*

manns Urteil aufrechterhalten: „The Kohl government has not really changed the rules of the game in the labour market.“²⁰

4. Gelungene „Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft“?

4.1 Das Leitbild der „Sozialen Marktwirtschaft“

Nach dieser – notwendigerweise knappen – Darstellung der praktizierten Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl kann und soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit damit die immer wieder in Aussicht gestellte „Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft“ gelungen ist. Die Beantwortung dieser Frage hängt allerdings entscheidend davon ab, was unter Sozialer Marktwirtschaft – als wirtschaftspolitischer Leitvorstellung *sui generis* – zu verstehen ist.²¹ Sieht man in diesem Begriff nicht bloß ein Vehikel zur Konsensmobilisierung oder einen Pleonasmus (wie z.B. die Aussage, eine freie Marktwirtschaft sei immanent sozial), bleibt nur der Bezug auf Alfred Müller-Armack: Er hat nicht nur diesen Begriff geprägt, sondern ihn auch wie kein anderer mit Inhalt gefüllt. Deshalb wird hier auf seine Konzeption zurückgegriffen.

Danach ist es zentrales Anliegen der Konzeption, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte“ mit einer Politik „des sozialen Ausgleichs zu verbinden“.²² Durch Schaffung und Sicherung einer Wettbewerbsordnung soll mit anderen Worten „die freie Initiative“ und damit das kreative Potential einer Gesellschaft in den Dienst der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes gestellt und „sozialer Fortschritt“ ermöglicht werden. „Wohlstand für alle“ (Ludwig Erhard) kommt daher nicht dadurch zustande, dass möglichst viel Einkommen und Vermögen umverteilt wird, sondern dadurch, dass sich möglichst viele Mitglieder der Gesellschaft aktiv am Prozess der Leistungserstellung beteiligen (können) und – ihrer Marktleistung entsprechend – am Ergebnis teilhaben. Nur wer aus Gründen, die er nicht selber zu vertreten hat, kein ausreichendes

Arbeitskämpfen, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 40 (1987), S. 1–8. In jedem Fall ist aber empirisch evident, dass die Gewerkschaften auch nach der Reform noch in der Lage waren, glaubhaft mit Streik zu drohen oder ihn durchzuführen; so Klaus ARMINGEON, *Einfluss und Stellung der Gewerkschaften im Wechsel der Regierungen*, in: Bernhard BLANKE/Hellmut WOLLMANN (Hg.), *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Opladen 1991, S. 271–291, hier S. 275. Auch die Tatsache, dass die 1998 gewählte rot-grüne Regierung die Reform jedenfalls noch nicht rückgängig gemacht hat, spricht dafür, dass ihre Bedeutung nicht überschätzt werden darf.

20 M. HELLWIG/M. J. M. NEUMANN (wie Anm. 8), S. 127.

21 Vgl. hierzu ausführlicher Werner ZOHLNHÖFER, *Die ordnungspolitischen Grundlagen der Ökologischen und Sozialen Marktwirtschaft*, in: Günther RÜTHER (Hg.), *Ökologische und Soziale Marktwirtschaft. Entstehung, Grundlagen, Instrumente*, Bonn 1997, S. 19–41.

22 Alfred MÜLLER-ARMACK, *Soziale Marktwirtschaft*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften* Bd. 9, Tübingen-Göttingen 1956, S. 390–392, hier S. 390.

Leistungseinkommen zu erzielen vermag, hat Anspruch auf Unterstützung. Diese Politik des sozialen Ausgleichs soll ihrerseits vor allem zwei Gestaltungsprinzipien genügen: Die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips soll sicherstellen, dass das hilfsbedürftige Individuum nicht staatlich versorgt und (weitgehend) entmündigt, sondern durch Hilfe zur Selbsthilfe in die Lage versetzt wird, möglichst weitgehend selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu handeln. Demgegenüber zielt das Postulat der Marktkonformität auf eine Gestaltung der Politik des sozialen Ausgleichs ab, die den Funktionsbedingungen wettbewerblicher Marktsteuerung Rechnung trägt. Dies ist kein Postulat liberaler Dogmatik, sondern ein Gebot praktischer Vernunft: Nur marktkonforme Interventionen erweisen sich als zielwirksam und bleiben ohne unerwünschte Nebenwirkungen (in größerem Umfang), die ihrerseits in der Regel sehr kostspielige Interventionsspiralen auslösen.²³ Für die Beurteilung der dargestellten Wirtschaftspolitik im Lichte der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft erscheint es zweckmäßig, zwischen Wettbewerbsordnung („Freiheit des Marktes“) und Sozialordnung (Politik des „sozialen Ausgleichs“) zu unterscheiden.²⁴

4.2 Zur Umsetzung des Leitbildes

Was die Wettbewerbsordnung anlangt, so wurde hier bereits in den ersten Jahrzehnten bundesdeutscher Wirtschaftspolitik buchstäblich grundlegende Arbeit geleistet. Zu nennen ist hier vor allem die Schaffung einer die Freiheit und Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs ermutigenden und sichernden Rahmenordnung, die Liberalisierung des Außenhandels und die institutionelle Verankerung einer von der Regierung unabhängigen Zentralbank. Es waren ganz wesentlich diese ordnungspolitischen „Errungenschaften“, die zum „deutschen Wirtschaftswunder“ beitrugen. Diese „liberale Komponente“ der Sozialen Marktwirtschaft hatte sich so bewährt, dass auch spätere, SPD-geführte Regierungen daran festhielten: So stellt die 1973 eingeführte Fusionskontrolle sogar eine konsequente Weiterentwicklung der Politik zur Sicherung der Wettbewerbsordnung dar, während Versuche, die Geldpolitik für die antizyklische Nachfragesteuerung zu vereinnahmen, letztlich an der Autonomie der Bundesbank scheiterten. Dies vermochte freilich die Bundesregierung in den 70er Jahren nicht daran zu hindern, die öffentliche Verschuldung ganz erheblich in die Höhe zu treiben und damit eine für die Leistungsfähigkeit wettbewerb-

²³ Das bekannteste Beispiel für eine solche Interventionsspirale ist sicherlich die Gemeinsame Agrarpolitik der EU.

²⁴ Da sich dieser Beitrag mit der Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition beschäftigt, wird im folgenden das Hauptaugenmerk auf die Wettbewerbsordnung gelegt werden.

licher Marktsteuerung konstitutive Bedingung zu verletzen – mit negativen Folgen für Geldwertstabilität, Beschäftigung und Wachstum.

Es ist deshalb wohl auch kein Zufall, dass die Kohl-Regierung in der Sanierung des Bundeshaushalts und in der konsequenten Rückführung der Verschuldung nicht nur die wichtigste Herausforderung erblickte, sondern hier auch ihren größten Erfolg – im Sinne einer Rückkehr zur Sozialen Marktwirtschaft – verbuchen konnte. Weniger überzeugend waren die anderen Beiträge zur Fortentwicklung der Wettbewerbsordnung: Zwar folgt eine Politik der Entstaatlichung durch Privatisierung und Deregulierung klar aus dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft; zur Verwirklichung dieser Ansätze kam es jedoch nur sehr zögerlich.

Tabelle 1: Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung in West-Deutschland 1982–1990

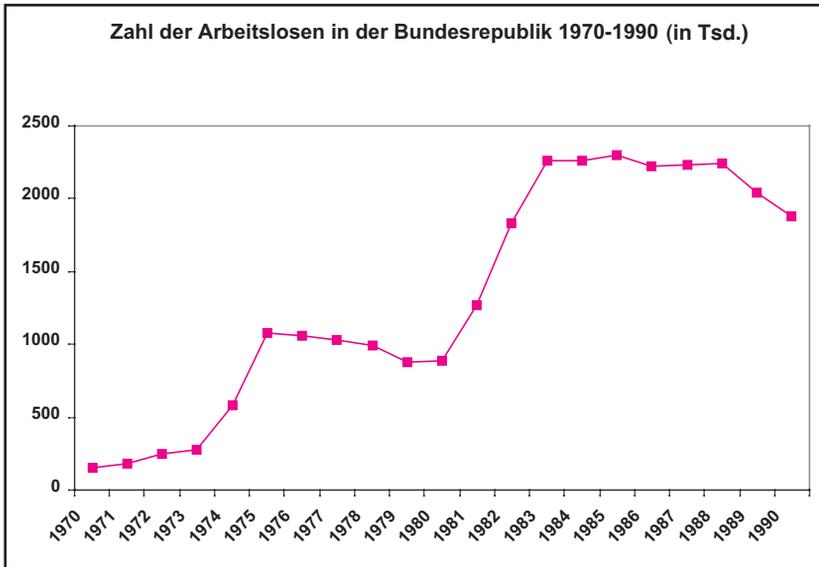
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990*
Staatsquote	49,8	48,7	48,4	47,8	47,2	47,4	47,0	45,3	46,1
Sozialleistungsquote	33,3	32,2	32,0	31,1	31,5	31,4	31,2	30,7	29,3
Inflationsrate	5,3	3,3	2,4	2,2	-0,2	0,2	1,2	2,8	2,7
Investitionsquote	20,0	20,3	19,7	19,4	19,7	19,8	20,0	20,6	21,4
Wirtschaftswachstum	1,1	1,9	3,1	1,8	2,2	1,5	3,7	3,8	4,5
Arbeitslosenquote	7,5	9,1	9,1	9,3	9,0	8,9	8,7	7,9	7,2
Erwerbsquote	46,3	46,4	46,8	47,4	47,8	48,1	48,1	48,0	48,0

* Zahlen für 1990 beziehen sich auf Westdeutschland.

Quellen: Statistisches Bundesamt (Staatsquote, Arbeitslosenquote, Erwerbsquote; Wirtschaftswachstum); Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Sozialleistungsquote); OECD (Inflationsrate, Investitionsquote)

Insgesamt hat die Wirtschaftspolitik der Regierung Kohl in den 80er Jahren bei der Gestaltung der Wettbewerbsordnung somit wenigstens Kurs gehalten: Sie hat Bewährtes nicht gefährdet, die Kontrolle über die öffentlichen Finanzen weitgehend wiedererlangt und bescheidene Schritte einer konsequenten Weiterentwicklung in die Wege geleitet. Dies trug vermutlich auch zur im ganzen recht positiven Erfolgsbilanz bei, wie sie sich in den relevanten Indikatoren niederschlägt. Staatsquote, Sozialleistungsquote und vor allem Inflationsrate gingen spürbar zurück, während die Wachstumsrate stieg. Auf der anderen Seite blieb die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote enttäuschend niedrig (vgl. Tab. 1).

Weniger günstig fällt das Ergebnis auf dem Arbeitsmarkt – der nun in den Mittelpunkt der Betrachtungen rückt – aus. Zwar nahm die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1982 und 1990 um knapp zwei Millionen zu, doch zeigt bereits ein Blick auf die Arbeitslosenquoten von 1982 (7,5 %) und 1990 (7,2 %), dass die Arbeitsmarktprobleme auch in der ersten Hälfte der „Ära Kohl“ nicht gelöst werden konnten. Allerdings ist der Vergleich der Zahlen von 1982 und 1990 etwas irreführend, und das aus mindestens drei Gründen: Zum einen liegen zwischen diesen Jahren wesentlich höhere Werte der Arbeitslosenquote, so dass die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt dieses Zeitraums bei 8,5 % lag. Zum zweiten kann man beispielsweise die Arbeitslosenquote des Jahres 1983 noch nicht auf das Konto der Regierung Kohl buchen, da deren wirtschaftspolitische Maßnahmen natürlich Zeit brauchten, um Wirkungen zu zeitigen. Drittens endlich erschließt sich die Dynamik des Geschehens auf dem Arbeitsmarkt in dieser Periode nur einer längerfristigen Betrachtung.



Wie ein Blick auf Abb. 1 zeigt, ist die Arbeitslosigkeit seit 1970 durch ein Verlaufsmuster gekennzeichnet, das vorher nicht beobachtbar war:²⁵ Im Gegensatz zur konjunkturellen Arbeitslosigkeit, die um einen konstanten Mittelwert schwankt, ist dieses Verlaufsmuster dadurch gekennzeichnet, dass die Arbeitslosigkeit treppenartig steigt. Darin manifestiert sich die (seit dem 1973 beginnenden konjunkturellen Abschwung beobachtbare) Tatsache, dass eine konjunkturelle Belegung nicht mehr annähernd zur Vollbeschäftigung führt, so dass der nächste Abschwung stets bereits auf einem Sockel an im Aufschwung nicht abgebauter (struktureller) Arbeitslosigkeit aufbaut. Diese sogenannte Sockelarbeitslosigkeit ist vermutlich auf die Lohnpolitik (zu hohes Niveau und zu geringe Differenzierung der Löhne nach unten) und die hohe Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen, die sich in den 70er Jahren herausgebildet hat.

Obwohl die Höhe der Unterbeschäftigung in den 80er Jahren noch ein Novum darstellte, hat eine Arbeitslosenquote von immerhin durchschnittlich 8,5% die Regierung Kohl seiner Zeit augenscheinlich nicht dazu bewegen können, einschneidendere Maßnahmen zur Erreichung eines Arbeitsmarktgleichgewichtes durchzusetzen. Das ist zunächst vor allem deshalb bemerkenswert, weil damit ein grundlegendes Anliegen der Sozialen Marktwirtschaft berührt wird: Wenn „Wohlstand für alle“ vor allem dadurch zu schaffen ist, dass alle arbeitsfähigen Mitglieder der Gesellschaft ihre wirtschaftliche Existenz durch aktive Beteiligung am Prozess der Leistungserstellung sichern, bedeutet Unterbeschäftigung nicht nur eine massive Verletzung der Postulate der Sozialen Marktwirtschaft als wirtschaftspolitischer Konzeption, sondern auch und vor allem Ressourcenverschwendung und Wohlstandseinbußen. Zudem wird der Arbeitslose nicht nur in seinem Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit erheblich beschränkt, sondern er verliert auch die Chance, seiner Verpflichtung nachzukommen, durch Eigenverantwortung und Selbstvorsorge sein Schicksal wirtschaftlich selbst in die Hand zu nehmen.

Was für eine wirkungsvolle Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (mindestens) erforderlich gewesen wäre, zeigen die (beschäftigungsrelevanten) Vorschläge von Albrecht und George, die oben kurz dargelegt wurden. Betrachtet man sie als Maßstab, so wird gleichzeitig deutlich, wie weit die von der Regierung Kohl in Angriff genommenen Maßnahmen von einer beschäftigungspolitisch wirksamen Politik entfernt waren. So blieb die Lockerung des Kündigungsschutzes durch die Erleichterung befristeter Arbeitsverträge weitgehend wirkungslos. Sie war schon für sich betrachtet zu gering, um den personalpolitischen Spielraum der Arbeitgeber spürbar zu erweitern, zumal sie auch noch

²⁵ Vgl. zum Folgenden: Werner ZOHLNHÖFER, *Sockelarbeitslosigkeit. Eine Dauererscheinung der Sozialen Marktwirtschaft?*, in: *Forschungsmagazin der Johannes Gutenberg-Universität Mainz* 11 (1995) Heft 2, S. 16–25.

eng befristet war. Hinzu kam die Ungunst des relevanten Umfeldes: Das Beschäftigungsförderungsgesetz änderte wenig an der Unberechenbarkeit der (arbeitnehmerfreundlichen) Entscheidungspraxis der Arbeitsgerichte, die die Arbeitgeber dauerhaft verunsicherte und sie jedes arbeitsrechtliche Risiko vermeiden ließ. Die Regierung Kohl verzichtete aber nicht nur auf eine einschneidendere Deregulierung des Arbeitsmarktes, sie vermied auch jede nennenswerte Einmischung in tarifpolitische Auseinandersetzungen. Das gilt im Grunde selbst für die wochenlangen Streiks im Zusammenhang mit dem Versuch der Durchsetzung der 35-Stunden-Woche. Obwohl die Regierung hier mit der Novellierung von §116 AFG auf die Strategie der IG Metall reagierte, die mit Schwerpunktstreiks zum Erfolg zu kommen versucht hatte, betraf diese Reform allenfalls einen „Randbereich der geltenden Arbeitskampfordnung“²⁶ und dürfte letztlich – wie oben schon angesprochen – kaum nennenswerten Einfluss auf die „Waffengleichheit“ der Tarifparteien gehabt haben.

Die Zurückhaltung der Regierung Kohl gegenüber lohnpolitischen Auseinandersetzungen entspricht zwar dem landläufigen Verständnis von Tarifautonomie. Da die Bundesregierung gesamtpolitische Verantwortung trägt, kann ihr jedoch selbst die verfassungsrechtliche Verankerung der Tarifautonomie nicht das Recht streitig machen, eine stabilitätskonforme Lohnpolitik einzufordern. Eine Regierung, die sich der Sozialen Marktwirtschaft verpflichtet fühlt, ist politisch dazu sogar gehalten; denn die in diesem Leitbild verankerte Sozialpartnerschaft bindet die Akzeptanz der Tarifautonomie an die (politische) Verpflichtung der Tarifparteien, bei lohnpolitischen Vereinbarungen gesamtwirtschaftlichen Belangen (sprich: der Sicherung von Geldwertstabilität und Vollbeschäftigung) Rechnung zu tragen. Gefordert ist damit nichts anderes als eine marktkonforme Handhabung der Tarifautonomie, die den Gefährdungen gesamtwirtschaftlicher Stabilität durch die Resultate kollektiver Lohnverhandlungen vorbeugen soll. Ludwig Erhard versuchte mit seinen sprichwörtlich gewordenen Maßhalteappellen an die Sozialpartner in den 50er und 60er Jahren sicherzustellen, dass eine stabilitätsgerechte Wirtschaftspolitik der Regierung nicht durch eine aus dem Ruder laufende Lohnpolitik durchkreuzt wurde. Diese Chance, die Tarifparteien öffentlich an ihre beschäftigungspolitische Verantwortung zu erinnern, haben die Regierungen Kohl kaum genutzt. Angesichts der Sockelarbeitslosigkeit, die sich bereits damals hartnäckig auf hohem Niveau hielt, wirft dieser Befund schwerwiegende Fragen auf, die allerdings so weitreichend sind, dass sie hier nicht erörtert werden können.²⁷

26 Ulrich MÜCKENBERGER, §116 AFG: *Stadien eines Gesetzgebungsprozesses*, in: *Kritische Justiz* 19 (1986), S. 166–186, hier S. 168.

27 Vgl. weiterführend hierzu: W. ZOHLNHÖFER, *Die ordnungspolitischen Grundlagen* (wie Anm. 21), S. 34 f., sowie DERS. (Hrsg.), *Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand* (Schriften des

Insgesamt erlebte der Arbeitsmarkt somit unter der Regierung Kohl keine Entwicklung, die als „Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft“ betrachtet werden kann. Durch die erfolgreiche Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist es zwar gelungen, den konjunkturell bedingten Anstieg der Arbeitslosigkeit (bis auf 9,3% im Jahr 1985) in erheblichem Umfang (nämlich auf 7,2% im Jahre 1990) wieder abzubauen. Am weiteren Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit vermochte die Regierung jedoch nichts zu ändern. Abgesehen von den bereits erwähnten zaghaften Maßnahmen gab es auch keine Aktivitäten, die als ein zielwirksamer Versuch, die strukturelle Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, interpretiert werden könnten.

Dagegen könnte die praktizierte Arbeitsmarktpolitik unfreiwillig dazu beigetragen haben, die Sockelarbeitslosigkeit zu verfestigen und zu erhöhen. Zu denken ist hier vor allem an die forcierte Politik der Frühverrentung älterer Arbeitnehmer, die zwar statistisch-kosmetisch zu einer „Entlastung des Arbeitsmarktes“ führte, realiter aber tendenziell – nämlich über die Sozialversicherungsbeiträge – die Arbeitskosten und damit auch die Sockelarbeitslosigkeit erhöhte.

Alles in allem drängt sich damit folgendes Fazit auf: Die Wirtschaftspolitik der Regierungen Kohl wird in den 80er Jahren nur im Bereich der Haushalts- und Finanzpolitik dem Anspruch, sich am Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft zu orientieren, einigermaßen gerecht. Auch die Politik der Entstaatlichung folgt diesem Konzept, bleibt jedoch (noch) in Ansätzen stecken, insbesondere was die Deregulierung angeht. Durch diese „Sanierung“ und ansatzweise Fortentwicklung der liberalen Komponente der Sozialen Marktwirtschaft gelang es, die Leistungsfähigkeit der Gesamtwirtschaft zu erhöhen.

Dagegen gelang es der Regierung nicht, die aus den 70er Jahren überkommene Sockelarbeitslosigkeit abzubauen. Eine erfolversprechende Korrektur dieser Fehlsteuerung wurde auch nicht ernsthaft in Angriff genommen. Der Anspruch einer Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft wurde hier also nicht eingelöst. Deshalb kann im Hinblick auf die hier interessierende Wirtschaftspolitik der Regierungen Kohl in den 80er Jahren in keinem Fall von einem Paradigmenwechsel die Rede sein; es kann höchstens von einer „partiellen“ oder „halben Wende“ (Josef Schmid) im Sinne einer Erneuerung der Grundpositionen der Sozialen Marktwirtschaft gesprochen werden.

Vereins für Socialpolitik, Bd. 244), Berlin 1996, und DERS., *Wie sozial ist die Soziale Marktwirtschaft?*, in: HEIDELBERGER CLUB FÜR WIRTSCHAFT UND KULTUR (Hrsg.), *Sozialfall Sozialstaat. Wie sicher ist unsere soziale Sicherung?* Münster-Hamburg 1996, S. 224–237, bes. S. 232 ff.

5. Gründe für die „halbe Wende“

Vor dem Hintergrund dieses Befundes sollen abschließend noch einige wenige Hinweise darauf gegeben werden, wieso nicht weiterreichende Schritte implementiert wurden. Zwei zentrale Variablen lassen sich hier herausfiltern, nämlich zum einen die mutmaßlichen Wirkungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen, zum anderen die mangelnde programmatische Kohärenz der Regierungskoalition.²⁸

Vom Parteienwettbewerb ging ein Anreiz für die christlich-liberale Koalition aus, nur moderate Veränderungen durchzusetzen, da die meisten einschneidenden Reformen – mit der Ausnahme der Sozialkürzungen in den ersten Jahren nach der Übernahme der Regierung, die durchaus auf das Verständnis der Bürger stießen²⁹ – von den Wählern zumindest skeptisch beurteilt wurden. Insbesondere die Änderung von § 116 AFG könnte nach Einschätzung von Wahlforschern der CDU bei der Bundestagswahl 1987 geschadet haben.³⁰ Daher überrascht es kaum, dass nach dieser Wahl, die der Union erhebliche Verluste einbrachte, der bisherige wirtschaftspolitische Kurs wenigstens in Teilen wieder in Frage gestellt und in der Folge gerade im Bereich des Arbeitsrechts bis 1990 keine nennenswerten Reformen mehr durchgesetzt wurden. Doch ein solches Infragestellen des eingeschlagenen Kurses angesichts ungünstiger Wahlergebnisse ließ sich bereits früher beobachten, so insbesondere nach der herben Niederlage der CDU bei den nordrhein-westfälischen Landtagswahlen im Mai 1985; in deren Folge wurde nicht nur wie bereits erwähnt die „Qualifizierungsoffensive“ gestartet, sondern sogar wieder über Beschäftigungsprogramme diskutiert.

Die zweite Variable, die erklären hilft, warum die wirtschaftspolitische Wende nach 1982 in Ansätzen stecken blieb, war die geringe programmatische Übereinstimmung innerhalb der Koalition, insbesondere innerhalb der CDU. So bildeten einerseits die unionsgeführten Bundesländer eine mitunter bedeutende Hürde für die Durchsetzbarkeit von Reformen. Bei der Steuerreform 1990 etwa konnte eine Reihe von Steuerprivilegien nicht, wie vom Finanzminister ursprünglich geplant, gestrichen werden, weil verschiedene unionsregierte Länder diese Kürzungen nicht mittragen mochten; Niedersachsen tat sich zudem noch dadurch hervor, dass es seine Zustimmung zur Steuerreform

28 Vgl. zum Folgenden R. ZOHLNHÖFER, *Wirtschaftspolitik der Ära Kohl* (wie Anm. 8), Kap. 4.

29 Vgl. Jens ALBER, *Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 27 (1986), S. 28–60, hier S. 50.

30 Vgl. Franz-Urban PAPPI/Thomas KÖNIG/David KNOKE, *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich*, Frankfurt–New York 1995, S. 115.

im Bundesrat von großzügigen Finanztransfers des Bundes abhängig machte. Ein anderes Beispiel für die reformbremsende Wirkung der unionsgeführten Länder ist die Postreform von 1989, bei der eine Beseitigung des Netzmonopols der Telekom spätestens am Widerstand Bayerns und anderer der Bundesregierung parteipolitisch nahestehender Länder gescheitert wäre.³¹

Daneben – und von noch größerer Bedeutung für die Durchsetzbarkeit von marktorientierten Reformen – mussten häufig, wie schon bei der Betrachtung der „Stuttgarter Leitsätze“ gezeigt, Kompromisse zwischen den verschiedenen Flügeln der CDU gefunden werden. Dabei gelang es insbesondere dem Arbeitnehmerflügel der Partei, die Reichweite verschiedener Reformen erheblich zu verringern. Beispiele für diesen Einfluss des Arbeitnehmerflügels waren etwa die Steuerreform 1990, bei der der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer nur um drei Prozentpunkte gesenkt werden konnte, während der Finanzminister und die Koalitionspartner eine wesentlich deutlichere Senkung angestrebt hatten. Ähnliches lässt sich für die Ausweitung der aktiven wie der passiven Arbeitsmarktpolitik ab Mitte der 80er Jahre nachweisen. Außerdem gelang es den Sozialausschüsslern, die Reformen des Beschäftigungsförderungsgesetzes und des §116 AFG zu „verwässern“.

Alles in allem reichten somit die Gemeinsamkeiten innerhalb der CDU/CSU nicht aus für eine Neuorientierung in der Wirtschaftspolitik, die als „Wende“ bezeichnet werden könnte. In allen nicht-konsensfähigen Bereichen – und dazu gehörten alle hier diskutierten Politikfelder mit Ausnahme der Haushaltskonsolidierung – besaßen die Gegner weitergehender Reformen, vor allem die Mitglieder des Arbeitnehmerflügels der Union, faktisch eine Vetoposition, die sie auch nutzten.

31 Vgl. E. GRANDE (wie Anm. 12).