

IW-Direktor zur Wirtschaftspolitik

Halbherzige Reformen im Pseudokonsens

„Ein Vierteljahrhundert Reformdebatte scheint sich endlich zu einer kritischen Masse an Reformprojekten zu verdichten.“ Diese Hoffnung äußert Professor Gerhard Fels, Direktor des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW), in einem Ausblick auf das Jahr 2004. Nach drei Jahren mit kaum mehr als einem Null-Wachstum sei weit gehend akzeptiert, dass Abstriche bei sozialen Unterstützungsleistungen, Altersrenten und Subventionen unabweislich sind. Zudem sei die Einsicht gewachsen, dass Leistungsbereitschaft und Investitionsneigung durch niedrigere Steuersätze gefördert werden müssten, so Fels.

Gleichwohl hätten Regierung und Opposition im Vermittlungsausschuss erneut in pseudokonsensueller Manier einen halbherzigen Kompromiss verabschiedet. „Richtig voran bringt er das Land nicht“, lautet das Fazit des IW-Direktors. Da die deutschen Gewerkschaften die Tarifautonomie in der Form des Flächentarifvertrags zu ihrem Existenzdogma erhoben hätten, sei es zudem problematisch, dass sich die Regierung mit einer verbalen Einigung der Tarifparteien auf freiwillige Öffnungsklauseln begnüge, anstatt mit dem nötigen Pragmatismus eine gesetzliche Neuregelung anzustreben. Wo dagegen Prinzipientreue gefragt sei, suche man sie vergebens – etwa beim europäischen Stabilitätspakt, durch dessen Unterminierung großer politischer Schaden angerichtet worden sei. Bei aller Kritik müsse man der Politik zugestehen, dass sie im abgelaufenen Jahr einen Lernprozess begonnen habe. „Zur eigentlichen Nagelprobe kommt es aber 2004“, betont Gerhard Fels. Es sei zu befürchten, dass der Reform-Elan im nun einsetzenden Aufschwung schnell erlahme. In diesem Fall wäre aber ein neuerlicher Rückschlag unvermeidlich – und Deutschland bliebe wirtschaftspolitisch ein Sorgenkind.

Wir wünschen allen Lesern ein gutes neues Jahr!



Reformen im Pseudokonsens

1 Deutschland ist in einer Phase des Umbruchs. Ein Vierteljahrhundert Reformdebatte scheint sich endlich zu einer kritischen Masse an Reformprojekten zu verdichten. Die Agenda 2010, die Bundeskanzler Schröder am 14. März 2003 präsentierte, kommt für traditionsbewusste Sozialdemokraten und Gewerkschaften einem Paradigmenwechsel gleich. Der Kanzler scheute den Konflikt im eigenen Lager nicht. Die Union bemängelt, dass die Agenda nicht weit genug gehe, hat aber selbst bei zentralen Projekten keine konsequent marktwirtschaftliche Linie.

2 Im Jahr 1976 hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zum ersten Mal das Konzept einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik vorgestellt. Es ortete die Ursachen für ein schwaches Wirtschaftswachstum und steigende Arbeitslosigkeit nicht auf der Seite von Konjunktur und Nachfrage, sondern bei Kosten, Steuern, Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität. Das schreckte damals die gesamte ökonomische Profession auf – viele Wirtschaftswissenschaftler vertraten noch keynesianische Vorstellungen. Kein Geringerer als John Maynard Keynes selbst hatte 1936 prognostiziert, dass es ein Vierteljahrhundert dauere, bis sich eine neue Theorie in Politik verwandelt. Hierzulande hat es eben diese Zeitspanne gebraucht, bis die angebotspolitische Wende Allgemeingut wurde.

3 Nach drei Jahren mit kaum mehr als Null-Wachstum ist die Reformbereitschaft größer denn je. Weitgehend wird akzeptiert, dass Abstriche bei sozialen Unterstützungsleistungen, den Altersrenten und den vielfältigen Subventionstatbeständen unabweislich sind. Es ist auch die Einsicht gewachsen, dass die Leistungsbereitschaft und Investitionsneigung durch niedrigere Steuersätze gefördert werden müsse. Gleichwohl stellt sich die Frage, wie lange die Politik bereit ist, die Reformbereitschaft für weiter gehende Struk-

turreformen zu nutzen. Immerhin stehen in den nächsten anderthalb Jahren 17 Wahlen auf der Tagesordnung.

4 Es ist längst bekannt, was über die jüngsten Kompromisse hinaus noch alles getan werden muss, um die deutsche Wirtschaft wieder richtig in Schwung zu bringen. Für grundlegende Reformen des Steuersystems und des Gesundheitswesens liegen Konzepte auf dem Tisch. Bildungs- und Föderalismusreform werden immer drängender. Das Rentensystem steht wieder einmal vor einer Erneuerungsrunde. Auch in der Tarifpolitik gibt es unerledigte Hausaufgaben. Die anstehende Tarifrunde bietet eigentlich eine gute Gelegenheit, diese anzugehen.

5 Die Politik hat sich sehr spät zu einem umfassenden Reformpaket aufgerafft. Vieles in der Agenda 2010 ist dann wieder verwässert und weich gespült worden. Warum tut sich gerade die deutsche Politik so schwer mit nötigen Reformen? Mehrere Gründe bieten sich an: Das Verhältniswahlrecht, das klare Mehrheitsverhältnisse nur selten hervorbringt; ein Föderalismus, der nicht kompetitiv ist und sich in der Gesetzgebung als Blockadeinstrument missbrauchen lässt; eine Finanzverfassung, die die Kompetenzen eher vermischt als sauber trennt. Das zusammen hat immer wieder zu Patchwork-Kompromissen geführt, wie zuletzt kurz vor Weihnachten.

6 Seit den fünfziger Jahren wurde der Föderalismus, der zunächst noch starke wettbewerbliche Elemente hatte, immer weiter eingeschränkt. Die Länder verzichteten auf Kompetenzen und erhielten im Gegenzug Transfers vom Bund. Der neu gestaltete Länderfinanzausgleich untergrub eigene Anstrengungen der Länder, ihre Wirtschaftskraft zu verbessern. Der Wettbewerbsföderalismus wurde so durch einen kooperativen Föderalismus ersetzt, der Bundesrat aus einer Vertretung für die Länderinteressen zum allzuständigen Nebenparlament, das sich gegebenenfalls als Blockadeinstrument nutzen lässt.

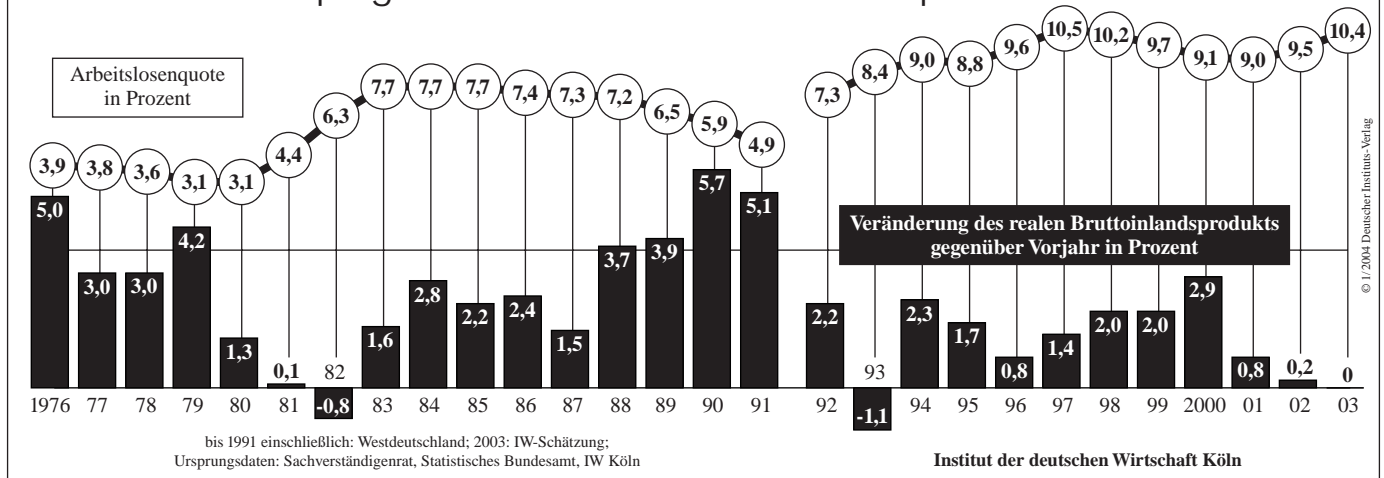
7 In der Dunkelkammer des Vermittlungsausschusses hat die versammelte politische Klasse auch diesmal in pseudokonsensueller Manier einen halbherzigen Kompromiss hervorgebracht. Richtig voran bringt er das Land nicht. Die Steuerentlastung – in ihrer ursprünglichen Form ein ebenso mutiger wie notwendiger Schritt – wurde reduziert. Die Lockerung des Kündigungsschutzes ist eher kosmetischer Natur. Eine parallele Verständigung zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften über die Öffnung des Flächentarifvertrages soll betriebliche Bündnisse für Arbeit erleichtern. Wenn es denn so kommt.

8 Das Existenzdogma der deutschen Gewerkschaften ist die Tarifautonomie in der Form des Flächentarifvertrages. Wer daran rüttelt, kommt in den Geruch der Verfassungsfeindlichkeit. Aber wenn vier Millionen Arbeitslose zum Dauerproblem werden, muss doch etwas nicht stimmen mit dem System der Lohnfindung. Jenseits des Atlantiks wäre man diese Frage schon längst mit angelsächsischem Pragmatismus angegangen.

9 Dabei lässt das Grundgesetz durchaus eine gesetzliche Gestaltung der Koalitionsfreiheit zu. Es gibt sie ja auch im Tarifvertragsgesetz und im Betriebsverfassungsgesetz. Nur sind einige dieser Gesetzelemente nicht mehr zeitgemäß. Eine beschäftigungsfreundliche Interpretation des Günstigkeitsprinzips und darauf beruhende betriebliche Bündnisse für Arbeit sind zurzeit nicht gesetzeskonform. Regierung und Opposition haben dies erkannt. Teile der Sozialdemokratie scheuen vor einer gesetzlichen Regelung zurück. Man begnügt sich mit einer verbalen Einigung der Tarifparteien auf freiwillige Öffnungsklauseln.

10 Eine beschäftigungsorientierte Reform des Arbeitsrechts scheidet auch daran, dass es möglich ist, die Kosten der Arbeitslosigkeit, die durch hohe Eintrittsbarrieren und überzogene Tarifabschlüsse verursacht werden, beim

Niedriges Wachstum und hohe Arbeitslosigkeit: Spiegelbild der deutschen Strukturprobleme



Steuerzahler abzuladen. Daher verteidigen die Gewerkschaften den überkommenen Wohlfahrtsstaat mit Klauen und Zähnen.

11 Das kollektive Arbeitsrecht, vor allem das Arbeitskampfrecht, ist in unserer Gesellschaft eine heilige Kuh. Im Wesentlichen sind die Regeln, nach denen Arbeitskonflikte ausgetragen werden, von den Tarifparteien selbst oder den Gerichten gesetzt. Die Regierung Kohl hatte sich mit einer Reform des Streikparagrafen 116 im früheren Arbeitsförderungsgesetz einmal mutig in dieses Terrain vorgewagt. Sie setzte sich zwar durch, aber die Republik bebte. Der Gesetzgeber war in der Folgezeit nicht mehr dazu zu bewegen, Verschiebungen der Machtbalance in den Arbeitsbeziehungen zu korrigieren.

12 Die Position der Union, das Vorziehen der Steuerreform mit der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu verknüpfen, war konsequent gedacht: Wenn der Arbeitsmarkt flexibler ist, hat die Fiskalpolitik einen größeren Spielraum. Das zeigt das Beispiel der Vereinigten Staaten sehr deutlich. Dort ist die Finanzpolitik nicht in eine Vertrauenskrise geraten, obwohl das Haushaltsdefizit auf 5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts hochgeschossen ist – und auch die Leistungsbilanz defizitär ist. Funktionsfähige Arbeitsmärkte verleihen der US-Wirtschaft eine hohe Elastizität. Die amerikanische Volkswirtschaft erholt sich daher zurzeit kräftig. Für 2004 wird eine Erholung mit einer

Wachstumsrate von um die 4 Prozent erwartet.

13 Es ist durchaus offen, ob eine Wettbewerbsgesellschaft oder eine Konsensgesellschaft die Herausforderungen der Globalisierung besser lösen kann. Es gibt für beides Beispiele. Die Reformen Reagans in den USA oder Thatchers in Großbritannien haben ihren Ländern eine erfolgreiche Sanierung gebracht. In Kontinentaleuropa waren es die skandinavischen Länder sowie Holland, Österreich, Spanien und Portugal, die sich sehr schnell an die Globalisierung angepasst haben.

14 Pragmatismus hat sowohl in der angelsächsischen Welt wie eher korporativistisch geprägten Ländern die Wirtschaft wieder auf Trab gebracht. Der US-Ökonom Paul Krugman hat den Unterschied zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten auf einen einfachen Nenner gebracht: Nicht Karl Marx versus Adam Smith erkläre die unterschiedliche Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, sondern der Gegensatz von Immanuel Kant, dem Vater des kategorischen Imperativs, und William James, dem Philosophen des aufgeklärten Pragmatismus. Das ist sicher überspitzt formuliert. Prinzipienreinheit ist aber schon im Spiel, wenn es um die Unantastbarkeit des Flächentarifvertrages oder die Handwerksordnung geht.

15 Wo Prinzipientreue wirklich gefragt ist, sucht man sie dann vergebens. Der Umgang mit dem europäischen Stabilitätspakt ist so ein Bei-

spiel. Durch seine Unterminierung ist großer politischer Schaden angerichtet worden, vor allem auf mittlere Sicht. Zunächst haben die Finanzmärkte gelassen reagiert. Der Euro wird gegenüber dem Dollar und anderen Währungen sogar stärker, von einer höheren Inflationsrate und einem scharfen Zinsanstieg ist nichts zu spüren. Möglicherweise liegt ein Grund darin, dass die Märkte den Reformanstrengungen in den größeren Defizitländern Deutschland, Frankreich und Italien einen hohen Stellenwert beimessen.

16 Das Verhalten Deutschlands und Frankreichs im Konflikt um den Stabilitätspakt wird jedoch über kurz oder lang die fiskalische Disziplin in Europa mindern. Der Versuch überdies, im Rahmen der EU-Verfassung das Statut der Europäischen Zentralbank durch Beschlüsse des Europäischen Rates verändern zu können, ist für das weitere Vertrauen in die Währungsstabilität ebenso schädlich wie der laxer Umgang mit dem Stabilitätspakt.

17 Bei aller Kritik muss man der Politik zumindest zugestehen, dass sie im abgelaufenen Jahr einen Lernprozess begonnen hat. Zur eigentlichen Nagelprobe für diese Lernfähigkeit kommt es aber 2004. Es ist zu befürchten, dass der Reform-Elan im nun einsetzenden Aufschwung schnell erlahmt. Damit wäre aber ein neuerlicher Rückschlag unvermeidlich – und Deutschland bliebe wirtschaftspolitisch ein Sorgenkind.