

Schlecht, Otto; Kaltefleiter, Werner; van Suntum, Ulrich

Article — Digitized Version

## Ist Deutschland noch zu Reformen fähig?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schlecht, Otto; Kaltefleiter, Werner; van Suntum, Ulrich (1997) : Ist Deutschland noch zu Reformen fähig?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 10, pp. 555-563

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137538>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Ist Deutschland noch zu Reformen fähig?

*Gemessen an der Vielzahl und Größe der ungelösten Probleme ist in Deutschland ein Mangel an Reformen zu beklagen. Worauf ist dieser Reformstau zurückzuführen? Ist Deutschland überhaupt noch reformierbar? Wie könnte Abhilfe geschaffen werden?*

Otto Schlecht

## Deutschland kommt um nachhaltige Reformen nicht herum

In ihrem Bericht zur Umsetzung ihrer Reformen für Investitionen und Arbeitsplätze lobt sich die Bundesregierung selbst mit der Feststellung, von dem 50 Punkte umfassenden Reformprogramm seien „mittlerweile fast alle angekündigten Maßnahmen umgesetzt oder eingeleitet“. Also doch zu Reformen fähig? Oder haben Bundespräsident, Altbundespräsident, Wissenschaft und Wirtschaft recht, wenn Reformstau, Umsetzungsschwierigkeiten, Machterhalt oder Machtgewinn statt konzeptioneller Reformarbeit beklagt werden und ein „Ruck“ eingefordert wird?

Die akademischen Kritiker mögen eine strengere Elle anlegen als der wirtschaftspolitische Praktiker. Meines Erachtens liegt die Wahrheit in der Mitte. Die Bundesregierung hat in der Tat mehr getan, als die öffentliche Debatte und die veröffentlichte Meinung glauben machen. Das monatelange und unsägliche Verwirr- und Schwarze-Peter-Spiel um Steuer- und Rentenreform, der Mißbrauch des Bundesrates zu politischem Macht- und Vorwahlkampf und die hier-

durch geförderte Politikverdrossenheit haben in den Hintergrund gedrängt, daß Reformen der Telekommunikations-, Energie- und Arbeitsmärkte sowie im Gesundheitswesen beschlossen oder auf gutem Wege sind, daß Vermögen- und Gewerbesteuer endlich abgeschafft worden sind, daß Privatisierung und Deregulierung weiter vorangekommen sind, daß die Aktienrechtsreform noch gute Chancen hat. Auch in anderen Bereichen – innere Sicherheit, Familienrecht, Umweltrecht, Bildung – waren Reformen möglich.

### Die Tarifpolitik bewegt sich doch

Die Frage nach der Reformfähigkeit richtet sich auch an die Tarifpolitik. Im Jahresgutachten 1995/96 hat der Sachverständigenrat gefolgert: „Weder haben die Tarifvertragsparteien Lohnabschlüsse getätigt, die eine Sicherung der bestehenden Beschäftigung gewährleisten – von einem Beitrag zur Schaffung neuer, wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze erst gar nicht zu reden –, noch wurde die flexiblere Ausgestaltung von

Tarifverträgen ... konsequent weiterentwickelt.“ Heute möchte ich konstatieren: Und sie bewegt sich doch! Unter dem Wettbewerbsdruck und der Flucht aus dem alles regulierenden Flächentarifvertrag haben moderate Abschlüsse, Öffnungsklauseln, Arbeitszeitkorridore, Einstiegstarife und andere Rahmenregeln für größeren betrieblichen Gestaltungsspielraum Eingang in die tarifpolitische Praxis gefunden. Diese Kurskorrektur mit Entschlackung und Flexibilisierung des Tarifvertrages sowie „Maßhalten“ bei den Löhnen muß sich allerdings fortsetzen und verbreitern.

Zutreffend ist aber auch: Vieles dauert viel zu lange oder ist zu halbherzig. Vor allem die große Steuerreform und die Rentenstrukturreform sind im Stau steckengeblieben. An der halben Staatswirtschaft mit über 50% Staatsquote und 45% Abgabenquote hat sich bislang kaum etwas geändert. „Schneckentempo“ ist in anderen Ländern Synonym für deutsche Reformunfähigkeit geworden. 4 1/2 Mill. Arbeitslose sind ein Mene-tel. Die Globalisierung mit ver-

stärktem Standortwettbewerb um Investitionen und Arbeitsplätze, die Entwicklung zur Informations- und Dienstleistungsgesellschaft, gravierende Veränderungen der Altersstruktur und der Euro erfordern zügige und nachhaltige Reformen. Das Modell Deutschland ist im Ausland in Mißkredit geraten, was wiederum potentielle Investoren abschreckt. Zugleich zeigen andere Länder, wie man mit Reformen die zunächst miese Lage deutlich verbessern kann. Die Niederlande und Neuseeland haben dafür jüngst deutsche Preise bekommen.

Was sind die wichtigsten Gründe für mangelnde Reformfähigkeit? Wie muß dem abgeholfen werden?

#### **Zu spät und zu ängstlich**

Es ist zwar eine alte Erfahrung, daß schwierige Reformen erst angegangen werden, wenn das berühmte Kind mit den Fingerspitzen am inneren Brunnenrand hängt. Wenn es aber erst einmal hineingefallen ist, kann man es nur mit radikalen Reformen wieder herausziehen. Das war die neuseeländische Erfahrung. Die Niederlande haben rechtzeitig begonnen und konnten sich eine konsensorientierte Evolution erlauben.

Mir scheint, daß Deutschland eine Mixtur aus beidem braucht: eine radikale Evolution. Die SPD-Blockade im Bundesrat bei der Steuerreform und die bisherige Hasenfüßigkeit der Koalition bei der Rentenreform haben deutlich gemacht, daß man mit großen Reformen nach einer gewonnenen Wahl und nicht ein Jahr vor der nächsten Bundestagswahl in die parlamentarische Entscheidung gehen darf. Das ist der Bundesregierung anzukreiden. So, wie der Streit um die Steuerreform lief, ist es letztlich gut, daß nicht ein oberfauler Minikomprobiß herausge-

kommen ist. Die Bundesregierung hat nun Mut gezeigt, wenigstens beim Solidaritätszuschlag ein Entlastungssignal zu setzen.

Der Begriff „Gegenfinanzierung“ könnte das Unwort 1997 werden. Gegen Ende des Reformstreits hat sich die „Gegenfinanzierung“ in fast allen politischen Lagern verengt auf die Formel: direkte Steuern und Sozialabgaben senken, indirekte Steuern entsprechend erhöhen – ohne Reduzierung der gesamten Abgabenbelastung bliebe dies ein wirtschaftliches Nullsummenspiel ohne positive Effekte am Arbeitsmarkt. Die Politik kommt nicht um die Binsenweisheit herum, daß geringere Abgaben nur möglich sind bei geringeren Ausgaben. Warum nicht auch Gegenfinanzierung durch weitere Reduzierung von Ausgaben, vor allem von Subventionen? Nachhaltig reformieren, heißt ordnungspolitisch: die staatlichen Ausgaben wieder auf den Kern staatlicher Aufgaben in einer richtig verstandenen und erneuerten

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Otto Schlecht, 71,  
ist Vorsitzender der Ludwig-  
Erhard-Stiftung in Bonn.*

*Prof. Dr. Werner Kaltefleiter,  
60, ist Direktor des Instituts  
für Politische Wissenschaft  
der Christian-Albrechts-Uni-  
versität zu Kiel.*

*Prof. Dr. Ulrich van Suntum,  
43, ist Direktor des Instituts  
für Siedlungs- und Woh-  
nungswesen der Westfäli-  
schen Wilhelms-Universität  
Münster.*

Sozialen Marktwirtschaft zurückführen.

#### **Falscher Fiskalföderalismus**

Vor allem die Steuerreform hat vor Augen geführt, daß unsere föderalen Institutionen und Regeln, vor allem ihre Praktizierung ein Reform- und Innovationshemmnis sind. Olaf Henkel hat eine richtige Diskussion angestoßen, aber leider den Eindruck erweckt, als müsse der Föderalismus kastriert werden. Nötig ist vielmehr seine Stärkung. Die Vermischung von politischen Verantwortungen und Finanzkompetenzen hat dazu geführt, daß eine Art föderaler Zentralismus entstanden ist, bei dem zu viele mitreden bei Bundeszuständigkeiten und zu wenig übrig bleibt für eigene Kompetenzen.

Die nächste Legislaturperiode sollte sich einer Reform der föderalen Finanzverfassung annehmen mit einer klaren Zuordnung von Verantwortung und Finanzen. Im Sinne eines bürgernahen Subsidiaritätsprinzips sollte sie ausdrücklich mehr Delegation von Zuständigkeiten und originären Einnahmen an die Kommunen einbeziehen. Statt dem Phantom gleicher Lebensbedingungen nachzujagen, täte uns mehr Wettbewerbsföderalismus gut.

#### **Was heißt „Konsens“?**

In Deutschland wird darüber gestritten, ob Reformen im Konsens oder ohne „Konsenssoße“ im demokratischen Streit vorangebracht werden sollen. Dies ist nach meiner Überzeugung und Erfahrung keine Frage des Entweder/Oder. „Konsens“ ist reformfeindlich, wenn darunter Kungeln um den kleinsten gemeinsamen Nenner, Verwischung von Verantwortlichkeiten in förmlichen „Bündnissen“ zwischen gesellschaftspolitischen Gruppen und staat-

lichen Organen, Vereinbarungen zu Lasten Dritter (miß-)verstanden werden. (Beschäftigungsfördernde Bündnisse in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen sind dagegen höchst notwendig.)

Nachhaltige Reformen brauchen aber einen Grundkonsens. Er schließt Streitkultur und – wenn nötig und möglich – auch Entscheidung mit Mehrheit im Konfliktfall ein. Richtig verstandener Grundkonsens heißt meines Erachtens heute: Besinnen auf gemeinsame Grundwerte als Basis für eine Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft, Bereitschaft zur Anpassung an neue Herausforderungen, ohne die Fähigkeit zum gesellschaftlichen Zusammenhalt aufzugeben. Ein substantieller Dialog ohne „Pakte“, aber mit einer besseren Information über die Reformnotwendigkeiten im jeweils eigenen Verantwortungsbereich kann dazu beitragen.

### **Zu Reformen gezwungen**

Deutschland kann zur Zeit nur bedingte Reformfähigkeit attestiert werden. In wichtigen Bereichen ist sie gelähmt, in anderen wird zuviel Zeit vertan. Aber Deutschland ist noch nicht verloren. Einiges ist noch in dieser Legislaturperiode möglich. Welche Koalition auch immer ab Ende 1998 regieren wird, sie wird um

einen neuen Anlauf zu substantiellen Reformen nicht herumkommen. Vieles spricht dafür, daß wir für den Beginn des nächsten Jahrzehnts weltweit ein neues „Wirtschaftswunder“ erwarten dürfen. Aber nur diejenigen Länder werden daran voll partizipieren, die mit marktwirtschaftlichen Reformen ernst machen. Dies sollte Ansporn sein für eine Revitalisierung unseres bewährten Wirtschafts- und Gesellschaftskonzepts Soziale Marktwirtschaft.

Die erforderliche Erneuerung verlangt, daß Teilreformen nicht unkoordiniert erarbeitet, sondern in einer umfassenden ordnungspolitisch begründeten Zukunftsstrategie gebündelt und den Bürgern mit Überzeugungs- und Führungsfähigkeit vermittelt werden. Es geht nicht um Krisenmanagement mit Sparen um seiner selbst willen, sondern um Systemerneuerung mit Wohlstand und Arbeit für alle in der Zukunft. Die Bürger sind einsichtsfähig, wenn ihnen klar gemacht wird, daß der Staat nur austeilen kann, was er vorher aus den privaten Portemonnaies gezogen hat, daß soziale Leistungen auf der anderen Seite der Bilanz soziale Kosten sind und daß freiwillige Solidarität unten verschwindet, wenn von oben zuviel gesetzliche Solidarität verordnet wird.

Die Reformängstlichkeit erinnert

an den launigen Spruch von Helmut Kohl: „Ich will nicht den Ludwig-Erhard-Preis, sondern die nächsten Wahlen gewinnen.“ Ich habe dazu gesagt: Dies ist in der Tat seine Aufgabe. Aber wenn die Kluft zwischen ökonomischer Ratio und (partei-)politischer Logik zu groß wird, schlägt dies am Ende auf den politischen Erfolg zurück. Dies war 1982 der Fall, weshalb Kohl Bundeskanzler geworden ist. Und in dieser Gefahr steht zur Zeit seine Regierung. Sie muß sich am reformerischen Riemen reißen und z.B. ihre Rentenreform ohne Bundesratszustimmung durchbringen.

Die SPD ist daran zu erinnern, daß „sozial“ unter den gegenwärtigen Herausforderungen in erster Linie nicht Verteilungsgerechtigkeit, sondern Voraussetzungen für neue Beschäftigungsdynamik heißt. Gerhard Schröder hat dies mit seinen wirtschaftspolitischen Thesen wohl erkannt, ist aber mit seiner Partei noch weit von einem neuen „Godesberg“ oder einem deutschen „new labour“ entfernt.

Die Devise für mutige Ordnungspolitik hat Ludwig Erhard einst so formuliert: „Zu einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik gehört vor allem Mut zum Widerstand und auch zur Unpopularität... Auf Dauer verbürgt nur die Geradlinigkeit und Unbeirrbarkeit des Handelns Erfolg.“

---

Werner Kaltefleiter

## Zum Spiel mit dem Wort Reformen

---

**E**s gibt kaum einen Begriff, der im Zeitablauf so schnell zwischen einer positiven und negativen Bewertung schwankt wie der der Reform: 1969 trat Willy Brandt und seine SPD/FDP-Koalition mit

dem Anspruch auf umfassende innere Reformen an, womit er viel Beifall fand. Gemeint war damit, jene Situation zu ändern, die als „reiche Bürger und armer Staat“ bezeichnet wurde. Das heißt, in

Wirklichkeit handelte es sich um ein Programm zur Umverteilung vom privaten zum öffentlichen Sektor.

Das Desaster Brandtscher Politik, das ihn in die Reihe der Kanz-

ler mit einer kurzen Amtsdauer einreichte, führte dazu, daß schon 1973/74 der Begriff „innere Reformen“ fast zu einem Schimpfwort geworden war. Dieses veränderte Meinungsbild trug zum Sturz Brandts bei, und sein Nachfolger Helmut Schmidt vermied es sorgfältigst, obwohl er der gleichen Koalition vorstand, den Reformbegriff zu verwenden.

Inhaltlich verwaltete Helmut Schmidt die Bundesrepublik Deutschland, Veränderungen – um einen wertneutralen Begriff für Reformen zu verwenden – leitete er vor allem im Bereich der Außenpolitik ein. Meilensteine seiner Amtszeit sind zum Beispiel die Vorbereitungen des europäischen Währungssystems und seine Initiative zum Doppelbeschluß der NATO. Dabei handelte es sich um zwei Maßnahmen, die in die Geschichtsbücher eingehen werden, die aber in der Kontinuität der Politik von Adenauer und Erhard lagen.

Beim Zusammenbruch der Schmidtschen Koalition 1982 war von Reformen nicht die Rede. Das Stichwort Helmut Kohls hieß damals Konsolidierung. Das bedeutete konkret, den finanzpolitischen Scherbenhaufen der vorausgegangenen Jahre zusammenzukehren, um auf der Grundlage einer erneuten Umverteilung, diesmal vom staatlichen zum privaten Sektor, die deutsche Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen. Diese Politik, vor allem konzipiert und gegen die Sozialpolitiker seiner Koalition durchgesetzt, ist mit dem Namen des ersten Finanzminister der Regierung Kohl, Gerhard Stoltenberg, untrennbar verbunden. Sie zeigte sehr rasch deutliche Erfolge, leitete eine neue Wachstumsphase der deutschen Wirtschaft ein, die nur mit der der 50er Jahre vergleichbar ist.

### Zerstörte finanzpolitische Disziplin

Trotz des Erfolges dieser Politik gab es wachsenden Widerstand in den eigenen Reihen, die schon sehr bald erneut nach sozialen Wohltaten aus den steigenden Staatseinnahmen riefen, die in den ersten zwei Legislaturperioden der Regierung Kohl zu einer deutlichen Reduktion der Nettokreditaufnahme geführt haben. Die Ablösung Stoltenbergs als Finanzminister, sein Wechsel auf die Hardthöhe als Bundesminister der Verteidigung im Frühjahr 1989 kann durchaus erneut als ein Wendepunkt in der finanzpolitischen Geschichte der Bundesrepublik Deutschland betrachtet werden. Der kaum zu erwartende Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums war mit dem größten Erfolg der Amtszeit von Bundeskanzler Kohl, der deutschen Einigung 1990, verbunden. Sie öffnete aber den Weg zu neuen sozialpolitischen Exzessen. Die Notwendigkeit, großzügigste Wiederaufbauhilfen für die neuen Bundesländer zu bieten, zerstörte alle Grundlagen finanzpolitischer Disziplin.

Das Ergebnis dieser Politik ist in jedem Lehrbuch der Volkswirtschaftslehre nachzulesen und durch die Wirklichkeit bestätigt: Die neuen Bundesländer entwickelten sich zu einer Subventionsgesellschaft, in der alten Bundesrepublik stieg die Arbeitslosigkeit dramatisch an, und die DM verlor international an Wert, obwohl die Exportindustrie gerade 1996/97 wieder große Rekorde feiern konnte. Wichtiger jedoch ist, daß die öffentlichen Haushalte gigantische Defizite aufgehäuft hatten, die nicht mehr finanzierbar sind. In fast allen öffentlichen Haushalten sind die Aufwendungen für die Zinszahlungen – nicht für Tilgungen – inzwischen deutlich höher

als die jährliche Nettokreditaufnahme, aber auch die verbliebene Kreditaufnahme erhöht die jährliche Zinslast und verkleinert damit den finanzpolitischen Handlungsspielraum jeder Regierung. 1998 spätestens werden die Zinsverpflichtungen des Bundes etwa doppelt so hoch sein wie die vorgesehene und international gerade noch vertretbare Nettokreditaufnahme. Bei jedem Privatunternehmen wäre diese Situation Anlaß, in Konkurs zu gehen.

### Scheitern der Steuerreform

In dieser Situation besinnt man sich wieder auf das Wort „Reform“. Mit der großen Steuerreform sollten die Tarife so gesenkt werden, daß der Effekt der Jahre nach 1983 wieder eintrat, um auf diese Weise höhere Wachstumsraten, höhere Steuereinnahmen und damit verbunden die Chance zu erreichen, aus dem selbstgeschaffenen finanzpolitischen *circulum viciosus* wieder herauszukommen. Diese Reform scheiterte an einer parteipolitisch konsequenten Oppositionsstrategie des 1995 neu gewählten SPD-Vorsitzenden Lafontaine. Dieser nutzt die Bundesratsmehrheit der SPD konsequent zu einer *à-la-Baisse*-Strategie, um durch die Verhinderung jeder Konsolidierung im Herbst 1998 eine Situation zu erreichen, in der die Opposition gewinnt, nicht weil sie die besseren Personen und Programme hat, sondern schlicht, weil die Regierung in einen Käfig gesperrt ist, aus dem heraus sie nicht mehr in der Lage ist, den von ihr zu verantwortenden Schaden im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu reparieren.

Das Scheitern der Steuerreform ist jedoch untrennbar mit der als notwendig angesehenen Reform der wichtigsten Systeme der so-

zialen Sicherheit, der Rentenversicherung, verbunden. Die sich anbahnende Situation, daß die von Konrad Adenauer eingeleitete Rentenreform von 1957 nicht mehr finanzierbar ist, ist unzweifelhaft wesentlich durch die demographische Entwicklung in Deutschland und den hohen Anteil der Arbeitslosigkeit begründet. Unübersehbar ist jedoch auch, daß die nach 1982 von Arbeitsminister Blüm eröffneten Möglichkeiten zu einem vorzeitigen Ruhestand wesentlich zu dem finanziellen Desaster der Gegenwart beigetragen haben. Die Rentenreform von 1957 basiert auf der einfachen Formel, daß die Zahl der Arbeitenden durch ihre Beiträge den Ruhestand des anderen Teils der Bevölkerung finanzieren muß. Mit jeder Verkürzung der Lebens-, Wochen- und Jahresarbeitszeit wurde diese Formel in Frage gestellt. Die medizinisch begründete Steigerung der Lebenserwartung kann nicht durch eine Finanzierung der Freizeit, des Ruhestandes, des Urlaubs usw. erfolgen.

#### Ursachen des Reformstaus

Dies ist die Ausgangssituation, die zu der neuen Diskussion der Reformfähigkeit geführt hat und in der der Begriff „Reform“ plötzlich wieder positiv beladen ist: Die Ursache dafür ist, daß die in der veröffentlichten Meinung für notwendig angesehenen Reformen nicht verwirklicht erscheinen. Der Begriff Reformstau signalisiert dies. Damit ist aber die Frage aufgeworfen, warum die öffentlich perzipierte Reformnotwendigkeit nicht umgesetzt wird oder werden kann. Dazu gibt es zwei Antworten:

□ Die regierende Koalition wie die Opposition haben die Ursache der gegenwärtigen Misere nicht erkannt oder suchen sie zu verdrängen. Die Ursache ist die exzessiv

hohe Staatsquote, die Therapie kann dementsprechend nur eine Senkung dieser Staatsquote sein. Eine große Steuerreform, die überwiegend von dem fast pervers zu nennenden Konzept einer „Gegenfinanzierung“ des Einnahmenausfalls in der Einkommens- und Körperschaftssteuer ausgeht, verfehlt dieses Ziel. Das gilt insbesondere, wenn die Anreize zu investiven Geldanlagen in Deutschland als „Schlupflöcher“ diffamiert und reduziert werden. Die Umverteilungspläne im Bereich der Rentenversicherung zielen ebenfalls an den Ursachen des Dilemmas vorbei. Zur Therapie einer deutlich verlängerten Arbeitszeit finden sich weder Regierung noch Opposition bereit.

□ Aber auch der institutionelle Rahmen des deutschen politischen Systems erschwert die Reformchancen. Dabei ist auf zwei institutionelle Regelungen zu verweisen:

- Das deutsche proportionale Wahlrecht reduziert die regelmäßige Chance des Machtwechsels. So konnte die CDU/CSU von 1949 bis 1969 20 Jahre lang allein oder mit unterschiedlichen Koalitionen regieren. Der SPD gelang dies immerhin für 13 Jahre (1969 bis 1982), um dann wieder von einer CDU-geführten Regierung abgelöst zu werden, die 1998 16 Jahre lang im Amt sein wird. Dies sind Regierungsfristen, die in einer funktionierenden Demokratie nur in extremen Ausnahmesituationen denkbar sind. Damit ist die Peitsche des Machtwechsels, die allein die Innovationsfähigkeit von komplexen Organisationen wie zum Beispiel Parteien garantiert, in ihrer Wirksamkeit erheblich reduziert.

Dies führt zur Verkrustung der jeweiligen Regierungspartei und stellt die Opposition vor das Dilemma, sich entweder als Ab-

klatsch der Regierungspartei zu gerieren oder sich an Peripherieparteien anzulehnen. Das erste hat zur Folge, daß es für den mit der Regierung unzufriedenen Wähler keinen Grund zum Wechsel gibt, das zweite, daß die Opposition sich an politischen Vorstellungen orientiert, die weit von der politischen Mitte entfernt sind. Die erste Strategie verfolgte die SPD unter der Knute von Herbert Wehner Anfang der 60er Jahre, die ihr dann über die Himmelsleiter der Großen Koalition 1969 den Weg ins Kanzleramt öffnete. Nach dem Aufkommen der Grünen hat die SPD sich für die zweite Strategie entschieden und sich ins programmatische Schlepptau dieser Peripherie-Partei Die Grünen begeben, womit sie solange die Regierung nicht kapitale Fehler macht, für die Wähler der Mitte nicht wählbar ist.

- Der Bundesrat eröffnet durch seine verfassungsrechtliche Stellung die Möglichkeit zu einer Blockade-Politik, wenn die Opposition im Bundestag in dieser Kammer aufgrund ihrer Erfolge in den Landtagswahlen eine Mehrheit gewinnt. Das ist ein fast normaler Prozeß, weil die Landtagswahlen in der Regel zwischen zwei Bundestagswahlen stattfinden und in dieser Zeit die Oppositionsparteien von einem normalen Ansehensverlust der Regierung profitieren. Dies geschah zum Beispiel zwischen 1972 und 1982, als die damalige SPD-geführte Regierung mit einem CDU/CSU-geführten Bundesrat konfrontiert war, die Regierung Kohl muß die Situation seit 1995 ebenfalls erleben.

#### Reform des Wahlrechts

Da nur institutionelle Reformen, nicht Predigen, das Denken der Menschen verändern können, ist es müßig, über die konzeptionellen Fehler von Regierung und Op-

position zu streiten. Aufgabe des Verfassungsrahmens ist, die politischen Akteure institutionell zu zwingen, freiwillig das zu tun, was für das System notwendig ist. Eine Reform des Wahlrechts ist dafür geeignet; dabei sind Formen denkbar, zum Beispiel die romanische Mehrheitswahl nach französischem Vorbild, die der FDP und, wenn die SPD dies will, auch den Grünen eine Überlebenschance geben.

Ob es dagegen vernünftig ist, die Position des Bundesrates zu

beschneiden, erscheint zweifelhaft. Gerade die Geschichte der Reformdiskussion in Deutschland zeigt, daß, was mit dem politischen Schlagwort „Reformen“ angestrebt wird, gelegentlich politisch höchst fragwürdig sein kann. Wenn man davon ausgeht, daß im Zweifelsfall die Regel gilt, daß, was eine Regierung nicht tut, immer besser ist als das, was sie tut, so ist der Reformstau kaum negativ zu bewerten. Jede Form der Gewaltenteilung in der Demokratie, zu der in Deutschland die Stellung des Bundesrates gehört, hat die

Aufgabe, Regierungshandeln zu minimieren. Unter diesem Aspekt hat die deutsche Verfassung versagt. Da die gegenwärtige Reformdiskussion aber die institutionelle Begrenzung staatlichen Handelns nicht zum Ziel hat, ist ihr Scheitern ohne Bedeutung. Tatsächliche Steuerentlastungen, wenn sie denn gewollt wären, können ohne große Reformgesetze verwaltungstechnisch erreicht werden. Der Bürger betreibt sie durch steigende Steuervermeidung in legaler und zunehmend illegaler Form.

Ulrich van Suntum

## Deutschland braucht eine umfassende Finanzreform

Zieht man eine Bilanz der wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen seit dem Regierungswechsel 1982, so sieht diese auf den ersten Blick gar nicht so übel aus. Die früheren Staatsmonopole Bundesbahn und Bundespost sind in privatrechtlich organisierte Unternehmen umgewandelt und zumindest teilweise dem Wettbewerb ausgesetzt worden. Die Markt Zugangsbeschränkungen im Güterfernverkehr sind weitgehend gefallen, das Ladenschlußgesetz wurde liberalisiert, und die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall ist deutlich eingeschränkt worden, zumindest was die gesetzliche Regelung betrifft. Im Gesundheitswesen gibt es inzwischen empfindliche Selbstbeteiligungen der Patienten, vor allem bei Kuren, Medikamenten und Fahrtkosten. Die Rentenformel wurde von der Brutto- auf die Nettoanpassung der Altersbezüge umgestellt, und auch das relative Nettorenten-

niveau gilt inzwischen nicht mehr als unantastbar.

Hinzu kommen zahlreiche Einzelmaßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, z.B. was die befristete Einstellung von Arbeitnehmern und den Kündigungsschutz in Kleinbetrieben betrifft. Auch das neue Arbeitsförderungsgesetz geht in die richtige Richtung, indem es etwa die Zumutbarkeitskriterien für die Annahme einer neuen Arbeitsstelle verschärft und höhere Anforderungen an die Arbeitslosen hinsichtlich einer eigenen, aktiven Suche nach neuer Arbeit stellt. Auch bietet es neue Möglichkeiten z.B. für die Einstellung von Langzeitarbeitslosen auf Probe, die vor wenigen Jahren noch undenkbar gewesen wären.

### Macht der Interessengruppen

Aber gemessen an dem, was eigentlich notwendig gewesen wäre, ist all dies nur Stückwerk geblie-

ben. Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen ist ungebrochen, die langfristigen Probleme der Altersversorgung sind ungelöst, und die Steuer- und Abgabenbelastung hat traurige Rekordhöhen erreicht. Zudem sind manche mutige Reformen weitgehend ins Leere gegangen, weil sie von mächtigen Interessengruppen unterlaufen wurden. Das gilt für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall ebenso wie für das Ladenschlußgesetz. Im ersten Fall wurde die alte Regelung vielfach durch entsprechende Tarifverträge wieder in Kraft gesetzt, und im zweiten Fall wurde die Arbeit in den Abendstunden ebenfalls im Wege von Tarifverträgen so verteuert, daß die Kosten für den Einzelhandel oft größer wurden als der Nutzen.

Auch beim Versuch, die Subventionen abzubauen, legten sich die Gewerkschaften in unheiliger Allianz mit den betroffenen Unter-

nehmen und den lokalen Politikern meistens quer. Das gilt für die Unterstützung Ostdeutschlands ebenso wie für die Subventionen im westdeutschen Steinkohlebergbau, die gar mit Streiks und Autobahnblockaden verteidigt wurden. Bei den Agrarsubventionen wiederum sind es neben den Landwirten auch die betroffenen Bundesländer, die ihre Besitzstände mit Zähnen und Klauen verteidigen. Und wenn es um die Lieblingskinder einzelner Bundesminister geht, etwa um den Transrapid, dann beginnt der Widerstand gegen die Kürzung von Finanzhilfen bereits im Bundeskabinett selbst. In all diesen Fällen siegten letztlich pseudo-volkswirtschaftliche Argumente und die Macht der Interessengruppen über den Sparwillen des Finanzministers, der um seine Aufgabe wahrlich nicht zu beneiden ist.

### **Reformerfolge anderer Länder**

So ist Deutschland bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit denn auch nicht recht vom Fleck gekommen. Das gilt auch dann, wenn man die neuen Bundesländer einmal als Sonderfall außer Betracht läßt. So ist die standardisierte Arbeitslosenquote nach OECD-Berechnung in Westdeutschland zwischen 1985 und 1995 von 7,1% auf 8,4% angestiegen. Ganz anders stellt sich die Entwicklung dagegen in Ländern wie Großbritannien oder den Niederlanden dar, die einmal ganz ähnliche Probleme gehabt hatten. In Großbritannien sank die standardisierte Arbeitslosenquote zwischen 1985 und 1995 von 11,2% auf 8,7%, und in den Niederlanden ging sie im gleichen Zeitraum sogar von 10,6% auf 6,8% zurück.

War Deutschland früher gleichsam der Musterknabe hinsichtlich Wettbewerb und Marktwirtschaft,

so müssen wir uns inzwischen die weitaus beherzteren Reformen in diesen und anderen Ländern und deren Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorhalten lassen. Neben Großbritannien und den Niederlanden gehören auch die USA, Neuseeland und Portugal dazu. Sie alle haben ihre Wirtschaft mit teilweise tiefgehenden Einschnitten in das soziale Netz, mit deutlichen Steuersenkungen und weitgehenden Deregulierungsmaßnahmen wieder auf Vollbeschäftigungskurs gebracht.

### **Systematische Gründe für die Reformschwäche?**

Dies wirft die Frage auf, ob Deutschland überhaupt noch reformierbar ist. Es greift zu kurz, dabei nur auf die handelnden Personen zu schauen oder einfach eine neue Regierung zu fordern. Man muß sich vielmehr fragen, ob nicht auch systematische Gründe dahinter stecken, wenn das Land Ludwig Erhards sich heute selbst unter einer konservativ-liberalen Regierung so schwer dabei tut, das Ruder herumzureißen.

Vielfach wird in diesem Zusammenhang auf die Besonderheiten des politischen Systems in Deutschland hingewiesen. Im Gegensatz zum Wahlrecht in Großbritannien und Neuseeland bringt das deutsche Verhältniswahlrecht in der Regel keine absoluten Mehrheiten für eine Partei im Bundestag hervor, so daß man Koalitionen eingehen und schon in der Regierung selbst Kompromisse schließen muß. Hinzu kommt die Problematik des Bundesrates, der nicht nur andere parteipolitische Mehrheiten hat, sondern auch ein sehr weitgehendes Mitspracherecht bei wichtigen Entscheidungen, etwa in der Steuerpolitik.

Allerdings ist zu bezweifeln, daß

hier wirklich der Kern des Übels liegt. Ein Mehrheitswahlrecht würde vermutlich nur dazu führen, daß an die Stelle des Koalitionsgerangels dann eben entsprechende Flügelkämpfe und Kompromisse innerhalb der Regierungspartei treten würden. Bezeichnenderweise ist der derzeitige kleinere Koalitionspartner FDP zur Zeit ja gerade derjenige, der die Reformen voranzutreiben versucht. Dagegen kommen die Widerstände z.B. gegen Sparmaßnahmen im Sozialhaushalt außer von der Opposition vor allem aus den Reihen der großen Koalitionspartei CDU. Und was den Bundesrat betrifft, so ist es gerade unter dem Blickwinkel der ökonomischen Föderalismus- und Regionaltheorie an sich sogar wünschenswert, eine starke Stellung der untergeordneten Gebietskörperschaften zu haben.

### **Unklare Kompetenz- und Einnahmenverteilung**

Allerdings ist es dabei von entscheidender Bedeutung, in welchen Fragen beispielsweise die Länder mitentscheiden können und inwieweit sie auch die entsprechenden Konsequenzen selbst zu tragen haben. Hier kommen wir dem Kernproblem schon näher. In Deutschland fehlt es nämlich an einer klaren Kompetenz- und Einnahmenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften. Statt dessen herrscht ein kaum noch durchschaubares Wirrwarr von Mischfinanzierungen, konkurrierender Gesetzgebung und gemeinsam genutzten Steuerquellen wie etwa der Mehrwertsteuer. Hinzu kommt ein bis ins Extrem nivellierendes System von Finanzausgleichszahlungen und zweckgebundenen Zuweisungen aller Art, übrigens auch im Verhältnis zwischen Kommunen und Ländern. Die Folge ist, daß letzt-



lich fast alle Gebietskörperschaften für alles mitverantwortlich sind und umgekehrt permanent Entscheidungen getroffen werden, deren finanzielle Konsequenzen zumindest teilweise andere mitzutragen haben.

Dieses System ist aber das genaue Gegenteil eines sinnvollen Föderalismus. Es führt zu Verschwendung und Ineffizienz auf allen Ebenen, vor allem aber zu der lähmenden Teilung der Entscheidungsgewalt in wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. Das gilt nicht nur für die Steuerpolitik, sondern beispielsweise auch in der Wohnungspolitik. So ist die gutgemeinte Reform des sozialen Wohnungsbaus von Minister Töpfer vor allem deswegen auf halbem Wege steckengeblieben, weil die Länder sonst nicht mitgespielt hätten. Das Ergebnis der langwierigen Verhandlungen zwischen Bund und Ländern ist nicht nur halbherzig

geblieben, sondern es hat letztlich zu noch komplizierteren Regelungen geführt, als sie zuvor schon bestanden haben. Kaum besser sieht es in der Energie- und Verkehrspolitik aus, wo sich Bund und Länder seit Jahren gegenseitig blockieren. Nicht selten scheitern Projekte von bundesweiter Bedeutung am Widerstand einzelner Länder oder gar Kommunen, wie man es etwa am Beispiel der Autobahn A44 durch das Ruhrgebiet sehen kann.

Damit aber nicht genug. Hinzu kommt noch die Macht großer Interessengruppen, insbesondere der Gewerkschaften, die längst zu einer Art außerparlamentarischer Nebenregierung aufgestiegen sind. Die IG Metall als größte Einzelgewerkschaft repräsentiert zwar noch nicht einmal 10% der Arbeitnehmer in Deutschland, und selbst alle Mitglieder des DGB zusammengenommen machen nur

etwa 30% der abhängig Beschäftigten aus. Gleichwohl unterliegen 90% der Arbeitnehmer in Deutschland den von den Gewerkschaften ausgehandelten Löhnen und sonstigen Arbeitsbedingungen. Auch in allgemeinpolitischen Fragen reklamieren die Gewerkschaftsführer wie selbstverständlich ein weitgehendes Mitspracherecht für sich. Sie haben zudem ganz wesentlich die völlige Abkoppelung der ostdeutschen Lohnentwicklung von der dortigen Produktivität mitzuverantworten. Die Folgen jedoch, nämlich insbesondere die hohe Arbeitslosigkeit im Osten, werden alleine der Regierung angelastet.

#### Erfolgreiche Vorbilder?

Wie sind andere Länder mit diesen Problemen umgegangen? Was die Gewerkschaften betrifft, so haben sie beispielsweise in den USA niemals eine vergleichbare Rolle wie in Europa gespielt. Der

Axel Czarnetzki

## Selektive Vertriebsysteme in der Europäischen Union

Im Interesse von qualifizierter Beratung und Service wählen Hersteller vor allem exklusiver Produkte den Vertriebsweg über speziell ausgewählte und ausgebildete Händler. Dies führt zu einer Beschränkung der Anzahl der Händler und damit zu einer Zugangsbeschränkung zum Markt.

Die Frage der Zulässigkeit einer solchen Wettbewerbsbeeinträchtigung ist innerhalb der Europäischen Union unterschiedlich geregelt. Die an einem europaweiten selektiven Vertriebssystem interessierten Unternehmen müssen daher schon beim Aufbau bestimmte Verfahren und Grundsätze einhalten.

Der Verfasser stellt die Situation innerhalb der EU anhand europarechtlicher Normen wie auch nationaler Vorschriften dar, analysiert die Entscheidungspraxis der EU-Kommission ebenso wie die der Gerichte und vergleicht diese mit der Entscheidungspraxis und Rechtslage u.a. Deutschlands, Österreichs, Frankreichs und als Drittstaat der Schweiz.

Die Arbeit gibt Rechtsabteilungen international tätiger Unternehmen und den sie beratenden Rechtsanwälten Lösungsansätze für vertriebsrechtliche Fragen an die Hand. Sie enthält außerdem Vorschläge für eine einheitliche Rechtsprechung und Gesetzgebung.

1997, 265 S., brosch., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr; ISBN 3-7890-4887-9



NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

gewerkschaftliche Organisationsgrad beträgt dort nur 16%, und der Gültigkeitsbereich der Tarifverträge liegt mit 18% der abhängig Beschäftigten nur wenig darüber. In Großbritannien, wo der Gewerkschaftseinfluß bis Ende der 70er Jahre noch weitaus größer war als in Deutschland, hat die Regierung Thatcher in einem langen Machtkampf die Gewerkschaften schließlich nahezu bis zur politischen Bedeutungslosigkeit niedergelassen. Dies kann allerdings schon deshalb kein Vorbild für Deutschland sein, weil die hiesigen Kräfteverhältnisse eine solche Politik nicht zulassen.

Daß es aber auch anders geht, haben die Niederlande und Österreich bewiesen. In beiden Ländern herrscht ähnlich wie in Deutschland ein ausgesprochen korporatives Staatssystem, in dem die Interessengruppen von hohem politischen Gewicht sind. Gleichwohl ist es namentlich in den Niederlanden gelungen, weitreichende Reformen im Einvernehmen insbesondere auch mit den Gewerkschaften durchzusetzen.

Während die Niederlande bis zu Beginn der 90er Jahre noch ein klassischer Wohlfahrtsstaat waren, gilt dort inzwischen im Sozialbereich das sogenannte Capuccino-Modell: Der Staat ist nur noch für die Grundsicherung zuständig, während alle Extras entweder auf betrieblicher Ebene oder rein privat finanziert werden, meist auf der Basis von entsprechenden Versicherungen. Zudem wurde der mißbräuchliche Leistungsbezug, beispielweise in der Invalidenversicherung, rigoros beschnitten. Und was die jährlichen Lohnrunden und die Lohndifferenzierung betrifft, so haben sowohl die niederländischen als auch die österreichischen Gewerkschaften schon immer mehr Augenmaß und

Flexibilität bewiesen, als es in Deutschland meist der Fall war.

Beiden Ländern kommt allerdings dabei zugute, daß sie relativ klein sind. Man kennt sich und trifft sich regelmäßig auf den verschiedensten politischen Ebenen. Viele politische und wirtschaftliche Ämter werden zudem in Personalunion von ein und derselben Person versehen. Auf diese Weise lassen sich Interessenkonflikte offenbar besser handhaben und lösen als in einem großen Staat wie Deutschland, wo jedermann hauptsächlich bestrebt ist, seine eigenen Interessen zu verfolgen.

### **Stärkung des Subsidiaritätsprinzips**

Um so wichtiger wäre es für Deutschland, dem Subsidiaritätsprinzip wieder mehr Geltung zu verschaffen, als dies gegenwärtig der Fall ist. Wenn beispielsweise eine Kommune glaubt, mehr Fahrradwege oder Sozialwohnungen haben zu müssen, so sollte sie dies selbst bezahlen. Umgekehrt dürfte es nicht länger möglich sein, daß Verkehrs- oder Energieinvestitionen von nationaler Bedeutung auf örtlicher Ebene verhindert oder im Wege des passiven Widerstandes auf den Sankt Nimmerleinstag verschoben werden können. Die Bundesländer sollten einerseits klare Aufgabenkompetenzen in eigener Verantwortung erhalten, andererseits aber auch eindeutige Steuerquellen zugewiesen bekommen, bei denen ihnen der Bund nicht hereinreden kann. Im Gegenzug müßte ihnen allerdings die Möglichkeit genommen werden, Reformen bei den Bundessteuern zu verhindern. Und was die Gewerkschaften betrifft, so kann es nicht länger angehen, daß sie einzelnen Betrieben die Löhne und Arbeitsbedingungen diktieren, wenn deren Belegschaften im Einvernehmen mit der Unterneh-

mensleitung etwas anderes wünschen.

Wie heilsam sich das Subsidiaritätsprinzip auswirkt, kann man am Bemühen der Kommunen studieren, die Kosten der Sozialhilfe zu begrenzen. Vielerorts sind inzwischen Programme angelaufen, arbeitslosen Sozialhilfeempfängern gemeinnützige Arbeit anzubieten oder sie in private Arbeitsverhältnisse zu vermitteln. Schlagartig wurden bis zu 25% der Antragsteller auf Sozialhilfe daraufhin in den Ämtern nicht mehr gesehen. Es wäre wünschenswert, die finanzielle Verantwortung der Kommunen in dieser Hinsicht noch zu verstärken, beispielsweise durch Wegfall der vom Bund finanzierten Arbeitslosenhilfe. Auch in anderen Ländern hat man gute Erfahrungen damit gemacht, die Verantwortung insbesondere für die Langzeitarbeitslosen auf die örtliche Ebene zu verlagern, wo man sehr viel besseren Einblick in die Problematik des Einzelfalls hat als in einer fernen Behörde wie dem Arbeitsministerium.

Was Deutschland braucht, um wieder reformfähig zu werden, ist daher in erster Linie eine umfassende Finanzreform, verbunden mit einer neuen Komptenzaufteilung zwischen den politischen Ebenen. Die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips müßte dabei oberstes Gebot sein. Dies ist um so dringlicher, als die wachsende Bedeutung der europäischen Entscheidungsebene eher dazu führen wird, die politischen Verantwortlichkeiten noch stärker zu verwischen als bisher. Der nächste „runde Tisch“ sollte dazu dienen, vor allem über diese Grundprobleme unseres föderativen Systems zu sprechen. Idealerweise würde er sich damit für die Zukunft weitgehend selbst überflüssig machen.