

## Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	7
Abbildungsverzeichnis.....	7
Abkürzungsverzeichnis.....	7
Vorwort.....	9
1. <i>Einleitung</i> .....	11
2. <i>Theoretischer Rahmen: Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen</i> .....	19
3. <i>Vetospieler und die Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition</i> .....	27
3.1 Die Bundesrepublik als semisouveräner Staat?.....	27
3.2 Die Regierungsparteien: Struktur und Programm der christlich-liberalen Koalition.....	40
3.2.1 Die CDU.....	41
3.2.2 Die CSU.....	52
3.2.3 Die FDP.....	54
3.2.4 Das Programm der Regierungskoalition.....	60
4. <i>Wirtschaftspolitik unter günstigen Voraussetzungen: Die Jahre 1982-1989</i> .....	68
4.1 Finanzpolitik.....	68
4.1.1 Haushaltsbegleitgesetz 1983.....	70
4.1.2 Steuerreform 1990.....	83
4.1.3 Überblick: Konsolidierung und Abgabenbelastung.....	104
4.2 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.....	109
4.2.1 Beschäftigungsförderungsgesetz 1985.....	110

4.2.2	Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen (§ 116 AFG).....	120
4.2.3	Arbeitszeitgesetz.....	129
4.2.4	Überblick: Arbeitsrecht und Arbeitsmarktpolitik.....	137
4.3	Entstaatlichungspolitik.....	142
4.3.1	Postreform 1989.....	143
4.3.2	Gesetz zur Einführung des Dienstleistungsabends.....	160
4.3.3	Überblick: Deregulierung und Privatisierung.....	167
4.4	Zwischenfazit.....	170
5.	<i>Die Politik zur Herstellung der deutschen Einheit.....</i>	<i>175</i>
5.1	Der Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion.....	176
5.2	Der Einigungsvertrag.....	198
5.3	Zwischenfazit.....	210
6.	<i>Wirtschaftspolitik zwischen Vereinigungskonsens und parteipolitischer Konfrontation: Die Jahre 1990-1998.....</i>	<i>214</i>
6.1	Finanzpolitik.....	214
6.1.1	Gesetze zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG).....	215
6.1.2	Steuerreform 1998/99.....	236
6.1.3	Überblick: Finanzierung der Einheit und steuerliche Entlastung.....	265
6.2	Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.....	273
6.2.1	Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz.....	273
6.2.2	Arbeitsförderungs-Reformgesetz.....	292
6.2.3	Überblick: Aktive Arbeitsmarktpolitik und fortschreitende Liberalisierung.....	309
6.3	Entstaatlichungspolitik.....	314
6.3.1	Bahnreform.....	314
6.3.2	Telekommunikationsgesetz.....	340
6.3.3	Überblick: Fortschreitende Liberalisierung und weitreichende Privatisierungen.....	359
6.4	Zwischenfazit.....	364
7.	<i>Zusammenfassung und theoretische Schlußfolgerungen.....</i>	<i>371</i>
	<i>Literatur.....</i>	<i>379</i>

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Steuerpolitische Vorstellungen der Koalitionsparteien.....	89
Tabelle 2:	Forderungen der CDA zu § 116 AFG und ihre Durchsetzung.....	127
Tabelle 3:	Wirtschaftspolitische Bilanz der Ära Kohl im Überblick.....	372

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Nettokreditaufnahme des Bundes, 1976-1990.....	105
Abbildung 2:	Entwicklung der Staatsquote, 1980-1990.....	108
Abbildung 3:	Entwicklung ABM u. berufl. Weiterbildung, 1977-1990.....	140
Abbildung 4:	Einkommenssteuertarife 1996 und 1999 im Vergleich.....	243
Abbildung 5:	Entwicklung der Staatsquote, 1989-1998.....	266
Abbildung 6:	Beitragssätze zu den Sozialversicherungen, 1989-1998.....	267
Abbildung 7:	Nettokreditaufnahme des Bundes, 1989-1998.....	268
Abbildung 8:	Privatisierungserlöse des Bundes, 1989-1998.....	363

## Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
Abb.	Abbildung
Abg.	Abgeordnete(r)
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFRG	Arbeitsförderungs-Reformgesetz
ALV	Arbeitslosenversicherung
APSR	American Political Science Review
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
ArbZG	Arbeitszeitgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz
BEV	Bundeseisenbahnvermögen
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BZ	Berliner Zeitung
d.Verf.	Einfügung des Verfassers
DPG	Deutsche Postgewerkschaft
DR	Deutsche Reichsbahn
EJPR	European Journal of Political Research
ESt.	Einkommensteuer
EStG.	Einkommensteuergesetz

FAG	Fernmeldeanlagenengesetz
FAZ	Frankfurter Allgemeine (Zeitung)
FR	Frankfurter Rundschau
GA	General-Anzeiger (Bonn)
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GPV	Gesetzliche Pflegeversicherung
GOBT	Geschäftsordnung des Bundestages
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
HAZ	Hannoversche Allgemeine Zeitung
HB	Handelsblatt
JWB	Jahreswirtschaftsbericht
KAB	Katholische Arbeiterbewegung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NOZ	Neue Osnabrücker Zeitung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖZP	Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft
PKM	Parlamentskreis Mittelstand (der CDU/CSU-Fraktion)
PIPr.	Plenarprotokoll
PStS	Parlamentarischer Staatssekretär
PVS	Politische Vierteljahresschrift
SKWPG	Gesetz(e) zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspakets
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StMBG	Gesetz zur Bekämpfung des Mißbrauchs und zur Bereini- gung des Steuerrechts
StRG	Steuerreformgesetz
STZ	Stuttgarter Zeitung
SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftli- chen
	Entwicklung
SZ	Süddeutsche Zeitung
TAZ	die tageszeitung
THA	Treuhandanstalt
TKG	Telekommunikationsgesetz
WEP	West European Politics
WP	Wahlperiode
zit.	zitiert (nach)
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

## Vorwort

Helmut Kohl regierte die Bundesrepublik Deutschland zwischen 1982 und 1998 und damit länger als jeder seiner Vorgänger. Dabei stand die Wirtschaftspolitik von Beginn an im Zentrum der Anstrengungen der von ihm geführten christlich-liberalen Koalition; ja, nicht zuletzt dieses Politikfeld, in dem nämlich die Gemeinsamkeiten zwischen den Partnern der sozial-liberalen Koalition aufgebraucht waren, eröffnete ihm überhaupt erst die Möglichkeit, ins Kanzleramt einzuziehen. Die lange Regierungszeit und die Bedeutung des Politikfeldes ließen es mir interessant scheinen, eine Studie über die Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition zwischen 1982 und 1998 zu schreiben und danach zu fragen, ob es in den 16 Jahren der „Ära Kohl“ tatsächlich zur 1982 angekündigten wirtschaftspolitischen „Wende“ kam und welche Politikmuster sich dabei beobachten ließen. Die unterschiedlichen politischen und ökonomischen Konstellationen der verschiedenen Phasen der „Ära Kohl“ lassen nämlich differenzierte Einblicke in die Funktionsweise des politischen Systems der Bundesrepublik und der sich darin bewegenden Akteure erwarten.

Bei der vorliegenden Arbeit handelt es sich um die leicht überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die im Wintersemester 2000/2001 vom Promotionsausschuß Dr. rer. pol. der Universität Bremen angenommen wurde. Mein erster Dank gilt daher meinem Doktorvater Prof. Manfred G. Schmidt. Er übernahm nicht nur die Betreuung und kritische Begleitung der Arbeit, sondern gab mir auch die Möglichkeit, meine Forschung als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen im Rahmen des aus Mitteln der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojektes „Staatstätigkeit“ voranzutreiben, und schuf mir damit die denkbar besten Arbeitsbedingungen.

Zu danken ist weiterhin Prof. Michael Zürn, der sich als Zweitgutachter zur Verfügung stellte und mit konstruktiver Kritik die Arbeit zu verbessern half. Eine Vielzahl von Anregungen, vor allem in einem frühen Stadium, erhielt ich außerdem von Prof. Klaus von Beyme. Daneben bin ich den Kollegen aus der ehemaligen Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“ am Zentrum für Sozialpolitik, vor allem aber Herbert Obinger

und Uwe Wagschal, dankbar für eine Vielzahl von Diskussionen und Anregungen, bei denen ich sehr viel gelernt habe – weit über die Analyse der Wirtschaftspolitik der Ära Kohl hinaus. Für Anregungen ist darüber hinaus Prof. Josef Schmid (Tübingen) ebenso zu danken wie Tobias Ostheim, Christiane Schwieren und ganz besonders Heike Quader für Korrekturarbeiten in verschiedenen Stadien dieser Arbeit. Verbliebene Fehler gehen selbstverständlich zulasten des Verfassers. Dank ist darüber hinaus der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die Gewährung einer Druckbeihilfe für die Publikation dieser Arbeit zu erstatten.

Zuletzt möchte ich meiner Familie danken. Ohne die Unterstützung meiner Eltern nicht nur während der zuweilen auftretenden Durststrecken hätte diese Arbeit nicht entstehen können. Mein herzlichster Dank geht aber an Martina, nicht nur weil sie mir beim Durchhalten half, auch als uns meine Promotion für zwei Jahre eine Wochenendehe aufzwang. Ihr und meinen Eltern ist dieses Buch gewidmet.

Heidelberg, im Juni 2001

## 1. Einleitung

Am Ende der 70er und zu Beginn der 80er Jahre kamen sukzessive in Großbritannien (1979), den USA (1980) und der Bundesrepublik Deutschland (1982) bürgerliche bzw. konservative Parteien zurück an die Macht. Von diesen Wechseln in der parteipolitischen Zusammensetzung der Regierungen wurden in der Öffentlichkeit Veränderungen erwartet, die über das Maß eines „normalen“ Machtwechsels hinausgingen. Nichts macht den Änderungswillen der neuen Regierungen deutlicher als Margaret Thatchers Antwort auf die Frage, was sie zu ändern gedenke: „Everything“ (BUSCH 1989: 13).

Das „sozialdemokratische Jahrhundert“ mit seiner Verpflichtung auf Wachstum, Gleichheit, Arbeit und den Staat sollte zu Ende sein (so DAHRENDORF 1983: 16ff.) – ein Programm, auf das sich in der Nachkriegszeit nicht nur sozialdemokratische, sondern auch die bürgerlichen Parteien verpflichtet hätten. In allen Fällen sollten fundamentale politische Änderungen vorgenommen werden, insbesondere was den ordnungspolitischen Rahmen betrifft: Die neuen Regierungen „wollten das bestehende Niveau staatlicher Intervention drastisch reduzieren und der Selbstregulierung von Märkten wieder einen deutlich größeren Spielraum gewähren“ (LEHMBRUCH ET AL. 1988: 251).

Diese politische Entwicklung muß dabei in Zusammenhang mit dem Wandel des wirtschaftspolitischen Leitkonzepts in der wirtschaftswissenschaftlichen und später auch der öffentlichen Diskussion spätestens seit Mitte der 70er Jahre gesehen werden: Der bis dahin dominierende Keynesianismus wurde mehr und mehr von monetaristischen und angebotsorientierten Vorstellungen als „mainstream“ abgelöst (vgl. MERKEL 1993: 30ff.; HALL 1993: 284f.). Zugrunde lag dieser Entwicklung zunächst die Erfahrung, daß den stagflationären Entwicklungen der 70er Jahre mit den Instrumenten keynesianischer Stabilisierungspolitik nicht beizukommen war, da sie das Ergebnis angebotsseitiger Schocks (etwa der Verteuerung von Rohöl) waren; im Gegenteil, so das Argument, verstärkte die aktive Konjunkturpolitik sogar die Zyklik und blockierte die Selbstheilungskräfte des Marktes.

Die Angebotstheoretiker folgerten daraus, daß solche Selbstheilungskräfte gestärkt werden müßten, indem die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

und die Fähigkeit der Volkswirtschaft zur Anpassung an neue Herausforderungen verbessert werden (dazu ISSING 1982; LEIBFRITZ 1984; WELFENS 1985; PÄTZOLD 1993: 337-369). Zentraler Gedanke war es, Anreize für die weitgehend freie Entfaltung wirtschaftlicher Aktivität zu schaffen, etwa über Steuer- und Abgabensenkungen und die Schaffung von Wettbewerb in bisher geschützten Bereichen. Daneben komme es darauf an, ein geschlossenes Konzept, das auf mittlere Frist angelegt sei und prinzipiell alle wirtschaftspolitischen Politikfelder umfasse, zu erarbeiten und konsequent umzusetzen.<sup>1</sup>

Einen zusätzlichen Impetus erhielt diese ökonomische Sichtweise in den ausgehenden 80er und den 90er Jahren durch die Standortdebatte infolge der öffentlichen Wahrnehmung einer zunehmenden Globalisierung oder „Denationalisierung“ vor allem, aber nicht ausschließlich, im Bereich der Wirtschaft (ausführlich hierzu ZÜRN 1998: 65ff.; insbesondere 125-162). Insbesondere aufgrund der Globalisierung der Finanzmärkte mußten, so die Argumentation, Regierungen mit günstigen Standortbedingungen um Investitionen konkurrieren. Daher avancierten Deregulierung und eine Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung zu Imperativen für die Wirtschaftspolitik – bei Strafe der Abwanderung von Produktion und Arbeitsplätzen. Von besonderer Prominenz ist in diesem Zusammenhang die Prognose eines Steuersenkungswettbewerbs, der zu einer Reduzierung der Steuern auf Kapitalerträge und Einkommen aus Unternehmertätigkeit führe (für viele WAGSCHAL 1999; PLÜMPER/SCHULZE 1999). Aber auch die Haushaltspolitik, der Sozialstaat und eine Reihe anderer Regulierungen gerieten, so wird argumentiert, durch den globalen Wettbewerb immer stärker unter Druck (vgl. hierzu SCHARPF 1995; SIEBERT 1998; BUSCH/PLÜMPER 1999; SCHIRM 1999).

Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht der Reformpfad, den die christlich-liberale Koalition unter Helmut Kohl in Deutschland zwischen 1982 und 1998 einschlug. Zwei Fragen sollen dabei im wesentlichen geklärt werden. Erstens: Kam es in der Bundesrepublik nach 1982 überhaupt zu einer wirtschaftspolitischen Wende hin zu mehr Markt und weniger Staat und wie weitgehend war diese? Und zweitens: Wie kann der Verlauf und das Ausmaß der wirtschaftspolitischen Umorientierung in Deutschland erklärt werden, inwieweit ist z.B. die in der politikwissenschaftlichen Literatur geläufige Hypo-

---

<sup>1</sup> An dieser Stelle ist m.E. SCHARPES (1987: 42) These zu differenzieren, neoklassische Politik besitze komparative Vorteile bei ihrer Durchsetzung, weil es besonders schwierig sei, den Keynesianismus zu popularisieren, während die Neoklassik auf einfache Formeln (z.B. „Mehr Markt“) zu bringen sei (ähnlich auch MERKEL 1993: 33). So plausibel das Argument nämlich ist, darf doch nicht übersehen werden, daß Nachfragesteuerung deutlich schneller Erfolge aufweisen wird (wenn vielleicht auch nur kurzfristig), während angebotsorientierte Politik als mittelfristiges Konzept zu verstehen ist und kurzfristig sogar ausgesprochen unpopuläre Maßnahmen verlangt. Angesichts der Tatsache, daß Politiker der „Vordringlichkeit des Befristeten“ (LUHMANN) Tribut zollen, sie Wahlen gewinnen wollen und dafür nicht zuletzt wirtschaftspolitische Erfolge benötigen, scheint hier zumindest die Möglichkeit eines wirtschaftspolitischen „Rückfalls“ angelegt zu sein (so auch PÄTZOLD 1993: 366; NÖLLING 1986: 61; vgl. Kap. 3.1 und 3.2).



these tragfähig, daß einschneidende Reformen zumeist an den institutionellen Bedingungen des deutschen politischen Systems scheitern? Welche anderen erklärenden Variablen können gegebenenfalls herangezogen werden?

Bei der Beantwortung der ersten Frage soll geklärt werden, ob der Regierungswechsel von 1982 wirklich zu einer anderen Wirtschaftspolitik geführt hat, ob also die parteipolitische Couleur der Regierung einen Einfluß auf die *Policies* in diesem Bereich ausübte. Dabei muß nicht zuletzt analysiert werden, wie weitreichend die Reformen der Regierungen unter Helmut Kohl jeweils waren. Dafür sind prinzipiell drei Vorgehensweisen denkbar. Die erste besteht in einem Längsschnittvergleich. So kann man die Politik der christlich-liberalen Koalition mit der ihrer sozial-liberalen Vorgängerin vergleichen und Unterschiede und Gemeinsamkeiten herausarbeiten. Dieses Vorgehen eignet sich relativ gut, um die Frage zu beantworten, inwieweit überhaupt ein Politikwechsel stattgefunden hat. Die lange Regierungszeit der christlich-liberalen Koalition ermöglicht es zusätzlich auch, zwei Reformen im selben Bereich miteinander zu vergleichen und „Weiterentwicklungen“ im Sinne eines schrittweisen (inkrementellen) Reformprozesses zu untersuchen. Beispiele wären u.a. die Steuerpolitik, die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Telekommunikationsreformen.

Eine zweite Möglichkeit, dem Problem nachzugehen, als wie weitreichend die jeweiligen Reformen einzuschätzen sind, besteht in einem Querschnittvergleich. Bei der Untersuchung der deutschen Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren kommt dabei dem Vergleich mit Großbritannien eine große Bedeutung zu (vgl. etwa LEHMBRUCH 1989; GRANDE 1989; BOSS 1989). Dies ist durchaus plausibel, gilt Großbritannien unter Margaret Thatcher doch zurecht als Modellfall einer neoliberal-monetaristisch orientierten wirtschaftspolitischen Wende. Entsprechend wäre die Reichweite der von der Kohl-Regierung durchgesetzten Reformen an ihrem britischen Gegenstück zu messen.

Doch gerade hier ergeben sich zwei zentrale Probleme für einen qualitativen Vergleich. Erstens ist ein solcher Querschnittvergleich nur in den Fällen möglich, in denen tatsächlich Gegenstücke existieren. Dies ist beispielsweise in der Steuer- und der Telekommunikationspolitik der Fall. Wo eine solche Übereinstimmung aber fehlt, fehlt auch der Maßstab zur Einschätzung der Reichweite der Reformen. Ein deutsch-britischer Vergleich muß deshalb beispielsweise im Bereich des Arbeitsrechts oder der Gewerkschaftsgesetzgebung allein aufgrund der vollständig anderen Ausgangslage scheitern. Zweitens war der Einschnitt der deutschen Einheit insbesondere in der Beschäftigungs- und der Finanzpolitik so tiefgreifend, daß die Problemlagen in beiden Ländern ab 1990 kaum mehr vergleichbar gewesen sein dürften. Daher kann auf einen solchen Vergleich zumindest für die zweite Hälfte des Untersuchungszeitraums nicht mehr zurückgegriffen werden.

Wenigstens für den Bereich der Entstaatlichungspolitik, in der die Europäische Gemeinschaft bzw. die Europäische Union erheblichen Einfluß

geltend machen kann (vgl. Kap. 3.1), läßt sich ein weiterer Querschnittsmaßstab bilden. Hier wäre ein Indikator für die Reichweite der jeweiligen Reformen, inwieweit mit ihnen über die rechtlich notwendige Umsetzung von europäischen Regulierungen hinausgegangen wurde.

Als dritte Möglichkeit zur Lösung des „Indikatorproblems“ kann schließlich auf abstrakte Kategorien zurückgegriffen werden, mit denen das Ausmaß von Politikwechseln eingeschätzt werden soll. Hierfür bietet sich beispielsweise ein Ansatz an, den Peter Hall im Zusammenhang mit einer Analyse der britischen Wirtschaftspolitik zwischen 1970 und 1989 entwickelt hat. HALL (1993: 278) unterscheidet drei Ebenen, auf denen es zu Wandel kommen kann: erstens bei den Zielen der Politik, zweitens bei den Instrumenten, mit denen diese Ziele erreicht werden sollen, und drittens bei der Einstellung dieser Instrumente. Zum Beispiel ließe sich das Ziel der Vollbeschäftigung mit dem Instrument expansiver Fiskalpolitik verfolgen, wobei als Einstellung dieses Instruments die jeweilige Höhe der Staatsausgaben zu verstehen ist. Auf jeder dieser drei Ebenen kann Wandel vorkommen. Eine Veränderung erster Ordnung würde demnach bei der Einstellung der Instrumente ansetzen, eine Veränderung zweiter Ordnung würde die Instrumente selbst einbeziehen und bei einer Veränderung dritter Ordnung stünde das Ziel als solches zur Disposition (HALL 1993: 278-287).

Allerdings sollte berücksichtigt werden, daß Halls Ansatz keineswegs alle Probleme löst, weil die Einstufung, wann eine Reform eine Veränderung erster, zweiter oder dritter Ordnung beinhaltet, letztlich stark von der Einschätzung des Forschers abhängt. Ein fiktives Beispiel mag dies belegen: Als Reform sei eine Abschaffung des Kündigungsschutzgesetzes zu analysieren. Interpretiert man dies als Versuch, über eine Deregulierung des Arbeitsmarktes das Ziel der Vollbeschäftigung zu erreichen, muß diese Maßnahme als Veränderung zweiter Ordnung eingestuft werden (Instrumentenwahl). Sieht man aber als Ziel eine hohe Absicherung des einzelnen Arbeitsplatzbesitzers gegen Arbeitslosigkeit, wird dieses Ziel aufgegeben, so daß von einer Veränderung dritter Ordnung gesprochen werden muß (Zieländerung). Insofern besteht hier ein Einfallstor für eine gewisse Willkür des Wissenschaftlers, was die Verwendbarkeit dieses Indikators erheblich einschränkt.

Eine andere Möglichkeit zur abstrakten Bestimmung der Reichweite der Reformen der christlich-liberalen Koalition besteht darin, sie mit den Forderungen zu konfrontieren, die die „reine Lehre“ der Angebotsökonomik an sie stellen würde. In dieser Weise evaluierte beispielsweise der SACHVERSTÄNDIGENRAT (1997: 148-156) die Wirtschaftspolitik seit Anfang der 80er Jahre. Da aber alle diskutierten Beurteilungsmaßstäbe gewisse Schwächen und Anwendungsprobleme beinhalten, werden im folgenden – je nach Anwendbarkeit – alle drei genannten Möglichkeiten verwendet, um festzustellen, inwieweit von extensiven marktorientierten Reformen in der Bundesrepublik in den Jahren zwischen 1982 und 1998 gesprochen werden kann.

Die Frage nach den Gründen für die jeweilige Reichweite der wirtschaftspolitischen Wende soll durch eine Analyse von Willensbildungsprozessen geklärt werden. Dabei geht es darum, ob in der Regierung überhaupt Reformvorschläge à la Thatcher, die stark von der Politik der Vorgängerregierung abgewichen hätten, diskutiert wurden und wo sie aufgrund welcher Konstellation scheiterten. Hintergrund dieser Überlegung ist es, im Detail zu untersuchen, wo im Entscheidungsprozeß des politischen Systems der Bundesrepublik die Stellen zu verorten sind, an denen weitergehende Politikkonzeptionen auflaufen.

Analysiert werden sollen diese Willensbildungsprozesse anhand von Schlüsselentscheidungen in einigen wirtschaftspolitischen Politikfeldern. Diese werden – wenigstens soweit keine einschlägigen wissenschaftlichen Analysen vorliegen, was leider nur all zu oft der Fall ist – aufgrund einer systematischen Auswertung der Berichterstattung in der Tagespresse untersucht, wobei die Vollständigkeit durch die Nutzung insbesondere der Pressedokumentation des Deutschen Bundestages gewährleistet sein dürfte. Daß diese Methode durchaus erfolgversprechend ist, stellte etwa Arnulf BARING (1982: 16) fest: „Erstaunlich viel steht übrigens auch in Zeitungen und Zeitschriften. Immer wieder ist man verblüfft, was alles in die Öffentlichkeit dringt und irgendwo publiziert wird. Wenn man Zeitungen nicht nur, ..., noch halb verschlafen beim Kaffeetrinken überfliegt und dann wegwirft, sondern systematisch und vergleichend auswertet, dann liefert eine solche Analyse das Rückgrat jeder zeitgeschichtlichen Darstellung.“ Ergänzt wurde diese Auswertung in den Fällen, in denen die Quellen nur ein unzureichendes Bild vermittelten, durch eine Reihe von Experteninterviews (zum methodischen Vorgehen vgl. SCHMID 1995; Liste der Interviewpartner am Ende des Literaturverzeichnisses).

Die Entscheidung, welches Gesetz als Schlüsselentscheidung betrachtet werden soll, ist keineswegs trivial, da „es keine akzeptierten Kategorien [gibt], die Bedeutung eines Gesetzes zu ermessen“ (HESSE/ELLWEIN 1992: 224). Immerhin kann man aber versuchen, Kriterien zu finden, die eine Schlüsselentscheidung erfüllen sollte. Klaus VON BEYME (1997: 66f.) etwa schlägt drei solcher Kriterien vor. Als erstes Merkmal nennt er die Intensität und *Reichweite* des Gesetzes: „Schlüsselentscheidungen sollen eine tiefe Reichweite haben und idealiter das ganze Volk betreffen“ (EBENDA). *Konfliktintensität* wird als ein zweites Kriterium genannt. Schließlich problematisiert er noch die *Auswahl des Politikfeldes*. Ähnliche Vorschläge finden sich bei HELMS (1997: 120f.): Er fordert, daß es sich um ein politisch bedeutsames Vorhaben handelt, das mehr oder weniger innovativ ist und jedenfalls eine Richtungsentscheidung darstellt. Außerdem sollte ein relativ hohes Maß an Publizität gewährleistet sein.

Allerdings bietet die Betrachtung von Schlüsselentscheidungen auch Nachteile für eine Policy-Analyse. Es ist nämlich denkbar, daß die untersuch-

ten Schlüsselentscheidungen eines Politikfeldes nicht repräsentativ für die Regierungspolitik in diesem Politikfeld sind oder nur eine Seite der Medaille widerspiegeln. Blicke man dann bei der Untersuchung von Schlüsselentscheidungen stehen, so wäre ein *bias* unvermeidlich.<sup>2</sup> Deshalb wird am Ende der Untersuchung eines Politikfeldes jeweils eine Überblicksdarstellung über die Entwicklung dieses Politikfeldes in der jeweiligen Subperiode gegeben. Für dieses Vorgehen spricht außerdem, daß einige Ziele nur über einen längeren Zeitraum verfolgt werden können (etwa Konsolidierung des Haushalts), so daß auch hierfür eine Überblicksdarstellung notwendig ist.

Zu klären ist weiterhin, welche wirtschaftspolitischen Politikfelder in dieser Arbeit untersucht werden sollen. Als wichtigste Politikfelder sind in diesem Zusammenhang zu nennen: Finanzpolitik, Geldpolitik, Lohnpolitik, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie Wettbewerbspolitik. Nicht alle diese Felder können und müssen im Rahmen dieser Arbeit abgehandelt werden. So soll etwa die *Lohnpolitik* ausgeblendet bleiben, da die Aushandlung der Löhne in der Bundesrepublik Sache der Tarifparteien ist. Im Rahmen der Betrachtung der Wirtschaftspolitik einer *Regierung* kann ein Politikbereich, der außerhalb ihrer Kontrolle liegt, nicht sinnvoll einbezogen werden, obwohl damit keineswegs die enorme Bedeutung der Lohnpolitik für die Erreichung einiger wirtschaftspolitischer Ziele, insbesondere der Vollbeschäftigung, geleugnet werden kann oder soll (vgl. P.G. SCHMIDT 1996). Doch ist sie eben aus Sicht der Regierung lediglich eine – wenn man so will: exogene – Nebenbedingung für den Erfolg ihrer Wirtschaftspolitik, auf die sie selbst allenfalls äußerst begrenzten Einfluß besitzt. Ähnliches gilt für den Großteil der Arbeitszeitpolitik; insbesondere die Auseinandersetzung um die 35-Stunden-Woche im Jahr 1984 war natürlich von erheblicher wirtschaftspolitischer Bedeutung, ohne daß es in der Macht der Regierung gestanden hätte, hier regulierend einzugreifen.

Ebenso kann auch die *Geldpolitik* außer Betracht bleiben, liegt die Verantwortung für sie doch bei der Zentralbank, die nach dem Bundesbankgesetz unabhängig vom Einfluß der Regierung sein soll. In der jüngeren politikwissenschaftlichen Literatur zur Bundesbank wird zwar darauf hingewiesen, daß sich gerade die Regierung Kohl am Ende der 80er und zu Beginn der 90er Jahre über Empfehlungen der Bundesbank – etwa bei den Beratungen zur deutsch-deutschen und zur europäischen Währungsunion – hinweggesetzt habe (vgl. BUSCH 1991; HARTWICH 1992; STURM 1995). Das betrifft aber allenfalls den Bereich der internationalen Währungspolitik; für die Geldpolitik im engeren Sinne dürfte auch im Beobachtungszeitraum dieser Arbeit

<sup>2</sup> Vgl. dazu etwa die Kritik von Jeremy LEAMAN (1993: 124) an Douglas WEBBERS (1992) Versuch, die „Wende“ der 80er Jahre anhand von vier wichtigen Reformvorhaben (Dienstleistungsabend, Gesundheits-, Post- und Börsenreform) zu bilanzieren. Der Artikel – so der Vorwurf – „does not really provide a convincing overview of the political-ideological thrust of Kohl's so-called Wende nor an adequate assessment of this turbulent decade.“

tatsächlich gegolten haben, daß die Bundesbank sie autonom und nach eigenen Vorstellungen gestalten konnte. Schließlich bleiben auch die Verhandlungen über die Einführung einer Europäischen Währungsunion – zweifellos eine wirtschaftspolitische Schlüsselentscheidung par excellence – außer Betracht, da es sich dabei um multilaterale Verhandlungen handelte, bei denen vollständig andere Politikmuster als auf nationalstaatlicher Ebene vorherrschten. Damit bleiben für die folgende Untersuchung drei Politikfelder übrig, die zu untersuchen sind: die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die Finanzpolitik sowie die Wettbewerbs- bzw. konkreter: Entstaatlichungspolitik. Die Frage, welche Entscheidungen im jeweiligen Politikfeld im einzelnen als Schlüsselentscheidungen zu betrachten sind, wird in dieser Arbeit aufgrund der einschlägigen Literatur und (soweit dies sinnvoll und möglich erscheint) einer Auswertung der zentralen Regierungsdokumente beantwortet.

Bevor die Analyse der wirtschaftspolitischen Schlüsselentscheidungen in der Bundesrepublik zwischen 1982 und 1998 erfolgt, soll im folgenden Kapitel 2 knapp der theoretische Rahmen der Arbeit erörtert werden. Dort wird ein Modell zur Erklärung der Wirtschaftspolitik in der Ära Kohl vorgestellt, das von der Diskussion über den Einfluß von Parteien auf die Staatstätigkeit ausgeht, diese aber um die Aspekte Parteienwettbewerb und Einfluß von Vetospielern ergänzt. Im Anschluß daran werden die Eigenschaften der relevanten Vetospieler und ihr Potential zur Beschränkung oder Verhinderung von marktorientierten Reformen diskutiert. Dabei wird unterschieden zwischen institutionellen Vetospielern, die in Kapitel 3.1 analysiert werden, und den parteipolitischen Vetospielern in Form der Koalitionsparteien, denen Kapitel 3.2 gewidmet ist. Hier wird einerseits eine Untersuchung der Mitglieder- und Wählerschaft von CDU, CSU und FDP und der Organisation ihres innerparteilichen Willensbildungsprozesses vorgelegt, um mögliche Hindernisse einer Durchsetzung größerer Politikinnovationen von dieser Seite erkennen zu können. Andererseits wird es aber auch um die wirtschaftspolitische Programmatik gehen, also darum zu untersuchen, welche Wirtschaftspolitik die Regierungsparteien verfolgen *wollten*.

Die Kapitel 4 bis 6 stellen den Hauptteil der vorliegenden Arbeit dar. Sie beinhalten die empirische Analyse der 15 ausgewählten wirtschaftspolitischen Schlüsselentscheidungen der Regierungen Kohl. Die Darstellung ist in drei zeitliche Abschnitte gegliedert. Dies erscheint vor allem aufgrund des gravierenden Einschnitts durch die deutsche Einheit geboten, die insbesondere den wirtschaftspolitischen Problemhaushalt tiefgreifend und nachhaltig beeinflusste und die mit der Zeitenwende von 1989 zusammenfiel, die auch die wirtschaftspolitischen Probleme der Denationalisierung verschärfte (vgl. CZADA 2000b). Entsprechend befaßt sich Kapitel 4 mit der Phase von der Übernahme der Regierung durch die christlich-liberale Koalition im Oktober 1982 bis zum Vorabend der Wiedervereinigung im November 1989. Kapitel 5 analysiert die Herstellung der deutschen Einheit selbst. Die gesonderte Be-

trachtung dieses Prozesses erscheint mehr als gerechtfertigt, da insbesondere mit dem 1. Staatsvertrag die vermutlich einschneidendste wirtschaftspolitische Entscheidung in der Ära Kohl – jedenfalls soweit die nationalstaatliche Ebene betroffen war – getroffen wurde, diese Verhandlungen gleichzeitig aber erheblich stärker als die Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag von nationalstaatlichen Konstellationen und Politikmustern geprägt waren. Kapitel 6 beschäftigt sich mit der Wirtschaftspolitik in den 90er Jahren bis zur Ablösung der christlich-liberalen Koalition im Jahr 1998. In den Kapiteln 4 und 6 werden die drei Politikfelder Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung jeweils anhand zweier (in einem Fall dreier) Gesetzgebungsstudien und einer Überblicksdarstellung analysiert. Eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser Arbeit sowie die Frage nach den theoretischen Schlußfolgerungen bilden das abschließende siebte Kapitel.

## 2. Theoretischer Rahmen: Parteien, Vetospieler und der Wettbewerb um Wählerstimmen

In diesem Kapitel soll ein theoretisches Modell zur Erklärung der deutschen Wirtschaftspolitik in der Ära Kohl vorgestellt werden. Ausgangspunkt ist dabei die Parteiendifferenzhypothese, weil ja gerade durch einen Regierungswechsel induzierte Reformen im Zentrum des Interesses stehen. Allerdings muß diese Lehre noch um weitere Variablen aus dem Bereich anderer Theorieschulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung (vgl. als Überblick SCHMIDT 1993; 2000c) ergänzt werden, die den Einfluß von Parteien auf die Staatstätigkeit modifizieren. Dabei geht es einerseits um eine Schärfung der Parteiendifferenzhypothese durch die Einbeziehung des Einflusses, den der Wettbewerb um Wählerstimmen auf die Politikformulierung ausübt, während andererseits Variablen aus der sozio-ökonomischen und der politisch-institutionalistischen Schule sowie der internationalen Hypothese zur Ergänzung der Parteiendifferenzthese herangezogen werden. Die Auswahl der Variablen ist dabei keineswegs zufällig; sie orientiert sich vielmehr daran, die zentralen Eigenschaften und Motivationen aller Akteure, deren Zustimmung für das Zustandekommen einer Entscheidungen notwendig ist, abzubilden.<sup>3</sup>

Die Literatur zur Parteiendifferenzhypothese ist sehr umfangreich: Die Forschung hat sich der Frage, ob Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Regierungen zu feststellbaren Unterschieden bei den *Policies* führen, mit den unterschiedlichsten methodischen Zugängen genähert (vgl. nur HIBBS 1977, 1992; v. BEYME 1981; SCHMIDT 1982, 1992, 1996b; ROTHSCHILD 1986; BUDGE/KEMAN 1990: 132-158; HICKS/SWANK 1992; HUBER ET AL. 1993; KLINGEMANN ET AL. 1994). Die „klassische Formulierung“ (so SCHMIDT 1993: 374) der Parteiendifferenzhypothese stammt allerdings aus der Feder von Douglas HIBBS (1977). Da seine Studie jedoch darauf abzielte, makroökonomische Outcomes zu erklären, während es in der vorliegenden Arbeit um legislatorische Outputs geht, kann aus Hibbs' Beitrag nur ein theoretisches „Grundgerüst“ für diese Arbeit abgeleitet werden. Folgende Annahmen und Zusammenhänge müßten demnach gelten (vgl. HIBBS 1992:

<sup>3</sup> Daraus erklärt sich die relative Vernachlässigung der Lehre von den Machtressourcen organisierter gesellschaftlicher Gruppen im hier präsentierten Modell. Weder Gewerkschaften noch Arbeitgebern oder anderen Verbänden wurde in der Ära Kohl formal oder faktisch ein Veto über wirtschaftspolitische Entscheidungen eingeräumt.

362f.; SCHMIDT 1996b: 156): Innerhalb eines Elektorates gibt es verschiedene soziale Gruppen mit klar voneinander unterscheidbaren wirtschaftspolitischen Interessen. Diese Interessen werden durch politische Parteien vertreten. Wenn eine Partei an die Regierung kommt, wird sie eine Politik durchsetzen, die den Interessen ihrer Klientel entspricht, wobei die Steuerungskapazität der Regierungen als verhältnismäßig groß eingeschätzt wird. Entsprechend lassen sich unterschiedliche (wirtschaftspolitische) Outputs im Längs- oder Querschnitt zu einem erheblichen Teil auf unterschiedliche parteipolitische Zusammensetzungen der Regierungen zurückführen.

Allerdings sind auch eine Reihe von Annahmen dieses allgemeineren Modells kritisiert worden. Die Annahme etwa, bestimmte Schichten oder Klassen hätten objektiv wie subjektiv klar voneinander abgrenzbare wirtschaftspolitische Interessen, die dazu führten, daß sie mehr oder minder geschlossen „ihre“ Klassenpartei wählten, läßt sich so nicht halten. Zu stark ist dazu in den meisten westlichen Demokratien, so auch in der Bundesrepublik, das „cross-class-voting“ ausgeprägt (vgl. etwa FALTER ET AL. 1994). Diese Tatsache erfordert es aber keineswegs, das Modell aufzugeben; vielmehr kann es leicht modifiziert werden, z.B. indem man die heterogene Zusammensetzung der Wählerschaft explizit in die Analyse einschließt, also unterstellt, daß Parteien bemüht sein müssen, die wirtschaftspolitischen Interessen aller ihrer Wählergruppen mehr oder weniger gleichmäßig zu berücksichtigen. Dies müßte dann allerdings dazu führen, daß die Outputunterschiede zwischen zwei Parteien um so geringer ausfallen, je ähnlicher sich ihre Wählerschaften und je heterogener die wirtschaftspolitischen Interessen ihrer Klientel sind.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Analyse erst auf der Ebene der Parteien zu beginnen, wie es etwa die Mandatstheorie tut (vgl. HOFFERBERT/KLINGEMANN 1990; KLINGEMANN ET AL. 1994). Hier wird unterstellt, daß Parteien bestimmte (Regierungs-)Programme anbieten, für oder gegen die sich Wähler entscheiden können. Dabei kann offenbleiben, nach welchen Kriterien die Wähler entscheiden; wichtiger ist vielmehr, daß die Wähler überhaupt eine Wahl haben, sich die Programme der Parteien also unterscheiden, und daß die Parteien, wenn sie an die Regierung gelangen, auch die Möglichkeit und den Willen haben, ihre Programme umzusetzen.

Auch dies ist bestritten worden. So läßt sich etwa Otto KIRCHHEIMERS (1965) Studie über westeuropäische Parteiensysteme als klassische Formulierung der parteipolitischen Nullhypothese lesen. Kirchheimer geht davon aus, daß sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Massenintegrationsparteien auf Klassen- oder Konfessionsbasis zu Allerweltparteien gewandelt hätten. Kennzeichnend für diese Art von Partei sei, daß sie sich von ihrer konfessionellen oder Klassenbasis löse und versuche, die gesamte Wählerschaft anzusprechen: „Sie opfert also eine tiefere ideologische Durchdringung für eine weitere Ausstrahlung und einen rascheren Wahlerfolg“ (KIRCHHEIMER 1965: 27). Entsprechend würden die Parteiprogramme immer vager, die



Parteien konzentrierten sich auf eher unkontroverse Fragen und wirkliche politische Alternativen würden nicht angeboten – mit der Folge, daß systematische Parteiunterschiede nicht zu erwarten sind. Diese – letztlich ja vor allem demokratietheoretisch bedenkliche – Hypothese ist allerdings empirisch nicht haltbar. Die Forschung über Wahlplattformen im internationalen Vergleich förderte nämlich die Erkenntnis zu Tage, daß tatsächlich deutliche Unterschiede in den Wahlaussagen konkurrierender Parteien bestehen (BUDGE/ROBERTSON 1987; für Deutschland KLINGEMANN/VOLKENS 1997) – und diese Unterschiede auch in *Policies* umgesetzt werden (KLINGEMANN ET AL. 1994; für Deutschland HOFFERBERT/KLINGEMANN 1990).

Damit ist zwar Kirchheimers Einwand gegen die Existenz eines parteipolitisch induzierten Unterschiedes bei *Policies* in modernen Demokratien entschärft, der ja auf den Mangel an politischen Alternativen abstellt, aber dadurch ist noch keineswegs die prinzipielle Möglichkeit sichergestellt, daß Parteien, wenn sie sich programmatisch unterscheiden, ihre divergierenden Vorstellungen auch durchsetzen können. Dabei muß man keineswegs LUHMANN'S (1988) Steuerungs nihilismus teilen, um die Möglichkeiten von Regierungsparteien, ihr Programm durchzusetzen und die Wirtschaft (oder ein anderes gesellschaftliches Teilsystem) gezielt zu steuern, skeptisch zu beurteilen (vgl. als Überblick v. BEYME 1997: 19-32). Gerade Hibbs' ursprüngliche Vorstellung, eine Regierung könne beliebige Punkte der Phillips-Kurve erreichen, wird heute wohl nur noch von den wenigsten Theoretikern geteilt. Der Einfluß politischer Parteien auf makroökonomische Indikatoren wie Arbeitslosigkeit, Inflation oder Wirtschaftswachstum kann in Volkswirtschaften, die im wesentlichen privat- und marktwirtschaftlich organisiert sind, nämlich nur als begrenzt angesehen werden (SCHMIDT 1996b: 166; BUSCH 1995: 61f.; OBINGER 2001). Andererseits kann nicht bestritten werden, daß politische Steuerung in erheblichem Umfang erfolgt, so daß durchaus Spielraum für parteipolitisch induzierte Unterschiede besteht. Diese sollten allerdings um so stärker zum Ausdruck kommen, je näher man dem politischen Bereich kommt. Insofern müßte zu erwarten sein, daß eine Untersuchung legislativer Outputs, wie sie hier vorgelegt wird, einen deutlicheren parteipolitischen Unterschied zu Tage fördert als eine Outcomeanalyse.

Demzufolge kann das oben dargestellte Modell der Parteiendifferenz als Ausgangspunkt der Analyse durchaus verwendet werden. Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß in der Politikwissenschaft zwei oder sogar drei mögliche Annahmen über die Ziele von Parteien gemacht werden (vgl. v. BEYME 2000: 25f.).<sup>4</sup> Obwohl Parteien in der Do-Parties-Matter-Forschung –

<sup>4</sup> In der Regel werden drei unterschiedliche Ziele von Parteien genannt, nämlich Stimmenmaximierung, Ämtermaximierung und Policymaximierung (vgl. z.B. MÜLLER/ STRÖM 1999, v. BEYME 2000: 25f.). Im folgenden soll aber vereinfachend nur von zwei unterschiedlichen Orientierungen ausgegangen werden, indem die Orientierung an Stimmenmaximierung und Ämtermaximierung zusammengefaßt werden. Dies erscheint gerechtfertigt, denn die „Wählermaximierungs- und die Ämtermaximierungsparteien lassen sich

meist implizit – als policyorientiert konzeptualisiert werden (SCHMIDT 2000a: 379) und sie sich üblicherweise durchaus auch so verhalten (BUDGE/KEMAN 1990), gilt dies doch nicht ausschließlich. Vielmehr sind Parteien auch bestrebt, Wahlen zu gewinnen und an die Regierung zu gelangen. Gerade wenn sie ihre Programmatik politisch umsetzen wollen, müssen sie in Demokratien bekanntlich Wahlen gewinnen, so daß zu erwarten ist, daß sie auch darauf achten werden, wie bestimmte politische Entscheidungen ihre Wahlchancen verändern (DOWNS 1968; W. ZOHLNHÖFER 1999). Was folgt daraus für die Staatstätigkeit?

Die Auswirkungen des Parteienwettbewerbs hängen zunächst davon ab, inwieweit mit einem Thema Wähler mobilisierbar sind. Je größer die Bedeutung eines Issues für die Wähler ist, desto stärker wirkt der Wettbewerb um Wählerstimmen auf die Entscheidungsfindung der (Regierungs-)Parteien. Für die Wirtschaftspolitik kann sicherlich durchgängig davon ausgegangen werden, daß sie eine hohe Bedeutung für die Wähler besitzt, so daß auch die hier untersuchten Politikfelder in erheblichem Maße von den Effekten des Wettbewerbs um Wählerstimmen geprägt worden sein dürften. Dabei ist allerdings zu erwarten, daß die Politikfelder Finanzen und Arbeit stärker als die Entstaatlichungspolitik betroffen sein dürften, da die erstgenannten Bereiche unmittelbare Auswirkungen auf die Wähler besitzen als die (De)Regulierung bzw. Privatisierung.

Zudem dürften die Wirkungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen auf unterschiedliche Parteien differieren. So ist zu erwarten, daß insbesondere Volksparteien, die ja prinzipiell die gesamte Wählerschaft umwerben, wesentlich stärker von solchen Effekten betroffen sein müßten als Parteien, die eine deutlich abgrenzbare Wählerklientel mit eindeutigen (wirtschaftspolitischen) Präferenzen haben. Für die Bundesrepublik in der Ära Kohl bedeutet dies konkret, daß die im folgenden beschriebenen Effekte des Wettbewerbs um Wählerstimmen wesentlich stärker auf die Unionsparteien als auf die FDP zutreffen sollten (vgl. zur Struktur der Mitglied- und Wählerschaft der Koalitionsparteien die Kap. 3.2.1-3.2.3).

Zunächst werden Regierungspartei(en) unter den Bedingungen des Parteienwettbewerbs bestrebt sein, solche Vorhaben durchzusetzen, die ihnen in dieser Hinsicht nützen, d.h., die sich mehrheitlicher Zustimmung unter den Wählern erfreuen (*politics of credit-claiming*). Dies gilt allerdings nur insoweit, wie diese Reformen auch mit der Programmatik der Regierungspartei(en) kompatibel sind oder die Nichtverfolgung dieser Politik vermutlich mit massiven Stimmverlusten zu bezahlen wäre. Wenn solche Maßnahmen mit der politischen Orientierung konkurrierender Parteien vereinbar sind, führt der Parteienwettbewerb in diesen Bereichen wenigstens in der Tendenz dazu, daß Parteidifferenzen verschwinden; ja, die Regierung wird bestimmte Pro-

---

kaum noch sinnvoll unterscheiden“ (v. BEYME 2000: 25). Zudem hängen beide Orientierungen eng miteinander zusammen.

grammpunkte der Opposition übernehmen, wenn sie ihren inhaltlichen Zielen nicht widersprechen und sie ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen versprechen. Empirisch sind solche Ansteckungseffekte beispielsweise für die Entwicklung der Sozialausgaben nachgewiesen worden (HICKS/SWANK 1992: 665).

Doch wird sich die Politik einer Regierung nicht auf derartige Reformen beschränken (können). Dies vor allem deshalb, weil sich Parteien üblicherweise eben durchaus policyorientiert verhalten. Daher werden sie auch Reformen durchzusetzen versuchen, die sie für politisch richtig halten, und zwar gegebenenfalls auch dann, wenn die Wählerschaft solchen Maßnahmen mehrheitlich kritisch gegenübersteht. Auch in solchen Fällen werden die Regierungspartei(en) jedoch darauf achten, durch das Vorhaben ihre Wiederwahl nicht zu gefährden.<sup>5</sup> Daher werden (auch) an ihrer Wiederwahl interessierte Regierungsparteien in der Regel versuchen, zunächst nur mäßige Veränderungen durchzusetzen, da solche inkrementellen Reformen für die Wahlentscheidung der Bürger nicht bestimmend sein dürften und von ihnen insofern wenigstens keine negativen Wirkungen im Wettbewerb um Wählerstimmen befürchtet werden müssen. Zudem werden Regierungspartei(en) versuchen, ihre Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen zu verschleiern (*politics of blame avoidance*; vgl. WEAVER 1986). Insofern ist zu erwarten, daß der Parteienwettbewerb auch in den Bereichen, in denen die Parteien ihre eigenen Prioritäten verfolgen, tiefgreifenden Strukturreformen und einer kohärenten „Politik aus einem Guß“ eher entgegenwirkt.

Allerdings resultiert aus dem Parteienwettbewerb zugleich ein erheblicher Erfolgsdruck auf die jeweiligen Regierungspartei(en), zumal dann, wenn die Opposition glaubhaft machen kann, bestimmte Probleme besser als die Regierung lösen zu können.<sup>6</sup> Daher wird eine Regierung den gerade erörterten Überlegungen zum Trotz doch beginnen, weiterreichende Veränderungen zu erwägen und ggf. durchzusetzen, wenn sie mit einer Herausforderung konfrontiert ist, die sich mit vorsichtigen Reformen nicht bewältigen läßt, deren

<sup>5</sup> An dieser Stelle wird der zentrale Unterschied zwischen dem hier vorgestellten Modell und den üblichen Annahmen der Rational-Choice-Literatur deutlich: Hauptziel der Parteien in meinem Modell ist nicht der Machterwerb bzw. -erhalt, sondern die Durchsetzung bestimmter Politiken. Diese erfolgt jedoch unter der Nebenbedingung, daß auch die nächste Wahl gewonnen werden soll. Die hier zugrunde liegende Annahme ist allerdings ebenso wie die der Rational-Choice-Literatur noch kaum je systematisch getestet worden. Die Ergebnisse der Beiträge in dem Sammelband von Wolfgang C. MÜLLER und Kaare STRØM (1999) zu dieser Frage sind uneinheitlich. Auch der Versuch von Müller und Strøm, diese Resultate auf unterschiedliche Bedingungskonstellationen zurückzuführen, befriedigt nicht vollständig. Hinzu kommt, daß die hier untersuchten Schlüsselenscheidungen keine „hard decisions“ im Sinne der Autoren sind, so daß auch andere Rationalitäten bei den Entscheidungen der Parteien zugrunde liegen dürften.

<sup>6</sup> Ein solcher Druck auf die Regierung ist in hohem Maße funktional für eine Demokratie, wie der Fall der sog. „ersten“ italienischen Republik lehrt: Dort bestand nämlich über lange Zeit für die christdemokratisch geführten Regierungen nicht die Gefahr, durch die Opposition von der Macht vertrieben zu werden, was eine Ursache für einen erheblichen Reformstau in den 80er Jahren war (vgl. ZOHLNHÖFER 1998: 1375).

Fortbestehen aber ihre Wiederwahl gefährdet (W. ZOHLNHÖFER 1999). Dabei ist zu erwarten, daß die Richtung, in die diese Veränderungen zielen, abhängig von der programmatischen Ausrichtung der Regierungspartei(en) ist. Demnach hinge es in erheblichem Umfang vom Problemdruck, also einer Variable, die in der sozio-ökonomischen Theorieschule eine zentrale Rolle spielt, ab, ob unter den Bedingungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen weitreichende Politikinnovationen (und in deren Folge größere Parteiendifferenzen) zustande kommen.

Auch wenn mit Policy- und Wettbewerbsorientierung nun die zentralen Determinanten des Entscheidungsverhaltens von Regierungsparteien diskutiert wurden, sind damit noch keineswegs alle Vetospieler, verstanden als solche individuellen oder kollektiven Akteure, deren Zustimmung für eine Abweichung vom Status quo notwendig ist (vgl. hierzu und zum folgenden TSEBELIS 1995; 1999; 2000), benannt. Die empirische Demokratieforschung hat vielmehr gezeigt, daß eine reine, unbeschränkte Mehrheitsherrschaft nach dem Muster des Westminster-Modells (dazu grundlegend LIPHART 1999), wo eine Partei allein die Regierung stellen und ihre Politik durchsetzen kann, ohne an andere Akteure Zugeständnisse machen zu müssen, in der realen Welt kaum jemals vorkommt (Überblick bei SCHMIDT 2000a: 352). Allein in einem solchen Fall wäre aber die Zahl der Vetospieler eins und damit vernachlässigbar.

In allen anderen Situationen dagegen ist die Zustimmung von mehr als einem Akteur notwendig, so daß von einer direkten Umsetzung des Parteiprogramms einer Regierungspartei in Regierungspolitik nicht ausgegangen werden kann. Vielmehr hängt die Möglichkeit einer Änderung des Status quo von drei Eigenschaften der jeweiligen Vetospieler ab: erstens ihrer Zahl, zweitens ihrer Kongruenz und drittens ihrer Kohäsion. Die *Zahl* der Vetospieler kann je nach Zeitpunkt und Politikfeld variieren. Unterscheiden lassen sich aber institutionelle Vetospieler, die eben auch formal Vetomacht besitzen müssen, der Bundesrat also z.B. nur bei Zustimmungsgesetzen, und parteiliche Vetospieler, die z.B. bei Koalitionsregierungen eine Rolle spielen, wo jeder Partner Vetomacht besitzt. Daneben kann es noch eine Reihe weiterer Kandidaten geben, etwa Gerichte, Zentralbanken oder Interessengruppen (vgl. TSEBELIS 1995: 305ff.). Unter *Kongruenz* ist die Nähe bzw. Distanz der

<sup>7</sup> Ein weiterer Punkt kommt hinzu: Die bisher vorgetragene Diskussion widmete sich im wesentlichen der Frage, welche Reformen eine Regierungspartei unter den Bedingungen des Wettbewerbs um Wählerstimmen durchzusetzen versuchen würde. In Systemen mit einer Vielzahl von Vetospielern, so auch in der Bundesrepublik, kann jedoch in den seltensten Fällen eine Partei allein über den Inhalt einer Reform bestimmen. Für die Frage nach dem Einfluß des Parteienwettbewerbs ist diese Tatsache dann von Bedeutung, wenn solche Vetopositionen von parteipolitischen Akteuren besetzt werden. In Deutschland ist in diesem Zusammenhang vor allem auf die Effekte von Koalitionsregierungen und gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat zu verweisen. Auf solche Effekte wird jedoch erst weiter unten im Rahmen der Diskussion der einzelnen Vetospieler in der Bundesrepublik eingegangen werden (Kap. 3.1).

Policy-Positionen der einzelnen Vetospieler zu verstehen: Je weiter also z.B. zwei Koalitionspartner auf der Rechts-Links-Skala von einander entfernt sind, desto schwieriger wird es für sie sein, sich auf eine gemeinsame Position jenseits des Status quo zu einigen. Wenn dagegen zwei institutionelle Vetospieler die gleiche Position vertreten, werden sie nur als einer gewertet (EBENDA: 313). Das Kriterium der *Kohäsion* bezieht sich auf die Homogenität der Positionen innerhalb der Vetospieler, sofern sie kollektive Akteure sind. Hier unterstellt Tsebelis, daß es mit zunehmender Kohäsion schwieriger wird, sich vom Status quo zu entfernen. Zu dieser Einschätzung kommt er unter der Annahme, daß Entscheidungen innerhalb des Vetospielers mit Mehrheit getroffen werden (EBENDA: 299). Sollten Entscheidungen der kollektiven Akteure dagegen  *einstimmig*  fallen, dürfte im Gegenteil mit  *abnehmender*  Kohäsion eine Entfernung von Status quo schwieriger werden, weil dann auch die Zustimmung des Akteurs notwendig ist, das am meisten zu verlieren bzw. am wenigsten zu gewinnen hat (vgl. dazu auch die Überlegungen zu qualifizierten Mehrheiten bei TSEBELIS 2000: 450ff.).<sup>8</sup>

In den meisten Arbeiten, die versuchen, die Auswirkungen von institutionellen Vetospielern auf die Staatstätigkeit zu messen, erfolgt diese Messung durch einen Additivindex der verschiedenen institutionellen Schranken gegen die Mehrheitsherrschaft (als Überblick und Kritik KAISER 1998). Damit wird aber nur eine Dimension von Tsebelis' Konzept umgesetzt, nämlich die der Zahl der Vetospieler. Unberücksichtigt bleiben auf diese Weise jedoch die Dimensionen ihrer ideologischen Distanz (Kongruenz) und ihrer internen Kohäsion. Diese sollen im folgenden mit einbezogen werden.

Tsebelis' Ansatz läßt sich als formalisierte und verfeinerte Form von Erkenntnissen institutionalistisch orientierter vergleichender Policy-Forschung interpretieren. In qualitativen wie quantitativen Studien zu verschiedenen Politikfeldern konnte dabei immer wieder gezeigt werden, daß der Erfolg und die Durchsetzbarkeit bestimmter Politiken stark mit den jeweiligen institutionellen Gegebenheiten variiert. Der Bundesrepublik wurde dabei bescheinigt, daß ihr Institutionensystem weitgehende Kurskorrekturen ganz erheblich erschwere (KATZENSTEIN 1987; SCHARPF 1987; LEHMBRUCH 1989;

<sup>8</sup> In einem neueren Beitrag hat TSEBELIS (1999: 596f.) sein Theorem um zwei Gesichtspunkte erweitert, um es für eine quantitative Erklärung des Gesetzesoutputs in verschiedenen westeuropäischen Ländern zu verbessern. So sei erstens bei einem Regierungswechsel eine größere Veränderung des Status quo zu erwarten und zweitens müsse eine gewisse Mindestamtszeit einer Regierung gegeben sein, damit es überhaupt zu einer signifikanten Veränderung des Status quo kommen könne. Der erste Gesichtspunkt berücksichtigt also, daß sich bei einem Regierungswechsel die Vetospielerkonstellation ändert, so daß es dann auch wieder eine Zustand geben kann, der von allen Vetospielern dem Status quo vorgezogen wird; auf diese Weise wird also quasi die Parteiendifferenzhypothese ins Vetospielertheorem einbezogen, die ja gerade Ausgangspunkt der hier vorgelegten Überlegungen ist. Die zweite Erweiterung dürfte für die vorliegende Untersuchung dagegen kaum von Bedeutung sein, da die christlich-liberale Koalition 16 Jahre an der Regierung war und daher genug Zeit besaß, signifikante Weichenstellungen vorzunehmen.

SCHMIDT 1992). Das Vetospielertheorem ist jedoch insofern eine Erweiterung dieser Ansätze, als nicht allein Verfassungsinstitutionen eine Vetomöglichkeit eingeräumt wird, sondern beispielsweise auch Parteien, wenn sie in Koalitionsregierungen eingebunden sind. Dieser Unterscheidung zwischen institutionellen und parteipolitischen Vetospielern wird hier gefolgt, indem im ersten Teil des folgenden Kapitels untersucht wird, wie die *institutionellen* Voraussetzungen für eine Politik der marktwirtschaftlichen „Wende“ zwischen 1982 und 1998 beschaffen waren. In Kapitel 3.2 werden dann die Koalitionsparteien als *parteipolitische* Vetospieler sowohl hinsichtlich ihrer internen Willensbildung als auch bezüglich ihrer wirtschaftspolitischen Programmatik genauer analysiert.

### 3. Vetospieler und die Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition

Im folgenden Kapitel sollen die Vetospieler, mit denen es die christlich-liberale Koalition in Deutschland zwischen 1982 und 1998 zu tun hatte, im Hinblick auf ihre Zahl, ihre Kongruenz und ihre Kohäsion untersucht werden. Dabei wird zwischen institutionellen (Kap. 3.1) und parteipolitischen Vetospielern (Kap. 3.2) differenziert.

#### 3.1 Die Bundesrepublik Deutschland als semisouveräner Staat?

Eine ganze Reihe von institutionellen Faktoren wird in der Forschung diskutiert, die erklären sollen, wieso in der Bundesrepublik Reformen nur schwer und mit verhältnismäßig großen Abstrichen durchgesetzt werden können. Zu beachten ist dabei allerdings, daß gerade diese institutionellen Variablen nicht zu jeder Zeit und gegenüber jeder Politik gleichartig wirken müssen. Manfred SCHMIDT (1991: 192) etwa stellt fest, daß „der Spielraum für Reformen nach rechts bzw. zur Mitte-Rechts-Position hin größer als der für Reformen nach links ist“. Daher sollen im folgenden die wichtigsten Faktoren, die in der Literatur für den häufig inkrementalen Politikverlauf in der Bundesrepublik verantwortlich gemacht werden, darauf hin untersucht werden, inwieweit sie auch der christlich-liberalen Koalition in den verschiedenen Phasen ihrer Regierungszeit Probleme bei der Durchsetzung ihrer Reformvorhaben bereiten konnten.

Bereits die Tatsache, daß – vor allem natürlich aufgrund des Verhältniswahlrechts – in der Bundesrepublik in der Regel *Koalitionen* gebildet werden müssen, erscheint als ein Hindernis bei dem Versuch, ein Parteiprogramm ohne größere Abstriche durchzusetzen. Anders als bei den Einparteienregierungen, die typisch für Großbritannien sind, müssen sich in Deutschland verschiedene Parteien auf ein gemeinsames Programm einigen, was nicht selten auf Kosten des größeren Koalitionspartners geschieht. Besitzt ein kleiner Koalitionspartner nämlich eine Vetoposition, kann er also aus der Ko-

alition nicht ausgeschlossen werden oder hat er eine alternative Koalitionsoption, so fällt ihm ein größerer Anteil an den Erträgen (Kabinettsposten und Einfluß auf Entscheidungen) zu als lediglich der Ertrag, der proportional zu seinen Ressourcen (also seinen Sitzen im Parlament) wäre (GAMSON 1961: 376f.).

Angesichts der Wettbewerbsposition der FDP im Parteiensystem scheint sie tatsächlich für den größten Teil der Geschichte der Bundesrepublik eine besondere Fähigkeit zur Durchsetzung der eigenen Politikziele besessen zu haben (HOFFERBERT/KLINGEMANN 1990: 300; BAWN 1999: 732). Beide großen Parteien brauchten für die Regierungsbildung jeweils einen Koalitionspartner, der natürlicherweise für beide Volksparteien die FDP war, da eine große Koalition von beiden Seiten nicht auf Dauer erwünscht war und von 1961 bis 1983 eine andere Partei als die Liberalen schlicht nicht im Bundestag vertreten war. Nach 1983 gab es im Bundestag zwar mit den Grünen einen weiteren möglichen Koalitionspartner, der jedoch weder für die Unionsparteien noch die FDP in Frage kam (NIEDERMAYER 2000: 181).<sup>9</sup>

Freilich muß die starke Stellung des kleinen Koalitionspartners nicht unter allen Umständen dazu führen, daß Reformen verwässert werden. Im Gegenteil wird die Analyse der programmatischen Aussagen der drei Regierungsparteien und die Analyse der einzelnen Schlüsselerkenntnisse zeigen, daß die FDP ein wesentlich eifrigerer Verfechter (neo-)liberaler wirtschaftspolitischer Konzeptionen war als ihre Koalitionspartner. Wenn die oben dargestellten Ergebnisse für den hier untersuchten Zeitraum gelten würden, wäre daher also keine bremsende, sondern sogar eine antreibende Rolle des kleinen Koalitionspartners zu erwarten. Allerdings müssen hier zwei Einwände erhoben werden: Erstens war für die Zeit nach 1982 klar, daß die Partei auf mittlere Sicht keinen weiteren Koalitionswechsel wagen durfte, wollte sie die eigene Existenz nicht aufs Spiel setzen, so daß „die Freien Demokraten zu Abhängigen von der Union geworden [waren], der gegenüber sie keinerlei ‘Drohpotential’ hatten“ (DITTBERNER 1987: 55). Zweitens hatte sich mit dem Einzug der Grünen in den Bundestag auch die Wettbewerbspo-

---

<sup>9</sup> Kathleen BAWN (1999: 732) führt die auch von ihr attestierte große Durchsetzungsfähigkeit der FDP allerdings nicht auf deren pivotale Position im deutschen Parteiensystem bis in die 80er Jahre hinein zurück; vielmehr erklärt sie den Policy-Erfolg der Liberalen damit, daß sie schlicht in den jeweiligen Regierungen ihre Vetoposition ausnutzten, um eigene Ziele zu verfolgen bzw. die Vorstellungen des Koalitionspartners abzuwehren. Insofern könnten die Ergebnisse von HOFFERBERT und KLINGEMANN (1990) sowie BAWN (1999) zum überproportionalen Einfluß der FDP gebast sein, da sie sich jeweils auf Ausgabendaten konzentrieren und beispielsweise BAWN (1999: 715-716) von der (nicht unplausiblen) Annahme ausgeht, die FDP plädiere stets für eine zurückhaltende Ausgabenpolitik. In dieser Konstellation benötigt die Partei tatsächlich nur Verhinderungspotential, um ihre Vorstellungen durchzusetzen, weil sie tendenziell den Status quo gegenüber den zusätzlichen Ausgabewünschen ihrer Koalitionspartner favorisiert. In anderen Bereichen, in denen die Partei selbst den Status quo zu ändern wünscht, dürfte ihr Einfluß dem Vetospieler-Theorem zufolge dann allerdings keineswegs überproportional sein.



sition der FDP verändert, denn in der Untersuchungsperiode dieser Arbeit hätte es für ein denkbare sozial-liberales Bündnis schon rechnerisch keine Mehrheit mehr gegeben (10. WP: 227:271; 11. WP 232:265; 12. WP 318:344; 13. WP 299: 373; Zahlen nach SCHINDLER 1999: 957). Damit war zumindest das koalitionspolitische Drohpotential der FDP deutlich reduziert, zumal für sie auf Bundesebene eine Koalition unter Einschluß der Grünen wohl nicht denkbar war. Insofern erscheinen die Voraussetzungen für die Vetoposition der FDP, der sie ihre starke Stellung verdankte, seit den 80er Jahren nicht mehr ohne weiteres gegeben.

Im Zusammenhang mit der Bedeutung von Koalitionsregierungen ist zusätzlich aber auch deren Kongruenz zu diskutieren, da mit steigender ideologischer Distanz die Wahrscheinlichkeit für eine Änderung des Status quo sinkt. Vor diesem Hintergrund scheint die christlich-liberale Koalition keine besonders guten Voraussetzungen besessen zu haben, wie die Analyse der Parteien in Kapitel 3.2 zeigt.

Auch das *Parteiensystem* selbst ist für die vergleichsweise moderaten Reformen nach Regierungswechseln verantwortlich gemacht worden. Erstens verhinderte nämlich das bis in die 80er Jahre hinein vorherrschende Zweieinhalb-Parteien-System, daß es in der Bundesrepublik bis 1998 zu einem vollständigen Machtwechsel in dem Sinne gekommen ist, daß keine der Regierungsparteien der vormaligen Koalition auch in der neuen Regierung vertreten war. Der verbleibende Partner sorgte aber immer für ein Mindestmaß an Kontinuität. Zweitens wird argumentiert, die Policy-Positionen der deutschen Parteien lägen insgesamt sehr nahe beieinander (KLINGEMANN/VOLKENS 1997: 535), so daß größere Wenden schon von daher nicht zu erwarten seien. In dieser programmatischen Nähe kommt die Asymmetrie des deutschen Parteiensystems zum Ausdruck, in dem „einer Partei der gewerkschaftlichen Wirtschaftsideologie nicht eine primär ökonomisch konservative Partei gegenübersteht, sondern eine religiös traditionelle Partei“ (Franz-Urban PAPPI, zit. GLUCHOWSKI/V. WILAMOWITZ-MOELLENDORFF 1997: 183). Tatsächlich drückt sich die Nähe zumindest der großen Parteien vor allem darin aus, daß beide Sozialstaatsparteien sind (SCHMIDT 1996a: 70). Insofern wäre in der Tat die FDP der einzige echte Vertreter „konservativer“, sprich (neo)liberaler Wirtschaftspolitik (vgl. auch Kap. 3.2). Vor diesem Hintergrund ließe sich dann aber insbesondere vom Parteienwettbewerb ein eher dämpfender Effekt auf angebotsorientierte Reformen erwarten. Eine Ausnahme hiervon bildete allerdings die Zeit kurz nach dem Regierungswechsel 1982. Umfragen zufolge trafen zumindest sozialpolitische Sparmaßnahmen damals „durchaus auf das Verständnis der Bürger“ (ALBER 1986: 50). Allerdings wandelte sich diese Stimmung schnell wieder und sie kehrte offenbar nicht einmal nach der Wiedervereinigung zurück; gerade in Ostdeutschland konnte praktisch keine Unterstützung für Sozialkürzungen festgestellt werden (EBENDA: 56; ROLLER 1999).

Ein starkes Gewicht bei der Formulierung von Gesetzentwürfen kommt

der *Bundesregierung* zu, da der größte Teil der wichtigen Gesetze Regierungsentwürfe sind. Nach Artikel 65 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik. „Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. Über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern entscheidet die Bundesregierung.“ Durch diese Bestimmung sind drei unterschiedliche Prinzipien für die Kompetenzstruktur der Bundesregierung vorgegeben, die wenigstens partiell miteinander konkurrieren können, nämlich das Kanzler-, das Ressort- und das Kabinettsprinzip (vgl. für viele HESSE/ELLWEIN 1992: 281ff.).

Für diese Untersuchung ist von Interesse, wie sich dies auf die wirtschaftspolitische Entscheidungsbildung der Bundesregierung ausgewirkt hat. Dabei ist festzustellen, daß Helmut Kohl als Bundeskanzler in der Wirtschaftspolitik gar nicht erst den Versuch unternahm, eine führende Rolle einzunehmen (LEHMBRUCH 1992: 37; CLEMENS 1998: 98). Auch die Stellung des Kabinetts ist in der Bundesrepublik nicht übermäßig stark: „Die Entscheidungen werden im Kabinett weniger getroffen als gebilligt“ (v. BEYME 1997: 139). Dagegen kommt dem Ressortprinzip eine zentrale Rolle bei der Organisation der Regierung zu, was durch die Notwendigkeit, Koalitionsregierungen zu bilden, noch verstärkt wird, weil jede Partei „ihr“ Ressort als Domäne betrachtet, die sie vor Einflußnahme der Koalitionspartner zu schützen hat (LEHMBRUCH 1992: 37). Empirisch konnte tatsächlich nachgewiesen werden, daß Parteien in den Bereichen, in denen sie den Minister stellen, besonders erfolgreich ihre Policy-Ziele erreichen konnten (HOFFERBERT/ KLINGEMANN 1990: 297f.; BUDGE/KEMAN 1990).

Diese relative Unabhängigkeit eines Ministers fördert eine sektorale Segmentierung und erschwert es zusätzlich, eine konsequente Politik durchzusetzen. Insofern lohnt es zu untersuchen, inwieweit die Minister, in deren Ressorts die hier zu untersuchenden Schlüsselentscheidungen fielen, weitgehende Reformen anstrebten. Hier zeigt sich zunächst, daß die FDP-Wirtschaftsminister wie auch ihr Ministerium einen strikt marktwirtschaftlichen Kurs vertraten (LEHMBRUCH 1992: 36). Man könnte erwarten, daß hiervon, gerade bei der wichtigen Stellung des Ressortprinzips, ein starker Impuls für konsistente marktwirtschaftliche Reformen ausgelöst worden sei. Interessanterweise kam jedoch kein einziger hier untersuchter Entwurf aus dem Wirtschaftsministerium. Dies zeigt, daß der Einfluß des Wirtschaftsministers auf die Gesetzgebung auch im Bereich der Wirtschaftspolitik überaus begrenzt ist (EBENDA: 37). Ganz anders verhält es sich mit dem BMA, aus dem ein erheblicher Teil der untersuchten Schlüsselentscheidungen stammte. Dieses Ministerium befand sich insbesondere während der 80er Jahre fest in der Hand der CDA, der Gruppierung innerhalb der Koalition also, die der angestrebten Wende in der Wirtschafts- und Sozialpolitik am kritischsten gegenüber stand (vgl. Kap. 3.2.1): Nicht nur der Minister

war langjähriger CDA-Vorsitzender, sondern mit dem Parlamentarischen Staatssekretär Vogt und Ministerialdirektor Viehof waren noch zwei weitere Mitglieder des Bundesvorstandes der Sozialausschüsse an der Führung des Arbeitsministeriums beteiligt (v. WINTER 1990: 402). Weniger Eindeutiges läßt sich über die anderen federführenden Minister sagen: Die beiden Finanzminister des Untersuchungszeitraums profilierten sich aber jedenfalls kaum als Vertreter radikaler Steuerreformen; Stoltenberg setzte sich aber immerhin vehement für eine Konsolidierung des Haushalts ein.

Philip MANOW (1996) zufolge wurde die Bedeutung des Ressortprinzips in der Ära Kohl allerdings dahingehend relativiert, daß exekutive Entscheidungsprozesse in großem Umfang informalisiert und auf diese Weise parteipolitisch überlagert wurden (zur Informalisierungsthese vgl. auch SCHRECKENBERGER 1994; KORTE 1998). Es existierte eine Vielzahl unterschiedlich zusammengesetzter informeller Gremien (Überblick für die 80er Jahre bei RUDZIO 1991: 133-136). Von besonderer Bedeutung dürften in diesem Zusammenhang aber die Koalitionsarbeitsgruppen gewesen sein, die in unterschiedlicher Zusammensetzung und thematischer Ausrichtung eingesetzt wurden, um Übereinstimmung zwischen den Koalitionspartnern herzustellen und wichtige Gesetzentwürfe vorzubereiten (SCHRECKENBERGER 1994: 335). Der gefundene Konsens wurde dann von den Parteispitzen und Fraktionen abgesegnet, ehe „der Koalitionskompromiß an das zuständige Ressort mit dem Auftrag der administrativen Umsetzung weitergeleitet“ wurde (MANOW 1996: 103).<sup>10</sup>

Ein so zustande gekommener Beschluß sei, so Manows These, im weiteren Gang der Gesetzgebung ausgesprochen resistent gegen die Einflußnahme solcher Gruppen gewesen, die an seiner Entstehung nicht beteiligt, sprich: die nicht in die Beratungen der Koalitionsarbeitsgruppen einbezogen waren. MANOW (1996: 104f.) vermutet hier vor allem einen Einflußverlust der Interessenverbände, aber auch die Opposition dürfte auf diese Weise so lange von der Willensbildung ausgeschlossen geblieben sein, wie sie nicht von der Koalition in die Vorbereitung von Gesetzen integriert war oder über den Bundesrat Zugeständnisse erzwingen konnte.<sup>11</sup> Welche Auswirkungen diese Form der Informalisierung für innerparteiliche Gruppen hatte, ist dagegen ex ante nicht zu bestimmen, da die Zusammensetzung der jeweiligen Arbeitsgruppen die entscheidende Variable für eine mögliche Einflußnahme war, diese Zusammensetzung aber, wie die Gesetzgebungsstudien zeigen werden, fallweise variierte.

<sup>10</sup> In den Interviews wurde allerdings darauf hingewiesen, daß eine Abstimmung mit den (eigenen) Ministerpräsidenten im Rahmen der Koalitionsgespräche nicht erfolgt sei, so daß einige der Absprachen so nicht durchzusetzen gewesen seien (Interview 13).

<sup>11</sup> So ließe sich auch der überraschende Befund von HELMS (1997: 200) erklären, wonach der Einfluß der deutschen Opposition auf die Gesetzgebung in den 80er Jahren sogar geringer war als der der Labour-Opposition unter Margaret Thatcher in Großbritannien (vgl. auch GOHR 2001).

Ein ähnliches Bild der innerparteilichen Kräftekonstellationen wie bei den Ministerien ergibt die Betrachtung der *Bundestagsausschüsse*. Auch dort dominieren bestimmte Parteiflügel. Während im Wirtschaftsausschuß der Wirtschaftsflügel der Union ein Übergewicht besitzt, ist im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung eine deutlich überproportionale Beteiligung von Politikern aus der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion festzustellen (Interview 7; v. BEYME 1997: 192). Allerdings sind „wesentliche Regelungen eines Gesetzentwurfs, die bereits die Billigung der Koalitionsrunde gefunden haben, [...] im Parlament nur noch schwer veränderbar“ (SCHRECKENBERGER 1994: 341). Zudem werden die im Ausschuß zu beschließenden Änderungen häufig von der Fraktionsspitze gesteuert; ihre Bedeutung sollte daher nicht überschätzt werden (v. BEYME 1997: 197-203; SCHÜTTEMEYER 1998: 304; ISMAYR 2000: 275-283).

Eine wichtige Einschränkung der Fähigkeit deutscher Regierungen, einen weitgehenden Kurswechsel zu vollziehen, stellt auch der *Föderalismus* dar (vgl. hierzu grundlegend SCHARPF/REISSERT/SCHNABEL 1976; weiterführend KILPER/LHOTTA 1996; WACHENDORFER-SCHMIDT 2000). Anders als in den meisten übrigen Bundesstaaten ist der deutsche Föderalismus weniger durch die Verteilung der Aufgabenbereiche zwischen Bund und Gliedstaaten charakterisiert als durch „die funktionale Differenzierung nach Kompetenzarten“ (v. BEYME 1999: 380). Während dem Bund bis auf wenige Ausnahmereiche (Bildung, Medien, Polizei) die Gesetzgebungskompetenz übertragen wurde, obliegt den Ländern und Gemeinden die Verwaltung.<sup>12</sup> Außerdem treffen sie die Entscheidungen über den Hauptteil der öffentlichen Investitionen (EBENDA). Fritz SCHARPFS (1987: 263-273) Indikator des Schwierigkeitsgrades fiskalpolitischer Steuerung nimmt für Deutschland entsprechend einen Wert an, der deutlich über dem des zentralistisch organisierten Großbritanniens, aber auch über dem Österreichs oder Schwedens liegt. Daraus folgt, daß für die Bundesregierung eine direkte Steuerung der öffentlichen Investitionen kaum möglich ist. Dies ist zwar für eine sozialdemokratisch-keynesianisch orientierte Wirtschaftspolitik ein wesentlich größeres Manko als für eine angebotsorientierte, aber auch diese Konzeption schreibt den öffentlichen Investitionen, anders als dem Staatskonsum, eine wichtige Funktion zu.

Doch der deutsche Föderalismus hat noch eine weitere Konsequenz für die Staatstätigkeit hierzulande, die vor allem deutlich wird, wenn man den Parteienwettbewerb in den Untersuchungsrahmen einbezieht. Der Parteienwettbewerb auf Bundesebene besitzt nämlich auch für die Landesebene eine erhebliche Bedeutung (LEHMBRUCH 1998), so daß Landtagswahlen häufig als Stimmungstests für die jeweilige Bundesregierung betrachtet werden (SCHMIDT

<sup>12</sup> Allerdings kann in Einzelfällen auch die Tatsache, daß die Bundesländer über eigenständige Gesetzgebungskompetenzen verfügen, ein Hindernis für die Politik des Bundes sein. Im Hinblick auf die Durchsetzung neoliberaler Wirtschaftspolitik läßt sich hier etwa an den Bereich der Entbürokratisierung, Deregulierung und Privatisierung sowie die Wirtschaftssstrukturpolitik denken.

2000b; vgl. die Diskussion bei KROPP/STURM 1999: 38f.). Hinzu kommt, daß Landtagswahlen unmittelbar über die Zusammensetzung des Bundesrates entscheiden, die ihrerseits wiederum großen Einfluß auf die Durchsetzbarkeit künftiger Reformen hat. Aus beiden Gründen wird die Bundesregierung bestrebt sein, bei Landtagswahlen möglichst gut abzuschneiden. Da die Termine der Landtagswahlen aber über die gesamte Legislaturperiode des Bundestages verteilt sind, stehen die Parteien fast permanent im Wahlkampf. Daher ist davon auszugehen, daß die Beschränkungen, die vom Kampf um Wählerstimmen auf den Parteeinfluß ausgehen, in der Bundesrepublik besonders groß sind, da etwa unpopuläre Maßnahmen binnen kürzester Zeit auf Länderebene bestraft werden können.

Daneben ist der deutsche Föderalismus vor allem dadurch gekennzeichnet, daß die Bundesländer unmittelbarer und entscheidender als Gliedstaaten in anderen föderalen Systemen Einfluß auf die Politik des Bundes nehmen können (SCHARPF 1989: 127), nämlich über den *Bundesrat*. Dieser ist zwar formal keine zweite Parlamentskammer (vgl. v. BEYME 1997: 292; 1999: 369), doch spielt er bei der Gesetzgebung insbesondere dann eine wichtige Rolle, wenn ein Gesetz zustimmungspflichtig ist. Dies ist in 55-60 Prozent der Vorlagen der Fall gewesen (SCHINDLER 1999: 967), wobei hierunter die meisten wichtigen Projekte fallen. Die Koalition aus CDU/CSU und FDP besaß im Bundesrat bei ihrem Amtsantritt eine komfortable Mehrheit, die allerdings im Verlauf der Regierungszeit fast kontinuierlich schrumpfte und im Sommer 1990 erstmals, im Frühjahr 1991 endgültig verloren ging. Ab diesem Zeitpunkt hatte die Opposition die Möglichkeit, die Bundesregierung bei Zustimmungsgesetzen zu Konzessionen zu zwingen, wenngleich eine eigene rot-grüne Bundesratsmehrheit erst ab 1996 gegeben war.

Allerdings spielen die Kongruenz zwischen den Mehrheiten in Bundesrat und Bundestag sowie ihre jeweilige Kohäsion eine entscheidende Rolle für die Durchsetzbarkeit von Reformen. Obwohl TSEBELIS (1995: 310) bei übereinstimmenden Mehrheiten in beiden Kammern vorschlägt, den Bundesrat nicht als Vetospieler zu werten, erschwert der Bundesregierung doch eine geringe interne Kohäsion der ihr nahestehenden Länder die Durchsetzung ihrer Reformen auch dann, wenn diese Länder über die Mehrheit in der Länderkammer verfügen. Dies ergibt sich daraus, daß auch die der Bundesregierung nahestehenden Länder eigene Interessen verfolgen und diese gerade über den Bundesrat durchzusetzen versuchen.

Zwar kam es zwischen Oktober 1982 und Mai 1990 lediglich zu acht Vermittlungsverfahren, von denen keines scheiterte (vgl. BAUER 1998: 152-190),<sup>13</sup> doch es wäre vollkommen unzutreffend, aus diesen Zahlen zu folgern,

---

<sup>13</sup> Für die 11. Wahlperiode wird in der Statistik ein Einspruch des Bundesrates und eine Zustimmungsverweigerung aufgelistet (SCHINDLER 1994: 848), die jedoch in die Zeit nach dem Verlust der Bundesratsmehrheit durch die christlich-liberale Koalition im Sommer 1990 fielen (vgl. die Übersicht bei BAUER 1998: 305f.).

der Bundesrat habe seit dem Regierungswechsel keine Rolle mehr für die Gesetzgebung gespielt. Zwar bestand die Möglichkeit – und die genannten Zahlen zeigen, daß sie genutzt wurde –, die offene Austragung von Konflikten im Vermittlungsausschuß zu vermeiden (SCHARPF 1989: 130; BAUER 1998: 205-209), doch die Vetomacht des Bundesrates blieb davon im wesentlichen unberührt. Der Bundesstaat wurde in den 80er Jahren lediglich „informalisiert“ (so LEHMBRUCH 1998: 160). Die „eigene“ Bundesratsmehrheit der Regierungskoalition erleichterte also nicht in jedem Fall kohärente Reformen, sondern in erster Linie den Ausschluß der Opposition von der Entscheidungsfindung (für die 80er Jahre HELMS 1997: 200). Indem aber in der Phase übereinstimmender Mehrheitsverhältnisse auf eine Einbeziehung der SPD-geführten Länder verzichtet wurde, wuchs der Einfluß der unionsgeführten Länder noch weiter, weil nun für den größeren Teil der Zeit jedes von ihnen eine Vetoposition besaß.

Wichtiger sind Kongruenz und Kohäsion jedoch bei entgegengesetzten Mehrheiten in beiden Kammern. Je unterschiedlicher nämlich die Auffassungen von Bundestags- und Bundesratsmehrheit über ein Reformprojekt sind, desto schwieriger wird seine Durchsetzung in einer solchen Konstellation sein. Die Kongruenz der Mehrheiten von Bundestag und Bundesrat kann gemäß TSEBELIS (1999: 596) anhand der Policy-Distanz zwischen den beiden am weitesten entfernten Vetospielern gemessen werden. Greift man auf die aus Expertenbefragungen resultierenden Daten von KNUTSEN (1998: 79) zurück, so betrug der Abstand zwischen CSU und SPD im Jahr 1993 auf einer zehnstufigen Links-Rechts-Skala 3,47 Punkte. Nach diesen Zahlen verringerte sich die Kongruenz durch die SPD-Mehrheit im Bundesrat in den 90er Jahren also ganz erheblich, denn die maximale Distanz zwischen den Koalitionsparteien war nicht einmal halb so groß (1,66 Punkte zwischen CSU und FDP). Allerdings ist eine derartige Links-Rechts-Einstufung natürlich in hohem Maße angreifbar und läßt wohl kaum unmittelbare Schlüsse auf die tatsächlichen inhaltlichen Unterschiede zwischen Bundestags- und Bundesratsmehrheit in wirtschaftspolitischen Fragen zu (vgl. BUDGE 2000). Doch diese Ergebnisse werden auch durch die wesentlich elaboriertere Studie von LAVER und HUNT (1992: 197) gestützt, bei der die Experten unter anderem auch unmittelbar nach den parteipolitischen Unterschieden in bestimmten ordnungspolitischen Kernthemen gefragt wurden. Hier waren die Differenzen zwischen Koalition und SPD noch wesentlich deutlicher ausgeprägt als beim einfachen Links-Rechts-Vergleich. Was diese Zahlen daher in jedem Fall illustrieren, ist, daß eine Veränderung des wirtschaftspolitischen Status quo in den 90er Jahren institutionell bedingt erheblich erschwert worden sein dürfte.

Hinzu kommt allerdings ein zweites: Inhaltliche Kompromißmöglichkeiten sind lediglich eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für eine Einigung bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Geht man nämlich davon aus, daß auch im Bundesrat parteipolitische Vorstel-

lungen eine Rolle spielen, die Landesregierungen also zumindest teilweise nach parteitaktischen Überlegungen abstimmen (LEHMBRUCH 1998), kommt auch dem Parteienwettbewerb eine gewichtige Rolle bei den Einigungsbemühungen zwischen beiden Kammern zu (vgl. Kap. 2). So könnte etwa eine inhaltlich durchaus mögliche Einigung zwischen beiden Seiten daran scheitern, daß die parteipolitische Konfrontation inhaltliche Verhandlungen überlagert oder daß sich eine Seite (oder beide!) von einer Nichteinigung eine Verbesserung der eigenen Wahlchancen verspricht.<sup>14</sup> Realiter war insbesondere ab 1996, nach der Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und dem Scheitern des Bündnisses für Arbeit (vgl. Kap. 6.2.1), eine solche starke Polarisierung zwischen Regierung und Opposition vorhanden, die sich auch auf den Bundesrat auswirkte (Interviews 7, 9).

Wie sah es aber mit der Kohäsion der sozialdemokratischen Bundesratsmehrheit in den 90er Jahren aus? Diese Frage ist deshalb von Bedeutung, weil nur ein gemeinsames Abstimmungsverhalten aller SPD-geführten Landesregierungen im Bundesrat die Sozialdemokraten zu einem Vetospieler machen konnte. Dieses gemeinsame Abstimmungsverhalten ist für die Opposition aber um so schwerer zu erreichen, je unterschiedlicher die Positionen der einzelnen ihr nahestehenden Landesregierungen sind. Die Ablehnung eines Gesetzes bei unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat wird daher *ceteris paribus* um so wahrscheinlicher, je höher die interne Kohäsion der der Opposition nahestehenden Länder ist.

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, daß eine rein sozialdemokratische Bundesratsmehrheit in den 90er Jahren nicht bestand. Vielmehr gab es eine sehr bunte Mischung unterschiedlicher Koalitionstypen auf Länderebene, die keineswegs immer dem Bonner Muster von Koalition und Opposition entsprachen (Überblick bei v. BEYME 1997: 294). Dies erschwerte es der SPD-Führung, den Bundesrat als ihren verlängerten Arm zu instrumentalisieren, wie das Beispiel der Reform des Ladenschlußgesetzes von 1996 zeigt, bei dem ein Einspruch des Bundesrates nicht zustande kam, weil sich das SPD-geführte Hamburg auf Druck des kleinen Koalitionspartners, der STATT Partei, der Stimme enthielt und die sozial-liberale Koalition aus Rheinland-Pfalz sogar für das Gesetz stimmte (WELT, 6.7.96). Darüber hinaus läßt sich insbesondere das Abstimmungsverhalten der sog. C-Länder, also solcher Länder, an deren Regierungen Parteien aus der Bundestagskoalition und -oppo-

---

<sup>14</sup> Für diese Konstellation läßt sich WAGSCHALS (1999) Unterscheidung von kompetitiven und kooperativen Vetospielern nutzen. Kooperative Vetospieler, etwa Koalitionspartner, sind prinzipiell an einer Einigung interessiert. Dagegen hängt bei kompetitiven Vetospielern, also etwa einer oppositionellen Mehrheit in einer zweiten Kammer, eine Zustimmung zu einer Änderung des Status quo zwar auch von inhaltlichen Erwägungen ab, die von Tsebelis über die Dimension der Kongruenz abgebildet werden. Hinzu kommt für diese Akteure aber eine strategische, vom Parteienwettbewerb dominierte Orientierung, die auf die (wahlpolitischen) Konsequenzen einer Einigung bzw. Nicht-Einigung für die beiden Seiten abhebt.

sition beteiligt sind, in den wenigstens Fällen durch die oppositionelle Parteizentrale steuern; vielmehr ist in solchen Fällen meist eine Stimmenthaltung im Bundesrat verabredet (KROPP/STURM 1999: 43f.), die allerdings bei Zustimmungsgesetzen den Zielen der Opposition entgegenkommt.

Hinzu kam insbesondere in den frühen 90er Jahren, daß die neuen Länder mit besonderen Problemlagen konfrontiert waren, die ein parteikonformes Abstimmungsverhalten zunächst nicht immer zuließen. So stimmten beispielsweise im Februar 1992 die beiden SPD-(mit)regierten Länder Brandenburg und Berlin trotz eines negativen Votums des SPD-Vorsitzenden Engholm für eine von der Bundesregierung vorgeschlagene Erhöhung der Mehrwertsteuer, da beide Länder die zusätzlichen finanziellen Mittel dringend benötigten (KÖNIG/BRÄUNINGER 1997: 608). Doch auch für die übrigen SPD-geführten Länder dürfte in der Regel von einem Vorrang der Interessen ihrer Landesregierungen vor denen ihrer Bundespartei auszugehen sein (RENZSCH 2000: 55).

Dennoch versuchte die SPD in den 90er Jahren durchaus, den Bundesrat für ihre Ziele zu instrumentalisieren. Der seinerzeitige Oppositionsführer Scharping kündigte beispielsweise nach der Bundestagswahl 1994 an, den Bundesrat zur „Hauptarena der sozialdemokratischen Oppositionspolitik“ machen zu wollen. Ähnliches hatte 1991 bereits Oskar Lafontaine angestrebt (WALTER 1995: 708). Großer Erfolg war dieser Strategie zunächst jedoch nicht beschieden, vielmehr wurde dadurch die Macht in der Partei noch stärker fragmentiert und föderalisiert. So resümierte Franz WALTER im Herbst 1995: „Ein eindeutiges Machtzentrum gibt es nicht mehr. Die Bonner Bundestagsfraktion hat an Einfluß seit den späten achtziger Jahren rapide verloren. Die sozialdemokratischen Landesfürsten rivalisieren und koalieren teils mit-, teils gegeneinander und begrenzen sich gegenseitig“ (EBENDA: 706). Auf diese Weise ließ sich der Bundesrat tatsächlich nur sehr begrenzt zur Durchsetzung eigener Zielvorstellungen oder gar zum Instrument im Wettbewerb um Wählerstimmen machen.

Eine Änderung dieser Situation ergab sich jedoch mit dem Wechsel an der Spitze der SPD nach dem Mannheimer Parteitag im Herbst 1995. Oskar Lafontaine hob nämlich nicht nur die Stimmung der Parteibasis und die Sympathiewerte der SPD, sondern es gelang ihm auch, die „notorischen Flügelstreitigkeiten“ einzudämmen und die SPD-geführten Bundesländer weitgehend auf eine gemeinsame Linie im Bundesrat zu verpflichten (vgl. v. ALEMANN 1999: 41). Zugute kam ihm dabei sicherlich die oben bereits angesprochene Polarisierung des Parteienwettbewerbs infolge des Scheiterns des Bündnisses für Arbeit. Insofern ist etwa ab dem Jahr 1996 die Kohäsion der SPD-geführten Länder im Bundesrat als vergleichsweise hoch einzuschätzen.

Daß der Bund in fast allen wichtigen Bereichen die Gesetzgebungskompetenz übertragen bekommen hat, kann allerdings nur bei der Betrachtung der Beziehung zwischen Bund und Ländern behauptet werden. Die Internationale



Hypothese der Staatstätigkeitsforschung macht nämlich darauf aufmerksam, daß der Bund seinerseits einen Teil seiner Gesetzgebungskompetenz an die supranationale Ebene der *Europäischen Gemeinschaft* bzw. *Europäischen Union* abgegeben hat (vgl. M.G. SCHMIDT 1999a). Gerade im Rahmen des Binnenmarktprojektes und der Vorbereitung der Währungsunion betraf dies auch Teilbereiche der Wirtschaftspolitik. Die Bedeutung der EU läßt sich beispielsweise daran verdeutlichen, daß der Anteil europäischer Impulse an der Gesetzgebung des Bundestages in der 10. bis 12. Legislaturperiode im Bereich der Wirtschaftspolitik rund 15% betrug (v. BEYME 1997: 186). Allerdings ist hier nach Politikfeldern zu differenzieren: Bei der Finanzpolitik lag der Wert sogar zwischen 20 und 25%, während im Politikfeld Arbeit und Soziales nur zwischen 3,0 und 7,7% der Gesetze auf europäische Impulse zurückgingen. Diese Entwicklung dürfte einer angebotsökonomisch orientierten Wirtschaftspolitik insgesamt jedoch entgegen gekommen sein, da die EU in den meisten Bereichen, insbesondere bei den staatsnahen Sektoren, stark auf eine Liberalisierung der Märkte setzte (SCHARPF 1999).<sup>15</sup> Zu beachten ist allerdings, daß die meisten Regulierungsentscheidungen vom Ministerrat getroffen werden, die Regierungen also die Möglichkeit besitzen, die einschlägigen Entscheidungen zu beeinflussen. Die Bundesregierung erwies sich dabei offenbar häufig zumindest als aufgeschlossen gegenüber den Liberalisierungsbemühungen der EG-Kommission (vgl. etwa S. SCHMIDT 1998: 162, 171; EISING 2000: 270f.).

Auch die durch die Konvergenzkriterien und den Stabilitätspakt gegebenen fiskalischen Einschränkungen sollten einer bürgerlichen Regierung im Prinzip entgegengekommen sein, stärkten sie doch das Ziel der fiskalischen Konsolidierung. Weil aber zur selben Zeit die finanziellen Folgen der Wiedervereinigung zu bewältigen waren, geriet die Bundesregierung Mitte der 90er Jahre durch diese externen Beschränkungen phasenweise in einen finanzpolitischen Zielkonflikt (ZOHLNHÖFER 2000b). Auch hier ist aber festzuhalten, daß die Bundesregierung selbst wesentlicher Initiator dieser finanzpolitischen Selbstbindungen im EU-Rahmen war.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Daß zumindest die Generaldirektion IV der EU-Kommission eine solche markt-orientierte Politik verfolgt, wird auch daran deutlich, daß eine Reihe von Subventionsentscheidungen zugunsten der neuen Bundesländer auf Druck der europäischen Beihilfekontrolle zurückgenommen oder revidiert werden mußten (vgl. CZADA 2000b: 19). Das Beispiel zeigt aber auch, daß auf diese Weise die Existenz der EU-Kommission auch den politischen Handlungsspielraum der christlich-liberalen Koalition beschränkte.

<sup>16</sup> Da im theoretischen Rahmen dieser Arbeit in erster Linie auf die zentralen Eigenschaften und Motivationen von Vetospielern abgestellt wird, werden hier auch nur die Elemente der Internationalen Hypothese einbezogen, bei denen von einer solchen Veto- oder Agenda-Setter-Eigenschaft ausgegangen werden kann, also im wesentlichen die Europäische Union. Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß auch die – perzipierten und realen – wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten, die aus dem europäischen Binnenmarkt und der Globalisierung folgen (vgl. Kap. 1 sowie die dort angegebene Literatur), eher eine neo-liberal ausgerichtete Wirtschaftspolitik begünstigt haben dürften (vgl. hierzu die Diskussion

Das *Bundesverfassungsgericht*, dessen Kompetenzen „über alle vergleichbaren Systeme der Verfassungsgerichtsbarkeit hinaus[gehen]“ (v. BEYME 1999: 405), läßt sich sicher als eine weitere Institution werten, die die Durchsetzung politischer Programme erschweren kann. So verwarf es auch eine Reihe von wirtschaftspolitischen Gesetzen der Regierung Kohl. Zu nennen ist hier etwa die Höhe des Grundfreibetrages bei der Einkommensteuer nach der Steuerreform 1990 (BVERFGE 87: 153ff.) oder die Investitionshilfeabgabe nach dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 (BVERFGE 67: 256ff.). Zu beachten ist dabei zudem, daß nicht die – ja eher geringe – Zahl der Entscheidungen, in denen das Gericht Gesetze verwarf, entscheidend ist; vielmehr scheint allein die Möglichkeit eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht so etwas wie voraussetzenden Gehorsam des Gesetzgebers zu erzwingen. Die Neigung, völlig neue *Policies* auszuprobieren, dürfte beeinträchtigt werden, wenn hier die Gefahr als besonders groß eingeschätzt wird, vor dem Verfassungsgericht zu scheitern, was einer „eingebauten Handlungsbremse“ gleichkommt, die zu Entscheidungsschwäche und Innovationsscheu führt (ABROMEIT 1995: 60; vgl. LANDFRIED 1994: 118 sowie v. BEYME 1997: 305-310). In eine solche Richtung weisen aber die Befunde zu den in dieser Arbeit untersuchten Gesetzesinitiativen, bei denen die Frage der Verfassungskonformität stets eine wichtige Rolle gespielt hat und zum Teil sogar eigenständiger Gegenstand eines Hearings oder tatsächlich eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht war.

Hinzu kommt, daß das Gericht insbesondere in den 90er Jahren gerade in der Steuerpolitik zum maßgebenden Agenda-Setter wurde, der die Freistellung des steuerlichen Existenzminimums, die Abschaffung der Vermögensteuer oder die Wiedereinführung der Zinsabschlagsteuer erzwang. Über die Kongruenz und die Kohäsion des Verfassungsgerichts lassen sich dagegen kaum Aussagen treffen, da nicht davon ausgegangen werden kann, daß das Gericht oder einzelne seiner Richter bestimmte inhaltliche Politiken begünstigen würden (WEWER 1991).

Obwohl sie keinen „legislativen Vetopunkt“ (KAISER 1998: 538) im politischen System der Bundesrepublik besetzt, spielte auch die *Bundesbank* eine

---

über die Grenzen sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik in der globalen Ökonomie etwa bei MOSES 1994; NOTERMANS 1994; GARRETT 1998 und HUBER/STEPHENS 1998). Diese Herausforderungen dürften insbesondere in den 90er Jahren im Rahmen der Standortdebatte durchaus wirkungsmächtig gewesen sein, vor allem in der Steuerpolitik (vgl. dazu Kap. 6.1.2). Im Rahmen des Erklärungsmodells, das dieser Arbeit zugrunde liegt, werden diese Entwicklungen jedoch nicht in dem Sinne interpretiert, daß sie *zwangsläufig* neo-liberale Reformen nach sich ziehen. Vielmehr werden sie lediglich als wichtige Herausforderungen – wenn man so will als Inputs ins politische System – betrachtet, auf die politisch reagiert werden muß. Das bedeutet, daß sie grundsätzlich anderen Herausforderungssituationen, insbesondere den durch die Wiedervereinigung bedingten, gleichen. Daher müssen also auch die wirtschaftspolitischen Antworten auf den Standortwettbewerb den politischen Prozeß durchlaufen, dessen Ergebnis keineswegs determiniert ist (zu einer ähnlichen Sichtweise vgl. THEURL 1999).

wichtige Rolle für die Wirtschaftspolitik der 80er und 90er Jahre. Ihr ist (bzw. war) bekanntlich die Geldpolitik, und damit ein zentraler Parameter staatlicher Wirtschaftspolitik überantwortet, wobei sie „in gewollter Einseitigkeit auf das Ziel der Sicherung der Währung“ verpflichtet wurde (STURM 1990: 260). Da die Bundesregierung die Unterstützung ihrer Politik durch die Bundesbank nicht erzwingen kann, kann es zu erheblichen Konflikten zwischen beiden Entscheidungsträgern kommen, die es der Bundesregierung mitunter unmöglich machen, ihre präferierte Politik durchzusetzen. So läßt sich beispielsweise eine exzessive Verschuldungspolitik seitens der Bundesregierung gegen den zinspolitischen Widerstand der Bundesbank auf Dauer nicht durchhalten. Allerdings muß es nicht zwangsläufig zu einer derartigen Kollision wirtschaftspolitischer Ziele und Maßnahmen kommen; dies hängt vielmehr stark davon ab, inwieweit die wirtschaftspolitischen Leitideen von Regierung und Zentralbank miteinander kompatibel sind.

In der Ära Kohl kam es sowohl zu Kooperation als auch zu Konflikten: Die von der Bundesbank seit Mitte der siebziger Jahre verfolgte Geldpolitik, die im wesentlichen von einer pragmatischen Umsetzung monetaristischer Ideen geprägt war (STURM 1990: 274ff.), war tatsächlich wesentlich schlechter mit der keynesianisch orientierten Wirtschaftspolitik der sozial-liberalen als mit der Angebotspolitik der christlich-liberalen Koalition vereinbar. Einige Autoren sprachen sogar von einer „new coalition of policy actors committed to neoliberal and supply-side economics, namely the federal government and the Federal Bank“ (LEAMAN 1993: 126). In den 90er Jahren gab es jedoch auch eine Reihe von Konflikten: So zwang die Bundesbank mit ihrer Hochzinspolitik Anfang der 90er Jahre die Bundesregierung zur Haushaltskonsolidierung (vgl. Kap. 6.1.1) und sie widersetzte sich 1997 den Bestrebungen des Finanzministers, ihre Gold- und Devisenreserven zu einem früheren Zeitpunkt als ursprünglich geplant neu zu bewerten (DUCKENFIELD 1999; WAGSCHAL 2001).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die institutionellen Gegengewichte, mit denen die christlich-liberale Bundesregierung zwischen 1982 und 1998 konfrontiert war, über die Zeit sehr unterschiedlich waren. Besonders günstig stellte sich die Zeit zwischen 1982 und 1989 dar: Die Koalition verfügte über eine eigene Bundesratsmehrheit, der kleine Koalitionspartner drängte auf weitreichende Reformen, in den wesentlichen wirtschaftspolitischen Konzepten herrschte Übereinstimmung zwischen Bundesregierung und Bundesbank, ein Teil der Liberalisierungsaufgaben wurde der Bundesregierung durch die EG abgenommen und sogar der Parteienwettbewerb behinderte auch schmerzliche Reformen zunächst nicht. Angesichts dieser relativ günstigen Umstände kommt Heidrun ABROMEIT (1989: 178) für die Jahre 1982 bis 1989 sogar zu der These, daß eine „Wende nach rechts“ im Sinne des Thatcherismus durch die im politischen System der Bundesrepublik angelegten konkordanzdemokratischen Institutionen *nicht* behindert worden wäre. Insofern

hätte sich für die neue Koalition in den 80er Jahren tatsächlich ein institutionelles „*window of opportunity*“ geöffnet, das die Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reformen erleichtern konnte.

In den 90er Jahren verschlechterten sich die institutionellen Bedingungen für marktorientierte Reformen dagegen zusehends. An erster Stelle ist hier die Konstellation im Bundesrat zu nennen. Aber auch die Konflikte zwischen Koalition und Bundesbank häuften sich wieder und der Parteienwettbewerb ließ unpopuläre Entscheidung ausgesprochen gefährlich erscheinen. Doch bis zu diesem Punkt der Arbeit ist nur auf die institutionellen Vetospieler im politischen System der Bundesrepublik eingegangen worden. In einem nächsten Schritt müssen nun auch die parteipolitischen Vetoinstanzen, sprich: die Koalitionsparteien, auf Willen und Fähigkeit zur Durchsetzung weitreichender marktorientierter Reformen untersucht werden.

### **3.2 Die Regierungsparteien: Struktur und Programm der christlich-liberalen Koalition**

Will man der Wirtschaftspolitik der Regierungen unter Helmut Kohl gerecht werden, reicht es nicht aus, die Kabinette als „bürgerlich“ oder „konservativ“ zu klassifizieren. So hilfreich die bloße Unterscheidung zwischen linken und rechten Parteien in quantifizierenden internationalen Vergleichen gewesen sein mag, ist sie doch für die Beschreibung eines Falles oder einen qualitativen Vergleich nur wenig geeignet.<sup>17</sup> So läßt sich beispielsweise mühelos zeigen, daß zwischen der CDU in Deutschland und der britischen Conservative Party unter Margaret Thatcher mindestens soviel Dissens wie Übereinstimmung in der wirtschaftspolitischen Programmatik bestand. Daher folgt aus der Tatsache, daß in zwei Fällen eine bürgerliche eine sozialdemokratische Regierung ablöste, auch noch nicht, daß ein politischer Richtungswechsel in gleicher Größenordnung angestrebt wurde; und fällt ein solcher Richtungswechsel in einem Land geringer aus als in einem anderen, müssen hierfür nicht in jedem Fall Umstände oder Institutionen verantwortlich sein – vielleicht war der Reformbedarf oder der von der neuen Regierung angestrebte Wandel einfach in einem Land geringer als in dem anderen. Gerade christdemokratische Parteien haben sich in diesem Zusammenhang ja als „aufgeschlossen“ gegenüber oder „anfällig“ für linke, wohlfahrtsstaatliche Politiken erwiesen (vgl. BUDGE/KEMAN 1990; KLINGEMANN ET AL. 1994; VAN KERSBERGEN

<sup>17</sup> Nicht umsonst unterscheidet Klaus von BEYME (2000: 79ff.) in seiner Darstellung der verschiedenen Parteienfamilien zwischen konservativen, liberalen und christdemokratischen Parteien. Auch in elaborierteren Aggregatdatenanalysen wird zunehmend auf die Dichotomie zwischen linken und rechten Parteien zugunsten einer stärkeren Differenzierung verzichtet (HUBER ET AL. 1993; M.G. SCHMIDT 1996b).

1995).

Es erscheint daher als zu stark vereinfachend, ohne vorherige Prüfung davon auszugehen, „daß marktliberale Positionen die programmatischen Festlegungen der [deutschen, britischen und amerikanischen Regierungs-; d.Verf.] Parteien [...] in etwa vergleichbarer Weise bestimmten“ (LEHMBRUCH ET AL. 1988: 276). Im folgenden Kapitel soll deshalb die wirtschaftspolitische Programmatik der deutschen Koalitionsparteien dargestellt sowie eine Analyse der innerparteilichen Willensbildung vorgenommen werden.

### 3.2.1 Die CDU

Die CDU gilt in der Forschung als „Prototyp einer Volkspartei“ (HAUNGS 1992). Sie „stellt nämlich eine komplizierte Koalition unterschiedlicher Interessen und Zielvorstellungen dar“ (J. SCHMID 1990: 262f.) und hat „sozial und ökonomisch sehr viel stärkere innere Gegensätze auszuhalten als die SPD“ (WALTER 1996: 3). Daher gilt für sie in besonderer Weise, „daß Parteien keine monolithischen Einheiten sind“ (v. BEYME 2000: 144).

Dies schlägt sich auch deutlich in der Berufsstruktur ihrer Mitglieder nieder: So waren 1987 knapp ein Viertel der CDU-Mitglieder selbständig, 28% waren Angestellte und weitere 12,5% Beamte, während immerhin knapp 10% ihrer Mitglieder Arbeiter waren (OBERREUTER 1988: 11). Nach der Wiedervereinigung und dem Zusammenschluß der CDU mit den ehemaligen Blockparteien DDR-CDU und DBD sowie der Neugründung „Demokratischer Aufbruch“ stieg der Arbeiteranteil an der gesamten CDU-Mitgliedschaft sogar auf 12,7% an, während der Anteil der Selbständigen auf gut ein Fünftel zurückging (HAUNGS 1992: 193). In einer jüngeren Untersuchung zur Mitgliedschaft der CDU, die auf Umfragedaten und nicht auf den Angaben der Bundesgeschäftsstelle beruht, wurde der Anteil der Arbeiter an der Mitgliedschaft mit 7%, der der Selbständigen mit 19% angegeben (NEU 1997: 26). In den neuen Ländern betrug der Arbeiteranteil an der Mitgliedschaft in den ersten Jahren nach der Vereinigung sogar ein Drittel (LINNEMANN 1994: 73) und er blieb auch den Umfragedaten zufolge dort mehr als doppelt so hoch wie im Westen.

Noch deutlicher zeigt sich dieser Volksparteien-Charakter bei den Wählern der CDU:<sup>18</sup> Als bürgerliche Partei wird sie regelmäßig, d.h. über eine Reihe von Bundestagswahlen hinweg, immerhin von deutlich über einem Drittel der Arbeiter gewählt. Ähnliches gilt für die Kirchenbindung: Zwar wird die Wahl der CDU mit zunehmender Kirchenbindung der Person (vor allem an die katholische Kirche) wahrscheinlicher, doch auch gut 30% der nicht kirch-

<sup>18</sup> Die Zahlen zur Wählerschaft beziehen sich auf CDU/CSU gemeinsam; die Zahlen beziehen sich auf die Bundestagswahlen zwischen 1953 und 1998 (nach FALTER/SCHOEN 1999: 460-465) sowie Umfragedaten zwischen 1971 und 1995 (nach GLUCHOWSKI/v. WILAMOWITZ-MOELLENDORFF 1997: 189-197).

lich gebundenen Wähler entscheiden sich regelmäßig für die Union. Angesichts dieser Zahlen scheint eine der zentralen Prämissen der Parteidifferenzhypothese Hibbs'scher Provenienz nicht erfüllt zu sein: Bei einer so heterogenen Wählerschaft kann wohl kaum davon ausgegangen werden, daß die Wähler der CDU weitgehend übereinstimmende wirtschaftspolitische Interessen haben.

Reflektiert wird dieser Befund einer heterogenen Mitglied- und Wählerschaft der CDU durch eine Vielzahl von Faktionen, die einzelne gesellschaftliche Gruppen gesondert integrieren sollen. In ihnen finden die „wichtigsten von der CDU repräsentierten sozialen Großgruppen [...] ein Instrument vor, das ihnen nicht nur die Chance zur Interessenartikulation, sondern darüber hinaus auch die Gewähr bietet, in der von der Parteispitze geführten Regie des Interessenausgleichs berücksichtigt zu werden“ (v. WINTER 1989: 81). Zu diesen Vereinigungen und Sonderorganisationen, die über eine relativ weitgehende Autonomie von der Parteispitze verfügen (LÖSCHE 1998: 78), gehören die Frauen Union, die Junge Union, die Seniorenunion und – für diese Arbeit wichtiger – die Sozialausschüsse (CDA), die Mittelstands- und die Wirtschaftsvereinigung, die 1995 fusionierten, sowie der Wirtschaftsrat (vgl. als Überblick KLEINMANN 1993: 461ff.; SCHÖNBOHM 1985: 218ff.).

Insbesondere die Sozialausschüsse, als linker Parteiflügel und Sonderorganisation der Arbeitnehmerinteressen innerhalb der CDU, der relativ enge, sogar praktisch institutionalisierte Verbindungen zu den Gewerkschaften pflegt (v. WINTER 1990), sind für die vorliegende Untersuchung von Interesse, da sie als Einfallstor einer „contagion from the Left“ (HICKS/SWANK 1992: 659), einer Ansteckung der Regierung mit politischen Ideen der (linken) Opposition, fungieren könnten. In der Forschung ist umstritten, wieviel Einfluß die CDA innerhalb der Partei geltend machen können. Thomas VON WINTER (1990: 414) spricht davon, daß „die Möglichkeiten der Sozialausschüsse, [...] sich in innerparteilichen Willensbildungsprozessen durchzusetzen, aufgrund ihrer Minderheitenposition und der programmatischen Randständigkeit von vornherein eng begrenzt“ seien. Demgegenüber argumentiert Thomas POGUNTKE (1994: 200): „The trade union wing of the Christian Democrats (CDA), [...], has always been a powerful internal force, because it controlled a segment of the electorate which was crucial both arithmetically and as evidence that the CDU and CSU were indeed Volksparteien.“ Tatsächlich dürften die CDA vor allem im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik, also in ihrer Policy-Domäne (s.u.), wenigstens in den 80er Jahren beträchtlichen Einfluß besessen haben. So erreichten sie nach den Daten von Thomas KÖNIG (1992b: 123-125) im Politikfeld Arbeit in diesem Zeitraum eine höhere Machtreputation als etwa die Mittelstandsvereinigung, der Wirtschaftsrat oder eine Koalitionsfraktion. Auch die Tatsache, daß beim Kölner CDU-Bundesparteitag 1983 immerhin ein Drittel der Delegierten Mitglieder der CDA waren (LANGE

1994: 416), läßt auf ein gewisses Druckpotential schließen.<sup>19</sup>

Allerdings dürfte der Einfluß der Sozialausschüsse über die Zeit variabel sein. Die Einflußmöglichkeiten einer Vereinigung hängen nämlich offenbar maßgeblich von ihrer Mitgliederzahl und – noch wichtiger – von der Stellung ihres Vorsitzenden ab (Interview 7). Insbesondere nach dem Rückzug Norbert Blüms als CDA-Vorsitzender 1987 scheint der Einfluß der Sozialausschüsse in der Gesamtpartei merklich abgenommen zu haben (zum folgenden SCHROEDER 1998: 183ff.). Dies hatte zunächst seine Ursache in einer Führungskrise: Auf Blüm folgte mit Ulf Fink nämlich ein Politiker, der weder der Bundesregierung angehörte noch in den Parteivorstand gewählt wurde, so daß der Vorsitzenden der Sozialausschüsse in den wichtigsten Entscheidungsgremien ihren Standpunkt nicht mehr mit seiner Stimme vertreten konnte. Finks Nachfolger Schreiber mußte kurz nach seinem Amtsantritt 1993 wegen einer Affäre wieder zurücktreten und für den ehemaligen DDR-Bürgerrechtler Rainer Eppelmann Platz machen. Auch Eppelmann konnte die Sozialausschüsse nicht wesentlich stärken. Dies hatte seinen Grund zum einen in seiner Unerfahrenheit im politischen Prozeß der Bundesrepublik (Interviews 7, 9), zum andern aber auch in der Mitgliederentwicklung: In Ostdeutschland konnten die CDA von vornherein kaum Fuß fassen (dazu U. SCHMIDT 1997: 139-143), und auch in ihren Hochburgen im Westen sanken die Mitgliederzahlen rapide. Hinzu kam, daß in den 90er Jahren die klassische Koalition zwischen Sozialausschüssen, Junger Union und Frauen Union zerbrach.

Leider ist über den Einfluß der übrigen Vereinigungen auf den innerparteilichen Willensbildungsprozeß ebenso wie über den der Bundesfachausschüsse nur sehr wenig bekannt (v. WINTER 1993: 65). Dies ist um so bedauerlicher, als mehr als die Hälfte der Abgeordneten von CDU und CSU aus der Mittelstandsvereinigung kommt (EBENDA: 64) und diesem Flügel für die hier behandelte Problematik eine gleichfalls große Bedeutung zukommt. Auch über den Einfluß der „soziologischen Gruppen“ in der Unionsfraktion (Arbeitnehmergruppe, Parlamentskreis Mittelstand etc.) ist kaum etwas bekannt.<sup>20</sup> Insgesamt lassen sich für das System der Konfliktregulierung und Willensbildung innerhalb der CDU aber als vorherrschende Muster Proporz und Konkordanz nachweisen, während auf das Mehrheitsprinzip praktisch verzichtet wird (J. SCHMID 1990: 263).

<sup>19</sup> Zusätzlich soll Helmut Kohl nach der Darstellung eines Gesprächspartner den Sozialausschüssen überproportionales Gewicht zugestanden haben, was mit seinem Werdegang, bei dem die CDA eine wichtige positive Rolle gespielt hätten, zusammenhänge (Interview 13).

<sup>20</sup> In Suzanne S. SCHÜTTEMEYERS (1998: 85-98) Studie zu Fraktionen im Bundestag werden die soziologischen Gruppen in der Darstellung der Unionsfraktion – abgesehen von einem Schaubild – gar nicht erwähnt. Dagegen diskutiert Wolfgang ISMAYR (2000: 107-110) den Einfluß von Arbeitnehmergruppe und PKM in der Unionsfraktion und streicht die besondere Bedeutung der Mittelstandspolitiker heraus. Allerdings finden sich natürlich auch in seiner Darstellung keine empirischen Belege (im Sinne einer systematischen Untersuchung der Bedeutung beider Gruppen für innerfraktionelle Entscheidungen) für diese These.

Immerhin läßt sich aber die Bildung von Policy-Domänen beobachten, wobei einzelne Politikfelder bestimmten innerparteilichen Gruppierungen zugeordnet werden (J. SCHMID 1990: 263; DÖHLER/SCHMID 1988). Die für klassische Wirtschaftspolitik „zuständigen“ Gruppen sind der Wirtschaftsrat und die Mittelstandsvereinigung (J. SCHMID 1990: 265f.), die programmatisch beide ordoliberalen und angebotsökonomischen Konzeptionen nahestehen dürften (z.B. JUNGES 1985). Der Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist dagegen die Domäne der Sozialausschüsse (v. WINTER 1990: 397). Wenn auch davon auszugehen ist, daß die Akteure auch innerhalb ihrer Policy-Domänen nicht schalten und walten können, wie es ihnen beliebt, hat auf diese Weise die „zuständige“ Gruppe den Vorteil des Agenda-Setters, den sie nutzen kann, um die Veränderung des Status quo durchzusetzen, die der eigenen Position am nächsten kommt und von den anderen Spielern gerade noch dem Status quo vorgezogen wird (vgl. TSEBELIS 2000: 454-456).

Auch die viel bestaunte Modernisierung des Parteiapparates in der Oppositionszeit der 70er Jahre und insbesondere der Ausbau der Bundesgeschäftsstelle (vgl. dazu LANGE 1994; SCHÖNBOHM 1985; HAUNGS 1989) haben zwar zu einem „Modernisierungsmythos“ geführt, doch haben die Strukturänderungen tatsächlich wohl nicht zu der hohen Zentralisierung der Partei und ihres Willensbildungsprozesses geführt, die vielfach angenommen wurde (HAUNGS 1989 und 1992: 198f.; J. SCHMID 1990: 256ff.; LÖSCHE 1998: 74f.). Dies gilt insbesondere, wenn man die starke föderale Verflechtung der Partei in Betracht zieht (hierzu J. SCHMID 1990), die vor allem den Ministerpräsidenten eine starke Stellung als „Landesfürsten“ sichert. Eine zentralisierte Führung der Partei und ein deutlicher (wirtschafts-)politischer Kurswechsel lassen sich aufgrund dieser Konstellation nicht ohne weiteres bewerkstelligen. Darüber hinaus dürfte die Bedeutung der Parteizentrale nach dem Bremer Parteitag von 1989, bei dem Helmut Kohl nur mit Mühe seine Ablösung als Parteivorsitzender verhindern konnte, abgenommen haben und sie dürfte bis 1998 in starke Abhängigkeit vom Kanzleramt geraten sein (GEISSLER 1998: 242f.).

Mit der Vereinigung kam eine weitere potentielle föderale Konfliktlinie innerhalb der Partei hinzu, nämlich die zwischen Ost- und Westdeutschen (LÖSCHE 1998: 78f.). Diese ist jedoch nicht in besonderer Weise organisatorisch abgesichert; neben den ostdeutschen Landesverbänden selbst wäre in diesem Zusammenhang allenfalls die Gruppe der Unions-Bundestagsabgeordneten aus den neuen Bundesländern zu nennen. Insbesondere deren Sprecher der Jahre 1994-1998, Paul Krüger, forderte verschiedentlich vehement, ostdeutsche Interessen und Vorstellungen in der CDU zur Geltung zu bringen (U. SCHMIDT 1997: 354f.). Allerdings waren die inhaltlichen Standpunkte der ostdeutschen Abgeordneten offenbar in vielen Bereichen keineswegs übereinstimmend (Interview 7). Die Durchsetzungsfähigkeit spezifisch ostdeutscher Interessen wurde darüber hinaus auch durch eine schwache Mitgliederbasis und Gräben zwischen „Blockflöten“ und Neumitgliedern innerhalb der Ost-



CDU selbst geschwächt (U. SCHMIDT 1997: 354).

Die Möglichkeit, innerhalb einer sozial und ideologisch so heterogenen Partei wie der CDU, in der die Heterogenität sogar noch organisatorisch verfestigt ist und deren Willensbildung zudem durch Konkordanzmechanismen geprägt ist, einen raschen und weitgehenden Kurswechsel durchzusetzen, dürfte ungleich geringer sein als bei der britischen Conservative Party. Dies wird auch deutlich, wenn man die CDU als Vetospieler mit geringer Kohäsion betrachtet, bei dem die Willensbildung einstimmig erfolgt. In Kapitel 2 wurde hergeleitet, daß in einem solchen Fall eine Entfernung vom Status quo vergleichsweise schwierig sein dürfte. Insofern ist HESSE und ELLWEIN (1992: 185) zuzustimmen, „daß sie [die CDU; d.Verf.] als ‘Volkspartei’ unter den gegebenen Bedingungen kein konsequentes Programm entwickeln und durchsetzen kann. Der neoliberale oder auch orthodox-liberale ‘Minimalstaat’ [...] findet in einer Volkspartei keine Mehrheit.“

Damit rückt nun die wirtschaftspolitische Programmatik der CDU in den Blickpunkt der Analyse. Ihre Entwicklung ist in den 80er Jahren stark durch Kontinuität geprägt. Anders als bei der britischen Conservative Party, die unter der Führung Margaret Thatchers ein völlig anderes wirtschaftspolitisches Gesicht gewann (CREWE/SEARING 1988; SCHMID 1991a; WHITELEY ET AL. 1994), berief sich die CDU stets auf das in ihrer ersten Regierungsperiode entwickelte Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. „Für Kohl ist die Berufung auf Adenauer und Erhard, auf die ‘Kontinuität der konservativ-liberalen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik’, nach wie vor ein zentrales Argument für die überlegene wirtschaftspolitische Kompetenz der Union“ (BORCHERT 1995: 119). Entsprechend erteilte Helmut Kohl kurz nach seiner Wahl zum Bundeskanzler wirtschaftspolitischen Anleihen in den USA und Großbritannien eine Absage und Finanzminister Stoltenberg stellte fest, mit seinem finanzpolitischen Konzept betreibe er gerade keine *Reagonomics* (ZEIT, 3.12.82). Vielmehr, so die Übereinstimmung, sei mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft der richtige Weg gewiesen.

Da dieses Konzept nicht nur den gesamten wirtschaftspolitischen Teil der Grundsatzprogramme von 1978 und 1994 prägt, sondern auch in den anderen wirtschaftspolitischen Aussagen der Partei eine wichtige Rolle spielt, soll es hier knapp dargestellt werden (vgl. MÜLLER-ARMACK 1956 sowie die Überblicke bei ZOHLNHÖFER 1997, LAMPERT 1988).

Alfred MÜLLER-ARMACK (1956: 390) beschreibt das Ziel dieser Konzeption damit, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“ Es geht darum, „auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden“ (EBENDA). Zwei Dinge sind dabei konstituierend: Zum einen funktioniert die Soziale Marktwirtschaft auf der Grundlage freien Wettbewerbs; dieser ist jedoch auch in einer Marktwirtschaft nicht automatisch gegeben, sondern es kann hier zu Konzentra-

tionsprozessen oder Kartellbildungen kommen, die die Vorteile des Wettbewerbs, wie Innovation oder optimale Faktorallokation, zunichte zu machen drohen. Deshalb kommt es nach der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft besonders darauf an, einen ordnungspolitischen Rahmen zu schaffen, der freien Wettbewerb ermöglicht und aufrechterhält („Marktwirtschaft als staatliche Veranstaltung“; vgl. ZÖHLNHÖFER 1997: 25-29).

Die zweite Bedingung, die von dieser Konzeption für die Gestaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung gefordert wird, bezieht sich auf die Sozialpolitik. Hier wird einerseits die Befolgung des *Subsidiaritätsprinzips* gefordert, andererseits wird die *Marktkonformität* wirtschafts- und vor allem sozialpolitischer Maßnahmen betont. Da nämlich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Marktsteuerung eine unabdingbare Voraussetzung zielwirksamer Sozialpolitik ist (EBENDA: 31), kommt es darauf an, arbeitsmarkt-, sozial- und wirtschaftspolitische Eingriffe des Staates so zu gestalten, daß der Markt- und insbesondere der Preismechanismus davon nicht tangiert werden. Verstößt man gegen die Funktionsbedingungen des Marktes, kann es – so die Theoretiker – nicht nur dazu kommen, daß die Ziele nicht erreicht werden, sondern sogar dazu, daß sich ein der Intention entgegengesetzter Effekt einstellt. Dies führe häufig zu weiteren, i.d.R. wieder marktinkonformen Eingriffen, mit denen erneut das Ziel nicht erreicht würde usf., so daß eine Interventionsspirale in Gang gesetzt werde.

Obwohl sich CDU-Politiker allenthalben auf den politischen „Ahnherren“ der Sozialen Marktwirtschaft, Ludwig Erhard, beriefen, ist letztlich nicht zu entscheiden, inwieweit damit tatsächlich das stringente liberale Konzept gemeint ist, wie es hier in seinen Grundzügen vorgestellt worden ist, oder inwieweit mit dem „bewährten“ Begriff lediglich das diffuse Konzept einer im wesentlichen marktregulierten Wirtschaft bei gleichzeitig verhältnismäßig guter sozialer Absicherung (unabhängig von ihrer Marktkonformität) bezeichnet werden soll,<sup>21</sup> das in dieser Form eine wichtige Integrationsaufgabe für die CDU erfüllte (LEHMBRUCH 1992: 35). Für das Konzept selbst ist aber zurecht festgestellt worden, daß es „eine bruchlose Integration monetaristischer und angebotsorientierter Versatzstücke erlaubt“ (SCHMID 1987: 5; vgl. auch WELFENS 1985: 180). Dies ist insofern bemerkenswert, als damit Vorstellungen angebotsorientierter Wirtschaftspolitik in der Programmatik der CDU stets vorhanden waren. Anders als bei der britischen Conservative Party, die bis zur Übernahme der Parteiführung durch Margaret Thatcher stark auf eine keynesianische Interpretation der Ökonomie festgelegt war, brachte die Wiederentdeckung der Angebotsseite in den 70er Jahren für die Union keine Notwendigkeit, ihre wirtschaftspolitische Programmatik grundlegend zu revidieren.

Die CDU sah die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft unter der sozi-

---

<sup>21</sup> Diese Wahrnehmung drängte sich in einigen Gesprächen auf, vor allem in den Interviews 7 und 9; vgl. auch GEISSLER 1984.

al-liberalen Koalition jedenfalls zunehmend verletzt. Dies macht etwa der Beschluß des Hamburger Bundesparteitages 1981 unter dem Titel: „Die Soziale Marktwirtschaft erneuern“ oder die ein halbes Jahr später gestartete „Sieben-Punkte-Offensive für eine neue Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“ deutlich. Darin wird eine stetige Wirtschaftspolitik gefordert, die der „Förderung der Leistungsbereitschaft aller arbeitenden Bürger und der Investitionsfähigkeit aller Unternehmungen“ Vorrang einräumt.<sup>22</sup> Gefordert wurden eine Reihe von Maßnahmen, von denen die meisten wirklich eine Angebotsorientierung belegen:

- Wirtschafts- und steuerpolitische Maßnahmen zur Eigenkapitalbildung, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, um Investitionen anzuregen;
- Beseitigung der „bürokratischen Bremsklötze für Investitionen“, z.B. durch Steuer- und Verfahrensvereinfachung oder „Abbau der Gesetzesflut“;
- „Verminderung der leistungshemmenden Steuer- und Abgabenbelastung, ein Abbremsen des Schuldenzuwachses und eine Rückführung der Staatsquote“, wobei die Staatsfinanzen über die Ausgabenseite (Kürzungen bei Subventionen und Leistungsgesetzen), nicht aber über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, wie es die sozial-liberale Koalition vorsah, konsolidiert werden sollten;
- Flexibilisierung und Dezentralisierung des Arbeitsmarktes und die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung;
- Verstetigung öffentlicher Investitionen;
- Privatisierung staatlicher Betriebe.

Mit der Übernahme der Regierung im Oktober 1982 und dem überwältigenden Erfolg bei der Bundestagswahl 1983 (CDU/CSU: 48,8%) erlangte die CDU die Möglichkeit, ihre Programme umzusetzen. Dennoch kam es in der Partei schon bald wieder zu programmatischen Aktivitäten. Diese waren sicherlich zu einem großen Teil bedingt durch die im Sommer 1983 in der Öffentlichkeit immer offener artikulierte Enttäuschung über die ausgebliebene wirtschaftspolitische Wende.<sup>23</sup> Ein neuer Anlauf zu einer umfassenderen wirtschaftspolitischen Konzeption sollte durch ein vom niedersächsischen Ministerpräsidenten Ernst Albrecht erarbeitetes Positionspapier initiiert werden (dokumentiert in HAZ, 26.8.83).

Albrecht setzte bei einer Analyse der Arbeitslosigkeit an, für deren dauerhaftes Bestehen er fünf strukturelle Gründe verantwortlich machte: Erstens sei die Entlohnung des investierten Kapitals zu gering, was zu einem Verfall

<sup>22</sup> Freilich waren z.B. die Beschlüsse des Hamburger Parteitages innerparteilich nicht unumstritten: Die Sozialausschüsse etwa lehnten sie ab (KLEINMANN 1993: 470).

<sup>23</sup> Vgl. Wiwo, 24.6.83; FAZ, 26.7.83; Sz, 17.8.83: „Kopfschütteln über die Wirtschaftspolitik“; ZET, 30.9.83; NZZ, 30.10.83 und 28.8.83: „Formtief in der Bonner Wirtschaftspolitik“.

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 teuer 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 erst und nur insoweit, wie es die finanzielle Konsolidierung erlaube. Eine Erhöhung der Personen- oder Verbrauchssteuern hielt Albrecht unter Umständen 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 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 bei den Lohn- und Lohnnebenkosten sowie den arbeitsrechtlichen Regelungen, die sich – als Schutz gedacht – als Einstellungshindernis erwiesen hätten. Entsprechend schloß GEORGE (1983: 9): „Der Schlüssel für die Lösung der heutigen Probleme liegt in den Kosten – vor allem der Arbeit, damit also im Tarifsystem, das aus der heutigen (Bestands-)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, die nun eindeutig angebotsökonomische Züge tragen, vom CDU-Wirtschaftsrat 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 (vgl. HAZ, 19.11.83, 28.11.83). Insofern zeigt sich hier ein deutlicher Konflikt zwischen dem Arbeitnehmer- und dem Unternehmerflügel *innerhalb*

der Union.

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 wirtschaftsliberalen 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 (s. HINTZE 1995: 203-226), betrachteten Verfechter einer stärker marktorientierten Wirtschaftspolitik als enttäuschenden Kompromiß, weil dem Markt zu wenig Raum gelassen werde (vgl. z.B. FAZ, 8.3.84). Insgesamt lesen sich die einschlägigen Passagen des Papiers als eine domestizierte, nämlich sozial 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 den Abbau arbeitsrechtlicher Regelungen etwa im Bereich des Kündigungsschutzes verzichtet.

Rund ein Jahr nach der Verabschiedung der „Stuttgarter Leitsätze“ begann in der Koalition, und nicht zuletzt in der CDU, erneut eine wirtschaftspolitische Diskussion. Ausgelöst wurde diese durch das extrem schlechte Abschneiden der Partei bei der Landtagswahl am 12. Mai 1985 in Nordrhein-Westfalen. Dort hatte man mit einem Verlust von 6,7 Prozentpunkten gegenüber der letzten und von gar 10,6 Prozentpunkten gegenüber der vorletzten Wahl das schlechteste Ergebnis seit Bestehen des Bundeslandes erzielt (vgl. FEIST/KRIEGER 1985). Dies wog um so schwerer, als „die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik [...] für die Wähler im Zentrum ihrer Wahlentscheidung“ stand (EBENDA: 371).

In der Folge kam es daher zu heftigen Auseinandersetzungen um den richtigen wirtschaftspolitischen Kurs (FAZ, 24.5.85; NZZ, 25.5.85). Nachgedacht wurde sogar über Beschäftigungsprogramme, was die NZZ (25.5.85) wie folgt kommentierte: „Dennoch kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Erhaltung der Vollbeschäftigung wiederum als staatliche Veranstaltung begriffen wird. Die ‘Wenderhetorik’ der vergangenen zwei Jahre scheint ihren magischen Zauber verloren zu haben, und das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit einer funktionierenden Marktwirtschaft wird von der Regierung offenbar recht tief gehandelt.“

Mit der zunehmenden Stabilisierung des Aufschwungs verlor die wirt-

schaftspolitische Diskussion in der Partei zunächst jedoch an Bedeutung (SCHMID 1991b: 27). Bezeichnend für diese Tatsache ist, daß die Wirtschaftspolitik im Wahlprogramm der CDU für die Bundestagswahl 1987 nicht mehr – wie noch 1983 – an erster Stelle stand.<sup>24</sup> Anders als es nach der nordrhein-westfälischen Wahlniederlage vielfach erwartet worden war, kam es in der Wahlplattform nicht zu einem Abrücken vom bisherigen Kurs. Im Gegenteil wurden sogar „kredit- oder abgabenfinanzierte Beschäftigungsprogramme mit Strohuereffekt“ explizit abgelehnt (CDU/CSU 1987: 20).

Freilich heißt das nicht, daß in der CDU in den folgenden Jahren Einigkeit darüber bestanden hätte, mit welchen Mitteln die wirtschaftspolitischen Ziele erreicht werden könnten. So legten etwa die CDA ein Programm „Arbeit für alle“ vor, in dem sie unter anderem ein Investitionsprogramm in Höhe von 10,1 Milliarden DM forderten, um in drei bis vier Jahren die Zahl der Arbeitslosen um 1,5 Millionen zu verringern (FAZ, Hb, 19.10.87, zusammenfassend v. WINTER 1990: 398f.). Anfang Dezember 1987 wurde dann auch tatsächlich ein Investitionsprogramm aufgelegt, bei dem die Kreditanstalt für Wiederaufbau zinsgünstige Investitionsdarlehen in Höhe von 21 Mrd. DM vergeben sollte (STURM 1998: 199; HEILEMANN ET AL. 1996: 187).

Vielfach wurde erwartet, die CDU werde sich nach der deutschen Vereinigung programmatisch wandeln und „linker“ werden. Anlaß zu diesen Prognosen gab nicht zuletzt der hohe Arbeiteranteil an Mitgliedern und Wählern der Partei in den neuen Bundesländern (s.o.). Wenig Unterstützung fand diese Vorstellung allerdings im Wahlprogramm von 1990, das mit wolkigen Formulierungen und der kontinuierlichen Beschwörung der Sozialen Marktwirtschaft, aber ohne neue konzeptionelle Überlegungen um Stimmen warb (CDU 1990).

Interessanterweise ist diese Kontinuität der wirtschaftspolitischen Programmatik gerade seitens des Wirtschaftsflügels kritisiert worden. Wirtschafts- wie Mittelstandsvereinigung forderten ihre Partei 1992/93 auf, einen wirtschaftspolitischen Neuanfang mit vergleichsweise weitreichenden marktwirtschaftlichen Reformen im Bereich der Steuer- und der Beschäftigungspolitik zu wagen (FAZ, 3.9.92, 25.5.93). Diese Forderungen wurden insofern von der Partei aufgenommen, als der CDU-Bundesausschuß, der sog. „kleine Parteitag“, im Juni 1993 ein Papier mit „Thesen zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Deutschland“ beschloß, das wesentlich von zwei Mitgliedern des Wirtschaftsflügels, nämlich dem damaligen Bundesumweltminister

---

<sup>24</sup> Auch im Wahlkampf selbst spielte die Wirtschaftspolitik nicht mehr eine derart dominante Rolle wie 1983. Während 1983 mit den Themen Arbeitslosigkeit, Sicherung der Renten, Staatsverschuldung und Preisstabilität die als zentral angesehenen Issues fast ausschließlich aus dem wirtschaftspolitischen Bereich kamen, gab es 1987 folgende Reihenfolge: 1. Arbeitslosigkeit, 2. Umweltpolitik, 3. Sicherung der Renten, 4. Abrüstung, 5. Preisstabilität (BERGER ET AL. 1987: 277). Dies könnte man als Zeichen einer geringeren (wahlpolitischen) Bedeutung der Wirtschaftspolitik interpretieren, zumal „die Relevanz von Streitfragen und die perzipierte Problemlösungsfähigkeit der Parteien [...] bei dieser Wahl eine geringere Rolle gespielt [haben] als sonst“ (EBENDA: 283).

Töpfer und der Abgeordneten Christa Thoben erarbeitet worden war.

Dieses Papier trug allerdings über weite Strecken allenfalls moderat angebotsorientierte Züge, etwa wenn Forderungen nach einer Kürzung konsumtiver Ausgaben, nach einer Verlängerung der Maschinenlaufzeiten durch eine Flexibilisierung der Arbeitszeiten oder nach der Verlängerung des Beschäftigungsförderungsgesetzes aufgestellt wurden. Trotzdem rief es den Widerstand der Sozialausschüsse hervor, deren Vorsitzender Schreiber bei der Frage der Arbeitszeitflexibilisierung vor einem Eingriff in die Tarifautonomie warnte und einen Änderungsantrag stellte, in dem gefordert wurde, daß der arbeitsfreie Sonn- oder Feiertag nicht angetastet werden sollte. Der Bundesausschuß lehnte diesen Antrag allerdings ab und verabschiedete die Thesen in ihrer ursprünglichen Fassung (Hb, 21.6.93). Auch der CDU-Parteitag in Hamburg im Februar 1994 stimmte diesem Konzept in etwas überarbeiteter Fassung zu (FAZ, 17.1.94; Hb, 23.2.94).

Wichtig ist allerdings, daß mit diesem Konzept sicherlich keine Neuorientierung der wirtschaftspolitischen Programmatik der Union eingeleitet oder durchgeführt wurde. Dies zeigt auch ein Blick in das ebenfalls auf dem Hamburger Parteitag beschlossene Grundsatzprogramm, in dem sich keine Hinweise auf eine wirtschaftspolitische Kurskorrektur finden; lediglich die – „politisch jedoch weitgehend folgenlose“ (SCHMID 1994: 799), wengleich innerparteilich stark umkämpfte (Sz, 24.2.94) – Forderung nach einer ökologischen Dimension der Sozialen Marktwirtschaft ließe sich hier nennen. Immerhin finden sich im Wahlprogramm 1994 aber etwas konkretere Forderungen nach einem „schlanken Staat“, der Rückführung der Staatsquote und der Steuer- und Abgabenbelastung sowie nach Deregulierung und Privatisierung.

Insgesamt stellt sich die wirtschaftspolitische Programmatik der CDU in den 80er und größtenteils auch in den 90er Jahren als allenfalls pragmatisch dar, insbesondere eine prinzipielle Neudefinition der eigenen Position wurde nicht vorgenommen. Das bewährte Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, das durchaus Impulse für eine angebotsorientierte Wende hätte verleihen können, wurde sogar teilweise seines Inhalts entkleidet. Einen programmatischen Text wie ihn die britische Conservative Party mit ihrem „The Right Approach to the Economy“ vorlegte, ein stringentes wirtschaftspolitisches Programm also, das in vielen Bereichen einem angebotsorientierten Ansatz folgte (vgl. BUSCH 1989: 51ff.), findet man bei der CDU nicht. Als in diese Richtung zielende Versuche kann man zwar die Positionspapiere Albrechts und Georges aus dem Jahr 1983 sehen, doch machte es die konsensorientierte Willensbildung innerhalb der CDU im Zusammenspiel mit der Notwendigkeit der Rücksichtnahme auf den Arbeitnehmerflügel, der nicht nur ein beachtliches Wählerpotential repräsentiert, sondern der durch das Vereinigungssystem über die CDA auch institutionalisierten Einfluß in der Partei besitzt, unmöglich, diese Vorstellung durchzusetzen. Auch die Schwächung des Arbeit-

nehmerflügels in den 90er Jahren bewirkte hier offenbar zumindest kurzfristig keine Veränderungen.

Dies soll freilich nicht den Blick darauf verstellen, daß die hier vorgestellte Programmatik in einigen Bereichen tatsächlich eine Neuorientierung der vor dem Regierungswechsel verfolgten Wirtschaftspolitik vorsieht. Die Wiederbelebung der Marktkräfte, die steuerliche Entlastung der Unternehmen sowie der vorsichtige Abbau von Regulierungen (nicht zuletzt am Arbeitsmarkt) und staatlichen Beteiligungen an Unternehmen sind in diesem Zusammenhang zu nennen. Ein Vorherrschen neo-liberaler Programmatik kann man für die CDU jedoch nicht nachweisen. Auch wenn es in der Partei ein solches Lager gab – die Chancen, dieses Programm auch durchzusetzen, sind bei fragmentierter Willensbildung und – auch ideologisch – so verschiedenen Gruppen in der Partei vergleichsweise gering (vgl. GRANDE 1987; SCHMID 1987).

### 3.2.2 Die CSU

Die Christlich Soziale Union in Bayern ist insofern eine Kuriosität des deutschen Parteiensystems, als sie als territorial auf Bayern beschränkte Partei von bundespolitischer Bedeutung ist. Grundlage dieser Doppelrolle ist die enge Beziehung zur Schwesterpartei CDU, die sich darin ausdrückt, daß die Parteien eine Fraktionsgemeinschaft im Bundestag und darüber hinaus ein „Gebietskartell“ (MINTZEL 1992: 238) bilden, CDU und CSU also nirgends gegeneinander kandidieren und die CDU auf einen bayrischen Landesverband zugunsten der CSU verzichtet. In der Literatur gibt es deshalb Differenzen über die Frage, ob man die beiden Parteien getrennt betrachten soll. In der Mehrzahl der international vergleichenden Studien werden CDU und CSU jedoch als eine Partei behandelt.<sup>25</sup>

Bezogen auf die Mitgliedschaft ist der Unterschied zur Schwesterpartei nicht allzu groß: Der Arbeiteranteil der CSU ist etwa drei Prozentpunkte höher als der der CDU, deren Selbständigenanteil dafür um zwei Prozentpunkte über dem der CSU liegt.<sup>26</sup> Auffällig ist lediglich der ausgesprochen hohe Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Personen von etwa elf Prozent, der aber für das hier interessierende Politikfeld von eher untergeordneter Bedeutung sein dürfte. Freilich läßt die hegemoniale Stellung der CSU, die seit 1970 bei

<sup>25</sup> LIPHART (1999: 70) schlägt vier Kriterien vor, nach denen entschieden werden kann, ob eng verbündete Parteien als eine oder zwei Parteien zu zählen sind. So dürfen die fraglichen Parteien, wenn sie als eine Partei gezählt werden sollen, erstens nicht gegeneinander konkurrieren, sie müssen zweitens eine gemeinsame Parlamentsfraktion besitzen, drittens gemeinsam in die Regierung ein- oder aus ihr austreten und viertens sollte die Verbindung über längere Zeit stabil sein. Für CDU und CSU sind diese Kriterien geradezu schulbuchmäßig erfüllt, so daß auf ihrer Grundlage von einer Partei die Rede sein müßte.

<sup>26</sup> Eigene Berechnung der Anteile nach Angaben bei MINTZEL (1992: 244f.) und HAUNGS (1992: 193).



allen Landtags- und Bundestagswahlen in Bayern über 50% der Stimmen erreichte, erwarten, daß sie aus fast allen gesellschaftlichen Bereichen Stimmen bekommt – und entsprechend anfällig für populistische Politik sein dürfte (SCHMID 1991b: 25).

Inwieweit läßt sich ein gesondertes wirtschaftspolitisches Profil der CSU herausarbeiten? Hans-Dieter KLINGEMANN und Andrea VOLKENS (1997: 524) z.B. verzichten in einer Studie zu den Wahlprogrammen der im Bundestag vertretenen Parteien zwischen 1949 und 1994 auf eine gesonderte Betrachtung der CSU, denn, wenn die Unionsparteien mit getrennten Programmen zu Wahlen antraten, „so unterschieden sich diese nur in Nuancen.“ Für den hier interessierenden Zeitraum legten die beiden Parteien sogar ausschließlich gemeinsame Wahlprogramme vor.

Eine andere Möglichkeit, die programmatische Eigenständigkeit der CSU zu prüfen, besteht darin, die Policy-Positionen, in denen sich die Schwesterparteien unterscheiden, zu verdeutlichen. Manfred G. SCHMIDT (1995: 192) nennt als Hauptunterschiede zwischen beiden Unionsparteien u.a. die betont konservative Gesellschaftspolitik, die konfrontative Linie gegenüber linken Parteien in der Innen- sowie gegenüber den sozialistischen Ländern während des Ost-West-Konflikts in der Außenpolitik, die stark föderalistische Ausrichtung und ein hohes Maß an Staatsinterventionismus zur Landesentwicklung sowie zum Schutz politisch wichtiger Sozialgruppen. Lediglich der Staatsinterventionismus könnte dabei als besondere wirtschaftspolitische Note der CSU interpretiert werden, er bezieht sich aber vor allem auf die Landespolitik. Als (bundes-)politische Schwerpunkte der CSU in den 70er und 80er Jahren stellt Alf MINTZEL (1992: 233ff.) die Anti-Terror-Gesetzgebung, die Asyl- und die Agrarpolitik, die Verteidigungs- sowie die Energiepolitik heraus. Die Wirtschaftspolitik taucht in diesem Zusammenhang nicht auf. Auch in den 90er Jahren bezogen sich etwaige Sonderwege der CSU nicht auf dieses Politikfeld (vgl. JESSE 1996).

Die für die vorliegende Untersuchung ausgewerteten Texte legen ebenfalls eine weitreichende Übereinstimmung der Schwesterparteien im wirtschaftspolitischen Bereich nahe. Referenzpunkt aller wirtschaftspolitischen Aussagen ist auch für die CSU das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft. Zentrale Programmpunkte waren – wie bei der CDU – der Abbau der Staatsverschuldung, die Senkung der Staatsquote sowie ein Umbau des Steuer- und des Sozialsystems, der wirtschaftliches Wachstum fördern, Leistungsbereitschaft honorieren und dadurch neue Arbeitsplätze schaffen sollte. Eine gewisse CSU-eigene Schwerpunktsetzung ist – neben der Energiepolitik (s.o.) – die Mittelstandspolitik (MINTZEL 1992: 249f.).

Insofern scheint es insgesamt durchaus angemessen, eine relativ große Übereinstimmung der Unionsparteien in wirtschaftspolitischen Fragen zu unterstellen, wenngleich bei der bayrischen Schwesterpartei der Hang zu Intervention und Populismus stärker sein dürfte. Daher lassen sich also für die

bayrische Unionspartei die gleichen Schlußfolgerungen wie für ihre Schwesterpartei ziehen: Obwohl eine Reihe von Maßnahmen gefordert wurde, die durchaus auf die Angebotsseite zielen, kann man von einem konsequent angebotsorientierten wirtschaftspolitischen Konzept bis weit in die 90er Jahre hinein sicherlich nicht sprechen.

### 3.2.3 Die FDP

Die FDP ist der „Juniorpartner“ in der christlich-liberalen Koalition, sie konnte über weite Strecken des Untersuchungszeitraums sogar weniger Abgeordnete als die CSU in den Bundestag entsenden.<sup>27</sup> Diese relative elektorale Schwäche sollte jedoch nicht als Hinweis darauf verstanden werden, daß die Partei ihre programmatischen Vorstellungen innerhalb der Regierung nicht durchsetzen kann (vgl. Kap. 3.1).

Von der Mitgliederseite her bietet die FDP ein weniger komplexes Bild als die Unionsparteien, was damit zusammenhängt, daß sie eine relativ mitgliederschwache Partei ist. So hatte sie 1990 in den alten Bundesländern etwa 67.000 Mitglieder (VORLÄNDER 1992: 308f.). Zwar gewannen die Liberalen durch ihre Vereinigung mit den ehemaligen DDR-Blockparteien LDP und NDPD sowie den Neugründungen „Deutsche Forumpartei“ und „FDP in der DDR“ im Jahr 1990 über 100.000 neue Mitglieder hinzu (EBENDA; LINNEMANN 1994: 90f.), doch ließ sich die Mehrheit dieser neuen Mitglieder nicht dauerhaft halten. 1998 war der Mitgliederstand wieder auf knapp 68.000 Mitglieder gesunken (VORLÄNDER 1999: 115).

Daneben weist die Mitgliederstruktur der Freien Demokraten, über die insgesamt wenig bekannt ist (SCHILLER 1993: 139), die Partei als recht homogen aus: Der Arbeiteranteil dürfte minimal sein, während Selbständige, höhere Angestellte und Beamte recht stark vertreten sind (DITTBERNER 1987: 94f.; VORLÄNDER 1992: 310). Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Betrachtung der Wählerstruktur, wobei hier eine deutliche Zäsur zwischen den Bundestagswahlen 1980 und 1983 zu erkennen ist, die sich durch den Koalitionswechsel 1982 erklären läßt: Seit 1983 sind insbesondere Selbständige sowie leitende Angestellte und Beamte FDP-Wähler, während der ohnehin geringe Arbeiteranteil nach 1982 noch weiter zurückgegangen ist (SCHILLER 1989: 250f.; VORLÄNDER 1992: 315). Auffallend sind jedoch besonders die „notorisch geringen Anteile an Stammwählern“ der Partei (SCHILLER 1993: 135), die – jedenfalls wenn man auf „harte“ Stammwähler abstellt, die der FDP auch über einen Koalitionswechsel hinweg die Treue halten – auf zwei bis drei Prozent

<sup>27</sup> Dies gilt für die 10. (FDP 34; CSU 53) und die 11. (FDP 46; CSU 49) sowie sogar – trotz deutscher Vereinigung – für die 13. Wahlperiode (FDP 47; CSU 50), nicht jedoch für die 9. Wahlperiode (FDP 53 Sitze; CSU 52) und erst recht nicht für die erste gesamtdeutsche (12.) Legislaturperiode, in der die FDP 79, die CSU lediglich 51 Mandate gewinnen konnte (Daten nach MINTZEL 1992: 252; MINTZEL/ OBERREUTER 1992: 512f.; JESSE 1996: 30).

geschätzt werden (EBENDA; FALTER/WINKLER 1996: 47). Dieses Phänomen verweist auf die enorme Bedeutung, die „Funktionswähler“ für die Partei besitzen. Deren Gewicht zwingt die FDP dazu, jeweils bereits vor der Wahl Koalitionsaussagen zu treffen (VORLÄNDER 1999: 110). Darüber hinaus hat das Dasein als „Partei der zweiten Wahl“ (DITTBERNER 1987), also die starke Abhängigkeit von Wählern, deren erste Parteipräferenz der jeweilige Koalitionspartner ist, auch Folgen für die Programmatik und die Politik der FDP. Eine programmatische Neuorientierung führt nämlich – wenigstens wenn sie die Partei vom Koalitionspartner wegführt – stets zu prekären Situationen und kann eine existenzielle Bedrohung darstellen.

Trotz der Homogenität bei Mitgliedern und Wählern darf nicht übersehen werden, daß sich in der FDP sowohl Links- als auch Rechtsliberale zusammengeschlossen haben (SOE 1988: 21). Diese beiden Flügel müssen stets gegeneinander austariert werden, was besonders in Phasen des Koalitionswechsels nicht immer erreicht werden konnte: So kehrten nach Beginn der sozial-liberalen Koalition etwa 5.500 Mitglieder des rechten Flügels der Partei den Rücken, während nach der Wende 1982 etwa 15.000-20.000 Mitglieder des linken Flügels die FDP verließen (VORLÄNDER 1992: 307ff.). Ein Mittel des Ausgleichs zwischen den Positionen ist – wie bei der CDU – das Bilden von Policy-Domänen: „Programmaussagen für einzelne Politikbereiche werden einem Flügel überlassen“ (DITTBERNER 1987: 15). Dabei wird „die Wirtschaftspolitik dominiert [...] von dem privatkapitalistischen und marktwirtschaftlich orientierten rechten Parteiflügel“ (EBENDA), so daß hier innerhalb eines Politikfeldes wieder eine relativ starke Homogenität gegeben sein dürfte (Interview 14). Zudem war insbesondere in den 90er Jahren eine deutliche Schwächung des linken Parteiflügels zu beobachten (DITTBERNER 1997: 210f.; VORLÄNDER 1999: 105).

Im Vergleich zu den Unionsparteien ist der Willensbildungsprozeß in der FDP relativ einfach strukturiert (vgl. LÖSCHE/WALTER 1996: 166ff.): Neben der ausgeprägten Homogenität der Mitglieder und Wähler läßt sich hierfür die Tatsache anführen, daß die wenigen Vorfeldorganisationen nur geringen Einfluß besitzen (DITTBERNER 1987: 91ff.; VORLÄNDER 1992: 303f.; POGUNTKE 1994: 201). Auch die Bedeutung der Landesverbände, die in den ersten Jahrzehnten die innerparteiliche Willensbildung dominierten, ging spätestens seit den 80er Jahren infolge der ausbleibenden Wahlerfolge auf Landesebene auf ein Minimum zurück (LÖSCHE/WALTER 1996: 171). Insofern kommen einige Autoren nicht zu Unrecht zu dem Schluß, daß „die volkstümliche Bezeichnung als ‘Ministerpartei’ [...] den von der FDP repräsentierten Parteitypus ziemlich genau“ charakterisiere, daß also der Kurs der Partei von fünf bis sieben Personen bestimmt werde (SCHILLER 1989: 252). Geführt wird die Partei aus der Regierung heraus, „und zwar mehr über den Umweg über die Massenkommunikationsmittel als auf dem innerparteilichen ‘Dienstweg’“ (SCHILLER 1993: 138).

Die Regierungsbeteiligung ist aber noch aus einem anderen Grund als dem der dadurch gesicherten Medienpräsenz existenziell für die FDP: Nur dort kann sie nämlich ihre Funktion erfüllen, „Mehrheitsbeschaffer“ und „liberales Korrektiv“ zu sein und damit die Stimmen der „Funktionswähler“ (s.o.) zu bekommen. Insofern liegt einer der Gründe für die „Wende“ im Herbst 1982 in machtpolitischen Überlegungen, die dahin gingen, daß die FDP beim Verbleib in der sozial-liberalen Koalition in den Abwärtsstrudel des Koalitionspartners hineingezogen werden könnte, es für die Koalition keine Mehrheit mehr geben und damit die Existenz der liberalen Partei in Frage gestellt sein würde (DITTBERNER 1987: 49ff.; MERCK 1987: 387f.).

Andererseits spielten aber auch wichtige Politikfelder, in denen sich die Gemeinsamkeiten zwischen den Koalitionären verbraucht hatten, eine Rolle beim „fliegenden Wechsel“ der FDP. Neben der Verteidigungspolitik ist hier an erster Stelle die Wirtschaftspolitik zu nennen, was sich insbesondere in Otto Graf LAMBSDORFFS (1984) berühmt gewordenem „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ manifestierte, das häufig als „Wende-“ oder „Scheidungs-papier der sozial-liberalen Koalition“ bezeichnet wird. Das Papier, das Lambsdorff auf Verlangen von Bundeskanzler Schmidt vorgelegt hatte und das „in vielen Punkten krass den Vorstellungen der sozialdemokratischen Partei“ widersprach (MERCK 1987: 400), unterstrich deutlich das wirtschaftspolitische Profil der FDP als wirtschaftsliberaler und stark marktorientierter Partei, das sich über alle Koalitionswechsel hinweg erhalten hat (vgl. DITTBERNER 1987: 15f., 103; SOE 1988: 30; SCHILLER 1989: 253; VORLÄNDER 1992: 293ff.).

Als grundlegende ökonomische Probleme analysierte LAMBSDORFF (1984: 112) den „gravierenden Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote“ aufgrund der „seit längerem tendenziell sinkenden Kapitalrendite“, den Anstieg der Staatsquote, der sich allein in konsumtiven (vor allem Sozial-), nicht aber in investiven Ausgaben niederschlägt, und den Anstieg der Abgaben- und der Kreditfinanzierungsquote der öffentlichen Haushalte. Er forderte daher ein langfristig angelegtes, stringentes Konzept, das „auf einen Abbau der dargelegten gesamtwirtschaftlichen Strukturprobleme hinarbeitet [und] die Investitionsbedingungen zuverlässig verbessert“ (EBENDA: 114). Auf folgende Bereiche müßten demzufolge die Anstrengungen konzentriert werden:

- Verfolgung einer strikt marktorientierten Politik,
- Durchsetzung eines Konsolidierungskonzeptes, „das eine Erhöhung der Gesamtabgabenbelastung ausschließt und das [...] die Voraussetzung für weitere Zinssenkungen schafft“,
- Umstrukturierung der öffentlichen Ausgaben zugunsten von Investitionen,
- „Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die veränderten Wachstumsmöglichkeiten und eine längerfristige Sicherung ihrer Finanzierung

- (ohne Erhöhung der Gesamtabgabenbelastung)“,
- Verfolgung einer moderaten Lohnpolitik, wofür aber natürlich die Tarifparteien – insbesondere die Gewerkschaften – verantwortlich seien.

Konkret unterbreitete LAMBSDORFF eine Reihe von möglichen Maßnahmen in den Bereichen Haushalts-, Steuer-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik sowie im Bereich der Wettbewerbsförderung. So wurden für die Konsolidierung des Haushalts u.a. folgende Einsparungen gefordert: Begrenzung des Anstiegs der Beamtenbesoldung, Subventionskürzungen, Verringerung des Arbeitslosengeldes, Streichung des Mutterschaftsurlaubsgeldes, Umstellung des BAFöG auf Darlehen und Korrekturen beim Wohngeld. In der Steuerpolitik sollte die Gewerbesteuer schrittweise abgeschafft, gewerblich genutztes Vermögen teilweise von der Vermögensteuer befreit und die Steuerprogression im mittleren Teil flacher gestaltet werden. Dazu schlug Lambsdorff die Erhöhung der Mehrwertsteuer vor. Im sozial- bzw. arbeitsmarktpolitischen Teil des Konzepts wurde u.a. die Anhebung des Rentenalters, der Ausbau der Selbstbeteiligung im Krankenversicherungsbereich, Korrekturen im Bereich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, das Einfrieren der Regelsätze der Sozialhilfe, strengere Zumutbarkeitsregeln bei der Arbeitsvermittlung und die Auflockerung des Jugendarbeitsschutzes gefordert. Auffallend ist jedoch, daß LAMBSDORFF (1984: 119) in diesem Bereich eine eher defensive Position einnahm, er also an vielen Stellen nicht die Beseitigung bestehender Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt forderte, sondern lediglich gegen weitere Belastungen der Unternehmen durch die Novellierung des Arbeitsschutzes, des Arbeitszeit- und des Kündigungsschutzrechts argumentierte.

Lambsdorffs Konzept wurde hier ausführlicher vorgestellt, weil es von entscheidender Bedeutung für die wirtschaftspolitische Programmatik der FDP in der ersten Zeit der neuen Regierung war. Die wesentlichen Forderungen fanden sich auch im Wahlprogramm der FDP für die Bundestagswahl im März 1983 wieder, bei der „programmatische Anstrengungen hinter der Existenzsicherung der Partei zurücktreten“ mußten (VORLÄNDER 1992: 295). Erst nachdem sich die wahlpolitische Lage durch den Wiedereinzug in den Bundestag und in einige Länderparlamente ab Herbst 1983 wieder stabilisiert hatte, begann die Arbeit an einem neuen Programm (SCHMID 1991b: 28), dem „Liberalen Manifest“, das auf dem Saarbrücker Parteitag 1985 verabschiedet wurde (dokumentiert in DITTBERNER 1987: 190-202).

Das Programm bezog sich sehr stark auf die Entwicklung neuer Technologien und die Umweltschutzproblematik (SCHILLER 1989: 253; DITTBERNER 1987: 20). Entsprechend fand sich im Bereich der klassischen Wirtschaftspolitik in diesem „Manifest“ wenig Neues; die Stichworte lauteten: „Nur mehr Markt schafft mehr Arbeitsplätze“, „Verkrustungen auf allen Märkten – auch dem für Arbeit – müssen beseitigt werden“, „Eigeninitiative stärken, Investitionsbedingungen verbessern“, „Mittelstand ist Herz der Wirtschaft“, „Selb-

ständigkeit fördern“ und „Grundsicherung statt Versorgungsstaat“. Die Wahlplattform für die Bundestagswahl von 1987 gab dann ihrerseits lediglich „die Kernaussagen des Liberalen Manifestes von 1985 wieder“ (VORLÄNDER 1992: 296).

Auch bei der wirtschaftspolitischen Bearbeitung der deutschen Einheit vertrauten die Liberalen auf den Markt. So wurde in der Wahlplattform für die Bundestagswahl 1990 eine Konzentration auf Maßnahmen gefordert, die private Investitionen in den neuen Bundesländern fördern würden. Ostdeutschland müsse für einen Übergangszeitraum von mindestens zehn Jahren durch Aussetzung der betrieblichen Vermögen- und der Gewerbesteuer und Beschränkung der Ertragsteuerbelastung auf weniger als 40% des Gewinns zu einem Niedrigsteuergelände innerhalb der EG werden (FDP 1990: 36; 44). Trotz deutscher Einheit und der daraus resultierenden Finanzierungslast wurde auch die Fortsetzung der Unternehmensteuerreform, insbesondere die gesamtdeutsche Abschaffung von Gewerbesteuer- und betrieblicher Vermögensteuer, verlangt. Die Lasten der Einheit sollten vor allem durch Ausgabenkürzungen, insbesondere im Subventionsbereich, finanziert werden. Darüber hinaus wurde eine Verschärfung der Privatisierungs- und Deregulierungsanstrengungen, nicht zuletzt auf dem Arbeitsmarkt, gefordert (FDP 1990: 35-44). Auf einen solchen Deregulierungs- und Privatisierungskurs verpflichtete sich die FDP (1994) auch in ihrem Wahlprogramm für die Bundestagswahl 1994. Besonders hervorgehoben wurde daneben allerdings die Notwendigkeit der neuerlichen Konsolidierung der Staatsfinanzen, der Rückführung der Staatsquote auf ihr Niveau von 1989 sowie einer massiven Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung.

Nach dem für sie enttäuschenden Ausgang der Bundestagswahl 1994 sowie einer Reihe von Niederlagen bei Landtagswahlen 1994/95 kam es im Juni 1995 zum Wechsel an der Parteispitze. Mit dem neuen Führungsgespann Wolfgang Gerhardt und Guido Westerwelle setzte die FDP verstärkt auf einen „Wandel durch weniger Staat“ und versuchte sich zunehmend als Steuersenkungspartei zu profilieren (DITTBERNER 1997: 215; VORLÄNDER 1999: 105). Dies schlug sich vor allem in den „Wiesbadener Grundsätzen“ nieder, die 1997 verabschiedet wurden und die den Abschluß der Bemühungen einer 1994 eingesetzte Programmkommission um eine „programmatische Kursbestimmung“ der Partei bildeten.

Als zentrales gesellschaftliches Problem wurde in diesem Papier die Arbeitslosigkeit betrachtet, die ihrerseits bedingt sei durch den Verlust an Reformkraft, Wettbewerbschancen und Zukunftsfähigkeit infolge der Überforderung des Staates und der Unterforderung der Bürger (FDP 1997: 5). „Gefälligkeitspolitik und Staatsbürokratie mit ihrer Subventions- und Vollkaskomentalität führt zu Strukturkonservatismus und einem Mangel an bezahlbarer Arbeit [...]. Der Staat ist zu einer Agentur für die Bedienung von Klientelinteressen und die Versicherung privater Lebensrisiken geworden“ (EBENDA:

6). Entsprechend müsse der Staat durch den Abbau bürokratischer Verkrustungen und eine Reduzierung der Staats- und der Abgabenquote den „geordneten Rückzug“ antreten. Insbesondere in finanzpolitischer Hinsicht strebte die FDP (1997: 51-54) sogar eine konstitutionelle Verankerung dieses Rückzuges an durch ein verfassungsmäßiges Verbot der Neuverschuldung, ein grundgesetzliches Gebot für einen ausgeglichenen Haushalt, die verfassungsmäßige Begrenzung der Steuer- und Abgabenquote auf insgesamt höchstens „ein Drittel“, die Senkung der Staatsquote auf „ein Drittel“, eine ebenfalls im Grundgesetz zu verankernde Begrenzung der individuellen durchschnittlichen Maximalbesteuerung auf 50%, die Aufnahme einer Zweidrittel-Mehrheitsanforderung für die Einführung neuer Steuern und die Aufnahme eines Privatisierungsgebotes ins Grundgesetz.

Insgesamt erscheint das wirtschaftspolitische Profil der FDP einheitlicher als das ihrer christdemokratischen Koalitionspartner: Stark wird das Marktprinzip herausgestellt, das in prinzipiell allen Bereichen – von der Gesundheits- bis zur Umweltpolitik – eingesetzt werden soll, obwohl sich die Partei explizit auch als Garant der Sozialen Marktwirtschaft versteht, die in den 90er Jahren – ähnlich wie bei der Union – zur Sozialen und Ökologischen Marktwirtschaft fortentwickelt werden sollte (so etwa FDP 1983: 5, 1997: 24, 49). Deutlich wird die Notwendigkeit betont, die Angebotsseite zu stützen, etwa durch Senkung der Unternehmenssteuern, Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Überprüfung der Staatsaufgaben auf die Möglichkeit, sie zu privatisieren. Es wird eine Politik gefordert, die den Interventionsstaat zurückdrängt und soziale Besitzstände in Frage stellt. Doch während diese Forderungen in den 80er Jahren in moderater und pragmatischer Weise formuliert wurden, läßt sich insbesondere für die zweite Hälfte der 90er Jahre eine erhebliche Radikalisierung dieser Position feststellen, auch wenn Jürgen DITTBERNERS (1997: 215) Formulierung, die Partei sei dabei, „im Yuppie-Gewand zum Manchester-Liberalismus zurückzukehren“, übertrieben sein dürfte.

### *3.2.4 Das Programm der Regierungskoalition*

Nachdem die wirtschaftspolitischen Positionen der einzelnen Parteien vorgestellt worden sind, soll nun das Programm behandelt werden, das die Regierung durchzusetzen versuchte. Dabei wird auf die Koalitionsvereinbarungen, die Regierungserklärungen des Bundeskanzlers zu Beginn der Legislaturperioden bzw. (1982) bei seiner Regierungsübernahme und gegebenenfalls die Jahreswirtschaftsberichte zurückgegriffen.

Helmut Kohls erste Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 ist als hausbacken und zu mager kritisiert worden (v. BEYME 1997: 114). Allerdings muß dabei berücksichtigt werden, daß die ehemalige Opposition sich nicht systematisch auf die Regierungsübernahme vorbereiten konnte (NÖLLING

1986: 51). KOHL (1982: 7218) skizzierte allgemein die Ziele der neuen Regierung: „weg von mehr Staat, hin zu mehr Markt; weg von kollektiven Lasten, hin zur persönlichen Leistung; weg von verkrusteten Strukturen, hin zu mehr Beweglichkeit, Eigeninitiative und verstärkter Wettbewerbsfähigkeit.“ Dem JAHRESWIRTSCHAFTSBERICHT (1985: 9) zufolge sah die Bundesregierung „eine vordringliche Aufgabe darin, Leistungsbereitschaft und Leistungswillen des einzelnen zu fördern, Eigeninitiative und Risikobereitschaft zu wecken, Anpassung und Flexibilität zu stärken, private Leistung wieder lohnender zu machen und so die Voraussetzungen für ein stärkeres Wachstum und mittelfristig die Lösung der drängenden Arbeitsmarktprobleme zu schaffen.“ Doch welche Maßnahmen sollten hierzu ergriffen werden?

Die Maßnahmen, die für die verbleibenden fünf Monate der 9. Wahlperiode – dann sollten ja Neuwahlen ausgeschrieben werden – angekündigt wurden (KOHL 1982: 7216ff.), sollten im wesentlichen der Konsolidierung des Bundeshaushalts sowohl über die Ausgaben- (Kürzungen vor allem im Sozialbereich) als auch über die Einnahmeseite (z.B. Investitionshilfeabgabe, Erhöhung der Mehrwertsteuer) dienen. Davon versprach sich die Regierung ein sinkendes Zinsniveau und damit verbesserte Investitionsbedingungen. Zudem sollte es zu Umschichtungen im Bundeshaushalt von konsumtiven zu investiven Ausgaben kommen und es wurden einige Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und ein Wohnungsbauprogramm in Aussicht gestellt (vgl. ausführlicher Kap. 4.1.1).

In seiner Regierungserklärung nach der gewonnenen Bundestagswahl 1983 unterstrich Helmut KOHL (1983: 56f.) die Forderung, „den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurück[zuführen],“ denn „eine Wirtschaftsordnung ist um so erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält und dem Einzelnen seine Freiheit läßt. [...] Wir wollen nicht mehr Staat, sondern weniger; wir wollen nicht weniger, sondern mehr persönliche Freiheit.“

Inhaltlich spielte die Haushaltspolitik die entscheidende Rolle (vgl. KOALITIONSVEREINBARUNG 1983: 1-5). Hier wurden relativ detaillierte Vereinbarungen ausgearbeitet: Es wurde angestrebt, das Wachstum der Ausgaben des Bundes 1984 auf 2% zu begrenzen, für 1985-1987 wurden Erhöhungen um rund 3% festgeschrieben; die Nettokreditaufnahme des Bundes sollte 1984 unter 40 Mrd. DM bleiben. Die Konsolidierung sollte über die Ausgabenseite geleistet werden, ohne dabei Lasten auf die Länder zu verschieben oder Investitionen zu kürzen. Die Einsparungen sollten vielmehr vorrangig in den Bereichen Bundesanstalt für Arbeit und Personalausgaben im öffentlichen Dienst erreicht werden. Steuerpolitisch wurde lediglich eine Vereinfachung des Steuerrechts und eine Vermeidung zusätzlicher Belastungen angestrebt. Daneben sollte eine Reform der Lohn- und Einkommensteuertarife vorbereitet und Steuersubventionen abgebaut werden, mit dem Ziel, „private Initiative [zu] fördern. Leistung darf nicht länger bestraft werden“ (KOHL 1983: 60).

Im Bereich des Arbeitsmarktes sollte lediglich die Flexibilisierung der



Lebensarbeitszeit ohne zusätzliche Belastung der Wirtschaft und mehr Teilzeitarbeitsplätze gefördert werden. Zudem wurde angekündigt, „die Wirtschaft von Auflagen und Pflichten [zu] entlasten, die mehr kosten, als sie bringen“ (KOHLE 1983: 61). Konkrete Vorschläge zur Deregulierung des Arbeitsmarktes finden sich aber nicht. Auch zur Frage, welche staatlichen Leistungen im Bereich der Wirtschaft abgegeben bzw. privatisiert werden könnten, schwieg der Kanzler. Dies wurde allerdings teilweise in den Jahreswirtschaftsberichten ergänzt. So sollten etwa Vorschläge zur Vereinfachung von Vorschriften im Bereich des Bau-, des Gewerbe- und des Ausbildungsrechts gemacht werden (JWB 1984: 13).

In seiner Regierungserklärung zu Beginn der 11. Wahlperiode kündigte Helmut KOHL (1987: 55) an, „den Kurs der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen“ fortzusetzen. Zu nennen ist hier etwa die Einführung eines Dienstleistungsabends und die Ankündigung einer Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens (vgl. zum folgenden KOALITIONSVEREINBARUNG 1987: 5-10). Daneben wurden weitere Privatisierungen und Liberalisierungen gefordert. Der Lage auf dem Arbeitsmarkt sollte durch Teilzeitarbeit, den „Abbau von Beschäftigungshindernissen“ für Frauen (Nachtarbeitsverbot, Mutterschutz), die verstärkte Bekämpfung von Mißbrauch im Arbeits- und Sozialrecht und eine Untersuchung, ob eine steuerliche Förderung von Arbeitsplätzen in privaten Haushalten sinnvoll sei, entsprochen werden. Daneben war aber auch eine ganze Reihe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vorgesehen, die nicht eben zum klassischen Kanon angebotsorientierte Politik gehören, etwa zusätzliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder eine „Qualifizierungsoffensive“. Im Zentrum des wirtschaftspolitischen Teils der Koalitionsvereinbarung stand jedoch eine Steuerreform, die eine Nettoentlastung von 25 Mrd. DM bringen sollte (dazu ausführlich Kap. 4.1.2).

Es bietet sich an, an dieser Stelle ein Zwischenfazit zu ziehen, da ab 1990 mit der Wiedervereinigung teilweise ganz neue wirtschaftspolitische Probleme zu bewältigen waren, so daß 1989 ein Bruch entstand, der sich ja auch im empirischen Teil dieser Arbeit niederschlägt (vgl. Kap. 4-6). Das hier vorgestellte Programm der Koalition für die 80er Jahre kann allenfalls als gemäßigt angebotsorientiert gelten. Insgesamt war offensichtlich die Übereinstimmung zwischen den Regierungsparteien nicht in allen Bereichen gleich groß. Konsens bestand in der Haushaltspolitik, da alle Koalitionsparteien die Notwendigkeit der Konsolidierung als *conditio sine qua non* einer zukünftig erfolgreichen Wirtschaftspolitik herausstellten. Daneben wurde stark die Bedeutung des Marktes, der gewissermaßen neu entdeckt werden sollte, und der Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen herausgestrichen (Überblick bei OECD 1985: 30-60). Wesentlich mehr und vor allem konkretere (wirtschaftspolitische) Gemeinsamkeiten scheinen zwischen den Koalitionären jedoch nicht bestanden zu haben (Interview 13, 14). „Es scheint, 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“ (SCHMID 1991b: 25).<sup>28</sup>

Bemerkenswert ist gleichzeitig, daß die christlich-liberale Koalition – im Gegensatz etwa zu ihrem britischen Pendant – die Arbeitslosigkeit weiterhin als ein Problem betrachtete, dessen sich die Regierung annehmen müsse (BORCHERT 1995: 120f.). Hinzu kommt, daß die Koalition sehr schnell bereit war, den eingeschlagenen Weg wieder in Frage zu stellen, wenn er keinen elektoralen Erfolg brachte, wie sich nach der verlorenen Landtagswahl 1985 in Nordrhein-Westfalen zeigte. Damit wurde die von Angebotsökonomern propagierte Kontinuität der Wirtschaftspolitik natürlich nicht erreicht, obwohl sich die Regierung wiederholt auf Stetigkeit und Verlässlichkeit festlegte (z.B. JWB 1985: 11). Entsprechend kam Paul WELFENS (1985: 195) zu der Einschätzung: „Bisher dominieren Unentschlossenheit, mangelndes sozialpolitisches Gespür und Konzeptionsschwächen.“

Die Koalitionsvereinbarung und insbesondere die Regierungserklärung zu Beginn der 12. Legislaturperiode waren – kaum überraschend – dominiert von den wirtschaftspolitischen Herausforderungen der deutschen Einheit: „In den kommenden Monaten und Jahren hat ein Ziel hohe Priorität – für mich absolute Priorität –: gleiche Lebensverhältnisse für die Menschen in ganz Deutschland herbeiführen“ (KOHL 1991: 70). Für eine erfolgreiche Transformation der ehemaligen DDR-Wirtschaft bei gleichzeitig fortgesetztem Aufschwung im Westen bot aus Sicht der Koalition die Soziale Marktwirtschaft die besten Voraussetzungen. Notwendig sei eine Wirtschaftspolitik mit „verlässlichen marktkonformen Rahmenbedingungen, Preisniveaustabilität und einem investitionsfreundlichen Klima“. Dabei seien „ein leistungsfähiger Wettbewerb, Deregulierung, Privatisierung, Marktöffnung und die weitere Zurücknahme des Staates auf den Kern seiner Aufgaben [...] wichtige ordnungspolitische Eckpfeiler zur Sicherung der für die Schaffung neuer Arbeitsplätze unverzichtbaren Wirtschaftsdynamik“ (KOALITIONSVEREINBARUNG 1991: 2).

Für den wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Bundesländern seien vor allem Investitionen von herausragender Bedeutung, die die Bundesregierung nach Kräften unterstützen wollte, so etwa mit besonderen Investi-

---

<sup>28</sup> Dieses Urteil wird von den Daten aus Expertenbefragungen gestützt, bei denen der Abstand zwischen CSU und FDP auf der Rechts-Links-Skala 1982 noch größer geschätzt wurde als der zwischen FDP und Grünen (KNUTSEN 1998: 79). Differenziertere Befragungen vom Ende der 80er Jahre, die nach Positionen in einzelnen Politikfeldern fragten, zeigten für den Bereich der Wirtschaftspolitik („Increase services vs. cut taxes“) dagegen deutlich größere Gemeinsamkeiten zwischen den Koalitionären (allerdings wurden keine Daten für die CSU erhoben). Immerhin war jedoch auch in diesem Bereich der (von den Experten geschätzte) Abstand zwischen CDU und FDP fast doppelt so groß wie der zwischen SPD und Grünen in der gleichen Frage (vgl. LAVER/HUNT 1992: 197).

tionszulagen und dem Verzicht auf die Erhebung der Gewerbekapital- und der Vermögensteuer in den neuen Bundesländern (KOHL 1991: 73). Bis spätestens 31.12.1992, also bis zum Beginn des Europäischen Binnenmarktes, sollte allerdings auch das Gesetzgebungsverfahren zur Fortsetzung der Steuerreform abgeschlossen werden. Damit sollten Gewerbekapital- und Vermögensteuer auch in den alten Bundesländern abgeschafft werden (KOALITIONSVEREINBARUNG 1991: 24).

Daneben komme es in der Finanzpolitik einerseits darauf an, „Verlässlichkeit und Berechenbarkeit [...] zu gewährleisten“ und die hohe Neuverschuldung „schnell und erkennbar“ zu reduzieren, um das Vertrauen der Kapitalmärkte in die D-Mark zu erhalten. Dabei wurde als mittelfristiges Ziel eine Begrenzung des Ausgabenanstiegs auf zwei Prozent jährlich angestrebt (EBENDA: 15). Andererseits müßten die knappen öffentlichen Mittel dorthin geleitet werden, wo sie am nötigsten gebraucht würden, sprich: in die neuen Bundesländer (KOHL 1991: 71). Gekürzt werden sollten dagegen vor allem Subventionen für Großunternehmen (KOALITIONSVEREINBARUNG 1991: 4).

Als weitere wichtige Voraussetzung für den Aufbau der neuen Bundesländer nannte der Bundeskanzler den Aufbau einer funktionierenden Infrastruktur. Um die hierfür notwendigen Großprojekte möglichst schnell durchführen zu können, sollten Planungsverfahren nachhaltig gekürzt, parallel dazu aber auch die Deregulierungsanstrengungen auf der Grundlage des Berichts der entsprechenden Kommission (Kap. 4.3.3) verstärkt werden (KOALITIONSVEREINBARUNG 1991: 5). Die Prioritäten für öffentliche Investitionen sollten neu bestimmt werden, um Mittel für die neuen Länder freizusetzen. Ein wesentlicher Schwerpunkt dieser Investitionen sollte im forcierten Aufbau einer modernen Telekommunikations- und Postinfrastruktur durch die Deutsche Bundespost liegen, die hierfür in sechs Jahren mehr als 60 Mrd. DM ausgeben sollte. Überprüft werden sollte auch die Möglichkeit, öffentliche Infrastrukturinvestitionen privat finanzieren zu lassen (KOALITIONSVEREINBARUNG 1991: 22). Auch eine Bahnreform wurde ins Auge gefaßt.

In der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wurde angekündigt, die aktiven Maßnahmen auf hohem Niveau fortzuführen, gleichzeitig aber insbesondere in den neuen Ländern eine Qualifizierungsoffensive zu starten. Die Arbeitsmarktpolitik sollte „als Brücke zu neuen tragfähigen Strukturen wirken, die sich im Prozeß der wirtschaftlichen Umorientierung und Erholung herausbilden“ (JWB 1992: 20); es ging also um eine soziale Abfederung des Beschäftigungseinbruchs in Ostdeutschland und um die Qualifizierung der Arbeitnehmer als „Grundstein für den Aufholprozeß von Wachstum und Beschäftigung“ (EBENDA).

Noch vor dem Ende der 12. Wahlperiode erarbeitete die Koalition ein zusätzliches wirtschaftspolitisches Programm, mit dem sie insbesondere auf die schwerwiegenden Arbeitsmarktprobleme infolge der Vereinigung und der Re-

zession 1992/93 reagierte. Dieses im Januar 1994 vorgestellte „Aktionsprogramm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ war unter Federführung von Wirtschaftsminister Rexrodt von Arbeitsminister Blüm, Finanzminister Waigel, Kanzleramtsminister Bohl und den Fraktionsvorsitzenden Schäuble und Solms erarbeitet worden (SZ, 18.1.94; FAZ, 19.1.94). Ausgangspunkt war die Überzeugung, daß „stagnierende oder abnehmende Beschäftigung und zunehmende Sockelarbeitslosigkeit keine Zwangsläufigkeit [sind], sondern Anlaß, sich auf die Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft zu besinnen“ (JWB 1994: 17). Die zentralen Stichworte des Programms waren:

- „Konsolidierung der öffentlichen Haushalte“;
- „Existenzgründungs- und Innovationsoffensive im Mittelstand“ durch eine Reihe von zinsverbilligten Krediten und die Zahlung eines Übergangsgeldes durch die BA für Arbeitslose, die sich selbständig machen möchten;
- „Verbesserung und Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums“ etwa durch die Zulassung gewerblicher Arbeitsvermittlung, durch die Senkung der ABM-Löhne sowie durch die Einführung von Gemeinschaftsarbeiten für Arbeitslose;
- „Steuerliche Rahmenbedingungen für mehr Arbeitsplätze“ und
- „Stärkung der Wachstumskräfte durch mehr private Initiative, Deregulierung und Entbürokratisierung“ (JWB 1994: 5-7).

Auffallend ist bei diesem Programm allerdings, daß eine Reihe von Maßnahmen ohnehin schon länger auf der Agenda standen (Konsolidierung) und bei anderen lediglich angekündigt wurde, daß bis zu einem bestimmten Zeitpunkt Konzepte vorgelegt werden sollten (Steuerreform, Privatisierung). Insgesamt fällt es schwer, in dem Programm ein geschlossenes Konzept zu sehen, obgleich der Koalition zuzugestehen ist, daß die Maßnahmen insgesamt eine deutlich angebotsökonomische Ausrichtung besitzen.

Die Regierungserklärung und die Koalitionsvereinbarung, die nach der Bundestagswahl 1994 vorgelegt wurden, standen stärker als alle vorhergehenden unter dem Motto von Deregulierung und Entstaatlichung (v. BEYME 1997: 115). So forderte Helmut KOHL (1994: 39f.), der Staat müsse Freiräume für Mitverantwortung und Eigeninitiative der Bürger schaffen und „sich auf seine eigentlichen Aufgaben“ konzentrieren. Statt eines „Rechts- und Vorschriftenchungsels“, der die Kräfte der Bürger „durch ein Übermaß an Reglementierungen und Bürokratie“ fessele, solle ein schlanker Staat entstehen: „Dieser läßt dem einzelnen mehr Freiräume; aber er weist ihm auch mehr Verantwortung zu“ (ähnlich auch KOALITIONSVEREINBARUNG 1994: 5). Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist allerdings, daß in der KOALITIONSVEREINBARUNG (1994: 11) explizit festgehalten wird, daß die Regierung an dem Ziel, Vollbeschäftigung zu erreichen, festhalte (ebenso JWB 1997: 6).

Der „schlanke Staat“ sollte auf verschiedenen Gebieten angestrebt werden: So sollten Planungs- und Genehmigungsverfahren verkürzt und die Politik der Privatisierung und Überführung von Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen fortgesetzt werden (KOHLE 1994: 41). Zusätzlich wurde die Aufhebung der Telekommunikationsmonopole angekündigt. Ebenso sollten die Ausnahmebereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen überprüft werden (KOALITIONSVEREINBARUNG 1994: 12). Aber das Ziel des „schlanken Staates“ umfaßte auch die Rückführung der nach der Vereinigung sprunghaft angestiegenen Staatsquote (Kap. 6.1.3) auf ihr Niveau von 1989 sowie eine nachhaltige Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen wie der Bürger. Der Kanzler argumentierte: „Die Zukunft Deutschlands kommt nicht aus dem Füllhorn staatlicher Wohltaten. Zukunftsgestaltung beginnt in den Köpfen der Menschen und nicht in der Kasse des Staates“ (KOHLE 1994: 41). Entsprechend wurde das Ziel bekundet, den von 1995 an zu erhebenden Solidaritätszuschlag baldestmöglich zu senken, ab 1996 das Existenzminimum (wie vom Verfassungsgericht verlangt) steuerlich freizustellen und die Wirtschaft von Substanzsteuern wie der Gewerbesteuer und der betrieblichen Vermögensteuer zu entlasten (KOALITIONSVEREINBARUNG 1994: 9).

Der Konzeption des „schlanken Staates“ entsprechend wurde für den Arbeitsmarkt größere Flexibilität und mehr Teilzeitbeschäftigung gefordert. Insbesondere die Arbeitsmarktpolitik, aber auch die Sozialhilfe müßten zudem stärkere Anreize zur Arbeitsaufnahme setzen und die Effizienz der Arbeitsämter müsse verbessert werden (KOHLE 1994: 45). Dagegen sollte „dem Trend zur Frühverrentung älterer Arbeitnehmer [...] entgegengewirkt werden“ (KOALITIONSVEREINBARUNG 1994: 18).

Bereits ein Jahr später kündigte der Bundeskanzler allerdings vor dem Hintergrund einer weiterhin äußerst unbefriedigenden Arbeitsmarktentwicklung – die Zahl der registrierten Arbeitslosen überstieg im Winter 1995/96 erstmals die 4-Millionen-Grenze – an, die Bundesregierung werde im Januar 1996 neue Vorschläge zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vorlegen (FAZ, 9.11.95). Mit der Koordinierung der Arbeit an diesem neuen Programm wurde, wie schon 1993, Wirtschaftsminister Rexrodt beauftragt, der ankündigte, er werde ein „breit angelegtes Gesamtkonzept [vorlegen], das den Standort Deutschland auf einen dauerhaften Beschäftigungs- und Wachstumskurs bringt“ (FAZ, 4.1.96). Dieses „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ verabschiedete die Bundesregierung schließlich am 30. Januar 1996 gemeinsam mit dem Jahreswirtschaftsbericht 1996. Aus Sicht der Koalition hatte sie mit dem Programm zudem ihren Teil zum gemeinsam mit Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden am 23. Januar 1996 vereinbarten „Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung“ (dazu BISPINCK 1997; vgl. Kap. 6.2.1) beigetragen.

Der Analyse der Bundesregierung zufolge gab es eine Reihe gewichtiger Schwachpunkte bei den Rahmenbedingungen für Investitionen und Beschäfti-

gung in Deutschland (zum folgenden JWB 1996: 17ff.), namentlich die Überforderung der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und der Bürger durch zu hohe Abgaben und eine zu hohe Staatsquote, die wachsende Staatsverschuldung, die hohen Lohnzusatzkosten, tarifpolitische Fehlentwicklungen, Überregulierung und eine weit verbreitete Ablehnung neuer Technologien. Entsprechend sei „entschlossenes Handeln im Rahmen eines Gesamtkonzeptes, das vor allem dem Zusammenhang zwischen Lohn-, Finanz-, Steuer- und Sozialpolitik Rechnung trägt“, notwendig (EBENDA: 26). Ein solches Gesamtkonzept wollte die Bundesregierung mit ihrem 50 Punkte umfassenden Aktionsprogramm vorlegen.

So wurden etwa unter der Überschrift „Offensive für unternehmerische Selbständigkeit und Innovationsfähigkeit“ Maßnahmen zur Erleichterung von Existenzgründungen und zum verbesserten Zugang kleiner Unternehmen zu Risikokapital, zur schnelleren Umsetzung wissenschaftlicher Forschung in marktfähige Produkte und zur intensiveren Nutzung der Biotechnologie vorgeschlagen.

Im finanzpolitischen Teil wurde neuerlich die Senkung der Staatsquote auf ihr Niveau vor der Vereinigung und eine Reform des Steuersystems gefordert. Dabei sollten zunächst die Gewerbesteuer- und die betriebliche Vermögensteuer abgeschafft und die Gewerbebeertragsteuer gesenkt werden; in einem zweiten Schritt wurde die Senkung des Solidaritätszuschlages gefordert, während über eine „Tarifreform 2000“ bei der Einkommensteuer erst nach der Bundestagswahl 1998 entschieden werden sollte.

Ein weiterer wesentlicher Ansatz bestand in der Begrenzung der Lohnzusatzkosten und dem Umbau des Sozialstaats. So wurde eine Reduzierung der Lohnzusatzkosten auf unter 40% bis zum Jahr 2000 angekündigt, die über Korrekturen bei fast allen Versicherungszweigen erreicht werden sollte. Zur Verringerung der Kostenbelastung der Unternehmen wurde auch vorgeschlagen, „daß die Tarifpartner – [...] – Möglichkeiten zur Verminderung von Fehlzeiten in den Betrieben konkretisieren“, sprich: bilateral eine Neuregelung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall aushandeln sollten.

Unter der Überschrift „Neue Beschäftigungschancen erschließen“ wurden Korrekturen am Kündigungsschutzgesetz, eine Reform des Arbeitsförderungsgesetzes und die Erleichterung der Schaffung von Arbeitsplätzen in Privathaushalten vorgeschlagen. Zusätzlich hoffte die Regierung, durch mehr Wettbewerb mehr Beschäftigung schaffen zu können, etwa durch die Liberalisierung des Telekommunikations-, des Post-, des Strom- und des Gassektors sowie durch die weitere Vereinfachung von Genehmigungsverfahren. Auch die Privatisierung sollte fortgesetzt und der öffentliche Dienst und die öffentliche Verwaltung modernisiert werden.

Dieses tatsächlich umfassende Reformprogramm wurde durch das am 25. April 1996 beschlossene „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ konkretisiert (vgl. auch BT-Drs. 13/8464), mit dem insbesondere eine Reihe

von Sparmaßnahmen (Kap. 6.1.3) sowie die gesetzliche Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall (Kap. 6.2.1) beschlossen wurden.

Zusammenfassend kann für das Programm der Koalition in den 90er Jahren festgehalten werden, daß zwar zu Beginn der Dekade die Überwindung der wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den alten und den neuen Ländern im Zentrum der Wirtschaftspolitik stand, daß sich aber insbesondere in der 13. Legislaturperiode (1994-1998) wenigstens in den programmatischen Äußerungen der Regierung ein Trend zu einschneidenderen marktwirtschaftlichen Reformen feststellen läßt. Gleichwohl galt nach wie vor die Arbeitslosigkeit als ein Problem, das sich wenigstens zu einem erheblichen Teil von der Regierung lösen lasse; ja, im Bündnis für Arbeit von 1996 erklärte es die Bundesregierung gemeinsam mit Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden zum Ziel, die Zahl der registrierten Arbeitslosen bis zum Ende des Jahrzehnts zu halbieren. Es ist also, wie bereits in den 80er Jahren, kein prinzipieller Wandel der wirtschaftspolitischen Ziele der christlich-liberalen Koalition gegenüber ihrer Vorgängerregierung zu konstatieren; allerdings veränderten sich bereits mit dem Regierungswechsel die Mittel, die zur Erreichung dieses Ziels eingesetzt wurden. Dieser Wandel blieb in den 80er Jahren zunächst graduell und beschleunigte sich erst in den 90er Jahren deutlich.

## 4. Wirtschaftspolitik unter günstigen Voraussetzungen: Die Jahre 1982-1989

Im folgenden Kapitel werden die wirtschaftspolitischen Schlüsselentscheidungen der Regierung Kohl in der Finanz-, der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs- sowie der Entstaatlichungspolitik in den Jahren 1982 bis 1989 untersucht. Diese Jahre boten der Koalition sowohl ökonomisch (NÖLLING 1986) als auch politisch, etwa wenn man die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat in Betracht zieht, günstige Rahmenbedingungen. Untersucht werden soll im folgenden, ob die Regierung diese günstigen Voraussetzungen zur Durchsetzung weitreichender Reformen nutzen konnte. Deshalb steht die Rekonstruktion der Willensbildungsprozesse im Zentrum, durch die der Einfluß der einzelnen Vetospieler und des Parteienwettbewerbs auf die letztlich verabschiedeten Gesetze genauer analysiert werden wird. Es geht also nicht um ökonomische *Outcomes* wie Arbeitslosenquote, Inflations- oder Wachstumsrate, sondern um den wirtschaftspolitischen *Output* der Regierung in Form von Gesetzen.

### 4.1 Finanzpolitik

Der Finanzpolitik kommt in der Konzeption der Angebotspolitik ebenso wie in der der Bundesregierung eine herausragende Bedeutung zu, da sie eine „Doppelaufgabe“ zu lösen hat: Zum einen die Konsolidierung des Staatshaushaltes, zum andern die Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, z.B. durch die Steuerpolitik (JWB 1983: 12). Ökonomischer Hintergrund der ersten Forderung ist nicht zuletzt die Überlegung, daß der Staat durch seinen Kreditbedarf die Zinsen in die Höhe treibt und dadurch Wertpapieranlagen im Vergleich zu Investitionen attraktiver macht (EBENDA: 5) und so die staatliche Aktivität die Privaten aus der Wirtschaftstätigkeit verdrängt („crowding-out“). Durch die Sparpolitik sollten also Zinssenkungen – und dadurch induziert zusätzliche Investitionen und neue Arbeitsplätze – ermöglicht werden. Zusätzlich verfolgte die Regierung jedoch mit ihrem Konsolidierungskurs noch ein anderes Ziel: Für sie war nämlich entscheidend, „neu-



en wachstumspolitischen Handlungsspielraum zu schaffen“ (EBENDA: 12). Dieser Handlungsspielraum sollte genutzt werden, um steuerliche Entlastungen durchführen zu können, die insbesondere zur „Stärkung der Investitions- und Innovationskraft der Wirtschaft“ und „zur leistungs- und investitionsfreundlicheren Gestaltung des Steuersystems“ (EBENDA: 13) beitragen sollten.

Interessant ist dabei, daß die Bundesregierung hier der Haushaltskonsolidierung zunächst strikt Vorrang einräumte, um dadurch erst die Voraussetzungen für Steuerentlastungen zu schaffen. So stand bei der Koalitionsvereinbarung 1983 noch ganz klar die Haushaltskonsolidierung im Mittelpunkt der Überlegungen; Maßnahmen zur Steuerpolitik wurden immer unter dem Vorbehalt beschlossen, daß der Konsolidierungskurs durch sie nicht beeinträchtigt würde (Kap. 3.2.4).<sup>29</sup> Anders stellte sich die Gewichtung vier Jahre später dar: Nun besaß die Steuerreform erste Priorität (vgl. SANDSCHNEIDER 1987; KOALITIONSVEREINBARUNG 1987: 1), weil die Konsolidierung nach Ansicht der Regierungspolitiker im wesentlichen gelungen war.

Welche Entscheidungen können in diesem Bereich als Schlüsselentscheidungen gelten? Zunächst muß sicherlich festgestellt werden, daß gerade die Politik der Haushaltskonsolidierung einen längerfristigen Prozeß darstellt, der sich in der Betrachtung eines einzelnen Gesetzes nicht erfassen läßt. Gleichwohl kann jedoch exemplarisch für ein Spargesetz untersucht werden, wie es zustande kam und welche wirtschaftspolitische Logik dahinter stand. Damit bleibt allerdings noch die Frage, *welches* Gesetz hier zu betrachten ist. Dabei liegt das Augenmerk in erster Linie auf den Haushaltsbegleitgesetzen und nicht auf den jährlichen Haushaltsgesetzen. Dies liegt daran, daß einfache Haushaltsgesetze an Verpflichtungen Dritten gegenüber, die aus allgemeinen Gesetzen oder Verträgen resultieren, gebunden sind, diese Ansprüche also bedient werden *müssen*. Angesichts einer Größenordnung von 90-95% der staatlichen Ausgaben, die auf diese Art festgelegt sind (v. BEYME 1988: 354; HORST 1995: 293), ist der Dispositionsrahmen, den das einfache Haushaltsgesetz bietet, als eher gering einzuschätzen. Anderes gilt aber eben für Haushaltsbegleitgesetze: „Die Form des Haushaltsbegleitgesetzes stellt heutzutage die einzig wirksame Möglichkeit für den Haushaltsausschuß [aber nicht nur für den Ausschuß, sondern überhaupt für den Gesetzgeber; d.Verf.] dar, ausgaben- und steuerpolitische Entscheidungen der allgemeinen Gesetzgebung unmittelbar zu beeinflussen und somit auch auf die 95 Prozent gesetzlich festliegender Ausgaben auszugreifen“ (HORST 1995: 351).

<sup>29</sup> Diese eindeutige zeitliche Festlegung: zuerst den Haushalt zu konsolidieren, um dann Spielraum für Steuersenkungen zu haben, machte Finanzminister Stoltenberg in einem Interview mit der ZEIT vom 3.12.1982 mit den Worten deutlich: „Aber die zu Recht geforderte Entlastung bei der Lohn- und Einkommensteuer kann erst realisiert werden, wenn wir [...] die Neuverschuldung drastisch gesenkt haben.“ Beides gleichzeitig sei nicht möglich, denn „im Gegensatz zu manchen Klischees betreiben wir ja nicht Reagonomics.“

In dieser Arbeit wird daher das Haushaltsbegleitgesetz 1983 ausführlicher analysiert. Zwar wird in der Literatur das Haushaltsbegleitgesetz 1984 oft als das wichtigste Gesetz in diesem Bereich aufgefaßt (KÖNIG 1992b; PAPPI/KÖNIG/KNOKE 1995: 116), zumal es die mit Abstand größte Entlastung des Bundeshaushalts (kumuliert 34,7 Mrd. DM) aller einschlägigen Gesetze bis 1989 vorsah (HORST 1995: 249). Dennoch halte ich das Haushaltsbegleitgesetz 1983 für interessanter, weil es gewissermaßen die „Visitenkarte“ der neuen Regierung darstellte.

Leichter fällt die Wahl der zu untersuchenden Schlüsselentscheidung im Bereich der Steuerpolitik, da hier zweifellos die wichtigste Entscheidung die Steuerreform 1990 war. Dies belegt schon ein Blick in die Koalitionsvereinbarungen für die 10. und 11. Wahlperiode: Während 1983 allenfalls kleinere Entlastungsmaßnahmen vorgesehen waren, die das Ziel der Haushaltskonsolidierung nicht gefährden durften und entsprechend auch recht mager ausfielen (vgl. OECD 1985: 39), ja man zunächst sogar ganz bewußt die Wirkung der sog. „kalten Progression“ nutzte, um die Nettokreditaufnahme abzubauen (ANDEL 1991: 28), war die Steuerreform in der 11. Wahlperiode die zentrale wirtschaftspolitische Maßnahme (s.o.). Im übrigen liefert hier das finanzielle Volumen der Reform einen Indikator für ihre Bedeutung. Während die erste Stufe der Steuerreform im Jahre 1986 eine Entlastung von 10,9 Mrd. DM und die zweite – um das Steuerentlastungsgesetz 1988 erweiterte – Stufe des Jahres 1988 ein Volumen von 13,7 Mrd. DM erbrachte, hatte das – mehrfach modifizierte – Steuerreformgesetz 1990 einen Umfang von etwa 39 Mrd. DM (Zahlen nach HEINRICH 1992: 26f.).

#### *4.1.1 Haushaltsbegleitgesetz 1983*

Das „Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983)“ wurde bereits einen Monat nach dem erfolgreichen konstruktiven Mißtrauensvotum, nämlich am 4. November 1982, zunächst als Gesetzentwurf der Regierungsfractionen (BT-DRS. 9/2074) in den Bundestag eingebracht. Die neue Regierung betrachtete es als eine Art „Notoperation“, die noch vor einer möglichen Bundestagsneuwahl durchgeführt werden mußte, denn „wenn nicht rasch gehandelt wird – und das wäre eben bei sofortigen Neuwahlen nicht möglich gewesen –, würde die tatsächliche Haushaltslücke für 1983 allein beim Bund auf etwa 55 bis 60 Milliarden DM ansteigen“ (KÖHL 1982: 7214). Es ging folglich im wesentlichen um Maßnahmen, die einerseits kurzfristig das Haushaltsdefizit begrenzen, andererseits Impulse für eine wirtschaftliche Erholung geben sollten.

Das Gesetz wurde unter starkem Zeitdruck erarbeitet und verhandelt, was dadurch bedingt war, daß man sich innerhalb der Koalition auf den ersten Sonntag im März als Wahltermin geeinigt hatte. Da die Auflösung des

Bundestages (Art. 68 GG) und Neuwahlen (Art. 39 GG) gewisse Zeit in Anspruch nehmen, sollte der Haushalt 1983 samt Begleitgesetz bis zum Jahresende verabschiedet sein. Daher blieb nur die Zeit vom 17. September (Rücktritt der FDP-Minister des Kabinetts Schmidt) bis zum 17. Dezember (Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag) zur Beratung der Maßnahmen.

Die Debatte über die einzelnen Maßnahmen, die in das Artikelgesetz aufgenommen werden sollten, begann bereits während der knapp zweiwöchigen Koalitionsverhandlungen, da ja nur eine sehr kurze Regierungszeit vorbereitet werden mußte, in deren Zentrum eben gerade dieses Gesetz stand. Allerdings begann man hier nicht bei Null, sondern diskutierte Programmpunkte, die bereits vorher vorgeschlagen worden waren – zu denken ist hier z.B. an Lambsdorffs Konzeptpapier oder die 7-Punkte-Offensive der CDU (s. Kap. 3.2), aber auch an die Kürzungen, auf die sich die sozial-liberale Koalition noch bei den Beratungen zum Haushalt 1983 hatte einigen können.

Im Mittelpunkt der Überlegungen der neuen Koalitionspartner stand zunächst, daß der Haushalt über die Ausgabe- und nicht die Einnahmeseite konsolidiert werden sollte; lediglich in Lambsdorffs Konzept war eine Mehrwertsteuererhöhung als Kompensation für steuermindernde Maßnahmen in anderen Bereichen vorgesehen. Aufgrund der Größe des zu erwartenden Haushaltsdefizits – geschätzt wurde eine Größenordnung von 50 Mrd. DM – und der Zeitknappheit begann man jedoch sehr schnell, auch Konsolidierungsmöglichkeiten auf der Einnahmeseite zu suchen.

Hier ging es zunächst vor allem darum, ob und in welcher Weise „Besserverdienende“ besonders herangezogen werden sollten. Die zunächst diskutierte Variante war eine Ergänzungsabgabe. Diese Idee stammte bereits aus der Zeit der sozial-liberalen Koalition, und Finanzminister Lahnstein bereitete noch während des kurzlebigen SPD-Minderheitskabinetts eine entsprechende Vorlage vor (FAZ, 24.9.82). Dabei ging es darum, Steuerpflichtige ab einem bestimmten Einkommen mit einer zusätzlichen Abgabe von fünf Prozent zu belasten. Eine solche Maßnahme wurde auch von einigen FDP-Vertretern, etwa Gerhart Baum, und einer Reihe von CDU-Politikern, etwa den Ministerpräsidenten Albrecht und Vogel, gefordert (FAZ, 10.9.82, 23.9.82; WELT, 23.9.82). Ebenso sollen die zukünftigen Minister Lambsdorff und Stoltenberg eine solche Sonderabgabe zwischenzeitlich befürwortet haben (WELT, 23.9.82; Wiwo, 24.9.82).

Auch in den Koalitionsverhandlungen wurde diese Maßnahme diskutiert. Ziel war in erster Linie die Aufrechterhaltung der sozialen Balance (Sz, FAZ, 23.9.82), da bei unteren Einkommenschichten ohnehin größere finanzielle Opfer gefordert würden. Daß die Abgabe allerdings eher symbolischen Gehalt besaß, zeigte sich nicht zuletzt daran, daß die Einnahmen, die mit ihr erzielt werden sollten, mit 1,25 Mrd. DM (im Vergleich zu 3,2 Mrd. nach dem Modell von Lahnstein; FAZ, 24.9.82) als eher gering eingeschätzt wurden. Doch auch diese Variante scheiterte während der Koalitionsverhandlungen –

und zwar vor allem am Einspruch der Parteivorsitzenden Strauß und Genscher sowie am Widerstand aus den Koalitionsfraktionen (WELT; FAZ, 24.9.82). Der Arbeitnehmerflügel der Union, insbesondere Heiner Geißler, verlangte jedoch weiterhin einen Solidarbeitrag der Besserverdienenden angesichts der Kürzungen bei den Sozialleistungen (STOLTENBERG 1997: 282). Schließlich erhielt das Modell der Investitionshilfeabgabe, also einer unverzinslichen rückzahlbaren Abgabe, die von allen Steuerpflichtigen ab einem steuerpflichtigen Einkommen von 50.000 DM zu zahlen sein sollte, den Segen der Koalitionsspitzen. Die Höhe war mit fünf Prozent der Steuerschuld festgelegt. Das Aufkommen sollte ausschließlich für den sozialen Wohnungsbau verwendet werden (HB, 29.9.82).

Daneben einigte die Koalition sich – aller Ankündigungen und einer vormaligen Ablehnung dieser Maßnahme durch die unionsregierten Länder im Bundesrat zum Trotz – auch auf eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen (bzw. beim ermäßigten Satz um einen halben) Prozentpunkt auf dann 14 bzw. 7 Prozent. Zwar gab es in diesem Punkt Widerstand von Seiten einiger Mitglieder der Unionsfraktion, namentlich ihres finanzpolitischen Sprechers, weil diese Vereinbarung klar im Widerspruch zu der Festlegung der Fraktion gegen Steuererhöhungen stand (WELT, 23.9.82; FAZ 29.9.82), doch wurde die Finanzlage allgemein als so kritisch eingeschätzt, daß um Steuererhöhungen nicht herumzukommen sei. Teilweise wurde sogar eine Erhöhung der Steuer um zwei Prozentpunkte diskutiert (FAZ, 25.9.82), was jedoch in den Fraktionen nicht durchzusetzen gewesen sein dürfte. Immerhin einigte man sich darauf, die Einnahmen durch die Mehrwertsteuererhöhung im gleichen Gesetz „zurückzugeben“, etwa über den Wohnungsbau oder die steuerliche Entlastung von Investitionen (HB, 27.9.82), so daß wenigstens die Forderung der Union aus ihrer Oppositionszeit, die Mehrwertsteuererhöhung nicht zum „Stopfen von Haushaltslöchern“ zu verwenden, erfüllt wurde.<sup>30</sup>

Doch die Haushaltskonsolidierung sollte wenigstens teilweise auch über die Ausgabe Seite erreicht werden. Kürzungen wurden etwa beim Kinder- und Arbeitslosengeld sowie beim Mutterschaftsgeld diskutiert. Während letzteres – wohl aufgrund des Widerspruchs der Unionsparteien – nicht in der Koalitionsabsprache auftauchte, ging es beim Kinder- und Arbeitslosengeld nur um die Form des Einschnitts. Dabei entschied man sich gegen eine generelle Kürzung des Kindergeldes für das erste – und möglicherweise zweite – Kind, wie sie zunächst diskutiert wurde (FR; WELT; FAZ, 25.9.82); statt dessen wurde ab dem zweiten Kind eine Staffelung nach dem Einkommen der Eltern vorgesehen (FAZ, 29.9.82). Diese Regelung dürfte insbesondere im Hinblick

<sup>30</sup> Darauf wiesen auch die meisten Redner der Union bei der 1. Lesung des Gesetzes im Bundestag hin; vgl. PlPr. 9/126 und 9/127. Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf, wo es heißt, „daß er zur Umstrukturierung des Steuersystems über eine Entlastung direkter Steuern eine parallellaufende Erhöhung indirekter Steuern in Kauf zu nehmen bereit ist. Er sieht diese Bedingungen im Rahmen des Gesamtpaketes als gegeben an“ (BT-Drs. 9/2140: 123).

auf die soziale Ausgewogenheit der Reform vom Arbeitnehmerflügel der Union durchgesetzt worden sein (s.u.). Auch bei der Kürzung des Arbeitslosengeldes wurden mehrere Kürzungsvarianten diskutiert, nämlich erstens eine Kürzung der Leistungen bzw. ihre Staffelung nach dem Familienstand, die für Alleinstehende eine fühlbare Kürzung gebracht hätte, zweitens die Einführung von Karenztagen vor der Zahlung von Arbeitslosengeld, und drittens eine stärkere Differenzierung der Leistungsdauer nach der Dauer der Beitragszahlungen (FAZ, 25.9.82). Besonders die erste Variante, die vor allem von der FDP favorisiert wurde, lehnte die Union ab, weil eine massive Kürzung der Leistungen nicht durchsetzbar war, eine marginale Änderung aber nichts bringe (so der Sozialexperte George nach WELT, 24.9.82). Die zuletzt genannte Variante, die auf Vorschläge der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion zurückgeht, wurde schließlich vereinbart.

Neben den Einschränkungen bei Leistungsgesetzen wurde auch eine Kürzung von Subventionen erwogen: Diskutiert wurde zunächst die Möglichkeit einer generellen Kürzung um 5 bis 10%, wie sie von der Union in ihrer Oppositionszeit gefordert worden war (SZ, 23.9.82; FR, 25.9.82). Allerdings wurden schon früh Ausnahmen (insbesondere bei Stahl und Werften) in einem Ausmaß erörtert, daß von einer allgemeinen Kürzung nur bedingt gesprochen werden konnte. Es überrascht daher wenig, daß man sich schließlich lediglich darauf einigte, Subventionen in Höhe von 500 Mio. Mark zu kürzen – ohne allerdings festzulegen, in welchen Bereichen dies geschehen sollte (FAZ, 29.9.82).

Eine weitere Gruppe von Maßnahmen sollte vornehmlich der wirtschaftlichen Erholung dienen. Hier war in erster Linie an Investitionsanreize für die Privatwirtschaft, etwa in Form einer Aufstockung der Mittel für Existenzgründer, verbesserter Abschreibungsbedingungen oder einer Senkung des Einkommensteuertarifs, sowie an verstärkte öffentliche Investitionstätigkeit gedacht (SZ, 23.9.82; WIWO, 24.9.82). Zudem sollte ein Wohnungsbauprogramm lanciert werden (WELT, 23.9.82). Während die Entlastung bei der Einkommensteuer schnell scheiterte (FR, 25.9.82), einigte man sich auf Steuervorteile für Firmen, die konkursgefährdete Betriebe übernehmen wollten, und Erleichterungen bei der Gewerbesteuer und beim Eigenheimbau (FAZ, 29.9.82).

Die Koalitionsverhandlungen fanden in äußerst kurzer Zeit statt und wurden in einer kleinen Runde von Spitzenpolitikern geführt (vgl. ausführlich BOHNSACK 1983: 26-32). Beides erlaubte es den Fraktionen und Parteiflügeln kaum, einzelne Maßnahmen stärker zu beeinflussen;<sup>31</sup> vorrangiges Ziel war es für alle Beteiligten, schnell zu einer Einigung zu kommen, um Helmut Kohl wie geplant am 1. Oktober 1982 zum Kanzler wählen zu können. Es ist jedoch davon auszugehen, daß man versuchte, von vornherein ein Maßnahmen-

<sup>31</sup> „Bei dieser Situation konnten natürlich Arbeitsgruppen der Fraktionen nicht mit Einzelfragen befaßt werden“ (Interview 12).

bündel zu beschließen, das allen Gruppierungen in der Koalition eine Annahme leicht machen sollte. Entsprechend beschränkte sich die Diskussion über das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen in der Unionsfraktion auf wenige Wortmeldungen, in denen lediglich die Mehrwertsteuererhöhung und die Tatsache, daß das Kindergeld nur für das erste Kind nicht gekürzt wurde, kritisiert wurde (FAZ, 29.9.82). In der FDP-Fraktion stand dagegen die Grundsatzfrage, ob der Koalitionswechsel während der Legislaturperiode legitim sei, im Mittelpunkt der Diskussion, während die Sachfragen eher am Rande behandelt wurden (EBENDA).

Nach dem erfolgreichen Mißtrauensvotum kam es jedoch noch zu verschiedenen Versuchen, einzelne Punkte der Koalitionsvereinbarung zu verändern. Insbesondere in Bezug auf die Ausgestaltung der Investitionshilfeabgabe wurde von Politikern des Arbeitnehmerflügels der CDU immer wieder gefordert, auf eine Rückzahlung des Geldes zu verzichten. Dies äußerten unter anderem der Hauptgeschäftsführer der CDA, Scharrenbroich, der stellvertretende Fraktionsvorsitzende Adolf Müller und sogar der neu gewählte Fraktionsvorsitzende Dregger (FR, 7.10.82; WELT, 9.10.82; SZ, 25.10.82). Argumentiert wurde, daß der Zinsverlust für die drei Jahre bis zur Rückerstattung der Abgabe ein verhältnismäßig kleines Opfer sei, so daß all diejenigen, die im Zuge der Kürzungsmaßnahmen unwiderrufliche Einkommensverluste hinnehmen müßten, kein Verständnis für die Rückzahlung hätten (so Scharrenbroich, FR, 7.10.82). FDP und CSU wandten sich aber gegen diese Änderung, weil sie gegen marktwirtschaftliche Prinzipien verstoße, und erhielten dabei Rückendeckung vom Bundeskanzler, der darauf verwies, daß die Regelung Bestandteil der Koalitionsvereinbarung gewesen sei, der die Unionsfraktion zugestimmt habe (SZ, 26.10.82). Damit war die Debatte um diese Frage innerhalb der Koalition beendet, aber es wurde auch deutlich, daß die Bundesregierung versuchen würde, Änderungen der Vereinbarungen aus den Koalitionsverhandlungen im Gesetzgebungsverfahren weitestgehend abzuwehren, um Konflikte in der Koalition zu verhindern.

Dies zeigte sich auch beim zweiten Konflikt über eine Sparmaßnahme. Hierbei handelte es sich um die Kürzung des Schüler-BAföG, die sowohl von den CDA als auch von der FDP kritisiert wurde (FR, 7.10.82; FAZ, 22.10.82; SPIEGEL, 25.10.82). Gewarnt wurde davor, daß Kinder aus ärmeren Familien unter Umständen durch die Kürzung in die Berufsausbildung abgedrängt würden; dies verletze die Chancengleichheit. Auch diese Kritik wurde im Grundsatz zurückgewiesen, wenngleich die Bildungsministerin immerhin Sonderregelungen in Härtefällen durchsetzte.

Schließlich regte sich in der Unionsfraktion auch Widerstand gegen die Kostendämpfungspolitik im Gesundheitswesen durch die Einführung von Listen mit nicht erstattungsfähigen Medikamenten. Die Arbeitsgruppe Gesundheit opponierte gegen diesen „ordnungspolitischen Sündenfall“, weil er zusätzliche Bürokratie erfordere. Statt dessen wurde vorgeschlagen, die Rezept-

gebühr von 1,50 DM nicht nur auf 2 DM, sondern gleich auf 3 DM anzuheben (FAZ, 2.11.82). Auch dieser Vorschlag fand im Gesetzentwurf jedoch keine Berücksichtigung.<sup>32</sup>

Gerade der Arbeitnehmerflügel der Union kritisierte darüber hinaus noch eine Reihe weiterer Einschnitte in Leistungsgesetze, etwa beim Wohngeld, bei der Kürzung des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung und bei der Sozialhilfe (FR, 7.10.82; SPIEGEL, 25.10.82), ohne sich jedoch durchsetzen zu können. Allerdings kündigte der für die Sozialhilfe zuständige Familienminister Geißler an, er werde zwar die beschlossenen Maßnahmen ausführen, in Zukunft aber stärker auf soziale Ausgewogenheit achten (SPIEGEL, 25.10.82).

Tatsächlich fanden sich alle wesentlichen Maßnahmen, auf die man sich in den Koalitionsverhandlungen geeinigt hatte, weitgehend unverändert im Regierungsentwurf wieder, der zur Beschleunigung des Verfahrens zunächst als Entwurf der Koalitionsfraktionen eingebracht (BT-Drs. 9/2074) und am 10. und 11. November 1982 im Bundestag beraten und an die Ausschüsse unter Federführung des Haushaltsausschusses überwiesen wurde, während die textidentische Regierungsvorlage (BT-Drs. 9/2140) zunächst im Bundesrat verhandelt wurde. Lediglich eine Änderung bei den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung ist zu nennen. Statt der zunächst geplanten Erhöhung von 4 auf 4,5% einigte man sich im Kabinett noch auf eine neue Beitragshöhe von 4,6%.

Worin besteht die wirtschaftspolitische Logik der Maßnahmen, zeigt sich an ihnen bereits die angekündigte wirtschaftspolitische Wende? Der Koalition ging es mit dem Gesetzentwurf erstens (und hauptsächlich) um die Entlastung des Bundeshaushaltes und zweitens um Maßnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation. Beide Ziele sollten parallel verfolgt werden. Eine der zentralen Überlegungen der Regierung lautete nämlich, daß der Bundesbank über eine erfolversprechende Konsolidierungspolitik Spielraum für Zinssenkungen gegeben werde, die dann ihrerseits Investitionen erleichtern sollten (Kohl 1982: 7218). Diese Hoffnung erfüllte sich auch insofern, als die Bundesbank tatsächlich binnen kurzem die Leitzinsen mehrmals senkte (s. Kap. 4.1.3).

Zur Haushaltskonsolidierung beinhaltete der Gesetzentwurf einerseits Maßnahmen, die zu erhöhten Einnahmen des Bundes bzw. der öffentlichen Haushalte führen sollten, andererseits aber solche, die Eingriffe in Leistungsgesetze vorsahen. An dieser Stelle kann nicht auf alle Maßnahmen ausführlich eingegangen werden. Der Schwerpunkt soll deshalb im folgenden bei den Regelungen liegen, die nicht bloß von der alten Koalition übernommen worden sind, sondern die entweder die Vorschläge der Vorgängerregierung veränderten oder neu aufgenommen wurden. Dies soll aber nicht über das be-

---

<sup>32</sup> Immerhin wurde in den Ausschußberatungen aber ein Entschließungsantrag beschlossen, in dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, über die Erfahrungen mit dieser Regelung zu berichten (BT-Drs. 9/2290: 16).

trächtliche Maß an Kontinuität etwa im Bereich sozialpolitischer Kürzungsmaßnahmen hinwegtäuschen, das sich in dem Gesetzentwurf – schon aufgrund der knappen Zeit – manifestiert. Zu denken ist hier z.B. an die stufenweise Einführung eines Krankenversicherungsbeitrags für Rentner, die Verringerung der Bemessungsgrundlage für die Zahlung von Rentenbeiträgen durch die Bundesanstalt für Arbeit (BA), die Anhebung der Rezeptgebühr, die Einführung von Selbstbeteiligungselementen bei Krankenhaus- und Kuraufenthalten oder die Herausnahme von Bagatellmedikamenten aus der Erstattungspflicht (Überblick über die Konsolidierungsvorschläge der sozial-liberalen Koalition für 1983 ARCHIV DER GEGENWART: 25770).

Als *einnahmenerhöhende Maßnahmen* sind die Erhöhung der Mehrwertsteuer, die Einführung der Investitionshilfeabgabe und die Erhöhung der Versicherungsbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung zu nennen. Die Erhöhung der Mehrwertsteuer – die bereits von der sozial-liberalen Koalition vorgeschlagen worden und im Bundesrat gescheitert war – wurde damit begründet, daß die zusätzlichen Mittel für gleichzeitig zu beschließende Entlastungen bei direkten Steuern aufgewendet würden. Diese Umstrukturierung sei aus folgenden Gründen sinnvoll (BT-DRS. 9/2140: 69):

„a) Das Verhältnis zwischen indirekten und direkten Steuern wird ausgewogener. Damit wird die Steuerstruktur verbessert.

b) Als allgemeine Verbrauchsteuer belastet die Umsatzsteuer in der Regel nicht die Unternehmen. Die allgemein als notwendig erachtete Verstärkung der Investitionstätigkeit wird somit durch die Erhöhung der Umsatzsteuer nicht beeinträchtigt.

c) Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft im Ausland wird wegen der umsatzsteuerlichen Exportentlastung ebenfalls nicht berührt.“

Die Logik lautete hier also: Weil Unternehmen die Umsatzsteuer über die Preise überwälzen können, werden sie durch die höhere Steuer nicht getroffen, so daß ihre Investitionstätigkeit nicht beeinträchtigt wird. Insofern sei die Erhöhung von Verbrauchssteuern unschädlich für das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft, solange es den Unternehmen gelingt, die Steuer zu überwälzen. Jedenfalls ist die Erhöhung indirekter Steuern aus dieser Perspektive der Weg, der – wenn man auf Steuererhöhungen schon nicht ganz verzichten kann – am unschädlichsten ist.

Die Investitionshilfeabgabe zielte auf drei Aspekte: einen fiskalischen, einen sozialen und einen wirtschaftspolitischen. Der fiskalische Aspekt ist einleuchtenderweise der, daß durch diese Maßnahme zusätzliches Geld in die Bundeskasse fließen sollte. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß es sich bei diesen Einnahmen um zusätzliche Schulden des Bundes handelte, die aber – im Gegensatz zu gewöhnlichen Krediten – nicht verzinst wurden. Die Ersparnis des Bundeshaushalts belief sich demnach lediglich auf die Zinszahlungen.

Der soziale Aspekt ist bereits als Beitrag zu einer größeren sozialen Ausgewogenheit der Konsolidierung des Haushalts erläutert worden. Wichtig sind noch die wirtschaftspolitischen Aspekte dieser Maßnahme, die sie nämlich



deutlich von einer Ergänzungsabgabe unterschieden, wie sie die SPD vorschlug. Durch die Ausgestaltung der Abgabe wurde nämlich versucht, bestimmte negative Begleiterscheinungen einer direkten Steuer zu vermeiden. Die Rückzahlbarkeit etwa sollte den Eindruck einer dauerhaft erhöhten Abgabenlast mit ihren negativen Auswirkungen auf Leistungsbereitschaft und Investitionsverhalten verhindern. Die Mindestgrenze der Bemessungsgrundlage sollte – abgesehen von der sozialen Komponente – erreichen, „daß die Abgabe möglichst weitgehend aus dem Sparpotential ohne Einschränkung des nachfragewirksamen Privatverbrauchs bestritten werden kann“ (BT-Drs. 9/2140: 72). Um durch die Abgabe aber nicht das Investitionsverhalten negativ zu beeinflussen, wurde zudem noch die Regelung eingeführt, daß bestimmte betriebliche Investitionen zu 20% angerechnet werden können, so daß also ein Unternehmen, das einen Betrag investiert, der den als Investitionshilfeabgabe zu zahlenden Betrag um das Fünffache übersteigt, von der Abgabe freigestellt wurde (BT-Drs. 9/2140: 73f.). Schließlich ist als wirtschaftspolitischer Aspekt noch zu nennen, daß die Abgabe einer Zweckbestimmung unterlag, nämlich der Förderung des Wohnungsbaus. Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Konstruktion der Investitionszulage zwar den Versuch darstellte, private Investitionen zu ermutigen – wenn auch nicht über positive Anreize, sondern über die Möglichkeit, Kosten zu vermeiden –, doch war sie sicherlich kein Instrument einer neoliberal orientierten Wirtschaftspolitik.

Auch die Beiträge zur Arbeitslosen- (von 4 auf 4,6%) und zur Rentenversicherung (von 18 auf 18,5%) wurden erhöht. Beide Maßnahmen, die schon von der sozial-liberalen Koalition in etwas anderer Form beschlossen worden waren, wurden allein fiskalisch begründet: „Die Ausgabenentwicklung bei der Bundesanstalt für Arbeit zwingt dazu, die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber um je 0,3 v.H. der Beitragsbemessungsgrundlage anzuheben“ (BT-Drs. 9/2140: 113; ähnlich zu den Rentenversicherungsbeiträgen). Gerade aus der Perspektive der Koalition mußten beide Maßnahmen allerdings wirtschaftspolitisch ausgesprochen problematisch erscheinen, weil sie die Lohnzusatz- und damit insgesamt auch die Arbeitskosten erhöhten und den Produktionsfaktor Arbeit im Vergleich zu Kapital verteuerten.

Die *Einschnitte bei Leistungsgesetzen* wurden in erster Linie fiskalisch begründet (vgl. als Überblick zu den wichtigsten sozialpolitischen Einschnitten ALBER 1986: 31-33). Trotzdem wurden die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich gerechtfertigt und betrafen unterschiedliche Gruppen. Beim Kindergeld wurde z.B. argumentiert, es entspreche der sozialen Gerechtigkeit, Kürzungen nur zu Lasten von Berechtigten mit höherem Einkommen vorzunehmen (BT-Drs. 9/2140: 85). Entsprechend wurden hier Einkommensgrenzen festgelegt, ab denen es zu Abzügen vom Kindergeld für das zweite (und jedes weitere Kind) kommen sollte. Andererseits wurde der Familienlastenausgleich dahingehend erweitert, daß wieder ein Kinderfreibetrag eingeführt wurde, wenn auch in der zunächst bescheidenen Höhe von 432 DM je

Kind. Dies wurde als erster Schritt in Richtung einer Einbeziehung von Kindern bei der Feststellung der steuerlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen gesehen (BT-Drs. 9/2140: 66). Im Gegenzug für diesen Freibetrag entfiel aber die Möglichkeit, Aufwendungen für Kinderbetreuung als außergewöhnliche Belastung steuerlich abzusetzen.

Bei der Ausgestaltung der übrigen Sozialkürzungen ließ sich das Prinzip einer solchen sozialen Symmetrie allerdings nur schwer anwenden, weil Beziehender höherer Einkommen typischerweise keine Sozialleistungen erhalten. So wurden etwa die BAföG-Zahlungen im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 massiv eingeschränkt. Die Schülerförderung wurde bis auf die Fälle, in denen Schüler wegen einer unzumutbaren Entfernung nicht zu Hause wohnen können, eingestellt. Die Umstellung der Studentenförderung auf Darlehen wurde immerhin gekoppelt mit einer Bestimmung, derzufolge besondere Leistungen im Studium zu einem Darlehenserlaß führen sollten.

Die Einsparungen beim Arbeitslosengeld sollten erreicht werden, indem die Dauer des Anspruchs auf Lohnersatzleistungen stärker als bisher nach der Dauer der Beitragszahlungen gestaffelt wurde. Galt bis dahin ein Verhältnis von 2:1 zwischen Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung und Anspruchsdauer, so sollte dies auf 3:1 steigen, um eine Begrenzung der Abgabenbelastung zu erreichen (BT-Drs. 9/2140: 112f.). Hier konnte – im Gegensatz zu einer Kürzung bei Leistungen – mit einer Stärkung des Versicherungsprinzips argumentiert werden (BT-Drs. 9/2290: 17). Von Bedeutung könnte zudem gewesen sein, daß der Kreis der Betroffenen bei der gewählten Lösung kleiner war als bei einer Kürzung des Auszahlungsbetrages.

Die Verschiebung der Rentenanpassung und der Erhöhung der Beamtgehälter und der Sozialhilfe um jeweils ein halbes Jahr konnte – anders als die meisten übrigen Maßnahmen – keinen längerfristigen Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte leisten, da die Erhöhung nach Ablauf der sechs Monate in voller Höhe durchgeführt wurde. Ziel der Verschiebung war es daher auch nur, „den Leistungsträgern in diesen Bereichen der sozialen Sicherung die dringend erforderliche Atempause“ zu verschaffen (BT-Drs. 9/2140: 96). Diese „Atempause“ wollte der Arbeitsminister nutzen, um neue Konzepte entwickeln zu können, wie die Systeme der sozialen Sicherung mittelfristig weiterentwickelt werden könnten (HB; FAZ, 29.9.82).<sup>33</sup>

Die letzte Art von Maßnahmen diente der *Stabilisierung der Wirtschaft*. Die wichtigsten Maßnahmen in diesem Bereich waren sicherlich die Erleichterungen bei der Gewerbesteuer, die steuerliche Begünstigung von Übernahmen insolventer Betriebe und die Förderung des Eigenheimbaus (STOLTENBERG 1997: 280f.). Ziel der Maßnahmen bei der Gewerbesteuer war es, die Belastung der Betriebe stärker an der Ertragskraft auszurichten.

<sup>33</sup> Wichtig war vor allem, keine zukünftigen Lösungswege zu versperren: „Wir haben [...] versucht, eine strukturelle Sozialpolitik zu betreiben, keine Tür zuzuschlagen, die zu einer weitergehenden Entwicklung führt“ (Blüm; PlPr. 9/127: 7793).

Deshalb sollten die ertragsunabhängigen Grundlagen der Gewerbesteuer eingeschränkt werden (BT-Drs. 9/2140: 69). Die dadurch bei den Gemeinden entstehenden Einnahmefälle wurden kompensiert durch eine Senkung der Gewerbesteuerumlage. Eine solche Kompensation war nicht zuletzt deshalb notwendig, weil die Gemeinden die Hauptträger öffentlicher Investitionen sind. Eine weitere, allerdings auf mittelständische Unternehmen beschränkte, Regelung sollte die Übernahme insolventer oder von Insolvenz bedrohter Betriebe erleichtern, indem für eine begrenzte Zeit die Bildung einer besonderen gewinnmindernden Rücklage anerkannt wurde.

Die letzte wichtige Maßnahme im Bereich der Wirtschaftsförderung zielte auf den Eigenheimbau. Hier sollten für ein neugebautes selbstgenutztes Haus oder eine Eigentumswohnung sowie für Ausbauten oder Erweiterungen Schuldzinsen in Höhe von bis zu 10.000 DM über 3 Jahre absetzbar sein. Ziel dieser Maßnahme war es, die Konjunktur im Bausektor, der als Schlüsselsektor gerade in der Frühphase eines wirtschaftlichen Aufschwungs gilt (ROHWER 1986: 328), zu beleben. Diese Maßnahme ist insofern bemerkenswert, als es sich eindeutig um ein Programm zur Stabilisierung der *Nachfrage* handelte (NÖLLING 1986: 50), wenngleich allerdings nicht um Konsum-, sondern um Investitionsnachfrage.

Bei der inhaltlichen Betrachtung dieser Maßnahmen dürfte zweierlei deutlich geworden sein: Erstens zwang die Zeitknappheit die Koalition dazu, eine Reihe von Vorschlägen der sozial-liberalen Koalition zu übernehmen. Wo dies der Fall war, wurden sie aber teilweise erweitert (Bsp.: Selbstbeteiligung bei Krankenhausaufenthalten). Andere Regelungen zeigen aber zweitens bereits den Willen zu einer wirtschaftspolitischen Neuorientierung. Zu denken ist etwa an die verstärkten Sparbemühungen,<sup>34</sup> die Maßnahmen zur wirtschaftlichen Erholung, die wenigstens teilweise über die Angebotsseite wirken sollten, und auch die Ausgestaltung der Investitionsanleihe.

Die erste Beratung im Bundestag zeigte deutlich das Bemühen der Koalition, erstens Geschlossenheit zu demonstrieren und den einmal gefundenen Kompromiß nicht neu zu verhandeln<sup>35</sup> und zweitens die soziale Ausgewogenheit der Maßnahmen zu betonen. Hier wurde insbesondere auf die Regelung beim Kindergeld und die Investitionshilfeabgabe hingewiesen.<sup>36</sup> Der Bundes-

<sup>34</sup> Aus dem Katalog der Maßnahmen, mit denen die sozial-liberale Koalition das Haushaltsdefizit bekämpfen wollte, wurden aber einige Regelungen auch fallengelassen, z.B. die Kappung des Ehegattensplittings.

<sup>35</sup> Auch wenn ein Politiker zu verstehen gab, daß er mit einer Regelung nicht glücklich sei, stellte er dies fest, ohne explizit eine Änderung in den Ausschlußberatungen zu fordern. So etwa Lambsdorff (Pl.Pr. 9/127: 7785; Hervorhebung d.Verf.): „Ich bin auch von dieser Zwanganleihe nicht begeistert. *Nach meiner persönlichen Meinung* hätten wir besser auf sie verzichtet.“

<sup>36</sup> Dieser Hinweis findet sich interessanterweise nicht nur bei Politikern der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion, sondern auch bei Politikern wie Stoltenberg (Pl.Pr. 9/126: 7663) und Carstens (EBENDA: 7697). Bemerkenswert auch Lambsdorffs (Pl.Pr. 9/127: 7785) Bemerkung, „daß der soziale Konsens ein Produktionsfaktor ist und man in

rat begrüßte in seiner Stellungnahme den Gesetzentwurf und machte nur relativ wenige Gegenvorschläge, die häufig vor allem auf Verwaltungsvereinfachungen abstellten. Inhaltlich interessant waren zwar beispielsweise die Vorschläge für eine alternative BAföG-Finanzierung, die die Bundesregierung aber aus zeitlichen Gründen zurückzustellen empfahl (BT-Drs. 9/2140: 132).

Während der Ausschußberatungen kam es trotzdem noch zu Auseinandersetzungen in der Koalition, die vor allem um eine stärkere Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und Änderungen bei den Kürzungen zum Schüler-BAföG kreisten (zusammenfassend FAZ, 2.12.82; SPIEGEL, 6.12.82). Die Überlegungen, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung statt auf 4,6 auf 4,8% zu erhöhen, stammten aus der Unionsfraktion, wohl vor allem aus der Arbeitnehmergruppe (FAZ, 18.11.82). Dahinter stand der Gedanke, die Defizite in den Sozialversicherungen zu schließen, wo sie entstanden. Mit dieser Erhöhung wäre es möglich gewesen, den Bundeszuschuß an die BA zu verringern, so daß im Gegenzug auf eine Kürzung des Zuschusses zur Rentenversicherung und auf das Vorziehen der Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge auf den 1.9.83 hätte verzichtet werden können.

Von der FDP wurden Überlegungen zu einer Änderung der Regierungsvorschläge beim Schüler-BAföG angestellt. Sie legte eine Reihe von Vorschlägen vor, wie die Einsparungen an anderer Stelle erreicht werden sollten, etwa über eine geringfügige allgemeine Kürzung des Kindergeldes. Diese Änderungen scheiterten aber an den Sozial- und Familienpolitikern der Union (FAZ, 29.11.82; 30.11.82), so daß die FDP lediglich im Ausschußbericht ihre Bedenken zu Protokoll geben konnte (BT-Drs. 9/2290: 29), der Regelung aber letztlich zustimmen mußte. Wichtiger als der sachliche Widerstand gegen anderweitige Einsparungsmöglichkeiten dürfte allerdings die Sorge der Regierung gewesen sein, mit dem Nachgeben in einem Punkt das gesamte Paket zu gefährden (FAZ, 2.12.82).

Die Beratungen in den Ausschüssen erfolgten in etwa einem Monat unter Federführung des Haushaltsausschusses, wobei die einzelnen Fachausschüsse aber jeweils weitgehend autonom berieten, eigene Expertenanhörungen durchführten, der federführende Ausschuß sich dagegen weitgehend inhaltlicher Eingriffe enthielt (vgl. ausführlicher HORST 1995: 354f.; sowie BT-Drs. 9/2290). Die Änderungen, die quantitativ durchaus nennenswert waren, gingen in den allermeisten Fällen nicht über Detailregelungen hinaus (vgl. BT-Drs. 9/2283: 1f.). Zu nennen ist allenfalls das Hinausschieben der Anpassung weiterer Leistungen im Sozialhilfebereich um ein halbes Jahr. Zwar erbrachten die Ausschußberatungen darüber hinaus zusätzliche Entlastungen des Bundeshaushalts in Höhe von 162 Mio. DM, doch beruhten diese ausschließlich auf der Rückführung der Verzinsung von Ausgleichsforderungen der Bundesbank (vgl. BT-Drs. 9/2290: 33). Diese Maßnahme war aber fast ausschließlich kosmetischer Natur, da sich der Bundesbankgewinn, der ja wieder

---

diese Richtung dann Konzessionen machen muß.“

an den Bund abgeführt wird, um den gleichen Betrag verminderte, den der Bund zunächst einsparte (FAZ, 11.12.82).

Das Gesetz wurde am 15.12. in zweiter und am 16.12.1982 in dritter Lesung mit Mehrheit angenommen. Zu einer von der SPD beantragten namentlichen Abstimmung kam es lediglich in zweiter Lesung zu den Änderungen beim BAföG. Diese wurden mit 255 (11) zu 207 (9) Stimmen bei 6 Enthaltungen von FDP-Abgeordneten angenommen (PLPr. 9/139: 8779).<sup>37</sup> Der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 17.12.1982 mit den Stimmen der unionsgeführten Länder zu, so daß die Bestimmungen zum Jahresbeginn 1983 in Kraft treten konnten.

Das Haushaltsbegleitgesetz stellt sich als Notprogramm dar. Viele Regelungen sollten nur Symptome bekämpfen, um Zeit für die Diagnose und eine wirkungsvolle Therapie zu gewinnen (vor allem Verschiebung der Rentenanpassung). Deutlich wird gerade bei den Kürzungsmaßnahmen, etwa beim Kindergeld oder der Investitionsanleihe, auch der Versuch, soziale Ausgewogenheit zu erreichen oder doch zu beschwören. Auch die Kürzung des Arbeitslosengeldes, die sich über eine Stärkung des Versicherungsgedankens rechtfertigen ließ, ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Die Maßnahmen zur Wiederbelebung der Wirtschaft versuchten, Rahmenbedingungen zu verbessern, etwa bei den Änderungen zur Gewerbesteuer. Andererseits entspricht das gleichzeitig lancierte Wohnungsbauprogramm als Maßnahme auf der Nachfrageseite und vor allem die Investitionshilfeabgabe natürlich nicht gerade angebotsorientierter Orthodoxie. Deutlich wird aber dennoch der Versuch, trotz der knappen Beratungszeit einige wirtschaftspolitische Prioritäten neu festzulegen und die „Wende“ einzuleiten.

Für die Erklärung der Entscheidungsfindung beim Haushaltsbegleitgesetz 1983 muß sicher die spezifische Situation in Betracht gezogen werden, unter der das Gesetz zustande kam: Die finanzielle Situation war wesentlich schlechter als dies im Haushaltsentwurf der alten Regierung zum Ausdruck kam, so daß tatsächlich eine Verbesserung der staatlichen Einnahmen als notwendig erachtet wurde und sich eine Erhöhung von Steuern und Abgaben nicht vermeiden zu lassen schien. Der zeitliche Druck, unter dem die neue Regierung handeln mußte, wollte sie den Wahltermin nicht gefährden, erlaubte es nicht, auf der Ausgabeseite Mittel in einer Größenordnung freizumachen, die dem finanziellen Bedarf gerecht geworden wäre. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, daß das Gesetzgebungsverfahren zu diesem umfangreichen Gesetz zu den schnellsten in der 9. Wahlperiode gehörte (SCHINDLER 1994: 873). Zudem erlaubte es die Konstellation, Steuererhöhungen, die politisch angesichts der kurz bevorstehenden Bundestagswahl ohnehin risikoloser waren als noch massivere Kürzungen im Sozialbereich oder bei Subventionen, der alten Regierung anzulasten, die eben eine

<sup>37</sup> Zahlen in Klammern beziehen sich hier und im folgenden auf Berliner Abgeordnete.

katastrophale Haushaltslage hinterlassen habe (*blame avoidance*).

Der enorme Zeitdruck konnte zudem von der Koalitionsführung genutzt werden, um potentielle interne Konflikte auf ein Minimum zu reduzieren. Der Hinweis darauf, daß das einmal geschnürte Paket an keinem Punkt mehr geöffnet werden dürfe, weil sonst der gesamte Kompromiß gefährdet wäre, was eine rechtzeitige Verabschiedung des Haushalts und des Begleitgesetzes unmöglich machen würde, wirkte sicherlich pazifizierend. Auf diese Weise wurde die schnelle und insgesamt recht reibungslose Durchsetzung der Haushaltsbeschlüsse ermöglicht, die aus Sicht der Koalition die Handlungsfähigkeit der neuen Regierung unter Beweis stellte, was sie positiv von der Zerstrittenheit und Lähmung der sozial-liberalen Koalition abheben sollte.

Auffallend ist auch, daß die soziale Ausgewogenheit bei diesem Gesetz eine größere Rolle spielte als beim folgenden Haushaltsbegleitgesetz 1984, mit dem es zu weiteren Kürzungen des Arbeitslosengeldes sowie des Mutterschaftsurlaubsgeldes und zu Einschränkungen bei der Sozialhilfe kam (vgl. ALBER 1986: 33). Dies dürfte nicht zuletzt auf den Parteienwettbewerb angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl zurückzuführen sein, der allerdings – und dies ist bemerkenswert – einer begrenzten Kürzung von Sozialleistungen in dieser Phase nicht nur nicht entgegenstand, sondern diese sogar belohnte. Allerdings machte das Bundesverfassungsgericht der Koalition bei ihrem Bemühen um soziale Ausgewogenheit einen dicken Strich durch die Rechnung: Die beiden Regelungen, die diesem Ziel am stärksten verpflichtet waren, erwiesen sich als nicht verfassungskonform. Während die Unvereinbarkeit der einkommensabhängigen Minderung des Kindergeldes mit dem GG erst 1990 festgestellt wurde (BVERFGE 82, 60), so daß die Aufhebung der Regelung politisch keine Rolle mehr spielte, wog die Nichtigkeitserklärung der Investitionshilfeabgabe, die das Bundesverfassungsgericht schon im November 1984 aussprach (BVERFGE 67, 256), wesentlich schwerer, war diese Maßnahme, die im Haushaltsbegleitgesetz 1984 noch ausgebaut worden war (vgl. HEILEMANN ET AL. 1996: 162), doch das zentrale Element der Aufrechterhaltung der sozialen Symmetrie bei den Konsolidierungsbemühungen. Entsprechend bemühten sich die Sozialausschüsse auch um einen gleichwertigen Ersatz für die Zwangsanleihe, was aber an der FDP scheiterte (HORST 1995: 242). Dies ermöglichte es der Opposition, die Politik der Regierung als „Umverteilung von unten nach oben“ ohne Rücksicht auf soziale Gerechtigkeit zu brandmarken – mit einigem Erfolg bei den Landtagswahlen 1985 (ALBER 1986: 56; s. Kap. 3.2.1).

#### 4.1.2 Steuerreform 1990

Direkt nach der im Sommer 1985 erfolgten Verabschiedung des Steuersenkungsgesetzes 1986/88 (vgl. dazu RITTER 1986) begann in der Koali-

tion die Diskussion über weitere steuerpolitische Entlastungsmaßnahmen, die in der folgenden Legislaturperiode umgesetzt werden sollten. Da die Steuerreform ein wichtiges Thema im anstehenden Wahlkampf wurde, erstaunt es nicht, daß alle Koalitionspartner sich programmatisch zu weiteren Steuerreformschritten äußerten.

Die FDP legte im Juli 1985 ihr Konzept „Der marktwirtschaftliche Steuerkurs 1987“ vor (FRIEBE 1986: 323 und 328). Darin wurden als Hauptforderungen die Schaffung eines neuen Einkommensteuertarifs mit erhöhtem Grundfreibetrag, deutlich gesenktem Spitzensteuersatz und linear-progressivem Tarifverlauf, die Erhöhung des Kinderfreibetrages, die Senkung des Körperschaftsteuersatzes, die Befreiung des Betriebsvermögens von der Vermögensteuer und die Abschaffung der Gesellschafts-, der Börsenumsatz- und der Gewerbesteuer (letztere bei gleichzeitiger Kompensation der Gemeinden) aufgestellt (vgl. Tabelle 1). Teilweise gegenfinanziert werden sollten diese Entlastungen durch den Abbau von Subventionen und Steuervergünstigungen im Umfang von etwa 25 Mrd. DM. Diese Forderungen wurden ein Jahr später auch ins Programm für die Bundestagswahl übernommen (vgl. FDP 1987: 11f.).

Für den anderen kleinen Koalitionspartner, die CSU, erarbeitete der damalige bayrische Finanzminister Max Streibl ein steuerpolitisches Konzept, das im wesentlichen auf der Klausurtagung in Wildbad Kreuth im Januar 1986 bestätigt wurde (FRIEBE 1986: 323f. und 326ff.). Auch hier stand die Tarifreform im Mittelpunkt: Der Grundfreibetrag sollte – wenngleich weniger deutlich als bei der FDP (vgl. Tabelle 1) – erhöht, der Eingangssteuersatz von 22 auf 20% gesenkt werden. Die untere Proportionalzone sollte verlängert und der Tarif in der Progressionszone linear-progressiv ausgestaltet werden und bei einem Spitzensteuersatz von 49%, statt wie bisher 56%, enden, der auch erst bei einem Einkommen von 150.000 DM statt schon bei 130.000 DM erreicht werden sollte. Entsprechend der Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer sollte auch der Körperschaftsteuersatz auf 49% gesenkt werden. Bemerkenswert ist, daß auf Steuererhöhungen oder den Abbau von Subventionen ausdrücklich verzichtet wurde. Dies wurde damit begründet, daß das Konzept „1. durch Entlastungen bei der Einkommensteuer wieder Kaufkraft und Nachfrage schafft und damit einen gewissen Selbstfinanzierungseffekt [des] Steuerpakets durch zusätzliche staatliche Einnahmen enthält. 2. den sehr schwierigen Subventionsabbau nicht als Finanzierungsluftballon braucht“ (zit. FRIEBE 1986: 324).

Unübersichtlicher als bei den beiden kleinen Koalitionspartnern war die Lage bei der CDU. Einigkeit bestand innerhalb der Partei über die Einführung eines linear-progressiven Steuertarifs mit einem Grundfreibetrag, der das Existenzminimum von der Besteuerung freistellt, wie ein Beschluß des CDU-Bundesparteitags 1985 belegt (vgl. zum folgenden FRIEBE 1986: 323 und 325f.). Auch der Abbau von Steuervergünstigungen wurde einhellig ge-

fordert. Doch in den darüber hinaus gehenden Fragen vertraten die Parteiflügel durchaus gegensätzliche Positionen. Die CDA forderten neben vermögenspolitischen Verbesserungen für Arbeitnehmer, die hier nicht weiter verfolgt werden können, und neben bestimmten Arten der steuerlichen Förderung von Betriebsgründungen und Investitionen die Einführung eines Familiensplittings, bei dem allerdings die Splittingvorteile mit Obergrenzen versehen werden sollten. Finanziert werden sollte die Steuerreform nach den Vorstellungen der CDA neben dem Subventionsabbau über die Einschränkung von Abschreibungsgesellschaften. Eine Senkung des Spitzensteuersatzes wurde kategorisch abgelehnt. Hierbei erhielt sie Unterstützung von der Mittelstandsvereinigung.

Eine solche Senkung des Spitzensteuersatzes forderten aber nicht nur die Koalitionspartner, sondern auch der Wirtschaftsrat der CDU, der dafür eintrat, den Einkommensteuerspitzen- und den Körperschaftsteuersatz unter 50% zu senken (FRIEBE 1986: 326). Ähnlich war auch die Auffassung der Wirtschaftsvereinigung der CDU, die in einem eigenen Positionspapier – allerdings erst nach der Bundestagswahl, nämlich im Februar 1987 – folgenden Tarifverlauf forderte: Nach einem ausgedehnten Grund- und Kinderfreibetrag sollte – ohne untere Proportionalzone – gleich die Progression beginnen, allerdings mit einem Eingangssatz von 18 statt 22%; der Spitzensteuersatz sollte 49% betragen. Zur Gegenfinanzierung sollten vor allem Subventionen gestrichen und Renten ebenso wie Pensionen besteuert werden (vgl. FAZ, 11.2.87).

Diese innerparteilichen Differenzen zeigten sich besonders deutlich im Frühjahr 1986. Der Bundesfachausschuß Wirtschaftspolitik der CDU hatte ein steuerpolitisches Konzept erarbeitet, in dem auch der Spitzensteuersatz zur Disposition gestellt wurde. Daraufhin versuchte Generalsekretär Geißler – letztlich erfolglos – die Veröffentlichung des Papiers zu verhindern, weil er bezüglich des Spitzensteuersatzes Änderungen an dem Konzept forderte (FAZ, 15.3.86). Eine Einigung zum Spitzensteuersatz konnte vor der Bundestagswahl tatsächlich nicht mehr erreicht werden, so daß das Thema bis nach der Wahl vermieden wurde (vgl. CDU/CSU 1987: 21f.).

Nachdem nun die steuerpolitischen Forderungen der Regierungsparteien für die 11. Wahlperiode knapp dargestellt worden sind, sollen sie noch kurz auf Übereinstimmungen und Gegensätze hin untersucht werden (vgl. FRIEBE 1986: 324). Übereinstimmend wird die Einführung eines linear-progressiven Einkommensteuertarifs in der Progressionszone gefordert. Dies ist insofern eine bedeutende Übereinstimmung, weil diese Forderung den mit Abstand teuersten Teil der tatsächlich realisierten Steuerreform ausmachte (HEINRICH 1992: 104) und von der Opposition abgelehnt wurde. Einigkeit bestand im wesentlichen auch bei der Erhöhung des Grund- und des Kinderfreibetrages, wobei allerdings der Umfang offen war. Als Ziel wurde auch allgemein akzeptiert, das Steuerrecht einfacher zu gestalten (FRANKE 1993: 109f.). Unklar



und teilweise umstritten waren dagegen die Entlastungen im Unternehmensbereich und die Finanzierung, da weder Einigkeit darüber bestand, ob überhaupt und, wenn ja, welche Subventionen gekürzt werden sollten. Als besonders kritischer Punkt muß zudem die Höhe des Spitzensteuersatzes genannt werden.

In den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl im Januar 1987, aus der die FDP zu Lasten der Union gestärkt hervorgegangen war, hatte die Steuerpolitik hohe Priorität (vgl. zu den Verhandlungen SANDSCHNEIDER 1987). Aufgrund der oben dargelegten divergierenden steuerpolitischen Konzepte der einzelnen Koalitionsparteien konnte es nicht überraschen, daß genau in diesem Bereich die größten Schwierigkeiten der Verhandlungen lagen. Im einzelnen umstritten war u.a. das Volumen der Reform, die Nettoentlastung, der Spitzensteuersatz, die Finanzierung und der Zeitpunkt des Inkrafttretens (HB, 30.1.87; STZ, 31.1.87). Ein Beobachter sah sich sogar zu der Feststellung genötigt: „Das steuerpolitische Meinungsspektrum innerhalb der Koalitionsparteien lediglich als diffus zu bezeichnen, wäre gewiß eine schonende Untertreibung“ (SZ, 2.2.87). Franz Josef STRAUSS (1989: 519) stellte im Rückblick fest, „daß die Union auseinanderflatterte, daß jeder Ausschußvorsitzende und jede Arbeitsgemeinschaft der CDU Meinungen vertrat, die von einem anderen Ausschußvorsitzenden und einer anderen Arbeitsgemeinschaft zumindest in Frage gestellt, wenn nicht heftig und öffentlich bekämpft wurden.“

Bereits in der Vorphase der eigentlichen Koalitionsverhandlungen, in der die Unionsparteien versuchten, untereinander eine Strategie für die Gespräche mit der FDP zu vereinbaren, wurden die Differenzen deutlich. Der Arbeitnehmerflügel der Union stellte fest, daß für ihn eine Senkung des Spitzensteuersatzes auf keinen Fall in Frage käme – eine Position, die vom CDU-Präsidium – mit Ausnahme von Finanzminister Stoltenberg, dem Fraktionsvorsitzenden Dregger und Umweltminister Wallmann – offenbar geteilt wurde (WELT; SZ, 30.1.87). Neben CDU-Generalsekretär Geißler und den Ministerpräsidenten Späth, Vogel und Barschel erklärte insbesondere der CDA-Vorsitzende Blüm die Erhaltung des Spitzensatzes zur „Nagelprobe für eine ausgewogene Steuerreform“ (WELT, 2.2.87). Grund für diese Position dürften nicht zuletzt wahlstrategische Überlegungen gewesen sein, da als Konsequenz aus der Bundestagswahl, die der Union Verluste von 4,5 Prozentpunkten gebracht hatte, Politiker des linken Flügels der CDU wie Geißler oder Blüm eine Stärkung der Identität der CDU als Volkspartei, also nicht zuletzt eine stärkere Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen forderten (z.B. SPIEGEL, 2.3.87). Auch die Haltung des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Vogel, in dessen Land im Frühjahr 1987 Wahlen stattfanden und der sein Veto im Bundesrat gegen die Senkung des Spitzensteuersatzes ankündigte (HB, 17.2.87), läßt sich so erklären. Daneben dürfte eine Rolle gespielt haben, daß Blüm seine finanziellen Spielräume in der Renten- und Pflegepoli-

tik durch eine zu umfangreiche Steuerreform eingeschränkt gesehen haben könnte (GROS 1998: 141).

Neben dem Finanzminister und der CSU bestand vor allem der Wirtschaftsrat der CDU auf einer Senkung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer. Gleichzeitig warf er den CDA vor, „eine Sozialneid-Diskussion“ zu führen (WELT, 7.2.87). Ähnlich argumentierte die FDP, die auf eine Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer auf unter 50% bestand (WELT, 2.2.87), da ein unlösbarer Zusammenhang zwischen Spitzensteuersatz der Einkommensteuer und dem Körperschaftsteuersatz bestehe, der aber bei 49% liegen solle (WELT, 4.2.87). Die FDP erklärte die Lösung dieser Frage in ihrem Sinne sogar zur Bedingung für die Wiederwahl Helmut Kohls zum Kanzler (WELT, 18.2.87).

In der Folgezeit wurden verschiedene Modelle zur Lösung dieses Problems diskutiert: Der rheinland-pfälzische Finanzminister Wagner (CDU) etwa schlug vor, die von den Unternehmen gezahlte Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer anzurechnen, um die Steuerlast für Unternehmen, die zu etwa 90% einkommensteuerpflichtig sind, zu senken, ohne besonders gut verdienende Privatpersonen zu privilegieren (WtWO, 13.2.87). Ein anderes Modell sah die Ausdehnung der Progressionszone bis zu Einkommen von deutlich über 130.000 DM vor, was bei gleichbleibendem Spitzensteuersatz vor allem einen weniger steilen Anstieg der Progression bewirken würde (ZEIT, 13.2.87). Schließlich legte auch der CSU-Vorsitzende Strauß einen Kompromißvorschlag vor: Statt der ursprünglich von der CSU geforderten Senkung des Spitzen- bzw. Eingangsteuersatzes auf 49% respektive 19% schlug er nun vor, die Sätze auf 53% und 20 oder 21% festzulegen. Der Körperschaftsteuersatz sollte mit 52% knapp unter dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer liegen (HB, 17.2.87).

Dieser Vorschlag von Strauß fand die Unterstützung der FDP, die einräumte, daß angesichts des Widerstandes in der CDU eine Senkung des Spitzensteuersatzes unter 50% nicht mehr durchsetzbar sei; ein Körperschaftsteuersatz von höchstens 50% wurde allerdings weiterhin als Koalitionsbedingung betrachtet (HB, 18.2.87). Als zusätzliche Entlastungen der Wirtschaft – als Kompensation für die niedrigere Entlastung über den Spitzensteuersatz – wurden daneben eine Senkung der Betriebsvermögensteuer, Abschreibungsverbesserungen für kleinere Unternehmen und eine verbesserte steuerliche Behandlung von Vorsorgeaufwendungen von Selbständigen diskutiert (EBENDA). Als politische Kompensation für die vorgesehene, wenn auch weniger starke Absenkung des Spitzensteuersatzes wurden dem Arbeitnehmerflügel der CDU verschiedene Modelle einer stärkeren Entlastung unterer Einkommensgruppen „angeboten“, etwa eine Senkung des Eingangssatzes oder eine Erhöhung des Grundfreibetrages (SZ, 18.2.87; FAZ, 20.2.87).

Ein Kompromißvorschlag des Finanzministers, der vorsah, den Spitzensatz der Einkommensteuer auf 55% und den Körperschaftsteuersatz auf 52%

festzulegen (FAZ, 21.2.87), stieß bei beiden Lagern auf Ablehnung: Während sich CDA und CDU-Präsidium erneut gegen jede Senkung des Spitzensteuersatzes aussprachen, sahen die Befürworter einer solchen Senkung in Stoltenbergs Vorschlag eine „mittlere Katastrophe“ (so der FDP-Politiker Cronenberg nach WELT, 23.2.87; Sz, 24.2.87).

Am 24. Februar kam es dann schließlich doch zu einer Einigung, die folgende Eckpunkte vorsah: Eingeführt werden sollte zum 1.1.1990 der linear-progressive Tarif. Der Grundfreibetrag bei der Einkommensteuer wurde von 4.536 auf 5.616 DM und der Kinderfreibetrag von 2.484 auf 3.024 DM angehoben. Der Eingangssteuersatz wurde um drei Prozentpunkte auf 19% gesenkt, gleichzeitig wurde die Proportionalzone verkürzt, so daß schon ab einem Einkommen von 8.100 DM die Progression beginnen sollte (vorher 18.000). Der Spitzensteuersatz, der allerdings schon bei 120.000 statt wie bisher bei 130.000 DM erreicht werden sollte, wurde auf 53%, der Körperschaftsteuersatz auf 50% gesenkt. Daneben wurden einige Maßnahmen, die speziell die mittelständische Wirtschaft und Selbständige begünstigen sollten, beschlossen, etwa die Verdoppelung der Sonderabschreibungsmöglichkeiten für kleine und mittlere Unternehmen, Entlastungen bei der Vermögensteuer der Betriebe und eine verbesserte Berücksichtigung der Vorsorgeaufwendungen von Freiberuflern (Sz, 25.2.87; Nzz, 27.2.87). Zudem wurde beschlossen, einige Teile der Reform mit einem Finanzvolumen von 5,2 Mrd. DM auf 1988 vorzuziehen (KOALITIONSVEREINBARUNG 1987).

Fast vollkommen ausgeklammert bei dieser Einigung blieb aber die Finanzierungsseite der Reform. Festgestellt wurde lediglich, daß von dem auf 44 Mrd. DM veranschlagten Gesamtvolumen 25 Mrd. DM als Nettoentlastung erhalten bleiben sollten. Auf welche Weise die verbleibenden 19 Mrd. DM an zusätzlichen Mehreinnahmen aufgebracht werden sollten, blieb weitgehend ungeklärt; es wurde lediglich auf eine notwendige Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, also die Abschaffung bestimmter Steuersubventionen, hingewiesen, und es wurde nicht ausgeschlossen, daß es auch zur Erhöhung indirekter Steuern kommen könne (Hb, Sz, 26.2.87).

Dieses entscheidende Gespräch über die Steuerreform wurde in einer kleinen Runde von Spitzenpolitikern geführt (SANDSCHNEIDER 1987: 206): Neben den Parteivorsitzenden Kohl, Strauß und Bangemann nahmen für die CDU noch Finanzminister Stoltenberg und Kanzleramtsminister Schäuble teil, für die CSU der bayrische Finanzminister Streibl und Landesgruppenchef Waigel und für die FDP der Fraktionsvorsitzende Mischnick und der Vorsitzende des Finanzausschusses Gattermann. Dagegen fehlten – entsprechend der Logik der Policy-Domänen – sämtliche Vertreter des Arbeitnehmerflügels der CDU, insbesondere Blüm und Geißler (FR, 26.2.87). Zudem soll Helmut Kohl auf alle Verhandlungsseiten dadurch Druck ausgeübt haben, daß er gedroht habe, für die Wahl zum Bundeskanzler nicht mehr zur Verfügung zu stehen, falls es nicht bis zum 24.2. zu einer Lösung des Steuerstreits gekom-

men sein sollte (so SPIEGEL, 2.3.87; HORST 1995: 258).<sup>38</sup> Das Ergebnis dieser Verhandlungsrunde wurde dann im wesentlichen von den Fraktionen akzeptiert; allerdings wurden den Gegnern der Senkung des Spitzensteuersatzes noch Zugeständnisse insbesondere bezüglich des Grund- und des Kinderfreibetrags gemacht (FR, 26.2.87; SPIEGEL, 2.3.87).

Inwieweit kann man davon sprechen, daß das Ergebnis die Vorstellungen einer der Koalitionsparteien stärker widerspiegelt, inwieweit gab es Sieger und Verlierer beim Streit um den Entlastungsteil der Steuerreform? Einen Überblick vermittelt Tabelle 1, die das Ergebnis der Koalitionsvereinbarung der ursprünglich für 1988 geplanten Rechtslage (also unter Einschluß der zweiten Stufe des Steuerentlastungsgesetzes 1986/88, aber ohne die Änderungen durch das Steuersenkungserweiterungsgesetz 1988) sowie den Vorstellungen der einzelnen Parteien gegenüberstellt. Dabei ist allerdings zu beachten, daß es von der CDU nur relativ vage Aussagen gab, lediglich die Wirtschaftsvereinigung ein komplettes Konzept vorgelegt hatte. Aus diesem Grund wurde auch auf eine gesonderte Darstellung der Forderungen der CDA verzichtet. Diese deckten sich im wesentlichen mit den Aussagen der Gesamtpartei zur Beibehaltung des Spitzensteuersatzes und der Anhebung des Grund- und des Kinderfreibetrags.

Die vielfach – insbesondere in der Tagespresse – behauptete Niederlage der CDU, die sich vor allem in der Senkung des Spitzensteuersatzes gezeigt habe, läßt sich bei nüchterner Analyse der entsprechenden Zahlen nicht halten. Bei den strittigen Punkten hat es zumeist Kompromisse gegeben, die – etwa beim Spitzensteuersatz oder dem Grundfreibetrag – relativ nah am arithmetischen Mittel der jeweiligen Forderungen lagen. Dies zeigt sich etwa daran, daß sich in der FDP-Fraktion zum Teil heftiger Widerspruch gegen den Steuerkompromiß regte (SANDSCHNEIDER 1987: 214). Auf der anderen Seite brach bei den Gegnern der Spitzensteuersatzsenkung im Arbeitnehmerflügel der Union und bei deren Ministerpräsidenten kein Wehklagen aus. Nicht ganz zu Unrecht sprachen sie davon, wenigstens einen Teilerfolg errungen zu haben, auch wenn sie eine Absenkung des Spitzensteuersatzes nicht gänzlich hatten verhindern können (FR, 26.2.87; Blüm in ZEIT, 20.3.87).<sup>39</sup> Insbesondere konnten sie als Erfolg verbuchen, daß der Grundfreibetrag stärker als ursprünglich geplant angehoben wurde. GROS (1998: 142f.) zitiert in diesem Zusammenhang einen CDA-Vertreter, der ausführte, die starre Position bei der Frage des Spitzensteuersatzes habe als „Hebel“ für die massive Entlas-

<sup>38</sup> Die Darstellung, Kohl habe mit seinem Rücktritt gedroht, ist allerdings mit Vorsicht zu genießen: Sie findet sich nur im Spiegel, von dem sie Horst übernommen hat. In den Darstellungen beteiligter Politiker findet sich keine Andeutung dieses Vorfalls (vgl. STRAUSS 1989: 519; STOLTENBERG 1997: 298). Nicht unplausibel ist daher Gros' (1998: 153) Interpretation, Kohl könne die Rücktrittsdrohung verklausuliert angedeutet haben.

<sup>39</sup> Allerdings gab Ministerpräsident Vogel im CDU-Vorstand zu Protokoll, daß er die Steuerbeschlüsse für eine „zusätzliche Belastung“ kommender Landtagswahlkämpfe halte und der CDA-Politiker Scharrenbroich stimmte in der Fraktionssitzung gegen die Koalitionsbeschlüsse (Gros 1998: 159).

tung von Beziehern niedrigerer Einkommen gedient. Im wahrsten Sinne des Wortes kann man davon sprechen, daß sich der Arbeitnehmerflügel der CDU teuer verkauft hat.

*Tabelle 1: Steuerpolitische Vorstellungen der Koalitionsparteien*

	Ausgangslage	FDP	CSU	CDU	CDU-Wirtschaftsvereinigung	Koalitionsvereinbarung
Grundfreibetrag	4.536	6.048	5.040	Anhebung	8.000	5.616
Kinderfreibetrag	2.484	3.672	k.A.	Anhebung	3.000	3.024
Eingangssatz ESt	22%	22%	20%	k.A.	18%	19%
Beginn Progressionszone	18.000	18.000	20.000	k.A.	8.000	8.100
Linear-progressiver Tarif	nein	ja	ja	ja	ja	ja
Ende Progressionszone	130.000	130.000	150.000	k.A.	130.000	120.000
Spitzensatz ESt	56%	unter 50%	49%	56%	49%	53%
Körperschaftsteuer	56%	unter 50%	49%	unklar	49%	50%
Subventionsabbau		25 Mrd.	nein	ja	ja	ja

Quellen: FRIEBE 1986; RITTER 1986; FAZ, 11.2.1987; KOALITIONSVEREINBARUNG 1987.

Im übrigen darf bei der Betrachtung der Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Koalition nicht übersehen werden, wie weitgehend die Gemeinsamkeiten im Vergleich zu den Vorstellungen der Opposition waren, die das Herzstück der Reform, die Einführung des linear-progressiven Tarifs, nämlich ablehnte.<sup>40</sup>

Vorgesehen war demnach eine Nettoentlastung von rund 25 Mrd. DM, so daß bei einem Gesamtvolumen von 44 Mrd. DM knapp 20 Mrd. DM in den Haushalten von Bund, Ländern und Gemeinden eingespart werden mußten. Dieser Belastungsteil der Steuerreform blieb aber bei den Koalitionsverhandlungen fast vollständig ausgeblendet. Er sollte erst im Herbst 1987 verhandelt werden – nach den im Laufe des Jahres 1987 anstehenden Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz, Hessen, Schleswig-Holstein und Bremen.

Trotzdem blieb die Steuerreform auch weiterhin in der öffentlichen Diskussion, die sich natürlich jetzt gerade um die Frage der Finanzierung und Finanzierbarkeit der Reform drehte. Dabei wurde innerhalb der Koalition eine zweite Konfliktlinie sichtbar: Neben den Konflikt zwischen Wirtschafts- und Arbeitnehmerflügel trat jetzt der föderale Aspekt. Insbesondere von den Ländern und Kommunen, die ja aufgrund des Steuerverbundsystems von den

<sup>40</sup> Vgl. die Entschließungsanträge von SPD und Grünen in BT-Drs. 11/2536: 67-70 bzw. 70-75; sowie das Abstimmungsverhalten der Parteien bei der namentlichen Abstimmung zu diesem Tarif in der 2. Lesung (Pl.Pr. 11/87: 5910ff.).

Steuerausfällen mitbetroffen waren, wurden nämlich – quer durch die politischen Lager – Befürchtungen geäußert, daß die Reform nicht finanzierbar sei. Exponiertester Vertreter der CDU-Ministerpräsidenten, die die Steuerreform erneut auf Termin und Umfang überprüfen wollten, war Lothar Späth aus Baden-Württemberg. Er wurde von seinem niedersächsischen Kollegen Albrecht in seinen Bedenken ebenso unterstützt wie vom Stuttgarter CDU-Oberbürgermeister und stellvertretenden Vorsitzenden des Deutschen Städtetages, Rommel. Sie alle hielten die Reform unter sich verschlechternden Konjunktur- und Haushaltsdaten für nicht machbar und plädierten für ihre Streckung oder Verkleinerung (vgl. z.B. FAZ, 9.6.87; SZ, 11.6.87). Insbesondere die FDP, aber auch die übrigen Bundesparteien, unterstrichen dagegen immer wieder, an der Steuerreform festhalten zu wollen, weil sie gerade bei sich abschwächender Konjunktur notwendig sei. Die FDP sah in der Frage der Durchsetzung der Steuerreform sogar eine Bestandsfrage der Koalition (z.B. SZ, 29.6.87).

Neben dieser Auseinandersetzung zwischen der Bundesregierung und einigen ihr politisch nahestehenden Ländern stand aber auch die Diskussion, welche Steuervergünstigungen und Subventionen denn abgebaut oder – noch viel wichtiger – *nicht* abgebaut werden sollten. Besonders die Sozialausschüsse vertraten hier immer wieder die Forderung, die Steuerreform dürfe weder über eine erhöhte Verschuldung oder eine Erhöhung der Mehrwertsteuer noch über Kürzungen bei den Arbeitnehmerfreibeträgen oder eine Besteuerung der Zuschläge für Nacht-, Sonn- oder Feiertagsarbeit finanziert werden. Gestrichen werden sollten dagegen Subventionen (vgl. z.B. Stz, 14.5.87; SZ, 28.9.87; FR, 7.10.87). Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wollten allerdings nicht alle CDU-Politiker (so etwa Geißler und der wirtschaftspolitische Sprecher der Fraktion Wissmann) ganz ausschließen, zumal etwa der Weihnachtsfreibetrag auf keinen Fall abgeschafft und der „sozial sensible Punkt“ der Besteuerung der Nacht- und Feiertagszuschläge mit „äußerster Zurückhaltung“ behandelt werden sollte (FR, 3.8.87). Vorschläge der Mittelstands- und der Wirtschaftsvereinigung der Union zielten stärker auf den Bereich der Subventionskürzungen, die gegebenenfalls einfach mit der „Rasenmähermethode“ durchgesetzt werden sollten (HB, 18.8.87; FAZ, 7.10.87). Dagegen warnte der Wirtschaftsrat davor, einseitig Vergünstigungen zu Lasten der Unternehmen zu streichen (HB, 8.10.87). Die Liberalen sprachen sich gegen jede Steuererhöhung, insbesondere aber gegen eine Erhöhung der Mehrwertsteuer aus, und wollten statt dessen Subventionen für nicht mehr wettbewerbsfähige Branchen und Betriebe streichen (SZ, 26.5.87; FAZ, 17.7.87; FR, 3.8.87).

Die Koalitionsgespräche über den Finanzierungsteil der Steuerreform wurden vorbereitet durch einen kleinen Kreis von Koalitionsabgeordneten und Mitarbeitern des Finanzministeriums (ausführlicher GROS 1998: 166f.), die 60 Vorschläge unterbreiteten, wo Steuervergünstigungen u.ä. gestrichen

werden könnten. Die entscheidenden Koalitionsrunden fanden dann am 8. und 10. Oktober statt. Teilnehmer waren neben den Parteivorsitzenden, den Fraktionsvorsitzenden und dem Finanzminister einige „Spezialisten“, etwa der FDP-Abgeordnete Gattermann oder der bayrische Finanzminister Streibl (FAZ, 9.10.87). Auffallend bei der Zusammensetzung war allerdings, daß – wie auch bei den entscheidenden Gesprächen über den Entlastungsteil – weder der Arbeitsminister noch der CDU-Generalsekretär noch ein anderes Mitglied des Arbeitnehmerflügels der CDU beteiligt waren.

In diesen Verhandlungsrunden wurde eine Liste von insgesamt 42 Steuerbegünstigungen erarbeitet, die gestrichen oder eingeschränkt werden sollten; damit sollten nach Berechnungen des Finanzministeriums 18,1 Mrd. DM mehr Steuern eingenommen werden (vgl. im einzelnen FAZ, 17.10.87). Dieser Betrag ist allerdings insofern problematisch, als darin teilweise nur einmalig oder vorübergehend anfallende Mehreinnahmen enthalten sind (ANDEL 1991: 29), so daß etwa die OECD (1989: 91) nur von einem Volumen von 14,3 Mrd. DM spricht.

Keine der wichtigen Klientelgruppen mit Ausnahme der Landwirtschaft wurde dabei ganz geschont (vgl. HORST 1995: 259)<sup>41</sup>: Die Arbeitnehmer der Union mußten die Einführung einer einheitlichen Arbeitnehmerpauschale in Höhe von 1.644 DM, eine Einschränkung der Steuerfreiheit von Lohnzuschlägen für Nacht- und Feiertagsarbeit, die Aufhebung des Essensfreibetrages und die Begrenzung von Belegschaftsrabatten auf 2.400 DM jährlich hinnehmen. Insbesondere zu Lasten der Klientel der FDP ging die Abschaffung des Freibetrags für Freiberufler und der Möglichkeit, bestimmte Rückstellungen zu bilden, die Einschränkung der Steuerermäßigungen für außerordentliche Einkünfte (vor allem Veräußerungsgewinne; § 34 EStG) und das Auslaufen der Sonderabschreibungen für Umweltschutz, Energiesparen, Forschung und Entwicklung. Die Einführung einer Quellensteuer in Höhe von 10% auf alle Kapitalerträge mit Ausnahme von Sparbüchern mit gesetzlicher Kündigungsfrist ab 1989, die Einschränkung der Steuerfreiheit gemeinnütziger Wohnungs- und Siedlungsunternehmen sowie die Einschränkung der Regionalförderung bei gleichzeitiger Aufstockung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ richteten sich zwar nicht gegen bestimmte Klientelgruppen, waren im Vorfeld jedoch von mindestens einer Partei oder innerparteilichen Gruppierung abgelehnt worden. Weiter unten wird auf die wichtigsten dieser Regelungen noch einzugehen sein.

Direkt nach ihrem Bekanntwerden wurden diese Vorschläge bereits

---

<sup>41</sup> Daß die Landwirtschaft ungeschoren blieb, ist auf den Einfluß der CSU zurückzuführen. Bezeichnend die Aussage des Abgeordneten Glos bei der 2. Lesung des Gesetzes: „Ich bin mir bewußt – [...] –, daß gerade die Herausnahme der Landwirtschaft aus dem Subventionsabbau sehr viel Kritik bei Wissenschaftlern und auch bei der Publizistik gefunden hat. Ich hoffe aber doch, daß zumindest die betroffenen Bauern und ihre Verbandsvertreter unseren guten Willen anerkennen“ (PlPr. 11/87: 5861).

allenthalben kritisiert – und zwar durchaus nicht nur von den Verbänden und der Opposition, sondern auch aus den Reihen der Koalition selbst. Die Sozialausschüsse etwa verlangten Nachbesserungen bei den steuerfreien Zuschlägen, der allgemeinen Arbeitnehmerpauschale und der Begrenzung der Steuerfreiheit für gemeinnützige Wohnungsunternehmen (STZ, 19.10.87), Bayern setzte sich gegen die Aufhebung des Essensfreibetrages zur Wehr (SPIEGEL, 19.10.87), Lothar Späth, in dessen „Autobauerland“ im Frühjahr 1988 gewählt werden sollte, drohte, die Steuerreform im Bundesrat wegen der Begrenzung der Belegschaftsrabatte und der Besteuerung der Nacht- und Feiertagszuschläge abzulehnen (SZ, 15.10.87), und in der FDP-Fraktion richtete sich starke Kritik gegen die Quellensteuer (HB, 12.10.87). Besonders heftig beklagte sich auch das Land Berlin über die Förderkürzungen zu seinen Lasten (FAZ, 6.11.87).

Interessanterweise führte aber weder der teilweise heftige Widerstand der Verbände<sup>42</sup> noch die koalitionsinterne Kritik zu entscheidenden Änderungen: Lediglich die Arbeitnehmerpauschale wurde – zur Genugtuung der CDA – von den zunächst geplanten 1.644 DM auf 2.000 DM aufgestockt und die Freigrenze bei den Zuschlägen für regelmäßige Nachtarbeit wurde erhöht. Alle anderen geforderten Änderungen wurden zurückgewiesen (FAZ; SZ, 4.11.87).

Den Widerstand aus den unionsregierten Bundesländern, die ja – mit Ausnahme Berlins – die Möglichkeit hatten, die Steuerreform im Bundesrat scheitern zu lassen, entschärfte die Bundesregierung wenigstens teilweise dadurch, daß diese Bundesländer beim Finanzausgleich bevorzugt wurden (FR, 31.10.87; vgl. RENZSCH 1989: 339f.). Gerade Niedersachsen, das im Laufe der Steuerreformdiskussion immer wieder auf seine besondere Belastung hingewiesen hatte, wurde stark begünstigt und erklärte sich daraufhin (vorläufig) dazu bereit und in der Lage, der Reform zuzustimmen (WELT, 16.10.87).

Der Referentenentwurf, den der Finanzminister im Januar 1988 vorstellte, sah keine wesentlichen Änderungen gegenüber den Koalitionsabsprachen vor (FAZ, 15.1.88). Dennoch gab es weiterhin eine Reihe von Punkten, die innerhalb der Koalition strittig blieben. Zu nennen sind hier vor allem die Einschränkungen bei der Steuerermäßigung von Veräußerungsgewinnen, bei denen insbesondere die FDP anmerkte, daß es sich hierbei meist um die Alterssicherung von mittelständischen Unternehmern handele. Außerdem wurde über die Abschaffung des Investitionszulagengesetzes und vor allem die Ausgestaltung der Quellensteuer gestritten. Dabei ging es insbesondere der CSU und ihrem Vorsitzenden Strauß um die Befreiung von Kirchen, ka-

<sup>42</sup> So wehrten sich etwa die Banken vehement gegen die Quellensteuer und die Aufhebung der steuerlichen Anerkennung von Sammelwertberichtigungen, der Maschinenbau beklagte die Streichung der indirekten Forschungsförderung, der BDI bedauerte „ein erhebliches Ungleichgewicht zu Lasten der gewerblichen Wirtschaft“, und die Gewerkschaften protestierten gegen das „unsoziale Machwerk“ (FAZ, 13.10.87; SPIEGEL, 19.10.87; FR, 23.10.87).



ritativen und gemeinnützigen Organisationen von der Quellensteuer (HB, 8.2.88). Auch die Abschaffung der Steuerfreiheit für gemeinnützige Wohnungsunternehmen sowie die Besteuerung der Nachtzuschläge und Belegschaftsrabatte wurde weiter kontrovers diskutiert. Insbesondere Späth drohte erneut mit seinem Veto, falls diese Regelungen nicht geändert würden (WELT, 26.2.88).

Schließlich erarbeitete eine Runde von Koalitionsfachleuten eine Reihe von Nachbesserungen, die die wichtigsten Konflikte entschärfen sollten (vgl. FAZ; Sz, 11.3.88): So wurden Kirchen, karitative Organisationen, Parteien und Gewerkschaften von der Quellensteuer befreit, eine dreijährige Übergangsfrist bei der Besteuerung von Nachtzuschlägen eingeführt, die den Tarifparteien Spielraum für neue Lösungen geben sollte, § 34 EStG wurde so gefaßt, daß erst Veräußerungsgewinne ab 5 Mio. DM voll belastet, sie bis zu 2 Mio. DM jedoch nur mit dem halben Durchschnittssatz erfaßt werden, und im Bereich gemeinnütziger Wohnungsbauunternehmen wurde eine günstigere Übergangsregelung vereinbart. Während damit also die wichtigsten Forderungen von FDP (§ 34 EStG) und CSU (Quellensteuer) erfüllt wurden, konnte sich Späth nicht durchsetzen: Die Regelung zu Belegschaftsrabatten blieb unverändert, was er erneut mit der Drohung der Anrufung des Vermittlungsausschusses beantwortete.

Am 22. März 1988 verabschiedete das Kabinett den Entwurf des Steuerreformgesetzes 1990. Er enthielt im wesentlichen die Regelungen, die innerhalb der vorangegangenen 14 Monate in der Koalition ausgehandelt worden waren. Dennoch gab es eine weitere konflikträchtige Überraschung im Entwurf: die Befreiung von Privatfliegern von der Mineralölsteuer (FAZ, 21.3.88). Diese Forderung geht eindeutig auf Franz Josef Strauß zurück (STOLTENBERG 1997: 301); offensichtlich wurde sie in aller Stille in den Gesetzentwurf eingeführt, um ihn – und die CSU – auf Koalitionlinie zu halten (hierzu ausführlicher GROS 1998: 179ff.). Der Gesetzentwurf wurde, um das Gesetzgebungsverfahren, das bis zur Sommerpause abgeschlossen sein sollte, zu beschleunigen, zum einen als Regierungsvorlage (BT-Drs. 11/2226), die somit zunächst im Bundesrat verhandelt wurde, zum anderen als Entwurf der Koalitionsfraktionen eingebracht, der dann in erster Lesung am 21.4.1988 im Bundestag beraten und an die Ausschüsse überwiesen wurde.

Welche Ziele verfolgte die Koalition mit ihrem Gesetzentwurf, was sollte damit erreicht werden?<sup>43</sup> In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, daß ein Steuersystem geschaffen werden sollte, „das die berufliche Leistung anerkennt, der wirtschaftlichen Belastung der Familie durch Unterhaltsver-

<sup>43</sup> Im Rahmen dieser Arbeit können nur die wichtigsten und politisch umstrittensten Teile der Steuerreform 1990 behandelt werden. Daher müssen Maßnahmen wie die sogenannte Dreizehntelung bei der Lohnsteuer, die zunächst geplant war, im Ausschuß aber aufgegeben wurde, das „Gesetz über die strafbefreiende Erklärung von Einkünften aus Kapitalvermögen und von Kapitalvermögen“, das häufig als Amnestiegesetz diskutiert wurde, die Aufnahme des sogenannten Bankenerlasses zur Sicherung des Bankgeheimnisses in die Abgabenordnung sowie eine Reihe anderer Einzelfragen hier unberücksichtigt bleiben.

pflichtungen besser Rechnung trägt und die volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiter verbessert“ (BT-Drs. 11/2157: 116). Deutlicher wird die Konzeption im Beitrag des FDP-Abgeordneten Solms: „Grundgedanke dieses Konzeptes ist es, die Bürger zu entlasten und die Unternehmen von staatlichen Abgaben und Auflagen zu befreien. Es geht darum, die persönliche Leistung der Bürger steuerlich zu entlasten und die Investitionskraft der Unternehmen zu stärken“ (PLPR. 11/74: 4966).

Im Zentrum der Reform stand, das wird allein am finanziellen Volumen deutlich, die Tarifreform der Einkommensteuer. Die Steuerreform sollte Wachstumsimpulse sowohl auf der Angebots- wie der Nachfrageseite der Volkswirtschaft auslösen (BT-Drs. 11/2157: 117). Die volkswirtschaftliche Nachfrage sollte dabei gesteigert werden, indem es zu einer *Nettoentlastung* kam, also das verfügbare Einkommen der Steuerpflichtigen um etwa 20 Mrd. DM stieg. Eine Breitenwirkung wurde dadurch erzielt, daß am unteren Ende der Grenzsteuersatzkurve Entlastungen eingeführt wurden, weil diese nicht nur Auswirkungen auf den Steuersatz von Beziehern niedriger, sondern auch auf den von Beziehern mittlerer und hoher Einkommen haben. Entsprechend schlug die Anhebung des Grundfreibetrages um 864 DM auch gleich mit Mindereinnahmen von 5,6 Mrd. DM und die Senkung des Eingangssatzes um drei Prozentpunkte mit 6,7 Mrd. DM zu Buche (BT-Drs. 11/2157: 125). Allerdings wurde das zunächst durchaus anvisierte Ziel, das Existenzminimum gänzlich von der Steuer zu befreien, nicht realisiert, da dazu der Grundfreibetrag wesentlich stärker hätte erhöht werden müssen (ANDEL 1991: 37f.; HEINRICH 1992: 102f.; FRANKE 1993: 152). Entsprechend verwarf das Bundesverfassungsgericht den entsprechenden Satz in § 32a Abs. 1 EStG in der Fassung des Steuerreformgesetzes 1990 als mit dem Grundgesetz unvereinbar (BVERFGE 87, 153ff.).

Für die angebotsseitige Belebung der Ökonomie ist dagegen die Grenzsteuerentlastung wichtiger. Stark ansteigende Grenzsteuersätze wirken der angebotsökonomischen Vorstellung zufolge fast unabhängig von der Durchschnittsbelastung leistungshemmend, bzw. führen zu einer Ausweitung der Schattenwirtschaft. Der alte Tarif mit einem nach oben gewölbten Verlauf der Grenzsteuersatzkurve (sog. „Mittelstandsbauch“) sah gerade im unteren Progressionsbereich stark zunehmende Grenzsteuersätze vor. Dieser Verlauf wurde durch einen linear-progressiven Tarif ersetzt, bei dem die Grenzbelastung konstant ansteigt. Dadurch sollten „mehr Arbeit und Leistung, die Übernahme von unternehmerischem Risiko, das Erwirtschaften zusätzlichen steuerbelasteten Verdienstes“ (BT-Drs. 11/2157: 119) gefördert und die Leistungsbereitschaft gerade der mittleren Einkommensgruppen erhöht werden (EBENDA: 149).

Gleichzeitig ist die Einkommensteuer aber auch eine wichtige Unternehmenssteuer, da etwa 90% aller Unternehmen, nämlich alle Einzelunternehmen und Personengesellschaften, einkommensteuerpflichtig sind (EBENDA:

117). Als Folge der Entlastung dieser Unternehmen durch die Tarifreform sollte die Investitionsfähigkeit und die Eigenkapitalbildung gestärkt werden. Von besonderer Bedeutung für die Unternehmensbesteuerung ist allerdings der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer.<sup>44</sup> Dies aus zwei Gründen: Erstens nähert sich für große Personengesellschaften mit entsprechend hohen Gewinnen der Durchschnitts- immer mehr dem Grenzsteuersatz an, so daß die Entlastungen unterhalb der oberen Proportionalzone für diese Unternehmen vergleichsweise unerheblich werden. Zweitens soll das Steuersystem rechtsformneutral ausgestaltet sein, d.h., es darf keine steuerlichen Anreize dafür geben, ein Unternehmen in einer bestimmten Rechtsform zu führen; daraus wurde allgemein gefolgert, daß der Spitzensatz der Einkommen- und der The-saurierungssatz der Körperschaftsteuer identisch sein müssen (HEINRICH 1992: 64; FRANKE 1993: 194). Da man – schon wegen der Senkung der Unter-nehmenssteuern in vielen anderen Industrieländern (BT-Drs. 11/2157: 117) – alle Unternehmen entlasten wollte, war eine Senkung der Körperschaftsteuer unerlässlich. Dies war aber nur bei einer gleichzeitigen Senkung des Einkommensteuerspitzensteuersatzes möglich (EBENDA: 149).

Auffallend ist allerdings, daß das Postulat der Rechtsformneutralität im Gesetzentwurf flexibel gehandhabt wurde, da der Körperschaftsteuersatz von 56 auf 50% gesenkt wurde, der Spitzensatz der Einkommensteuer aber nur

<sup>44</sup> Höhe und Lage des Spitzensteuersatzes können bei einem linear-progressiven Tarif durchaus auch breitere Auswirkungen auf die Einkommensteuerbelastung haben. Wenn nämlich der Spitzensteuersatz ceteris paribus gesenkt wird, verläuft die Grenzsteuer-satzgerade flacher, d.h., die Progression wird insgesamt abgeschwächt, was allen Steuer-pflichtigen in der Progressionszone zugute kommt. Bei der Steuerreform 1990 wurde aber die Senkung des Spitzensteuersatzes verbunden mit dem Vorziehen des Beginns der oberen Proportionalzone von 130.000 auf 120.000 DM. Durch diese beiden gegenläufigen Maß-nahmen blieb die Progression unverändert. HEINRICH (1992: 127) nimmt als Grund hierfür fiskalische Motive an. Politisch könnte aber auch ein Gedankengang eine Rolle gespielt haben, der auf die Steuerausfälle abzielt, die durch die Senkung des Eingangssatzes und des Spitzensteuersatzes um jeweils drei Prozentpunkte entstehen. Dem Regierungsentwurf (BT-Drs. 11/2157: 125) zufolge kostete nämlich die Senkung des Eingangssatzes 6,7 Mrd. DM, die des Spitzensatzes dagegen nur 1 Mrd. DM. So konnte von Seiten der Koalition die – nicht zutreffende – Rechnung aufgemacht werden, die Entlastung der unteren Einkom-mensgruppen durch die Senkung des Eingangssatzes kostete fast das siebenfache der Senkung des Spitzensteuersatzes um die gleiche Marge (so CDU-Generalsekretär Geißler laut SPIEGEL, 2.3.87). Tatsächlich kommt jedoch erstere Entlastung allen Steuerpflichtigen zugute, letztere aber in der gewählten Form gerade nicht. Hätte man die Variante der Senkung des Spitzensteuersatzes gewählt, die auch zu einer Abflachung der Progression beigetragen hätte, wären rechnerisch die Mindereinnahmen der Spitzensteuersatzsenkung wesentlich höher ausgefallen, obwohl diese dann den meisten Steuerpflichtigen zugute ge-kommen wären; man hätte nicht mehr mit diesem plakativen Zahlenexempel als Beweis für die soziale Ausgewogenheit der Steuerreform werben können, sondern sich noch verschärft mit dem Vorwurf der Umverteilung von unten nach oben auseinandersetzen müssen. Ange-sichts der Kompliziertheit des Sachverhalts und der wichtigen Landtagswahlen 1987, bei denen es ja nicht zuletzt um die Mehrheit im Bundesrat ging, wurde die gewählte Lösung bevorzugt, nicht weil sie sachlich besser gewesen wäre, sondern weil sie sich besser ver-kaufen lassen würde.

von 56 auf 53%. Begründet wurde diese Spreizung damit, daß bei der Körperschaftsteuer Grenz- und Durchschnittsbelastung übereinstimmen, während bei der Einkommensteuer der Durchschnitts- immer unter dem Grenzsteuersatz liegt (BT-DRS. 11/2157: 173). Außerdem dürfte sich hier einerseits die mangelnde Durchsetzbarkeit eines noch niedrigeren Spitzensteuersatzes, andererseits aber der Versuch, wenigstens die Kapitalgesellschaften angesichts des internationalen Steuerwettbewerbs stärker zu entlasten, widerspiegeln (so auch HEINRICH 1992: 69). Insgesamt wurden die Entlastungen für die Unternehmen von vielen Koalitionspolitikern aber ohnehin als nicht ausreichend betrachtet.<sup>45</sup>

Während der Entlastungsteil der Steuerreform vor allem wachstumspolitisch begründet wurde, war der Belastungsteil vor allem fiskalisch motiviert. Allerdings ging es dabei immer noch um die Frage, welche Steuervergünstigungen mit welcher Begründung aufgehoben werden können. Hierfür waren vor allem steuersystematische Überlegungen von Bedeutung. Dabei ging es im wesentlichen um die Einhaltung bestimmter besteueringpolitischer Grundsätze, etwa der Allgemeinheit oder Gleichmäßigkeit der Besteuerung (vgl. hierzu FRANKE 1993: 62-83). Als zentralen Leitgedanken nannte etwa der JAHRESWIRTSCHAFTSBERICHT 1987 (S. 13) den Grundsatz: „Besser niedrige Steuersätze mit wenigen Ausnahmen als hohe Steuersätze mit vielen Ausnahmen.“ Entsprechend wurde argumentiert: „Da die Steuertarife deutlich und dauerhaft gesenkt werden, entfällt ein wesentlicher Grund für zahlreiche steuerliche Vergünstigungen und Sonderregelungen“ (BT-DRS. 11/2157: 117).

Ein wichtiger Ansatzpunkt für zusätzliche Steuereinnahmen war die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage (Stoltenberg, PLPr. 11/74: 4932). Es sollten also Einkommensteile, die aus bestimmten Gründen bisher rechtlich oder faktisch von der Steuer befreit waren, nun versteuert werden. Dies war vor allem bei der Quellensteuer der Fall. Zinseinkünfte waren nämlich schon vor der Einführung der Quellensteuer einkommensteuerpflichtig; doch war es praktisch ins Ermessen des Steuerpflichtigen gestellt, ob er sein Zinseinkommen angab, da die Finanzämter keine Möglichkeit hatten, sie direkt zu ermitteln. Da die meisten Steuerzahler ihre Einnahmen aber nicht in der Steuererklärung angaben, ging ein Großteil der Zinseinkünfte an der Steuer vorbei. Die Quellensteuer stellte nun den Versuch dar, dieses Einkommen in Höhe von 10% an der Quelle zu besteuern, indem dieser Betrag direkt von den Banken eingezogen werden sollte. Diese Zahlung wäre auf die Besteuerung der Zinseinkünfte anzurechnen, die ja vom jeweiligen Grenzsteuersatz abhängt, der in der Regel deutlich über 10% liegt. Insofern war die

<sup>45</sup> Vgl. den FDP-Abg. Gattermann (PLPr. 11/74: 4947): „Die Absenkung des Körperschaftsteuertarifs für thesaurierte Gewinne von 56% auf 50% reicht unter dieser Aufgabenstellung nicht aus. Für alle personalbesteuerten Unternehmen mit einem höheren Gewinn als 260.000 DM pro verheirateten Betriebsinhaber eine Senkung des Spitzensteuersatzes von 56% auf 53% vorzunehmen, reicht nicht aus.“ Ähnlich auch Theo Waigel (CSU; EBENDA: 4961) und Alfred Dregger (CDU; PLPr. 11/87: 5836).

Quellensteuer also in den meisten Fällen lediglich eine Steueranzahlung, während für die Steuerschuld, die über diese 10% hinausging, prinzipiell das gleiche wie vorher galt. Für die Steuerzahler, die ihre Zinseinkünfte schon bisher korrekt versteuert hatten, änderte sich letztlich ohnehin fast nichts (Stoltenberg; PLPr. 11/74: 4934).

Weitere wichtige Beispiele für die Erweiterung der Steuerbemessungsgrundlage sind die Abschaffung der Steuerfreiheit für Belegschaftsrabatte und Zulagen bei Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit. Zur Begründung der Änderungen bei den Belegschaftsrabatten wurde ausgeführt: „Die bisherige Steuerfreiheit von Belegschaftsrabatten ist mit dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung und mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nur schwer zu vereinbaren“ (BT-Drs. 11/2157: 142). Hier wurde argumentiert, daß Belegschaftsrabatte Teile des Lohns seien (insbesondere wenn sie Größenordnungen annehmen wie bei den Jahreswagen in der Automobilindustrie), so daß sie gerechterweise auch versteuert werden müßten. Ähnliches gilt für die Lohnzuschläge: „Lohnzuschläge wegen Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit sind Bestandteile des Arbeitseinkommens. Sie gehören deshalb grundsätzlich ebenso zur Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer wie das Einkommen, das z.B. Gewerbetreibende oder Freiberufler durch Arbeit an Sonntagen und Feiertagen oder durch Nachtarbeit erzielen“ (EBENDA: 138). Dieser Logik folgend muß der Arbeitgeber denjenigen, der außerhalb „normaler“ Zeiten arbeiten soll, entschädigen, nicht aber die Allgemeinheit, indem der Staat auf Teile seiner Steuereinnahmen verzichtet (HEINRICH 1992: 144). Daneben waren als Maßnahmen, die auf eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage – diesmal bei den Unternehmen – zielten, die Einschränkung der Steuerermäßigung bei Veräußerungsgewinnen und die Auflösung bestimmter Rückstellungen sowie die Aufhebung des Freibetrags für Freiberufler zu nennen.

Anders geartet ist das Argument der Steuervereinfachung, das die Streichung einiger Vergünstigungen begründen sollte. Entfallen sollten etwa „zwei in der Anwendung besonders komplizierte Gesetze, das Investitionszulagengesetz und das Auslandsinvestitionsgesetz“ (Stoltenberg; PLPr. 11/74: 4935). Auch mit der Einführung eines Arbeitnehmer-Pauschbetrages von 2.000 DM als Zusammenfassung der Werbungskostenpauschale mit dem Arbeitnehmer- und dem Weihnachtsfreibetrag sollte „eine bedeutende Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens erreicht“ werden (BT-Drs. 11/2157: 143). Diese „Vereinfachung“ dürfte aber insgesamt vor allem aus fiskalischen Überlegungen heraus getroffen worden sein, da sie für viele Arbeitnehmer zu einer Schlechterstellung führte (entsprechend die Schätzung von Steuermehreinnahmen in Höhe von 1,2 Mrd. DM jährlich). Erneut liegt der Gedanke nahe, hier könnte aus der Kompliziertheit der Materie Kapital geschlagen worden sein, indem einerseits ein Beitrag zur Finanzierung der Reform erreicht wurde, dieser aber andererseits als schlichte Zusammen-

fassung, die zudem noch aufgestockt wurde (Summe der Frei- und Pauschbeträge vorher 1.644 DM), „verkauft“ werden konnte (HEINRICH 1992: 158f.; FRANKE 1993: 168f.).

Zusammenfassend läßt sich in bezug auf die inhaltlichen Regelungen der Steuerreform sicherlich von einer steuerpolitischen Wende sprechen, insbesondere symbolisiert durch die Einführung eines neuen Steuertarifs. Andererseits waren die Änderungen aber vergleichsweise bescheiden. Das wird an der allenfalls moderaten Senkung des Spitzensteuersatzes und der nicht einmal das verfassungsrechtlich notwendige Ausmaß erreichenden Ausweitung des Grundfreibetrages deutlich.<sup>46</sup> Auch die Erweiterung der Bemessungsgrundlage blieb in wesentlichen Teilen Stückwerk (ANDEL 1991: 31; HORST 1995: 378). Diese Einschätzung wird besonders durch den Vergleich mit den Steuerreformen in Großbritannien unter Margaret Thatcher unterstrichen, wo es zu einer massiven Verschiebung von direkten zu indirekten Steuern und einer durchgreifenden Streichung von Steuervergünstigungen bei gleichzeitiger deutlicher Senkung der Steuersätze kam. So sank etwa der Körperschaftsteuersatz von 52 auf 35%, bzw. für kleine Unternehmen von 42 auf 25%, der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer fiel auf 40% (ausführlicher BOSS 1989; FRÖHLICH/SCHNABEL 1990: 118ff.).

Mit dem Beginn des Gesetzgebungsverfahrens war die Diskussion über die Reform innerhalb der Koalition jedoch noch keineswegs beendet. Dies wird etwa an der Stellungnahme des (unionsdominierten) Bundesrates deutlich (BT-Drs. 11/2226: 6-31). Hier wurde nämlich einerseits der Gesetzentwurf „als ein[...] wichtige[r] Teil einer leistungsgerechten, sozial ausgewogenen und beschäftigungsfreundlichen Finanz- und Steuerpolitik und eine wesentliche Voraussetzung für ein langfristiges stetiges wirtschaftliches Wachstum“ (EBENDA: 6) begrüßt, andererseits wurden aber eine Umschichtung von Finanzmitteln vom Bund zu Ländern und Gemeinden gefordert, und zu immerhin 66 Punkten Änderungsvorschläge unterbreitet. Ein Großteil dieser Punkte betraf vergleichsweise unwichtige Aspekte und stellte auf bestimmte Detailänderungen ab, die hier unberücksichtigt bleiben können. So wurden allein zur Quellensteuer neun Änderungsvorschläge gemacht, die jedoch an der Konzeption im wesentlichen nichts änderten. Doch auch zu einer ganzen Reihe von zentralen Punkten im Finanzierungskonzept des Entwurfs wurden Einwände erhoben.

Dies betraf etwa die Besteuerung der Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit. Hier wurde moniert, daß eine Besteuerung dieser Zuschläge das erklärte Ziel der Senkung der Lohnnebenkosten verletze; deshalb sollte

<sup>46</sup> Bezeichnend für die mäßigen Änderungen, die durch die drei Stufen der Steuerreform in Deutschland erreicht wurden, ist der Vergleich der Einkommensteuertarife von 1965 und 1990 von BOSS und Ente (vgl. HEINRICH 1992: 105-110): Wenn man die Kaufkraft der Einkommen von 1965 indexiert und so mit den Einkommen 1990 vergleichbar macht, ergeben sich etwa bei der Betrachtung der Durchschnittssteuersätze frappierende Ähnlichkeiten.

die Höhe, bis zu der die Zuschläge steuerfrei bleiben sollten, gesteigert werden. Bei den Belegschaftsrabatten konnte sich Späth im Bundesrat mit seiner Forderung durchsetzen, einen Preisabschlag von fünf statt von nur drei Prozent zu veranschlagen. Auch die neu konzipierte Arbeitnehmerpauschale wurde kritisiert, da hier gerade die Arbeitnehmer benachteiligt würden, die hohe Werbungskosten hätten. Dies sei „nicht vereinbar mit den [...] Bemühungen, Arbeitnehmer zu mehr Mobilität und Fortbildung zu motivieren“ (BT-Drs. 11/2226: 9). Deshalb wurde vorgeschlagen, an der Trennung zwischen Freibetrag und Werbungskostenpauschale festzuhalten. Außerdem sollte die Frage des Wegfalls der Steuerfreiheit für gemeinnützige Wohnungsunternehmen aus dem Gesetz herausgenommen werden. Ebenso lehnte der Bundesrat in einer ausführlichen Begründung die Steuerbefreiung für Privatflieger ab, da es sich hier um eine Steuersubvention handele, die durch sachliche Gründe nicht zu rechtfertigen sei. In ihrer Gegenäußerung (BT-Drs. 11/2299) wies die Bundesregierung die meisten Vorschläge des Bundesrates zurück, so auch alle hier dargestellten mit Ausnahme der Frage der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, der sie eine weitere Prüfung zugestand.

Ein Konflikt erlangte während des parlamentarischen Beratungsverfahrens noch besondere Bedeutung, nämlich der Streit um die Steuerbefreiung für Privatflieger. Diese Regelung gewann – trotz ihrer vergleichsweise geringen finanziellen Auswirkungen – fast symbolische Bedeutung. Sowohl die CDU als auch die FDP lehnten sie entschieden ab (ausführlicher GROS 1998: 184-193); sogar der CDU-Bundesparteitag im Juni 1988 faßte einen Entschluß, daß diese Privilegierung aus dem Gesetz gestrichen werden solle. Die CSU (und vor allem Strauß) verknüpften die Flugbenzin-Entscheidung jedoch mit der Gesamtreform und der Koalition (vgl. SPIEGEL, 20.6.88).

Die Ausschußberatungen erfolgten sehr zügig (erste Lesung im Bundestag 21.4.88, abschließende Ausschußsitzung 16.6.88). Trotz dieser kurzen Beratungszeit kam es zu öffentlichen Anhörungen über fünf Tage (vgl. zum Verlauf der Ausschußberatungen BT-Drs. 11/2536: 2-44). In diesen knapp zwei Monaten wurde der Regierungsentwurf in 48 Punkten geändert (HORST 1995: 377). Wirklich einschneidende Änderungen blieben allerdings weitgehend aus. Eine Reihe von Vorschlägen sollte zurückgestellt und in einem das Steuerreformgesetz ergänzenden Gesetz verabschiedet werden (vgl. „Gesetz zur steuerlichen Förderung des Wohnungsbaus und zur Ergänzung des Steuerreformgesetzes 1990“, BT-Drs. 11/5970), andere Änderungen bezogen sich auf Details – insbesondere im Rahmen der Regelungen zur Quellensteuer – oder waren redaktioneller Art.

Allerdings wurden auch einige der besonders umstrittenen Fragen des Belastungsteils noch einmal diskutiert und teilweise verändert (vgl. als Überblick FAZ, 16.6.88). Bei der Frage der Belegschaftsrabatte etwa einigte man sich nach zähem Ringen (vgl. FAZ, 1., 3. und 8.6.88) auf einen Kompromiß

zwischen der Regelung des Gesetzentwurfs und dem – vor allem von Ministerpräsident Späth verfochtenen – Bundesratsvorschlag bezüglich des Preisabschlags auf vier Prozent. Auch bei den Zuschlägen für Nacht-, Feiertags- und Sonntagsarbeit wurde ein Kompromiß zwischen der Regierungsvorlage und den Vorschlägen des Bundesrats gefunden. Den Forderungen des bayrischen Ministerpräsidenten kam man insofern entgegen, als für das Investitionszulagengesetz eine um ein Jahr verlängerte Übergangsregelung getroffen wurde; ebenso wurden einige Verbesserungen z.B. bei der Berlinförderung und den gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen aufgenommen. Unverändert blieben – trotz der innerparteilichen Kritik und den Vorschlägen des Bundesrats – die Regelungen zur Steuerbefreiung für Flugbenzin und zum Arbeitnehmer-Pauschbetrag (vgl. zu den Änderungen B<sub>T</sub>-DRS. 11/2536: 44-67). Die Änderungen bei den Finanzierungsmaßnahmen sollten laut BMF etwa 825 Mio. DM kosten, die aber dadurch gedeckt wurden, daß das durch die Reform induzierte Entlastungsvolumen nach neueren Steuerschätzungen nicht mehr 39,7 sondern nur noch 37,2 Mrd. DM betragen sollte (vgl. B<sub>T</sub>-DRS. 11/2536: 3 und 66).

In zweiter und dritter Lesung beraten und verabschiedet wurde das Gesetz im Bundestag am 23.6.1988. Dabei kam es in zweiter Lesung zu insgesamt acht namentlichen Abstimmungen, die von den verschiedenen Seiten des Hauses beantragt wurden. Die Koalitionsfraktionen wollten damit insbesondere die SPD zwingen, entweder bestimmten Teilen der Reform zuzustimmen oder sich dem Vorwurf auszusetzen, die Entlastung auch der unteren und mittleren Einkommen abzulehnen. Während die Opposition die Erhöhung des Kinderfreibetrages und die Abflachung des Tarifs tatsächlich ablehnte, stimmte sie der Erhöhung des Grundfreibetrages und der Senkung des Eingangssteuersatzes zu (SPD) bzw. enthielt sich mehrheitlich (Grüne). Die Oppositionsparteien verfolgten mit ihren Anträgen auf namentliche Abstimmung zu bestimmten, innerhalb der Koalition umstrittenen Punkten das Ziel, das Steuerpaket als Ganzes scheitern zu lassen bzw. wenigstens die Risse innerhalb der Koalition deutlich werden zu lassen. Dies gelang bei den Abstimmungen zur Abschaffung des Arbeitnehmer- und Weihnachtsfreibetrags und dem Berlinförderungsgesetz nicht und beim Investitionszulagengesetz kaum (hier lediglich 2 Enthaltungen von Unionsabgeordneten) (PLPR. 11/87: 5900-5918).

Anders dagegen sah es bei der namentlichen Abstimmung über die Steuerbefreiung für Flugbenzin aus. Diese Abstimmung gewann die Koalition nur äußerst knapp mit 240 (10) zu 232 (10) Stimmen bei 17 (1) Enthaltungen. Immerhin 8 (1) Koalitionsabgeordnete (7 CDU/CSU; 1 (1) FDP) stimmten gegen die Regelung, weitere 17 (1) enthielten sich der Stimme (Union 9; FDP 8 (1); EBENDA: 5917f.). Zusätzlich gaben 26 Unionsabgeordnete in einer Erklärung zu Protokoll, daß sie nur für den umstrittenen Artikel gestimmt hätten, um die Gesamtreform nicht zu gefährden, ein anderer blieb der Abstimmung



fern (EBENDA: 5993-5997). In dritter Lesung wurde das Gesetz schließlich mit 256 (11) zu 209 (9) Stimmen angenommen (Pl.Pr. 11/87: 5941ff.).

Die Zustimmung des Bundesrates war dennoch noch nicht gesichert. Dies hatte mit der sogenannten Albrecht-Initiative zu tun (vgl. LEHMBRUCH 1998: 161). Diese Initiative des niedersächsischen Ministerpräsidenten hatte inhaltlich nichts mit der Steuerreform zu tun, sondern drehte sich um eine 50-prozentige Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten. Albrecht verband sie jedoch mit der erneuten Drohung, die Zustimmung zur Steuerreform im Bundesrat zu verweigern (vgl. RENZSCH 1989: 340ff.). Tatsächlich enthielt Niedersachsen sich bei der Abstimmung über das Gesetz im Finanzausschuß des Bundesrates der Stimme und provozierte damit ein Patt zwischen den übrigen CDU/CSU-geführten Bundesländern, die die Reform befürworteten, und den SPD-geführten Ländern, die sie ablehnten (FAZ, 25.6.88). Mit dieser Demonstration seiner Entschlossenheit erreichte Albrecht zwar nicht die Beteiligung des Bundes an den Sozialhilfekosten, aber er setzte hohe Transfers nach Niedersachsen durch. Nachdem die finanziellen Zusagen des Bundes für Niedersachsen von Ministerpräsident Albrecht als angemessen betrachtet wurden, billigte auch seine Landesregierung die Steuerreform, die damit am 8. Juli 1988 auch eine Mehrheit im Bundesrat fand (vgl. WEBBER 1991: 161; STOLTENBERG 1997: 302).

Bezeichnenderweise endete aber mit der Verabschiedung der Reform die Diskussion in der Koalition noch nicht. Insbesondere die Steuerbefreiung für Flugbenzin wurde von CDU und FDP nach wie vor scharf kritisiert. Nachdem sich schließlich auch die CSU-Fraktion des bayrischen Landtags gegen die Regelung aussprach (FAZ, 1.7.88, 2.7.88), war die CSU-Spitze zum Nachgeben bereit. Allerdings sollte das Gesetz zunächst unverändert vom Bundesrat beschlossen und die Änderung erst später nachgeholt werden.

Außerhalb des Steuerreformgesetzes, aber doch inhaltlich untrennbar damit zusammenhängend, wurde im November 1988 das „Verbrauchssteueränderungsgesetz 1988“ verabschiedet, wobei allerdings argumentiert wurde, die zusätzlichen Einnahmen würden nicht für die Steuerreform, sondern für Mehrbelastungen durch die EG, die Bundesanstalt für Arbeit und die Hilfen für finanzschwache Bundesländer gebraucht (BT-Drs. 11/2970: 10). Durch das Gesetz wurde die Mineralöl-, die Tabak-, die Versicherungs- und die Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw erhöht und eine Steuer auf Erd- und Flüssiggas eingeführt. Diese Umschichtung von direkten zu indirekten Steuern wurde damit begründet, daß eine zu hohe Belastung mit direkten Steuern zu negativen Effekten auf das Wirtschaftswachstum führe: „Investitionsmöglichkeiten werden steuerlich eingeschränkt, der Anreiz zur Erzielung von zusätzlichem Einkommen sowie zu mehr Leistung wird gemindert und das Ausweichen in die Schattenwirtschaft wird gefördert“ (BT-Drs. 11/2970: 11). Das Gesamtvolumen für Bund und Länder gemeinsam betrug 8,5 Mrd. DM (HEILEMANN ET AL. 1996: 192). Außerdem wurde mit dem Gesetz –

allerdings erst auf nochmaliges Drängen des Bundesrates – die umstrittene Steuerbefreiung für Privatflieger wieder aufgehoben (BT-Drs. 11/2970: 16; 11/3399: 2).

Die Diskussion um die Steuerreform dauerte aber noch bis ins Jahr 1988 hinein: Insbesondere die Quellensteuer führte zu so wohl nicht erwarteten Konsequenzen; es kam nämlich zu erheblichem Kapitalexpert (vgl. DEHEJA/GENSCHER 1999: 413): Während 1987 lediglich 23 Mrd. DM an langfristigem Kapital exportiert worden waren, stieg die Zahl schon 1988, also im Jahr vor dem Inkrafttreten der Quellensteuer, auf fast 85 Mrd. DM (BT-Drs. 11/4688: 9). Zudem war die Steuer, nicht zuletzt wegen des bürokratischen Aufwands, äußerst unbeliebt. Nicht ganz unwichtig dürfte auch der Wechsel an der Spitze des Finanzministeriums gewesen sein, da der neue Minister, Theo Waigel, die Abschaffung der Quellensteuer zur Bedingung für seinen Eintritt in die Regierung gemacht hatte (HORST 1995: 259).

Daher legte die Bundesregierung im Juni 1989 den Entwurf eines Steuerreformänderungsgesetzes (BT-Drs. 11/4688) vor, in dem neben der Abschaffung der Quellensteuer zum 1.7.1989 und einer Erhöhung des Sparerfreibetrags auch die Regelung bezüglich der steuerlichen Begünstigung von Veräußerungsgewinnen (§ 34 EStG) verändert wurde: Nunmehr sollten Veräußerungsgewinne erst ab einer Höhe von 30 Mio. DM voll versteuert werden, während für die ersten 30 Mio. nur der halbe Durchschnittssatz berechnet werden sollte. Diese Maßnahme wurde damit begründet, daß es seit Bekanntwerden der Regelung zu einer Verkaufswelle insbesondere bei mittelständischen Unternehmen gekommen sei, die nicht wünschenswert sei (BT-Drs. 11/4688: 13).<sup>47</sup> Das Bundesverfassungsgericht entschied 1991 allerdings, daß durch die Abschaffung der Quellensteuer das Prinzip der einheitlichen Besteuerung verletzt sei (BVERFGE 84, 239), so daß 1993 eine etwas anders ausgestaltete Besteuerung der Kapitalerträge eingeführt wurde (s. Kap. 6.1.3).

Welche Wirkungen hatte die Steuerreform ökonomisch? Wachstumspolitische Impulse lassen sich empirisch nur schwer isolieren, zumal das Jahr des Inkrafttretens der Steuersenkungen zusammenfiel mit dem Jahr der deutschen Einheit, von der kurzfristig ein starker Wachstumsimpuls ausging, so daß ein mögliches zusätzliches Wachstum des Jahres 1990 nicht ohne weiteres der Steuerreform zugeschrieben werden kann – oder doch nur zu Teilen. Diesen Problemen trägt die Analyse der Wirkungen mit ökonometrischen Modellen Rechnung. Nach solchen Berechnungen wäre etwa das Bruttosozialprodukt deutlich gestiegen, im Jahr 1990 zwar erst um 8,28 Mrd. DM, doch 1995 schon um real gut 42 Mrd. DM (Zahlen nach HUIJER ET AL. 1988: 50ff.). Auch Beschäftigungseffekte wurden berechnet: Bis zum Jahr 1995 sollte die Zahl

<sup>47</sup> Daneben sah der Gesetzentwurf eine Verkürzung des Abschreibungszeitraums für Mietwohnungen sowie die Einführung eines auf 12.000 DM festgesetzten Sonderausgabenabzugs bei Schaffung sozialversicherungspflichtiger Arbeitsplätze in Privathaushalten vor.

der Beschäftigten durch die Steuerreform um knapp eine halbe Mio. steigen, die Zahl der registrierten Arbeitslosen immerhin um 330.000 abnehmen. Allerdings bleibt bei diesen Zahlen unberücksichtigt, daß mit dem Geld, auf das der Staat mit der Steuerreform verzichtet, auch andere wirtschaftspolitische Aktivitäten hätten finanziert werden können (vgl. dazu die Ausführungen der Sachverständigen, BT-Drs. 11/2536: 13).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Steuerreform 1990 zwar durchaus als Politikwechsel zu verstehen ist – allerdings als ein moderater Politikwechsel, der weit hinter den Veränderungen zurückblieb, die Margaret Thatcher in Großbritannien durchsetzen konnte. Dies ist drei Ursachen geschuldet. Erstens gab es massive innerparteiliche und innerkoalitionäre Konflikte, die einer „Reform aus einem Guß“ im Wege standen. Insbesondere der Widerstand des Arbeitnehmerflügels der Union machte beispielsweise eine deutlichere Senkung des Spitzensteuersatzes, aber auch die Abschaffung einer Reihe von Steuervergünstigungen (z.B. bei den Zuschlägen für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit) unmöglich.

Zweitens gewannen insbesondere bei den Beratungen des Belastungsteils der Reform die Auseinandersetzung zwischen der Bundesregierung und einzelnen CDU/CSU-geführten Bundesländern immer mehr an Bedeutung. Dies läßt sich dadurch erklären, daß durch die Steuerreform bestimmte Interessen einzelner Länder oder ihrer Ministerpräsidenten tangiert wurden und den unionsgeführten Ländern im Bundesrat eine Vetoposition zukam, da die Regierung alle Stimmen „ihrer“ Länder im Bundesrat brauchte, wollte sie zusätzliche Konzessionen an die SPD-regierten Länder vermeiden. Entsprechend effektiv war insgesamt die Interessendurchsetzung der B-Länder: Niedersachsen konnte erhebliche zusätzliche Bundesmittel durchsetzen, Baden-Württemberg die Besteuerung der Belegschaftsrabatte wenigstens teilweise eindämmen und Franz Josef Strauß kurzfristig sogar Privatflieger von der Mineralölsteuer für Flugbenzin befreien. Außerdem gelang es Bayern, eine Übergangsregelung beim Investitionszulagengesetz durchzusetzen, von der nicht zuletzt der Bau der Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf (Bayern) und eines BMW-Werkes in Regensburg profitierte (FAZ, 3.6.88). Auch beim Koalitionspartner führte die Erkenntnis, „daß der Bundesrat als Brechstange mißbraucht werden kann, um persönliche Sonderwünsche politisch durchzusetzen“ (Solms (FDP), PlPr. 11/87: 5867), zu erheblichem Unbehagen. In dieser Ausnutzung ihrer Vetoposition durch einige Bundesländer ist, neben der Auseinandersetzung zwischen Arbeitnehmer- und Wirtschaftsflügel insbesondere in der CDU, ein Hauptgrund für den letztlich nicht sehr überzeugenden Abbau von Steuersubventionen zu sehen.

Von erheblicher Bedeutung war drittens schließlich der Wettbewerb um Wählerstimmen. Dies wird schon an der Diskussion um den Spitzensteuersatz deutlich, bei der Ministerpräsident Vogel die Befürchtung, dessen Senkung könne Wählerstimmen kosten, sogar zu Protokoll gab (Gros 1998: 159). Auch

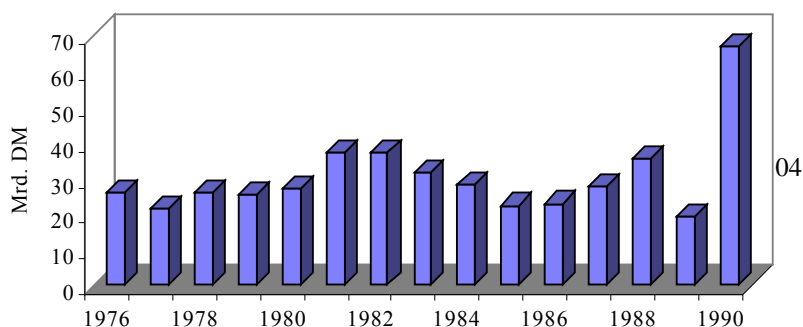
die Ausgestaltung dieser Senkung dürfte nicht zuletzt vom Parteienwettbewerb diktiert worden sein (vgl. Fn. 44). Und schließlich dürfte die Erarbeitung des Belastungsteils zusätzlich dadurch erschwert worden sein, daß schon früh ein Großteil der Wähler nicht daran glaubte, daß ihnen die Steuerreform finanzielle Vorteile bringen werde (NOELLE-NEUMANN 1987). Diese Einschätzung verschärfte sich so sehr, daß nach der Verabschiedung der Reform im Juli 1988 71% der Bevölkerung glaubten, es komme eine Mehrbelastung auf sie zu (FAZ, 11.7.88). Diese Entwicklung dürfte die Koalition ebenfalls von einer durchgreifenden Streichung von Steuervergünstigungen abgehalten haben.

#### 4.1.3 Überblick: Konsolidierung und Abgabenbelastung

Die Konsolidierung des Staatshaushaltes stand, wenigstens in den ersten Jahren der Regierung Kohl, im Zentrum der finanzpolitischen Aufmerksamkeit der Koalition (vgl. als Überblick OECD 1989: 74-89). Tatsächlich konnte die Regierung in diesem Bereich durchaus auf Erfolge verweisen: In den Jahren 1981 und 1982 erreichte die Neuverschuldung einen Höchststand (37,39 bzw. 37,18 Mrd. DM), in den folgenden Jahren konnte sie von der neuen Regierung auf knapp 23 Mrd. DM abgebaut werden (1985 und 1986), um dann 1989, nach zwei „Ausreißerjahren“ (vor allem 1988: 35,4 Mrd.), 1989 auf unter 20 Mrd. DM zu sinken (alle Zahlen nach BMF 1991; s. Abb. 1). Die extrem hohe Neuverschuldung 1990 ist natürlich in erster Linie auf die deutsche Einheit zurückzuführen, zumal in diesem Jahr der Haushalt der DDR übergeleitet wurde. Insgesamt kann das Ziel der Haushaltskonsolidierung in den 80er Jahren jedoch als erreicht angesehen werden (vgl. HELLWIG/NEUMANN 1987: 133ff.; MOLITOR 1993: 16; VAN SUNTUM 1990).

Allerdings wurde die Haushaltskonsolidierung nicht erst von der christlich-liberalen Koalition als zentrale wirtschaftspolitische Aufgabe gesehen. Schon seit 1975, spätestens jedoch mit Beginn der 80er Jahre hielt auch die Vorgängerregierung, allen voran die FDP, eine Eindämmung der Staatsverschuldung für vordringlich (SCHARPF 1987: 180ff.; SCHMIDT 1990: 54; ROHWER 1986: 326) und stellte entsprechende Initiativen vor. Insofern läßt sich argumentieren, die Wende in der Finanzpolitik habe schon vor dem Regierungswechsel begonnen (für viele WOLLMANN 1991: 568).

Abbildung 1: Nettokreditaufnahme des Bundes, 1976-1990



Quelle: BMF 1991: 162-165.

Obwohl diese Überlegung zunächst einleuchtend erscheint, ist ihr doch widersprochen worden, „denn die damalige [sozial-liberale; d.Verf.] Regierung bekannte sich weder in ihrer Programmatik noch in ihren wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu einer prinzipiellen Abkehr von einer stärker nachfrageorientierten Politik oder gar einer eindeutigen Hinwendung zu einer angebotsorientierten Linie“ (ROHWER 1986: 326). Insofern muß man wohl davon ausgehen, daß trotz der Bemühungen der sozial-liberalen Koalition, die Verschuldungsproblematik in den Griff zu bekommen, in der Einschätzung der Wirtschaftssubjekte der eigentliche Kurswechsel erst im Oktober 1982 erfolgte (EBENDA: 327; ebenso GABRIEL 1991: 114). Diese Einschätzung, die für die Wirtschaftsentwicklung von herausragender Bedeutung sein kann, zeigt sich bereits an der Verbesserung des Wirtschaftsklimas direkt nach dem Regierungswechsel (HELLWIG/NEUMANN 1987: 138). Vielleicht am deutlichsten kommt die Bewertung, daß die neue Regierung eine glaubwürdigere Konsolidierungspolitik betreiben würde, aber in der Politik der Bundesbank zum Ausdruck, die im ersten halben Jahr nach dem Regierungswechsel die Leitzinssätze um insgesamt jeweils drei Prozentpunkte senkte (STURM 1990: 270).

Wie erfolgte die Konsolidierung, inwieweit wurde tatsächlich eine Entlastung über die Ausgabeseite erreicht, und in welchem Bereich wurden Kürzungen vorgenommen? Zunächst leistete die „kalte Progression“ ein Stück der Konsolidierungsarbeit, da man bis 1986 darauf verzichtete, Steueranpassungen vorzunehmen (OECD 1985: 18; ANDEL 1991: 28). Zu Steuererhöhungen kam es aber außer mit dem Haushaltsbegleitgesetz 1983 und den Verbrauchsteuererhöhungen 1989 nur bei der Mineralölsteuer für verbleites Benzin. Diese Maßnahme, die von einer Senkung der Steuer für bleifreien Kraftstoff begleitet wurde, diente aber sicherlich nicht fiskalischen, sondern umweltpolitischen Zielen. Insgesamt führte die Steuerpolitik während der 80er Jahre daher durch die dreistufige Steuerreform eher zu *Einnahmeausfällen*: Der Anteil der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften am BSP fiel von 23,8% 1982 auf 23,1% 1990 (v. HOMEYER 1998: 353).

Ein klarer Trend bei den Sozialabgaben ist dagegen nicht festzustellen: 1990 lag der Beitragssatz zur Krankenversicherung im Durchschnitt bei 12,6% (1982: 12,0%), zur Rentenversicherung bei 18,7% (1982: 18,0%, Erhöhung auf 18,5% von Vorgängerregierung für 1984 geplant) und zur Arbeitslosenversicherung bei 4,3% (1982: 4,0%; befristete Erhöhung auf 4,5% von sozial-liberaler Koalition für 1983 beschlossen; Zahlen nach BMA 1998b: Tab. 7.7). Die Gesamtbelastung der Bürger und Unternehmen mit Steuern und Sozialabgaben verringerte sich zwischen 1982 und 1990 von 42,8 auf 40,7% am Bruttoinlandsprodukt (MOLLITOR 1993: 16). Allerdings ist hier zu beachten, daß gerade im Jahr 1990 die Steuerreform in Kraft trat und

insofern der Hauptteil dieser Entlastung tatsächlich erst – und fast nur – 1990 entstand.

Auf der Ausgabeseite des Haushaltes bietet sich, wenn man die Investitionen verschonen möchte, die Möglichkeit, bei Sozialleistungen und Subventionen zu sparen. Beides war geplant, doch wie sah es tatsächlich aus? Die Subventionsausgaben des Bundes stiegen trotz anders lautender Ankündigungen in den 80er Jahren jedenfalls nominal kontinuierlich an (VAN SUNTUM 1990: 272). Während dieser Anstieg nach der Abgrenzung der Subventionsberichte der Bundesregierung lediglich geringfügig war (BT-Drs. 11/1338; 11/5116; 12/1525), kommen andere Abgrenzungen zu wesentlich höheren Subventionszahlungen, wobei der Trend der im Verlauf der 80er Jahre steigenden Subventionen unberührt bleibt (vgl. OECD 1984: 64; GABRIEL 1991: 116; zu den unterschiedlichen Abgrenzungen vgl. HARHOFF/RÖLLER 1999: 470ff.). Auch wenn der Anteil der Subventionen des Bundes am Sozialprodukt nach den Zahlen der Bundesregierung von 1,5 (1982) auf 1,2% (1990) zurückging, sahen auch die politischen Akteure, daß die Regierung – wenigstens bis zur Steuerreform 1990 – „beim Abbau von Subventionen keinen nennenswerten Erfolg erzielt“ hatte (STOLTENBERG 1997: 299). Von ökonomischer Seite als besonders bedenklich wurde zudem die Tatsache betrachtet, daß die Subventionen nicht zur effizienten Durchsetzung des Strukturwandels verwendet wurden, sondern zur Aufrechterhaltung nicht mehr konkurrenzfähiger Industrien (für viele HELLWIG/NEUMANN 1987: 136f.; SVR 1989: 114).

Ganz offensichtlich fehlte hier der politische Wille, gegen die mächtigen Interessen, die von den Subventionen profitierten, eine Kürzung durchzusetzen. Vielmehr verknüpfte die Bundesregierung die Ankündigung, in Zukunft auch Subventionskürzungen vornehmen zu wollen, immer stärker mit Argumenten, die einer solchen Kürzung vermeintlich entgegenstehen: „Subventionen dürfen allerdings nicht über einen Kamm geschoren werden. Der Einsatz staatlicher Mittel ist in einigen Bereichen konkreter Ausdruck des politisch Gewollten oder sogar des verfassungsrechtlich Gebotenen“ (JWB 1985: 11). Dieser Mangel an Durchsetzungsfähigkeit läßt sich mit Peter A. HALL (1993: 290) sehr plausibel auf die fehlende programmatische Kohärenz der Koalition zurückführen. Wenn nämlich gilt, daß „policymakers are likely to be in a stronger position to resist pressure from societal interests when they are armed with a coherent policy paradigm“, dann müßte für die Koalition in Deutschland der Umkehrschluß zutreffen: Weil die Bundesregierung kein kohärentes wirtschaftspolitisches Programm besaß, war es für sie besonders schwer, die Forderungen nach zusätzlichen Subventionen abzuwehren.

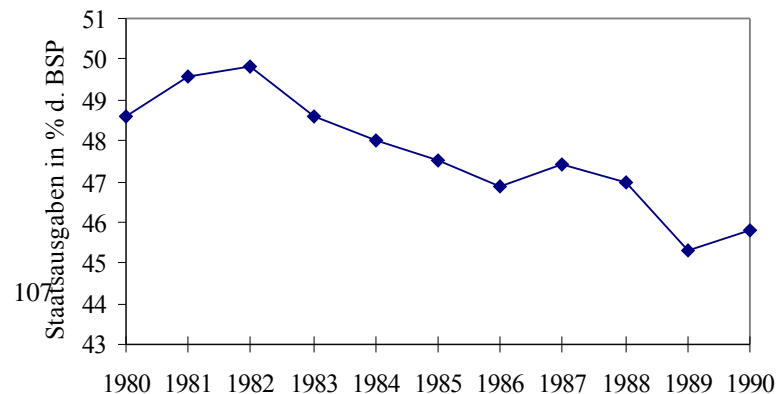
Anders sah es bei den Sozialleistungen aus: Hier wurde tatsächlich gespart, wie bei der Betrachtung des Haushaltsbegleitgesetzes 1983 deutlich wurde. Diese Politik wurde allerdings von der Vorgängerregierung im wesentlichen übernommen: „In der sozialpolitischen Gesetzgebung erscheint

die Mitte der siebziger Jahre als ein Wendepunkt“ (ALBER 1986: 31). Ein Unterschied zwischen sozial-liberaler und christlich-liberaler Koalition bei der restriktiven Sozialpolitik bestand wohl vor allem im höheren Tempo, mit dem die CDU/CSU/FDP-Koalition diese Politik weiterführte (SCHMIDT 1998: 102). Von einem sozialpolitischen Kahlschlag oder Sozialabbau zu sprechen, ist dennoch völlig unangemessen – vielmehr handelt es sich wohl eher um eine Konsolidierung (so auch ALBER 1986: 36; 2000; SCHMIDT 1998: 101ff.; 1999b). Nach den Kürzungen durch die Haushaltsbegleitgesetze 1983 und 1984 setzte die Regierung ab Mitte der 80er Jahre eigene sozialpolitische Prioritäten, die auch zur Verabschiedung neuer expansiver Programme führten. Beispiele sind die Einführung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub oder die Anrechnung von Kindererziehungszeiten bei der Rente (ausführlicher ALBER 2000). Entsprechend ergab sich auch keine dauerhafte Entlastung bei den Beitragssätzen zu den Sozialversicherungen (s.o.).

Anders als ursprünglich geplant wurde die Umschichtung des Haushaltes von konsumtiven zu investiven Ausgaben nicht erreicht: Im Gegenteil nahmen die öffentlichen Investitionen in der ersten Hälfte der 80er Jahre sogar nominal ab, und ihr Anteil an den Gesamtausgaben der öffentlichen Haushalte erreichte bis 1990 in keinem Jahr den Wert von 1982 (9,2%). Diese Entwicklung kann dem Bund allerdings nur bedingt angelastet werden, da die Gemeinden den überwiegenden Teil der Sachinvestitionen tätigen (vgl. ausführlicher OECD 1989: 76-78), doch waren auch die Investitionen des Bundes in den 80er Jahren rückläufig (VAN SUNTUM 1990: 272).

Insgesamt war die Politik der Haushaltskonsolidierung jedoch – mit Abstrichen im Hinblick auf die Subventions- und Investitionsentwicklung – insofern erfolgreich, als die Staatsquote im Verlauf der 80er Jahre deutlich schrumpfte (Abb. 2). Der Spitzenwert von knapp 50% der Staatsausgaben am Bruttonationalprodukt, der 1982 erreicht wurde, wurde bis 1989 auf 45,3% zurückgeführt. Diesem Rückgang kam sicherlich die verhältnismäßig günstige weltwirtschaftliche Entwicklung zugute, insbesondere die Entwicklung der Exportnachfrage und des Ölpreises (NÖLLING 1986), doch er ist „zum wesentlichen Teil [...] Ergebnis der Sparpolitik des Bundesgesetzgebers“ (SCHMIDT 1990: 58).

Abbildung 2: Entwicklung der Staatsquote, 1980-1990



Quelle: BMF, verschiedene Jahrgänge.

Wie ist die deutsche Finanzpolitik im deutsch-britischen Vergleich zu bewerten? Hier zeigt sich ein eher überraschender Einblick: Im Bereich der Haushaltskonsolidierung und der Senkung der Staatsquote kann die christlich-liberale Koalition durchaus mit der Regierung Margaret Thatchers mithalten, die nämlich zunächst sogar einen starken Anstieg der Staatsausgaben und der Staatsquote hinnehmen mußte und erst gegen Ende der 80er Jahre – also nach knapp 10 Jahren Regierungszeit – besser abzuschneiden begann (FRÖHLICH/SCHNABEL 1990: 104-108; BUSCH 1989: 77-81). Bei der Bekämpfung der Verschuldung schneidet die Regierung Thatcher prima vista zwar besser ab (FRÖHLICH/SCHNABEL 1990: 110f.), doch ist dies im wesentlichen ein Produkt der stark zunehmenden Einnahmen aus der Erdölförderung und der Privatisierung: Die Öleinnahmen machten 1985 z.B. immerhin 12,6% der Staatseinnahmen aus, und die Verkäufe staatlicher Unternehmen trugen 1986/87 weitere 5% der Einnahmen bei. Diese einmaligen Zusatzeinnahmen erbrachten in den ersten sechs Regierungsjahren (1979-1985) gemeinsam rund 59 Mrd. Pfund (BUSCH 1989: 82).

Dieser Befund läßt einen erstaunlichen Schluß zu: Es scheint der Bundesregierung – zumindest unter den günstigen institutionellen Bedingungen der 80er Jahre – sehr wohl möglich gewesen zu sein, ihre Prioritäten durchzusetzen, den Haushalt im wesentlichen zu konsolidieren, wenigstens das sogenannte „strukturelle Defizit“ zu beseitigen (SCHMIDT 1990: 58). Genau diese Konsolidierung des Bundeshaushalts gilt aber als die einzige konkrete wirtschaftspolitische Maßnahme, über die zwischen den Koalitionsparteien immer Übereinstimmung herrschte (vgl. Kap. 3.2.4). Die Tatsache, daß sie in diesem Bereich nicht einmal den Vergleich mit der Regierung Thatcher zu scheuen braucht, der ja in der Regel der Wille und die institutionellen Möglichkeiten bescheinigt werden, ihr Programm konsequent durchzusetzen, läßt die Frage gerechtfertigt erscheinen, ob es tatsächlich institutionelle Gründe (allein) waren, die die Regierung Kohl von weitergehenden Reformen in den 80er Jahren abgehalten haben, oder ob nicht eine Schlüsselgröße der Erklärung darin zu suchen ist, daß es über die Konsolidierung des Haushaltes hinaus äußerst schwierig war, die Koalition auf ein gemeinsames wirtschaftspolitisches Konzept festzulegen, weil die wirtschaftspolitischen Interessen der Koalitionspartner zu unterschiedlich waren.

## **4.2 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

Unter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sollen in dieser Arbeit alle Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, Veränderungen



des rechtlichen Rahmens des Arbeitsmarktes (Arbeitsrecht) sowie gesamtwirtschaftliche Maßnahmen verstanden werden, die auf eine allgemeine Verbesserung der Beschäftigungssituation zielen. Im Rahmen des Konzepts der Angebotspolitik stellt Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erstens den Versuch dar, die Lohnstückkosten zu senken, was zum einen über Lohnverzicht erreicht werden kann, zum anderen über die Senkung der Lohnnebenkosten; besonders ersteres steht im Fall der Bundesrepublik allerdings zu einem beträchtlichen Teil im Ermessen der Tarifparteien. Zweitens sollen die Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt, die durch mangelnde Lohndifferenzierung und zu restriktive arbeitsrechtliche Regelungen – zu denken ist hier z.B. an den Kündigungsschutz – entstanden sind, beseitigt werden. Solche Forderungen waren ja etwa von den CDU-Politikern Albrecht und George, dem CDU-Wirtschaftsrat und vom vormaligen Wirtschaftsminister Lambsdorff erhoben worden und hatten teilweise auch Eingang in die Koalitionsvereinbarung gefunden (s. Kap. 3.2). Diese Rigiditäten wurden nämlich für die Sockelarbeitslosigkeit seit Mitte der 70er Jahre mitverantwortlich gemacht, weil sie – als marktinkonforme Regelungen – dem Arbeitsmarkt die Fähigkeit genommen hätten, auf externe Schocks flexibel reagieren zu können (vgl. zu dieser Diskussion BÜCHTEMANN 1993: 274-278; SCHETTKAT 1994; ZOHLNHÖFER 1995; SIEBERT 1997; OECD 1999a: 68-86; ESPING-ANDERSEN/REGINI 2000). Drittens schließlich soll ein möglichst hoher Ausbildungsstand der Arbeitskräfte gefördert werden, um die Produktivität zu erhöhen. Insofern werden bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher Qualifizierungs- als Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befürwortet.

Welches waren die Schlüsselgesetze in diesem Bereich in der 10. und 11. Wahlperiode? In der Literatur werden diesbezüglich im wesentlichen folgende Gesetze genannt: das Haushaltsbegleitgesetz 1984, das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 und das 1986 verabschiedete „Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen“ (§ 116 AFG) sowie die Novellierung des Arbeitszeitgesetzes (PAPPI/KÖNIG/KNOKE 1995: 116; RÜB/NULLMEIER 1991: 125ff.; KELLER 1987; als Überblick über alle relevanten Gesetzesentwürfe 1983-1988 vgl. KÖNIG 1992b: 243-247). Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 fällt dabei etwas aus dem Rahmen, da die arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen hier eher „nebenbei“ diskutiert wurden. Entsprechend war auch der Haushaltsausschuß, und nicht der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung federführend. Insgesamt muß es daher zum Bereich der Finanzpolitik gerechnet werden und braucht hier nicht behandelt zu werden (s. Kap. 4.1).

#### *4.2.1 Beschäftigungsförderungsgesetz 1985*

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 (BeschFG 1985) war sicherlich das zentrale arbeitsmarktpolitische Gesetz, das in den 80er Jahren

beschlossen wurde,<sup>48</sup> da die darin enthaltenen Maßnahmen „eine neue Arbeitsmarktpolitik der Regierung Kohl verdeutlichen sollen“ (KÖNIG 1992a: 597). Es nahm die Forderungen nach einer Flexibilisierung bzw. Deregulierung des Arbeitsrechts auf. Ziel des Gesetzentwurfs war die Verbesserung der Beschäftigungslage (BT-DRS. 10/2102: 14), wobei allerdings nicht auf „alte Wege“, etwa in Form von Beschäftigungsprogrammen, vertraut werden sollte; vielmehr wurde versucht, „auf neue Fragen neue Antworten zu geben“ – so der Bundesarbeitsminister –, indem „Einrichtungen und Vorschriften geändert werden, die gestern ihren Zweck erfüllten, heute aber in Gefahr sind, sich ins Gegenteil zu verkehren. Was gestern Schutz war, kann heute Sperre sein“ (PLPR. 10/91: 6716). Die Idee war, *Rahmenbedingungen* zu schaffen, die zu einer Erhöhung der Beschäftigung führen sollten, indem Regulierungen abgeschafft bzw. eingeschränkt wurden, von denen angenommen wurde, daß sie Arbeitgeber von Neueinstellungen abhielten.

Die eigentlichen Auseinandersetzungen um das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 begannen mit der Vorlage des Referentenentwurfs im März 1984. Dieser Entwurf sah 31 Einzelinitiativen vor, die auf sehr unterschiedliche Weise einer Verbesserung der Beschäftigungssituation dienen sollten (Überblick FAZ, 28.3.84). So war etwa vorgesehen, die Bezahlung von mehr als acht Überstunden in einem Zeitraum von vier Wochen auszuschließen; weitere Überstunden sollten durch Freizeit ausgeglichen werden. Daneben sollte der Abschluß befristeter Arbeitsverträge mit einer Laufzeit von bis zu einem Jahr erleichtert werden, wobei allerdings eine Laufzeit von mehr als sechs Monaten gesondert begründet werden müsse; unter bestimmten – restriktiven – Bedingungen sollten auch Kettenverträge möglich sein. Die maximale Überlassungsdauer von Leiharbeitnehmern sollte von drei auf sechs Monate verlängert werden. Teilzeitarbeit sollte attraktiver gestaltet und eine Ausweiskarte für Bauarbeiter eingeführt werden, mit der diese nachweisen sollten, daß sie ordnungsgemäß ihre Sozialversicherungsbeiträge abführten. Die Regelungen zu Überstunden, befristeten Arbeitsverträgen und Arbeitnehmerüberlassung sollten allerdings nur befristet bis 1988 eingeführt werden.

Dieser Gesetzentwurf stieß allenthalben auf wenig Gegenliebe: Bei der Anhörung der Verbände zum Referentenentwurf meinten Arbeitgeber und Gewerkschaften übereinstimmend, der Entwurf würde nicht zu mehr, sondern zu weniger Beschäftigung führen; allerdings machten beide Seiten hierfür gegensätzliche Gründe geltend (StZ, 2.5.84). Die Gewerkschaften sahen beispielsweise in der Erleichterung befristeter Arbeitsverträge ein Aushebeln des Kündigungsschutzes und in der Überstundenregelung ein Tor zur Ausweitung der Zahl der Überstunden. Umgekehrt kritisierten die Arbeitgeber, die Erleichterung befristeter Arbeitsverträge kodifiziere lediglich die restriktive

<sup>48</sup> In Thomas KÖNIGS (1992b: 169) Netzwerkstudie wurde für das Beschäftigungsförderungsgesetz der höchste „Preis“ aller wichtigen Vorlagen im Politikfeld Arbeit zwischen 1983 und 1988 ermittelt.

Rechtsprechung der Arbeitsgerichte; die gesetzliche Beschränkung der Überstunden lehnten sie als „schwerwiegenden Eingriff in die Dispositionsmöglichkeiten der Betriebe“ ab.

Auch aus den Reihen der Koalition selbst wurde der Entwurf aus verschiedenen Richtungen kritisiert. So lehnten die CDA die Erweiterung der Leiharbeit ab, da durch sie die Betriebsräte unterlaufen würden, ohne daß ein einziger Arbeitsplatz entstünde (KIELER NACHRICHTEN, 13.3.84). Der Generalsekretär der FDP, Haussmann, und sein Parteifreund, Wirtschaftsminister Lambsdorff, hielten den vorgelegten Entwurf ebenfalls für ungeeignet zur Förderung der Beschäftigung: Weder der Freizeitausgleich bei Überstunden oder die Festschreibung der restriktiven Rechtsprechung zu befristeten Arbeitsverträgen noch der Ausbau des Arbeitnehmerschutzes bei Teilzeitarbeit würden zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage führen. Sie forderten Arbeitsminister Blüm daher auf, den Entwurf nochmals gründlich zu überarbeiten und dabei auch eine Liberalisierung des Kündigungsschutzes und Korrekturen bei Sozialplanregelungen vorzunehmen (Hb, 29.5.84).

Diese geballte Kritik zeigte Wirkung: Anders als Thomas KÖNIG (1992b: 186) meint, der schreibt, der Referentenentwurf sei weitgehend unverändert in den parlamentarischen Gesetzgebungsprozeß eingebracht worden, kam es schon in diesem frühen Stadium zu erheblichen Änderungen am ursprünglichen Entwurf. Ein Vermerk des BMA für die Kabinettsitzung am 22.8.1984 gibt Aufschluß über die wichtigsten Bestimmungen, die im Referentenstadium fallengelassen wurden:

„Aufgrund wesentlicher Widerstände seitens der Ressorts und von Verbänden ist der ursprünglich weitergehende Gesetzentwurf [...] inhaltlich reduziert worden. So sind z.B. entfallen: - Abgeltung von Überstunden durch Arbeitsbefreiung; - Änderung der betrieblichen Altersversorgung; - Ausweiskarte für Arbeitnehmer im Baugewerbe; [...]; - Beseitigung der Beitragssonderregelungen bei Geringverdienenden.“

Besonders die Beschränkung von Überstunden ist dabei von Bedeutung, weil sie im Verlauf der weiteren Gesetzesberatungen noch eine Rolle spielen sollte. Diese Regelung verdient deshalb besondere Beachtung, weil durch sie – anders als durch die meisten übrigen Bestimmungen des Gesetzentwurfs – nicht dereguliert, sondern noch stärker reguliert worden wäre, wengleich damit das gleiche Ziel wie etwa mit der Einführung befristeter Arbeitsverträge verfolgt wurde, nämlich eine Substitution von Überstunden durch Neueinstellungen.

Andere Maßnahmen des Referentenentwurfs wurden korrigiert (Sz, 19.7.84; Sz; FAZ, 23.8.84): So sollten die Regelungen über den erleichterten Abschluß von befristeten Arbeitsverträgen und die Ausdehnung der maximalen Überlassungsdauer von Leiharbeitnehmern nicht schon 1988, son-

dem erst 1991 auslaufen. Daneben sollten Kettenverträge nicht mehr erlaubt werden. Schließlich wurde auch – entsprechend den Forderungen der FDP – eine Neuregelung für Sozialpläne in den Regierungsentwurf aufgenommen.

Gegen diese neu eingefügte Maßnahme liefen insbesondere die Gewerkschaften Sturm (Hb, 20.7.84). Doch auch gewerkschaftsnahe CDU-Vertreter wie der stellvertretende DGB-Vorsitzende Gustav Fehrenbach kritisierten das Gesetz aufs Schärfste als „rigorosen Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten.“<sup>49</sup> Der vom Kabinett Ende August 1984 gebilligte Entwurf wurde aber von der überwiegenden Mehrheit der Koalitionsfraktionen, auch den Sozialausschüsslern, getragen. So sprach der dem Arbeitnehmerflügel zuzurechnende stellvertretende Fraktionsvorsitzende Adolf Müller davon, daß durch „eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Auflockerung arbeitsrechtlicher Schutznormen, die sich in der Praxis als hohe Einstellungshindernisse erwiesen haben,“ Arbeitslosen geholfen werden solle. Auch die „maßvolle Eingrenzung der Voraussetzungen für die Erzwingbarkeit von Sozialplanregelungen“ komme einer Ausweitung der Beschäftigung zu gute.<sup>50</sup>

Was sind die inhaltlichen Regelungen, die der Regierungsentwurf (BTDrs. 10/2102) vorsah? Da es sich beim BeschFG um ein Artikelgesetz handelte, wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen verschiedene arbeits- und sozialrechtliche Gesetze geändert wurden. Natürlich können an dieser Stelle nur die wichtigsten Maßnahmen etwas ausführlicher dargestellt werden, um an ihnen die wirtschaftspolitische Logik des Gesetzentwurfs aufzuzeigen. Als einer der Kernpunkte des BeschFG ist sicherlich die – auf die Jahre 1985 bis 1991 beschränkte – erleichterte Zulassung befristeter Arbeitsverträge anzusehen. Neu im Vergleich zur geltenden Rechtslage war hier, daß zum Abschluß eines befristeten Arbeitsvertrages ausreichen würde, daß ein Arbeitsloser oder ein Arbeitnehmer im unmittelbaren Anschluß an seine Berufsausbildung angestellt werden konnte, ohne daß eine sachliche Begründung für die Befristung vorliegen muß, wie sie bisher von den Arbeitsgerichten gefordert worden war. Die längste zulässige Befristungsdauer sollte ein Jahr betragen. Eine Befristung von zwei Jahren sollte für neu gegründete Unternehmen möglich sein. Im überaus umstrittenen Bereich der Verlängerung der Arbeitnehmerüberlassung (vgl. KÖNIG 1992b: 196) war – ebenfalls befristet für die Jahre 1985 bis 1991 – vorgesehen, die maximal zulässige Dauer der Überlassung eines Leiharbeitnehmers von drei auf sechs Monate zu erhöhen.

Welche wirtschaftspolitischen Überlegungen standen hinter diesen Regelungen? Die Gesetzesbegründung zur Einführung befristeter Arbeitsverträge nannte folgende erwartete Wirkung: „In der Phase konjunktureller Wiederbe-

<sup>49</sup> So Fehrenbach in einem Interview mit den „Tagesthemen“ am 2.8.1984; zitiert nach Kommentarübersicht (BPA), 3.8.1984.

<sup>50</sup> Presseerklärungen von Adolf Müller vom 22. August 1984. Vgl. auch die Presseerklärung des Vorsitzenden der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion, Otto Zink, vom 27. November 1984.

lebung sollen die Arbeitgeber veranlaßt werden, eine Verbesserung ihrer Auftragslage auch den Arbeitslosen zugute kommen zu lassen, indem sie mit ihnen zumindest befristete Arbeitsverträge abschließen. Es soll verhindert werden, daß die Arbeitgeber eine Stabilisierung der Auftragslage abwarten und zunächst in Überstunden ausweichen“ (BT-Drs. 10/2102: 14). Ähnlich wurde auch für die Arbeitnehmerüberlassung argumentiert.

Weil Unternehmer also – so der Grundgedanke – fürchteten, bei betriebsbedingten Kündigungen (unkalkulierbar hohe) Leistungen für Sozialpläne, Arbeitsgerichtsprozesse etc. leisten zu müssen, verzichteten sie in Aufschwungphasen mit mittelfristig unsicherer Absatzerwartung so weit wie möglich auf unbefristete Neueinstellungen zugunsten von Überstunden, um später auf eine möglicherweise veränderte (dann nämlich zurückgehende) Nachfrage nicht mit Kündigungen, sondern mit dem Abbau von Überstunden reagieren zu können. Es wird unterstellt, das Arbeitsrecht habe einen Bumerang-Effekt: „Angesichts der zunehmenden Barrieren, die betriebsbedingten Kündigungen arbeits- und sozialrechtlich in den Weg gelegt wurden, hielten sich die Arbeitgeber von nun an auch bei Neueinstellungen zurück“ (ZOHLNHÖFER 1995: 20). Anders ausgedrückt wurde davon ausgegangen, daß durch Regelungen des Kündigungsschutzes sogenannte „Bestandsschutzkosten“ für die Unternehmen entstünden, die diese auch einkalkulierten. Daraus folgt: „Neue Mitarbeiter werden jetzt nur noch eingestellt, wenn ihre voraussichtliche Produktivität die – nunmehr [um die erwarteten Bestandsschutzkosten; d. Verf.] erhöhten – Stundenverrechnungssätze [...] übersteigt“ (SCHELLHAASS 1984: 157). Will man also Anreize für Einstellungen schaffen, so müssen diese Kosten in Form von arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften abgebaut werden. Dies geschah bei den beiden hier diskutierten Änderungen dadurch, daß ermöglicht wurde, vorübergehend anfallende Mehrarbeit durch Neueinstellungen zu decken, ohne dabei solche Bestandsschutzkosten einkalkulieren zu müssen, da bei befristeten Arbeitsverträgen mit dem Ende ihrer Laufzeit das Beschäftigungsverhältnis ohne zusätzliche Kosten für den Arbeitgeber automatisch aufgelöst wird und bei Arbeitnehmerüberlassung der Arbeitnehmer am Ende der vereinbarten Überlassungsdauer wieder zur Verleiherfirma zurückkehrt.

Ebenso zentral waren die Änderungen der Sozialplanregelungen im Betriebsverfassungsgesetz. Drei neue Regelungen sind hier zu nennen: Erstens wurden der Einigungsstelle, die in den Fällen über die Aufstellung des Sozialplans entscheidet, in denen bei einer Betriebsänderung keine Einigung zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat zustande kommt, Grundsätze vorgegeben, an denen sie ihre Entscheidung zu orientieren hat. Zweitens sollten Unternehmen in den ersten vier Jahren nach ihrer Gründung von der Pflicht zur Aufstellung eines Sozialplans ausgenommen bleiben und drittens wurde neu geregelt, wann bei einer Betriebsänderung, die allein aus einem Personalabbau besteht, ein Sozialplan erzwungen werden kann: hier sollten nach dem BeschFG je nach Be-

triebsgröße zwischen 10 und 29% der Belegschaft betroffen sein müssen, während vorher 5 bis 29% ausreichten (BT-Drs. 10/2102: 18).

Die Gesetzesbegründung führte hier aus: „Die neue Regelung soll [...] die Entscheidung der Einigungsstelle berechenbarer und damit eine etwaige Sozialplanbelastung kalkulierbarer machen. Zugleich soll sie im Falle einer Betriebsänderung eine finanzielle Entlastung der Unternehmen bewirken und damit bestehende Arbeitsplätze sichern sowie zusätzliche Beschäftigungschancen eröffnen“ (BT-Drs. 10/2102: 17). Hier ist also ein etwas anderer Ansatzpunkt als bei den vorher betrachteten Regelungen festzustellen, wenn sie auch derselben Logik folgte. Mit der Änderung der Sozialplanregelung wurden nämlich nicht Wege geschaffen, mit denen die Bestandsschutzkosten (vorübergehend) umgangen werden können, sondern hier sollten diese Kosten berechenbarer gemacht und direkt gesenkt werden.

Ein anders gelagerter Punkt war die Förderung von Teilzeitbeschäftigung und „Job-sharing“, die ja insbesondere in der Programmatik der CDU eine große Rolle spielte. Hier wurde insbesondere ein Verbot unterschiedlicher Behandlung von Teilzeitarbeitnehmern vorgeschlagen, solange sachliche Gründe die Ungleichbehandlung nicht rechtfertigten. Darüber hinaus regelte der Gesetzentwurf die Anpassung der Arbeitszeit an den Arbeitsanfall, wobei der Arbeitnehmer gewisse Schutzrechte erhielt. Für Arbeitsplatzteilung wurden Regelungen zur gegenseitigen Vertretung und zum Kündigungsschutz getroffen, von denen aber jeweils, wie für alle Regelungen dieses Bereichs, durch Tarifvertrag auch zuungunsten des Arbeitnehmers abgewichen werden konnte.

Beschäftigungspolitisch sollte Teilzeitarbeit in erster Linie eine Entlastung des Arbeitsmarktes mit sich bringen, indem mehrere Arbeitnehmer sich einen Arbeitsplatz „teilen“, sowie zweitens die besonderen Belange von berufstätigen Frauen, die eher solche Arbeitsplätze suchen, berücksichtigen. Dazu sollten für beide Seiten – Arbeitgeber und Arbeitnehmer – Anreize geschaffen werden, Teilzeitarbeit tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Dies sollte hinsichtlich der Arbeitnehmer erreicht werden, indem diese Beschäftigungsarten sozial verträglicher gestaltet wurden (BT-Drs. 10/2102: 16); Arbeitgeber sollten zur verstärkten Nutzung dieser Möglichkeit angeregt werden, indem die meisten gesetzlichen Regelungen tarifvertraglich abbedungen werden konnten, sowie damit, daß bei der Berechnung von Beschäftigtenzahlen (etwa im Zusammenhang mit der Frage, ob ein Betrieb unter das Kündigungsschutzgesetz fällt) Arbeitnehmer unter einer Mindeststundenzahl nicht berücksichtigt wurden.

Insgesamt fällt bei der Analyse des Regierungsentwurfs auf, daß zwar einerseits eine Deregulierung des Arbeitsmarktes begonnen wurde, was gerade in einer Längsschnittperspektive als Politikwechsel betrachtet werden muß. Andererseits wurde diese Liberalisierung aber nur äußerst vorsichtig in Angriff genommen; beispielsweise wurde auf eine Liberalisierung des Kündi-

gungsschutzes verzichtet. Dies entspricht den in Kapitel 3.1 dargelegten Erwartungen, daß aus dem von den Sozialausschüssen dominierten Arbeitsministerium keine weitreichenden marktwirtschaftlichen Reformen ausgehen würden, da die Unions-Arbeitnehmer dort ihre Agenda-Setter-Position nutzen konnten.

Dennoch stieß z.B. die Verlängerung der maximalen Überlassungsdauer im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung schon im Bundesrat auf Kritik. In seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf wurde eingewendet, daß diese Verlängerung dem Gesetzesziel nicht diene, da sie „trotz gleichzeitig vorgesehener Verschärfung der Bußgeldvorschriften zu einem sozial- und beschäftigungspolitisch unerwünschten Ansteigen dieser Arbeitsform und auch ihres Mißbrauchs führen“ würde (BT-Drs. 10/2102: 39). Obwohl die Bundesregierung diesen Einwand in ihrer Gegenäußerung mit der Begründung zurückwies, daß bei „der legalen Arbeitnehmerüberlassung [...] der soziale und arbeitsrechtliche Schutz des Leiharbeitnehmers gewährleistet“ sei (BT-Drs. 10/2102: 42), wird deutlich, daß einige Bereiche des Gesetzesvorhabens auch in der Koalition, die ja zu dieser Zeit auch die Mehrheit im Bundesrat besaß, nicht unumstritten waren.

Während die Opposition die erste Lesung des Gesetzes im Bundestag dazu nutzte, ihre Sicht des Regierungsentwurfs als eines „Entlassungserleichterungsgesetzes“ darzulegen, mit dem „'Heuern und Feuern' [...] zum Leitprinzip des Arbeitslebens werden“ solle, ohne daß dadurch neue Arbeitsplätze entstehen würden (Dreßler (SPD), PLPr. 10/91: 6720 und 6722), wurden innerhalb der Koalition Differenzen über den Umfang der Deregulierung deutlich. Der FDP-Abgeordnete Dieter-Julius Cronenberg etwa, Berichterstatter seiner Fraktion zum Beschäftigungsförderungsgesetz, machte deutlich, „daß manches von dem, was ich mir in dem Gesetz gewünscht hätte, auch heute nicht darin steht“ (PLPr. 10/91: 6728), daß seine Partei z.B. eine Änderung des Kündigungsschutzes der Einführung befristeter Arbeitsverträge vorgezogen hätte (EBENDA: 6726). Dies hätte sicher eine bedeutend stärkere Lockerung des Arbeitsrechts bedeutet, da dann nicht mehr gegolten hätte, was die Begründung des Regierungsentwurfs klarstellte: „Der unbefristete Arbeitsvertrag mit seinem gesetzlichen Kündigungsschutz ist und bleibt die sozialpolitisch wünschenswerte Regelung“ (BT-Drs. 10/2102: 16). Damit wäre – anders als beim Regierungsentwurf – auch in bestehende Arbeitsverträge eingegriffen worden, deren Kündigung – abhängig von der jeweiligen Regelung – vereinfacht worden wäre. Im Unterschied dazu konnte nach dem Regierungsentwurf die Befristung natürlich nur für Neueinstellungen vereinbart werden; hier sollte Arbeitslosen eine Stelle ermöglicht werden, indem der *Neueingestellte* auf seinen Kündigungsschutz (teilweise,

nämlich nach Ablauf der Befristung) verzichtet, dort wäre der Kündigungsschutz für alle Arbeitnehmer eingeschränkt worden. Allerdings ist wohl auch von Seiten der FDP nicht ernsthaft der Versuch gemacht worden, eine Änderung des Kündigungsschutzgesetzes ins BeschFG aufzunehmen, da die Union, und insbesondere deren Arbeitnehmerflügel, darauf bestand, dieses Gesetz auszunehmen.

Daneben schlug Cronenberg vor, eine Obergrenze für Sozialpläne festzulegen (PlPr. 10/91: 6727); dies war ebenfalls ein Vorschlag, der deutlich über die Regelungen des Entwurfs hinausging. Auch an anderen Stellen forderte die FDP noch weitergehende Maßnahmen, da der Entwurf nicht konsequent genug sei.<sup>51</sup> Bezüglich der befristeten Arbeitsverträge wurden dabei folgende Forderungen aufgestellt: Die Regelung sollte dauerhaft gelten, die maximale Befristungsdauer drei oder wenigstens zwei Jahre betragen und die Personengruppe, mit der befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden dürfen, sollte wenigstens um von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen erweitert werden. Auch die Regelungen im Bereich der Arbeitnehmerüberlassung sollten noch ausgeweitet werden, insbesondere sollte die im Entwurf vorgesehene maximale Verleihdauer von sechs Monaten auf mindestens zwölf verlängert werden (vgl. FAZ; HB, 24.1.85).

Der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung, dem das Beschäftigungsförderungsgesetz federführend überwiesen wurde, beriet den Entwurf in 15 nichtöffentlichen Sitzungen und in einer zweitägigen öffentlichen Expertenanhörung; 40 Organisationen versuchten, Einfluß zu nehmen (BT-Drs. 10/3206: 23; KÖNIG 1992b: 192f.). Begleitet wurden diese Beratungen von Auseinandersetzungen zwischen der FDP und dem Wirtschaftsflügel der Union auf der einen und dem Arbeitnehmerflügel der CDU/CSU-Fraktion auf der anderen Seite. Im wesentlichen ging es um die genannten zusätzlichen Forderungen der FDP bezüglich der Ausweitung der Regelungen zu befristeten Arbeitsverträgen und zur Arbeitnehmerüberlassung, denen sich ein Teil der Unionsfraktion anschloß.<sup>52</sup> Entsprechend empfahl der mitberatende Bundestagsausschuß für Wirtschaft eine Verlängerung der möglichen Befristung von Arbeitsverträgen auf zwei Jahre, eine Flexibilisierung und Plafondierung von Sozialplänen, eine lediglich anteilige Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten bei der Ermittlung bestimmter arbeitsrechtlicher Belegschafts-Stichzahlen und die Verlängerung der maximalen Dauer der Arbeitnehmerüberlassung (BT-Drs. 10/3206: 23).

In einer Koalitionsrunde unter Vorsitz des Kanzlers sollte daraufhin ein Kompromiß zwischen den Forderungen der FDP sowie des CDU-Wirtschaftsflügels und der ablehnenden Haltung des Arbeitnehmerflügels der Union ge-

<sup>51</sup> So Otto Graf Lambsdorff in einem Interview mit der Sz vom 14.1.85. Diesem Gespräch sind auch die übrigen Vorschläge, die in diesem Absatz genannt werden, entnommen.

<sup>52</sup> Vgl. etwa das Interview mit Haimo George in der BONNER RUNDSCHAU vom 27.2.85 sowie die Presseerklärung des wirtschaftspolitischen Sprechers der Unionsfraktion, Matthias Wissmann, vom 8.2.85.



funden werden, der darauf hinauslief, der FDP-Forderung nach einer Verlängerung der maximalen Befristungsdauer auf zwei Jahre nachzugeben. Erweitert wurde zudem der Personenkreis, mit dem befristete Verträge abgeschlossen werden durften: Sah der Regierungsentwurf hier vor, daß neben Arbeitnehmern im Anschluß an ihre Ausbildung nur Arbeitslose befristet eingestellt werden durften, wurde in der Ausschlußfassung, einem Vorschlag der FDP folgend, lediglich auf das Kriterium der Neueinstellung abgestellt (vgl. BT-Drs. 10/3206). Die übrigen Forderungen nach flexibleren Regelungen in den Bereichen Arbeitnehmerüberlassung und Sozialpläne wurden dagegen abgelehnt (HAZ; FR, 27.2.85).

Dieser Kompromiß scheiterte allerdings postwendend in der Unionsfraktion, weil er die CDU-Arbeitnehmerschaft, insbesondere Arbeitsminister Blüm, auf den Plan rief, der ankündigte, er werde die ursprünglich vorgeschlagene Regelung, derzufolge Überstunden durch Freizeit abgegolten werden müßten, wieder in den Gesetzentwurf einfügen, wenn sich die FDP mit der Forderung nach einer Ausdehnung des Befristungszeitraumes durchsetzen würde. Durch diese erweiterte Befristungsmöglichkeit, so das Argument, das von Gewerkschaften und SPD von Beginn an gegen das ganze Gesetz vorgebracht wurde und dem Blüm sich hier teilweise anschloß, würde der Kündigungsschutz unterlaufen, weil Arbeitgeber in Zukunft nur noch befristete Arbeitsverträge abschließen würden (EBENDA sowie SZ, 27.2.85). Tatsächlich dürfte Blüms Forderung aber vor allem dazu gedacht gewesen sein, Zugeständnisse von der FDP, die diese Regelung ja bereits im Referentenstadium heftig bekämpft hatte, zu erreichen.

Daher kam es einen Tag nach dem Koalitionskompromiß zu einem erneuten Gespräch zwischen dem Bundeskanzler, dem Arbeitsminister und den Sozialexperten der Unionsfraktion, das einen neuen Kompromißvorschlag erbrachte. Danach sollte die Dauer der befristeten Arbeitsverträge nicht über 18 Monate hinaus möglich sein; außerdem wurde die Geltungsdauer der Regelung entgegen dem Vorschlag der FDP, sie unbeschränkt zu lassen, verkürzt, nämlich bis zum Jahr 1989 (statt 1991, wie im Gesetzentwurf vorgesehen). Außerdem wurde vereinbart, ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes zu überprüfen, ob die Zahl der Überstunden in befriedigendem Maße zurückgegangen sei. Sollte dies nicht der Fall sein, so sollten neue Wege der Überstundenreduktion (zu denken ist hier natürlich an Blüms Konzept) überdacht werden (vgl. HAZ; SZ; FR, 27.2.85; HB, 28.2.85). Diesem Konzept stimmten schließlich beide Fraktionen zu.

Am 19.4.1985 wurde das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 in zweiter und dritter Lesung im Bundestag behandelt und mit 248 zu 182 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen (Berliner Abgeordnete: 9 zu 10). Die Koalitionsfraktionen stimmten geschlossen für das Gesetz, die Opposition lehnte es ab (PLPR. 10/133: 9907ff.).<sup>53</sup> Eine Woche später stimmte der Bundesrat

<sup>53</sup>

Auch ein SPD-Abg. stimmt dem Gesetz zu – irrtümlich, wie er später erklärte

ohne Einwände zu (KÖNIG 1992a: 616).

Zum Abschluß der Betrachtung des Beschäftigungsförderungsgesetzes soll noch kurz auf seine Wirksamkeit eingegangen werden: Welche Effekte hatte es tatsächlich auf die Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik? Diese Frage läßt sich nicht eindeutig beantworten; dazu wiegen die methodischen Probleme, die bei dem Versuch entstehen, die Effekte eines einzelnen Gesetzes auf ein so komplexes Phänomen wie den Arbeitsmarkt zu untersuchen, zu schwer. Regierung und Koalition selbst vermieden es aufgrund der Tatsache, daß man nur Rahmenbedingungen veränderte und darauf angewiesen war, daß die Tarifparteien „die durch dieses Gesetz eröffneten Möglichkeiten in vollem Umfang [...] nutzen“ (Seehofer, PlPr. 10/133: 9871), konkrete Angaben über die erwarteten Beschäftigungseffekte zu machen (vgl. z.B. BT-Drs. 10/2102: 21 sowie die Antworten auf die diesbezüglichen Anfragen der SPD bzw. Grünen in BT-Drs. 10/6555 und 11/418). Der Bundesarbeitsminister betonte bei der ersten Lesung des Gesetzes: „Das Beschäftigungsförderungsgesetz ist weder Wunderwaffe noch Jahrhundertgesetz“ (PlPr. 10/91: 6716).<sup>54</sup>

Deshalb wurde Anfang 1987 eine Untersuchung der Wirkungen des BeschFG beim Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung in Auftrag gegeben.<sup>55</sup> Dabei wurde ermittelt, daß zwar 26% aller im Untersuchungszeitraum (Mai 1985 bis April 1987) abgeschlossenen befristeten Verträge das BeschFG als Grundlage nahmen, aber nur etwa 7% der Verträge ohne sachlichen Grund im Sinne der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts befristet waren und daher ohne das BeschFG nicht möglich gewesen wären; damit trug das Gesetz zu rund 2% aller Neueinstellungen in der Privatwirtschaft bei (BÜCHTEMANN 1993: 291; BT-Drs. 11/4952: 5).<sup>56</sup>

Diese Ergebnisse wurden durchaus unterschiedlich beurteilt. Die Koalitionsfraktionen werteten sie als positiv, denn in den ersten zwei Jahren der Geltung lägen die Beschäftigungseffekte „zusammengenommen bei 150.000 bis 170.000 Einstellungen, die sonst nicht vorgenommen worden wären“, was bei einer Übernahmequote von 56% zu einem dauerhaften Beschäftigungseffekt von 90.000 zusätzlichen unbefristeten Arbeitsverhältnissen geführt habe (BT-Drs. 11/4952: 6). Entsprechend rechtfertigte die Studie aus der Sicht der Koalition die Verlängerung der befristeten Teile des BeschFG.

Anders beurteilt Christoph BÜCHTEMANN (1993: 291), einer der Autoren der WZB-Studie, die Ergebnisse: „Both the simplification of contractual pro-

(PlPr. 10/137: 10237).

<sup>54</sup> Immerhin erklärte der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der FDP, Solms, er erwarte 50.000 bis 100.000 neue Arbeitsplätze innerhalb eines Jahres durch das Gesetz (vgl. Hb, 15.5.85).

<sup>55</sup> Vgl. zu den Einzelheiten dieser Umfragestudie BT-Drs. 11/4956: 5-7; BÜCHTEMANN 1993.

<sup>56</sup> Im Jahr 1992 wurde im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums praktisch eine Wiederholungsstudie der Untersuchung des WZB durch Infratest Sozialforschung gemacht, die zu vergleichbaren Ergebnissen kam (vgl. als Überblick BOSS/LAASER/SCHATZ ET AL. 1996: 345f.).

cedures and the reduction of firms' legal uncertainty involved with the judge-made law [...] must be considered the primary effects of the EPA [=Employment Promotion Act; d.Verf.].“ Dagegen sei eine positive Beschäftigungswirkung kaum feststellbar, ja, es könne in Abschwungphasen sogar zu einem negativen Effekt kommen (EBENDA: 293f.).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Beschäftigungsförderungsgesetz von der Vorstellung geprägt ist, daß zu rigide sozial- und arbeitsrechtliche Regelungen Unternehmen von Neueinstellungen abhielten, weil sie die Kosten einer späteren möglichen Auflösung dieser Arbeitsverhältnisse scheuten. Entsprechend sollte der Versuch unternommen werden, das Arbeitsrecht zu flexibilisieren, um dadurch neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen. Hierin ist durchaus ein neuer Politikansatz festzustellen. In Peter HALLS (1993) Terminologie wäre hier von einem Wandel zweiter Ordnung zu sprechen, da das Politikziel – die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit – zwar beibehalten wurde, zu seiner Erreichung aber ein neues Instrument – befristete Arbeitsverträge – eingesetzt wurden. Freilich können die Bestimmungen des BeschFG allenfalls als vorsichtige Form der Deregulierung des Arbeitsmarktes betrachtet werden (BÜCHTEMANN 1993: 287 und sogar STOLTENBERG 1997: 287). Eine weitergehende Änderung z.B. des Kündigungsschutzgesetzes, wie sie angebotsorientierte Ökonomen forderten und auch die FDP anstrebte, war mit dem Arbeitnehmerflügel der Union in den 80er Jahren nicht durchzusetzen. Daß mit dem Gesetz dann nur geringe Beschäftigungseffekte verbunden waren<sup>57</sup>, hielten sowohl Vertreter angebotsorientierter Positionen, die meinten, das Gesetz gehe nicht weit genug, als auch ihre Gegner, die hier den Beweis für das Versagen des Deregulierungsansatzes sahen, für eine Bestätigung ihrer Position.

#### 4.2.2 *Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen (§ 116 AFG)*

Die Auseinandersetzungen um den § 116 Arbeitsförderungsgesetz gehörten zu den heftigsten, die in den 80er Jahren durch ein Gesetzesvorhaben aufgelöst wurden. Dabei war das Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen, in der Öffentlichkeit unter den Stichworten Streik- bzw. Neutralitätsparagraf diskutiert, von der Koalition in die Koalitionsvereinbarung noch gar nicht aufgenommen worden – aus dem trivialen Grund, weil hier zu diesem Zeitpunkt kein Handlungsbedarf gesehen wurde. Der Neutralitätsparagraf geriet erst durch den Arbeitskampf in der Metallindustrie um die 35-Stunden-Woche im Jahr 1984 in die Diskussion.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Auch die von den Gewerkschaften befürchtete Politik des „hire and fire“ blieb insgesamt aus, obwohl die Anzahl befristeter Arbeitsverträge anstieg (BÜCHTEMANN 1993: 287).

<sup>58</sup> LEHMBRUCH (1992: 43) meint dagegen: „An important early issue on its 'supply-side' agenda was to strengthen employer rights in their relations with labour unions [...].“

Bei dieser Tarifaueinandersetzung setzte die IG Metall nämlich erklärtermaßen eine Minimax-Strategie ein. Es wurden gezielt Zulieferbetriebe bestreikt, deren Stilliegen dazu führen würde, daß auch die weiterverarbeitende Industrie binnen kurzem die Produktion einstellen mußte. Vorteil dieser Strategie war es für die Gewerkschaft, daß für die nur mittelbar betroffenen Arbeitnehmer, soweit ihre Betriebe außerhalb des umkämpften Tarifbezirks lagen, Lohnersatzleistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit geleistet wurden, während die mittelbar betroffenen Unternehmen den Produktionsausfall selbst tragen mußten (vgl. hierzu SEITER 1987: 2; SCHÜTT-WETSCHKY 1994: 64f.). Diese Strategie war durchaus wirkungsvoll: Bei 57.000 Streikenden und 170.000 Ausgesperrten waren 350.000 Personen mittelbar betroffen (Zahlen nach v. WINTER 1989: 58).

Umstritten aufgrund der geltenden Rechtslage war allerdings, ob die Bundesanstalt für Arbeit tatsächlich Lohnersatzleistungen für die mittelbar Betroffenen außerhalb des umkämpften Tarifbezirks zahlen mußte. Rechtliche Grundlagen dieser Entscheidung waren § 116 AFG a.F., der u.a. bestimmte, daß der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruhen solle, wenn „die Gewährung des Arbeitslosengeldes den Arbeitskampf beeinflussen würde“ (zit. MÜCKENBERGER 1986: 171), sowie die Neutralitätsanordnung der BA, die in ihrem § 4 die konkreten Bedingungen formulierte, unter denen der Anspruch auf Arbeitslosengeld für den mittelbar Betroffenen ruht, nämlich wenn erstens der „Arbeitskampf auf die Änderung von Arbeitsbedingungen eines Tarifvertrages gerichtet ist“ und der mittelbar betroffene Betrieb „zwar nicht dem räumlichen, aber dem fachlichen Geltungsbereich des in Frage kommenden Tarifvertrages zuzuordnen ist“, und zweitens „die Gewerkschaften für den Tarifvertragsbereich des arbeitslosen, nichtbeteiligten Arbeitnehmers nach Art und Umfang gleiche Forderungen wie für die am Arbeitskampf beteiligten Arbeitnehmer erhoben haben und mit dem Arbeitskampf nach Art und Umfang gleiche Arbeitsbedingungen durchgesetzt werden sollen“ (zit. MÜCKENBERGER 1986: 172). Die Bundesanstalt für Arbeit hielt diese Bedingungen im Tarifkonflikt 1984 für gegeben, so daß ihr Präsident Franke die Arbeitsämter anwies, keine Lohnersatzleistungen zu gewähren. Die Sozialgerichte Frankfurt und Bremen sowie die Landessozialgerichte Hessen und Bremen entschieden dagegen, daß dieser sogenannte „Franke-Erlaß“ rechtswidrig sei, weil die in den verschiedenen Tarifbezirken von der IG Metall erhobenen Forderungen nicht „gleich“ im Sinne von „identisch“ oder „fast identisch“ seien (vgl. MÜCKENBERGER 1986: 174; SEITER 1987: 2). Daher mußten die Arbeitsämter allen mittelbar betroffenen Arbeitnehmern Unterstützungsgelder zahlen.

---

As a first important step, the coalition amended section 116 of the Arbeitsförderungsgesetz [...] in order to make certain strikes more difficult.“ Dieser Einschätzung kann nicht zugestimmt werden, da die Änderung allein als Reaktion auf die als Mißbrauch empfundenen Schwerpunkstreiks 1984 zu verstehen ist.

Die Arbeitgeberverbände werteten dies als einen Verstoß gegen die Neutralitätspflicht des Staates, da die Gewerkschaften durch ihre Strategie die BA als Streikkasse mißbraucht hätten (ein durchaus auch in der juristischen Literatur vertretener Standpunkt, vgl. z.B. ADOMEIT 1987). Dieser Position schloß sich insbesondere die FDP sowie mindestens die Hälfte der CDU/CSU-Abgeordneten an, die aufgrund der Gerichtsurteile, die in die entgegengesetzte Richtung wiesen, das Gesetz klarstellend ändern wollten (vgl. zum folgenden MÜCKENBERGER 1986; SCHÜTT-WETSCHKY 1994: 62-75; HELMS 1997: 145-154 sowie insbesondere v. WINTER 1989: 59-77). Man vertrat den Standpunkt, daß „die restriktive und unhistorische Auslegung der Vorschrift des § 116 Abs. 3 durch einzelne Sozialgerichte [...] uns heute zu einer vorbeugenden Klarstellung“ zwingt (Abg. Müller, CDU; PlPr. 10/184: 13975), „es die Pflicht des Gesetzgebers [ist], tätig zu werden, wenn er sieht, daß sein klarer Wille falsch interpretiert, mißgedeutet, in sein Gegenteil verkehrt wird“ (Abg. Faltlhauser, CSU; EBENDA: 13988). Man berief sich dabei u.a. auf den Ausschlußbericht zum Arbeitsförderungsgesetz aus dem Jahre 1969, in dem es heißt: „Die Gewährung von Arbeitslosengeld in solchen Fällen [an mittelbar betroffene Arbeitnehmer; d. Verf.] würde Schwerpunkstreiks fördern und wäre daher nicht streikneutral“ (BT-DRS. V/4110: 20). Zudem wurden Bedenken gegen die rechtliche Gültigkeit der Neutralitätsanordnung der BA erhoben (so auch MÜCKENBERGER 1986: 172).

Ausgangspunkt für die legislatorische Neuregelung des § 116 AFG war im November 1984 ein Initiativantrag einer Gruppe mittelstandsnaher Unionsabgeordneter, der von 130 der 244 (+11 Berliner) Unionsabgeordneten unterzeichnet wurde. Dieser sogenannte „Entwurf Dr. Faltlhauser“, der nie eingebracht worden ist, sah folgende Regelung vor: „Ist die Arbeitslosigkeit durch einen inländischen Streik oder eine inländische Aussperrung verursacht, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht nur im regionalen Bereich des umkämpften Tarifvertrags, sondern darüber hinaus innerhalb des gesamten fachlichen Geltungsbereiches während der Dauer des Streiks oder der Aussperrung“ (zit. MÜCKENBERGER 1986: 169). Dieser Entwurf läßt sich als eine Maximalforderung des wirtschaftsnahen Teils der Fraktion interpretieren, hätte er doch bedeutet, daß *alle* mittelbar von einem Streik Betroffenen – unabhängig von allen weiteren Umständen – von Lohnersatzleistungen ausgeschlossen geblieben wären. Gegen diese Forderung werden daher alle weiteren Entwürfe zu lesen sein, wenn man untersuchen will, inwieweit eine neoliberale Politikkonzeption durchgesetzt werden sollte und konnte.

Insbesondere in der CDU scheint sich zunächst – dieser Initiative zum Trotz – eine „Strategie der Konfliktvermeidung“ (MÜCKENBERGER 1986: 175) durchgesetzt zu haben, die darauf abzielte, statt einer neuen gesetzlichen Regelung eine Kompromißlösung zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierung herzustellen. Entsprechend kam es zunächst zu etlichen Gesprächen zwischen dem Bundeskanzler bzw. seinem Arbeitsminister und den

Tarifparteien.<sup>59</sup> Auch die Tatsache, daß Arbeitsminister Blüm im Dezember 1984, also einen Monat nach Vorstellung des Falthäuser-Entwurfs, den ehemaligen Präsidenten des Bundesarbeitsgerichts, Müller, mit einem Gutachten zur Problematik des § 116 AFG betraute, macht deutlich, daß man Zeit gewinnen wollte, um eine einvernehmliche Lösung zu erreichen.

Diese Strategie sollte nicht zuletzt den Konflikt innerhalb der CDU selbst um die Notwendigkeit einer solchen Novellierung entschärfen, da sich vor allem die Sozialausschüsse zunächst eher auf eine Ablehnung der Novellierung festgelegt hatten (zum folgenden v. WINTER 1989). Erst als sich zeigte, daß auf dem Wege trilateraler Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung keine befriedigende Lösung gefunden werden würde, und auch Müllers Gutachten – und zwar ganz entschieden – für eine Neuregelung plädierte (v. WINTER 1989: 61; MÜCKENBERGER 1986: 176), kam die CDU-Führung mit Kohl und Blüm immer stärker unter Druck von Seiten des Koalitionspartners und des eigenen Wirtschaftsflügels. Blüm schwenkte nun um und begann die Auffassung zu vertreten, es gehe lediglich um eine Klarstellung der Bestimmung, was es vor allem den CDA ermöglichen sollte, die Regierungsvorlage mit zu tragen.

Dieser Integrationsversuch war im wesentlichen auch erfolgreich, so daß die christdemokratischen Arbeitnehmer im folgenden in erster Linie versuchten, den Regierungsentwurf im Gesetzgebungsverfahren in ihrem Sinne zu beeinflussen, obwohl immer noch eine starke innerparteiliche Opposition gegen das Gesetzesvorhaben als solches bestand.<sup>60</sup> Allerdings wurde die Lage für den Arbeitnehmerflügel der Union immer prekärer, weil der Druck sowohl von Gewerkschaftsseite, die gegen die Änderung massiv mobilisierte, als auch von der Seite des Wirtschaftsflügels der Union und der FDP zunahm. Dieser Druck brachte die CDA bei ihrer Funktionärskonferenz im Januar 1986 an den Rand eines Bruchs, da die Positionen des Arbeitsministers und CDA-Vorsitzenden Blüm, der für eine Klarstellung eintrat, und die seiner Kontrahenten Viehof und Fehrenbach, die sich stark an den Vorstellungen des DGB orientierten, kaum vereinbar waren.

Anfang Dezember 1985 wurde der Regierungsentwurf zur Änderung des § 116 AFG erarbeitet, der Anfang Januar 1986 in den Bundestag eingebracht wurde (BT-Drs. 10/4989). Der Entwurf wich deutlich vom „Entwurf Dr. Falthäuser“ ab; der entscheidende Abs. 3 des § 116 wurde wie folgt gefaßt:

<sup>59</sup> MÜCKENBERGER (1986: 177f.) nennt folgende Gesprächsrunden: 5.9.85 unter Leitung Kohls, 4.11., 2.12. und 4.12.85 unter Blüm, 10.12.85 nochmals unter Kohl.

<sup>60</sup> Das prominenteste Beispiel hierfür ist sicherlich Hanshorst Viehof, Abteilungsleiter im Arbeitsministerium und CDA-Vorsitzender im Rheinland, der im Verlauf der Auseinandersetzung um § 116 AFG in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurde, weil er die Regierungsvorlage strikt ablehnte (v. WINTER 1989: 65f.; MÜCKENBERGER 1986: 180). Andere prominente „Dissenter“ in der CDU waren der ehemalige Arbeitsminister und CDA-Vorsitzende, Katzer, und der ehemalige Innenminister und Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Benda.

„Ist der Arbeitnehmer durch einen inländischen Arbeitskampf, an dem er nicht beteiligt ist, arbeitslos geworden, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld nur, wenn der Betrieb, in dem der Arbeitslose zuletzt beschäftigt war, 1. dem räumlichen und fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages zuzuordnen ist oder 2. nicht dem räumlichen, aber dem fachlichen Geltungsbereich des Tarifvertrages zuzuordnen ist und im räumlichen Geltungsbereich des Tarifvertrages, dem der Betrieb zuzuordnen ist, eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang annähernd gleich ist. Der Anspruch ruht nur, wenn die umkämpften oder geforderten Arbeitsbedingungen nach Abschluß eines entsprechenden Tarifvertrages für den Arbeitnehmer gelten oder auf ihn angewendet würden.“

Im Vergleich zum Antrag der mittelstandsnahen Unionsabgeordneten ist hier eine deutliche Einschränkung des Ruhestatbestands festzustellen: Neben der unumstrittenen Regelung, daß an Arbeitnehmer keine Unterstützungszahlungen geleistet werden, die im selben räumlichen und fachlichen Geltungsbereich beschäftigt sind, sollte der Anspruch nur noch dann im selben fachlichen Geltungsbereich außerhalb des umkämpften Tarifgebietes ruhen, wenn dort eine annähernd gleiche Hauptforderung gestellt würde. Damit wurden im wesentlichen die Regelungen der Neutralitätsanordnung der BA übernommen, allerdings mit der Einschränkung, daß nun nicht mehr „nach Art und Umfang gleiche Forderungen“ erhoben sein mußten, sondern daß „eine Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang *annähernd* gleich“ sein mußte. Dies sollte einer Interpretation, wie sie die Sozialgerichte in Bremen und Hessen vornahmen, die „gleiche Forderungen“ als „identische“ oder „annähernd identische“ Forderungen ausgelegt hatten, entgegenwirken, „denn man kann Identität sehr leicht durch Variation in der Nebensache auflösen. Wenn man das zuließe, dann müßte man der Ehrlichkeit halber schreiben: Es muß immer gezahlt werden“ (Blüm, PLPr. 10/184: 13967).

Daneben wurde in den Regierungsentwurf die Regelung aufgenommen, daß der Arbeitgeber nachweisen muß, daß die Einschränkung bzw. Stilllegung des Betriebs tatsächlich Folge eines Arbeitskampfes ist; er muß dabei auch eine Stellungnahme des Betriebsrates einholen. Damit sollte gesichert werden, daß „Arbeitgeber [...] den Streik in einem anderen Gebiet [...] nicht zum Vorwand nehmen [können], die Arbeit einzustellen“ (Blüm, PLPr. 10/196: 15144). Dies sollte mittelbar betroffene Arbeitnehmer im Arbeitskampf schützen, zumal wenn ihnen bei Betriebsstilllegung kein Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld zusteht.

Insgesamt fällt bei den Bundestagsdebatten in diesem Stadium des Gesetzgebungsprozesses<sup>61</sup> auf, daß die Koalition sich vehement gegen den Vorwurf der Einseitigkeit zugunsten der Arbeitgeber wehrte. Dies zeigte sich nicht nur in den Beiträgen insbesondere der Vertreter des Arbeitnehmerflügels der CDU<sup>62</sup>, sondern schlug sich auch in Regelungen wie der oben

<sup>61</sup> Vgl. PLPr. 10/184, 12.12.1985 (Regierungserklärung zu § 116 AFG) und 10/196, 5.2.1986 (1. Lesung des Regierungsentwurfs).

<sup>62</sup> Vgl. etwa die Aussagen des Abg. Scharrenbroich, PLPr. 10/196: 15151f.:

dargestellten, die dem Schutz der Arbeitnehmer dienen sollten, nieder.

Die Ausschußberatung des Entwurfs dauerte nur gut vier Wochen, da die Koalition wegen der massiven Proteste des DGB und der IG Metall (v. WINTER 1989: 72) und angesichts der Anfang 1987 bevorstehenden Bundestagswahl versuchte, das Gesetz schnell durch die Ausschüsse zu bringen (SCHÜTT-WETSCHKY 1994: 68). Gleichzeitig kam es insbesondere der CDU darauf an, weiter gesprächsbereit und offen für Verbesserungsvorschläge zu wirken, was insbesondere im Hinblick auf die Integration ihres Arbeitnehmerflügels (und dort vor allem der christdemokratischen DGB-Mitglieder um Fehrenbach) wichtig war, der weiterhin zum Teil schwere Bedenken gegen die vermeintliche Einschränkung der Streikfähigkeit der Gewerkschaften durch die Neufassung des § 116 AFG hegte (vgl. v. WINTER 1989).

Dem Kompromiß innerhalb der CDA entsprechend, ihre Forderungen im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens durchzusetzen, verlangte ihre Führung am 10. März 1986 folgende Ergänzungen des Regierungsentwurfs (dokumentiert in: GEWERKSCHAFTLICHE MONATSHEFTE 37 (1986), S. 224f.): Erstens sollte das Ruhen der Leistungen nur erfolgen, wenn die Hauptforderungen gleich sind, ohne völlig übereinstimmen zu müssen, d.h., es sollte nicht genügen, daß *eine* Hauptforderung im wesentlichen übereinstimmt; zweitens sollte als weitere Voraussetzung für die Verweigerung der Leistungen der BA gelten, daß die mittelbar Betroffenen voraussichtlich vom Streikergebnis profitieren; drittens sollte geregelt werden, wann eine Forderung als erhoben gelten soll; viertens sollten die Nachweispflichten für Arbeitgeber bei behaupteter Fernwirkung eines Streiks verschärft, die Kontrollbefugnisse der Bundesanstalt ausgedehnt und die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer verbessert werden; und fünftens wurde ein Neutralitätsausschuß, dem mehrere Richter als unabhängige Mitglieder angehören sollten, sowie die Möglichkeit der unmittelbaren Anrufung des Bundessozialgerichtes gegen die Entscheidung des Ausschusses vorgeschlagen.

Einen Tag später diskutierte eine Koalitionsrunde unter Vorsitz des Bundeskanzlers ausführlich mögliche Änderungen am Entwurf zu § 116 AFG (v. WINTER 1989: 73f.). Das Ergebnis dieses Gesprächs wurde noch am selben Tag den Fraktionen vorgelegt, wobei die FDP-Fraktion den Änderungsvorschlägen ohne größere Debatten zustimmte, während in der Unionsfraktion lange über weitere mögliche Veränderungen, die insbesondere die Abgeordneten der Arbeitnehmergruppe forderten, diskutiert wurde. Schließlich stimmten aber auch die Unionsabgeordneten für das unveränderte Ergebnis der Koalitionsrunde, wobei sich allerdings fünf Mitglieder, darunter Scharrenbroich, der Stimme enthielten und drei weitere andeuteten, sie würden bei der

---

„Wenn die Arbeitgeber meinen, auf Grund der Beschäftigungslage jetzt das Rad der Geschichte zurückdrehen zu können, haben sie sich vertan.“ Und: „[...] das Gesetz wird bestätigen: Das Arbeitskampfgleichgewicht wird nicht zu Lasten der Gewerkschaften verändert.“



Schlußabstimmung im Bundestag nicht für das Gesetz stimmen. Eine Woche später legte der federführende Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung die entsprechend den Beschlüssen des Koalitionsgesprächs geänderte Fassung des Regierungsentwurfs vor (BT-Drs. 10/5214). Die wesentlichen Neuerungen waren:

- Das Ruhen der Leistungen für mittelbar betroffene Arbeitnehmer im fachlichen, aber nicht räumlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifbezirks sollte zwei Bedingungen erfordern: Erstens müssen die Hauptforderungen nicht mehr annähernd gleich sein, sondern sie sollten gleich sein, ohne übereinstimmen zu müssen; zweitens muß das Ergebnis des umkämpften Bezirks aller Voraussicht nach in den betroffenen Bereich übernommen werden.
- Es wurde explizit festgelegt, wann eine Forderung als erhoben anzusehen ist.
- Für seine Stellungnahme zur Betriebsstillegung müssen dem Betriebsrat alle erforderlichen Angaben gemacht werden.
- Es wurde ein Neutralitätsausschuß errichtet, der paritätisch mit Mitgliedern der Tarifparteien unter Vorsitz des Präsidenten der BA besetzt ist, und der entscheiden sollte, ob die Voraussetzungen für das Ruhen der Zahlungen der BA erfüllt sind.
- Gegen die Entscheidung dieses Neutralitätsausschusses sollten die Fachspitzenverbände der beteiligten Tarifvertragsparteien Klage beim Bundessozialgericht erheben können, das diese Verfahren vorrangig behandeln sollte.

Inwieweit konnte sich demnach die Position der CDA in der abschließenden Beratung des Gesetzes im Ausschuß durchsetzen (vgl. Tabelle 2)? Die erste Forderung, die zur Folge gehabt hätte, daß den Gewerkschaften ein größerer Spielraum bei der Variation ihrer Tarifforderungen in unterschiedlichen Tarifgebieten zugestanden worden wäre, ließ sich nicht durchsetzen. Hier wurde die Regierungsvorlage nur dahingehend verändert, daß der Formulierungsvorschlag, den die CDA gemachten hatten („gleich, ohne übereinstimmen zu müssen“), aufgegriffen wurde, was wohl nur als symbolisches Zugeständnis zu werten ist. Anders stellt sich die Situation bei der zweiten, durchaus nicht unwesentlichen Forderung dar, daß das Ergebnis des umkämpften Tarifbezirks aller Voraussicht nach im betroffenen Bereich übernommen werden muß, damit es zum Ruhen der Zahlungen der BA kommt. Sie wurde erfüllt. Damit wurde klargestellt, „daß die Gleichheit der Hauptforderungen allein für das Ruhen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld nicht ausreicht“ (BT-Drs. 10/5214: 16). Nur wenn davon ausgegangen werden könne, daß der mittelbar Betroffene auch am Ergebnis des Arbeitskampfes partizipiert, „könne von einem Stellvertreter-Arbeitskampf gesprochen werden, ohne den das Ruhen des Leistungsanspruchs nicht gerechtfertigt sei“

(BT-Drs. 10/5214: 12).

Diese Regelung verdient deshalb betrachtet zu werden, weil an ihr deutlich wird, daß das allgemeine Verbot der Beeinflussung eines Arbeitskampfes durch Arbeitslosengeld, wie es § 116 AFG a.F. kannte, ersetzt wurde durch ein „Partizipationsprinzip“ (SEITER 1987: 4), demzufolge der Arbeitnehmer nur noch dann von den Zahlungen ausgeschlossen werden soll, wenn er auch am Erfolg des Arbeitskampfes partizipiert (vgl. auch MÜCKENBERGER 1986: 179): Im Ausschußbericht wurde entsprechend darauf hingewiesen, „daß die Gewährung von Leistungen an mittelbar betroffene Arbeitnehmer außerhalb des räumlichen, aber im gleichen fachlichen Geltungsbereich des umkämpften Tarifvertrages zwar grundsätzlich den Arbeitskampf beeinflussen könne, [...] Dieser allgemeine Einfluß reiche jedoch nicht aus, die Erfüllung eines Versicherungsanspruches für die Zeit des Arbeitskampfes zu versagen“ (BT-Drs. 10/5214: 13). Vor diesem Hintergrund ist von Hugo SEITER (1987) argumentiert worden, daß der Rahmen, innerhalb dessen die Bundesanstalt für Arbeit aus Gründen der Neutralität kein Arbeitslosengeld an mittelbar von einem Streik Betroffene zahlen darf, durch die Neuregelung eher eingengt als erweitert worden sei.

Die explizite Feststellung, wann eine Forderung als erhoben zu betrachten ist, sollte verhindern, daß die Gewerkschaften § 116 AFG umgehen, indem sie in den mittelbar betroffenen Tarifbezirken nicht offiziell eine Forderung aufstellen. Deshalb sollte eine Forderung als erhoben gelten, wenn „aufgrund des Verhaltens der Tarifvertragsparteien bekannt ist, welche Forderungen erhoben werden“ (BT-Drs. 10/5214: 17). Daneben sollte nach der Ausschlußfassung der Betriebsrat gestärkt werden, indem der Arbeitgeber verpflichtet wurde, ihm alle Angaben zu machen, die für die Stellungnahme, ob der Produktionsstopp mittelbar durch einen Streik ausgelöst wurde, notwendig sind.

*Tabelle 2: Forderungen der CDA zu § 116 AFG und ihre Durchsetzung*

<i>Forderungen CDA</i>	<i>Ausschlußfassung</i>
Übereinstimmung der Hauptforderungen	nicht erfüllt
Partizipationstatbestand	erfüllt
Definition, wann Forderung als erhoben gilt	erfüllt
Nachweispflicht des Arbeitgebers	
Kontrollbefugnisse der BA	erfüllt
Mitwirkungsrechte des Betriebsrates	
Neutralitätsausschuß, besetzt mit Tarifparteien, Präsident der BA und unabhängigen Richtern	Neutralitätsausschuß besetzt mit Tarifparteien unter Vorsitz des Präsidenten der BA
unmittelbare Anrufung des BSG	erfüllt

Damit wurden zwei weitere Forderungen der CDA erfüllt, wengleich Thomas VON WINTER (1989: 73) meint, daß „die konkrete Ausgestaltung [der Definition, wann eine Forderung als erhoben gilt; d.Verf.] weit von dem entfernt

[blieb], was den Intentionen der christdemokratischen Arbeitnehmerschaft entsprochen hätte.“ Diese Beurteilung ist allerdings problematisch, da in der fraglichen Erklärung der Sozialausschüsse tatsächlich lediglich eine Definition der Frage, wann eine Forderung als erhoben gelten soll, angemahnt wurde, ohne daß der Inhalt dieser Definition näher bestimmt worden wäre.

Die Einrichtung des Neutralitätsausschusses in der Form der Ausschußvorlage sollte verhindern, daß die für den Arbeitskampf ja zentrale Entscheidung, ob an mittelbar Betroffene Arbeitslosengeld gezahlt wird, ohne Vertreter von Arbeitgebern und -nehmern getroffen wird. Die CDA-Forderung nach einem zum Teil *mit Richtern besetzten* Neutralitätsausschuß wurde damit im Kern jedoch nicht erfüllt. Immerhin wurde aber von Vertretern der Sozialausschüsse hervorgehoben, daß es ein Fortschritt für die Gewerkschaften sei, daß nicht mehr der Präsident der Bundesanstalt allein entscheide, ob der Leistungsanspruch ruht.<sup>63</sup> Allerdings muß hier beachtet werden, daß in den entscheidenden Fällen, nämlich dann, wenn die Tarifvertragsparteien unterschiedlicher Ansicht sind, doch der Präsident der BA den Ausschlag gibt (KELLER 1987: 29). Mit der Möglichkeit einer unmittelbaren Anrufung des Bundessozialgerichts gegen die Entscheidung des Neutralitätsausschusses, durch die ein übermäßiger Einfluß des Präsidenten der BA verhindert werden sollte (BT-Drs. 10/5214: 17), konnten sich die Sozialausschüsse durchsetzen.

Anhand dieser Aufstellung läßt sich zeigen, daß ein erheblicher Teil der Forderungen der CDA Eingang in den Gesetzestext gefunden hat. Dies gilt freilich nicht für die Forderung, die Übereinstimmung der Hauptforderungen zur Grundlage der Entscheidung zu machen, ob die Ansprüche an die Bundesanstalt für Arbeit ruhen sollen. DGB-nahe Christdemokraten erklärten daher auch, sie lehnten den Gesetzentwurf (weiterhin) ab (v. WINTER 1989: 74f.). Doch eine deutliche Mehrheit des CDA-Vorstandes (23:10 Stimmen) schloß sich Blüms Meinung an, die Forderungen der Sozialausschüsse seien in ausreichendem Maße in der Ausschußfassung berücksichtigt worden (EBENDA). Dies läßt sich besonders deutlich an den Reden der CDU-Abgeordneten Scharrenbroich, Müller und Blüm bei der zweiten Lesung des Gesetzes im Bundestag nachweisen, die alle zweifellos dem Arbeitnehmerflügel der Unionsfraktion angehörten.

Scharrenbroich (PLPr. 10/207: 15828) etwa nahm für die CDA in Anspruch, „sich als einzige Arbeitnehmerorganisation mit diesem Gesetz beschäftigt [zu haben. ...] Die Arbeitnehmergestellungen wurden von der Arbeitnehmergeuppe der Unionsfraktion eingebracht und durchgesetzt.“ Das Gesetz sei „meilenweit von den Vorstellungen der Arbeitgeberverbände entfernt, und es liegt sehr nahe an den Vorstellungen der CDA-Sozialausschüsse“ (EBENDA: 15820). Ähnlich argumentierte Müller: „Dem beharrlichen Bemühen der Arbeitnehmervertreter der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ist es zu verdanken, daß wir den Regierungsentwurf in zentralen Punkten noch einmal

<sup>63</sup>

So z.B. Scharrenbroich (PLPr. 10/207: 15828f.) und Blüm (EBENDA: 15842).

verbessern konnten“ (EBENDA: 15859).

Entsprechend wurde die Ausschlußfassung des Gesetzes am 20. März 1986 in namentlicher Abstimmung mit 265 (11) gegen 210 (10) Stimmen angenommen, wobei es in keiner der beiden Regierungsfractionen Gegenstimmen gab (PLPR. 10/207: 15874f.). Die Zustimmung durch die unionsregierten Länder im Bundesrat erfolgte am 18. April 1986.

Betrachtet man die Reform des § 116 AFG zusammenfassend, wird zweierlei deutlich: Zunächst kann man feststellen, daß sie fraglos darauf abzielte, bestimmte Streikformen zu erschweren; insofern wäre ein solches Projekt sicherlich von keiner sozialdemokratischen Regierung verfolgt worden. Doch andererseits ist auch nicht zu leugnen, daß das Gesetz auf dem Weg vom ersten Initiativantrag der 130 Unionsabgeordneten, der das Ruhen der Ansprüche im gesamten fachlichen Geltungsbereich vorsah, zur verabschiedeten Fassung, nach der eine ganze Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein müssen, ehe die Leistungen einbehalten werden, starke Veränderungen erfahren hat, die im Kern den Forderungen des Arbeitnehmerflügels der CDU entgegenkamen.

Es soll nicht bestritten werden, daß das Gesetz auch in seiner verabschiedeten Fassung noch die Zustimmung der FDP und des Wirtschaftsflügels der CDU/CSU erhielt, was sicherlich dafür spricht, daß auch deren Forderungen in wesentlichen Zügen entsprochen wurde. Doch kam massive Kritik an dem Gesetz beispielsweise nicht nur von Gewerkschaftsseite; auch die Arbeitgeber monierten vielmehr, der Gesetzentwurf reiche nicht aus, die Neutralität der Bundesanstalt zu sichern (SCHÜTT-WETSCHKY 1994: 68). Ein Initiator des Gesetzes soll sogar erklärt haben, er hätte auf die Neuregelung verzichtet, wenn er gewußt hätte, welches Ergebnis herauskommen würde (Interview 1). In der juristischen Literatur wurde entsprechend darauf hingewiesen, daß die Neuregelung des § 116 AFG die Möglichkeit eines Ruhens der Ansprüche auf Lohnersatzleistungen nicht ausgeweitet, sondern eingeschränkt haben könnte (SEITER 1987).<sup>64</sup> Von einem empirischen Standpunkt aus konnte ARMINGEON (1991: 275) feststellen, daß die Gewerkschaften jedenfalls auch nach der Änderung des Neutralitätsparagrafen noch in der Lage waren, glaubhaft mit Streik zu drohen oder ihn durchzuführen.

Insofern zeigt auch die Betrachtung der Beratungen zu § 116 AFG, daß es in der Koalition so etwas wie ein „Arbeitnehmerkorrektiv“ in Form der CDA gab, dem es gelang, eine Reihe von Veränderungen gegen den Wirtschaftsflügel ihrer Partei und den Koalitionspartner durchzusetzen, weil die CDU es in dieser Konfrontationssituation nicht darauf ankommen lassen wollte und (schon aus wahlstrategischen Gründen) konnte, ihren Arbeitnehmerflügel zu übergehen.

<sup>64</sup> Diese Position ist aber keineswegs unumstritten: FRERICH und FREY (1996: 227) meinen beispielsweise, die Neuregelung „schränkte die Leistungsgewährung seitens der BA an mittelbar von einem Arbeitskampf betroffene Arbeitnehmer erheblich ein.“

### 4.2.3 Arbeitszeitgesetz

Der Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes hatte in den 80er Jahren ein für Regierungsvorlagen eher ungewöhnliches Schicksal. Sowohl in der 10. als auch in der 11. Wahlperiode eingebracht (vgl. die inhaltlich identischen BT-Drs. 10/2706 und 11/360), in erster Lesung beraten und federführend an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung überwiesen, konnte er in beiden Legislaturperioden nicht verabschiedet werden, weil der Ausschuß den Entwurf nicht abschließend behandelte. In beiden Fällen kam der Ausschuß kaum über das Anfangsstadium der Beratungen hinaus.<sup>65</sup>

BACHRACH und BARATZ (1962, 1963) haben darauf aufmerksam gemacht, daß die Betrachtung von derartigen „non-decisions“ durchaus aufschlußreich sein kann, um bestimmte Macht- oder Einflußstrukturen zu erkennen (vgl. auch v. BEYME 1997: 58-62). Kann sich doch hinter der Möglichkeit, bestimmte Entscheidungen zu verhindern, ebenso wie hinter der, bestimmte Entscheidungen durchzusetzen, das Einflußpotential von Personen und Gruppen verbergen. Während jedoch Bachrach und Baratz mit „non-decisions“ solche Fälle bezeichnen, in denen Themen von vornherein von der politischen Agenda ferngehalten werden, ist bei der Behandlung des Arbeitszeitgesetzes in erster Linie zu fragen, wer dafür verantwortlich zeichnete, daß das Gesetz als Regierungsvorlage in den 80er Jahren gleich zweimal nicht verabschiedet wurde.

Friedbert RÜB und Frank NULLMEIER (1991: 127f.) meinen, der Gesetzgebungsprozeß sei vor allem wegen der „hohen Wertladung“ des zu regelnden Inhalts, insbesondere der Frage, welche Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit zugelassen werden sollten, blockiert worden: „Gerade die CDU als weltanschaulich gebundene, christliche Partei tat und tut sich schwer mit der potentiellen Ausweitung der Sonntagsarbeit, da der Widerstand beider Kirchen hoch ist.“ Dem steht allerdings der Bericht des Vorsitzenden des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung entgegen, den er in der 10. Wahlperiode aufgrund eines Antrages der Grünen vorlegte. Damit wollte die grüne Fraktion über den Stand der Beratungen zu ihrem eigenen Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes im Ausschuß – beide Vorlagen sollten gemeinsam behandelt werden – unterrichtet werden. Hier wurde dargelegt, daß aufgrund der „Geschäftslage des Ausschusses [...] die Schwerpunkte nach der parlamentarischen Sommerpause [1985; d. Verf.] neu gesetzt [wurden]. Dies führte dazu, daß der Ausschuß die vorgesehene Beratung der beiden Gesetzentwürfe bisher [Oktober 1986] nicht vorgenommen hat“ (BT-Drs. 10/6098: 3). Dies spricht dafür, daß – wenigstens für die 10. Wahlperiode – der Grund für das Scheitern des Gesetzes schlicht in der Überlastung des federführenden Ausschusses lag, in dem tatsächlich eine Reihe beratungsintensiver Gesetze verhandelt wurden.

<sup>65</sup> In der 10. Wahlperiode wurde der Entwurf in der 56. und der 69. Sitzung des Ausschusses (vgl. BT-Drs. 10/6098), in der 11. WP nur in der 21. Sitzung behandelt.

Allerdings bedeutet ein enger Terminplan allenfalls, *daß* einzelne Gesetze nicht mehr abschließend beraten werden können; *welche* Gesetze dies sind, hängt von der Prioritätensetzung der Fraktionen ab. So meinte auch der SPD-Abgeordnete Lutz in der Debatte zu dem oben genannten Bericht des Arbeitsausschusses: „Die eigentliche Ursache [für das Fehlen der abschließenden Beratung des Gesetzes im Ausschuß; d.Verf.] liegt darin, daß die Koalitionsparteien mit ihren Vorschlägen einer Arbeitszeitregelung nicht zu Potte gekommen sind. [...] Die Koalition bekam kalte Füße; [...] Die Neigung der Koalition, ihr Machwerk noch zu verabschieden, sank im Laufe der Monate auf Null, und da stehen wir heute“ (Pl.Pr. 10/235: 18230). Entsprechend heißt es in dem Bericht (BT-Drs. 10/6098: 3): „Eine kurzfristige Terminierung der Beratung der beiden Gesetzentwürfe zum Arbeitszeitgesetz konnte nicht vereinbart werden, da die Vertreter der Fraktionen von CDU/CSU und FDP angesichts der Terminlage im Ausschuß keine Möglichkeit sahen, beide Gesetzentwürfe noch in dieser Wahlperiode abschließend zu beraten.“ Die Koalitionsabgeordneten dagegen argumentierten, man brauche zum Finden einer befriedigen Lösung auch Zeit, „und diese Zeit hatten wir in dieser Legislaturperiode nicht“ (Abg. Jagoda (CDU), Pl.Pr. 10/235: 18229). Letztlich erscheint es aber wenigstens zweifelhaft, daß der Entwurf gleich in zwei Wahlperioden schlicht an mangelnder Beratungszeit im Ausschuß gescheitert ist.

Die öffentlich-rechtliche Arbeitszeitregelung, die in den achtziger Jahren galt und durch das Arbeitszeitgesetz abgelöst werden sollte, stammte aus dem Jahr 1938 (Arbeitszeitordnung), bzw., was etwa die Regelung der Sonntagsarbeit betrifft, schon aus dem Jahr 1891 (Gewerbeordnung). Hieraus ergab sich bereits die Notwendigkeit der Neuregelung, denn zum einen entsprach allein das Vokabular der Arbeitszeitordnung aus der Nazizeit nicht der Gesetzessprache eines demokratischen Staates, zum anderen sollten die Regelungen den Entwicklungen der letzten Jahrzehnte angepaßt werden (JANICKI 1992: 128).<sup>66</sup>

Die ersten Entwürfe des Gesetzes wurden Anfang Dezember 1983 bekannt (vgl. ZEIT, 9.12.83, 23.12.83). Vorgesehen war etwa die Festlegung des 8-Stunden-Tages und der 6-Tage-Woche, wobei innerhalb eines bestimmten Zeitraums auch ein mit Freizeit wieder ausgleichender 10-Stunden-Tag möglich sein sollte. Mindestruhezeiten und -pausen sollten festgeschrieben werden, am prinzipiellen Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit wurde – zusammen mit einem Ausnahmenkatalog – ebenso festgehalten wie am Verbot der Nachtarbeit von Frauen. Gelockert wurden die Beschäftigungsverbote für Frauen, die auf den Bergbau unter Tage sowie Arbeiten in Kokereien und an Hochöfen beschränkt wurden. Diese Vorschläge wurden von den Gewerk-

<sup>66</sup> Diese Anpassung an moderne Gegebenheiten und demokratische Terminologie sollte bereits unter der sozial-liberalen Koalition erfolgen, scheiterte aber an zu unterschiedlichen Auffassungen von SPD und FDP.

schaften scharf kritisiert (z.B. ZEIT, 9.12.83).

Erst Ende August 1984 beschloß das Kabinett den Entwurf – gemeinsam mit dem zum Beschäftigungsförderungsgesetz, mit dem es auch in engem inhaltlichen Zusammenhang gesehen wurde (FAZ, 23.8.84; NZZ, 24.8.84). Tiefgreifende Änderungen am Referentenentwurf sind in der Regierungsvorlage nicht festzustellen. Lediglich eine wesentliche Regelung wurde neu eingefügt, nämlich die Möglichkeit, per Tarifvertrag zuzulassen, daß an 60 Tagen im Jahr auch ohne Festlegung eines Ausgleichszeitraumes die Arbeitszeit auf 10 Stunden täglich verlängert wird. Diese Regelung soll auf Druck des damaligen Wirtschaftsministers Lambsdorff in den Entwurf eingefügt worden sein, um den Betrieben zusätzlichen Raum für flexible Arbeitszeiten zu geben (FR, 18.8.84).

Welches ist die wirtschaftspolitische Vorstellung, die hinter dem Gesetzentwurf steht? Vorgesehen war, den öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitschutz im wesentlichen auf die Sicherung der Gesundheit der Arbeitnehmer zu beschränken. Das Gesetz hatte die Aufgabe, „Normen festzulegen, wie die tariflich vereinbarte Wochenarbeitszeit auf die einzelnen Arbeitstage verteilt werden kann, ohne daß die Gesundheit des Arbeitnehmers beeinträchtigt wird“ (PStS. Vogt, BMA, PLPr. 10/118: 8778). „Der Staat ist für den Rahmen zuständig. Die Tarifpartner füllen ihn aus. Sie können es auch viel besser als der Staat es je könnte“ (Blüm, PLPr. 11/53: 3737). Im Gesetz sollte also nur die Grenze festgelegt werden, die zum Schutz der Gesundheit des Arbeitnehmers nicht überschritten werden darf. Im übrigen war vorgesehen, den Tarifpartnern „im Interesse eines praxisnahen, sachgerechten und effektiven Arbeitszeitschutzes mehr Befugnisse und mehr Verantwortung als bisher zu übertragen“ (BT-Drs. 11/360: 15).

Entsprechend wurden etwa Regelungen, die die Zahl von Überstunden einschränken sollten, wie sie in den entsprechenden Gesetzentwürfen von SPD und Grünen vorgesehen waren (vgl. etwa BT-Drs. 11/1188 und 11/1617), nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen. Vielmehr kam es der Koalition darauf an, den Tarifparteien (oder in bestimmten Fällen auch den Betriebspartnern) ein Höchstmaß an Flexibilität bei der Gestaltung der Arbeitszeit zu ermöglichen, die eben nur durch den Rahmen des gesundheitlich Vertretbaren beschränkt werden sollte. Die Idee war: „Starre Reglementierungen sind [...] in ihrer Wirkung nicht beschäftigungsfördernd, sondern sie werden mit Sicherheit beschäftigungshemmend sein“ (Pohlmann (CDU), PLPr. 10/118: 8786). Daher sollte auf derartige Maßnahmen zugunsten von rahmensetzenden Regelungen verzichtet werden.

Diese Vorgaben schlugen sich auch im Gesetzentwurf nieder: So wurde etwa – obwohl bereits 1983 in fast allen Tarifverträgen eine wöchentliche Arbeitszeit von maximal 40 Stunden vereinbart war – vom 8-Stunden-Tag und einer 6-Tage-Woche ausgegangen, wobei allerdings vorgesehen war, daß die werktägliche Arbeitszeit auf bis zu 10 Stunden verlängert werden konnte,

wenn innerhalb von drei Monaten bzw. 12 Wochen durchschnittlich 8 (bzw. bei Vor- und Abschlußarbeiten wie Aufräumen etc. 9) Stunden pro Werktag nicht überschritten wurden. Der Ausgleichszeitraum war im Vergleich zur Arbeitszeitordnung deutlich ausgedehnt worden (JANICKI 1992: 21), „um den Betrieben ausreichenden Spielraum für flexible Arbeitszeiten im Regelfall zu lassen“ (BT-Drs. 11/360: 17). Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß abweichende Regelungen „in einem Tarifvertrag oder in einer Betriebsvereinbarung, wenn ein Tarifvertrag dies zuläßt oder Arbeitszeitfragen im Tarifvertrag nicht geregelt werden,“ ermöglicht wurden. Dies betraf die Möglichkeiten, Arbeitszeiten von über 10 Stunden zu erlauben, wenn in die Arbeitszeit in erheblichem Umfang Bereitschaftsdienst fällt, einen anderen Ausgleichszeitraum, der überhaupt nicht mehr gesetzlich limitiert war, festzulegen oder an 60 Tagen im Jahr ohne Festlegung eines Ausgleichszeitraums bis zu 10 Stunden zu arbeiten (ausführlich dazu JANICKI 1992: 26ff.). Diese möglichen Abweichungen sollten „zur Anpassung an die konkreten betrieblichen Erfordernisse innerhalb eines bestimmten, gesundheitlich vertretbaren Rahmens“ beitragen (BT-Drs. 11/360: 18).

Allerdings sollte dies nicht dahingehend mißverstanden werden, daß solcherlei Arbeitszeiten vorgeschrieben wären; dies schon allein deshalb nicht, weil das Arbeitszeitgesetz „keine privatrechtliche Verpflichtung für die Arbeitnehmer, während der zulässigen gesetzlichen Höchstarbeitszeiten Arbeit zu leisten,“ begründet (BT-Drs. 11/360: 15). Vielmehr sollten die Vereinbarungen der Tarifverträge weiter gelten; mit dem erweiterten bzw. erweiterbaren Rahmen sollten lediglich Möglichkeiten für eine flexiblere Organisation der Arbeit geschaffen werden.

Der zweite Schwerpunkt des Gesetzes war die Regelung der Sonn- und Feiertagsruhe. Hier wurde als Grundsatz am Arbeitsverbot an Sonn- und Feiertagen, wie es die Gewerbeordnung kannte, festgehalten. Zudem wurden die Regelungen zu Höchstarbeitszeit, Ruhepausen etc. auch für Sonntage übernommen, was vorher nicht der Fall war (JANICKI 1992: 85), und es wurde ein freier Sonntag im Monat ebenso gesetzlich vorgeschrieben wie die Arbeitsbefreiung an einem Werktag, wenn an einem Sonntag gearbeitet wurde. Entscheidend ist jedoch die Regelung der Ausnahmen vom sonntäglichen Arbeitsverbot. Diese Ausnahmen waren im Entwurf als Katalog aufgelistet. Dabei handelte es sich im wesentlichen um Dienstleistungsbereiche, wobei laut Gesetzesbegründung Ausnahmen im bisherigen Umfang zulässig bleiben sollten (BT-Drs. 11/360: 20). Umstritten waren vor allem die Ausnahmen „zur Verhütung des Verderbens von Naturerzeugnissen oder Rohstoffen oder des Mißlingens von Arbeitsergebnissen“ sowie „bei Arbeiten, die aus chemischen, biologischen, technischen oder physikalischen Gründen einen ununterbrochenen Fortgang auch an Sonn- und Feiertagen erfordern.“

Hier wurde von verschiedenen Seiten die Befürchtung vorgetragen, mit diesen allgemein gehaltenen Ausnahmetatbeständen würde die Sonntagsruhe



ausgehöhlt. Die zuletzt genannte Ausnahme war vor allem für die chemische Industrie gedacht und sollte Sonntagsarbeit aus „Gründen, die im Arbeitsverfahren liegen,“ erlauben (BT-Drs. 11/360: 20); explizit ausgeschlossen wurde in der Begründung aber die Zulässigkeit aus wirtschaftlichen Gründen (EBENDA). Diese Trennung von technischen und wirtschaftlichen Gründen ist jedoch problematisch (JANICKI 1992: 96), was eben auch Auswirkungen auf den zulässigen Umfang von Sonn- und Feiertagsarbeit hat. Entsprechend läßt sich nicht klären, ob mit dem Gesetz eher eine Ausweitung oder eine Verengung der Möglichkeit der Arbeit an Feiertagen bewirkt worden wäre (EBENDA: 89).

Daneben sollte die Bundesregierung die Möglichkeit erhalten, mit Zustimmung des Bundesrates weitere Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit zuzulassen, wenn bestimmte Gründe vorliegen. Weit interpretiert werden konnte dabei vor allem der Ausdruck „aus Gründen des Gemeinwohls“ (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe c ArbZG), zumal die Bundesregierung darauf hinwies, daß damit den „lebenswichtigen Interessen der deutschen Industrie [...] ausreichend Rechnung getragen werden“ könne (BT-Drs. 11/360: 38, weiterführend JANICKI 1992: 90f.).

Die teilweise durchaus bemerkenswerten Meinungsunterschiede innerhalb der Koalition und der sie tragenden Parteien wurden bereits in der Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf deutlich. Zu den 25 Paragraphen des Gesetzentwurfs machte der Bundesrat nicht weniger als 51 Änderungsvorschläge, die zum Teil erhebliche Abweichungen vom ursprünglichen Konzept vorsahen. So wurde etwa vorgeschlagen, den Ausgleichszeitraum, innerhalb dessen die Durchschnittsarbeitszeit von werktäglich 8 Stunden einzuhalten sein sollte, von drei auf vier Monate (bzw. von 12 auf 16 Wochen) zu verlängern. Begründet wurde diese weitergehende Flexibilisierung, der die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zustimmte, mit den Gegebenheiten von Klein- und Mittelbetrieben und den Erfordernissen von Saisonarbeit (BT-Drs. 11/320: 28 und 37).

Der wichtigste und sicherlich umstrittenste Vorschlag des Bundesrates betraf jedoch die Regelung, die Bundesregierung zu ermächtigen, per Verordnung mit Zustimmung des Bundesrates eine Ausnahme vom Verbot der Sonn- und Feiertagsarbeit zu genehmigen „für den Betrieb von hochmechanisierten oder automatisierten Produktionsanlagen, bei denen infolge der Mechanisierung oder Automatisierung ein erheblicher Anteil wartender, steuernder und überwachender Tätigkeit vorliegt.“ Damit sollte der enorm erhöhten Kapitalintensität insbesondere der Textilindustrie Rechnung getragen werden, weil „durch optimale Kapazitätsauslastung und Minimierung der Anfahrzeiten und Auslaufzeiten der Maschinen [...] wesentliche Kostenentlastungen erreicht werden“ könnten, die angesichts des äußerst harten internationalen Wettbewerbs dringend erforderlich seien (BT-Drs. 11/360: 31f.). Damit wäre – trotz der Beteuerung, daß das Verbot von Sonntagsarbeit damit nicht generell aufgehoben werden sollte (EBENDA: 32) – ein rein wirtschaftlich be-

gründeter Ausnahmetatbestand geschaffen worden, den die Bundesregierung ablehnte, weil damit eine erhebliche Ausweitung der Sonntagsarbeit ermöglicht worden wäre (EBENDA: 38).

Da der Entwurf in der 10. Wahlperiode nicht mehr verabschiedet wurde, war er zunächst gescheitert. Immerhin einigten sich Union und FDP aber bereits bei den Koalitionsverhandlungen 1987 darauf, den Entwurf erneut einzubringen; gleichzeitig wurde beschlossen, das Nachtarbeitsverbot für Frauen ganz aufzuheben und eine Überprüfung der Wettbewerbsbedingungen der deutschen Industrie bezüglich der Maschinenlaufzeiten vorzunehmen (KOALITIONSVEREINBARUNG 1987: 9). Mit dem Verzicht auf das Nachtarbeitsverbot, den die FDP schon in der 10. Wahlperiode gefordert hatte,<sup>67</sup> wurde der eine Konflikt innerhalb der Koalition zugunsten der FDP entschieden. Die Überprüfung der Wettbewerbsposition der Industrie bei den Maschinenlaufzeiten sollte dagegen eine Grundlage bilden für die Lösung des zentralen Konflikts des Gesetzgebungsverfahrens: der Frage der Zulässigkeit von Sonntagsarbeit.

Der Gesetzentwurf wurde auch zu diesem Zeitpunkt von den Verbänden und – was die Ausweitung der Sonntagsarbeit betrifft – den Kirchen scharf kritisiert: So meinte die BDA, der Entwurf schränke den zur Verfügung stehenden Arbeitszeitrahmen mehrfach ein, während die IG Metall vor allem die Regelarbeitszeit von bis zu 48 Stunden wöchentlich, das Fehlen einer Regelung zur Vergütung von Mehrarbeit und die vermeintliche Aufweichung des Arbeitsverbots an Sonntagen bemängelte und mit einer breiten „Informations- und Mobilisierungskampagne“ gegen das Gesetz drohte (Hb, 3.7.87, 6.8.87; Stz 14.8.87).

Der Arbeitsminister gab nach der ersten Lesung in der 11. Wahlperiode seine Bereitschaft zu erkennen, den Entwurf in einigen Punkten zu korrigieren: So könne etwa die wöchentliche Regelarbeitszeit bei unter 48 Stunden angesetzt, der Ausgleichszeitraum, innerhalb dessen durchschnittlich 8 Stunden werktätlich gearbeitet werden sollen, verkürzt und der Ausnahmekatalog für das Verbot der Sonntagsarbeit konkreter gefaßt werden (WELT, 10.2.88). Trotzdem blieb der zentrale Konflikt des Gesetzgebungsverfahrens, die Frage der Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit, ungelöst. Die Meinungsunterschiede innerhalb der Koalition zu dieser Frage wurden auch in den beiden ersten Lesungen, mit denen der Gesetzentwurf in der 10. und 11. Wahlperiode eingebracht wurde, immer wieder deutlich.

Bei der Debatte in der 10. Wahlperiode ließen die Redner beider Koalitionsfraktionen erkennen, daß sie gerade bei der Frage der Sonntagsarbeit noch Diskussionsbedarf sahen. So schlug etwa die FDP-Politikerin Adam-Schwaetzer vor, „bei der Sonn- und Feiertagsruhe doch noch einmal zu überlegen, ob es nicht notwendig sein könnte, für bestimmte hochmechanisierte, hochtechnisierte Betriebe weitere Ausnahmen zuzulassen. Denn eines ist klar: Die Dauer der Nutzung von Maschinen ist ganz wesentlich, ist entscheidend

<sup>67</sup>

Vgl. Abg. Adam-Schwaetzer (Pl.Pr. 10/118: 8787).

für die internationale Konkurrenzfähigkeit dieser Betriebe“ (PLPR. 10/118: 8786; ähnlich auch Pohlmann (CDU), EBENDA: 8784).

Noch deutlicher kam der Konflikt, der vor allem einer innerhalb der Union war, in der ersten Lesung des Entwurfs in der 11. Wahlperiode zum Vorschein. So brachten die Abgeordneten Louven (CDU) und Heinrich (FDP) vor allem im Hinblick auf das europäische Ausland, etwa Belgien, erneut Bedenken gegen ein zu restriktives Verbot der Sonntagsarbeit vor, wobei sie sich explizit auf den Vorschlag des Bundesrates bezogen (PLPR. 11/53: 3743 bzw. 3747). Demgegenüber sprach sich der Bundesarbeitsminister<sup>68</sup> und vor allem der CDU-Abgeordnete Alfons Müller ganz entschieden gegen eine Ausweitung der Sonntagsarbeit aus: „Mir stockt der Atem, wenn ich in der Begründung des Bundesrates lese, daß durch optimale Kapazitätsauslastung und durch Verlängerung der Maschinenlaufzeiten auch an Sonn- und Feiertagen wesentliche Kostenentlastungen erreicht werden sollen. [...] das sind haargenau wirtschaftliche Gründe, die wir nicht akzeptieren wollen“ (PLPR. 11/53: 3751). Die Schwierigkeit, einen koalitionsinternen Kompromiß zu finden, zeigte sich besonders deutlich an folgender Aussage: „Für mich als Abgeordneter einer C-Partei und vor allem auch als Vorsitzender der KAB ist das eine *Grundsatzfrage*. Wir dürfen keine Entwicklung zulassen, die den Menschen letztendlich der technischen Entwicklung total ausliefert und sich ihn unterordnet“ (EBENDA; Hervorhebung d.Verf.). Dieser Ansicht schloß sich auch die Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion an (RHEINISCHE POST, 22.9.87).

Das Arbeitszeitgesetz, das seiner Konzeption nach durchaus beispielhaft für ein Gesetz war, in dem sich der Gesetzgeber auf die Rahmensetzung beschränkte und das Übrige den Betroffenen überließ,<sup>69</sup> wurde auch in der 11. Wahlperiode nicht abschließend beraten. Letztlich läßt sich schwer nachweisen, welche Gründe dafür ausschlaggebend waren, zumal sich die Tagespresse hierzu fast vollständig ausschweigt. Die Erklärung, der Entwurf sei lediglich an mangelnder Beratungszeit im Ausschuß gescheitert, erscheint aber äußerst fraglich, da dies gleich in zwei aufeinanderfolgenden Wahlperioden der Fall gewesen sein soll.<sup>70</sup> In der überwiegenden Mehrzahl der Gespräche wurde vielmehr der Interpretation zugestimmt, daß die Verabschiedung des Gesetzes in den 80er Jahren an den zu stark divergierenden Interessen in der Frage der Sonntagsarbeit gescheitert ist (Interviews 1, 6, 10). Hier gab es erstens starke Widerstände von Gewerkschaften und Kirchen. Das Verhältnis zu den Gewerkschaften wollte man aber nach einer ganzen Reihe von Konflikten – von § 116 AFG bis zum Dienstleistungsabend – nicht noch weiter

<sup>68</sup> „Der Sonntag muß Sonntag bleiben“ (EBENDA: 3738).

<sup>69</sup> Mit Inkrafttreten des ArbZG sollten – im Sinne der Entbürokratisierung – 22 Verordnungen und 7 Gesetze außer Kraft treten (vgl. BT-DRS. 11/360: 13f.).

<sup>70</sup> In der 10. WP blieben insgesamt 36, in der 11. WP 34 Regierungsentwürfe im Bundestag unerledigt, bei 280 respektive 321 eingebrachten Gesetzentwürfen (vgl. SCHINDLER 1994: 821).

belasten. Wichtiger dürfte allerdings noch der Widerstand der Kirchen gewesen sein, weil sie eine Kernwählerklientel der Unionsparteien organisieren. Der Kanzler soll in der 11. Wahlperiode bei einem Gespräch mit Vertretern der beiden Kirchen versprochen haben, das Arbeitszeitgesetz in dieser Wahlperiode zurückzustellen – ein Versprechen, das er auch hielt (Interview 3). Zweitens war die Frage der Sonntagsarbeit innerhalb der Koalition heftig umstritten, weil kirchlich gebundene Abgeordnete ebenso wie solche des Arbeitnehmerflügels der Union eine Aufweichung des Verbots kategorisch ablehnten.

In dieser Situation wäre eine Verabschiedung des Gesetzes schlicht mangels Mehrheit im Bundestag nicht möglich gewesen, so daß die Koalition es vorzog, den Entwurf zweimal still im Ausschuß zu beerdigen. Die Alternative hätte in einem Wertkonflikt innerhalb der Koalition mit ungewissem Ausgang bestanden, was aber sicherlich noch dringender vermieden werden sollte als eine Konfrontation mit Kirchen und Gewerkschaften. Insofern kann das Scheitern des Arbeitszeitgesetzes durchaus als ein Teilerfolg der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion gesehen werden, der es auf diese Weise – wenn auch mit Unterstützung vor allem der Kirchen – gelang, die ihr unliebsame mögliche Aufweichung des Verbots von Sonntagsarbeit zu verhindern.

#### *4.2.4 Überblick: Arbeitsrecht und Arbeitsmarktpolitik*

Betrachtet man die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren nach dem Regierungswechsel, zeigen sich gegenläufige Trends. Günther SCHMID (1990: 250) etwa urteilt: „Der große Struktureinbruch ereignete sich nicht auf dem Gebiet der mit finanziellen Mitteln operierenden Arbeitsmarktpolitik, sondern auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, also der Regulierung des Arbeitsmarktes.“ Dies ist der Bereich, dem § 116 AFG, das Beschäftigungsförderungs- und das Arbeitszeitgesetz zugerechnet werden müssen. Obwohl der Begriff „Struktureinbruch“ vielleicht etwas übertrieben erscheint, läßt sich doch konstatieren, daß sich die Wende in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch die – gleichwohl eher moderate – Flexibilisierung oder Deregulierung des Arbeitsrechts, durch den Abbau von Regulierungen, die als hinderlich für die Beschäftigung betrachtet wurden, auszeichnete. Neben dem Beschäftigungsförderungsgesetz ist hier etwa die Novellierung des Schwerbehinderten- und des Jugendschutzgesetzes, mit dem z.B. das Nachtarbeitsverbot für Jugendliche gelockert wurde (RÜB/NULLMEIER 1991: 128), und das Gesetz über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu nennen. Diese Deregulierung blieb jedoch – wie bei der Betrachtung des Beschäftigungsförderungsgesetzes gezeigt wurde – sehr moderat und vorsichtig: „The Kohl government has not really changed the rules of the game in the labour market“ (HELLWIG/NEUMANN

1987: 127).

Auch in einem zweiten Bereich kann eine Wende konstatiert werden: Die christlich-liberale Koalition setzte in den 80er Jahren im wesentlichen auf finanzpolitische Zurückhaltung, beschäftigungspolitische Impulse gingen von der Finanzpolitik zwischen 1982 und 1990 nicht aus (SCHMID/WIEBE 1999: 377), „strohfeuererzeugende Beschäftigungsprogramme“ (so der FDP-Abg. Cronenberg, PLPr. 10/91: 6725) wurden vielmehr überwiegend als der falsche Weg abgelehnt – wengleich in diesem Zusammenhang auf die beschäftigungspolitischen Forderungen der CDA von 1987 und das in diesem Jahr beschlossene, von der Kreditanstalt für Wiederaufbau finanzierte Investitionsprogramm zu verweisen ist (vgl. Kap. 3.2.1), das allerdings eine Ausnahme blieb.

Neben dieser Wende blieb aber über den Regierungswechsel 1982 auch viel Kontinuität in der Arbeitsmarktpolitik erhalten. Dies wird etwa deutlich an der politischen Steuerung des Arbeitsangebots. Bereits in den siebziger Jahren begann die sozial-liberale Koalition nämlich mit einer Politik, die darauf abzielte, Gruppen, die eine gesellschaftlich anerkannte Alternative zur Erwerbstätigkeit haben, das sind insbesondere Jugendliche, ältere Arbeitnehmer, Frauen und Ausländer, aus dem Arbeitsmarkt zu drängen (v. RHEIN-KRESS 1996). Diese Politik wurde unter der christlich-liberalen Koalition fortgesetzt und ausgebaut (WEBBER 1987: 80; G. SCHMID 1990: 250). Zu denken ist etwa an das Vorruhestandsgesetz von 1984, das es Arbeitnehmern ab 58 Jahren ermöglichte, vorzeitig in den Ruhestand zu treten, und das „Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern“ von 1983, das – für einen begrenzten Zeitraum – mit finanziellen Anreizen ausländische Arbeitnehmer zur Rückkehr in ihre Heimatländer bewegen sollte (FRERICH/ FREY 1996: 187ff., 199).

Auch im Bereich der Mitbestimmung überwiegen die Kontinuitätsaspekte bei weitem (ARMINGEON 1991: 274). Lediglich beim Betriebsverfassungsgesetz kam es zu begrenzten Reformen (zum folgenden WOOD 1997). Dabei wurden zum einen die Minderheitenrechte bei den Wahlen zum Betriebsrat entsprechend einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts erweitert; zum anderen wurden mit sogenannten Sprecherausschüssen für leitende Angestellte Gruppen berücksichtigt, die nicht eben zur Kernklientel der Gewerkschaften gehören. Beide Reformen hätten tendenziell eine signifikante Schwächung des DGB bedeuten können. Die letztlich verabschiedeten Regelungen waren aber so moderat, daß sie die Dominanz des DGB in den Betriebsräten nicht einschränkten (so auch ARMINGEON 1991: 274). Dies läßt sich einerseits damit erklären, daß selbst die Unternehmerverbände kein Interesse an den fraglichen Regelungen hatten. Andererseits muß aber auch hier wieder die Vetoposition der Sozialausschüsse hervorgehoben werden, denen es erstens gelang, die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes zu begrenzen, und die zweitens zusätzliche Zugeständnisse bezüglich der Konsultationsrechte des Betriebs-

rates bei der Einführung neuer Technologien durchsetzen (Wood 1997). Zudem wurde die paritätische Mitbestimmung im Montanbereich verlängert, aus der ohne gesetzliche Änderung aufgrund branchenstruktureller Veränderungen immer mehr Betriebe herausgefallen wären. Auch wenn die Regelungen im einzelnen auf gewerkschaftliche Kritik stießen, ist doch bemerkenswert, daß die Koalition nicht die Option wählte, die Montanmitbestimmung „kalt“ – nämlich schlicht durch das Nicht-Anpassen des Gesetzes – abzuschaffen (ARMINGEON 1991: 274). Auch dies war nicht zuletzt ein Verdienst der CDA (vgl. dazu Blüm in ZEIT, 20.3.87).

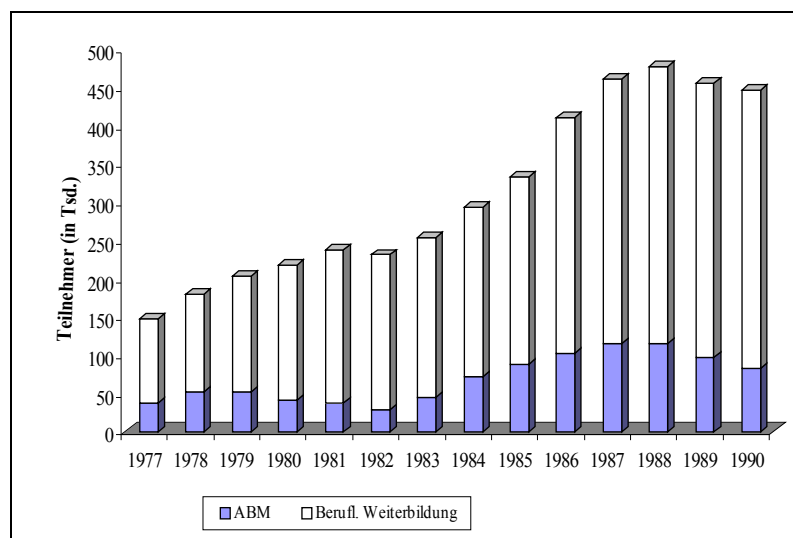
Wie entwickelte sich die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik unter der christlich-liberalen Koalition in den 80er Jahren? Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß in der KOALITIONSVEREINBARUNG (1983: 1f.) betont wurde, Einsparungen sollten insbesondere auch bei der Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen werden. Dies wurde umgesetzt in den Entwürfen zu den Bundeshaushalten von 1983 und 1984, in denen der Zuschuß an die BA um 1,9 respektive 2,7 Mrd. DM gekürzt wurde (vgl. HEILEMANN ET AL. 1996: 151 und 158). Gleichzeitig wurden zum 1.1.1983 der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von 4,0 auf 4,6% erhöht und die Beiträge zur Rentenversicherung für Leistungsempfänger gekürzt (s. Kap. 4.1.1); zum 1.1.1984 wurde dann die Bemessungsgrundlage für die Beitragspflicht erhöht, indem Einmalzahlungen (z.B. Weihnachts- oder Urlaubsgeld) einbezogen wurden, und Ausgaben gekürzt, etwa die Lohnersatzleistungen für Arbeitslose ohne Kinder (vgl. FRERICH/FREY 1996: 179). Diese Maßnahmen, die gegen den anfänglichen Widerstand des Arbeitsministers durchgesetzt wurden, führten entsprechend dazu, daß die Ausgaben der BA für Arbeitsmarktpolitik trotz des sprunghaften Anstiegs der Arbeitslosigkeit zwischen 1981 und 1983 sanken und ihre Ansprüche an den Bundeshaushalt entsprechend zurückgingen (WEBBER 1987: 79). Allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, daß bereits die sozial-liberale Koalition einige Maßnahmen, die in die gleiche Richtung zielten, beschlossen hatte (vgl. FRERICH/FREY 1996: 178).

Immerhin verzeichnete die Bundesanstalt im Jahr 1984 wieder Überschüsse, was nach WEBBER (1987: 79) allerdings nicht allein auf die Sparmaßnahmen der Regierung(en) zurückzuführen ist, sondern auch die zunehmende Zahl der Dauerarbeitslosen widerspiegelte, die ihren Anspruch auf Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik verloren. Diese sich bessernde finanzielle Situation wurde in zweifacher Weise genutzt: Erstens begann man ab Mitte der 80er Jahre wieder mit einer Senkung des Beitragssatzes, und zweitens wurden Leistungen ausgeweitet. So wurde etwa – befristet für die Jahre 1985 bis 1989 – die Höchstdauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld für Arbeitnehmer vom 49. Lebensjahr an von 12 auf 18 Monate verlängert. Daneben wurde 1987 die Höchstdauer des Bezuges von Arbeitslosengeld auf bis zu 32 Monate verlängert und das Verhältnis zwischen Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung und Dauer des Anspruchs auf Arbeitslosengeld von 3:1 auf 2:1

reduziert (FRERICH/FREY 1996: 180). Diese expansive Phase wurde ab 1988/89 allerdings wieder von einer Sparperiode abgelöst, die erneut durch ein Defizit der Bundesanstalt für Arbeit ausgelöst wurde, aber eher die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik traf (vgl. KIM 1999: 90).

Wie sieht es jedoch bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik insgesamt aus? Hier ergibt sich ein bemerkenswertes Ergebnis: Mit dem Regierungswechsel 1982 kam es zu einem verhältnismäßig starken Ausbau solcher Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen Arbeitsbeschaffung und berufliche Weiterbildung (vgl. Abb. 3): So war beispielsweise die Zahl der Teilnehmer an ABM im Jahr 1982 auf einem Tiefpunkt angekommen: Lediglich 29.000 Personen nahmen im Jahresdurchschnitt an solchen Maßnahmen teil. Diese Zahl stieg in der Folge wieder deutlich, und zwar so stark, daß die Zahl der ABM-Teilnehmer in den Jahren 1987 und 1988 mehr als doppelt so hoch war wie 1978 und 1979, den „Spitzenjahren“ unter der sozialdemokratisch geführten Regierung (115.000 zu 51.000). Eine ähnliche Entwicklung läßt sich auch im Bereich der beruflichen Weiterbildung beobachten, wo die Koalition 1985 gar eine „Qualifizierungsoffensive“ ausrief (PAPPI ET AL. 1995: 112f.), während die Zahl der Kurzarbeiter mit dem Ausklingen der Rezession wieder zurückging (vgl. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT 1992: 83, sowie G. SCHMID 1990). Obwohl die aktive Arbeitsmarktpolitik infolge der 9. AFG-Novelle von 1988 wieder zurückgefahren wurde, wurden mit ihr insgesamt ab Mitte der 80er Jahre größere Entlastungseffekte auf dem Arbeitsmarkt erzielt als unter der sozial-liberalen Koalition (G. SCHMID 1998: 159).

Abbildung 3: Entwicklung ABM u. berufl. Weiterbildung, 1977-1990



Anm.: Summe aus der jahresdurchschnittlichen Zahl von ABM-Teilnehmern und der Zahl der Personen in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung am Jahresende.

Quelle: BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT 1992: 83; BMA 1986: 11.

Diese Entwicklung ist durchaus erklärungsbedürftig, denn von der Parteiprogrammatik her wäre eher von einer sozialdemokratisch geführten als von der christlich-liberalen Regierung ein stärkerer Ausbau von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu erwarten gewesen. Das institutionelle Argument, demzufolge das Finanzierungssystem der deutschen Arbeitsmarktpolitik dazu führt, daß aktive Arbeitsmarktpolitik in Zeiten großer Beschäftigungseinbrüche prozyklisch wirkt, da aus den begrenzten Mitteln der BA zunächst die passiven Leistungen zu bezahlen sind und die Leistungen der aktiven Politik als eher disponibel gelten (BRUCHE/REISSERT 1985; G. SCHMID 1990: 248), erklärt sicherlich einen Teil der Zurückhaltung der sozial-liberalen Koalition (SCHARPF 1987: 279-293) und macht auch deutlich, wieso die neue Koalition die aktive Arbeitsmarktpolitik ausbauen konnte – die BA erwirtschaftete nämlich nach den Kürzungen zwischen 1981 und 1984 und durch die steigende Dauerarbeitslosigkeit wieder Überschüsse (s.o.). Es kann aber nicht überzeugend erklären, warum die christlich-liberale Koalition darauf verzichtete, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, die ja als Lohnnebenkosten zu Buche schlagen, stärker zu senken, wie es einige Wirtschaftsverbände, die FDP und der Wirtschaftsflügel der CDU forderten (WEBBER 1987: 81; KIM 1999: 81f.), sondern statt dessen die aktive Arbeitsmarktpolitik ausbaute.

Drei Argumente können hier zur Erklärung herangezogen werden. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik durchaus kompatibel mit der Forderung nach einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes war, zumal wenn insbesondere Qualifizierungsmaßnahmen gefördert wurden. So argumentierte die Koalition auch, daß durch zusätzliche Ausbildung und Praxis die Chancen der Arbeitnehmer, einen Arbeitsplatz zu erhalten, und der Arbeitgeber, einen hinreichend qualifizierten Bewerber zu finden, steigen (JWB 1985: 14). Zweitens wird aber mit Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosenstatistik entlastet, da Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, beruflicher Weiterbildung etc. nicht als Arbeitslose gezählt werden. Da die Höhe der Arbeitslosigkeit aber immer als ein Indikator für den Erfolg einer Regierung angesehen wird, liegt es nahe, im Kampf um Wählerstimmen auch auf diesem Wege den Arbeitsmarkt zu entlasten. Besonders offensichtlich wird dies an der 7. AFG-Novelle von 1985, mit der die Qualifizierungsoffensive und damit der erhebliche Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik begann. Dieses Gesetz kann nämlich als Reaktion der Koalition, insbesondere der CDU, auf ihr schwaches Abschneiden bei den Landtagswahlen im Frühjahr 1985 interpretiert werden (KIM 1999: 78), zumal ein Grund für diese Wahlniederlagen darin gesehen wurde, daß die Wähler der Union nur



eine geringe beschäftigungspolitische Kompetenz zusprachen (Kap. 3.2.1).<sup>71</sup>

Ein drittes Argument schließlich weist auf die Bedeutung der innerparteilichen Kräftekonstellation für den Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik hin. Bei der Betrachtung des § 116 AFG und des Beschäftigungsförderungsgesetzes wurde deutlich, daß beide Gesetze auf starken Widerstand bei den Gewerkschaften und teilweise beim Arbeitnehmerflügel der Union stießen. Ähnliches läßt sich auch für die Kürzungen der ersten Jahre der Regierung Kohl im Bereich der Arbeitslosenversicherung sagen. Der Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik könnte hier also eine Art Kompensation gewesen sein, die der innerparteilichen Integration, nämlich der Integration der Sozialausschüsse, gedient hat, denen diese Politik ein besonderes Anliegen war (WEBBER 1987: 83).<sup>72</sup> Dies war um so unproblematischer, als dafür weder eine Erhöhung der Beiträge noch eine Inanspruchnahme von Bundeszuschüssen notwendig war (EBENDA: 80). Auch in einer Fallstudie konnte nachgewiesen werden, daß der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren zu einem erheblichen Teil von den Sozialausschüssen durchgesetzt wurde (KIM 1999: 104).

Als Fazit für das Politikfeld Arbeit läßt sich also festhalten, daß es Kontinuität *und* Wende gab. Auffällig ist dabei, daß sich die Wende vor allem im Bereich des Arbeitsrechts zeigte, wo es – gleichwohl lediglich sehr moderate – Ansätze zur Deregulierung gab, man also den Arbeitsmarkt wieder stärker als Markt organisieren wollte. Dennoch ist festzuhalten, daß man eher Randbereiche etwa des Streikrechts (§ 116 AFG, der genau genommen nicht einmal zum Arbeitsrecht gehört) und der Arbeitsmarktverfassung, wo man auf grundlegende Änderungen des Kündigungsschutzgesetzes zugunsten der Einführung befristeter Arbeitsverträge verzichtete, änderte, also keine Systembrüche durchsetzte. Ähnliches zeigte sich auch bei der knappen Überblicksbeachtung der Kürzungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung und des Ausbaus der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Als wichtigster Grund dafür ist der erhebliche Einfluß des Arbeitnehmerflügels der Union im Zusammenspiel mit dem jeweils federführenden Bundesarbeitsministerium zu nennen. Den CDA gelang es in allen Fällen, die Reformreichweite zu reduzieren oder – beim Arbeitszeitgesetz – gar das Vorhaben als solches zu blockieren.

---

<sup>71</sup> Ebenso dürfte auch die Politik der Frühverrentung als Beitrag zu einer optischen Reduzierung der Arbeitslosigkeit vom Parteienwettbewerb begünstigt worden sein.

<sup>72</sup> WEBBER (1987: 83) glaubt nicht, daß der Einfluß der CDA ausreichend gewesen sei, um diese Politik durchzusetzen, was er mit einem Verweis auf das Unterliegen in der Auseinandersetzung um § 116 AFG belegt. Nun ist einerseits aber darauf hinzuweisen, daß die CDA bei besagter Auseinandersetzung erheblichen Einfluß nehmen konnten, und daß andererseits gerade die Tatsache, daß sich die Sozialausschüsse in diesem Bereich nicht vollständig durchsetzen konnten, die Notwendigkeit für die CDU-Führung verstärkte, diesem Parteiflügel, der ja wahlstrategisch als ausgesprochen wichtig betrachtet wurde, entgegenzukommen, um es nicht zu einem innerparteilichen Konflikt kommen zu lassen.

### 4.3 Entstaatlichungspolitik

Der Terminus „Entstaatlichungspolitik“ ist als Bezeichnung für ein Politikfeld eher ungebräuchlich und dürfte einem engen Verständnis von Politikfeldern nicht entsprechen (vgl. zu dieser Diskussion PAPP/KÖNIG/KNOKE 1995: 38f.) – es gibt bekanntlich nicht einmal ein Ministerium für Entstaatlichung und die hier zu behandelnden Reformen fallen in die unterschiedlichsten ministeriellen Verantwortungen. Mit diesem Begriff soll in dieser Arbeit jedoch der Teil (angebotsorientierter) *Wettbewerbspolitik* bezeichnet werden, der vor allem an der *Förderung* bzw. Wiederherstellung des Wettbewerbs interessiert ist (vgl. PÄTZOLD 1993: 359-362). Im wesentlichen ist dabei also an die Aufgabenfelder Deregulierung und Privatisierung zu denken. Es geht in angebotstheoretischer Perspektive vor allem darum, möglichst viele Bereiche des Wirtschaftslebens möglichst weitgehend auf Basis des Marktprinzips zu organisieren. Die Aufhebung von Regulierungen soll etwa dazu dienen, Märkte für Newcomer zu öffnen und mehr Flexibilität zu erreichen, dem Wettbewerb also wieder eine stärkere Stellung einzuräumen. Auf diese Weise soll die entsprechende Leistung am effizientesten erbracht werden können (vgl. DEREGULIERUNGSKOMMISSION 1991: 1-13; weiterführend KRUSE 1989). Dabei muß Deregulierung nicht die komplette Abschaffung staatlicher Interventionen bedeuten; bereits eine Reduzierung ihrer Eingriffsintensität oder ihre Ersetzung durch Strukturen, die zu einer Stärkung marktlicher Prozesse führen, fallen darunter (KRUSE 1989: 10). Ebenso muß sich auch der Begriff Privatisierung nicht ausschließlich auf den Verkauf staatlicher Beteiligungen beziehen; darunter ist vielmehr auch das „contracting out“, also die Ausführung öffentlicher Aufgaben durch Private, zu verstehen (ABROMEIT 1988: 70; KÖNIG 1988: 521).

Dieser Bereich wird häufig als das Kernstück des „Reformpakets“ der christlich-liberalen Regierung betrachtet. Bei dieser Einschätzung kann man sich etwa auf Helmut KOHLS (1983: 56) Ankündigung berufen, seine Regierung werde „den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurück[führen]“, denn neben der Absenkung der Staatsquote müßte damit auch ein Abbau von Regulierungen angesprochen sein. Entsprechend konzentrieren sich auch die politikwissenschaftlichen Arbeiten, die sich mit der „Wende“ von 1982 beschäftigen, auf dieses Gebiet. Gerhard LEHMRUCH und Mitarbeiter (1988, zusammenfassend LEHMRUCH 1989) etwa untersuchten den ordnungspolitischen Strategiewechsel in Deutschland und Großbritannien anhand des Gesundheitswesens und der Telekommunikationsreform.<sup>73</sup> Douglas WEBBERS Beiträge (1991, 1992) behandeln ebenfalls diese beiden Bereiche, daneben

<sup>73</sup> LEHMRUCH (1989) untersucht zusätzlich noch die Rundfunkreform, die jedoch in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt (s. Kap. 4.3.3), und die Privatisierung im öffentlichen Wohnungssektor, die aber ein spezifisch britisches Politikfeld ist und in der Bundesrepublik keine Rolle spielt(e).

jedoch noch die Reformen im Bereich des Ladenschlußgesetzes, der Rente, des Börsenwesens sowie die Steuerreform. Da die Renten- und die Gesundheitsreform eher sozial- als wirtschaftspolitische Reformen darstellten, können sie hier außer Betracht bleiben. Für die Börsenreform läßt sich wohl nicht ohne weiteres behaupten, daß sie ein Mindestmaß an öffentlicher Aufmerksamkeit erregt hat, so daß sie nach den Kriterien für Schlüsselentscheidungen, die in dieser Arbeit verwendet werden, nicht untersucht zu werden braucht. Die Steuerreform hat mit dem Bereich der Entstaatlichungspolitik nichts zu tun und wurde bereits im Kapitel über die Finanzpolitik betrachtet, so daß hier die Reform des Telekommunikationswesens sowie die Versuche der Liberalisierung der Ladenschlußregelungen zu untersuchen bleiben.

#### *4.3.1 Postreform 1989*

Der Versuch einer Postreform, den die christlich-liberale Koalition in den 80er Jahren unternahm, hatte seine Vorläufer bereits in den 60er und 70er Jahren, als entsprechende Reformversuche sowohl unter CDU-geführten Regierungen als auch unter der sozial-liberalen Koalition scheiterten (vgl. GRANDE 1989: 188-205). Allerdings wuchs der Druck auf die Bundesregierung zu Beginn der 80er Jahre beträchtlich, was eine Reihe verschiedener Ursachen hatte: Zunächst ist hier der technische Wandel zu nennen. Die Entwicklung neuer Technologien, namentlich der Satellitentechnik, untergrub das klassische Argument, mit dem das staatliche Monopol im Fernmeldewesen begründet wurde, nämlich daß es sich hier um ein natürliches Monopol handle (WEBBER 1992: 164). Dies führte noch unter der sozial-liberalen Koalition zunehmend zu der Forderung, wenigstens Teile des Monopols der Bundespost zu liberalisieren. Anzumerken ist dabei allerdings, daß es in aller Regel nicht um das Netzmonopol der Bundespost, sondern vor allem um den Markt für Endgeräte ging. Gefordert wurde diese Liberalisierung etwa von einigen Computerherstellern (Nixdorf), dem FDP-geführten Bundeswirtschaftsministerium, einigen Wirtschaftsministern vor allem, aber nicht ausschließlich CDU-geführter Bundesländer sowie von der Monopolkommission, die im Februar 1981 ein Sondergutachten zur „Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen“ vorlegte (ausführlicher GRANDE 1989: 199-205). Wirtschaftspolitisch interessant war der Bereich der Telekommunikation vor allem deshalb, weil er als ein schnell wachsender Markt mit besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung galt.

Ein zweiter, nicht unerheblicher Liberalisierungsimpuls dürfte von internationalen Einflüssen ausgegangen sein. In einigen Industrieländern, neben Großbritannien, auf das noch einzugehen sein wird, sind hier vor allem die USA und Japan zu nennen, war es nämlich bereits früher zu einer weitgehenden Öffnung der Telekommunikationsmärkte gekommen. Diese Länder, vor allem die USA, forderten nun aber von der Bundesrepublik vergleichbare

Schritte. Zugleich verstärkte auch die Europäische Kommission ihre Bemühungen um eine stärkere Liberalisierung dieser Märkte innerhalb der EG (WEBBER 1992: 164f.; GRANDE 1989: 103-125; S. SCHMIDT 1998).

Angesichts der Tatsache, daß wenigstens die meisten CDU-Wirtschaftsminister auf Landesebene und der Bundeswirtschaftsminister, der ja vor wie nach der „Wende“ dieses Amt innehatte, sich bereits Ende der 70er Jahre für eine Liberalisierung des Telekommunikationssektors ausgesprochen hatten und der neue Postminister wenigstens als Oppositionspolitiker ebenfalls als Kritiker der Postmonopole hervorgetreten war (WEBBER 1992: 163), erstaunt es, daß in den ersten beiden Regierungserklärungen Helmut Kohls das Thema der Deregulierung der Telekommunikation kaum auftauchte. 1982 etwa hieß es:

„Wir wollen [...] den Weg freigeben für die Anwendung moderner Techniken und die Entwicklung neuer Technologien, vor allem im Kommunikationswesen. Eine besondere Verantwortung liegt hierbei bei der Deutschen Bundespost, die zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft und zur Überwindung der gegenwärtigen Wachstumschwäche beitragen muß. Von dem geplanten Ausbau der Kabelnetze, der Einführung neuer Dienste sowie der Einbeziehung der Satellitentechnik in ein modernes Kommunikationsnetz werden wirkungsvolle Anstöße für Investitionen und neue Technologien ausgehen“ (KOHLE 1982: 7217).

Hier war nicht die Rede von einer grundsätzlichen ordnungspolitischen Reform, einer Deregulierung dieses Marktes; vielmehr sollte die Bundespost als Investor auftreten und zur Förderung neuer Technologien beitragen.<sup>74</sup> Auch der neue Postminister äußerte sich zunächst ausgesprochen vorsichtig, was eine Änderung des Fernmeldeanlagengesetzes (FAG) anging (GRANDE 1989: 206; S. SCHMIDT 1991: 212). Diese Zurückhaltung wird allerdings – trotz der Kritik, die der Minister vorher am Monopol der Post geübt hatte – verständlich, wenn man beachtet, daß viele mittelständische Zulieferbetriebe der Bundespost fürchteten, ohne das Postmonopol, insbesondere das Monopol für den Telefonhauptanschluß, ihre Existenzgrundlage zu verlieren (WEBBER 1986: 402; HUMPHREYS 1992: 113). Da der Minister seit 1977 stellvertretender Bundesvorsitzender der Mittelstandsvereinigung der CDU war, darf wohl angenommen werden, er habe solchen Bedenken aufgeschlossen gegenüber gestanden.

Im März 1984 beschloß die Bundesregierung einen Bericht „Informationstechnik“ (BT-Drs. 10/1281), der aber ebenfalls nicht von ihrem Willen zeugte, eine grundlegende Liberalisierung des Fernmeldewesens durchzuführen (GRANDE 1989: 207-210). Immerhin wurde aber die Einsetzung einer „Kommission Post- und Fernmeldewesen“ angekündigt, die, mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft besetzt, bis Ende 1985 einen Bericht

<sup>74</sup> Ähnlich auch die Regierungserklärung von 1983 (S. 63), in der es hieß: „Für ihre [neue Kommunikationstechniken; d.Verf.] Anwendung schafft die Deutsche Bundespost wichtige Voraussetzungen.“

über eine mögliche Neustrukturierung der Bundespost vorlegen sollte. Eingesetzt wurde die Kommission jedoch erst im März 1985 (REGIERUNGSKOMMISSION 1987: 9), also ein volles Jahr nach der Ankündigung, so daß Douglas WEBBER (1986) schon von einer „ausbleibenden Wende bei der Deutschen Bundespost“ schreiben konnte.

Diese Verzögerung war teilweise bedingt durch Uneinigkeiten über die Besetzung der Kommission, etwa, in welcher Weise die Länder an deren Arbeit beteiligt werden sollten (vgl. z.B. Hb, 3.12.84). Wichtiger dürften allerdings die starken Widerstände gewesen sein, die es innerhalb wie außerhalb der Koalition gegen eine Liberalisierung des Fernmeldewesens gab (S. SCHMIDT 1991: 214). Dabei dürfte nicht nur die Front der Liberalisierungsgegner, die mit der DPG eine sehr mächtige Gewerkschaft umfaßte, die Regierung von schnellem Handeln abgehalten haben. Auch innerhalb der Koalition selbst war die Frage der Postreform alles andere als unumstritten. Vielmehr scheint es zumindest Mitte der 80er Jahre in der Union eine Mehrheit für eine weitgehende Beibehaltung des telekommunikationspolitischen Status quo gegeben zu haben, wie Douglas WEBBER (1986: 404) in seiner weitgehend auf Interviews gestützten Studie feststellte. Dafür nennt er eine Reihe von Gründen: Die Befürchtung, daß die Bundespost bei zunehmendem Wettbewerb gezwungen würde, eine stärker kostenorientierte Tarifstruktur einzuführen, was zu einer Verbilligung von Fern- bei einer Verteuerung von Ortsgesprächen und damit zu einer Mehrbelastung von Privatkunden bei einer Entlastung von Unternehmen führen mußte, wurde ebenso als wahlpolitisches Risiko angesehen wie die Möglichkeit, daß sich das Angebot und die Qualität der Dienste, möglicherweise verbunden mit höheren Gebühren, bei einer Liberalisierung des Fernmeldesektors gerade in ländlichen Regionen verschlechtern könnte, wo ein erheblicher Teil der Wählerklientel der Unionsparteien wohnt. Außerdem fürchteten eine Reihe mittelständischer Unternehmen, als deren Repräsentant sich die Unionsparteien verstehen, bei einer Liberalisierung um ihre Existenz (ebenso S. SCHMIDT 1991: 213). Besonderes Augenmerk muß in dieser Hinsicht der CSU gelten, weil Bayern als Flächenstaat natürlich in besonderem Maße an einer flächendeckenden Versorgung interessiert war und dort zudem sehr viele der Unternehmen angesiedelt waren, die von der Vergabepolitik der Bundespost profitierten, was natürlich ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo für die Partei begründete (HUMPHREYS 1992: 117).

Der Regierungskommission Fernmeldewesen, die im Frühjahr 1985 schließlich ihre Arbeit aufnahm, gehörten zwölf Mitglieder an, nämlich drei Wissenschaftler, vier Vertreter der Wirtschaft, ein Gewerkschaftsvertreter sowie je ein Politiker von CDU, CSU, FDP und SPD (vgl. detailliert REGIERUNGSKOMMISSION 1987: 10f.). Die Kommission sollte eine mögliche Umstrukturierung des Telekommunikationsbereichs – nicht jedoch des Bereichs der sog. „gelben“ Post – untersuchen. Als Ziele wurden „die bestmögliche

Förderung technischer Innovation, die Entwicklung und Wahrung internationaler Kommunikationsstandards sowie die Sicherung des Wettbewerbs auf dem Markt für Telekommunikation“ genannt (EBENDA: 9). Bemerkenswert erscheint angesichts der Tatsache, daß der Fernmeldebereich weitgehend als Monopol organisiert war, bereits das Ziel der *Sicherung* des Wettbewerbs.

Die Kommission sollte „die Meinungen aller für diese Fragestellung relevanten Gruppen ermitteln und in ihre Überlegungen einbeziehen“ (EBENDA). Wenn diese Formulierung in dem Sinne zu verstehen war, daß in der Kommission ein gesellschaftlicher Konsens über die Reform des Fernmeldewesens hergestellt werden sollte, konnte dieser Auftrag nicht erfüllt werden: Dies zeigt sich bereits daran, daß nicht weniger als die Hälfte der Kommissionsmitglieder dem Bericht, der im September 1987 dem Bundeskanzler übergeben wurde, Sondervoten anfügte. Während der FDP-Vertreter, zwei Vertreter der Wirtschaft und ein Wissenschaftler kritisierten, der Bericht gehe nicht weit genug bei der Auflösung des Monopols (vgl. EBENDA: 134-139), lehnten der SPD- und vor allem der DPG-Vertreter ihn als zu weitreichend ab (EBENDA: 140-149). Der Bericht wurde letztlich mit neun Stimmen bei Enthaltung Prof. Möschels gegen die Stimmen des SPD- und des DPG-Vertreters angenommen (GRANDE 1989: 223; zur Arbeitsweise vgl. REGIERUNGSKOMMISSION 1987: 11f.).

Dennoch war die Kommission bemüht, einen politisch durchsetzbaren Entwurf und keine Ideallösung vorzulegen (EBENDA: 128; MÖSCHEL 1987), was sich auch in ihren Empfehlungen niederschlug. Es lassen sich zwei Bereiche unterscheiden, zu denen Vorschläge unterbreitet wurden: erstens zur ordnungspolitischen Frage, wie die drei Marktsegmente der Netze, der Dienstleistungen und der Endgeräte (de)reguliert werden sollten, sowie zweitens zu den „strukturellen Konsequenzen für die Bundespost“. Insbesondere die Frage, ob Netzettbewerb zugelassen werden sollte oder nicht, entzweite die Kommission. Ein Vorschlag der Befürworter eines solchen Wettbewerbs, der vorsah, daß nach einer Übergangszeit Lizenzen zur Errichtung von konkurrierenden Netzen vergeben werden könnten, scheiterte mit einem Stimmentpatt (vgl. REGIERUNGSKOMMISSION 1987: 81f.). Interessanterweise verzichtete der Kommissionsvorsitzende Witte, der den Vorschlag unterstützte, in dieser Situation darauf, der Empfehlung durch Qualifizierung seiner Stimme zur Mehrheit zu verhelfen, wozu er berechtigt gewesen wäre – wohl nicht zuletzt, weil neben den Vertretern von SPD und DPG auch beide Unionspolitiker gegen den Vorschlag gestimmt hatten und insbesondere der CSU-Vertreter Stoiber ankündigte, seine Partei werde der Aufhebung des Netzmonopols unter keinen Umständen zustimmen (GRANDE 1989: 215). „Mit der Empfehlung, konkurrierende Netze zuzulassen, wäre die Kommission also Gefahr gelaufen, zwar ordnungspolitisch konsequent, aber politisch folgenlos zu werden“ (EBENDA).

Eine deutliche Mehrheit erhielt dann aber der Vorschlag, der Bundespost

(bzw. dem staatlichen Fernmeldeunternehmen, das Telekom heißen sollte) nur ein inhaltlich und zeitlich bedingtes Netzmonopol zu überlassen. Konkret hieß dies, daß die Telekom verpflichtet wurde, Wettbewerbern Mietleitungen „zu angemessenen und wettbewerbsfähigen Bedingungen“ zu überlassen. Sollte die Bundesregierung bei ihren dreijährlichen Überprüfungen feststellen, daß diese Bedingung nicht erfüllt würde, sollte sie die Errichtung konkurrierender Netze zulassen dürfen (REGIERUNGSKOMMISSION 1987: 82). Gleichzeitig sollten Ausnahmen vom Netzmonopol an dessen „Rändern“ zugelassen werden, und die Bundespost sollte von der Bundesregierung Infrastrukturaufgaben gemacht bekommen können.

Im Bereich der Dienstleistungen schlug die Kommission die Unterscheidung zwischen Monopol-, Pflicht- und freien Leistungen vor. Während Monopolleistungen ausschließlich von der Telekom erbracht werden durften, herrschte in den beiden übrigen Bereichen Wettbewerb, wobei die Telekom aber bei den Pflichtleistungen die entsprechenden Dienste anbieten *mußte*. Die Kommission schlug daneben mehrheitlich vor, der Telekom das Monopol am Telefondienst zu erhalten (EBENDA: 90), nicht zuletzt, um sie in die Lage zu versetzen, die bevorstehenden Infrastrukturinvestitionen aus der hohen Ertragskraft dieses Dienstes zu bestreiten. Welche Dienste als Pflichtleistungen erbracht werden sollten, ließ die Kommission dagegen offen und behielt dies einem Gesetz oder einer Verordnung vor. Im Bereich der freien Leistungen sollte freier Wettbewerb herrschen, insbesondere sollte auf jede Form von Anmelde- und Genehmigungspflicht verzichtet werden. Jedem Nachfrager nach einer Festverbindung sollte ein Rechtsanspruch darauf gewährt werden, damit die Telekom sich nicht durch ihr Netzmonopol als Anbieter von Dienstleistungen Vorteile verschaffen könnte (EBENDA: 95). Ebenso sollte es auch auf dem Endgerätemarkt zu unreguliertem Wettbewerb kommen (EBENDA: 99f.).

Die Konsequenzen, die sich für die Kommission aus ihren Vorschlägen für die Bundespost ergaben, waren die folgenden: Zunächst sollten die Hoheits- von den Unternehmensaufgaben so getrennt werden, daß der Bundesminister für Post und Telekommunikation für die Regulierung des Gesamtmarktes zuständig sein sollte, während ein Vorstand die Telekom – möglichst ohne politische Eingriffe – als öffentliches Unternehmen zu führen hatte (EBENDA: 107f.). Daneben wurde eine organisatorische Trennung des Fernmeldewesens von Post und Postbank gefordert, wobei insbesondere auch die „Quersubventionierung“, also die Deckung von Fehlbeträgen bei der „gelben“ Post durch die Telekom, ausgeschlossen werden sollte (EBENDA: 112f.).

Für die hier verfolgte Fragestellung lassen sich zwei Zwischenergebnisse aus der Betrachtung der Regierungskommission Fernmeldewesen festhalten: Zunächst waren die Ergebnisse, die letztlich eine Mehrheit in der Kommission fanden, vergleichsweise moderat (VOGELSANG 1988: 208), jedenfalls verglichen mit den Forderungen, die etwa von der Monopolkommission oder dem Sachverständigenrat in seinem Gutachten vom Herbst 1985, in dem die Zulassung

privater Netzgesellschaften befürwortet wurde (vgl. GRANDE 1989: 211), erhoben wurden, und erst recht verglichen mit den Reformen, die in anderen Ländern, nicht zuletzt zu Beginn der 80er Jahre in Großbritannien (s.u.), durchgesetzt wurden. Dies zeigt sich etwa daran, daß, wie das Sondervotum der Befürworter einer weiteren Liberalisierung ausführt, das Fernmeldewesen nach den Vorschlägen der Kommission gemessen an den Erlösen der Bundespost zu über 90% im Monopol verblieb (REGIERUNGSKOMMISSION 1987: 134).

Zum andern ist die Haltung der Parteien in der Kommission instruktiv: Der SPD-Vertreter lehnte nicht nur die Forderung nach Netzwettbewerb ab, sondern versagte dem Bericht insgesamt die Zustimmung, obwohl dieser immerhin „viele Feststellungen und Empfehlungen, denen zuzustimmen ist,“ enthielt, und der „Grundgedanken der Kommission, daß technische Entwicklungen es sinnvoll erscheinen lassen, im Bereich der Fernmeldedienste und der Endgeräte verstärkt Wettbewerb zuzulassen“, explizit begrüßt wurde (EBENDA: 140). Die Unionsvertreter dagegen verhinderten zwar die Empfehlung zugunsten der Zulassung konkurrierender Netze, unterstützten den Abschlußbericht der Kommission dann aber vorbehaltlos, während der FDP-Vertreter dem Bericht zwar zustimmte, in einem Sondervotum aber für „mehr Mut zu weitreichenden Reformen“ (EBENDA: 136) eintrat. Er war entsprechend auch der einzige Politiker in der Kommission, der die Empfehlung zur Aufhebung des Netzmonopols unterstützte. Insofern zeigt sich hier auch innerhalb der Koalition eine Konfliktlinie zwischen der deregulierungsfreudigen FDP auf der einen und großen Teilen der Union, die einer Liberalisierung des Telekommunikationssektors zögernd oder sogar ablehnend gegenüberstanden, auf der anderen Seite. Neben diesen parteipolitischen Differenzen kamen aber auch föderale Aspekte hinzu, die einer Lockerung insbesondere des Netzmonopols nicht gerade förderlich waren. So gab es unter den Wirtschaftsministern der Länder, die parallel zu den Beratungen der Regierungskommission ihre Positionen koordinierten, breite Übereinstimmung (mit Ausnahme des niedersächsischen Vertreters), daß das Netzmonopol aufrecht erhalten bleiben, private Diensteanbieter nur begrenzt zugelassen werden und die Einheit der Bundespost gesichert werden sollte (Fr, 2.2.87).

Bereits im Laufe der Koalitionsverhandlungen im Januar 1987 kam es entlang der parteipolitischen Konfliktlinie zu einem heftigen Koalitionsstreit über das Fernmeldemonopol: Während die FDP, insbesondere in Person des niedersächsischen Wirtschaftsministers Hirche, weiter auf eine Auflockerung sämtlicher Fernmeldemonopole, also auch des Netzmonopols, drängte, lehnte der CSU-Vertreter in der Regierungskommission, Stoiber, diese Vorstellungen von „puristischen Marktwirtschaftspäpsten“ strikt ab (vgl. FAZ, 29.1.87).<sup>75</sup> Die gleiche Konstellation zeigte sich auch bei den programmatischen Äußerungen der Parteien im Gefolge der Empfehlungen der Re-

<sup>75</sup> Dieser Streit wiederholte sich im August 1987 zwischen Wirtschaftsminister Bangemann (FDP) und erneut Stoiber (vgl. Sz, 5. und 6.8.87).



gierungskommission. So forderte die FDP auf ihrem Kieler Parteitag im September 1987 eine Lockerung des Netzmonopols, die vollständige Liberalisierung der Telekommunikationsdienstleistungen einschließlich des Telefondienstes und des Endgerätemarktes sowie die konsequente Trennung von Post- und Fernmeldewesen (GRANDE 1989: 265f.). Die CSU stand dieser Position innerhalb der Koalition am kritischsten gegenüber. Auch sie wollte zwar auf Wettbewerb nicht vollständig verzichten, doch sollten die Vorgaben wie Flächendeckung und Gebührengleichheit bestehen bleiben. Daher strebte sie die Aufrechterhaltung des Netz- und des Telefondienstmonopols sowie der Quersubventionen zwischen Post- und Fernmeldewesen an, während die übrigen Dienste und der Endgerätemarkt liberalisiert werden sollten.

Die CDU scheint als Partei zunächst überhaupt kein eigenes Konzept gehabt zu haben (MÖSCHEL 1987). Im Oktober 1987 stellte der Vorsitzende der zuständigen Arbeitsgruppe, Pfeffermann, einen Argumentationskatalog vor, der vorsah, daß das gesamte derzeit angebotene Spektrum an Diensten im Monopol verbleiben sollte (GRANDE 1989: 269). Im Dezember 1987 empfahl die Arbeitsgruppe dann jedoch, zwar den Netz- und den Telefonbereich im Monopol zu belassen, die übrigen Dienste und Endgeräte jedoch im Wettbewerb anbieten zu lassen, was auch der Position des Postministers entsprach. Einer Neustrukturierung der Bundespost, bei der allerdings deren Einheit gewahrt werden müsse, wurde ebenfalls zugestimmt (EBENDA: 268). Während diese Position im wesentlichen auf den Empfehlungen der Regierungskommission aufbaute, sahen andere Unionspolitiker, insbesondere aus der Arbeitnehmergruppe, die Reformvorschläge der Kommission insgesamt sehr kritisch, da sie „zu wenig an den Zielen sozialstaatlicher Aufgaben orientiert“ seien, wie der Sozialpolitiker Alfons Müller kritisierte (FR; Sz, 8.10.87).

Die Bundesregierung hatte ihre abwartende Haltung im Verlauf der Beratungen der Regierungskommission wenigstens teilweise revidiert. Dies kommt etwa in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1986 zum Ausdruck, wo als Ziele der Telekommunikationspolitik genannt wurden, „wirksamen Wettbewerb bei Fernmeldedienstleistungen im Netz der Deutschen Bundespost zu ermöglichen und durch den Wegfall einengender Reglementierungen größere Freiräume für Innovationen im Endgerätebereich zu schaffen“ (JWB 1986: 22). Diese Darlegung ist insofern bemerkenswert, als die Bundesregierung mit den Bemerkungen zur Möglichkeit von Wettbewerb bei Dienstleistungen deutlich über das hinausging, was bisher als Absichten veröffentlicht worden war (GRANDE 1989: 212). Während der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 1987 waren den Koalitionsparteien die Grundzüge der Empfehlungen der Kommission wohl schon bekannt (EBENDA: 214), so daß der folgende Text durchaus als eine inhaltliche Festlegung zu verstehen ist: „Auf der Basis der Empfehlungen der Regierungskommission „Fernmeldewesen“ führt die Bundesregierung in der 11. Legislaturperiode eine Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens durch. Dabei werden u.a. Maßnahmen einer verbesserten Markt-

öffnung ergriffen“ (KOALITIONSVEREINBARUNG 1987: 7; vgl. auch KOHL 1987: 58).

Der Bundespostminister stellte daher auch bereits am Tag der Übergabe des Berichts der Regierungskommission eigene Leitlinien für eine Postreform vor (dokumentiert in Bulletin der Bundesregierung, 18.9.87; vgl. GRANDE 1989: 225f.; S. SCHMIDT 1991: 215). Dabei wurden folgende Vorschläge gemacht:

- Das Netzmonopol sollte – mit geringfügigen Ausnahmen bei Mobilfunknetzen und Individualkommunikation über Satellitensysteme – erhalten bleiben.
- Alle Dienstleistungen mit Ausnahme des Telefondienstes sollten künftig auch durch Private angeboten werden können.
- Auf dem Endgerätemarkt sollte unregulierter Wettbewerb eingeführt werden.
- Die Telefongebühren sollten stärker an den Kosten orientiert werden.
- Die Einheit der Bundespost sollte erhalten bleiben, die Verbundvorteile der Bundespost erhalten und ausgebaut werden; auch der Finanzausgleich zwischen den Bereichen sollte weiterhin möglich sein.
- Der Bundespost sollte in stärkerem Maße unternehmerisches Handeln ermöglicht werden.

Die Übereinstimmung mit den Vorschlägen der Regierungskommission sind erheblich, doch zeigen sich zwei bemerkenswerte Unterschiede: Zum einen übernahm der Minister nicht das Konzept des bedingten Netzmonopols – zwar ließ auch er gewisse Ausnahmen zu, doch stand eine Aufhebung des Monopols unter der Bedingung, daß die Bundespost bestimmte Auflagen nicht erfüllt, für ihn nicht zur Disposition. Zweitens sollten nach diesen Leitlinien Quersubventionen zwischen den Unternehmensteilen prinzipiell nicht eingeschränkt werden, während die Kommission ihr Auslaufen binnen fünf Jahren gefordert hatte.

Der Referentenentwurf, der ab dem Frühsommer 1987 im Bundespostministerium ausgearbeitet wurde, konnte am 1. März 1988 vorgelegt werden (zum folgenden GRANDE 1989: 226-230).<sup>76</sup> Vorgesehen war neben den bereits

---

<sup>76</sup> Auffallend ist, daß der Postminister seine Leitlinien bereits verkündete und die Ausarbeitung des Referentenentwurfs im Ministerium schon begann, bevor der Bericht der Kommission letztlich vorlag. GRANDE (1989: 226) schließt hieraus, daß die Bedeutung der Kommission für die Postreform nicht überschätzt werden dürfe, der Kommission vielmehr eher „die Funktion der Legitimationsbeschaffung zugekommen“ sei. Diese Position ist allerdings dahingehend zu relativieren, daß der gleiche Autor (S. 214) davon ausgeht, daß die wesentlichen Ergebnisse der Kommission der Bundesregierung seit den Koalitionsverhandlungen, also seit Februar 1987 vorlagen, bis September also immerhin fünf Monate Prüfungszeit verblieben. Tatsächlich dürfte insofern der Einfluß der Regierungskommission sogar verhältnismäßig groß gewesen sein, wie auch Douglas WEBBER (1992: 166) feststellt: „Almost all of the commission’s key recommendations resurfaced in the reform bill subsequently drafted by the Post Ministry.“ Ähnlich argumentieren DENKHAUS und SCHNEIDER (1997: 91: „The reform Act, ..., was largely based on the commission’s report“)

bekanntem ordnungspolitischen Vorstellungen die Trennung von Hoheits- und Unternehmensaufgaben, die Trennung der drei Bereiche Fernmelde-, Post- und Postbankwesen, die aber unter dem Dach der Bundespost bleiben sollten und zwischen denen der Postminister einen Finanzausgleich festlegen konnte. Außerdem sollte ein Direktorium aus den Vorsitzenden der Vorstände der drei Unternehmen gebildet werden, das wohl vor allem die Einheit der Bundespost verdeutlichen sollte. Gegen diese Vorschläge im Bereich der Organisationsreform gab es erhebliche Einwände seitens anderer Ministerien, insbesondere seitens des Innen- und des Finanzressorts, die vor allem mit Fragen des öffentlichen Dienstrechts und der Ablieferungen der Bundespost an den Bundeshaushalt zusammenhingen (FR, 26.1.88). Auch die Bundesländer meldeten Bedenken an: Sie kritisierten vor allem die Abschaffung des Postverwaltungsrates, weil sie dadurch einen Verlust ihrer Einflußmöglichkeiten befürchteten. Zudem lehnte eine Mehrheit der Bundesländer, darunter auch das CSU-Land Bayern und Hessen, wo seit 1987 eine CDU/FDP-Koalition bestand, den Vorschlag ab, das Netzmonopol an seinen Rändern, nämlich im Bereich der Satellitenkommunikation und des Mobilfunks, zu lockern.

Der Postminister erreichte schließlich durch Zugeständnisse an seine Kabinettskollegen „nach schwierigen Beratungen“ (FAZ, 13.5.88) im Mai 1988 die Zustimmung des Kabinetts. Allerdings markierte dieser Kabinettsbeschluß nicht das Ende der Meinungsunterschiede in der Regierung. Dies wurde nicht zuletzt daran deutlich, daß die Minister der CSU dem Entwurf nur unter Vorbehalt zustimmten (GRANDE 1989: 229).

Der Inhalt des Entwurfs enthielt praktisch keine Überraschungen mehr, was angesichts der langen Vorlaufzeit nicht erstaunt. Vielmehr wurden im wesentlichen die Leitlinien des Postministers in Gesetzesform gebracht und konkretisiert. Auffallend war, daß sich im ordnungspolitischen Teil der Reform die Neuabgrenzung von Monopol- und Wettbewerbsbereichen lediglich auf den Telekommunikationsbereich bezog, nicht jedoch auf den Post- oder den Postbankdienst (BT-DRS. 11/2854: 27). Beim Fernmeldewesen blieb es beim Netzmonopol der Bundespost mit Ausnahmen an seinen „Rändern“. Die Aufrechterhaltung des Netzmonopols wurde damit begründet, daß der Ausbau der Fernmeldenetze und die Einführung neuer Technologien, also Entwicklungen, die beim Aufbau einer modernen Infrastruktur von zentraler Bedeutung sind, nicht ausschließlich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien vorgenommen werden sollten, sondern Flächendeckung und die Nutzung des Netzes zu gleichen Bedingungen in allen Regionen ebenfalls sichergestellt werden müßten. Letztere Forderung könne aber nur unter der Bedingung eines Netzmonopols erfüllt werden (BT-DRS. 11/2854: 34). Gleichzeitig sei ein Netzmonopol unverzichtbar bei der Aufrechterhaltung des ebenfalls angestrebten Telefondienstmonopols. Allerdings sollte das Monopol nicht für alle Ewigkeit zementiert werden: Da in einer Marktwirtschaft Wettbewerb die Regel sei, müsse die Abweichung, also

---

und BENZ (1997b: 265).

auch das Netzmonopol, immer aufs Neue überprüft und begründet werden. Deshalb wurde vorgeschlagen, daß die Bundesregierung einmal in jeder Legislaturperiode dem Bundestag über die Entwicklung im Telekommunikationsbereich Bericht erstatten und darin auch zur Frage der Aufrechterhaltung der Monopole der Bundespost Stellung nehmen sollte (EBENDA: 35).

Die Ausnahmen vom Netzmonopol sollten nicht nur im bisher nach dem FAG möglichen Umfang erhalten bleiben, sondern auf die Bereiche der Satelliten- und Mobilfunkkommunikation ausgedehnt werden. „Die Festlegung dieser Randbereiche richtet sich danach, daß das Telefondienstmonopol [...] nicht ausgehöhlt wird“ (EBENDA: 34). Da die genannten Bereiche diese Bedingung erfüllten, ihnen sogar „Ergänzungsfunktionen zu den drahtgebundenen Netzen“ zugeschrieben und hier „in Zukunft echte Innovationen und neue Anwendungen und nicht die Substitution bestehender Dienstleistungen“ erwartet wurden (EBENDA: 34f.), sollten hier Ausnahmen vom Netzmonopol der Bundespost zugelassen werden. Zudem wurde argumentiert: „Sie können kein Netzmonopol auf einem Gebiet konstruieren, wo es keine Infrastrukturaufgaben gibt“ (Schwarz-Schilling, PLPr 11/94: 6379). So wurde sogar ein Rechtsanspruch auf Genehmigung von bestimmten Satellitenfunkanlagen eingeräumt, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind (BT-Drs. 11/2854: 62). Beim Mobilfunk sollte der Wettbewerb allerdings erst im digitalen Netz, das Anfang der 90er Jahre aufgebaut werden sollte, zugelassen werden (EBENDA: 63).

Bei den Dienstleistungen sollte nur das Monopol beim Telefondienst erhalten bleiben, das ja nicht zuletzt der Begründung des Netzmonopols und der davon zu genehmigenden Ausnahmen diene. Diese Ausnahme vom Wettbewerbsgrundsatz wurde einerseits damit begründet, daß dem Telefondienst eine zentrale Bedeutung für die Infrastruktur zukomme (BT-Drs. 11/2855: 32), andererseits wurden schlicht finanzielle Gründe angeführt. Es wurde davon ausgegangen, daß die Ausgaben für bestimmte Leistungen, die der Bundespost als Infrastrukturaufgaben vorgeschrieben wurden, finanziell nur zu leisten sein würden, wenn dafür die Überschüsse des Telefondienstes zur Verfügung stünden (BT-Drs. 11/2854: 35). Solche Infrastrukturaufgaben waren etwa in der flächendeckenden Versorgung der Bundesrepublik mit allen Monopol- und Pflichtleistungen – dieses Konzept wurde von der Regierungskommission übernommen – zu sehen, zu denen die Bundespost per Gesetz und Verordnung verpflichtet werden konnte.

Das Konzept der Infrastrukturaufgaben machte auch die Unterscheidung in Pflicht- und freie Leistungen notwendig. In beiden Bereichen sollte Wettbewerb herrschen, aber im Bereich der Pflichtleistungen sollte die Bundespost verpflichtet werden, bestimmte Dienste, die für die Infrastruktur von besonderer Bedeutung sind, anzubieten. Allerdings wurde im Gesetz nicht festgelegt, welche Leistungen Pflichtleistungen seien. Dies wurde in der „Konzeption der Bundesregierung zur Neuordnung des Telekommunikations-

marktes“, die dem Bundestag mit dem Gesetzentwurf zusammen vorgelegt wurde, damit begründet, daß die Aufstellung eines solchen Kataloges „eine Aufgabe sein [wird], die im Laufe der Zeit, des technologischen Wandels und der Dienstentwicklung fallweise Entscheidungsbedarf auslösen wird“ (BT-Drs. 11/2855: 34). Erst nach „sorgfältiger Beobachtung“ des Marktes sollte die verbindliche Festlegung erfolgen (BT-Drs. 11/2854: 79). Allerdings sollten bis zur endgültigen Festlegung der Pflichtleistungen sämtliche von der Bundespost angebotenen Dienste aufrechterhalten werden.

Im Dienstleistungsbereich sollte – mit Ausnahme des Telefondienstes – grundsätzlich freier Wettbewerb herrschen. Damit wurde allerdings lediglich eine EG-Richtlinie umgesetzt (SCHNEIDER 1999: 183). Um tatsächlich Wettbewerb zu erreichen, wurde die Telekom verpflichtet, Wahl- oder Festverbindungen für Wettbewerber „zu den entsprechenden Überlassungsbedingungen“ bereitzustellen (BT-Drs. 11/2854: 60f.). Zudem wurde die Möglichkeit der Bundespost in gewissem Maße beschränkt, Gewinne aus Monopolbereichen bei Diensten einzusetzen, die im Wettbewerb erbracht werden, weil sonst die Konkurrenten zwangsläufig benachteiligt würden. Als Auflage für die Wettbewerber war zunächst nur die Pflicht zur Anzeige des Angebots beim Bundespostministerium vorgesehen. Allerdings konnte der Minister den Wettbewerb im Bereich der Pflichtleistungen regulieren, um Wettbewerbsverzerrungen, die hier durch „Rosinenpicken“ von Konkurrenten entstehen können, zu vermeiden (EBENDA: 61f.). Diese Maßnahme diente vor allem dazu, den Infrastrukturauftrag der Bundespost abzusichern. Im Bereich der Endgeräte schließlich sollte freier Wettbewerb herrschen (BT-Drs. 11/2855: 35), womit ebenfalls lediglich eine EG-Richtlinie umgesetzt wurde. Für den Bereich des einfachen Hauptanschlusses wurde allerdings eine einjährige Übergangsregelung vorgeschlagen, um der Telekom und den sie beliefernden Herstellern Zeit für eine Umstellung zu geben (BT-Drs. 11/2854: 65).

Der organisationsstrukturelle Teil der Reform hatte zum Ziel, „die Deutsche Bundespost auf den verstärkten Wettbewerb vorzubereiten und ihre Leistungsfähigkeit durch neue interne Strukturen zu verbessern“ (BT-Drs. 11/2855: 20). Ausgangspunkt für eine derartige Reform der Struktur der Bundespost war die Beobachtung, daß ein solches Unternehmen nicht nach den Maßstäben der klassischen Verwaltung geleitet werden konnte (BT-Drs. 11/2854: 30). Angestrebt wurde vielmehr eine größere Unabhängigkeit des Unternehmens von der Politik, eine Trennung zwischen hoheitlichen und unternehmerischen Aufgaben, eine größere Freiheit, das Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien zu führen, sowie größere Beweglichkeit im personellen und finanziellen Bereich (EBENDA). Um diese Ziele zu erreichen, wurden die unternehmerischen Aufgaben aus dem Postministerium herausgelöst und drei öffentliche Unternehmen eingerichtet, nämlich Postdienst, Postbank und Telekom. Diese Dreiteilung wurde damit begründet, „daß bei der Bildung nur eines Unter-

nehmens die Leitung wegen der Größe und vielschichtigen Aufgabenstellung der Deutschen Bundespost erhebliche Schwierigkeiten bereiten würde“ (EBENDA). Damit sollte den Vorständen der einzelnen Unternehmen größerer Bewegungsspielraum eröffnet werden. Gleichzeitig sollte die Einheit der Bundespost gewahrt bleiben, was sich vor allem in der Einführung eines Direktoriums, das aus den Vorsitzenden der Vorstände der drei Einzelunternehmen bestand, ausdrücken sollte (EBENDA: 31). Die Bundespost wurde zudem als einheitliches Sondervermögen des Bundes weitergeführt. Ein Finanzausgleich zwischen den Unternehmen erschien vor diesem Hintergrund ebenfalls geboten (EBENDA: 47). Die Führung der einzelnen Unternehmen sollte von „sachkundigen Vorständen“, die keine Lebenszeitbeamten sein, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen sollten, und von Aufsichtsräten geleistet werden. Diese Führungsgremien sollten ihre Unternehmen nach betriebswirtschaftlichen Kriterien führen, wobei allerdings seitens des Bundespostministers bestimmte Auflagen gemacht werden konnten. Erwartet wurde von dieser Neustrukturierung, „daß in jedem Unternehmen die Erträge die Aufwendungen decken und daß darüber hinaus ein angemessener Gewinn erwirtschaftet werden soll,“ mit dem Investitionen wenigstens teilweise finanziert werden könnten (EBENDA: 32).<sup>77</sup>

Während also die Unternehmensaufgaben an drei Teilunternehmen abgegeben wurden, um diesen Handlungsspielräume für ein stärker betriebswirtschaftlich orientiertes Agieren auf Märkten, die zukünftig nicht mehr in jedem Fall durch Monopolstrukturen gekennzeichnet sein würden, zu geben, verblieben die sog. Hoheitsaufgaben beim Bundesministerium für Post und Telekommunikation. Dazu zählten neben der parlamentarischen Verantwortlichkeit und der Rechtsaufsicht auch etwa die Festlegung mittel- und langfristiger Unternehmensziele und die Genehmigung wesentlicher Entscheidungen der Unternehmensorgane (z.B. über die Entgelte von Monopoleistungen) sowie Genehmigungs- und Zulassungsaufgaben. Letztere waren insofern wichtig, als z.B. der Wettbewerb auf dem Endgerätemarkt stark von der Zulassung abhängt. An diesem Beispiel wird die zwingende Logik dieser Trennung innerhalb des Konzeptes wohl am deutlichsten: Wollte man unregulierten Wettbewerb unter Einschluß der Bundespost auf dem Endgerätemarkt einführen und überließe ihr wie bisher die Zulassungsprüfung, so hätte das öffentliche Unternehmen alle Möglichkeiten, seine Wettbewerber maßgeblich zu behindern.

Die Bundesregierung räumte ein, daß ihr Konzept hinter den in den USA, Japan und Großbritannien realisierten Modellen zurückbleibe (BT-Drs.

<sup>77</sup> Eine weitere Folge der Aufteilung in drei Unternehmen war, daß die Tarifhoheit dadurch bei den einzelnen Unternehmen, nicht mehr bei der Bundespost im Ganzen lag. „Damit wird es ermöglicht, tarifvertragliche Regelungen zu vereinbaren, die sich alsbald an die Entwicklungen der Technik und des Marktes anpassen lassen und den Bedürfnissen der Unternehmen entsprechen“ (BT-Drs. 11/2854: 54f.). Vor diesem Hintergrund ist die scharfe Kritik der DPG an der Reform zu sehen (GRANDE 1989: 233).

11/2854: 28). Sie verwies jedoch darauf, daß „die ordnungspolitisch konsequente und sinnvolle Möglichkeit des Netzwettbewerbs [...] mit anderen fernmeldepolitischen Zielsetzungen und Auflagen an die Deutsche Bundespost“ kollidierte (BT-Drs. 11/2855: 21). Der Postminister nahm für sich daher in Anspruch, eine „Reform mit Augenmaß“ vorgelegt zu haben: Er wehrte sich sowohl gegen den Vorwurf, nur eine Minireform vorzuschlagen, wie auch gegen den, es handele sich um eine „völlige Veränderung unserer Landschaft“ (Schwarz-Schilling; PLPr 11/94: 6377). Vielmehr handele es sich um „eine Reform, die einen deutschen Weg zeichnet, indem wir neben dem Wettbewerb die Daseinsvorsorge und die Infrastrukturaufgabe in gleicher Ranghöhe einbezogen haben, was es in keinem Gesetz irgendeines anderen Landes gibt“ (EBENDA: 6380).

Der Bundesrat nahm am 8. Juli 1988 zu dem Gesetzentwurf Stellung und legte 32 Änderungsvorschläge vor (vgl. BT-Drs. 11/2854: 68-75). Interessanterweise spielten aber ordnungspolitische Fragen hier praktisch keine Rolle. Insbesondere beschloß der Bundesrat keine Ablehnung des Wettbewerbs an den Rändern des Netzes, der ja von vielen Ländern kritisiert worden war. Lediglich die Aufforderung an die Bundesregierung, mit Inkrafttreten des Gesetzes auch rechtlich festzusetzen, welche Leistungen die Bundespost als Pflichtleistungen zu erbringen haben soll, fällt hier ins Gewicht. Hauptsächlich ging es den Ländern aber um die Aufrechterhaltung bzw. die Erweiterung ihrer Einflußmöglichkeiten auf die Bundespost. Am deutlichsten wird dies bei dem Vorschlag, einen Poststrukturrat zu gründen, der mit je elf Vertretern des Bundestages und des Bundesrates besetzt sein sollte. Diese Neuerung wurde damit begründet, daß die „Länder die Möglichkeit erhalten [sollen], ihre Interessen gegenüber dem Bundesminister für Post und Telekommunikation zum Ausdruck zu bringen“ (EBENDA: 71). Aufgabe dieses Gremiums sollte es sein, den Postminister in allen für die Entwicklung des Post- und Fernmeldewesens wichtigen Fragen zu beraten und zu einer Reihe von Beschlüssen des Aufsichtsrates Stellung zu nehmen, wobei aber unternehmerische oder betriebswirtschaftliche Fragestellungen explizit ausgeklammert bleiben sollten. Als Themen, die behandelt werden sollten, waren die Bereiche „Daseinsvorsorge“ und Infrastruktur vorgesehen (EBENDA). Die Bundesregierung stimmte diesem Vorschlag grundsätzlich zu, machte aber eine Reihe von Einwendungen. So dürfe die eigenständige Ressortverantwortlichkeit des Ministers nicht eingeschränkt und über den neuen Rat kein Einfallstor für politischen Einfluß auf die Entscheidungen der Bundespost eröffnet werden. Außerdem sollte das Gremium Infrastrukturrat heißen (EBENDA: 77).

Der Gesetzentwurf wurde am 2.9.1988 in den Bundestag eingebracht, dort am 22.9.1988 in erster Lesung beraten und an die Ausschüsse überwiesen. Dabei warnten die Sprecher von SPD und Grünen erneut vor einer „Zerschlagung“ der Bundespost und der Gefahr, daß eine Flächendeckung nicht mehr garantiert sei, und sagten eine massive Erhöhung der Gebühren

voraus. Die genau entgegengesetzte Position vertrat die FDP: Ihr ging die Postreform nicht zu weit, ihr ging sie nicht weit genug. Die Rede des FDP-Abgeordnete Funke liest sich in weiten Teilen wie der Beitrag einer konstruktiven Opposition: Zwar wurden viele Maßnahmen grundsätzlich begrüßt, doch folgte eine ganze Reihe von Kritikpunkten. So hielt Funke die beschlossene Flexibilisierung besoldungsrechtlicher Regelungen für nicht ausreichend, das Direktorium für überflüssig und die Möglichkeit der Subventionierung von Wettbewerbsdiensten durch Monopolgewinne für nicht ausgeschlossen; die Quersubventionierung lehnte er ab (PLPr 11/94: 6393). Doch seine Kritik an dem Gesetzentwurf setzte noch wesentlich grundsätzlicher an: Er zweifelte z.B. daran, daß die Ziele des Entwurfs mit dem Gesetz erreicht werden könnten, wenn nicht das Netzmonopol weiter gelockert würde. Seiner Ansicht nach müßte das, „was im Sprachmonopol der Post verbleibt, [...] so eng wie möglich begrenzt werden“ (EBENDA: 6394). Entsprechend kündigte er für die Ausschußberatungen für die FDP an, sie würde darauf dringen, „daß weitere Möglichkeiten des Wettbewerbs eröffnet werden“ (EBENDA: 6395).

Anders sah dies der große Koalitionspartner: Während die FDP das Direktorium für überflüssig hielt, wollte der CDU-Abgeordnete Pfeffermann prüfen, ob dessen Zuständigkeiten überhaupt ausreichten. Auch am Finanzausgleich zwischen den einzelnen Unternehmen sollte nicht gerüttelt werden (PLPr 11/94: 6386f.). Der CSU-Abgeordnete Linsmeier machte darüber hinaus deutlich, daß für ihn und seine Fraktion in den Ausschußberatungen nicht ein Mehr an Liberalisierung auf der Tagesordnung stand. Vielmehr stellte er auch den Wettbewerb an den „Rändern“ des Netzes wieder in Frage, worauf er prompt Zustimmung von SPD-Abgeordneten erhielt (EBENDA: 6400).

In der Folgezeit wurde innerhalb wie außerhalb des Bundestages weiter an dem Gesetz gearbeitet. Vorrangiges Ziel der Koalition scheint dabei gewesen zu sein, einen gesellschaftlichen Konsens über die Postreform herzustellen. Besonders die DPG hatte seit dem Herbst 1987 versucht, die Öffentlichkeit durch eine Reihe von Aktionen gegen die Reform zu mobilisieren (vgl. ausführlich GRANDE 1989: 313f.). Ein Gespräch des Bundeskanzlers, des Postministers und des Kanzleramtsministers mit dem Vorsitzenden der DPG und seinen Stellvertretern am 22.2.1989, in dem die Regierung der Gewerkschaft in einigen Punkten – allerdings nicht im ordnungspolitischen Bereich – Zugeständnisse machte, dürfte daher wohl diesem Ziel gedient haben. Zugesagt wurde u.a. eine einheitliche Wahrnehmung der Sozialangelegenheiten der Beschäftigten und die Einrichtung eines entsprechenden Hauptpersonalrates beim Direktorium, die Sicherstellung, daß aus der geplanten Umstellung der Beziehungen zwischen Bundespost und ihren Kunden auf Privatrecht keine Nachteile für die Beschäftigten entstehen, sowie die Einrichtung eines Infrastrukturrates (vgl. ausführlicher EBENDA: 235f.). Allerdings sollte man sich hüten anzunehmen, das Gespräch habe ausschließlich eine Einigung mit



den Gewerkschaften herbeiführen sollen – eine solche wäre wohl schon aufgrund der Tatsache, daß die DPG die Notwendigkeit der Reform insgesamt bestritt, nicht möglich gewesen. Die Regierung wollte mit ihrem Entgegenkommen Kompromißbereitschaft signalisieren, um insbesondere dem Arbeitnehmerflügel der CDU entgegenzukommen (WEBBER 1992: 167). Der Bundesvorstand der CDA hatte den Entwurf nämlich als in weiten Teilen nicht der Beschlußlage der Sozialausschüsse entsprechend abgelehnt und die Unionsabgeordneten im Bundestag aufgefordert, ihm in der vorliegenden Fassung nicht zuzustimmen (GRANDE 1989: 269).

Die Beratungen im federführenden Ausschuß dauerten von Ende Oktober 1988 bis März 1989. In acht teilweise ganztägigen Sitzungen und einer dreitägigen Anhörung von 54 Verbänden, Institutionen und Sachverständigen wurden – mit verhältnismäßig starker Berücksichtigung der Voten der mitberatenden Ausschüsse – über 100 Änderungsanträge von CDU/CSU, FDP und SPD beraten und eine Reihe von Veränderungen beschlossen (BT-DRS. 11/4316: 68). Es fällt jedoch auf, daß ordnungspolitische Fragen weder in den Voten der mitberatenden Ausschüsse (EBENDA: 69-72) noch in den Beratungen des Postausschusses (EBENDA: 72-80) eine hervorgehobene Rolle gespielt zu haben scheinen. Lediglich der Ausschuß für Wirtschaft stellte die Forderung nach einer weitergehenden Liberalisierung auf, die er aber um einer schnelleren Realisierung der ersten Schritte willen zurückstellte (EBENDA: 69f.).

Nicht alle wesentlichen Änderungen, die während der Ausschußberatungen beschlossen wurden, müssen hier behandelt werden. Das trifft etwa auf haftungs-, überwachungs- oder datenschutzrechtliche Regelungen zu, die neu in den Gesetzentwurf eingefügt wurden. Einige ordnungspolitische Fragen, etwa inwieweit die Begriffsbestimmung der bei der Telekom verbleibenden Monopole umfassend genug sei, wurden im Ausschuß intensiv diskutiert, ohne daß es zu Änderungen des Entwurfs gekommen wäre. Einschneidendere Änderungen gab es lediglich im organisationsstrukturellen Teil der Reform. Hier wurde nicht nur der Postminister gestärkt, indem die Einvernehmensrechte des Finanzministers gestrichen wurden,<sup>78</sup> und die Kompetenzen des Direktoriums dadurch erweitert, daß ihm der Sozialbereich zugeordnet wurde, was dort zu einer stärkeren Vereinheitlichung beitragen sollte (EBENDA: 74), sondern es wurde auch ein Infrastrukturrat eingeführt, wie es der Bundesrat gefordert hatte. Bei der Zusammensetzung dieses Gremiums folgte der Ausschuß den Vorschlägen des Bundesrates, bei seinen Beschluß- und Einspruchsrechten gab es dagegen Abweichungen sowohl von den Empfehlungen des Bundesrates als auch von denen der Bundesregierung. So sollte der Infrastrukturrat über bestimmte Entscheidungen oder Rechtsverordnungen des Bundespostministers, etwa die Leistungsentgelte von Monopoleistungen

<sup>78</sup> Diese Forderung hatte vor allem die SPD gestellt und durchgesetzt (vgl. dazu die Ausführungen des Abg. Börsen (Ritterhude), Pl.Pr. 11/137: 10056).

oder die Festlegung von Pflichtleistungen betreffend, beschließen, zu anderen Fragen konnte er Stellung nehmen. Wenn der Bundespostminister einen Beschluß des Rates nicht berücksichtigen wollte, mußte er dies begründen. Hielt der Rat trotzdem an seiner Entscheidung fest, konnte der Bundesminister einen Beschluß der Bundesregierung herbeiführen (vgl. BT-Drs. 11/4316: 74f.) – im Bundesratsentwurf war dieses Recht für den Rat selbst vorgesehen, was aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht aufrechterhalten wurde.

Der Bundestag beriet den Gesetzentwurf am 20. April 1989 in zweiter und dritter Lesung und stimmte ihm zu. Die beiden Oppositionsfraktionen verlangten für die Schlußabstimmung namentliche Abstimmung, in der das Gesetz mit 229 (12) zu 188 (3) Stimmen bei Enthaltung einer Abgeordneten der Grünen angenommen wurde (PLPr 11/137: 10089f.). Der geschlossenen Zustimmung der Koalition stand somit die – von der Enthaltung abgesehen – ebenso geschlossene Ablehnung der Opposition entgegen – der gesellschaftliche Konsens, der auch in den Ausschußberatungen in Form einer Einigung mit der SPD angestrebt wurde, konnte nicht erreicht werden. Der Bundesrat stimmte dem Poststrukturgesetz am 12. Mai 1989 zu, so daß es zum 1.7.1989 in Kraft treten konnte.

In seiner verabschiedeten Form kann das Gesetz nur als ein erster moderater Schritt in Richtung einer Liberalisierung des Post-, insbesondere des Telekommunikationsmarktes angesehen werden. Dies zeigt insbesondere der Vergleich mit den britischen Reformen in diesem Bereich, mit denen die konservative Regierung tiefgreifende Änderungen durchsetzte (dazu GRANDE 1989: 140-187). Bereits 1981 wurden beispielsweise prinzipiell alle Bereiche für den Wettbewerb geöffnet, so daß bereits 1982 ein zweiter Anbieter eine Lizenz als öffentlicher Netzbetreiber erhielt. 1984 erfolgte dann sogar die Privatisierung von British Telecom. Dagegen wurde eine Privatisierung der Deutschen Telekom in den 80er Jahren von keiner Partei ernsthaft in Erwägung gezogen (VOGELSANG 1988: 196), weite Teile des Telekommunikationsmarktes blieben im Monopol des öffentlichen Unternehmens Telekom, insbesondere das Netzmonopol wurde – mit Ausnahmen an den Rändern – aufrechterhalten; 90% des Umsatzes der Telekom blieben auch nach der Reform durch Monopolschranken geschützt (SCHNEIDER 1999: 184). Der Bundespost sollten Pflichtleistungen vorgeschrieben werden können, und Quersubventionen zwischen den Unternehmen wurden zugelassen. „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“ (BOSS/LAASER/SCHATZ ET AL. 1996: 185).

Entsprechend moderat waren die Wirkungen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich bei Preisentwicklung, Wettbewerbsintensität und Innovationstätigkeit (vgl. EBENDA: 194-201). Am interessantesten ist hierbei vermutlich die Entwicklung in den sog. Randbereichen des Netzes, in denen

durch die Postreform Wettbewerb zugelassen wurde, insbesondere im Bereich des digitalen Mobilfunks, wo inzwischen neben dem D1-Netz einer Telekom-Tochter auch drei private Netze operieren. Bei den Mehrwertdiensten und insbesondere im Endgerätebereich kam es durch die Reform sogar zu einem erheblichen Wettbewerbsschub (SCHNEIDER 1999: 184).

Bei der Betrachtung des Entscheidungsprozesses zur Postreform I fällt auf, daß nach den Auseinandersetzungen zwischen CSU und FDP um die Frage einer weitergehenden Liberalisierung des Telekommunikationsbereichs im Jahr 1987 das Gesetzgebungsverfahren nicht mehr von heftigen Disputen innerhalb der Koalition begleitet wurde. Vielmehr scheint die Regierung sogar darum bemüht gewesen zu sein, eine ausführliche öffentliche Debatte der Reform zu verhindern. Besonders deutlich wird dies am Schicksal einer von der Konrad-Adenauer-Stiftung organisierten Veranstaltung über die Zukunft des Fernmeldewesens, die auf Druck der CDU kurzfristig wieder abgesagt werden mußte (FAZ, 27.3.87; ZEIT, 3.4.87). Offensichtlich versuchte die Regierung angesichts ihrer Probleme mit der Steuer- und der Gesundheitsreform, die Postreform zu entpolitisieren (HUMPHREYS 1992: 121), „the Chancellor wanted ‘quiet on the Bundespost front’“ (WEBBER 1992: 167). Daraus sollte jedoch nicht der Schluß gezogen werden, die weit auseinandergehenden Auffassungen der Koalitionsparteien in Fragen der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes hätten keine entscheidende Rolle für die Formulierung des Gesetzes gespielt. Eine solche Interpretation übersieht nämlich, daß für diese Entpolitisierung der Materie ein Preis zu zahlen war, der darin bestand, daß lediglich der kleinste gemeinsame Nenner aller Parteien durchgesetzt werden konnte. Wäre man von dieser Position abgewichen, hätte die Gefahr bestanden, daß die ordnungspolitische Debatte zwischen den Koalitionspartnern erneut aufbräche. Hinzu kam, daß die CDU/CSU-geführten Länder, und insbesondere Bayern, einer weitergehenden Telekommunikationsreform ohnehin nicht zugestimmt hätten, sie im Gegenteil sogar die Aufhebung der Randbereiche des Netzmonopols immer wieder in Frage stellten und auch ihren Einfluß auf die Entscheidungen der Bundespost nicht aufgeben mochten. Insofern dürfte der Hauptgrund für die vorsichtige Postreform im Widerstreben weiter Teile der Union, die hier nicht zuletzt Gefahren im Wettbewerb um Wählerstimmen witterte, sowie der unionsgeführten Bundesländer gegen eine stärkere Liberalisierung dieses Bereichs zu finden sein.

#### *4.3.2 Gesetz zur Einführung eines Dienstleistungsabends*

Die deutschen Ladenschlußzeiten galten in den 80er Jahren als im internationalen Vergleich äußerst restriktiv. Spöttisch wurde in der Presse vermerkt, daß sogar in der Sowjetunion, dem Musterland der Zentralverwaltungswirtschaft, die Ladenschlußzeiten liberaler gehandhabt würden als in der Bundesrepublik

(SPIEGEL, 14.12.87). Doch diese strikte Regelung hatte starke Befürworter sowohl bei den Gewerkschaften als auch beim Einzelhandel, die eine „unheilige Allianz von Verbandsinteressen“ (EBENDA) bildeten. Einzige politische Gegner der bestehenden Regelung waren kleine Teile der Union und die FDP, die das Ladenschlußgesetz eigentlich seit seinem Bestehen bekämpft hatte.

Daher überrascht es wenig, daß die Einführung eines Dienstleistungsabends auf die Initiative der FDP zurückging. Schon im Sommer 1986 forderte der Generalsekretär der Partei, im Koalitionsvertrag nach der Bundestagswahl im Januar 1987 einen Dienstleistungsabend festzulegen. Seiner Vorstellung nach sollten an einem Abend in der Woche nicht nur Geschäfte, sondern auch Behörden, Banken oder Arztpraxen länger geöffnet haben (NOZ, 23.8.86). Diese Forderung nach einem Dienstleistungsabend und einer Flexibilisierung der Ladenschlußzeiten, allerdings ohne Verlängerung der Gesamtöffnungszeiten, nahm die FDP (1987: 10) auch in ihre Wahlplattform auf. Die Union war in dieser Frage dagegen allenfalls ambivalent, sprach sich aber zunächst gegen eine „allgemeine Liberalisierung des Ladenschlußrechts“ aus, da die Argumente gegen die erweiterten Öffnungszeiten, wie sie von gewerblichem Mittelstand und Gewerkschaften vorgebracht wurden, „ernstgenommen“ werden müßten (STZ, 5.11.86). Hintergrund dieser ablehnenden Haltung dürfte gewesen sein, daß gleich zwei wichtige innerparteiliche Gruppierungen gegen eine Liberalisierung des Ladenschlusses waren, nämlich der Arbeitnehmerflügel, der mit den Gewerkschaften sympathisierte, und die Mittelstandsvereinigung, die die Position des Einzelhandels vertrat (WEBBER 1992: 155).

Dennoch erreichten die Liberalen in den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 1987, bei der sie im Vergleich zu ihrem Koalitionspartner gut abgeschnitten hatten, die Festlegung, daß bei „Beibehaltung der Gesamtöffnungszeiten im Ladenschluß [...] ein Dienstleistungsabend geschaffen werden“ sollte (KOALITIONSVEREINBARUNG 1987: 6). Dies mußten sie allerdings mit dem Zugeständnis erkaufen, daß die Öffnungszeiten solcher Großhandelsunternehmen, die auch Endverbraucher bedienen, denen des Einzelhandels angepaßt werden sollten. Die Ankündigung, einen Dienstleistungsabend zu schaffen, löste in der Folge stürmische Proteste insbesondere der Gewerkschaften DAG und HBV aus (FR, 13.2.87; HB, 3.3.87). Doch auch innerhalb der Koalition begegneten nicht alle Seiten diesem Vorschlag mit Euphorie: Die Arbeitsgemeinschaft Mittelstand der CSU bedauerte ihn z.B. explizit und verlangte einen Pilotversuch, bevor man die parlamentarische Beratung aufnehmen könne. Ebenso skeptisch äußerten sich die Ministerpräsidenten Baden-Württembergs und Niedersachsens sowie die CDU-Sozialausschüsse und die Mittelstandsvereinigung der Partei (vgl. HB, 3.3.87; STZ, 11.3.87, 21.3.87, 8.8.87; FR, 18.8.87; HAZ 8.9.87). Andererseits gab es auch in der Union Stimmen, die sogar eine vollständige Abschaffung des Ladenschlußgesetzes befürworteten (BERLINER MORGENPOST, 18.10.87).

Vor allem die FDP drängte jedoch weiterhin auf die Umsetzung des Koalitionsbeschlusses, wobei aus ihrer Sicht vor allem die Frage zu klären war, an welchem Tag und bis zu welcher Uhrzeit der Dienstleistungsabend stattfinden sollte. Der FDP-Wirtschaftsminister, der allerdings das Gesetz nicht federführend betreute, stellte im August 1987 ein Papier mit seinen Vorstellungen vor: Demnach sollten zwei Tage in der Woche bestimmt werden, an denen prinzipiell der Dienstleistungsabend stattfinden konnte. An diesen Abenden sollten die Geschäfte bis 22 Uhr geöffnet haben dürfen. Jede einzelne Kommune sollte dann einen davon auswählen und verbindlich festlegen können, so daß es zwar in jeder Gemeinde nur einen Einkaufsabend geben würde, die Kunden aber möglicherweise durch unterschiedliche Festlegung in benachbarten Städten zwei Abende zur Verfügung hätten. Der Ausgleich für die abendliche Öffnung sollte betrieblichen Regelungen überlassen bleiben, ein Wegfall des langen Samstags, wie ihn die verbraucherpolitische Sprecherin der FDP vorgeschlagen hatte, komme dagegen nicht in Betracht. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Junktim zwischen der Veränderung der Ladenschlußzeiten und der Einführung des Dienstleistungsabends bei Behörden, weil dies das ganze Vorhaben blockieren könnte (Fr; Hb; StZ, 12.8.87).

Das federführende Ministerium zögerte aber weiterhin mit der Erstellung eines Gesetzentwurfs. Dies lag zum Teil sicherlich daran, daß die Federführung dem Arbeitsministerium übertragen worden war, dessen Leitung – wie der überwiegende Teil der Sozialausschüsse – dem Vorhaben skeptisch gegenüberstand. Zudem spielte eine Rolle, daß nach § 87 Betriebsverfassungsgesetz den Betriebsräten ein echtes Mitbestimmungsrecht bei der täglichen Arbeitszeit zukam. Angesichts der Tatsache, daß bereits zu diesem Zeitpunkt zahlreiche Betriebsratsbeschlüsse gegen eine Arbeitszeit nach 18.30 Uhr vorlagen, bestand die Gefahr, daß die meisten mitbestimmten Unternehmen am Dienstleistungsabend nicht teilnehmen könnten, was seine Attraktivität für die Verbraucher stark beeinträchtigt hätte. Eine Änderung des fraglichen Paragraphen wurde im BMA – nicht zuletzt im Hinblick auf die Auseinandersetzung über § 116 AFG – aber ausgeschlossen (Hb, 12.8.87).

Erst im Dezember 1987 legte das Ministerium ein eigenes Arbeitspapier zum Dienstleistungsabend vor. Danach sollten die verlängerten Öffnungszeiten nicht nur für den Einzelhandel, sondern auch für alle privaten und öffentlichen Dienstleistungsbereiche eingeführt werden. Konkret wurde vorgeschlagen, den Einzelhandelsgeschäften sowie sonstigen „Einrichtungen“, etwa Behörden, Arztpraxen, TÜV oder Banken donnerstags die Möglichkeit zu geben, bis 21 Uhr zu öffnen. Als Kompensation wurde vorgesehen, den Einzelhändlern am nächsten Morgen erst eine entsprechend spätere Öffnungszeit zu erlauben. Während das Papier für die Dienststellen des Bundes mit Publikumsverkehr die Öffnung am Dienstleistungsabend mit einer Sollvorschrift vorschlug, wurde die Einbeziehung der Einrichtungen von Ländern und Gemeinden als sehr schwierig angesehen (Hb, 16.12.87).

Die Unterschiede in der Konzeption zwischen Wirtschafts- und Arbeitsministerium – und damit auch zwischen FDP und zumindest dem Arbeitnehmerflügel der CDU – sind hier auffällig: Wollte der Wirtschaftsminister im wesentlichen eine Liberalisierung des Ladenschlußgesetzes, die den Verbrauchern möglichst viele Wahlmöglichkeiten ließ, so kam es dem BMA vor allem darauf an, möglichst viele Einrichtungen zur Teilnahme am Dienstleistungsabend zu bewegen, der dann allerdings stärker reglementiert wurde (kürzere Öffnungszeit, keine unterschiedlichen Wochentage möglich, Ausgleichszeit nicht frei wählbar). Das Junktim zwischen „einfacher“ Ladenschlußliberalisierung und Einbeziehung sonstiger Einrichtungen, wie es vom BMA und einer Reihe von Unionspolitikern gefordert wurde, ist sogar als Strategie der Blockade des gesamten Projekts gedeutet worden, zumal der Arbeitsminister zuvor stets als Gegner einer Änderung des Ladenschlußgesetzes in Erscheinung getreten sei (Wiwo, 1.1.88): Erstens – so wurde argumentiert – könne der Einkaufsabend immer weniger genutzt werden, je mehr Menschen zu dieser Zeit arbeiten müßten, zweitens bringe man mit dieser Ausweitungstrategie immer mehr Menschen gegen das Projekt auf.

In einem überarbeiteten Diskussionsentwurf verzichtete das Arbeitsministerium dann auf verbindliche Regelungen außerhalb des Ladenschlußgesetzes. Für die Behörden des Bundes sollte es lediglich eine Empfehlung, für die der Länder und Gemeinden sogar nur einen Appell geben, sich am Dienstleistungsabend zu beteiligen (Hb, 24.2.88). Die Fragen, ob zwei Tage zur Auswahl gestellt werden sollten, bis wann die Geschäfte am Dienstleistungsabend geöffnet bleiben dürften und wie der Ausgleich für die verlängerte Abendöffnung aussehen sollte, blieben auch zu diesem Zeitpunkt ungeklärt. Erst zwei Monate später wurde der Referentenentwurf vorgestellt, der vorsah, daß Geschäfte nur an einem Tag, nämlich donnerstags, länger geöffnet bleiben durften, wobei als alternative Schließzeiten 21.00 oder 22.00 Uhr vorgesehen waren. Die Gesamtöffnungszeit und die Wochenarbeitszeit sollten nicht verlängert werden. Eine Regelung, wann die Unternehmen ihr Geschäft als Ausgleich für die längere Öffnungszeit geschlossen halten sollten, sah der Entwurf nicht vor, um den Unternehmen Spielraum zu lassen. Auch die Regelungen des Referentenentwurfs bezogen sich praktisch ausschließlich auf das Ladenschlußgesetz, in das allerdings auch Verkaufsstellen des Großhandels einbezogen werden sollten. Für Dienststellen des Bundes sollte lediglich eine Empfehlung, sich am Dienstleistungsabend zu beteiligen, aufgenommen werden (FAZ, 26.4.88; Hb, 3.5.88).

Im Juni 1988 beschloß das Kabinett den Entwurf, wobei man sich auf 21.00 Uhr als Schließzeit einigte (Sz; FAZ, 23.6.88). Auch der Bundesrat stimmte dem Entwurf im wesentlichen zu (BT-Drs. 11/2973: 8). Interessanterweise erfolgte das Stimmverhalten im Bundesrat aber nicht strikt nach der parteipolitischen Couleur der Länderregierungen: Als CDU-regiertes Land stimmte Baden-Württemberg nämlich dem Dienstleistungsabend nicht zu; die

so gefährdete Mehrheit für das – allerdings nicht zustimmungspflichtige – Gesetz sicherte das sozial-liberal regierte Hamburg, wo sich offensichtlich die FDP durchgesetzt hatte (FAZ, 26.9.88).

In der ersten Lesung der Vorlage im Bundestag am 29.9.1988, in der sie federführend an den Arbeitsausschuß überwiesen wurde, machte die FDP-Abgeordnete Folz-Steinacker deutlich, um welche Ziele es ging: Der Entwurf „zielt auf ein Stück mehr Freiheit für den einzelnen, ein Mehr an Liberalität und ein Weniger an Staat ab. ... Er ist ein Beitrag zu mehr Wachstum und Beschäftigung und zugleich bürgernahe Deregulierung“ (PLPR 11/97: 6665). Andererseits sahen die Liberalen mit dem Dienstleistungsabend nur einen ersten Schritt in Richtung auf eine weitere Liberalisierung des Ladenschlusses getan (EBENDA: 6666). Für die Opposition dagegen war bereits diese überaus vorsichtige Neuregelung „ein schlampig hingehauenes Stück liberalistischer Gesinnungstäter und Marktwirtschaftsideologen“ (Abg. Dr. Martiny-Glotz, SPD, EBENDA: 6671).

Im Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung blieb der Entwurf in der Folge monatelang stecken, weil der Ausschuß überlastet war (FR, 1.12.88, 30.12.88; SZ, 27.1.89). Die FDP befürchtete offenbar sogar, daß der Gesetzesentwurf aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen innerhalb der Union ganz beerdigt werden könnte und sprach deshalb von einer „Koalitionsfrage“ (BONNER RUNDSCHAU, 4.1.89). Der wirtschaftspolitische Sprecher der Unionsfraktion sah sich daraufhin bemüßigt festzustellen, daß die Union sich engagiert für die Verwirklichung des Dienstleistungsabends einsetze (SZ, 27.1.89).

Die Beratungen im Ausschuß begannen am 25.1.1989 und wurden am 8.3. mit einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen, Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Verbraucherverbänden fortgesetzt (BT-DRS. 11/4649: 6). Dort sprachen sich insbesondere die Gewerkschaften strikt gegen das geplante Gesetz aus, während es von BDA und DIHT sowie den Verbraucherverbänden begrüßt wurde (SZ; FAZ, 9.3.89). Von den Wirtschaftsverbänden, insbesondere dem Hauptgemeinschaft des Einzelhandels, wurde zudem gefordert, die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte über die Ladenöffnungszeiten im Rahmen des Gesetzes zum Dienstleistungsabend einzuschränken (FAZ, 9.3.89). Eine solche Änderung des § 87 Betriebsverfassungsgesetz wurde aber sogar im Bundeswirtschaftsministerium abgelehnt (SZ, 20.4.89) – wohl vor allem aus Rücksicht auf die Sozialausschüsse, deren Zustimmung zum Dienstleistungsabend vermutlich ausgeschlossen gewesen wäre, wenn mit dem Gesetz gleichzeitig noch eine Einschränkung der Mitbestimmung verbunden gewesen wäre (WEBBER 1992: 157). Vielmehr wurde als Lösung dieses Problems bevorzugt, daß die Einigungsstelle, die zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat zu vermitteln hat, die gesetzliche Empfehlung zur Einführung des Dienstleistungsabends bei ihrer Entscheidung berücksichtigen müssen sollte (EBENDA).

Probleme bei der Beratung innerhalb der Koalition gab es jedoch weiterhin bezüglich der Frage der Kompensation für die längeren Öffnungszeiten

am Donnerstag. Mit der Einigung im Regierungsentwurf war hier das letzte Wort noch nicht gesprochen, weil der Arbeitnehmerflügel der Union darauf drängte, doch bereits im Gesetz festzulegen, wann der Ausgleich zu erfolgen habe. Vorgeschlagen wurde u.a. eine Verkürzung des langen Samstages oder ein Vorziehen des Ladenschlusses an Werktagen auf 18 Uhr (SZ, 13.10.88; WELT, 29.4.89). In einem Koalitionsgespräch einigte man sich dann auf einen ersten Kompromiß. Demzufolge sollten die Geschäfte zwar donnerstags bis 21.00 Uhr geöffnet bleiben dürfen, doch dafür sollten die Öffnungszeiten an Samstagen von 14 auf 13 Uhr, bzw. an langen Samstagen zwischen April und September von 18.30 Uhr auf 16.00 Uhr, verkürzt werden. Als Gegenleistung für ihr Entgegenkommen erreichte die FDP, daß Bäckereien statt wie bisher um 7 bereits um 6.30 Uhr öffnen durften, und daß auf die Einbeziehung des Großhandels in das Ladenschlußgesetz verzichtet wurde. Trotz dieser „Zugeständnisse“ an die FDP, die allerdings auch von vielen Unionsabgeordneten gefordert worden waren, dürfte dieses Ergebnis vor allem den Sozialausschüssen entgegengekommen sein, die es entsprechend auch unterstützten (WEBBER 1992: 156).<sup>79</sup>

Die Kritik auf diese Einigung war vernichtend (EBENDA: 157): Die Gewerkschaften lehnten den Vorschlag weiterhin strikt ab, während der Handel ihn als „wirtschaftlich unsinnig und verbraucherfeindlich“ kritisierte, zumal die Frequentierung der Geschäfte gerade in den Nachmittagsstunden der Samstags besonders hoch sei (HB, 28.4.89; SPIEGEL, 8.5.89). Auch innerhalb der Koalition stieß die neue Regelung überwiegend auf Kritik: Die verbraucherpolitische Sprecherin der FDP meinte, „für den winzigen Zugewinn an Flexibilität“ sei der Preis in Form der früheren Schließzeiten an Samstagen zu hoch; aus ähnlichen Gründen lehnte auch die Mittelstandsvereinigung der Union die Vorschläge ab (FAZ, WELT, 29.4.89; HB, 3.5.89; SPIEGEL, 8.5.89). Der Kompromiß schien insbesondere in der FDP-, wohl aber auch in der Unionsfraktion nicht mehrheitsfähig, so daß die Mehrheit im Bundestag für den Gesetzentwurf gefährdet war (WELT, 3.5.89, 6.5.89; FAZ, 5.5.89; FR, 8.5.89). Andererseits drohten Vertreter der Sozialausschüsse, einer Änderung des Kompromißvorschlages, die die Verkürzung der Ladenöffnungszeiten an Samstagen wieder zurücknehme, nicht zuzustimmen (FAZ, 5.5.89; SPIEGEL, 8.5.89).

Angesichts dieser Meinungsunterschiede war der zunächst ausgehandelte Kompromiß nicht durchzusetzen. Deshalb wurde in einer Koalitionsrunde unter der Leitung des Bundeskanzlers, an der mit den Partei- und Fraktionsvorsitzenden, den Generalsekretären und Parlamentarischen Geschäftsführern fast die gesamte Führungsriege der Koalition teilnahm, nach einem neuen Vorschlag gesucht (FAZ, 11.5.89). Dieser sah vor, den Dienstleistungsabend um eine halbe Stunde zu verkürzen, so daß die Geschäfte donnerstags um

<sup>79</sup> Vgl. hierzu das Interview mit CDA-Hauptgeschäftsführer Hörsken in DIE ZEIT, 12.5.89.



20.30 Uhr schließen mußten. Dafür sollten die Öffnungszeiten an „kurzen“ Samstagen unverändert bleiben (Ladenschluß also um 14.00 Uhr), während die Geschäfte an langen Samstagen im Sommer um 16.00 Uhr und im Winter um 18.00 Uhr schließen sollten (FAZ; SZ; WELT, 11.5.89). Auch dieser Kompromiß wurde von der FDP und dem Wirtschaftsflügel der Union nicht gerade überschwänglich angenommen, wurde jedoch als Einstieg in flexiblere Öffnungszeiten akzeptiert (FR, 10.5.89; FAZ; SZ, 11.5.89), während der Arbeitnehmerflügel mit dem erreichten Ergebnis insgesamt zufrieden war (FR, 10.5.89).

Der so gefundene Kompromiß wurde am 31. Mai 1989 im federführenden Ausschuß mit den Stimmen der Koalition angenommen und am 2. Juni 1989 in zweiter und dritter Lesung beraten. Dabei verwies sowohl die FDP-Rednerin wie auch der Berichterstatter der Union darauf, daß sie gerne weitergehende Schritte unternommen hätten, diese aber an Teilen der Union, nämlich dem Arbeitnehmerflügel, gescheitert seien.<sup>80</sup> Bei der von der SPD beantragten namentlichen Abstimmung wurde das Gesetz in dritter Lesung mit 200 (6) gegen 134 (5) Stimmen bei 8 Enthaltungen angenommen (PLPr 11/147: 10964f.). Während die Opposition mit Ausnahme von vier Enthaltungen bei den Grünen geschlossen gegen das Gesetz stimmte, gab es bei den Regierungsfractionen eine Reihe von Abweichungen. So stimmten sieben Unionsabgeordnete gegen das Gesetz, wohl weil sie die Regelungen als zu weitgehend empfanden<sup>81</sup>, drei weitere sowie eine Abgeordnete der FDP enthielten sich. Auf der anderen Seite machten 13 Unionsabgeordnete, die dem Gesetz zustimmten, in einer Erklärung nach § 31 GOBT ihre Bedenken gegen die Neuordnung deutlich, die ihrer Meinung nach nicht weit genug gehe (PLPr 11/147: 10983). Der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 30.6.89 zu (WELT, 1.7.89), das am 1. Oktober 1989 in Kraft trat.

Mit der Verabschiedung des Gesetzes war aber nur die Voraussetzung geschaffen, daß die Geschäfte donnerstags bis 20.30 Uhr geöffnet bleiben konnten; die Implementation hing, da man auf eine Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes verzichtet hatte, weitgehend von den Tarifparteien ab. Die Gewerkschaften versuchten daher zunächst, die Ladenöffnungszeiten per Tarifvertrag auf 18.30 Uhr zu fixieren. Da das Arbeitsministerium aber nicht bereit war, solche Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, hätte dies für die tarifvertraglich gebundenen Geschäfte bedeutet, daß ihnen ein Wettbewerbsnachteil gegenüber ihren nicht-organisierten Konkurrenten entstanden wäre. Deshalb konnte der Einzelhandelsverband, der damit möglicherweise seine Existenz aufs Spiel gesetzt hätte, solchen Vorschlägen nicht zustimmen. Die letztlich vereinbarten Tarifverträge sahen deshalb zwar zu-

<sup>80</sup> Vgl. die Ausführungen der Abg. Folz-Steinacker (FDP) (PLPr 11/147: 10954), sowie des Abg. Louven (CDU) (EBENDA: 10948).

<sup>81</sup> Dies kann aus zwei Erklärungen nach § 31 GOBT geschlossen werden (PLPr 11/147: 10984).

nächst einen Ladenschluß um 18.30 Uhr vor; die Betriebsräte sollten jedoch einer Ausweitung der Öffnungszeiten zustimmen, wenn dem Unternehmen durch das Festhalten an der alten Regelung Wettbewerbsnachteile entstünden. Da die nicht-organisierten Konkurrenten die neue Regelung tatsächlich nutzten, lösten sie dadurch einen Dominoeffekt aus, der auch die meisten anderen Unternehmen veranlaßte, den langen Donnerstag einzuführen (WEBBER 1992: 158).

Obwohl also der durchaus mögliche Fall, daß die Einführung des Dienstleistungsabends gänzlich scheitern würde, vermieden wurde, war die Reform „the least radical conceivable alternative to the maintenance of the status quo“ (EBENDA). Entsprechend waren ihre Wirkungen auf Konzentration im Einzelhandel, Kosten und Beschäftigung fast vernachlässigbar (BOSS/LAASER/SCHATZ ET AL. 1996: 299-311). Festgestellt werden konnte lediglich eine erhöhte Produktivität aufgrund eines höheren Auslastungsgrades des Personals (EBENDA: 308f.). Interessant für diese Arbeit ist nun gleich mehreres: Zunächst erstaunt es, daß auch die FDP als Partei, die doch eifrig um Deregulierung bemüht war, keine weitergehenden Forderungen als die Einführung eines langen Dienstleistungsabends stellte, obwohl sie hier eigentlich auf keine Klientelgruppe Rücksicht nehmen mußte. Auch die Mühe, die die Koalition aufwenden mußte, um auch nur für diesen beinahe ängstlichen Liberalisierungsschritt – von Deregulierung kann angesichts der tatsächlichen Regelung guten Gewissens nicht gesprochen werden – eine parlamentarische Mehrheit sicherzustellen, ist bemerkenswert. Hier zeigt sich sehr deutlich, daß neben den Kritikern außerhalb des Parlaments, von denen keiner mit dem verabschiedeten Gesetz glücklich war, starke Widerstände gerade auch in der Regierungskoalition, insbesondere seitens des Arbeitnehmerflügels der Union, zu überwinden waren, die eine weitergehende als die verabschiedete Lösung in den 80er Jahren unmöglich gemacht haben.

#### *4.3.3 Überblick: Deregulierung und Privatisierung*

Die Erfolge der Regierung Kohl in den 80er Jahren im Bereich der Deregulierung und Privatisierung sind äußerst bescheiden – das zeigen die hier untersuchten Gesetze, insbesondere die Einführung des Dienstleistungsabends. In den ersten Jahren beschränkten sich die Bemühungen fast vollständig auf eine Entbürokratisierung. Hierzu wurde eine unabhängige Kommission, die sogenannte Waffenschmidt-Kommission, eingesetzt (vgl. JWB 1988: 18). Deren Arbeit schlug sich in drei sogenannten Rechtsbereinigungsgesetzen nieder, mit denen insbesondere investitions-, beschäftigungs- und ausbildungshemmende Vorschriften gelockert oder möglichst beseitigt werden sollten (BT-DRS. 10/3290: 15). Mit ihnen wurden 15 Gesetze und 30 Verordnungen ganz aufgehoben und 400 Einzelvorschriften gestrichen oder

vereinfacht. „Aber alle diese Aktivitäten können nicht darüber hinweg täuschen, daß all dies wenig mit Deregulierung zu tun hat, sondern nur die notwendigsten Aufräumarbeiten einer auf Hochleistung, wenn nicht im Overdrive laufenden Regulierungsmaschine umfaßt“ (JANN/ WEWER 1998: 236).

Neben den in dieser Arbeit ausführlich diskutierten Gesetzen lassen sich im Bereich Deregulierung/Liberalisierung allenfalls noch die Börsenreform, die tatsächlich eine verhältnismäßig weitreichende Änderung darstellte (vgl. WEBBER 1992: 168-174; BOSS/LAASER/SCHATZ ET AL. 1996: 223-249), und die Zulassung privater Fernsehsender nennen, die allerdings in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer fiel; die Bundesregierung erleichterte diese Liberalisierung lediglich durch ihre Politik der Verkabelung mit Kupferkoaxialkabeln (vgl. DYSON 1992a: 91). Insgesamt blieb der Umfang der Deregulierungsmaßnahmen in den 80er Jahren in der Bundesrepublik sehr bescheiden: „the government has done little or nothing to improve the working of the market“ (HELLWIG/NEUMANN 1987: 140; auch DYSON 1992b: 270; VOGELSANG 1988; als Überblick BOSS/LAASER/SCHATZ ET AL. 1996). Vieles von dem, was letztlich durchgesetzt wurde, war zudem eine Reaktion auf Vorgaben seitens der EU – nicht zuletzt im Hinblick auf das Binnenmarktprojekt (DYSON 1992b: 264; VOGELSANG 1988: 208). In Großbritannien kam es dagegen in einigen Bereichen, speziell im Transportsektor und bei den Finanzmärkten, zu vergleichsweise weitgehenden Deregulierungsschritten (vgl. FRÖHLICH/SCHNABEL 1990: 140-143); in anderen Bereichen, insbesondere in solchen, die vom Privatisierungsprogramm betroffen waren, etwa bei British Telecom oder British Gas, blieb die Liberalisierung dagegen auch hier überaus bescheiden (ABROMEIT 1988: 79).

Auch die christlich-liberale Koalition selbst war offensichtlich nach der Bundestagswahl 1987 der Meinung, daß in diesem Bereich für eine Regierung, die mit dem Ziel angetreten war, den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurückzuführen, zu wenig durchgesetzt wurde. Jedenfalls findet sich in der KOALITIONSVEREINBARUNG (1987: 6) der Beschluß, eine Expertenkommission zu berufen, die „Möglichkeiten zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft durch Abbau von marktwidrigen Regulierungen aufzuzeigen“ hatte. Dieses Vorgehen zeigt allerdings – ähnlich wie bei der Postreform –, daß es die Regierung mit diesen Maßnahmen nicht allzu eilig hatte: „This is a typical move not to score a goal but to pacify the players by keeping the ball in play“ (VOGELSANG 1988: 209). Dieses Muster wird noch deutlicher, wenn man berücksichtigt, daß die Regierung die Einsetzung der Kommission erst im Dezember 1987 beschloß und ihr bis März 1990 Zeit für die Ausarbeitung ihrer Vorschläge ließ (DEREGULIERUNGSKOMMISSION 1991: V), was bedeuten mußte, daß sie in der 11. Wahlperiode nicht mehr verwirklicht werden konnten. Um die Entwicklung in den neuen Bundesländern berücksichtigen zu können, wurde das Mandat später sogar noch um ein Jahr verlängert, so daß 1990 erst ein

Teilbericht vorgelegt werden konnte (EBENDA).

Die Kommission bestand aus neun Mitgliedern – darunter fünf Professoren und vier Vertreter der Wirtschaft (ausführlicher EBENDA: 187), was zum Teil als starke Überrepräsentation von Arbeitgebern und marktorientierten Ökonomen beklagt wurde (DYSON 1992b: 264) – lediglich einer der Professoren kam vom Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB. Sie legte einen ausführlichen Bericht vor, in dem zu den Bereichen Versicherungswesen, Verkehr, Stromwirtschaft, Sachverständigenwesen, Rechts- und Wirtschaftsberatung und Arbeitsmarkt 97 Vorschläge gemacht wurden, die teilweise als sehr weitreichend bewertet wurden (EBENDA: 265). Die Kommission wies allerdings darauf hin, daß sie in ihrer Arbeit lediglich Schwerpunkte gesetzt habe, keineswegs aber alle Bereiche abgedeckt habe, in denen Deregulierungsbedarf bestehe (DEREGULIERUNGSKOMMISSION 1991: V). Für die Gesetzgebung spielten die Vorschläge allerdings natürlich erst in den 90er Jahren eine Rolle (vgl. Kap. 6.3.3).

Der Bereich der Privatisierung von Unternehmen erlangte in der Bundesrepublik in den 80er Jahren ebenfalls eine unvergleichlich geringere Bedeutung als in Großbritannien, wo sie mehr und mehr zum Kernstück der konservativen Wirtschaftspolitik unter Margaret Thatcher avancierte (ABROMEIT 1988). Dies läßt sich zunächst auch darauf zurückführen, daß der staatliche Besitz an Industrieunternehmen in der Bundesrepublik verhältnismäßig klein war (ESSER 1988: 64). Dazu kommt, daß ein großer Teil des Privatisierungspotentials bei Ländern und Kommunen lag (vgl. KÖNIG 1988: 535-542) und eine Privatisierung der großen Bundesunternehmen Bundespost und Bundesbahn in den 80er Jahren nicht zur Disposition stand. Die erste wichtige Veräußerung betraf den Energiekonzern VEBA AG, der zwischen 1984 und 1987 vollständig privatisiert wurde. Die schnelle Privatisierung dieses Unternehmens wurde dadurch begünstigt, daß die VEBA-Aktie bereits an der Börse gehandelt wurde (KÖNIG 1988: 529). Diese Voraussetzung war für die meisten anderen Privatisierungskandidaten nicht gegeben, so daß ESSERS (1988: 67) Behauptung, mit der schnellen Privatisierung der VEBA hätte lediglich Betriebsamkeit demonstriert werden sollen, nicht zugestimmt werden kann.

Im März 1985 wurde vom Kabinett ein Privatisierungskonzept verabschiedet, in dem 13 Unternehmen für eine Privatisierung vorgeschlagen wurden, wobei dem Abbau von Konzernverlusten erste Priorität eingeräumt wurde (MOLITOR 1993: 22; ESSER 1988: 68). Bis 1990 wurden die meisten dieser Unternehmen dann auch tatsächlich (teil-)privatisiert: die VIAG AG z.B. wurde 1987/88 veräußert, ebenso wie die Bundesanteile an VW (1988), die Salzgitter AG (1989) oder Anteile an der Lufthansa (1987/89) (vgl. ausführlicher KÖNIG 1988: 527-532; MOLITOR 1993: 22f.; KNAUSS 1993). Damit trennte sich die Bundesregierung in den 80er Jahre vom Großteil ihrer Beteiligungen an Industriekonzernen (JANN/WEWER 1998: 234). Die durch

Privatisierungen erzielten Einnahmen beliefen sich zwischen 1983 und 1989 auf 9,4 Mrd. DM (KNAUSS 1993: 163; STOLTENBERG 1997: 295). Das Argument, die Privatisierungspolitik der christlich-liberalen Koalition sei vor allem von fiskalischen Überlegungen bestimmt gewesen (so ESSER 1988: 72), muß in diesem Zusammenhang durch einen Vergleich mit Großbritannien relativiert werden: Den knapp 10 Mrd. DM, die dem deutschen Fiskus in den ersten sieben Jahren der neuen Regierung durch Privatisierungseinnahmen zuflossen, stehen rund 75 Mrd. DM aus dem Verkauf von Firmen, Beteiligungen, Wohnungen und Häusern der Thatcher-Regierung zwischen 1981 und 1987 gegenüber (VAN SUNTUM 1990: 273; vgl. auch ABROMEIT 1988: 84). Erst in den 90er Jahren dürften die fiskalischen Aspekte der Privatisierung auch für die Bundesregierung eine entscheidende Rolle gespielt haben (vgl. Kap. 6.1.3 und 6.3.3).

Daß auch der Bereich der Privatisierung von Bundesunternehmen innerhalb der Koalition nicht unumstritten war, zeigt der Fall Lufthansa: Hier leistete der bayrische Ministerpräsident nämlich zunächst Widerstand (STOLTENBERG 1997: 294; ausführlicher ESSER 1988: 68f.; LEHRER/WEBBER 1997: 3ff.), ehe der Bundesanteil zwischen 1987 und 1989 von knapp 80 auf 55% gesenkt werden konnte. Hintergrund dieses Widerstandes dürfte dabei Strauß' Befürchtung gewesen sein, daß durch diese Teilprivatisierung die engen Verflechtungen zwischen der Fluglinie und der deutschen Luftfahrtindustrie, die überwiegend in Bayern angesiedelt ist, aufgelockert werden könnten. Diese Nutzung von Beteiligungen für industriepolitische Überlegungen läßt sich ebenso für andere unionsgeführte Bundesländer – etwa für Niedersachsen im Fall VW – nachweisen, so daß auch in diesem Bereich die FDP als einzige Partei ein striktes Privatisierungsprogramm forderte (ESSER 1988: 71), sich damit aber gegen die Widerstände in der Union nur begrenzt durchsetzen konnte.

#### **4.4 Zwischenfazit**

Aus der Analyse der christlich-liberalen Wirtschaftspolitik in den 80er Jahren lassen sich zwei Folgerungen ziehen: Erstens kam es in der Folge des Regierungswechsels vom Oktober 1982 tatsächlich in allen betrachteten Politikfeldern zu einem Politikwechsel. So wurde die Haushaltskonsolidierung von der neuen Regierung konsequenter angegangen als von ihrer sozial-liberalen Vorgängerin, in der Steuerpolitik wurde ein neuer Einkommensteuertarif durchgesetzt. Der Arbeitsmarkt wurde durch die Erleichterung befristeter Arbeitsverträge flexibilisiert, die Macht der Gewerkschaften durch die Änderung von § 116 AFG und die Reform der Mitbestimmung zumindest der Intention nach tendenziell eingeschränkt und auch die Deregulierung der

Volkswirtschaft wurde etwa mit der Postreform oder der Einführung des Dienstleistungsabends in Angriff genommen.

Zweitens war dieser Politikwechsel insgesamt aber ausgesprochen moderat. Dies wird an allen Indikatoren für die Reformreichweite deutlich. So blieben die Anstrengungen der christlich-liberalen Koalition in allen vergleichbaren Politikfeldern mit Ausnahme der Haushaltskonsolidierung weit hinter dem zurück, was die Konservativen unter Margaret Thatcher in Großbritannien durchsetzten. Dies gilt insbesondere für die Steuer- und Postreformen, aber auch für den Bereich der Gewerkschaftspolitik (zum britischen Fall AUERBACH 1993; BIELSTEIN/KAISER 1991; DOREY 1993; zum Vergleich KASTENDIEK/KASTENDIEK 1987). Auch von einem konzeptionellen Standpunkt, etwa dem der Angebotsökonomik aus gesehen, blieben die Reformen der deutschen Koalition in den 80er Jahren bescheiden. Tiefgreifende Strukturreformen, so bemängelte beispielsweise der SACHVERSTÄNDIGENRAT (1989: 103ff.; 1997: 148ff.) in der Rückschau, blieben weitgehend aus. Die Haushaltskonsolidierung etwa wurde keineswegs nur durch Maßnahmen erreicht, die angebotsökonomischer Orthodoxie entsprochen hätten: Neben Kürzungen im Sozialbereich traten hier beispielsweise die Wirkung der kalten Progression und die Zwangsanleihe für Besserverdienende. Zudem konnte keine qualitative Konsolidierung erreicht werden. Auch von einer signifikanten Stärkung des Marktprinzips auf dem Arbeitsmarkt kann nicht gesprochen werden, da insbesondere das Kündigungsschutzgesetz von Reformversuchen ausgenommen blieb. Was zudem im Bereich der Entstaatlichungspolitik durchgesetzt wurde, war in den meisten Fällen im wesentlichen die Umsetzung von EG-Regulierungen. Auch die Einführung des Dienstleistungsdonnerstags durch die Regierung Kohl zeigt dieses Muster der Liberalisierungspolitik „mit schlechtem Gewissen“. Und mit Deregulierungsmaßnahmen in anderen Bereichen hatte es die Regierung Kohl schon gar nicht eilig, wie die lange Vorlaufzeit für das Einsetzen der Deregulierungskommission zeigt.

Insbesondere dieses zweite Ergebnis bedarf vor dem Hintergrund der meisten gängigen institutionellen Ansätze einer Erklärung. Betrachtet man nämlich lediglich die Anzahl der Vetospieler, so wäre angesichts ihrer vergleichsweise geringen Zahl zwischen 1982 und 1989 ein deutlicherer Politikwechsel zu erwarten gewesen. Die Tatsache, daß es hierzu nicht kam, kann jedoch über die (mangelnde) Kohäsion der beteiligten Vetospieler erklärt werden. Insbesondere zwei Konfliktlinien innerhalb der Koalition prägten die wirtschaftspolitische Willensbildung in den 80er Jahren: erstens der Konflikt zwischen dem Arbeitnehmerflügel der Union auf der einen und deren Wirtschaftsflügel sowie der FDP auf der anderen Seite; und zweitens die Auseinandersetzungen zwischen der Bundesregierung und einzelnen unionsgeführten Landesregierungen.

Im Konflikt zwischen dem Wirtschafts- und dem Arbeitnehmerflügel der Koalition ging es im wesentlichen um die Frage, wie tiefgreifend die ange-

strebten Veränderungen sein sollten. Während die FDP und der Wirtschaftsrat der CDU für weitreichende marktorientierte Reformen eintraten, verteidigten die Sozialausschüsse den Status quo oder stimmten allenfalls moderaten Reformen zu. Dies läßt sich an einer Reihe von Beispielen belegen. Vergleicht man etwa die letztlich verabschiedete Fassung von § 116 AFG mit dem ersten legislatorischen Impuls, kann man nachweisen, daß es den Sozialausschüssen gelungen war, in den meisten Fragen Kompromisse zugunsten der Gewerkschaften durchzusetzen. Beim Beschäftigungsförderungsgesetz gelang es ihnen, die Deregulierung des Arbeitsmarktes auf die Einführung befristeter Arbeitsverträge einzuschränken, während die FDP und der Wirtschaftsflügel der CDU weitergehende Maßnahmen bis hin zu einer Änderung des Kündigungsschutzgesetzes anstrebten. Ebenso waren die CDA verantwortlich für den Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Im Zuge der Sparmaßnahmen zu Beginn der Regierungszeit erreichten sie mit dem Argument der sozialen Ausgewogenheit, daß das Kindergeld mit zunehmendem Einkommen gekürzt und eine unverzinsliche Zwangsanleihe für Besserverdienende eingeführt wurde. Bei der Steuerreform 1990 verhinderten sie, daß der Spitzensteuersatz der Einkommensteuer unter 50% gesenkt wurde, indem sie diese Frage zur „Nagelprobe für eine ausgewogene Steuerreform“ (Blüm) erklärten. Schließlich halfen sie, bei der Postreform das Netzmonopol der Telekom zu verteidigen, und die Reform des Ladenschlußgesetzes zu begrenzen.

Wie ist diese starke Stellung der Sozialausschüsse zu erklären, die sich doch in einer Minderheitenposition innerhalb der CDU befinden? Hier muß zunächst in Erinnerung gerufen werden, daß die CDA einen nicht unwesentlichen Teil der Wählerschaft der Unionsparteien repräsentieren. Insofern ist es bereits aufgrund der anfangs angestellten Überlegungen naheliegend, daß die CDU auch solche Interessen vertritt. Weiterhin werden bekanntlich alle wichtigen sozialen Großgruppen in der Union durch Sonderorganisationen repräsentiert, die im innerparteilichen Willensbildungsprozeß auch berücksichtigt werden. Diese Mechanismen sind daher dafür verantwortlich zu machen, daß es nur in den Bereichen zu weitergehenden Reformen kommen konnte, in denen alle Beteiligten in der Koalition Übereinstimmung erzielen konnten. Diese Gemeinsamkeiten waren in den 80er Jahren aber offenbar nur begrenzt gegeben. In allen nicht-konsensualen Bereichen dagegen besaßen die Teile der Koalition, die weitergehenden Reformen ablehnend gegenüberstanden, und dies waren eben vor allem die Sozialausschüsse, eine Vetoposition. Besonders in der Arbeitsmarktpolitik dürfte den Sozialausschüssen zusätzlich auch die Kontrolle des Arbeitsministeriums zugute gekommen sein, da sie auf diese Weise die Agenda kontrollieren und die Reform durchsetzen konnten, die der eigenen Position am nächsten kam und von den anderen Spielern gerade noch dem Status quo vorgezogen wurde. Am deutlichsten wird dieser Vorteil des Agenda-setters bei der Beratung des Beschäftigungs-

förderungsgesetzes.

Die zweite Konfliktlinie, die verhinderte, daß zwischen 1982 und 1990 kohärente marktwirtschaftliche Reformen durchgesetzt werden konnten, verlief zwischen der Bundesregierung und den sie tragenden Fraktionen einerseits und einzelnen CDU- bzw. CSU-geführten Landesregierungen andererseits. Diese Konfliktlinie führte beispielsweise bei der Steuerreform 1990 dazu, daß ein Teil der Steuervergünstigungen, die zunächst gestrichen werden sollten, letztlich doch beibehalten wurde. Die meisten Ministerpräsidenten unionsregierter Länder versuchten nämlich, ihre Stellung im Bundesrat auszunutzen, um bestimmte Vorteile für ihr Bundesland oder ihre Regierung zu erreichen. Auch bei anderen Reformvorhaben mußte die Bundesregierung Konzessionen machen, um alle Regierungen der B-Länder hinter sich zu bringen und damit ihre Mehrheit im Bundesrat sicherzustellen. Vor allem die Postreform ist hier zu nennen, bei der beispielsweise eine Aufhebung des Netzmonopols am Veto einiger unionsregierter Flächenländer gescheitert wäre; in die gleiche Richtung weist auch die Einrichtung des Infrastrukturrates.

Die starke Stellung jeder einzelnen CDU-geführten Landesregierung resultierte zum einen aus dem Bestreben der Bundesregierung, die SPD-geführten Länder nicht in den Entscheidungsprozeß mit einbeziehen zu müssen (LEHMBRUCH 1998: 160ff.), da angesichts der ablehnenden Haltung der SPD zu den meisten Reformprojekten dann noch größere Konzessionen notwendig gewesen wären. Andererseits benötigte die Bundesregierung jedoch die Stimmen aller unionsgeführten Bundesländer im Bundesrat, um eine Mehrheit zu erreichen

Insofern läßt sich also für die Periode von 1982 bis 1989 festhalten, daß es die geringe Kohäsion innerhalb der CDU sowie innerhalb der unionsdominierten Bundesratsmehrheit war, die dazu führte, daß trotz einer eher geringen Zahl von Vetospielern nur bescheidene Politikwechsel durchgesetzt werden konnten. Theoretisch interessant ist, daß die *geringe* interne Kohäsion zu größerer Policystabilität führte, während Tsebelis gerade das Gegenteil annimmt. Dies läßt sich durch die faktische Einstimmigkeitserfordernis erklären, da jede Faktion der CDU und jede CDU- oder CSU-geführte Landesregierung einer Änderung des Status quo zustimmen mußte.

Interessant sind darüber hinaus die Effekte des Parteienwettbewerbs, insbesondere im Bereich der Konsolidierungspolitik. So belegen Umfragen, daß unmittelbar nach dem Regierungswechsel 1982 die Sparmaßnahmen „durchaus auf das Verständnis der Bürger“ trafen (ALBER 1986: 50). Dies nutzte die Koalition, um mit ihren Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984 deutliche Einschnitte vorzunehmen. Allerdings spielte die vom Parteienwettbewerb nahegelegte Strategie der Schuldvermeidung auch hier eine nicht zu unterschätzende Rolle. Dies zeigte sich insbesondere am noch vor der Bundestagswahl 1983 verabschiedeten Haushaltsbegleitgesetz 1983, bei dem man nicht nur eine unmittelbare Kürzung der Lohnersatzleistungen vermied



und statt dessen die Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld kürzte, sondern auch eine Reihe von Maßnahmen beschloß, die die soziale Ausgewogenheit der Kürzungspolitik belegen sollten, am deutlichsten sichtbar an der Zwangsanleihe für Besserverdienende. Ab 1984 wandelte sich die Stimmung dann jedoch wieder, was eine neuerliche Ausweitung bestimmter Sozialleistungen begünstigte (ALBER 1986: 56). Besonders deutlich wird dies etwa am unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem schwachen Abschneiden der CDU bei den Landtagswahlen 1985 und der Ausrufung der „Qualifizierungsoffensive“ im gleichen Jahr.

Auch weitergehende Reformen in anderen Bereichen dürften nicht zuletzt im Hinblick auf die eher ablehnende Haltung der Wählerschaft zurückgestellt worden sein – nicht zu Unrecht, wie die Vermutung negativer Auswirkungen der Änderung von § 116 AFG auf das Wahlergebnis der CDU bei der Bundestagswahl 1987 nahe legt (PAPPI/KNOKE/KÖNIG 1995: 115). Rücksichten auf die Wähler in ländlichen Regionen und die mittelständische Zulieferindustrie der Bundespost hielten die Koalition auch bei der Postreform von einschneidenderen Veränderungen (zunächst) ab. Ähnliches ließ sich auch für die Steuerreform, insbesondere bei der Frage des Spitzensteuersatzes und der Kürzung von Steuervergünstigungen, nachweisen. Auf der anderen Seite waren solche Strukturreformen vom Standpunkt des Wettbewerbs um Wählerstimmen auch kaum rational, da die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt befriedigend verlief, der Problemdruck also nicht hoch genug war, um Politikinnovationen zu katalysieren.

Eine vergleichsweise geringe Rolle spielten interessanterweise in den 80er Jahren noch die Zwänge aus Europäischer Integration und wirtschaftlicher Globalisierung. Während erstere immerhin die – wenngleich moderate – Liberalisierung im Telekommunikationsbereich erzwang, war letztere noch kaum von Bedeutung. Vom Telekommunikationssektor abgesehen gewann sie nur bei der Diskussion um die Steuerreform und das Arbeitszeitgesetz einen gewissen – aber kaum mehr als marginalen – Einfluß, der (noch) nicht stark genug war, um – vermittelt über den Parteienwettbewerb – als Reformkatalysator zu wirken. Die Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition in den 80er Jahren kann mithin im wesentlichen nicht als Reaktion auf äußere Zwänge verstanden werden, sondern als der Versuch, bestimmte eigene programmatische Vorstellungen durchzusetzen. Da über diese aber innerhalb der Koalition nur begrenzte Übereinstimmung bestand, blieb auch die marktwirtschaftliche Wende der 80er Jahre nur eine „halbe Wende“ (SCHMID 1987).

## 5. Die Politik zur Herstellung der deutschen Einheit

Die Verträge zur Herstellung der deutschen Einheit müssen sicherlich als wirtschaftspolitische Schlüsselentscheidungen erster Güte betrachtet werden. Letztlich wurden damit die entscheidenden Grundlagen für die wirtschaftspolitische Transformation der vormaligen DDR gelegt und damit wesentliche Weichenstellungen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der gesamten Bundesrepublik vollzogen. Dennoch verliefen die Willens- und Entscheidungsbildungsprozesse nicht in den üblichen Bahnen der Politikentwicklung, wie sie aus der alten Bundesrepublik und noch aus den 80er Jahren bekannt waren. Dies lag wenigstens zum Teil daran, daß die Verträge aus Verhandlungen zwischen zwei (fast) souveränen Staaten hervorgingen, sie also formal dem Bereich der Internationalen Beziehungen zugeordnet werden können, für den von alters her die Prärogative der Regierung beansprucht wird (v. BEYME 1998: 21f.). Andererseits spielten aber innenpolitische Verhandlungen eine mindestens ebenso bedeutende Rolle wie außenpolitische. Dennoch gelang es der Bundesregierung, und insbesondere dem Bundeskanzler, über weite Strecken einen „beispiellosen Primat der politischen Führung“ (v. BEYME 1999: 24) durchzusetzen, traditionelle Politikroutinen zu suspendieren und (wirtschaftspolitische) Bedenken wichtiger Akteure (etwa der Bundesbank oder des Sachverständigenrates) zu übergehen (LEHMBRUCH 1991). Um dies zu zeigen und zu erklären, sollen im folgenden die Verhandlungen über die beiden wirtschaftspolitisch bedeutenden Verträge zur Herstellung der deutschen Einheit, den Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion und den Einigungsvertrag, nachvollzogen und die einschlägigen Bestimmungen analysiert werden.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Nicht betrachtet werden in dieser Studie dagegen der sogenannte Zwei-plus-Vier-Vertrag, der die außenpolitischen Aspekte der Vereinigung regelte, und der Wahlvertrag (dazu KORTE 1994: 128-157 und 185-190). Beide waren nicht von wirtschaftspolitischer Relevanz.

## 5.1 Der Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion

Nach der Öffnung der Berliner Mauer durch die DDR-Regierung am 9. November 1989 bestand prinzipiell für alle DDR-Bürger die Möglichkeit, ungehindert in die Bundesrepublik einzureisen. Diese Gelegenheit wurde aufgrund der unsicheren politischen und der desaströsen ökonomischen Lage von vielen Menschen genutzt: Allein im November 1989 kamen 133.000 DDR-Bürger in die Bundesrepublik (SARRAZIN 1994: 165). Dies setzte auch die westdeutschen Entscheidungsträger unter Druck, den Menschen in Ostdeutschland eine Perspektive zu eröffnen, die das Bleiben wieder attraktiver gestalten würde. Eine Strategie, wie mit dem rasanten Zerfall der DDR umgegangen werden sollte, existierte jedoch nicht einmal in Ansätzen. Weder gab es Vorstellungen darüber, wie der ökonomische Niedergang der DDR aufgehalten oder auch nur verlangsamt werden könnte, noch umsetzbare Pläne für eine Herbeiführung der Wiedervereinigung: Die Bundesrepublik war vollständig unvorbereitet (LEHMBRUCH 1990: 467f.). Sicher war lediglich, daß das planwirtschaftliche System der DDR in immer größere Schwierigkeiten bis hin zum vollständigen Zusammenbruch geraten würde, da mit der Maueröffnung einige seiner wesentlichen Funktionsbedingungen aufgehoben worden waren (SARRAZIN 1994: 171ff.; GROSSER 1998: 159ff.).

Mit seinem 10-Punkte-Plan vom 28. November 1989 ergriff der Bundeskanzler zwar die Initiative und setzte das Thema Wiedervereinigung endgültig auf die politische Agenda, doch blieb der Zeitrahmen vage. Als langfristige Perspektive wurde eine Konföderation von Bundesrepublik und DDR ins Auge gefaßt, die schließlich in der Wiedergewinnung der staatlichen Einheit münden sollte – jeweils eingebettet in den Prozeß der europäischen Integration (vgl. KORTE 1994: 89). Allerdings zeigte sich, daß vielen DDR-Bürgern diese langfristige Perspektive für eine staatliche Einheit nicht ausreichte. Entsprechend nahm die Zahl der Übersiedler, die inzwischen in der Bundesrepublik als innenpolitisches Problem empfunden wurde (SCHÄUBLE 1991: 65ff.), nicht ab. Daher wurde eine Währungsunion als erfolgversprechende Möglichkeit, die DDR-Bevölkerung zum Bleiben zu animieren, ins Auge gefaßt. Schon im Dezember 1989 soll Wolfgang Schäuble intern einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet haben, der aber nicht weiterverfolgt wurde, weil man den Zeitpunkt noch nicht für gekommen und die Ostberliner Regierung, die noch von der SED dominiert wurde, nicht für einen geeigneten Partner hielt (SCHÄUBLE 1991: 21f.; KORTE 1994: 157f.). Dennoch wurden wohl ab Mitte Dezember 1989, spätestens aber ab Anfang Januar 1990 im Finanzministerium Szenarien für eine schnelle Währungsunion erarbeitet (KÖHLER 1994: 119; GROSSER 1998: 159), und der Finanzminister stimmte am 30. Januar in einer Klausurtagung der Abteilungsleiter seines Ministeriums

der Ausarbeitung von Konzepten für eine schnelle Wirtschafts- und Währungsunion zu (SARRAZIN 1994: 190). Etwa zur gleichen Zeit, nämlich in einem Artikel in der „Zeit“ vom 19. Januar 1990, schlug die finanzpolitische Sprecherin der SPD-Fraktion, Matthäus-Maier, eine deutsch-deutsche Währungsunion noch für das Jahr 1990 als „Signal zum Bleiben“ und Katalysator weiterer Reformen, ja als „Startschuß für ein Wirtschaftswunder in der DDR“ (MATTHÄUS-MAIER 1990: 63) vor. Mit der Währungsunion sollte zudem „der Druck gemildert [werden], die Einheit auch auf der politisch schwierigeren staatsrechtlichen Ebene vorzunehmen“ (EBENDA: 65).

Diese Vorschläge stießen jedoch weder auf die ungeteilte Zustimmung der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung noch auch der Bundesregierung. Zwar wurde die Währungsunion nicht prinzipiell in Frage gestellt, doch wurden in der Regel wesentlich längere Übergangszeiten gefordert, in denen marktwirtschaftliche Reformen in der DDR durchgeführt werden könnten. Der Sachverständigenrat beispielsweise sprach sich in seinem Sondergutachten vom Januar 1990 gegen eine sofortige Währungsunion aus und warnte vor deren negativen ökonomischen Effekten. Statt dessen seien die Herstellung der Konvertibilität der DDR-Mark mit einer Bindung an die D-Mark anzustreben und ordnungspolitische Reformen in der DDR durchzuführen (vgl. KORTE 1994: 159f.). Auch Vertreter der Bundesbank nannten eine schnelle Währungsunion „verfrüht“ oder sogar „überstürzt“, ja „sehr phantastisch“, und plädierten dafür, „auf Zeit zu spielen“ und die Währungsunion in einem Zeitraum von drei bis fünf Jahren anzupeilen (Nachweise bei BUSCH 1991: 195f.). Allerdings sprachen sich auch eine Reihe namhafter Wissenschaftler für eine schnelle Währungsunion aus (HEERING 1998: 24), obwohl auch sie, wie etwa der Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium, Watrin, die Währungsunion mit der „Besteigung der Eigernordwand im Winter“ verglichen (zit. GROSSER 1998: 194).

Das Bundeswirtschaftsministerium lehnte eine baldige Währungsunion zunächst ebenfalls ab. Wirtschaftsminister Hausmann sprach sich noch am 26. Januar 1990 dagegen aus, die Währungsunion als „Allheilmittel“ zu betrachten, und warnte vor ihren Folgen sowohl für die DDR als auch für die Bundesrepublik, denn „der Mantel einer Währungsunion setzt eben eine gekräftigte Wirtschaft voraus“ (PlPr. 11/192: 14782). Am 6. Februar 1990 stellte er ein eigenes Drei-Stufen-Modell vor: In einer ersten Stufe sollten demnach marktwirtschaftliche Reformen in der DDR durchgeführt und eine, wenn auch eingeschränkte, Konvertibilität der DDR-Mark erreicht werden. Im zweiten Schritt sollte die volle Konvertibilität sowie die Freigabe der Preise erfolgen, während im dritten Schritt am 1.1.1993 (zeitgleich mit Vollendung des EG-Binnenmarktes) die notwendige Konvergenz für eine Währungsunion erreicht sein sollte (BUSCH 1991: 194; KORTE 1994: 160).

Dieses Modell war bereits am gleichen Tag Makulatur, denn ebenfalls am 6. Februar bot der Bundeskanzler der DDR-Regierung überraschend sofortige

Verhandlungen über eine Wirtschafts- und Währungsunion an, ohne das Kabinett auch nur informiert zu haben, obwohl er sich noch am Tag zuvor selbst für eine schrittweise Annäherung beider Volkswirtschaften ausgesprochen hatte (zum folgenden GROSSER 1998: 181ff.). Die Entscheidung fiel bei einem Treffen der Vorsitzenden der Koalitionsparteien. Dabei plädierten sowohl Kohl als auch Waigel für eine schnelle Währungsunion; daraufhin gab auch Lambsdorff seine zunächst skeptische Position auf. Lediglich die Regierungsfractionen wurden vor den Medienvertretern informiert, wobei es offenbar auch in der FDP-Fraktion Verärgerung über den Beschluß oder wenigstens die Art seines Zustandekommens gab. Den Segen des Kabinetts erhielt das Angebot, das am 13.2. offiziell an den damaligen SED-Ministerpräsidenten der DDR, Modrow, übergeben wurde, erst einen Tag später, also am 7.2.1990 (BUSCH 1991: 194; KORTE 1994: 163; SCHWINN 1997: 39). Doch nicht nur das Kabinett war von der Entscheidung des Bundeskanzlers überrascht worden; ebenso erging es der Bundesbank. Just am Tage, als der Bundeskanzler sein Angebot unterbreitete, hielt sich der Bundesbankpräsident zu Gesprächen mit der Staatsbank der DDR in Berlin auf und äußerte gegenüber Journalisten, daß zwischen beiden Zentralbanken Einigkeit bestehe, daß der Schritt einer Währungsunion noch verfrüht sei. Erst bei seiner Rückkehr ins Hotel erfuhr er vom Angebot des Bundeskanzlers (SCHWINN 1997: 60). Damit setzte sich die Bundesregierung über die Empfehlung von § 13 Abs. 3 des Bundesbankgesetzes hinweg, derzufolge sie „den Präsidenten der Deutschen Bundesbank zu ihren Beratungen über Angelegenheiten von währungspolitischer Bedeutung zuziehen“ soll.<sup>83</sup>

In ihrem Positionspapier zur Währungsunion machte die Bundesregierung deutlich, daß ihr Angebot aus zwei unauflösbar zusammenhängenden Teilen bestehe. Die Mark der DDR sollte nämlich nur dann durch die D-Mark ersetzt werden, wenn vorher die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für die Einführung der Sozialen Marktwirtschaft in der DDR geschaffen worden seien.<sup>84</sup> Als wirtschaftspolitische Voraussetzungen für die Wirtschafts- und Währungsunion wurden u.a. die Schaffung eines funktionierenden Bankensystems, die Herstellung der Gewerbefreiheit, die rechtliche Verselbständigung der Staatsbetriebe, eine Reform der Eigentumsordnung, eine marktwirtschaftliche Reform des Lohn- und Preissystems mit Abbau von Subventionen, die Herstellung einer wirksamen Wettbewerbsordnung, die Einführung eines „leistungsgerechten“ Steuer- und Abgabensystems und die Einfüh-

<sup>83</sup> Es ist nicht klar, ob der Bundesbankpräsident nicht wenigstens von der grundsätzlichen Bereitschaft der Bundesregierung gewußt haben muß, der DDR unverzügliche Verhandlungen anzubieten. In einem Sprechzettel von Finanzminister Waigel für ein Gespräch mit Pöhl am 5. Februar 1990 wird darauf hingewiesen, daß öffentliche Festlegungen vermieden werden sollten, da man „auf alle Eventualitäten, bis hin zu einer schnellen Einführung der D-Mark in der DDR, vorbereitet“ sein müsse. Waigel bestätigte, darauf in dem Gespräch hingewiesen zu haben (GROSSER 1998: 184).

<sup>84</sup> Das Papier ist dokumentiert in KORTE (1994: 161f.) und GROSSER (1998: 212ff.).

rung einer Arbeitslosen- und Rentenversicherung genannt. Damit wird deutlich, daß die Bundesregierung zumindest insoweit dem institutionalisierten wirtschaftswissenschaftlichen Sachverstand folgte, als sie eine tiefgreifende marktwirtschaftliche Neuorganisation des Wirtschaftssystems der DDR, und das bedeutete eben: eine weitgehende Übernahme des Systems der Sozialen Marktwirtschaft, zur *conditio sine qua non* einer Währungsunion machte.

Dennoch ist natürlich der plötzliche Meinungsumschwung des Bundeskanzlers, der zudem gegen die Empfehlungen der überwiegenden Mehrzahl der wirtschaftswissenschaftlichen Experten stattfand, in höchstem Maße erklärungsbedürftig, da gerade hier ja typische Muster bundesrepublikanischer Politikroutinen außer Kraft gesetzt wurden, indem er die übrigen Akteure übergang und sie vor vollendete Tatsachen stellte (LEHMBRUCH 1991: 587).

Historisch-chronologisch betrachtet fiel die Entscheidung des Bundeskanzlers offenbar im Anschluß an ein Gespräch mit den Spitzenkandidaten der „Allianz für Deutschland“, die ihm deutlich zu machen versuchten, daß nur die schnelle Einführung der D-Mark in der DDR die Übersiedlerwelle stoppen könne, die beide Länder belastete (SCHWINN 1997: 39). Insofern dürften die Übersiedlerzahlen tatsächlich einen ausschlaggebenden Einfluß auf die Entscheidung gehabt haben, zumal Alternativen zu ihrer Begrenzung zwar diskutiert wurden, aber auf den erbitterten Widerstand des Innenministers stießen (SCHÄUBLE 1991: 71ff.).

Allerdings dürften zusätzlich andere Motive eine Rolle bei der Entscheidung des Bundeskanzlers gespielt haben. Zunächst läßt sich darin auch eine strategische Entscheidung sehen, die die zukünftige Entwicklung hin zur Herstellung der deutschen Einheit präjudizieren sollte. Es ließ sich nämlich erwarten, daß keine künftige DDR-Regierung ohne weiteres an diesem Angebot „vorbeiregieren“ könnte. Mit der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion in der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Form waren aber gleichzeitig die als notwendig erachteten marktwirtschaftlichen Reformen in der DDR determiniert (ähnlich GROSSER 1998: 178), so daß die Bundesregierung auf diese Weise auch die Gelegenheit erhielt, ihre ordnungspolitischen Grundsatzpositionen in der DDR durchzusetzen (BUSCH 1991: 199). Zudem ließ sich erwarten, daß die Währungsunion allgemein als erster Schritt zur staatlichen Einigung aufgefaßt werden würde, dem weitere zu folgen hätten (KORTE 1994: 166) – im Gegensatz zu Matthäus-Maier dürfte Kohl also nicht auf eine aufschiebende, sondern auf eine katalysierende Wirkung der Währungsunion für die staatliche Einigung gehofft haben.

Ebenso wichtig erscheint jedoch die strategische Bedeutung im Zusammenhang mit der Funktionslogik des Parteienwettbewerbs (hierzu auch LEHMBRUCH 1990: 469ff.). Das genannte Gespräch mit den führenden Politikern CDU-naher Parteien in der DDR diente nämlich vor allem der Vorbereitung des Volkskammerwahlkampfes, für den die „Allianz für

Deutschland“, deren Wahlchancen „noch nicht sehr hoch schienen“ (GROSSER 1998: 180), mit der Entscheidung des Bundeskanzlers ihr Thema gefunden hatte (SCHWINN 1997: 39). Dieses dürfte entscheidend zum Sieg des Bündnisses beigetragen haben, zumal im März 1990 92% der DDR-Bürger die Währungsunion als einen Schritt zum Abbau der ökonomischen Ungleichheit zwischen Bundesrepublik und DDR begrüßten (ROTH 1991: 126). Hinzu kam – und dies war auch für die ebenfalls 1990 anstehende Bundestagswahl von Bedeutung –, daß die Bundesregierung endgültig ihre Meinungsführerschaft in dem Politikbereich durchsetzen konnte, mit dem sie den anstehende Wahlkampf dominierte.

Obwohl die Bundesregierung ihr Angebot formal an die bestehende DDR-Regierung unter Hans Modrow richtete, war sie nicht bereit, mit diesem demokratisch nicht legitimierten Gegenüber, dem zudem noch das Verschleppen von Reformen vorgeworfen wurde, in ernsthafte Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion einzutreten, zumal befürchtet wurde, mit derartigen Verhandlungen die Wahlchancen der inzwischen in PDS umgetauften ehemaligen Staatspartei zu verbessern (SCHÄUBLE 1991: 29; KORTE 1994: 167; SCHWINN 1997: 40). Dennoch kam es bereits vor den Volkskammerwahlen am 18. März zu Gesprächen zwischen Vertretern der Bundesregierung und der DDR. Es wurde eine Expertenkommission zur Vorbereitung einer Wirtschafts- und Währungsunion zwischen beiden Staaten eingesetzt, die am 20. Februar erstmals zusammentrat. Aufgabe der Kommission war es, erstens verlässliche empirische Daten über die wirtschaftliche Lage der DDR zu erarbeiten, die den Verhandlungen über eine Währungsunion zugrunde gelegt werden könnten, und zweitens Konsens über die erforderlichen ordnungspolitischen Reformen in der DDR zu erzielen (KORTE 1994: 167; SCHWINN 1997: 40). Nach insgesamt drei Treffen legte das Gremium am 13. März seinen Abschlußbericht vor (dokumentiert in KÖHLER 1994: 129-134), der eine als befriedigend erachtete Datenbasis beinhaltete und die westdeutschen Erwartungen bezüglich der Notwendigkeit sehr weitreichender ordnungspolitischer Reformen in der DDR bestätigte (KORTE 1994: 170; SCHWINN 1997: 41).

Die eigentlichen Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion begannen nach der Volkskammerwahl vom 18. März. Ab diesem Zeitpunkt saß der Bundesregierung nicht nur ein durch Wahlen legitimierter Partner gegenüber, sondern dieser Partner verfolgte dank der Mehrheitsverhältnisse in der Volkskammer in vielen Bereichen auch ähnliche Ziele: Neben der deutschen Einheit waren dies Demokratie und Marktwirtschaft (SCHWINN 1997: 41). In seiner Regierungserklärung bekannte sich Ministerpräsident Lothar de Maizière entsprechend zu dem Grundsatz „so viel Markt wie möglich, so viel Staat wie nötig“ (zit. KORTE 1994: 170). Allerdings muß beachtet werden, daß die Koalitionsvereinbarung der DDR-Regierung insgesamt „in nicht geringem Maße sozialdemokratische Handschrift“ trug (so Wolfgang

Thierse; zit. GROSSER 1998: 273).

Schon zwei Tage nach der Wahl in der DDR einigte sich die Bonner Koalition darauf, die Währungsunion zum 1. Juli 1990 anzustreben (SCHÄUBLE 1991: 76) – ein Ziel, das auch in die Koalitionsvereinbarung der neuen DDR-Regierung aufgenommen wurde (TIETMEYER 1994: 63). Damit erzeugten die Regierungen, insbesondere angesichts der notwendigen Vorlaufzeit für die Währungsumstellung in der DDR, die auf etwa acht Wochen geschätzt wurde (SARRAZIN 1994: 200), einen erheblichen Zeitdruck für die Verhandlungsteilnehmer (KORTE 1994: 171).

Die Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion begannen aufgrund der vergleichsweise schwierigen Koalitionsverhandlungen in der DDR erst am 25. April. Auf der Seite der Bundesrepublik wurden sie geführt von Hans Tietmeyer, der erst kurz zuvor vom Bundesfinanzministerium ins Direktorium der Bundesbank gewechselt war. Er brachte aus Sicht der Bundesregierung tatsächlich ideale Voraussetzungen für diese Aufgabe mit (so SCHÄUBLE 1991: 98), da er einerseits ihr Vertrauen genoß, durch seine Person aber andererseits auch die Bundesbank in die Verhandlungen eingebunden war – wenngleich eher als Berater denn als Mitentscheider (SCHWINN 1997: 62). Auf der Seite der DDR führte Günther Krause, Parlamentarischer Staatssekretär beim Ministerpräsidenten, die Verhandlungen.

Aus verschiedenen Gründen gestalteten sich die Verhandlungen über die Wirtschafts- und Währungsunion recht asymmetrisch (LEHMBRUCH 1990: 473; SCHWINN 1997: 42): Zunächst war schon die Ausgangssituation für die DDR-Seite vergleichsweise ungünstig, ging es doch um die Übernahme einer Wirtschafts- und Währungsordnung, deren Erfolg markant vom eigenen wirtschaftspolitischen Scheitern abstach; insofern machte es schon die Rolle des „gescheiterten Juniorpartners“ (SCHWINN 1997: 42) den DDR-Vertretern nicht leicht, ihren bundesrepublikanischen Verhandlungspartnern Paroli zu bieten. Hinzu kam, daß die ostdeutschen Unterhändler auch dadurch „benachteiligt“ waren, daß sie sich erst in eine andere Rechtsordnung einarbeiten und in neue Systemzusammenhänge eindenken mußten, die ihren westdeutschen Kollegen vollkommen vertraut waren. Zusätzlich wurde die Durchsetzungsfähigkeit der DDR-Seite durch die größere Verhandlungserfahrung der westdeutschen Unterhändler beeinträchtigt. Zudem war die westdeutsche Seite wohl auch besser vorbereitet in die Gespräche gegangen, da sie die Zeit der Regierungsbildung in der DDR dazu genutzt hatte, die eigenen Vorstellungen zu koordinieren und in einen im BMF erarbeiteten Vertragsentwurf niederzulegen, der bei den Gesprächen mit der DDR-Regierung als Verhandlungsgrundlage diente (TIETMEYER 1994: 71; SCHWINN 1997: 43). Bei der Formulierung des Entwurfs wurden zwei Ziele angestrebt: Erstens sollte deutlich werden, daß die Wirtschafts- und Währungsunion nur ein Schritt auf dem Weg zur deutschen Vereinigung sei, zweitens mußten die unverzichtbaren Elemente der Währungsunion präzise festgelegt sein (GROSSER 1998: 241). Andererseits durften



die Verhandlungen nicht allzu lange dauern, sollte die Währungsunion tatsächlich bereits am 1. Juli beginnen. Deshalb sollte der Entwurf bereits so formuliert sein, daß die DDR-Seite ihm weitgehend zustimmen können sollte (EBENDA: 242).

Schon bevor die Verhandlungen über den 1. Staatsvertrag aufgenommen wurden, dominierte in der öffentlichen Diskussion in erster Linie die Frage des Umtauschkurses von DDR-Mark in D-Mark – zumal die ordnungspolitischen Probleme weniger umstritten schienen und sich weniger für eine öffentliche Diskussion eigneten. Die diskutierten Umstellungsrelationen zwischen D-Mark und Mark der DDR variierten zwischen 1:1 und 1:6. Vier teilweise widersprüchliche Ziele sollten hier verfolgt werden (SCHWINN 1997: 43; HEERING 1998: 30), nämlich, erstens, eine Minimierung der mit der Währungsunion verbundenen Inflationsgefahr, zweitens, eine möglichst geringe Beeinträchtigung der Chancen der DDR-Wirtschaft, drittens, eine Begrenzung der durch die Umstellung entstehenden Kosten für die öffentlichen Haushalte, und viertens, die Akzeptanz des Umtauschkurses in der Bevölkerung der DDR.

Besonders dieses letzte Ziel wurde von einem Vorschlag verletzt, den der Zentralbankrat der Bundesbank am 29. März vorlegte, demzufolge alle Strom- und Bestandsgrößen im Verhältnis 2 DDR-Mark zu einer D-Mark umgetauscht werden sollten. Lediglich Sparguthaben in Höhe von 2.000 Mark sollten im Verhältnis 1:1 umgestellt werden können (KORTE 1994: 170; SCHWINN 1997: 44). Dieser Vorschlag läßt sich durchaus als Zugeständnis der Bundesbank an die beiden Regierungen werten, da die damit verbundene prozentuale Ausweitung der Geldmenge größer war als die prozentuale Vergrößerung des Sozialprodukts, so daß eine strikt potentialorientierte Geldpolitik eine noch geringere Ausweitung der Geldmenge nahegelegt hätte (SCHWINN 1997: 61). Dennoch entsprach der Vorschlag vor allem dem Stabilitätsziel und in gewissem Rahmen den Bedürfnissen der ostdeutschen Unternehmen und er führte zu heftigen Protesten in der DDR, wo zusammen über 150.000 Menschen in verschiedenen Städten für einen generellen Umtauschkurs von 1:1 demonstrierten (KORTE 1994: 170). Diese Forderung machte sich auch die DDR-Regierung zu eigen, die zusätzlich einen Ausgleich für aufgrund wegfallender Subventionen steigende Preise und die Streichung aller betrieblichen Altschulden verlangte (TIETMEYER 1994: 69). Diese Vorschläge entsprachen nun zwar den Interessen der DDR-Bürger nach einem möglichst günstigen Umtauschkurs, doch bargen sie erhebliche Inflationsrisiken. Hinzu wäre entweder eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte gekommen, wenn die Altschulden der DDR-Unternehmen hätten übernommen werden müssen, oder die Lasten wären direkt auf die Unternehmen abgewälzt worden (SCHWINN 1997: 44).

Gerade die Frage, wie die Löhne umgestellt werden sollten, war auch in der Bundesregierung selbst umstritten. Ende Januar hatte es noch Überle-

gungen im BMF gegeben, daß ein genereller Kurs von 1:1 ökonomisch vertretbar sei (SARRAZIN 1994: 182ff.). Mit dem wachsenden Kenntnisstand über den Zustand der DDR-Wirtschaft wuchsen dann aber die Zweifel, ob eine Umstellung gerade der Löhne im Verhältnis 1:1 möglich sei. Die Bundesbank lehnte dies als ökonomisch unbegründbar ab und auch die Bundesministerien für Wirtschaft und Finanzen befürworteten eher eine Umstellung im Verhältnis 2 DDR-Mark zu 1 DM (HEERING 1998: 31). Dagegen pochte das BMA ebenso wie einzelne Politiker aus allen Parteien auf eine generelle Umstellung im Verhältnis 1:1, wenigstens aber eine Umstellung der Löhne in dieser Relation (GROSSER 1998: 247ff.). Angesichts dieser Übereinstimmung über Parteigrenzen hinweg mußte der westdeutsche Verhandlungsführer bereits früh erkennen, „daß eine Durchsetzung der vom Zentralbankrat aus meines Erachtens überzeugenden ökonomischen Gründen für notwendig gehaltenen Umstellung bei den Löhnen und laufenden Zahlungen im Verhältnis 2:1 kaum noch eine Chance hatte“ (TIETMEYER 1994: 71). Er sollte Recht behalten: Die Mehrheit des Kabinetts hielt die Linie der Bundesbank schon am 4. April für gegen den Widerstand der DDR-Seite nicht durchsetzbar (GROSSER 1998: 151).

Entsprechend einigte sich die Bonner Koalition auf folgende Verhandlungslinie: Löhne und Gehälter sollten – ohne Kompensation für höhere Preise – im Verhältnis 1:1 umgestellt werden, während Geld- und Kreditbestände grundsätzlich – im wesentlichen der Bundesbank folgend – mit 2:1 getauscht werden sollten. Pro Person sollte allerdings für 4.000 Mark die günstigere Relation von 1:1 gelten (GROSSER 1998: 264). Auch bei den Altschulden der DDR-Unternehmen schloß man sich nicht der DDR-Forderung nach einer Übernahme der Schulden an, sondern schlug lediglich einen Umstellungskurs von 1:2 vor (KORTE 1994: 173f.) – dies in ausdrücklicher Übereinstimmung mit der Bundesbank.

Die Einigung zwischen beiden Regierungen über den Umtauschkurs wurde bereits am 1. Mai 1990 erreicht, also etwa eine Woche nach Beginn der offiziellen Verhandlungen: Der westdeutsche Verhandlungsführer Tietmeyer hatte ein Eckpunktepapier erarbeitet, zu dem er sich zunächst die Zustimmung des DDR-Verhandlungsführers Krause und des Vertreters der Staatsbank der DDR, Stoll, sicherte (zum folgenden TIETMEYER 1994: 83ff.). Anlässlich dieses Gesprächs verzichtete die DDR-Seite erstmals auf die Forderung nach einer Umstellung aller Guthaben von Privatpersonen im Verhältnis 1:1. Krause stimmte vielmehr einer generellen Umstellung dieser Bestände im Verhältnis 1:2 zu – mit bestimmten Ausnahmebetragen. Auch die in der Koalitionsvereinbarung der DDR-Regierung vorgesehene Pro-Kopf-Zulage aus dem Staatshaushalt als Kompensation für die Preissubventionen wurde in diesem Gespräch zu Fall gebracht. In der Bonner Koalitionsrunde wurde das Ergebnis dieses „Nachtgesprächs“ zwischen Tietmeyer und Krause in Anwesenheit des Präsidenten der Bundesbank verhandelt und

„mit kleinen stilistischen Verbesserungen gebilligt“ (TIETMEYER 1994: 85). Krause wurde sofort vom Ergebnis der Diskussion informiert, der daraufhin seine Regierung zur Zustimmung veranlaßte. Damit war die zentrale Entscheidung über die Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion gefallen. Wie sah die erreichte Einigung im einzelnen aus?

Angesichts der Übereinstimmung zwischen beiden Regierungen konnte nicht überraschen, daß alle Stromgrößen zum 1. Juli 1990 im Verhältnis 1:1 umgestellt wurden, zumal Krause kompromißlos darauf bestand (GROSSER 1998: 287). Die DDR-Regierung scheiterte allerdings – wie beschrieben – bei dem Versuch, Lohnsubventionen für steigende Preise durchzusetzen. Erst zwei Wochen später wurde dieser Forderung wenigstens noch insofern nachgegeben, als für niedrige Löhne ein befristeter Zuschuß zum Rentenversicherungsbeitrag vereinbart wurde (KORTE 1994: 173; GROSSER 1998: 298). Beim Umtausch der Geld- und Sparguthaben wurde eine Staffelung nach dem Alter eingeführt: Kinder bis zum vollendeten 14. Lebensjahr konnten 2.000 DDR-Mark im Verhältnis 1:1 tauschen, für Personen zwischen 15 und 59 Jahren waren es 4.000, und für über 60jährige 6.000 DDR-Mark. Darüber hinausgehende Beträge wurden mit 1:2 getauscht. Mit dieser Staffelung nach dem Alter, die auf Drängen der DDR-Regierung eingefügt wurde, sollte eine Schlechterstellung von Rentnern durch die Währungsunion verhindert werden (GROSSER 1998: 286). Für Guthaben von Personen, die außerhalb der DDR lebten und deren Guthaben nach dem 31.12.1989 entstanden waren, wurde eine Relation von 1:3 vereinbart. Im Verhältnis 1:2 wurden auch die Schulden der DDR-Unternehmen übertragen, für die die DDR-Seite keine Streichung durchsetzen konnte.

In einer Gesprächsrunde am 3. Mai wurde die organisatorische Seite der Währungsunion diskutiert, wobei es insbesondere darum ging, ob die Staatsbank der DDR – wie von ostdeutscher Seite gefordert – noch zwischen Bundesbank und Geschäftsbanken eingeschaltet oder ihr eine eigene Exekutivfunktion gegeben werden sollte. Hier konnte sich jedoch die Bundesbank mit ihrer Forderung durchsetzen, in der DDR ihre eigene Organisation einzurichten (TIETMEYER 1994: 87). Damit bekam die Bundesbank die alleinige geldpolitische Verantwortung für die DDR übertragen, was eine erhebliche Einschränkung von deren Souveränität bedeutete, zumal ihr auch nicht zugestanden wurde, eigene Landeszentralbanken auf ihrem Territorium zu bilden, deren Präsidenten dem Zentralbankrat hätten angehören können. „Solange es keine staatliche Einheit gab, konnte es keine Mitwirkung der DDR bei der Bestellung der Organe von Bundesbehörden geben“ (EBENDA) – so lautete das Argument der westdeutschen Delegation. Gleichzeitig bedeutete dieser Souveränitätsverzicht der DDR-Seite aber auch, daß eine politische Vereinigung möglichst schnell erreicht werden mußte.

Neben der Währungsunion waren nicht zuletzt die Regelungen der Wirtschafts- und Sozialunion wichtig. In Artikel 1 Abs. 3 des Vertrages wurde die

Soziale Marktwirtschaft als gemeinsame Wirtschaftsordnung beider Staaten festgelegt. „Sie wird insbesondere bestimmt durch Privateigentum, Leistungswettbewerb, freie Preisbildung und grundsätzlich volle Freizügigkeit von Arbeit, Kapital, Gütern und Dienstleistungen“. Auf Verlangen der DDR-Regierung wurde zusätzlich eine Sozialunion vereinbart, die mit der Wirtschafts- und Währungsunion eine Einheit bilden sollte. Zentrale Elemente dieser Sozialunion sollte „eine der Sozialen Marktwirtschaft entsprechende Arbeitsrechtsordnung und ein auf den Prinzipien der Leistungsgerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs beruhendes umfassendes System der sozialen Sicherung“ sein (Art. 1 Abs. 4). Interessant ist im Zusammenhang der Beschlüsse über die Arbeitsrechtsordnung, daß hier die Bundesregierung befristete Ausnahmen für die DDR anstrebte. Dies betraf etwa den Kündigungsschutz sowie die Tarifordnung, wo neben den Tarifverträgen auch Betriebsvereinbarungen zur Lohnfestsetzung möglich sein sollten. Beide Vorschläge ließen sich jedoch nicht durchsetzen, da einerseits die westdeutschen Gewerkschaften dagegen beim Arbeitsministerium und beim Bundeskanzleramt intervenierten und zum anderen die DDR-Regierung darauf bestand, im Hinblick auf die anzustrebende deutsche Einigung keine Sonderregelungen akzeptieren zu können (TIETMEYER 1994: 106f.). Auf der anderen Seite verhinderte die Bundesregierung das von der DDR-Seite gewünschte Verbot der Aussperrung (GROSSER 1998: 299).

Damit wurde durch den 1. Staatsvertrag die komplette Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik vom Recht auf Eigentum und dem Vorrang privaten Wirtschaftens und des Wettbewerbs über Vertrags- und Gewerbefreiheit bis zur Tarifautonomie und der Unabhängigkeit der Zentralbank auf die DDR übertragen. Sogar das Zielbündel des Stabilitätsgesetzes (Preisniveaustabilität, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, angemessenes Wachstum) wurde wörtlich in Art. 11 des Vertrages übernommen. Ebenso verpflichtete sich die DDR zur Schaffung eines dem bundesdeutschen vergleichbaren Sozialversicherungs- und Steuersystems. „In einem Satz: Der Staatsvertrag bringt unsere erfolgreiche Soziale Marktwirtschaft, unsere stabile Währung sowie unsere soziale Vorsorge und damit die Perspektiven entscheidend verbesserter Lebensbedingungen“ (Finanzminister Waigel, PLPR. 11/212: 16669).

Die wirtschaftspolitische Transformation wurde von der Bundesregierung in erster Linie als ordnungspolitisches Problem betrachtet (LEHMBRUCH 1991: 588). Dies macht etwa der Beitrag des Finanzministers bei der ersten Lesung des Vertrages deutlich: „Die entscheidende Grundlage für die Wiedervereinigung ist die Fortsetzung des lang anhaltenden Wachstumsprozesses. Deshalb geht es vor allem darum, günstige und stabile Rahmenbedingungen für Investitionen bei uns und in der DDR auch in Zukunft zu gewähren“ (PLPR. 11/212: 16674). Deshalb wurden auch strukturpolitische Maßnahmen weitgehend abgelehnt: „Was die DDR jetzt aber vor allem braucht, ist der frische

Wind des Wettbewerbs, sind nicht zusätzliche Schutzmauern gegen den Wettbewerb. Jede Mark, die jetzt in die Strukturhaltung gesteckt wird, fehlt beim Aufbau der dringend erforderlichen Zukunftsindustrien“ (PLPR. 11/212: 16673).

Die DDR-Regierung dagegen hatte schon in ihrer Koalitionsvereinbarung Anpassungshilfen für ihre Betriebe gefordert. In einem vorbereitenden Gespräch mit Tietmeyer legte sie daher eine Liste von Forderungen zum Schutz der DDR-Unternehmen vor. Diese Maßnahmen seien notwendig, da andernfalls 70% der Unternehmen auf dem Markt nicht überleben könnten. Gefordert wurden etwa Exportstützungen, Importkontingente, Subventionen oder Bürgschaften (GROSSER 1998: 279). Durchsetzen konnte sie diese Position allerdings jedenfalls insofern nicht, als keine konkreten Regelungen im Vertrag vorgesehen waren. Allerdings wurde auch die Übereinstimmung deutlich gemacht, „daß für eine Übergangszeit Maßnahmen notwendig sind, die die strukturelle Anpassung der Unternehmen in der Deutschen Demokratischen Republik erleichtern und rentable Investitionen beschleunigen“ (BT-DRS. 11/7350: 105). Für solche Maßnahmen wurden jedoch lediglich Grundlinien formuliert, während die Regelungen selbst einer möglichen Einigung beider Regierungen vorbehalten blieben. Damit war Strukturpolitik allerdings nicht durch den Vertrag ausgeschlossen. Entsprechend erreichte die DDR-Regierung etwa von der Bundesregierung das Zugeständnis, ab dem 1. Juli 1990 eine elfprozentige Sonder-Importsteuer auf verschiedene westdeutsche Konsumgüter erheben zu dürfen (KORTE 1994: 176). Erhoben wurde diese Steuer letztlich jedoch nicht, da befürchtet wurde, sie könne die DDR-Bürger dazu veranlassen, verstärkt in der Bundesrepublik einzukaufen (GROSSER 1998: 450).

Besonders schwierig gestalteten sich die Verhandlungen in haushaltspolitischen Fragen, nicht zuletzt wegen der unsicheren Datenlage (KORTE 1994: 177). Hier ging es vor allem darum zu klären, welchen Beitrag die DDR selbst leisten konnte und welchen Teil die Bundesrepublik übernehmen sollte. Dies wiederum hing stark von den Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung in der DDR nach der Wirtschafts- und Währungsunion ab. Vertreter einer skeptischen Position gingen davon aus, daß durch die Währungsumstellung ein erheblicher Teil der DDR-Unternehmen zusammenbrechen könnte, weil sie in Produktivität und Produktqualität stark ihren westlichen Konkurrenten, deren Wettbewerb sie durch die Währungsunion unmittelbar ausgesetzt sein würden, nachhinkten (SCHWINN 1997: 46). Dies hätte um so schlimmere Folgen, als aufgrund der unmittelbaren Vergleichbarkeit der Löhne in der Bundesrepublik und in der DDR der Druck für Lohnsteigerungen in der DDR, die über die Zunahme der Produktivität hinausgehen, wachse, was zusätzliche Firmenzusammenbrüche erwarten lasse. In gleichem Maße wachse dann auch der Druck auf die Bundesrepublik, einen Finanzausgleich zugunsten der DDR einzuführen, der „riesige Belastungen“ für die öf-

fentlichen Haushalte der Bundesrepublik umfassen müsse (so etwa der Sachverständigenrat in einem Brief an den Bundeskanzler vom 9. Februar 1990; zit. GROSSER 1998: 192f.).

Die Bundesregierung stellte sich dagegen – durchaus im Einklang mit einer Reihe wirtschaftswissenschaftlicher Experten (SCHWINN 1997: 46) – auf den Standpunkt, es sei ein schneller, sich selbst tragender Aufschwung in der DDR zu erwarten, der das Land durch rasch steigende Steuereinnahmen bald selbst in die Lage versetzen würde, die finanziellen Belastungen infolge der ökonomischen Transformation zu bewältigen. So meinte beispielsweise Finanzminister Waigel: „Fast alle wirtschaftlichen Sachverständigen halten in den kommenden Jahren einen enormen Wachstumsschub in der DDR für wahrscheinlich. Innerhalb weniger Jahre können sich die Produktivität der DDR-Volkswirtschaft und damit auch Einkommen und soziale Leistungen verdoppeln“ (PLPr. 11/212: 16669). Aus dieser Perspektive kam es vor allem auf eine kurzfristige finanzielle Unterstützung der DDR sowie eine Anschubfinanzierung der Sozialversicherungen an, während langfristig kaum zusätzliche Mittel erforderlich würden. Der Finanzminister stellte bei der ersten Beratung des Staatsvertrages im Bundestag entsprechend fest: „Das Defizit im DDR-Haushalt erreicht im nächsten Jahr mit voraussichtlich 53 Milliarden DM seinen Höhepunkt. In den Folgejahren wird der kurzfristig hohe Finanzbedarf im Zuge des dynamischen Aufbau- und Wachstumsprozesses in der DDR wieder deutlich abgebaut“ (EBENDA: 16670). Es gehe „um die Deckung eines vorübergehenden Spitzenbedarfs“ (EBENDA: 16671).

Diese Position setzte sich schließlich in den Verhandlungen durch: So sollte die Bundesrepublik der DDR zweckgebundene Finanzzuweisungen zum Haushaltsausgleich gewähren, und zwar in Höhe von 22 Mrd. DM für das 2. Halbjahr 1990 und von 35 Mrd. DM für 1991. Außerdem wurde eine Anschubfinanzierung für die Renten- und Arbeitslosenversicherung in Höhe von zusammen 2,75 Mrd. DM für das 2. Halbjahr 1990 sowie von 3 Mrd. DM für die Arbeitslosenversicherung für 1991 beschlossen. Zusätzlich wurde der DDR ein Kreditrahmen in Höhe von 10 Mrd. DM für 1990 und von 14 Mrd. DM für 1991 zugestanden. Sollten Kredite über diesen Rahmen hinaus aufgenommen werden, sollte die Zustimmung des Bundesfinanzministers notwendig sein. Dies wurde von der Bundesregierung mit dem Gedanken durchgesetzt, daß mit der Vollendung der deutschen Einheit die Schulden der DDR auf den Bundeshaushalt übergehen würden, und der Bundesregierung insofern auch ein Mitbestimmungsrecht zustehen müsse (SARRAZIN 1994: 210; BT-Drs. 11/7350: 110). Zusätzlich wurde für die Treuhandanstalt „zur Vorfinanzierung zu erwartender Erlöse“ ein Kreditermächtigungsrahmen von 7 Mrd. DM für 1990 und von 10 Mrd. DM für 1991 festgelegt. Mit diesen Regelungen hatte die DDR im Grunde auch ihre finanzpolitische Souveränität nach Bonn übertragen.

Allerdings war wohl auch der Bundesregierung schon im Sommer 1990

klar, daß das im Staatsvertrag vereinbarte Finanzpaket nicht ausreichen würde (GROSSER 1998: 379). Dennoch änderte sie ihren Standpunkt zunächst nicht. Dies lag zum einen daran, daß offenbar tatsächlich keine verlässlichen Daten zur Haushaltslage der DDR zu erhalten waren, so daß man in jedem Fall gezwungen war, „auf Sicht zu fahren“ (Sarrazin; zit. GROSSER 1998: 365). Andererseits sprach aus der Perspektive der Bundesregierung wenig für die Alternative, nämlich Steuererhöhungen. Der Finanzminister argumentierte etwa, die Steuerreform 1990 und die vorliegenden Steuerschätzungen hätten gezeigt: „Die Gleichung ‘Weniger Steuern auf Investitionen und berufliche Leistung bedeuten mehr Wachstum und mehr Wachstum stärkt die öffentlichen Finanzen’ geht auf“ (PLPR. 11/212: 16674f.). Daraus folgerte er: „Wir wären schlecht beraten, wenn wir diese günstigen Einnahmeperspektiven durch Sonderabgaben oder Steuererhöhungen zur Finanzierung der Vereinigung gefährdeten. Wir ständen schnell mit leeren Händen da, wenn das, was wir umverteilen wollen, bei wieder ungünstigeren steuerlichen Bedingungen erst gar nicht erwirtschaftet würde“ (EBENDA: 16675). Zudem darf natürlich nicht übersehen werden, daß „die Alternative, höhere Belastungen der Bürger, Wählerstimmen gekostet hätte“ (GROSSER 1998: 367).

Wie die an die DDR zu leistenden Zahlungen in der Bundesrepublik aufgebracht werden sollten, war zwischen Bund und Ländern höchst umstritten, da die Vorstellungen der Bundesregierung und der Länder naturgemäß weit auseinander gingen. Der Bund versuchte, seine finanzielle Belastung so weit wie möglich zu verringern (zum folgenden SCHWINN 1997: 50ff.). Deshalb schlug Finanzminister Waigel anlässlich der Finanzministerkonferenz vom 20. April vor, die Kosten zu gleichen Teilen auf Bund, Länder und DDR zu verteilen. Bei einem geschätzten Haushaltsdefizit der DDR von 20-40 Mrd. DM im zweiten Halbjahr 1990 und von 40-60 Mrd. DM 1991 hätte dies eine Mehrbelastung der Länderhaushalte von etwa 20 Mrd. DM im Jahr 1991 bedeutet. Technisch sollte dieser Beitrag der Länder durch den Verzicht auf sechs Prozentpunkte ihres Umsatzsteueranteils geleistet werden. Der Bund sollte dann seinerseits die Mittel an die DDR bzw. die neuen ostdeutschen Bundesländer ausschütten. Dieses Modell hatte aus Sicht der Bundesregierung den Charme, daß mit der Übertragung von Umsatzsteueranteilen von den Ländern auf den Bund dessen Verhandlungsposition in künftigen Bund-Länder-Verhandlungen gestärkt und zudem seine Position gegenüber den neuen Ländern in Ostdeutschland durch die Unterstützung dieser Länder aus Bundesmitteln ausgebaut worden wäre.

Entsprechend wenig attraktiv war diese Lösung für die westdeutschen Bundesländer. Obwohl angesichts der Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat zu diesem Zeitpunkt noch eine „parteilpolitische Lösung“ im Sinne einer Kooperation der Bundesregierung mit der ihr nahestehenden Bundesratsmehrheit möglich gewesen wäre, entwickelten die Landesregierungen über die Parteigrenzen hinweg ein Gegenmodell. Hauptziel war es dabei, die finanzia-

ellen Belastungen möglichst gering zu halten, insbesondere die zu gründenden ostdeutschen Bundesländer noch möglichst lange aus dem Länderfinanzausgleich herauszuhalten, da ansonsten sämtliche alten Bundesländer zu Geberländern in bisher unbekannt Dimensionen geworden wären. Daher wurde das Konzept eines kreditfinanzierten Deutschlandfonds mit einem Volumen von 100 Mrd. DM entwickelt, der die Defizite des DDR-Haushaltes sowie der Haushalte der neuen Länder für mindestens fünf Jahre decken sollte. Getilgt werden sollte dieser Fonds zunächst aus Kürzungen im Verteidigungsetat und aus Einsparungen im Bereich teilungsbedingter Kosten sowie dem Bundesbankgewinn, soweit er 7 Mrd. DM jährlich überschreiten würde. Darüber hinaus sollten jährlich 3 Mrd. DM aus dem Steueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden in den Fonds einfließen, wobei die einzelnen Ebenen Beiträge in Abhängigkeit ihrer Anteile an der Gesamtsteuer- verteilung leisten sollten. Dieser Vorschlag hatte für die alten Bundesländer eine Reihe von Vorteilen (SCHWINN 1997: 51): Die ostdeutschen Länder konnten so bis auf weiteres aus dem Länderfinanzausgleich heraus gehalten werden, die finanzpolitischen Risiken der Vereinigung waren in beträchtlichem Ausmaß auf den Bund abgewälzt, die Kreditfinanzierung ersparte den Regierungen schmerzhaft Einsparungen und die Position des Bundes gegenüber den Ländern wurde nicht gestärkt.

Es überrascht angesichts dieser unvereinbaren Vorstellungen nicht allzu sehr, daß die folgenden Verhandlungen auf Beamtenebene erfolglos blieben, so daß schließlich eine Lösung bei einem Treffen der Finanzminister des Bundes und der Länder gefunden werden mußte, die am 15. Mai, und damit einen Tag vor der Unterzeichnung des 1. Staatsvertrages, stattfand. Da die Finanzierungsfragen naheliegenderweise gelöst sein sollten, bevor der Vertrag unterzeichnet wurde, drängte die Zeit erheblich, was vor allem den Bundesfinanzminister unter Druck gesetzt haben dürfte. Den Ländern gelang es zudem, ihre einheitliche Position über Parteigrenzen hinweg aufrechtzuerhalten. In gemeinsamen Beratungen des Bundesministers mit den Kollegen aus den CDU-regierten Ländern erreichten diese schließlich auch seine Zustimmung zur Fondslösung.

Folgende Bestandteile kennzeichneten das Ergebnis der Bund-Länder-Vereinbarung: Es wurde ein Fonds „Deutsche Einheit“ für Finanzhilfen an die DDR bzw. die noch zu gründenden ostdeutschen Bundesländer eingerichtet (zum folgenden BT-Drs. 11/7350: 49ff.). Die Finanzausstattung dieses Fonds wurde mit 115 Mrd. DM für fünf Jahre angegeben. Dieser Ausstattung lagen die optimistischen Erwartungen über die wirtschaftliche Entwicklung in der DDR nach Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion zugrunde, die sich besonders deutlich in der degressiven Ausgestaltung der Finanzzuweisungen zeigt. Für das zweite Halbjahr 1990 waren die im Staatsvertrag geplanten 22 Mrd. DM und für 1991 35 Mrd. DM vorgesehen. Schon 1992 sollten die Mittel auf 28 Mrd. DM sinken, ehe sie 1993 auf 20 und 1994 auf nur noch 10



Mrd. DM reduziert werden sollten. Finanziert werden sollte der Fonds durch 20 Mrd. DM, die der Bund aus Haushaltskürzungen, die durch den Wegfall teilungsbedingter Kosten möglich wurden, beizusteuern hatte, während die übrigen 95 Mrd. DM je zur Hälfte von Bund und Ländern am Kapitalmarkt aufgenommen werden sollten. Etwa 40% des Länderanteils sollten dabei von den Gemeinden getragen werden. Für ihre hälftige Beteiligung an der Finanzierung des Fonds erhielten die Länder die Zusicherung, daß damit ihr Beitrag zur Finanzierung der deutschen Einheit abschließend geregelt sei (BT-DRS. 11/7351: 5 und 8), und sie konnten zudem erreichen, daß ihr Anteil an der Umsatzsteuer unverändert blieb und die neuen Länder bis 1994 aus dem Länderfinanzausgleich ausgeschlossen blieben.

Insofern läßt sich diese Vereinbarung als ein sehr weitgehender Erfolg der Bundesländer gegenüber dem Bund interpretieren, setzten diese doch in vielen Bereichen ihre Vorstellungen weitgehend durch. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Bundesregierung bei der Herstellung der Währungsunion gegenüber allen anderen wesentlichen politischen Akteuren, etwa dem Bundestag oder der Bundesbank, ihrerseits ihre Vorstellung weitgehend verwirklichen konnte. Offenbar ließ sich dieser Primat politischer Führung unter den Bedingungen eines starken Zeitdrucks und einer geschlossenen Front der Bundesländer im Bereich der föderalen Finanzbeziehungen nicht durchsetzen. Dies um so weniger, als die Länder in einer ausgesprochen günstigen Ausgangsposition waren: „Wenn der Bund nicht die Kosten alleine tragen wollte, war er auf ihre Zustimmung angewiesen“ (GROSSER 1998: 370). Der Bundesregierung fehlte ein Druckmittel, mit dem sie den Ländern weitere Zugeständnisse hätte abtrotzen können. Hinzu kommt, daß das – vor allem für die westdeutschen Bundesländer erfolgreiche – Ergebnis der Verhandlungen nicht zuletzt zu Lasten der nicht beteiligten, ja nicht einmal existierenden ostdeutschen Bundesländer ging, deren Finanzgrundlage durch diese Regelung stark restringiert worden ist (so MÄDING 1992: 189), so daß eine Einigung zwischen dem Bund und den Westländern erleichtert wurde.

Waren die währungs- und finanzpolitischen Fragen damit im wesentlichen geklärt, so blieb noch ein anderes erhebliches Problem der ökonomischen Transformation der DDR bestehen: die Eigentumsfrage (zum folgenden SCHÄUBLE 1991: 101-106). Allerdings wurde schnell klar, daß angesichts der tiefgreifenden Meinungsunterschiede zwischen beiden Regierungen und angesichts des Zeitdrucks, der durch die Notwendigkeit einer parlamentarischen Ratifikation in beiden Ländern und dem feststehenden Termin des Inkrafttretens der Währungsunion entstand, dieses Problem nicht im Vertrag selbst behandelt werden könnte. Andererseits mußte es bis zum Beginn der WWSU gelöst sein, da die Bonner Regierung davon ausging, daß ein reibungsloser Eigentumstransfer eine der Bedingungen für ein Engagement westdeutscher Unternehmen in der DDR und damit für den durch die Wäh-

rungsunion erhofften Aufschwung war.

Die Positionen beider Seiten waren recht gegensätzlich: Die DDR-Regierung hatte – vor allem auf Druck der ostdeutschen SPD – in ihrer Koalitionsvereinbarung festgelegt, daß in einer zehnjährigen Übergangszeit „natürlichen oder juristischen Personen, die an einem bestimmten Stichtag nicht ihren Sitz in der DDR haben, grundsätzlich nur ein Erbpachtrecht mit Vorkaufrecht zu den dann marktüblichen Preisen“ einzuräumen sei (zit. KORTE 1994: 175). Allen Parteien der DDR-Koalition ging es aber vor allem darum, die Restitution auf ein Minimum zu begrenzen (GROSSER 1998: 331); insbesondere die Enteignungen aus der Zeit der sowjetischen Besatzung sollten nicht rückgängig gemacht werden. Diese Position wurde auch von der Sowjetunion selbst unterstützt, die auch auf die Bundesregierung Druck in dieser Frage ausgeübt haben soll (SCHÄUBLE 1991: 103ff.). Die Bundesregierung hielt die in der DDR-Koalitionsvereinbarung vorgesehene Regelung für nicht praktikabel, da damit eine reibungslose Eigentumsübertragung nicht möglich sein würde. Sie, insbesondere die FDP, drängte zudem darauf, möglichst alle Enteignungen nach 1945 rückgängig zu machen, war aber bereit, die unter sowjetischer Besatzungsherrschaft durchgesetzten Maßnahmen hinzunehmen. Zudem sollten Nutzungsrechte, die DDR-Bürger redlich erworben hatten, gewahrt bleiben (GROSSER 1998: 295). Gelöst wurde dieses Problem im Vertrag nicht; die DDR verpflichtete sich lediglich in einem Anhang, „Eigentum privater Investoren an Grund und Boden für arbeitsplatzschaffende Investitionen zuzulassen“ (SCHÄUBLE 1991: 104).

Eine (vorläufige) Lösung des Problems stellte schließlich nach schwierigen Verhandlungen (vgl. GROSSER 1998: 331-336) die gemeinsame Erklärung beider Regierungen zur Regelung offener Vermögensfragen vom 15. Juni 1990 dar (dokumentiert in EBENDA: 336ff.). Darin wurde erklärt, die Enteignungen aus der Besatzungszeit seien nicht mehr rückgängig zu machen. Für alle nach 1949 vorgenommenen Enteignungen sollte dagegen zunächst das Prinzip „Rückgabe vor Entschädigung“ gelten. Als Ausnahmen von diesem Grundsatz wurden aber die Enteignungen festgehalten, die inzwischen in redlicher Weise von DDR-Bürgern erworben worden waren oder deren Verwendungszweck sich geändert hatte (KORTE 1994: 180).

Das Verhandlungsergebnis fand in beiden Parlamenten nicht die ungeteilte Zustimmung der Abgeordneten, doch spielten wirtschaftspolitische Fragen hier nicht die überragende Rolle. Vielmehr wurde in der Volkskammer von der PDS vor allem die angebliche „Unterwerfung“ der DDR angeprangert (SCHWINN 1997: 49), während bei der bundesrepublikanischen Opposition insgesamt eine ambivalente Haltung dem Staatsvertrag und dem gesamten Projekt der deutschen Vereinigung gegenüber vorherrschte (EBENDA: 55).

Der Vorstand der westdeutschen SPD beschloß am 21. Mai, dem Vertrag in seiner vorliegenden Fassung nicht zuzustimmen (GROSSER 1998: 314).

Diese Haltung bekräftigte die finanzpolitische Sprecherin der Fraktion, Ingrid Matthäus-Maier, bei der ersten Lesung im Bundestag. Gleichzeitig machte sie aber deutlich, daß es der SPD nicht um eine Verhinderung oder Verzögerung des Vertrages gehe, und die geforderten Ergänzungen keine – sehr zeit-aufwendigen – Neuverhandlungen erforderten, sondern in Form von Zusätzen, Protokollnotizen o.ä. erfolgen könnten (PlPr. 11/212: 16679). Als grundlegende Forderungen der SPD nannte sie: Heranziehung des Vermögens der SED, des Staatssicherheitsdienstes und der Blockparteien für „Zwecke der Allgemeinheit“, Maßnahmen zur Verhinderung von Spekulationsgewinnen bei der Währungsumstellung, die Schaffung einer gleichrangig neben Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion verankerten Umweltunion, Maßnahmen zur Erleichterung des Strukturwandels, etwa im Bereich aktiver Arbeitsmarkt- und Subventionspolitik sowie Änderungen bei der Regelung der Betriebsschulden (EBENDA: 16680f.). Auch die Finanzierung der Einheit über eine Erhöhung der Verschuldung wurde von ihr heftig kritisiert, da die Regierung nicht entschlossen genug die Ausgaben begrenze. Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings, daß offenbar auch die finanzpolitische Sprecherin der SPD der Auffassung war, die Vereinigung sei ohne Steuererhöhungen zu finanzieren, wenn sie ausführte: „Erst wenn alle Sparanstrengungen wirklich unternommen worden sind, dann kann man prüfen, inwieweit Kredite noch erforderlich sind“ (EBENDA: 16882).

Durch ihren Sieg bei den niedersächsischen Landtagswahlen im Mai 1990 hatte die SPD eine Mehrheit im Bundesrat errungen, so daß die Koalition zu Zugeständnissen gezwungen war, um ein mögliches Scheitern des Vertrages in der Länderkammer zu verhindern, deren Zustimmung erforderlich war (BT-Drs. 11/7350: 25). Diese Zugeständnisse finden sich vor allem im durch den federführenden Ausschuß Deutsche Einheit neu in das Begleitgesetz zum Vertrag eingefügten Art. 1a, der auf einen Vorschlag des Bundesrats zurückgeht, dem die Bundesregierung zugestimmt hatte (BT-Drs. 11/7351: 2f. und 7). Darin wurde die Bundesregierung darauf verpflichtet, bei ihren wirtschaftspolitischen Empfehlungen an die Regierung der DDR auch den Wettbewerbsschutz, die Sozialpflichtigkeit des Eigentums, die Koalitionsfreiheit einschließlich der Tarifautonomie, den Verbraucherschutz sowie das soziale Wohn- und Mietwesen zu berücksichtigen. Bei Maßnahmen zur Strukturangepassung ostdeutscher Unternehmen sollte die Bundesregierung u.a. Aspekte des Aufbaus einer Verkehrsinfrastruktur und des Umweltschutzes zur Geltung bringen sowie auf die Anwendung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik drängen.

Insgesamt fällt jedoch auf, daß sich die SPD nur in wenigen Punkten durchsetzen konnte (GROSSER 1998: 317-319). Erklärt werden kann dies durch ein starkes eigenes Interesse der SPD-Ministerpräsidenten an der Ratifizierung des Vertrages. Wäre die Währungsunion nämlich nicht zustande gekommen, hätte die DDR möglicherweise „ungeregelt“ ihren Beitritt zur

Bundesrepublik nach Art. 23 GG beschlossen. Dies hätte es aber den alten Bundesländern nahezu unmöglich gemacht, die Ostländer vom Finanzausgleich auszuschließen. Daher liefen die westdeutschen Bundesländer bei einer Ablehnung des Staatsvertrages Gefahr, sich finanziell schlechter zu stellen (GROSSER 1998: 313).

Daneben befürworteten viele SPD-Politiker die Währungsunion ohnehin – immerhin hatte die finanzpolitische Sprecherin der Partei als eine der ersten diesen Vorschlag in die Diskussion gebracht. Daher ließ sich auch die Position des designierten Kanzlerkandidaten, Lafontaine, nicht durchsetzen, der vorgeschlagen hatte, die SPD solle den Vertrag im Bundestag ablehnen, ihn aber im Bundesrat durch die Stimmen Hamburgs passieren lassen, während die übrigen SPD-geführten Länder ebenfalls mit Nein stimmen sollten (KORTE 1994: 179; GROSSER 1998: 313). Ein solches Stimmverhalten ließ sich in der SPD-Fraktion nicht durchsetzen. Entsprechend erfolgte die Ratifizierung des 1. Staatsvertrages am 21. Juni 1990 im Bundestag und in der Volkskammer mit breiter Mehrheit. So stimmten 302 Volkskammer-Abgeordnete dem Vertrag zu, während 82 ihn ablehnten und einer sich enthielt (GROSSER 1998: 320). Der Bundestag nahm ihn mit 445 zu 60 Stimmen bei einer Enthaltung an (PlPr. 11/217: 17280ff.).<sup>85</sup> Der Bundesrat stimmte dem Vertrag am 22. Juni gegen die Stimmen der beiden SPD-geführten Länder Saarland und Niedersachsen zu (KORTE 1994: 180; SCHWINN 1997: 49; GROSSER 1998: 321).

Die Wirtschafts- und Währungsunion leitete den Prozeß der deutschen Vereinigung nicht nur ein, sondern machte ihn bereits unumkehrbar (so auch HARTWICH 1991: 260; BRODERSEN 1998: 262). Die Präambel des Vertrages machte dies besonders deutlich, die die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion als einen ersten „bedeutsame[n] Schritt in Richtung auf die Herstellung der staatlichen Einheit nach Artikel 23 des Grundgesetzes“ würdigte. Darüber hinaus gab die DDR in vielen Politikfeldern, insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik, ihre Souveränität bereits weitgehend auf. Sie verzichtete auf eine eigenständige Geldpolitik, sie machte ein Überschreiten des Kreditrahmens von der Zustimmung des Bundesfinanzministers abhängig, und sie verpflichtete sich, die gesamte Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik zu übernehmen. Insofern war absehbar, daß die deutsche Einheit innerhalb recht kurzer Zeit verwirklicht werden mußte. Tatsächlich begannen bereits am 6. Juli die Verhandlungen zum Einigungsvertrag.

Bemerkenswert bei der wirtschaftspolitischen Bewertung des Vertrages ist die weitgehend durchgehaltene ordnungspolitische Konsequenz, die vor allem von der westdeutschen Delegation eingefordert wurde. Dies wird nicht nur daran deutlich, daß die Bundesregierung auf eine vollständige Übernahme

---

<sup>85</sup> Die Koalitionsfraktionen stimmten geschlossen für den Vertrag, ebenso der größte Teil der SPD-Fraktion. Die Nein-Stimmen stammten von den Grünen, von denen nur 2 Ja-Stimmen und eine Enthaltung kam, von 25 SPD-Abgeordneten sowie vom fraktionslosen Abg. Wüppesahl.

des westdeutschen Ordnungsrahmens bestand und Vorschläge der DDR-Seite zurückwies, die Staatsbank der DDR bei der Geldversorgung mit einzuschalten oder bestimmte „soziale Errungenschaften“ der DDR zu übernehmen; vielmehr kommt die ordnungspolitische Stringenz auch in der Zurückweisung von Forderungen zum Ausdruck, strukturpolitische Maßnahmen zur Erhaltung ostdeutscher Betriebe aufzulegen, wobei solche Maßnahmen allerdings letztlich dennoch schon früh von der Treuhandanstalt durchgeführt wurden (HANKEL 1991). Im selben Zusammenhang ist auch der Versuch, bestimmte Regelungen des bundesrepublikanischen Arbeitsrechts befristet zu suspendieren, zu nennen. Mit Hilfe der Kräfte der Marktwirtschaft, so war die Erwartung, sei der Aufschwung in der DDR schneller zu erreichen als mit staatlichem Interventionismus.

Andererseits ist festzustellen, daß es der DDR-Seite den dargestellten Asymmetrien bei den Verhandlungen zum Trotz gelang, einige für sie zentrale Punkte durchzusetzen (GROSSER 1998: 307ff.). Das wichtigste Beispiel hierfür ist natürlich die Umstellungsrelation der laufenden Zahlungen. Hier wäre es der Bundesregierung im Interesse der DDR-Unternehmen wahrscheinlich lieber gewesen, nicht im Verhältnis 1 DM zu 1,8 DDR-Mark zuzustellen (Relation nach BRODERSEN 1998: 263). Dies ließ sich aber – insbesondere gegen den Druck der DDR-Bevölkerung – nicht durchsetzen (HEERING 1998: 31).

Die ökonomischen Effekte der Währungsunion waren – gemessen an den Zielen – ambivalent (zum folgenden GROSSER 1998).<sup>86</sup> Die Inflationsrisiken der Währungsunion erwiesen sich im Verlauf der folgenden Jahre als beherrschbar (HEERING 1998: 31), wenngleich phasenweise, nämlich bis zum Sommer 1992, um den Preis eines ausgesprochen hohen Zinsniveaus. Die Investitionstätigkeit entwickelte sich im wesentlichen positiv: Die Investitionen von Unternehmen in Ostdeutschland stiegen kontinuierlich von 75,2 Mrd. DM 1991 auf 148,3 Mrd. DM 1996 (konstante Preise); die gesamtwirtschaftliche Investitionsquote erreichte 1995 mit über 60% eine außerordentliche Höhe. Der Anteil westdeutscher und ausländischer Investitionen an den gesamten Investitionen von Unternehmen lag ab 1992 über 50%.

Anders sah es allerdings mit der Produktion aus. Sie stürzte nach dem 1. Juli regelrecht ab: Die industrielle Warenproduktion fiel zwischen Juni und August 1990 um 40% (OECD 1991: 42). Die OECD (1991: 43f.) macht für diese Entwicklung drei Ursachen aus: erstens die Präferenzen der DDR-Bürger für Westprodukte, zweitens den Zusammenbruch des RGW-Handels nach dem Ende des Transferrubel-Arrangements 1991 und drittens die ungünstige Erlös-Kostensituation der DDR-Betriebe, denen einerseits die Währungsunion eine gigantische Aufwertung um etwa 400% bescherte (SIEBERT 1992: 53)

---

<sup>86</sup> In diesem Zusammenhang wäre natürlich auch auf die finanzpolitischen Folgen des Staatsvertrages sowie auf die Privatisierungspolitik einzugehen. Diese Fragen werden aber in anderen Kapiteln dieser Arbeit behandelt (s. Kap. 5.2 sowie 6.1.3 und 6.3.3).

und die andererseits mit massiven Lohnerhöhungen – die tariflichen Stundenlöhne in der DDR lagen bereits im dritten Quartal 1990 um 30% über dem Vorjahresniveau (GROSSER 1998: 457) – zurecht kommen mußten. In Verbindung mit der Umstellung der laufenden Zahlungen im Verhältnis 1:1 führten diese Lohnsteigerungen dazu, daß die Lohnstückkosten in der ostdeutschen Wirtschaft im Jahr 1991 um 50% über dem westdeutschen Niveau lagen (EBENDA: 475).

Auch die Einigung über die offenen Vermögensfragen, die noch von der DDR-Volkskammer durch das Vermögensgesetz umgesetzt wurde, brachte bei der Anwendung erhebliche Schwierigkeiten mit sich, und der Restitutionsvorrang ist zurecht als „komplizierteste Hürde der Vereinigungspolitik“ kritisiert worden (CZADA 2000a: 468; SIEBERT 1992: 56ff.). Um diese Hindernisse zu beseitigen, modifizierte die Koalition – beginnend mit dem Einigungsvertrag (vgl. Kap. 5.2) – die Rückgaberegung und verabschiedete einige „Reparaturgesetze“, die dazu dienen sollten, „die Arbeit der Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen [...] zu erleichtern und die Verfahren zu beschleunigen“ (BT-DRS. 12/2480: 35). In den ersten fünf Jahren wurde das Vermögensgesetz nicht weniger als acht Mal geändert (CZADA 2000a: 475). Ob und in welchem Ausmaß der Vorrang der Rückgabe letztlich die Investitionstätigkeit in der DDR bzw. den neuen Bundesländern beeinträchtigt hat, ist nicht exakt festzustellen und in der Diskussion umstritten. Tatsächlich dürfte die Regelung aber insbesondere in der ersten Zeit Investitionen in nennenswertem Ausmaß behindert haben (GROSSER 1998: 487f.; CZADA 2000a). Im Zeitverlauf wurde das Restitutionsprinzip – nicht zuletzt infolge der Logik des Parteienwettbewerbs in den neuen Ländern (CZADA 2000a: 486) – allerdings ohnehin immer stärker aufgeweicht.

Am Politikmuster bei der Herstellung der Wirtschafts- und Währungsunion fällt besonders die führende Rolle des Bundeskanzlers auf, der mit der Vorstellung seines 10-Punkte-Plans die Meinungsführerschaft übernommen hatte, und der insbesondere mit dem nicht abgestimmten Angebot an die DDR-Regierung, mit Verhandlungen über eine Wirtschafts- und Währungsunion zu beginnen, die üblichen Politikroutinen verletzte und eine Reihe von potentiellen Vetospielern, wie den Bundesrat und die Bundesbank, umspielte. LEHMBRUCH (1991: 586) spricht in dieser Phase von einer „hochgradig zentralisierten Struktur politischer Strategieentwicklung“, ja sogar von deren „Entdifferenzierung“.

Die Entscheidung des Bundeskanzlers ist vor allem aufgrund der Logik des Parteienwettbewerbs zu verstehen (LEHMBRUCH 1990, 1991): Mit dem Angebot der Währungsunion bot sich ihm einerseits die Chance, in einem Wahljahr aus der Defensive in der politischen Debatte, in der sich die Koalition 1989 befand (SCHWINN 1997: 55), herauszukommen, und andererseits ein wichtiges programmatisches Anliegen durchzusetzen, nämlich die Wiedervereinigung (KORTE 1998: 387). Die tatsächliche Ausgestaltung der Wirtschafts-

Währungs- und Sozialunion, wenigstens soweit sie von der Bundesregierung bestimmt wurde, läßt sich ebenfalls parteipolitisch erklären. In einer Situation, die durch fast unbegrenzte Unsicherheit gekennzeichnet war, kam es auf eine radikale Problemvereinfachung an (LEHMBRUCH 1990: 474), so daß es nahelag, Konzepte anzuwenden, die in der eigenen Programmatik bereits vorgezeichnet waren; das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft bot hierfür auch insofern einen hervorragenden Anknüpfungspunkt, als es sich in einer Periode bewährt hatte, die ebenso oft wie unzutreffend (BUSCH 1991: 201ff.; PRIEWE 1991: 125f.; SIEBERT 1992: 52ff.; GROSSER 1998: 465) als der Transformation in der DDR vergleichbar angesehen wurde, nämlich die Zeit nach der Währungsreform in den westlichen Besatzungszonen 1948.

Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß die Entscheidung gegen die Empfehlung fast der gesamten wirtschaftswissenschaftlichen Politikberater fiel. Das gleiche gilt für die Bundesbank: Deren Rat wurde nicht nur übergangen, sie wurde über das Angebot der Währungsunion an die DDR nicht einmal rechtzeitig informiert. Dies war möglich, weil die Bundesbank im Rahmen internationaler Währungsvereinbarungen eben kein echter Vetospieler war, ihre Zustimmung zu einer Veränderung des Status quo also nicht benötigt wurde. Allerdings sollte die These von der Ohnmacht der Bundesbank im Prozeß der deutsch-deutschen Währungsunion (HARTWICH 1992; STURM 1995: 38f.) nicht überstrapaziert werden. Es ist unzweifelhaft richtig, daß die Bundesbank sich gegen eine schnelle Währungsunion ausgesprochen hatte und sie von der Entscheidung des Bundeskanzlers überrascht worden ist. Letztlich bestand aber – wenigstens ex post – Einigkeit darüber, daß es keine realistische politische Alternative zu einer schnellen Währungsunion gab.<sup>87</sup> Entsprechend akzeptierte die Bundesbank die Entscheidung schließlich als „eine politische Entscheidung der Bundesregierung, die auch von der Bundesregierung zu verantworten ist“ (so Bundesbankpräsident Pöhl; zit. HARTWICH 1992: 263).

Konnte die Bundesbank auch die Entscheidung der Frage, *ob* eine Währungsunion eingegangen werden sollte, nicht stark beeinflussen, so sollte ihre Rolle bei der Frage, *wie* die Währungsunion gestaltet werden sollte, nicht unterschätzt werden. Bereits die Tatsache, daß der Leiter der bundesrepublikanischen Delegation ein Mitglied des Direktoriums der Bundesbank war (wenn auch erst seit sehr kurzer Zeit), deutet darauf hin, daß der Bundesregierung daran gelegen war, die Bundesbank in den weiteren Prozeß der Beratungen einzubeziehen. Ohne sie – so läßt sich argumentieren – ging es ohnehin nicht (GROSSER 1998: 197). Dieses Interesse der Bundesregierung ist auch insofern gut nachvollziehbar, als sie mittelfristig kein Interesse daran gehabt haben dürfte, das Ziel der Preisniveaustabilität zu gefährden. Wenn der letzt-

<sup>87</sup> Dieter GROSSER (1998: 185) zufolge habe auch Bundesbankpräsident Pöhl bei der Kabinettsitzung am 7.2.1990, bei der das Angebot an die DDR offiziell beschlossen wurde, erklärt, er halte schrittweises Vorgehen für nicht mehr möglich.

lich vereinbarte Umtauschsatz dennoch vom Vorschlag der Bundesbank abwich, dann vor allem, weil sich dieser in den Verhandlungen nicht durchsetzen ließ. Unzweifelhaft war es vor allem die DDR-Seite, die auf der Umtauschrelation von 1:1 für laufende Zahlungen bestand. Hier konnte sich auch die Bundesregierung nicht durchsetzen, zumal sie darauf achten mußte, keine schwerwiegende Enttäuschung bei den DDR-Bürgern zu erzeugen, da diese zu einem neuerlichen Ansteigen der Übersiedlerzahlen hätte führen können – und zu Nachteilen im Parteienwettbewerb.

Dennoch konnte die Bundesbank ihre Vorstellungen in vielen Bereichen jedenfalls teilweise durchsetzen. Vor allem gelang es ihr, ihre institutionellen Interessen zu wahren und eine Einschaltung der Staatsbank der DDR zu verhindern. Gerade im Zusammenhang mit der erfolgreichen Verteidigung ihrer institutionellen Interessen ist ein Weiteres anzumerken: Die Bundesbank blieb weiterhin unabhängig, sie blieb allein verantwortlich für die Geldpolitik in der Bundesrepublik und in der DDR. Insofern wurde ihre Unabhängigkeit also nicht auf Dauer, sondern allenfalls punktuell in Frage gestellt. Vor diesem Hintergrund mußte wenigstens mittelfristig nicht mit einer Änderung der deutschen Geldpolitik und mit einer erhöhten Inflationsgefahr gerechnet werden (so auch GROSSER 1998: 196).

Sicherlich zutreffend ist auch, daß der Bundeskanzler bei der Bekanntgabe seines Angebots an die DDR sein eigenes Kabinett übergang, das dann lediglich nachholend dem Vorschlag zustimmen konnte. Andererseits liefen im Finanzministerium bereits seit Mitte Dezember 1989 Vorbereitungen für eine mögliche Währungsunion (GROSSER 1998: 159). Zudem saß der betroffene Minister als Vorsitzender der CSU ohnehin in der Koalitionsrunde, die das Angebot beschloß. Daß es aber eine Runde der Koalitionsspitzen war, die die entsprechende Entscheidung traf, ist in der Ära Kohl eher der Normalfall denn eine Ausnahme (vgl. dazu MANOW 1996; Kap. 3.1).

Es wurde auch kritisiert, die Bundesregierung habe während der Verhandlungen die wichtigsten Institutionen kaum unterrichtet. Diesem Standpunkt ist zuzustimmen. Zwar wurde dem Bundestag der Vertragsentwurf des BMF am 24. April zugeleitet (GROSSER 1998: 311) und sein Ausschuß „Deutsche Einheit“ wurde am 11. und am 16. Mai über den Fortgang der Verhandlungen unterrichtet (BT-Drs. 11/7412: 48), doch ist dies angesichts einer derart epochalen Entscheidung als äußerst seltene Konsultation zu betrachten. Ähnliches gilt für die Bundesländer und den Bundesrat. Letzterer erhielt lediglich den Vertragsentwurf am 27. April zugeleitet, und die Länder wurden im Mai drei Mal von Mitgliedern des Kabinetts über den Stand der Verhandlungen unterrichtet (GROSSER 1998: 311). Entsprechend rügte der Bundesrat mit seiner SPD-Mehrheit das Vorgehen der Bundesregierung bei den Verhandlungen zum Staatsvertrag, da die Länder so spät hinzugezogen worden seien, daß sie keine inhaltlichen Veränderungen mehr hätten durchsetzen können (GROSSER 1998: 321). Dieses Vorgehen der Bundesregierung



erleichterte ihr demnach die Durchsetzung ihrer Politik, da sie auf diese Weise den Vetospieler Bundesrat, in dem sie zudem am Schluß der Beratungen ihre Mehrheit verloren hatte, umspielen konnte. Erst gegen Ende der Verhandlungen wurden die Länder stärker einbezogen, was sich vor allem an der Beteiligung der Finanzminister Bayerns und Nordrhein-Westfalens an den Verhandlungsrunden am 14. und 17. Mai 1990 (GROSSER 1998: 302) belegen läßt. Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang aber auch die erfolgreiche Interessendurchsetzung der Bundesländer bei der Frage der Finanzierung der Einheit; hier war vom Primat politischer Führung der Bundesregierung nichts zu spüren, der Vetospieler Bundesrat kam wieder zu seinem Recht.

Dennoch kann natürlich die grundsätzliche Feststellung, daß die Bundesregierung Akteure, deren entscheidende Bedeutung im politischen Normalbetrieb kaum in Zweifel gezogen werden kann, bei den Verhandlungen über die Währungsunion phasenweise übergang, nicht bestritten werden. Dieses Vorgehen wurde durch zweierlei begünstigt: Erstens erleichterte es die Tatsache, daß es sich beim Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion formal um einen Vertrag zwischen zwei Staaten handelte, der Bundesregierung, andere Akteure weitgehend aus den Verhandlungen herauszuhalten. Zweitens waren die Verhandlungen, die unter erheblichem Zeitdruck stattfanden, vom Parteienwettbewerb dominiert. Zeitdruck und Parteienwettbewerb zusammen machten es den übrigen Akteuren, seien es innerparteiliche Gruppen oder die Opposition, schwer, ihre Position durchzusetzen. Dies wird auch beim parlamentarischen Beratungsverfahren des Vertragswerkes deutlich, das in drei Wochen abgeschlossen sein mußte. Die SPD stand so – trotz ihrer neu gewonnenen Vetoposition im Bundesrat – unter erheblichem Druck, da ihr nur die Möglichkeit blieb, dem Vertrag, wenn auch mit einigen Veränderungen in den Begleitgesetzen, zuzustimmen oder ihn abzulehnen und damit als Verhinderer der deutschen Einheit dazustehen. Da letztere Option in einem Wahljahr wohl nicht ernsthaft zur Diskussion gestanden hat und innerparteilich kaum durchsetzbar gewesen wäre, war die Entscheidung präjudiziert.

## **5.2 Der Einigungsvertrag**

Bei den Verhandlungen über den 1. Staatsvertrag war noch nicht absehbar, daß es noch 1990 zu einem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik kommen würde. Im Mai 1990 wurden noch Übergangszeiten von wenigstens anderthalb Jahren bis zur staatlichen Vereinigung erwartet, wie bereits die haushaltspolitischen Regelungen des Vertrages belegen. Daß die Einigung wesentlich schneller kommen könnte, zeichnete sich aber spätestens seit dem 17.

Juni 1990 ab, als die DSU in der Volkskammer einen Antrag auf sofortigen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik stellte. Katalysierend kam hinzu, daß nach den Gesprächen Kohls mit Gorbatschow in Moskau und im Kaukasus vom 14.-16. Juli die außenpolitische Flanke der Vereinigung abgesichert war (KORTE 1994: 191). Vor allem trugen aber die politischen und ökonomischen Entwicklungen in der DDR dazu bei, daß eine schnelle Realisierung der Vereinigung angestrebt wurde: Am 24. Juli verließen die Liberalen, am 19. August die SPD die DDR-Koalition, so daß die Regierung de Mazière keine Mehrheit mehr in der Volkskammer besaß. Zudem drohte sowohl der DDR-Regierung wie ihren Unternehmen die Zahlungsunfähigkeit; im Finanzministerium etwa ersetzten „Monatskassenpläne“ die reguläre Haushaltsplanung (SCHWINN 1997: 65). Angesichts dieser Entwicklung „flüchtete“ die DDR-Regierung in die Einheit (GROSSER 1998: 325).

Die Bundesregierung verfolgte vor diesem Hintergrund das Ziel, die Vereinigung nun auch noch vor dem Ende der 11. Wahlperiode zu erreichen, was den Zeitdruck noch zusätzlich erhöhte, da die Wahlen für den 12. Bundestag für den 2. Dezember vorgesehen waren (KORTE 1994: 185; SCHWINN 1997: 65). Neben dem Zeitdruck führte dieser Terminplan auch zu einer zusätzlichen Betonung des Parteienwettbewerbs, da die Vertragsverhandlungen so in den beginnenden Bundestagswahlkampf fielen.

Entschieden war spätestens seit dem 1. Staatsvertrag, daß die Einheit über einen Beitritt der DDR zum Grundgesetz nach Art. 23 GG a.F., und nicht nach Art. 146 GG a.F. erfolgen würde. Unsicher war aber, wie die Begleitregelungen des Beitritts aussehen sollten. Grundsätzlich wäre eine Alternative zur Aushandlung eines Staatsvertrages zwischen beiden Regierungen vorstellbar gewesen. Danach hätte es der Aushandlung eines solchen ausführlichen Vertrages nämlich gar nicht bedurft; vielmehr hätte die Möglichkeit bestanden, die rechtliche Verarbeitung der Vereinigung durch ein Überleitungsgesetz zu leisten, das der gesamtdeutsche Gesetzgeber nach dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik hätte verabschieden müssen. Als historisches Beispiel für dieses Vorgehen hätte der Beitritt des Saarlandes zur Bundesrepublik dienen können. Doch die DDR-Regierung bestand darauf, vor dem Beitritt dessen Grundbedingungen verbindlich festzulegen (SCHÄUBLE 1991: 37); insbesondere de Mazière wollte auf diese Weise den DDR-Bürgern ermöglichen, „mit Würde und erhobenen Hauptes“ die Einheit zu vollziehen (SCHWINN 1997: 67; JÄGER 1998: 488). Hinzu wäre bei der Lösung durch ein Überleitungsgesetz eine erhebliche Zeitverzögerung gekommen, da ein solches Gesetz den normalen Gang parlamentarischer Beratungen hätte nehmen müssen, so daß die Gefahr eines „rechtlichen Vakuums“ bestanden hätte (JÄGER 1998: 499).

Anders als bei den Verhandlungen zum 1. Staatsvertrag war bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag von vornherein klar, daß die Bundesregierung die Zustimmung sowohl der Länder als auch der Opposition benötig-

te. Dies war nicht nur den veränderten Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat, sondern vor allem der Notwendigkeit geschuldet, das Grundgesetz einigungsbedingte zu ändern. Die Änderungen, die in jedem Fall notwendig werden würden, betrafen die Präambel, die Streichung des Beitrittsartikels 23 und den Schlußartikel 146.

Dieser Zwang zur Kooperation zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Regierung und Opposition prägte die Verhandlungen erheblich. Schon die Zusammensetzung der Delegationen machte dies deutlich: Der bundesrepublikanischen Delegation unter Leitung von Innenminister Schäuble gehörten Staatssekretäre aller betroffenen Ministerien, und das bedeutete faktisch: fast aller Ministerien, die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Bundesländer sowie ein Vertreter der EG-Kommission an (SCHÄUBLE 1991: 115). Die Einbindung der Opposition erfolgte in erster Linie, indem der Chef der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei, Wolfgang Clement, als Sprecher für die Bundesländer fungierte (SCHÄUBLE 1991: 117).<sup>88</sup> „In zunehmendem Maße übernahmen die sozialdemokratischen Landesregierungen über die von ihnen vertretenen Länderinteressen hinaus auch die Funktion der ‘Brückenbildung zur parlamentarischen Opposition’“ (JÄGER 1998: 481). Daneben wurden aber auch der Bundestagsausschuß „Deutsche Einheit“ und die Länder regelmäßig über den Fortgang der Verhandlungen informiert (EBENDA: 478-497). So erhielten Bundestag und Länder nicht nur bereits vor der ersten Verhandlungsrunde die im Innenministerium entwickelten „Diskussionselemente“ für die Verhandlungen zugeleitet, sondern sie erhielten auch Gelegenheit, ihre Standpunkte vor Beginn der Verhandlungen (6.7.1990) einzubringen, und zwar einerseits anläßlich einer Sondersitzung des Ausschusses „Deutsche Einheit“ in Anwesenheit Schäubles am 4. Juli und andererseits bei einer Besprechung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder mit dem Innenminister am 5.7.1990 (SCHÄUBLE 1991: 114f.). Auch die Aushandlung des Vertrages selbst wurde – nachdem die „Eigendynamik [des Vereinigungsprozesses], die jetzt zum Handeln zwingt, akzeptiert“ wurde (BT-Drs. 11/7920: 12) – vom Ausschuß Deutsche Einheit und den neunzehn mitberatenden Fachausschüssen „begleitet“, was in zweimaligen Beratungen zum Vertrag bereits vor dessen Abschluß seinen Niederschlag fand (vgl. BT-Drs. 11/7920: 11f.).

Die Delegation der DDR wurde erneut vom Staatssekretär beim Ministerpräsidenten, Günther Krause, geleitet. Ihr gehörten ebenfalls Staatssekretäre der betroffenen Ministerien an sowie 10 Abgeordnete der Volkskammer als Vertreter der noch zu gründenden ostdeutschen Länder (SCHÄUBLE 1991: 118; SCHWINN 1997: 66). Insgesamt bestand jede Delegation aus 50 Mitgliedern

---

<sup>88</sup> Dies wurde durch den Zufall ermöglicht, daß Nordrhein-Westfalen just zu diesem Zeitpunkt den Vorsitz in der Ministerpräsidentenkonferenz innehatte (JÄGER 1998: 481); allerdings ist davon auszugehen, daß andernfalls eine andere Möglichkeit der Einbindung der SPD und der von ihr regierten Länder gefunden worden wäre.

(KORTE 1994: 193). Angesichts dieser Vielzahl von Akteuren, die in der Mehrzahl der Einzelfragen sehr unterschiedliche oder gar gegensätzliche Interessen verfolgten, kann es nicht überraschen, daß es viele unterschiedliche Konfliktlinien bei diesem „Spiel mit vielen Bällen“ (SCHÄUBLE 1991: 101) gab: Es lassen sich vielmehr sieben Ebenen unterscheiden, auf denen es zu Konflikten kam (SCHÄUBLE 1991: 110f.; KORTE 1994: 194), nämlich zwischen:

- Bundesregierung und DDR-Regierung
- Bundesregierung und den Regierungen der westdeutschen Bundesländer
- Bundesregierung und der Opposition im Bundestag
- einzelnen Bundesministerien
- Regierungen der westdeutschen Länder untereinander
- DDR-Regierung und der Opposition in der Volkskammer
- einzelnen DDR-Ministerien.

Um die Verhandlungen im „Plenum“ nicht mit Detailproblemen zu überlasten und sie auf die politisch bedeutsamen Fragen zu beschränken, wurde vereinbart, „die Regelung der vielfältigen Einzelheiten [...] den zuständigen Ressorts auf beiden Seiten eigenverantwortlich zu überlassen“ (SCHÄUBLE 1991: 156). Zudem sollte die „Effizienz“ der Verhandlungen durch eine – bereits mikrofontechnische (EBENDA: 118) – Zentralisierung auf die jeweiligen Verhandlungsführer gesteigert werden. Dies dürfte es den Delegationen erleichtert haben, nach außen jeweils einheitliche Positionen einzunehmen. Da allerdings darauf verzichtet wurde, eine gemeinsame Position der Bundesrepublik vor den Verhandlungen auszuarbeiten (EBENDA: 112; JÄGER 1998: 478), mußten die Verhandlungen phasenweise unterbrochen werden, um den einzelnen Seiten Zeit für die interne Abstimmung ihrer Verhandlungspositionen zu geben.

Faktisch bestanden häufig größere Meinungsunterschiede innerhalb der Delegationen als zwischen ihnen (SCHÄUBLE 1991: 169). Die entscheidenden Konflikte bei den Vertragsverhandlungen waren nämlich nicht zwischen der Regierung der Bundesrepublik und der der DDR zu lösen, sondern zwischen der Regierungskoalition und der SPD sowie zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern (JÄGER 1998: 491f.). Die Verhandlungsasymmetrien zuungunsten der DDR-Seite, wie sie bei der Analyse des 1. Staatsvertrages diskutiert wurden, galten nämlich auch noch für den Einigungsvertrag. Zudem machte der Bundesinnenminister klar, daß symmetrische Verhandlungen gar nicht zur Debatte standen: „Es handelt sich um einen Beitritt der DDR zur Bundesrepublik, nicht um die umgekehrte Veranstaltung. [...] Wir wollen nicht kaltschnäuzig über eure Wünsche und Interessen hinweggehen. Aber hier findet nicht die Vereinigung zweier gleicher Staaten statt. Wir fangen nicht ganz von vorn bei gleichberechtigten Ausgangspositionen an“ (SCHÄUBLE 1991: 131).

Natürlich ist nicht zu bestreiten, daß die Verhandlungsführer auch bei

dieser im Vergleich zum 1. Staatsvertrag stärkeren Einbeziehung der Länder in die Beratungen besondere Einflußmöglichkeiten besaßen, zumal diese Konstellation Prämien für geschickte Verhandlungsführung bot (EBENDA: 117). Dennoch läßt sich die Verhandlungssituation sicherlich nicht ausreichend dadurch charakterisieren, daß die Bundesregierung auf beiden Seiten des Verhandlungstisches gesessen habe und der Handlungsspielraum für Bundestag und Bundesrat auf ein „Ja“ oder „Nein“ im Ratifizierungsverfahren verkürzt worden sei (so aber SCHWINN 1997: 67f.).

Dagegen spricht, daß erstens auch die SPD in weiten Teilen der Verhandlungen an beiden Seiten des Verhandlungstisches saß (SCHÄUBLE 1991: 112), nämlich als Koalitionspartner in der DDR (mit Ausnahme der dritten Verhandlungsrunde) und als Vertreter der Länder auf bundesrepublikanischer Seite. Zweitens fanden parallel eine Reihe von Gesprächen statt, die auch der Bundestagsopposition die Möglichkeit einräumten, ihre Positionen durchzusetzen. Dies wurde insbesondere deutlich, nachdem die Bundestagsfraktion der SPD und die sozialdemokratisch regierten Bundesländer gemeinsam drohten, die Zustimmung zum Einigungsvertrag zu versagen, wenn nicht ihre Forderungen, die etwa die Eigentumsregelung, die Finanzausstattung der neuen Bundesländer und die Regelung des Schwangerschaftsabbruchs betrafen, erfüllt würden. Diese Probleme wurden in vier Spitzengesprächen der Partei- und Fraktionsvorsitzenden im Bundeskanzleramt zwischen dem 26. und dem 30. August bearbeitet (JÄGER 1998: 493f.). Daß die so gefundenen Lösungen durchaus die SPD-Position widerspiegeln, wird etwa an der Aussage der SPD-Abgeordneten Fuchs deutlich: „Wir werden diesem Vertrag deswegen zustimmen, weil er nur dank sozialdemokratischer Gestaltungskraft überhaupt so geworden ist, daß man ihm zustimmen kann [...] Es ist unser Verdienst, daß es gelungen ist, in diesen Vertrag viele Verbesserungen hinein-zubekommen“ (PlPr. 11/226: 17834). Auch wenn man die Wahlkampfsituation dieser Rede in Rechnung stellt, wird hier deutlich, daß die SPD durchaus einen Teil ihrer Vorstellungen in den Vertragsverhandlungen durchsetzen konnte.

Insgesamt konnten auch die Verhandlungen zum Einigungsvertrag sehr schnell durchgeführt werden. Am 6. Juli begann die erste Verhandlungsrunde, die ebenso wie die zweite vom 1. August an in Berlin stattfand. Zur dritten Runde trafen sich die Delegationen vom 20.-24. August 1990 ebenso in Bonn wie zur abschließenden vierten am 30. August. Unterzeichnet wurde der Vertrag am 31. August durch Wolfgang Schäuble und Günther Krause in Berlin (SCHÄUBLE 1991: 252f.; SCHWINN 1997: 70).

Im Einigungsvertrag standen wirtschaftspolitische Themen nicht immer im Zentrum der Auseinandersetzungen, sie wurden häufig – mit Ausnahme der Finanzfragen – eher am Rande behandelt. Andere Debatten, etwa um § 218 StGB, die Stasi-Akten oder die Hauptstadtfrage, erregten stärkeres Aufsehen (vgl. SCHÄUBLE 1991; KORTE 1994: 195-206; JÄGER 1998: 498-524).

Dies war freilich auch kaum anders zu erwarten, da die wesentlichen ökonomischen Entscheidungen bereits mit dem 1. Staatsvertrag gefallen waren. Für die Verhandlungen zum Einigungsvertrag spielten im Grunde nur drei wirtschaftspolitisch relevante Problembereiche eine wichtige Rolle: Als neues Problem tauchte die Frage auf, in welchem Ausmaß DDR-Recht nach der Vereinigung weiter gelten oder ob die westdeutsche Rechtsordnung mit nur wenigen Ausnahmen sofort nach dem Beitritt in den neuen Bundesländern übernommen werden sollte. Die beiden übrigen Fragen betrafen Themenkomplexe, die schon beim Staatsvertrag behandelt worden waren, nun aber im Lichte neuer Konstellationen nochmals überdacht werden mußten. Dabei handelte es sich um die Eigentumsfrage und die Finanzierungsproblematik.

Die Frage, welches Regel/Ausnahme-Verhältnis bei der Zusammenführung der Rechtssysteme von DDR und Bundesrepublik angewendet werden sollte, wurde wenigstens teilweise vor dem Hintergrund diskutiert, welche Auswirkungen damit für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern verbunden sein würden (zum folgenden SCHÄUBLE 1991: 150ff.). Dieser Konflikt stellte sich zunächst als einer innerhalb der Bundesregierung dar: Vor allem das Innenministerium plädierte dafür, daß grundsätzlich zunächst DDR-Recht in Ostdeutschland auch nach der Vereinigung weiter gelten sollte und die Gesetze, die aus der westdeutschen Rechtsordnung übernommen werden sollten, ausdrücklich im Vertrag aufzuführen seien. Sie sollten sich auf das Notwendigste beschränken. Diesem Vorschlag lagen vor allem Praktikabilitätsüberlegungen zugrunde: Es wurde befürchtet, daß „eine zu große Regelungsdichte in der DDR geschaffen werden könnte, die die für einen raschen wirtschaftlichen und sozialen Aufbau notwendige Improvisation in einer Übergangszeit behindern könnte“ (EBENDA: 150f.). Im Bau-, Umwelt- und Sozialrecht sollten nach den Vorstellungen des Innenministers nicht sofort „die perfektionistischen Normen der Bundesrepublik übertragen werden“ (EBENDA: 153). Insofern läßt sich dieser Vorschlag als ein Stück zeitlich befristeter Deregulierung verstehen. Die dahinterstehende Logik lautet: Je höher die Regelungsdichte, desto stärker wird die wirtschaftliche Entwicklung eingeschränkt (dazu SIEBERT 1992: 205f.). Aus dieser Perspektive lag es nahe, den Aufholprozeß in der DDR zu beschleunigen, indem die Regelungsdichte reduziert wurde.

Demgegenüber vertrat insbesondere das Justizministerium die Auffassung, DDR-Recht solle nur in Ausnahmefällen weiter gelten. Dabei ging es vor allem darum, im Interesse eines schnellen Zusammenwachsens beider Teile Deutschlands möglichst bald eine einheitliche Rechtsordnung zu schaffen, zumal die Rechtsanwendung durch die grundsätzliche Übernahme des westdeutschen Rechtssystems sogar erleichtert werde. Allerdings glaubte man durchaus auch, auf diese Weise stärkere Investitionsanreize schaffen zu können (JÄGER 1998: 504). Diese Position setzte sich innerhalb der Bundesregierung schließlich mit großer Mehrheit durch. Überraschenderweise setzte

sich auch der Finanzminister, von dem zu erwarten gewesen wäre, daß er sich den ökonomischen Argumenten Schäubles gegenüber als aufgeschlossen erweisen würde, für eine möglichst weitgehende Übernahme der bundesrepublikanischen Rechtsordnung durch die DDR ein. Weniger erstaunlich ist dagegen, daß sich auch der Arbeitsminister für diese Option aussprach: Er „sah die Chance, auf diese Weise sehr viel schneller und konfliktärmer die sozialen Errungenschaften des Westens auf das Beitrittsgebiet übertragen zu können, auch wenn es den Finanzminister teuer zu stehen kommen sollte“ (SCHÄUBLE 1991: 154).

Die DDR-Regierung widersprach diesem Vorschlag der Bundesregierung in der ersten Verhandlungsrunde und erklärte, aus ihrer Sicht solle DDR-Recht bis auf einzelne Ausnahmen zunächst weiter gelten und erst im Laufe der Zeit ersetzt werden. In der zweiten Verhandlungsrunde hatte die DDR-Regierung ihre Position allerdings revidiert; sie stimmte nun dem Bonner Vorschlag zu. Wie dieser Positionswechsel zustande kam, ist nicht ganz klar; SCHÄUBLE (1991: 155) macht dafür in erster Linie westdeutsche Berater der DDR-Regierung verantwortlich. Andererseits ist dieses Muster aus der Diskussion um Abweichungen vom bundesrepublikanischen Sozialrecht bei den Verhandlungen zum 1. Staatsvertrag bekannt: Auch dort war die DDR-Seite nicht bereit, befristete Ausnahmen hinzunehmen. Ähnlich wie beim Staatsvertrag scheiterte also auch beim Einigungsvertrag der Versuch, wenigstens in Ostdeutschland die Regelungsdichte im Vergleich zum Westniveau zu senken. Er scheiterte an einer Koalition aus DDR-Regierung und großen Teilen der Bundesregierung, wobei in beiden Fällen das Arbeitsministerium zu den heftigsten Verfechtern einer lückenlosen Übernahme der westdeutschen Bestimmungen gehörte. Offenbar fürchtete man im BMA, daß in Ostdeutschland ein Präzedenzfall geschaffen werden könnte, der einen Dominoeffekt haben und nach Westdeutschland schwappen könnte.

Das Problem der ungeklärten Vermögensfragen war mit der gemeinsamen Erklärung beider Regierungen vom 15. Juni 1990 im Grunde bereits geklärt (vgl. Kap. 5.1). Doch sowohl die DDR-Regierung wie auch die SPD in beiden deutschen Staaten hatten Vorbehalte gegen den Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“. Sie forderten, daß auch das nach 1949 enteignete Vermögen nicht zurückgegeben, sondern generell Entschädigung gezahlt werden sollte (SCHÄUBLE 1991: 258f.; BT-Drs. 11/7920: 18). Die SPD argumentierte, daß nur durch den Verzicht auf Rückgabe zugunsten einer Entschädigungslösung der soziale Frieden und die Rechtssicherheit für notwendige Investitionen in der DDR gewährleistet werden könne (JÄGER 1998: 512; Lafontaine in: PLPr. 11/226: 17812). Die Bundesregierung lehnte diese Forderung mit dem Hinweis auf die Eigentumsgarantie des Artikel 14 GG ab, die auch für die Wiedervereinigung gelte. Nur in speziellen Fällen, in denen eine Rückgabe nicht mehr möglich sei, wie etwa im Fall der Enteignungen aus den Jahren 1945-1949, die aufgrund des sowjetischen Widerstandes nicht

rückgängig gemacht werden könnten, könne auf Restitution verzichtet werden (SCHÄUBLE 1991: 259).

Trotz dieser Einwände der Bundesregierung wurde noch eine weitere Ausnahme vom Restitutionsvorrang in den Vertrag aufgenommen. So sollte es nämlich möglich sein, eine Rückübertragung von Grundstücken und Gebäuden an den Alteigentümer auszuschließen, sofern diese für „dringende Investitionszwecke“ benötigt würden. Dies galt insbesondere, wenn das Grundstück oder Gebäude „der Errichtung einer gewerblichen Betriebsstätte dient und die Verwirklichung dieser Investitionsentscheidung volkswirtschaftlich förderungswürdig ist, vor allem Arbeitsplätze schafft oder sichert.“ Damit sollten offenbar wenigstens einige Rigiditäten, die durch den Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ entstehen würden, gemildert werden (BT-Drs. 11/7760: 377).

Doch auch aus einer anderen Richtung kam harsche Kritik an der Eigentumsregelung. Schon innerhalb der Bundesregierung war, wie gesehen, der Verzicht auf Rückgabe des zwischen 1945 und 1949 enteigneten Vermögens nicht unumstritten, da sich vor allem die FDP für die Rückgabe einsetzte. Auch eine Reihe von Mitgliedern der CDU/CSU-Fraktion wollten diesen Verzicht nicht hinnehmen. Sie konnten allerdings mit dem Hinweis auf die außenpolitischen Zwänge und die mangelnde Verhandlungsbereitschaft der DDR-Seite bezüglich dieser Frage zur Zustimmung zum Vertrag bewegt werden (SCHÄUBLE 1991: 261). Allerdings gaben immerhin über 60 Unionsabgeordneten zu dieser Frage eine persönliche Erklärung bei der Verabschiedung des Einigungsvertrages ab (PLPr. 11/226: 17931ff.).

Das sicherlich wichtigste wirtschaftspolitische Problem, das in den Verhandlungen zum Einigungsvertrag gelöst werden mußte, betraf die Finanzen (SCHÄUBLE 1991: 179). Die DDR-Regierung ging mit der Prämisse in die Verhandlungen, daß die Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ für die neuen Länder nicht ausreichen würden – um so weniger, als der Bund die Hälfte dieser Mittel für eigene Aufgaben in den neuen Bundesländern beanspruchte (zum folgenden vgl. EBENDA: 176-184; SCHWINN 1997: 69-78). Zunächst wurde von der DDR-Seite daher beispielsweise gefordert, sämtliche Steuereinnahmen, die in Ostdeutschland anfallen, den neuen Bundesländern und ihren Gemeinden zuzuweisen. Dieser Vorschlag wurde von bundesrepublikanischer Seite mit dem Argument abgelehnt, eine solche Regelung widerspreche dem Grundgesetz.

Dennoch insistierte vor allem der DDR-Finanzminister Romberg (SPD) zunächst auf einer wesentlichen Aufstockung der für Ostdeutschland bereitgestellten Mittel, da andernfalls nach Berechnungen seines Ministeriums die neuen Bundesländer bereits nach vier Jahren die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung der alten Bundesländer erreichen würden (SCHWINN 1997: 81). Die Bundesregierung und später auch die DDR-CDU waren aber nicht bereit, das gesamte finanzpolitische Konzept der Vereinigung, wie es in seinen



Grundzügen bei den Verhandlungen zur Währungsunion beschlossen worden war, aufzugeben. Eine solche Wende hätte sich leicht als Eingeständnis werten lassen, daß die Einwände der SPD gegen den Kurs der Bundesregierung zutrafen – für die Koalition eine wenig verlockende Aussicht im Vorwahlkampf. Der interne Konflikt zwischen CDU und SPD über die Frage der Finanzierung der Einheit war schließlich auch der entscheidende Anlaß zum Bruch der Ostberliner Koalition (SCHWINN 1997: 83).

Trotz dieser internen Konflikte in der DDR-Koalition forderte auch die Ost-CDU zunächst noch eine Verbesserung der Finanzausstattung der zukünftigen ostdeutschen Bundesländer. In der zweiten Verhandlungsrunde verlangte DDR-Unterhändler Krause, sie sofort nach dem Beitritt in den westdeutschen Finanzausgleich und die Umsatzsteuerverteilung (Art. 107 GG) einzubeziehen. Auch die Bundesregierung ging zunächst zumindest davon aus, daß die neuen Länder ab 1991 in die Umsatzsteuerverteilung der Länder einbezogen würden (RENZSCH 1997: 63), da die Altbundesländer im Zuge des einsetzenden Aufschwungs in Ostdeutschland auch zusätzliche Umsatzeinnahmen erwarten könnten.

Diese Vorschläge stießen jedoch auf den erbitterten Widerstand der westdeutschen Bundesländer. Der Anteil jedes einzelnen Landes am den Ländern zustehenden Teil der Umsatzsteuer wird nämlich im wesentlichen nach der Einwohnerzahl ermittelt. Sollten nun die neuen Länder, wo die Einkommen der Einwohner und deshalb auch der Konsum und entsprechend die Umsatzeinnahmen durchschnittlich etwa um die Hälfte niedriger waren als im Westen, in diese Verteilung einbezogen werden, hätte dies erhebliche Mindereinnahmen für die alten Bundesländer bedeutet. Die Westländer hatten sich jedoch ausdrücklich zusichern lassen, daß mit dem Fonds „Deutsche Einheit“ ihr Beitrag zur Finanzierung der Kosten der Einheit abschließend geregelt sei – und auf dieser Position beharrten sie unabhängig von ihrer parteipolitischen Couleur.

Angesichts dieses Widerstandes seitens der Bundesländer schlug Schäuble Krause vor, den Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen in einen West- und einen Ostanteil aufzuspalten. Bei dieser Aufteilung könnten die Unterschiede in der Wirtschaftskraft zwischen den beiden Landesteilen berücksichtigt werden. Innerhalb beider Gebiete könne dann entsprechend der Einwohnerzahl aufgeteilt werden. Schäuble schlug weiterhin vor für 1991 für die Aufteilung zwischen Ost und West davon auszugehen, daß die durchschnittlichen Umsatzeinnahmen der neuen Bundesländer pro Einwohner 60% des Wertes der alten Länder betrügen. Dieser Wert sollte 1992 auf 70, 1993 auf 80 und 1994 auf 90% des Westwertes erhöht werden, ehe 1995 die neuen Bundesländer in die reguläre Umsatzsteuerverteilung aufgenommen werden könnten. Als Kompensation für die gegenüber Krauses Vorschlag schlechtere Finanzausstattung der neuen Länder bot Schäuble an, daß der Bund nur 20 statt bisher geplanter 50% der Mittel aus dem Fonds „Deutsche Einheit“ beanspruchte (SCHÄUBLE

1991: 181).

Dieser Vorschlag war jedoch nicht mit den Ländern abgestimmt, und die Chefs der Staats- und Senatskanzleien stimmten ihm auch nicht zu. Eine Einigung sollte bei einem Treffen von Finanzminister Waigel mit seinen Länderkollegen gefunden werden, bei dem er ihnen ein noch weiteres Entgegenkommen anbot: Seinem Vorschlag gemäß sollte der Umsatzsteueranteil der neuen Länder 1991 bei 55% des Westniveaus beginnen und in Schritten von 5 Prozentpunkten wachsen, so daß 1994 70% des Westniveaus erreicht wäre. Die Länder lehnten zwar auch dieses Angebot zunächst ab, da sie Mindereinnahmen von immerhin noch bis zu 1,7 Mrd. DM jährlich erwarteten, doch konnten sie diese Position nicht mehr lange durchhalten, weil erstens der öffentliche Druck zunahm, da ihnen vorgeworfen wurde, sie entzögen sich ihrer föderalen Solidaritätsverpflichtung, weil sie zweitens ihre Position zu einem erheblichen Teil durchgesetzt hatten und weil drittens immer noch die Möglichkeit eines unregelmäßigen Beitritts der DDR bestand, der eine sofortige Beteiligung der neuen Länder an allen Mechanismen des Finanzausgleichs erfordert hätte (SCHWINN 1997: 77f.). Die neuen Länder sollten für die aus dieser Regelung resultierende Verschlechterung ihrer finanziellen Situation im Vergleich zu Schäubles Vorschlag kompensiert werden, indem der Bund auf weitere 5% an den Mitteln des Fonds „Deutsche Einheit“ verzichtete.

In den übrigen Bereichen wurden die neuen Länder weitgehend in die Finanzordnung des Grundgesetzes integriert (RENZSCH 1997: 57-61). Die Staatsschulden der DDR wurden – ebenso wie die Ausgleichsforderungen, die im Zusammenhang der Währungsunion entstanden waren – in ein Sondervermögen, den Kreditabwicklungsfonds, überführt. Für Zins und Tilgung dieses Fonds sollten ursprünglich zu gleichen Teilen Treuhandanstalt, Bund und neue Länder aufkommen; 1993 wurde abweichend davon beschlossen, daß dieser Fonds in den Erblastentilgungsfonds überführt werden sollte, für dessen Tilgung allein der Bund verantwortlich ist.

Das parlamentarische Ratifizierungsverfahren zum Einigungsvertrag verlief im Grunde wenig spektakulär: In der Volkskammer wurde er am 20. September 1990 mit 299 zu 80 Stimmen bei einer Enthaltung, im Bundestag am gleichen Tag mit 442 zu 47 Stimmen bei 3 Enthaltung angenommen; der Bundesrat billigte ihn am nächsten Tag einstimmig (SCHWINN 1997: 73; KORTE 1994: 206). Die Neinstimmen kamen in der Volkskammer von der PDS und Bündnis 90/Die Grünen, im Bundestag von den Grünen und 13 CDU/CSU-Abgeordneten, die gegen die Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze sogar das Bundesverfassungsgericht angerufen hatten (SCHÄUBLE 1991: 263f.).

Diese breite Zustimmung und das Ausbleiben heftiger Auseinandersetzungen während des Ratifizierungsverfahrens (vgl. KORTE 1994: 205) war sicherlich zum Teil das Ergebnis der Kooperation von Bund und Ländern sowie von Regierung und Opposition während der Verhandlungen. Insbesondere die Bundesländer hätten sich angesichts ihrer Beteiligung an den

Verhandlungen schwergetan, eine Ablehnung im Bundesrat zu begründen. Dessen Einstimmigkeit konnte also nicht überraschen. Andererseits sollten die breiten Mehrheiten in beiden Kammern aber nicht darüber hinweg täuschen, daß die Debatten recht kontrovers waren. Letztlich spiegeln sich allerdings auch hier wieder die Zwänge des beginnenden Wahlkampfes wider, die es der Opposition ebenso unmöglich machten, dem Vertrag uneingeschränkt zuzustimmen wie ihn scheitern zu lassen.

Der wesentliche Kritikpunkt der SPD betraf die Kosten der Einheit, die nicht solide finanziert seien. Bereits im Haushaltsausschuß argumentierten die Sozialdemokraten, ihre Kritik richte sich nicht gegen die Höhe der Kosten, die durch den Einigungsvertrag anfielen; vielmehr wurde die unvollständige Aufstellung der finanziellen Auswirkungen der Kosten der Einheit durch die Bundesregierung, das „Verstecken“ von finanziellen Belastungen in Sondervermögen und der Mangel eines soliden Finanzierungskonzeptes seitens der Bundesregierung beanstandet (BT-Drs. 11/7932: 13; BT-Drs. 11/7756). Anders als die Koalition, die Steuererhöhungen bei den Ausschlußberatungen nochmals explizit ausschloß (BT-Drs. 11/7920: 18), da „wachstumsinduzierte Steuermehreinnahmen und die vorübergehende Anhebung der Nettokreditaufnahme den erforderlichen haushaltspolitischen Spielraum schaffen werden“ (BT-Drs. 11/7932: 13), vertraten die Sozialdemokraten die Auffassung, daß Steuererhöhungen unvermeidlich seien (BT-Drs. 11/7920: 18; PLPr. 11/226: 17815).

Wie läßt sich der Einigungsvertrag inhaltlich und bezüglich seines Politikmusters resümieren? Inhaltlich dominierte bereits wieder Kontinuität. Die Möglichkeit einer regional begrenzten und zeitlich befristeten Deregulierung durch Aussetzen von Teilen der westdeutschen Rechtsordnung in den neuen Bundesländern wurde nicht genutzt. Hier verfolgte die Mehrzahl der Ministerien eine Politik der Sicherung des Status quo, an vorderster Front das Arbeitsministerium – eine Tatsache, die angesichts der Analyse der Wirtschaftspolitik der 80er Jahre kaum überraschen dürfte. Dem BMA ging es darum, nicht durch die Wiedervereinigung und über den Umweg der neuen Bundesländer Abstriche beim Sozial- und Arbeitsrecht hinnehmen zu müssen. Allerdings brachte diese fast komplette Übernahme der westdeutschen Rechtsordnung mit ihrer hohen Regelungsdichte tatsächlich Schwierigkeiten beim Aufbau in den neuen Bundesländern mit sich. Auch in diesem Bereich mußten daher – ähnlich wie für die Eigentumsregelung – durch Beschleunigungsgesetze Abstriche von der ursprünglich getroffenen Regelung gemacht werden (SCHÄUBLE 1991: 155).

Auch bei der Finanzausstattung herrschte in dem Sinne Kontinuität vor, daß die Finanzbestimmungen des 1. Staatsvertrages nicht gänzlich überarbeitet, sondern lediglich nachgebessert wurden. Dies hatte eine nach wie vor unzureichende Finanzausstattung der neuen Bundesländer zur Folge (SCHWINN 1997: 71). Darüber hinaus blieb es dabei, daß der Bund im Grunde allein die

finanziellen Risiken der Vereinigung zu tragen hatte. Hier hatten die Bundesländer ihre hohe Konfliktfähigkeit erneut erfolgreich ausgespielt. Letztlich stellte sich ihr Erfolg jedoch als Pyrrhussieg heraus, denn aufgrund der völlig defizitären Finanzausstattung der neuen Bundesländer mußten die Regelungen im Februar 1991 nachgebessert werden. Nach der neuen Regelung wurden die ostdeutschen Bundesländer ab 1991 voll in die Umsatzsteuerverteilung aufgenommen und sie erhielten zusätzlich die 15% der Mittel des Fonds „Deutsche Einheit“, die zunächst für den Bund reserviert bleiben sollten (RENZSCH 1997: 65f.).

Für diese defizitären Regelungen muß sicherlich zunächst die Tatsache verantwortlich gemacht werden, daß die neuen Länder selbst nicht an den Verhandlungen teilnehmen konnten und die Sichtweise der DDR-Regierung in dieser Frage „bestenfalls von untergeordneter Bedeutung“ war (EBENDA: 63). Die entscheidenden Verhandlungen fanden daher zwischen Bund und westdeutschen Ländern statt und waren stark vom Parteienwettbewerb im Vorfeld der Bundestagswahl geprägt (SCHWINN 1997: 81ff.).<sup>89</sup> Die Bundesregierung konnte während der Verhandlungen nämlich kein Interesse an einer langfristigen Klärung der Finanzfragen haben, wenn dies ein Abrücken von ihrer bisherigen Position bedeutet hätte, die Einheit sei im wesentlichen ohne Steuererhöhungen zu finanzieren. Entsprechend bewegte sie die Ost-CDU dazu, aus wahltaktischen Gründen das Problem der Finanzierung der Einheit zurückzustellen. Die SPD, und vor allem ihr DDR-Finanzminister Romberg, dagegen forderte eine bessere finanzielle Ausstattung der neuen Bundesländer. Da die Ost-CDU sich jedoch im Hinblick auf die bevorstehenden Bundestagswahlen dieser Position nicht anschließen wollte oder konnte, zerbrach an dieser Frage die DDR-Koalition.

Die westdeutschen Bundesländer dagegen dürften ihrerseits kein Interesse daran gehabt haben, die Kostenfrage ausführlich zu diskutieren, da dies ihrem Ziel einer Minimierung ihrer Beiträge zu den Vereinigungskosten entgegengestanden hätte. Zudem hatten sie aufgrund des Zeitdrucks, der Zustimmungserfordernis und der – angesichts ihrer objektiven gemeinsamen finanziellen Interessen nicht erstaunlichen – einheitlichen Position die Möglichkeit, ihre Vorstellungen in hohem Maße durchzusetzen. Durch die strikte Weigerung der Bundesländer, einen größeren Anteil der Kosten der Einheit zu übernehmen,

<sup>89</sup> Welche Bedeutung der Parteienwettbewerb während der Verhandlungen hatte, verdeutlicht sehr anschaulich folgende Anekdote von Wolfgang SCHÄUBLE (1991: 157): „Es ging um die Frage, ob die großzügigere Regelung der DDR beim Mutterschutz nach Geburt eines Kindes Bestand haben sollte. Der Vertreter des Bundesfinanzministers, Staatssekretär Klemm, wollte Nachteile für die Bundeskasse abwenden und legte Einspruch ein. Unterstützung erhielt er ausgerechnet vom Vertreter des Saarlands. Ich sagte zu Lafontaines Mann: ‘Ich weiß schon, warum Sie dafür sind. Sie wollen hinterher vorführen, wie wenig freundlich dies alles für Frauen ist.’ Ich bat den Vertreter des Finanzministeriums vor die Tür [...] Wir haben draußen die Angelegenheit glattgezogen, sind gemeinsam wieder hineingegangen, und die großzügigere Mutterschutzregelung der DDR blieb für eine längere Übergangszeit in Kraft.“

wurde es aber für die Bundesregierung wiederum unmöglich, ohne Gesichtverlust höhere Beträge für die neuen Bundesländer zur Verfügung zu stellen, wenn sie an der Vorstellung festhalten wollte, die Einheit sei ohne wesentliche zusätzliche Belastungen der Westdeutschen finanzierbar. Andererseits war aus ähnlichen Gründen die SPD nicht in der Lage, andere finanzpolitische Lösungen durchzusetzen, obwohl ihre Zustimmung zum Vertrag erforderlich war. Dem standen zum einen die Interessen der SPD-Ministerpräsidenten entgegen, die dem Druck nach einer stärkeren Beteiligung der Bundesländer an den finanziellen Lasten der Einheit sicher nicht hätten standhalten können, wenn sich die Bundesregierung nicht mit ihrem finanzpolitischen Konzept hätte durchsetzen können. Zum anderen hätte es zur Durchsetzung weitergehender Zugeständnisse der glaubhaften Androhung einer Zustimmungsverweigerung bedurft. Wenige Monate vor der Wahl den Einigungsvertrag scheitern zu lassen, dürfte für die SPD aber keine realistische Alternative gewesen sein. Deshalb stimmte sie ihm letztlich geschlossen zu.

Schon bei den Verhandlungen zum Einigungsvertrag kamen also in vielen Bereichen wieder die normalen Konfliktlinien zwischen Bund und Ländern und zwischen den Parteien zum Zuge. Im Gegensatz zur frühen Phase des Einigungsprozesses bis hin zu den Verhandlungen über den 1. Staatsvertrag galt also: „Von Kanzlerdemokratie“ – und, so ist hinzuzufügen, von einer Suspendierung der üblichen Politikroutinen – „konnte in den Einigungsverhandlungen keine Rede mehr sein“ (JÄGER 1998: 22). Allenfalls der extreme Zeitdruck und die merkwürdige Positionierung der Verhandlungen zwischen Innen- und Außenpolitik müssen hier einschränkend erwähnt werden.

### **5.3 Zwischenfazit**

Die Herstellung der deutschen Einheit erfolgte mit atemberaubender Geschwindigkeit. Weniger als ein Jahr, nachdem die DDR-Führung die Mauer geöffnet hatte, war die staatliche Vereinigung vollzogen. Dieses enorme Tempo, das zu einem erheblichen Anteil durch die Entwicklungen in der DDR diktiert wurde, erforderte von den politischen Entscheidungsträgern ebenso schnelle Reaktionen. Diese waren nur um den Preis einer erheblichen Komplexitätsreduktion durch Problemvereinfachung erreichbar.

Das Rezept, das insbesondere die Bundesregierung anwendete, bestand in der Zurückführung des Problems auf ein bereits bekanntes – und gelöstes. Im Bereich der Wirtschaftspolitik bedeutete dies, eine Analogie zum Wirtschaftswunder der alten Bundesrepublik in den 50er Jahren zu suchen. Von diesem Standpunkt aus betrachtet lag es nahe, auch das erhoffte Wirtschaftswunder in der DDR mit einer Währungsreform und der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft verbunden mit einem umfassenden Institutionentrans-

fer (LEHMBRUCH 1991) einzuleiten. Dabei blieb die Erkenntnis auf der Strecke, daß einige entscheidende Rahmenbedingungen die Situation Westdeutschlands in den 50er von der Ostdeutschlands in den 90er Jahren unterschieden. Genannt werden sollen nur die sofortige vollständige Weltmarktintegration der DDR, die wesentlich größere Weltmarktkonkurrenz, das wesentlich höhere Niveau der sozialen Sicherung, das auch entsprechende Kosten verursachte, und der Druck auf Lohnerhöhungen in Ostdeutschland, der durch das einheitliche Währungs- und Staatsgebiet mit den alten Bundesländern entstand.

In diesem ordnungspolitischen Bereich gelang es der Bundesregierung, ihre Vorstellungen in wesentlichen Teilen durchzusetzen. Anders erging es ihr dagegen wenigstens teilweise bei der Festlegung des Umtauschkurses, wo die DDR-Regierung erheblichen Einfluß nehmen konnte, und bei der Frage der Aufteilung der Kosten der Einheit in der Bundesrepublik, wo sich die westlichen Bundesländer als sehr konfliktfähig erwiesen.

Läßt sich das Politikmuster bei der Politik zur Herstellung der deutschen Einheit auf einen gemeinsamen Nenner bringen? Meiner Analyse zufolge ist dies nur bedingt möglich, die Aushandlung der beiden hier betrachteten Verträge folgte nur teilweise einheitlichen Mustern; in bestimmten Bereichen lassen sich aber auch erhebliche Unterschiede zwischen den Verhandlungen zur Währungsunion und zur staatsrechtlichen Vereinigung erkennen.

Der fundamentale Unterschied zwischen beiden Verhandlungsabläufen bestand in dem Grad der politischen Führung durch die Bundesregierung. In der ersten Phase des Vereinigungsprozesses bis zum Abschluß des 1. Staatsvertrages dominierte die Bundesregierung den Prozeß fast vollständig. Schon der 10-Punkte-Plan war als Alleingang lanciert worden, und auch das Angebot einer Währungsunion wurde im kleinsten Kreis getroffen und veröffentlicht, ohne die formelle Zustimmung des Kabinetts eingeholt oder die Bundesbank informiert zu haben. Dieser Führungsstil setzte sich in den Verhandlungen insofern fort, als auch weiterhin Bundestag und Bundesrat, und damit vor allem die Opposition, kaum über den Fortgang der Verhandlungen informiert wurden. Hier nutzte die Bundesregierung ihr Kontaktprivileg, das ihr durch den Staatsvertragscharakter der Währungsunion zukam, um sonst mächtige Vetospieler zu umspielen.

Vollständig anders dagegen stellte sich die Situation beim Einigungsvertrag dar. Hier verzichtete die Bundesregierung von vornherein auf eine derart exklusive Verhandlungsführung: Im Gegenteil saßen hier alle Betroffenen mit am Verhandlungstisch; zusätzlich kam es noch vor der Vertragsunterzeichnung zu einer Reihe von Gesprächen der Parteichefs, über die die SPD zusätzlich Einfluß geltend machen konnte. Auch Bundestag und Bundesrat wurden offenbar ausreichend über den Stand der Verhandlungen informiert. Wichtig für die Fragestellung dieser Arbeit ist allerdings, daß zu diesem Zeitpunkt die zentralen wirtschaftspolitischen Entscheidungen bereits gefallen

waren; für sie entfaltete daher die starke Zentralisierung des Willensbildungsprozesses zum 1. Staatsvertrag große Wirkung.

Zwischen beiden Entscheidungsprozessen bestand aber auch eine Reihe von Gemeinsamkeiten: Erstens handelte es sich in beiden Fällen formal um Staatsverträge, die zwischen Regierungen souveräner Staaten ausgehandelt wurden. Dies bedingt bestimmte Abweichungen von den typischen Politikroutinen, vor allem dadurch, daß den Regierungen wesentlich stärkerer Einfluß zukommt, da sie die Verträge aushandeln. Dem Parlament bleibt nur die Alternative zwischen Zustimmung und Ablehnung. Grundsätzlich bieten außenpolitische Verträge daher „ein wirksames Instrument zur Erhöhung des durch Parlament, Judikative und Parteien begrenzteren innenpolitischen Handlungsspielraumes,“ sie bieten den Vorteil des „präjudizierenden Schrittes“ (HARTWICH 1991: 263, 266).

Half der Staatsvertragscharakter der Verträge der Bundesregierung somit, die meisten innenpolitischen Vetospieler effektiv zu umspielen, so kam hierdurch gleichzeitig auch ein zusätzlicher Vetospieler zum Zuge, nämlich die DDR-Regierung. Hier zeigt sich nun eine zweite Gemeinsamkeit der Verhandlungen: die asymmetrische Verhandlungsposition. Die DDR als „gescheiterter Juniorpartner“ (SCHWINN 1997: 42) hatte nur sehr begrenzt die Möglichkeit, sich als wirksamer Vetospieler zu verhalten. Ihr einziges echtes Druckmittel bestand in der Androhung eines „ungeregelten“ Beitritts. Diese Drohung konnte allerdings lediglich im Rahmen der Finanzverhandlungen gegenüber den westlichen Bundesländern wirken – in allen anderen Fragen hätten sich die Durchsetzungschancen ihrer Position durch ein solches Vorgehen nicht verbessert, so daß dieses Schwert letztlich ebenso stumpf blieb wie die potentielle Zustimmungsverweigerung der westdeutschen Opposition.

Eine dritte Gemeinsamkeit bestand im enormen Zeitdruck, unter dem beide Verträge verhandelt wurden. Aufgrund der frühen Vorgabe, daß die Währungsunion am 1. Juli beginnen sollte, die Regierungsbildung in der DDR abgewartet und der Bundesbank die notwendige Vorlaufzeit für die Währungsumstellung eingeräumt werden mußte, reduzierte sich der Zeitraum, innerhalb dessen die wichtigsten Fragen geklärt werden mußten, auf wenige Tage. Ähnliches galt für den Einigungsvertrag angesichts der Tatsache, daß die Volkskammer bereits am 23. August – also noch vor Abschluß der Verhandlungen – den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik zum 3. Oktober beschloß (HARTWICH 1991: 260). Dieser Zeitdruck, verbunden mit dem Erfolgsdruck, der daraus resultierte, daß keine Seite ein Scheitern der Verhandlungen für akzeptabel erachtete, dürfte Einigungen einerseits zwar erleichtert, andererseits aber eine Strategie des Ausklammerns und eine erhebliche Problemvereinfachung erzwungen haben, die sich insbesondere in der wirtschafts- und finanzpolitischen Transformationsstrategie niederschlug. Gleichzeitig bot der Zeitdruck erhebliche Prämien für konfliktfähige Vetospieler – dies belegen insbesondere die Verhandlungserfolge der Bundesländer gegen-

über der Bundesregierung in der Frage der Finanzierung der Einheit und die Erfolge der Bundesregierung gegenüber der westdeutschen Opposition.

Eine letzte Gemeinsamkeit zwischen beiden Verhandlungen betrifft die enorme Bedeutung des Parteienwettbewerbs. Die Herstellung der deutschen Einheit wurde von der weit überwiegenden Mehrzahl der Wähler gewünscht, so daß es sich keine Partei leisten konnte, die Vereinigung zu verhindern, ohne mit massiven Stimmenverlusten bei den nächsten Wahlen rechnen zu müssen. Dieser Effekt wurde vor allem dadurch verstärkt, daß die Verhandlungen über die Vereinigungsverträge in die Phase des Bundestagswahlkampfes fielen. Das Angebot des Bundeskanzlers an die DDR-Regierung, Verhandlungen über eine Währungsunion aufzunehmen, läßt sich ebenso vor allem mit dem Mechanismus des Kampfes um Wählerstimmen erklären wie die Ausgestaltung der Finanzbestimmungen. Auch die Position der SPD, die einerseits die Verträge teilweise heftig kritisierte, ihnen andererseits aber in Bundestag und Bundesrat zustimmte, läßt sich nicht zuletzt aus der Wahlkampf-situation erklären. Durch Zeitdruck und Parteienwettbewerb wurde also der Vetospieler Bundesrat – trotz der geänderten Mehrheitsverhältnisse – umspielt.



## 6. Wirtschaftspolitik zwischen Vereinigungskonsens und parteipolitischer Konfrontation: Die Jahre 1990-1998

In diesem Kapitel werden die wirtschaftspolitischen Schlüsselentscheidungen der zweiten Hälfte der Ära Kohl von 1990 bis 1998 in der Finanz-, der Beschäftigungs- und der Entstaatlichungspolitik untersucht. Die ökonomischen und politischen Bedingungen, unter denen diese Politiken formuliert werden mußten, hatten sich jedoch im Vergleich zu den 80er Jahren deutlich geändert: So hatte die Koalition bereits im Mai 1990 ihre Mehrheit im Bundesrat verloren, die sie nur kurzfristig im Oktober desselben Jahres zurückgewinnen konnte, ehe sie Anfang 1991 endgültig verloren ging. Ökonomisch hatte einerseits die Wiedervereinigung völlig neue – und im Vergleich zu den 80er Jahren wesentlich schwerwiegendere – Probleme geschaffen, andererseits wurde die Debatte um Globalisierung und Standortwettbewerb, die in den 80er Jahren noch kaum Einfluß hatte, zunehmend wirkungsmächtig.

### 6.1 Finanzpolitik

Die deutsche Finanzpolitik der 90er Jahre war dominiert von der Aufgabe der Finanzierung der Vereinigung. Der Aufbau in Ostdeutschland wurde nämlich über weite Strecken – angesichts der rhetorischen Beschwörung der Kräfte des Marktes durch die Bundesregierung bei der Herstellung der Einheit muß man wohl konzedieren: unfreiwillig – zu einer staatlichen Veranstaltung, es kam zu einem „Vereinigungskeynesianismus wider Willen“ (v. BEYME 1994: 265). Der Aufbau einer Infrastruktur in den neuen Ländern mußte beispielsweise ebenso wie die soziale Flankierung der ökonomischen Transformation und die Förderung der gewerblichen Wirtschaft aus öffentlichen Mitteln geleistet werden. Bei allen Abgrenzungsschwierigkeiten im Detail gibt doch die Summe der öffentlichen Leistungen für das Beitrittsgebiet nach Abzug der dort erzielten Steuer- und Beitragseinnahmen einen Begriff von den fraglichen Volumina: Diese West-Ost-Nettotransfers entsprachen in den 90er Jahren – je nach Abgrenzung und Berechnungsgrundlage – zwischen 4 und 6,6%

des westdeutschen BIP jährlich (RENZSCH 1998: 75).

Auch wenn der Bund diese Transfers nicht alleine aufbringen mußte (vgl. Kap. 5), zeigt diese Größenordnung doch bereits, wie erheblich der neuerliche Finanz- und entsprechend auch Konsolidierungsbedarf im Bundeshaushalt nach der deutschen Einheit war. Daher erscheint es zwingend, ein Gesetzgebungsverfahren aus dem zweiten Teil der Untersuchungsperiode zu rekonstruieren, in dem eben diesem Konsolidierungsbedarf Rechnung getragen wurde. Dies soll hier anhand der Gesetze zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG) der Bundesregierung aus dem Jahr 1993 geschehen. Diese Auswahl könnte einige Experten überraschen, da im allgemeinen der im selben Jahr vereinbarte Solidarpakt als wichtigere Weichenstellung eingeschätzt wird (Interview 8). Für die Betrachtung der sogenannten „Konsonantengesetzgebung“ sprechen jedoch drei Gründe: Erstens ging es beim Solidarpakt in erster Linie um die Neuregelung des Länderfinanzausgleichs und erst in zweiter Linie um die Frage, wie eine Konsolidierung der Staatsfinanzen und die Initiierung eines sich selbst tragenden Aufschwungs in den neuen Ländern erreicht werden könne. Insofern erscheint er nicht unbedingt als wirtschaftspolitisch, sondern eher als finanzverfassungsrechtlich richtungweisend. Zweitens war der Solidarpakt, dessen Entstehung als Zeichen der Kontinuität korporatistischer Politikformulierung nach dem Muster der 70er Jahre interpretiert wurde (so SALLY/WEBBER 1994), gerade untypisch für die Finanzpolitik der zweiten Hälfte der Ära Kohl (WESSELS 1999: 95f.; LEHMBRUCH 2000: 92). Das dritte Argument schließlich ist ein forschungspragmatisches: Zu den Verhandlungen und Ergebnissen des Solidarpaktes gibt es eine Reihe von detaillierten Analysen (z.B. RENZSCH 1994; SALLY/WEBBER 1994; SCHWINN 1997: 154-184), die nur sehr begrenzten Raum für neue Ergebnisse lassen, während das SKWPG von der Forschung bisher eher stiefmütterlich behandelt wurde.

Neben der Konsolidierung des Haushaltes stand für die christlich-liberale Koalition wenigstens in der zweiten Hälfte der 90er Jahre aber auch erneut eine steuerliche Entlastung von Bürgern und Unternehmen auf der Agenda. Dabei spielten auch die zunehmend stärker wahrgenommenen steuerpolitischen Zwänge von Globalisierung und europäischer Integration eine gewichtige Rolle (dazu DEHEJIA/GENSCHERL 1999; PLÜMPER/SCHULZE 1999). Das zentrale steuerpolitische Gesetz der Zeit zwischen 1990 und 1998 war dabei sicherlich die große Steuerreform 1998/99, die sich sogar als ein Lehrstück für die Politikentwicklung dieser Periode verstehen läßt (R. ZOHLNHÖFER 1999), so daß sie hier detailliert nachgezeichnet wird.

### *6.1.1 Gesetze zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG)*

Bei den Verhandlungen über den Solidarpakt im Frühjahr 1993 konnte zwar

ein Kompromiß in der Frage des Länderfinanzausgleichs erzielt werden, doch die Ergebnisse im Bereich der Haushaltskonsolidierung auf Bundesebene waren eher bescheiden: Neben der unbefristeten Wiedereinführung des Solidaritätszuschlages ab 1995 wurden Ausgabenkürzungen und der Abbau von Steuervergünstigungen sowie Maßnahmen zur Mißbrauchsbekämpfung bei Leistungen der Arbeitsverwaltung verabredet, die zu Minderausgaben von gut 10 Mrd. DM führen sollten. Die SPD konnte dabei durchsetzen, daß soziale Regelleistungen nicht gekürzt wurden. Der Kompromißcharakter dieser Kürzungsmaßnahmen wird besonders dadurch deutlich, daß „darin keine politische Zielsetzung erkennbar wird, die über das Erreichen eines bestimmten Volumens hinausgeht“ (SCHWINN 1997: 183). Doch dieses Volumen reichte, wie sich bald zeigen sollte, zur Haushaltskonsolidierung nicht aus.

Etwa einen Monat nach der Einigung auf den Solidarpakt wurde nämlich bekannt, daß die Bundesanstalt für Arbeit bereits in den ersten vier Monaten des Jahres 1993 aufgrund der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit ein Defizit von 11 Mrd. DM erwirtschaften, der gesamte Zuschußbedarf für 1993 sich auf knapp 20 Mrd. DM belaufen würde (SZ, 22.4.93; HB, 23.4.93). Dagegen war im Haushaltsentwurf 1993 noch überhaupt kein Zuschuß an die BA vorgesehen gewesen und auch der Entwurf eines Nachtragshaushaltes, den die Bundesregierung im März 1993 vorlegte, sah lediglich einen Zuschuß von knapp 5 Mrd. DM vor (vgl. SVR 1993: 146). Hinzu kamen erhebliche rezessionsbedingte Steuerausfälle (EBENDA: 148), so daß die Nettokreditaufnahme für 1993 durch den Nachtragshaushalt (in der Ausschlußfassung) von zunächst geplanten 24,6 Mrd. DM auf 67,6 Mrd. DM ausgeweitet werden mußte (WELT, 14.5.93).

Diese Entwicklung wurde nicht nur von der Opposition heftig kritisiert, die die Bundesregierung aufforderte, durch den Abbau von Subventionen, die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Kürzungen im Verteidigungsetat energisch zu sparen (SZ, 3.5.93). Auch die Haushaltsexperten der Koalitionsfraktionen sprachen die Befürchtung aus, daß die Regierung die „völlig inakzeptable“ Entwicklung der Staatsverschuldung nicht mehr im Griff habe und der Staat „von der finanzpolitischen Handlungsunfähigkeit nicht mehr weit entfernt“ sei. Der niedersächsische CDU-Vorsitzende Wulff warf dem Finanzminister gar „planloses Rumgewurstel“ und eine „Kontoauszugspolitik“ mit monatlich wechselnden Angaben vor. Gefordert wurde daher eine haushaltspolitische Umkehr, wobei ein strikter Konsolidierungskurs ohne weitere Steuererhöhungen zu verfolgen sei (FR, 30.4.93; SZ, 3.5.93; WELT, 14.5.93; FAZ, 17.5.93).

Als schließlich die Steuerschätzung Mitte Mai allein dem Bund für das folgende Jahr Einnahmeausfälle in Höhe von zwölf Mrd. DM gegenüber dem Stand vom März 1993 und 28 Mrd. DM gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung voraussagte (FAZ, 17.5.93), reagierte die Bundesregierung. Zunächst setzte der Bundeskanzler die seit längerem geplante Agrarsozialreform wegen

der damit verbundenen Kosten ohne Rücksprache mit dem Landwirtschaftsminister oder den Koalitionsfraktionen von der Tagesordnung des Kabinetts ab; anschließend forderte er alle Minister auf, sich auf „kräftige Einsparungen“ im Haushalt für 1994 einzustellen. Kanzleramtsminister Bohl kündigte ergänzend hierzu für Anfang Juli ein Sparpaket an, bei dem es „keine Tabuisierungen“ geben dürfe und bei dem alle Leistungsgesetze auf dem Prüfstand stünden (WELT; FAZ, 21.5.93).

Finanzminister Waigel kündigte entsprechend für den Haushalt 1994 Einsparungen im Volumen von rund 20 Mrd. DM an. Da eine weitere Erhöhung des Defizits oder der Steuerbelastung nicht in Frage komme, sei um schmerzliche Einschnitte nicht herum zu kommen, da das Einsparziel nur erreicht werden könne, „wenn wir auch Leistungsgesetze überprüfen, den Anstieg der Personalausgaben – [...] – möglichst nahe an Null heranbringen, sowie die Subventionen und Sachausgaben kürzen, wo immer es möglich ist“ (so gegenüber WELT AM SONNTAG, 23.5.93). Unterstützt wurde er in dieser Auffassung von der FDP. Auch der sozialdemokratische Vorsitzende des Bundestagshaushaltsausschusses, Walther, meinte, alle staatlichen Leistungen müßten auf den Prüfstand (FAZ, 24.5.93).

Unmittelbar nach dieser Ankündigung begann in der Koalition eine Diskussion, in welchen Bereichen gespart werden könne. Sehr schnell wurden hier Einschnitte bei der Arbeitslosenversicherung und anderen Sozialleistungen diskutiert, die im Rahmen der Solidarpaktverhandlungen mit der SPD nicht durchsetzbar gewesen waren (SALLY/WEBBER 1994: 38). Vorgeschlagen wurden daneben eine Verschiebung des Umzugs von Parlament und Regierung nach Berlin um fünf Jahre, ein Aufschub bei der Bahnreform, aber auch Kürzungen bei Subventionen für die Landwirtschaft, Werften und Kohle (HB; FR, 26.5.93).

Bereits am 26. Mai 1993 wurde schließlich eine „Steinbruchliste“ aus dem Finanzministerium bekannt, die Einsparmöglichkeiten im Volumen von 20 Mrd. DM auflistete. Die größte Entlastung sollte dabei von der Bundesanstalt für Arbeit kommen, bei der allein 13,4 Mrd. DM eingespart werden sollten. Vorgesehen war hier eine Absenkung des Unterhaltsgeldes und eine Kürzung der Regelleistungen von Arbeitslosen-, Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld um drei Prozentpunkte. Zudem sollte nicht nur auf die zum 1.1.1994 geplante Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,2 Prozentpunkte verzichtet werden, sondern der Beitragssatz sollte statt dessen sogar um 0,5 Punkte auf sieben Prozent erhöht werden. In der Familienpolitik wurde vorgeschlagen, das Kindergeld für das zweite Kind um 30 auf 100 DM zu reduzieren, das Erziehungsgeld einkommensabhängig zu senken und die Eingliederungshilfen für Aussiedler von 15 auf sechs Monate zu verkürzen. Daneben sollte eine Nullrunde bei der Beamtenbesoldung durchgesetzt und durch die Verkleinerung der Bundeswehr Geld eingespart werden (WELT; HB; FAZ, 27.5.93). Schließlich waren auch Kürzungen bei der Renten-

versicherung im Volumen von 2 Mrd. DM vorgesehen; diskutiert wurde ebenso über die Möglichkeit, die Rentenanpassung um sechs Monate zu verschieben (FAZ, 27.5.93). Daneben blieben Kürzungen bei den Kosten für den Umzug von Bonn nach Berlin ebenso weiter in der Diskussion wie eine Staffelung des Kindergeldes nach dem Einkommen, die Kürzung von Subventionen und Steuervergünstigungen und der Ministergehälter (FR, 27.5.93 sowie Waigel in PLPr. 12/161: 13737f.).

Die Reaktion auf diese Vorschläge bei der Opposition und den betroffenen Verbänden war ausgesprochen negativ: Der Beamtenbund beispielsweise sprach von einem „Schlag ins Gesicht der Staatsdiener“, der Bund der Steuerzahler bezüglich der Anhebung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung von „Etikettenschwindel“ (FR; WELT, 27.5.93). Die SPD räumte zwar ein, daß am Sparen kein Weg vorbei führe, dennoch warf sie der Regierung vor, „Umverteilung von unten nach oben“ zu betreiben und gegen die Solidarpaktabsprachen vom März 1993 zu verstoßen, als vereinbart worden sei, keine sozialen Regelleistungen zu kürzen (FR, 27.5.93). Bei der zweiten und dritten Lesung des Solidarpaktes im Bundestag am 27. Mai sprach der SPD-Abgeordnete Wiczorek bezüglich der neuen von der Koalition geplanten Einschnitte gar von „einem beispiellosen Akt sozialer Piraterie“ und der „Ausplünderung der kleinen Leute“ (PLPr. 12/161: 13717).

Im Gegenzug legte die Finanzexpertin der SPD-Fraktion, Ingrid Matthäus-Maier, ein eigenes Konzept zur Entlastung des Haushaltes im Volumen von 33 Mrd. DM vor (Sz; Hb; WELT, 9.6.93). So sollten u.a. durch Einsparungen im Verteidigungshaushalt, bei Beihilfen für die Landwirtschaft, die bemannte Raumfahrt und die Nuklearforschung sowie den Abbau von Finanzhilfen sieben Mrd. DM gespart werden. Mit dem Abbau von „Steuersubventionen“, etwa dem Verzicht auf die mit dem Standortsicherungsgesetz beschlossene Senkung des Einkommensteuerspitzensatzes für gewerbliche Einkünfte oder der Ausdehnung der steuerlichen Erfassung von Spekulationsgewinnen, sollten weitere 15 Mrd. DM zusätzlich eingenommen werden. Dazu sollten vier Mrd. DM durch die Bekämpfung der Steuerhinterziehung und sieben Mrd. DM durch die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für Selbständige, Beamte, Minister und Abgeordnete kommen, wie sie die SPD bereits bei den Solidarpaktverhandlungen vorgeschlagen hatte. Auf diese Weise, so Frau Matthäus-Maier, könnten umfangreiche Einsparungen auch ohne Einschnitte in das soziale Netz realisiert werden. Allerdings war dieser Standpunkt in der SPD-Fraktion offenbar nicht unumstritten, denn ihr parlamentarischer Geschäftsführer, Struck, hatte solche Sozialkürzungen nur wenige Tage vorher als unumgänglich bezeichnet (FR, 3.6.93).

Auch die FDP war keineswegs mit allen Vorschlägen der Liste des Finanzministeriums zufrieden. Besonders kritisiert wurde, daß die Kürzungen um 20 Mrd. DM nicht ausreichten, um die Neuverschuldung entscheidend zurückzuführen (WELT, 8.6.93). Darüber hinaus wollte man die Erhöhung des

Beitrags zur Arbeitslosenversicherung von 6,5 auf 7% nicht mittragen, da es sich dabei nicht um eine Einsparung, sondern um eine Abgabenerhöhung handele. Der Finanzminister stimmte diesem Einwand zu und versicherte, daß eine Anhebung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung nicht kommen werde (WELT, 9.6.93). Auch bezüglich der Vorschläge zu Kürzungen bei der Rente wurde seitens der Koalition schnell deutlich gemacht, daß sie nicht aufgegriffen werden, die Renten unangetastet bleiben sollten (HB; FR, 27.5.93).

Mitte Juni kursierte eine neue Streichliste des Finanzministeriums, die Kürzungen im Volumen von knapp 27 Mrd. DM vorsah. Im Zentrum standen auch hier mit einem Volumen von 15 Mrd. DM Kürzungen bei den Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitslosenhilfe. Neben der Senkung der Leistungssätze um jeweils drei Prozentpunkte wurde nun auch eine Verkürzung der maximal möglichen Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf einheitlich ein Jahr und die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe vorgeschlagen. Auch die Streichung des Schlechtwettergeldes wurde genannt. Neu auf dieser Liste war auch der Vorschlag, die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmersparzulage entfallen zu lassen sowie die Vermögens- und die Mineralölsteuer (letztere über das schon im Zusammenhang mit der Bahnreform beschlossene Maß hinaus) zu erhöhen. Das Kindergeld sollte dagegen nicht gekürzt werden, allerdings sollte das Einkommen der Kinder stärker berücksichtigt werden (FAZ; GA, 21.6.93).

Das Echo auf diese Vorschläge war ähnlich dem auf die vorherige „Steinbruchliste“. Obwohl das Finanzministerium erklärte, daß noch keine Einzelheiten der Sparpläne bestätigt werden könnten, kam insbesondere von SPD und Gewerkschaften heftige Kritik. Oskar Lafontaine meinte, es sei eine „Unverschämtheit“, daß Waigel vor allem bei der BA sparen wolle, die DAG warf der Koalition angesichts der geplanten dreiprozentigen Kürzung des Arbeitslosengeldes „staatlichen Versicherungsbetrug“ vor, und der DGB-Vorsitzende Meyer sprach von „einer ganz schlimmen Sache“. Dagegen kritisierte der BDI die Vorschläge als nicht weitgehend genug. Bemerkenswerter waren jedoch die kritischen Stimmen aus der Koalition: Auf der einen Seite warnte Wirtschaftsminister Rexrodt vor einem „Ausbremsen der Konjunktur“ und erklärte, daß Sparen allein nicht reiche. Auch der Vorsitzende der Liberalen, Kinkel, forderte noch Änderungen am Sparpaket, da die Sparmaßnahmen in ihrer Gesamtheit ausgewogen sein müßten. Ebenso rügte der haushaltspolitische Sprecher der Partei, im bisher bekannt gewordenen Konzept fehlten noch Vorschläge, die für mehr soziale Ausgewogenheit und damit bessere öffentliche Akzeptanz der Maßnahmen sorgen könnten (HB, 29.6.93).

Auf der anderen Seite kritisierte der Vorsitzende der CDA und Sozialminister von Sachsen-Anhalt, Werner Schreiber, das pauschale Absenken von Lohnersatzleistungen, in dem er eine „außerordentliche soziale Schieflage“ sah, und forderte statt dessen, Sozialmißbrauch sowie den Steuer- und Subventionsbetrug kompromißloser zu bekämpfen (FR, 24.6.93; Sz; FAZ,

28.6.93). In einem Radiointerview deutete er in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit an, daß die Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion im Bundestag gegen das Sparpaket stimmen könnte: „Wenn das Sparpaket tatsächlich so beschlossen würde [...] wie der Bundesfinanzminister vorhat, dann gehe ich davon aus, daß die Arbeitnehmergruppe heftigsten Widerstand leisten wird.“<sup>90</sup> Auch die sächsische CDU-Landesgruppe im Bundestag warnte die Bundesregierung vor einseitigen Sozialkürzungen und schlug ebenfalls die stärkere Verfolgung der Steuerhinterziehung vor, die dem Staat jährlich 15 Mrd. DM mehr einbringen könne. Außerdem sollte der Splitting-Vorteil kinderloser Ehepaare beschränkt und Spekulationsgewinne stärker abgeschöpft werden (FR, 29.6.93).

Dieser Kritik zum Trotz konkretisierten sich die Sparpläne in den folgenden Tagen in einer Ministerrunde und einem Koalitionsgespräch unter Leitung des Bundeskanzlers zunehmend, wobei immer deutlicher wurde, daß auf die Erhöhung von Steuern und Abgaben ganz verzichtet werden sollte; dafür sollten – wie von der FDP gefordert – einige das Wachstum anregende Maßnahmen, etwa das Vorziehen von Investitionen, Deregulierung von Verfahrensregelungen und eine Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, in das Programm aufgenommen werden. Gleichzeitig wurde angekündigt, daß das „Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm“, wie es heißen sollte, in zwei Teile aufgespalten werden sollte, um den Hauptanteil der Maßnahmen auch ohne Zustimmung des Bundesrates, die angesichts des Widerstandes der SPD unsicher erschien, durchsetzen zu können (HB; WELT; FAZ, 24.6.93).

In der Nacht vom 28. auf den 29. Juni 1993 einigte sich die Koalitionsrunde schließlich auf die Eckpunkte des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumspaketes. Vereinbart wurden Einsparungen in 49 Einzelpunkten, die sich 1994 auf gut 21 Mrd. DM beim Bund und rund 25,3 Mrd. DM bei allen Gebietskörperschaften summieren sollten; das Einsparvolumen sollte bis 1996 auf 28,8 Mrd. DM beim Bund und 34,6 Mrd. DM bei allen Gebietskörperschaften anwachsen. Im einzelnen waren folgende Maßnahmen vorgesehen: eine Nullrunde bei den Beamten, eine degressive Absenkung des Arbeitslosengeldes sowie die Absenkung der meisten übrigen Lohnersatzleistungen um drei Prozentpunkte, die Begrenzung der Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe auf 2 Jahre, eine Senkung der Ausgaben für ABM um 1,3 Mrd. DM, die Abschaffung des Schlechtwettergeldes und der originären Arbeitslosenhilfe, Verzicht auf die ursprünglich geplante Absenkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, Kürzung des Kinder- und Erziehungsgeldes für Besserverdienende auf 70 DM sowie stärkere Berücksichtigung der Einkünfte des Kindes, Streichung der Arbeitnehmersparzulage, Aussetzung der BAföG-Anpassungen in den Jahren 1994 und 1995, Einschränkungen bei Subventionen und den steuerlichen Gestaltungsmöglichkeiten sowie Bekämpfung

<sup>90</sup> Interview mit dem Deutschlandfunk, 21.6.93; zit. Fernseh- und Hörfunkspiegel des Deutschen Bundestages.

des Steuermißbrauchs. Im Sozialbereich sollte es auch zu Einschnitten bei der Sozialhilfe kommen, die aber noch nicht im einzelnen festgelegt worden waren. Auf Maßnahmen zur Erhöhung der Einnahmen sollte, abgesehen von der Beibehaltung des Satzes zur Arbeitslosenversicherung und der im Rahmen der Bahnreform beschlossenen Erhöhung der Mineralölsteuer, verzichtet werden. Gleichzeitig wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Stärkung des Wachstums beschlossen: So sollte im Rahmen des laufenden Vermittlungsverfahrens zum Standortsicherungsgesetz auf die geplanten Einschränkungen bei Abschreibungsmöglichkeiten verzichtet werden, öffentliche Investitionen sollten auf das erste Halbjahr 1994 vorgezogen werden, die Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe regionale Wirtschaftsförderung um 600 Mio. DM aufgestockt, eine Reihe von Verfahrensvereinfachungen durchgesetzt und das neue Arbeitszeitgesetz möglichst rasch verabschiedet werden, um den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren (FR; HB; WELT; FAZ, 30.6.93).

Angesichts der vorausgegangenen Debatten konnte die Reaktion von Gewerkschaften und SPD zu diesen Beschlüssen nicht überraschen: Der SPD-Sozialexperte Dreßler sprach von einer „Mißachtung des sozialen Friedens“ und versprach, „alle politischen Mittel einzusetzen, den Deutschen diesen ebenso bitteren wie unnötigen Weg zu ersparen“. Auch der stellvertretende Parteivorsitzende Lafontaine kritisierte die Pläne als wirtschaftspolitisch verfehlt und sozialpolitisch unvertretbar. Im Rahmen einer aktuellen Stunde im Bundestag warf der SPD-Abgeordnete Schreiner der Koalition vor, sie treibe die Massenarbeitslosigkeit aktiv voran und spalte die Gesellschaft (PLPR. 12/167: 14389). Entsprechend beschloß der Parteivorstand der Sozialdemokraten, das Konsolidierungsprogramm strikt abzulehnen, da mit ihm der soziale Frieden gefährdet würde und der Ausfall an Kaufkraft die Rezession verschlimmere (FAZ; SZ, 7.7.93).

Ähnliche Argumente brachten die Gewerkschaften vor: Die stellvertretende DGB-Vorsitzende Engelen-Kefer sprach sogar vom „massivsten Eingriff in die Sozialleistungen seit der Weltwirtschaftskrise Anfang der 30er Jahre“, und bezweifelte in diesem Zusammenhang die Verfassungsmäßigkeit der Sozialkürzungen, da hiermit in Eigentumsrechte der Beitragszahler eingegriffen würde. Die ÖTV ließ wissen, sie werde eine Nullrunde im öffentlichen Dienst keinesfalls hinnehmen (FR; SZ, 30.6.93; FAZ, 1.7.93).

Kritik kam aber auch aus den Reihen der Koalition: Der sächsische CDU-Abgeordnete Kolbe etwa kündigte an, er sei nicht bereit, dem Sparpaket zuzustimmen, weil es sozial unausgewogen sei und einseitig zu Lasten der Schwächsten ginge. Auch der Vorsitzende der Sozialausschüsse, Schreiber, sprach von einer „massiven sozialen Schieflage“, die das Image der CDU als Volkspartei beschädigen werde. Ohne Korrekturen bleibe das Sparpaket unausgewogen, so daß „Spannungen und soziale Unruhen“ drohten. Als Alternative nannte Schreiber die Einführung einer Arbeitsmarkt-abgabe oder die Einführung des Solidaritätszuschlags bereits 1994 (FAZ,



30.6.93, 1.7.93; WELT, 5.7.93; HB, 12.7.93). Auch der vormalige CDA-Chef Ulf Fink forderte: „Die pauschale Kürzung der Lohnersatzleistungen muß vom Tisch“ (FR, 9.8.93). Dagegen nannten Finanzminister Waigel und der finanzpolitische Sprecher der Unionsfraktion, Hauser, den Vorwurf einer sozialen Schieflage „völlig unberechtigt“. So bleibe das Niveau der Sozialausgaben auch 1994 an der internationalen Spitze; andererseits wurde darauf verwiesen, daß über die Steuerprogression die Besserverdienenden ohnehin stärker an der Finanzierung der Staatsausgaben beteiligt seien. Daneben müßten Kürzungen dort erfolgen, wo die Ausgabendynamik am größten sei (FAZ, 30.6.93, 1.7.93; HB, 12.7.93).

Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP billigten die Sparpläne „nach zum Teil lebhaften Diskussionen“ am 1. Juli 1993. In beiden Fraktionen gab es dabei kritische Einwände zu den Sozialkürzungen, in der Unionsfraktion stimmten immerhin 13 Abgeordnete des Arbeitnehmerflügels gegen das Konzept, neun weitere enthielten sich. Einvernehmen wurde aber dahingehend erzielt, daß am Sparvolumen nicht gerüttelt werden sollte, also bei Änderungen, die durchaus für möglich gehalten wurden, Ersatzlösungen beschlossen werden sollten (FAZ, 2.7.93). Führende Politiker der Koalition, etwa FDP-Generalsekretär Hoyer, Thüringens Ministerpräsident Vogel und der CDU-Wirtschaftsrat, forderten sogar noch weitergehende Sparanstrengungen (WELT, 5.7.93) und auch die Haushaltsexperten der Koalitionsfraktionen kündigten an, bei der parlamentarischen Beratung noch mindestens drei Mrd. DM einsparen zu wollen, da sonst die Neuverschuldung die Investitionsausgaben überstiege und somit Art. 115 GG verletzt wäre. Der Finanzminister sagte dazu, er werde „konstruktiven Verbesserungen“ nicht im Wege stehen, allerdings müßten weitere Kürzungen „realisierbar und sozial akzeptabel“ sein (SZ; FAZ; HB, 14.7.93). Auf der anderen Seite meldete die FDP noch Änderungswünsche an. Sie verlangte, auf die Streichung des Schlechtwettergeldes und der Arbeitnehmersparzulage zu verzichten. Insbesondere bei der Forderung nach der Beibehaltung des Schlechtwettergeldes wurde sie auch vom sozialpolitischen Sprecher der Unionsfraktion, Louven, seinem Fraktionskollegen Scharrenbroich und den betroffenen Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden unterstützt. Das Finanzministerium wies diese Forderungen dagegen zurück (FR, 2.8.93, 9.8.93; HB, 6.8.93; SZ, 10.8.93).

Das Kabinett verabschiedete die Gesetzentwürfe zum Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm, deren Sparvolumen nun mit 22,6 Mrd. DM angegeben wurde, am 11. August. Dabei wurde das Paket in drei Gesetzentwürfe aufgespalten: Der erste Entwurf (1. SKWPG) enthielt die nicht-zustimmungspflichtigen Kürzungen, im zweiten Entwurf (2. SKWPG) waren die zustimmungspflichtigen Kürzungen zusammengefaßt, die allerdings ein geringeres finanzielles Volumen ausmachten, während der dritte Entwurf zur Bekämpfung des Mißbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts, der erst am 3. September verabschiedet wurde, die steuerrechtli-

chen Maßnahmen beinhalten sollte. Inhaltlich boten die Entwürfe im Vergleich zu den Beschlüssen der Koalition vom Juli kaum Neues. Lediglich die Kürzungen bei der Sozialhilfe waren konkretisiert worden: Hier war – gegen den Widerstand der zuständigen Ministerin – nun für den Zeitraum zwischen dem 1. Juli 1994 und dem 30. Juni 1995 eine Nullrunde vorgesehen (FAZ, FR, 9.8.93).

Die Verabschiedung der Gesetzentwürfe im Kabinett gab den verschiedenen Akteuren ein weiteres Mal die Gelegenheit, ihre bekannten Positionen zu wiederholen. Während die Arbeitgeber erklärten, zu den Koalitionsbeschlüssen gebe es keine Alternative, meinte der DGB, die Sparbeschlüsse würden 70.000 Menschen in Arbeitslosigkeit und 200.000 in die Armut treiben; die IG Bau-Steine-Erden kündigte gegen die Streichung des Schlechtwettergeldes sogar Streiks an. Oskar Lafontaine nannte das Paket einen schweren Verstoß gegen ökonomische Vernunft und soziale Gerechtigkeit, und Parteichef Scharping kündigte an, die SPD würde das Sparpaket mit allen politischen Mitteln bekämpfen und letztlich im Bundesrat scheitern lassen (Sz, 12.8.93, 14.8.93; FAZ, 16.8.93). Allerdings gab es auch in der SPD Stimmen, die auf einen Mangel an Alternativen zum Sparpaket hinwiesen. Der Haushaltsexperte Helmut Wieczorek schrieb etwa in einem Positionspapier, daß auf der Ausgabenseite „Möglichkeiten für kompensatorische Kürzungen zum Sparpaket der Bundesregierung faktisch nicht vorhanden“ seien. Der Weg der Kürzung von Verteidigungsausgaben „scheint für die Zukunft nicht weiter gangbar, es sei denn, er erschöpft sich in rein politischem Deklamationscharakter“ (zit. FR, 26.8.93). Daraus folgte für Wieczorek allerdings nicht unmittelbar die Zustimmung zum Sparpaket der Koalition; vielmehr schlug er eine Erhöhung der Erbschaftsteuer, eine „ökologische Ergänzung des Steuersystems“ in Form einer Energieabgabe sowie Maßnahmen zum Abbau von Steuersubventionen und zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung vor (EBENDA).

Auch in der Koalition selbst waren die Sparpläne keineswegs unumstritten. So gaben einerseits die FDP-Minister im Kabinett ihre Vorbehalte gegen die Streichung des Schlechtwettergeldes und der Arbeitnehmersparzulage zu Protokoll. Abstriche am Sparvolumen wollten die Liberalen dadurch aber nicht herbeiführen. Andererseits gab es heftige Kritik von Seiten des Arbeitnehmerflügels der Union: Der CDA-Vorsitzende Schreiber kritisierte immer wieder, der Sparkatalog gehe einseitig zu Lasten der Schwächsten und stelle somit einen „Brandsatz“ für den sozialen Frieden dar, und forderte erneut das Vorziehen des Solidaritätszuschlags, die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe und eine entschlossenere Bekämpfung der Steuerhinterziehung. Er schloß nicht aus, daß Mitglieder der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion im Bundestag gegen die Gesetze stimmen könnten. Diskussionsbedarf bestehe auch über das Abstimmungsverhalten der Landesregierung Sachsen-Anhalts im Bundesrat, der er selbst angehörte. Auch die Kürzung der Sozi-

alhilfe wurde attackiert. So forderte der stellvertretende Vorsitzende der Unionsfraktion, Geißler, die Sozialhilfe müsse sich auch weiterhin an einem menschenwürdigen Existenzminimum orientieren. Der Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion, Scharrenbroich, kritisierte die Sozialhilfepläne als unangemessen und systemwidrig und forderte, es müsse beim Grundsatz der Bedarfsdeckung bleiben (SZ; WELT, 10.8.93). Der sächsische Unionsabgeordnete Kolbe schließlich kündigte an, er werde gegen das Sparpaket in seiner gegenwärtigen Form stimmen, da es sozial unausgewogen sei, und auch der CDU-Ministerpräsident von Mecklenburg-Vorpommern, Seite, forderte Veränderungen der Sparbeschlüsse im Sozialbereich, um soziale Ungerechtigkeiten zu vermeiden. In der gegenwärtigen Form könne er sich, so wurde er zitiert, eine Verabschiedung des Sparpakets nicht vorstellen.

Dagegen verteidigte Theo Waigel die verteilungspolitische Seite seiner Kürzungen erneut. Bei der Gesamtbewertung müßten nämlich auch die Erhöhung der Vermögensteuer, die neuerliche Einführung des Solidaritätszuschlages, die Einkommensgrenzen beim Kinder- und Erziehungsgeld sowie die verschärfte Bekämpfung des steuerlichen Mißbrauchs berücksichtigt werden (HB, 12.8.93; FAZ, 12.8.93, 16.8.93; SÄCHSISCHE ZEITUNG, 13.8.93; SZ, 24.8.93).

Welches waren nun die wichtigsten Maßnahmen des SKWPG und wie wurden sie begründet? Auffallend ist, daß bereits in der Zielsetzung der jeweiligen Gesetzentwürfe praktisch ausschließlich, bzw. beim Mißbrauchsbekämpfungs- und Steuerbereinigungsgesetz (StMBG) hauptsächlich, auf die fiskalische Konsolidierungsnotwendigkeit abgestellt wurde (vgl. BT-Drs. 12/5502: 19; 12/5510: 8; 12/5764: 8). Weiterhin fällt bei der Betrachtung der einzelnen Regelungen auf, daß auf einnahmeseitige Maßnahmen fast gänzlich verzichtet wurde. Als Ausnahme sind lediglich der Verzicht auf die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 0,2 Prozentpunkte sowie die Erhöhung der Mineralölsteuer um 16 Pf/l für Benzin und um 7 Pf/l für Diesel zu nennen. Während aber die erste Maßnahme keinen allzu großen fiskalischen Effekt hatte, leistete die deutliche Erhöhung der Mineralölsteuer keinen Beitrag zur Konsolidierung, weil sie lediglich der Finanzierung der Bahnreform dienen sollte. Im Zusammenhang mit der Bahnreform stand auch die Erhöhung der KfZ-Steuer für Diesel-Pkws sowie die Erhöhung der Kilometerpauschale von 65 auf 75 Pf/km (BT-Drs. 12/5502: 46f.; BT-Drs. 12/5764: 3). Auf diese Maßnahmen wird daher im folgenden nicht weiter eingegangen (vgl. dazu Kap. 6.3.1).

Bei den Kürzungen im Sozialbereich, die im 1. SKWPG zusammengefaßt waren, stand die Arbeitslosenversicherung im Zentrum. So war in dem Gesetzentwurf vorgesehen, das Kurzarbeiter-, das Eingliederungs- und das Schlechtwettergeld sowie die Eingliederungs- und die Arbeitslosenhilfe um jeweils drei Prozentpunkte abzusenken. Das Arbeitslosengeld sollte um vier Prozentpunkte sinken, wobei hier eine degressive Ausgestaltung vorgesehen

war, nach der das Arbeitslosengeld in Vierteljahresschritten um jeweils einen Prozentpunkt von 68 auf 64% für Bezieher mit Kindern sowie von 63 auf 59% für Bezieher ohne Kinder gekürzt werden sollte. Diese Kürzungen wurden fast ausschließlich fiskalisch begründet: Die gravierenden Haushaltsprobleme machten es unabweisbar, sofortige finanzielle Einsparungen zu erzielen, so daß „trotz der nicht unerheblichen Auswirkungen für die von den einzelnen Maßnahmen betroffenen Arbeitnehmer auch im Bereich der Arbeitsförderung weitere Leistungsbegrenzungen notwendig“ seien. Dies um so mehr, als „eine weitere Erhöhung der Abgaben [...] mit negativen Wirkungen für die Investitionsfähigkeit und Wachstumskraft der deutschen Volkswirtschaft und damit letztlich für Beschäftigung und Arbeitsmarkt verbunden“ wäre (BT-Drs. 12/5502: 21f.). Ergänzt wurde allerdings, daß durch diese Maßnahmen „der Abstand zwischen Beschäftigungsentgelten und Sozialleistungen mit dem Ziel modifiziert [werde], die Eigenverantwortlichkeit und Leistungsmotivation zu stärken“ (BT-Drs. 12/5871: 14). Zudem war die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe für Personen, die noch keinen eigenen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben, und die Begrenzung der Arbeitslosenhilfe-Bezugsdauer auf zwei Jahre vorgesehen.

Das Schlechtwettergeld sollte dem Entwurf zufolge nicht nur gekürzt werden, sondern nach Ablauf der Schlechtwetterzeit des Winters 1993/94 ganz entfallen. Dies wurde als ein Anreiz für die Tarifpartner verstanden, ihre Bemühungen um ein Konzept für eine ganzjährige Bautätigkeit zu verstärken. Eine ganzjährige Bautätigkeit sei nicht nur in anderen Ländern üblich und volkswirtschaftlich sinnvoll, sondern verbessere auch die Situation der Beschäftigten, die damit ein ganzjähriges garantiertes Arbeitsentgelt erhielten (EBENDA: 24). Die Sonderleistung des Schlechtwettergeldes begünstige zudem einseitig die Bauwirtschaft und habe dazu beigetragen, daß es im Winter häufig zu einer Unterbrechung der Bautätigkeit gekommen sei, obwohl der technische Fortschritt inzwischen ein kontinuierliches Bauen zulassen würde (BT-Drs. 12/5871: 13). Auch bei anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten sollten Kürzungen vorgenommen werden, da die aktive Arbeitsmarktpolitik „vor dem Hintergrund, daß sie nur flankierende Funktionen bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze wahrnehmen kann, an die Grenzen der Finanzierbarkeit und ordnungspolitischen Vertretbarkeit“ geraten sei (BT-Drs. 12/5502: 23). Dazu war vor allem vorgesehen, den Rechtsanspruch auf Unterhaltsgeld in eine Ermessensleistung umzuwandeln.

Neben Kürzungen bei der Arbeitslosenversicherung waren vor allem das Kinder- und das Erziehungsgeld von Einschränkungen betroffen: So sollte beispielsweise beim Kindergeld das Einkommen der Kinder stärker berücksichtigt werden; für Kinder über 16 Jahre, die mehr als 750 DM verdienen, sollte kein Kindergeld mehr gezahlt werden. Zur Begründung wurde ausgeführt, daß auf diese Weise der Zusammenhang zwischen Kindergeldanspruch und der tatsächlichen Unterhaltsbelastung verdeutlicht werde. Ebenfalls redu-

ziert wurde das Kindergeld für das dritte und jedes weitere Kind bei Besserverdienenden mit Jahreseinkommen über 140.000 DM (Verheiratete) bzw. 110.000 DM (Ledige). Ab dieser Einkommensgrenze sollte auch das Erziehungsgeld in den ersten sechs Lebensmonaten eines Kindes entfallen. Die beiden zuletzt genannten Regelungen stellten also, gemeinsam mit den Maßnahmen zur Bekämpfung des Steuermißbrauchs, auf eine zusätzliche Belastung von Personen mit hohem Einkommen ab. Auf diese Weise war also auch eine Heranziehung dieser Einkommensgruppe zum Sparpaket vorgesehen (BT-Drs. 12/5871: 14).

Im Zentrum des 2. SKWPG, das der Zustimmung durch den Bundesrat bedurfte, stand die Kürzung der Sozialhilfe. Hier war für die Zeit zwischen 1.7.1994 und 30.6.1995 eine Nullrunde bei den Regelsätzen vorgesehen, während die Regelsätze im darauffolgenden Jahr um maximal 3%, höchstens jedoch in Höhe der voraussichtlichen Erhöhung der Nettolöhne in den alten Bundesländern steigen sollten. Zwei Gründe wurden für diese Einschränkungen geltend gemacht: Erstens wurde erwartet, daß durch das 1. SKWPG Sozialhilfemehrausgaben von bis zu vier Mrd. DM jährlich entstehen könnten (BT-Drs. 12/5502: 2), die wenigstens zum Teil, nämlich im Umfang von rund einer Mrd. DM jährlich, durch die Nullrunde aufgefangen werden sollten (BT-Drs. 12/5510: 9). Daneben wurde argumentiert, auf diese Weise würde das Abstandsgebot zwischen Sozialhilfe und den niedrigsten Lohngruppen gewahrt, da die Nettolohnentwicklung in diesem Zeitraum ebenfalls nahe bei Null Prozent liegen dürfte (EBENDA: 8, 10).

Wichtig für das weitere Gesetzgebungsverfahren war die Tatsache, daß die Einsparungen durch das 1. SKWPG sich für 1994 auf 22,7 Mrd. DM, bzw. ohne Berücksichtigung der Erhöhung der Mineralölsteuer auf 14,8 Mrd. DM belief, während das Sparvolumen des 2. SKWPG lediglich 685 Mio. betrug, von denen knapp die Hälfte zudem noch den Gemeinden zugute kommen sollte. Insofern hatte die Koalition die Möglichkeit, den Großteil der Einsparungen auch ohne die SPD durchzusetzen.

Der dritte Gesetzentwurf im Zusammenhang mit dem SKWPG, der die Maßnahmen zur Bekämpfung des steuerlichen Mißbrauchs und zur Bereinigung des Steuerrechts zusammenfaßte (StMBG), beinhaltete eine Vielzahl von Regelungen, die ungerechtfertigte Steuervorteile abbauen, unerwünschte Steuergestaltungsmöglichkeiten ausschließen und das Steuerrecht vereinfachen und teilweise an EG-Richtlinien anpassen sollten. Einige Maßnahmen standen auch in explizitem Zusammenhang mit der Bahnreform (BT-Drs. 12/5764: 8). Die wichtigste Konsolidierungsmaßnahme des Entwurfs war sicherlich die Abschaffung der Arbeitnehmer-Sparzulage in den alten Bundesländern. Diese Regelung sei sinnvoll sowohl unter dem Aspekt der Einnahmeverbesserung als auch unter dem Gesichtspunkt der Steuervereinfachung, da „der mit ihr [der Arbeitnehmer-Sparzulage; d.Verf.] verbundene Verwaltungsaufwand außer Verhältnis zum Zulagenvolumen steht“ (EBENDA).

Grundsätzlich befand sich die Koalition mit ihrem Sparpaket angesichts einer ausgesprochen tiefen Rezession im Jahr 1993 erneut (wie schon 1982/83) in dem Dilemma, einerseits den aus den Fugen geratenen Etat durch harte Kürzungen in den Griff bekommen zu müssen, andererseits aber die Rezession nicht noch verstärken zu dürfen. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß das geplante Defizit im Bundeshaushalt für 1994 trotz des Sparpakets noch 67,5 Mrd. DM betrug, so daß also keineswegs von einer ausschließlich restriktiven Fiskalpolitik gesprochen werden kann. Andererseits sah das SKWPG im fiskalischen Bereich fast keine stimulierenden Maßnahmen vor. Lediglich die Ausdehnung des Schuldzinsenabzugs für selbstgenutztes Wohneigentum auf 1995, mit der die Baunachfrage stabilisiert werden sollte, ist hier zu nennen. Das Volumen von etwa 350 Mio. DM war jedoch vergleichsweise gering (BT-Drs. 12/5764: 12). Darüber hinausgehende konjunkturstimulierende Maßnahmen lehnte die Bundesregierung explizit ab, „da ein nicht mehr tragbarer Anstieg der Defizite konjunktur- und wachstumspolitisch kontraproduktiv wirken würde“ (BT-Drs. 12/5871: 13). Vielmehr erhoffte sich die Bundesregierung durch ihre Konsolidierungspolitik eine Verbesserung der Wachstumsaussichten infolge möglicher Zinssenkungen durch die Bundesbank, mit denen die Grundlagen für neue Investitionen und in deren Folge neue Arbeitsplätze geschaffen würden (EBENDA).

Daneben sahen die Entwürfe eine Reihe von Liberalisierungen vor, die insbesondere den Arbeitsmarkt betrafen. So sollte es zukünftig auch Dritten möglich sein, unentgeltlich in der Arbeitsvermittlung tätig zu werden und die maximale Verleihdauer bei der Arbeitnehmerüberlassung wurde von sechs auf neun Monate verlängert. Diese Maßnahmen zielten also darauf, durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes eine stärkere Beschäftigungsdynamik herbeizurufen.

Die erste Lesung der Gesetze fand im Rahmen der Haushaltsdebatte vom 7. bis 10. September 1993 statt. Angesichts der ausgedehnten Diskussionen der vorangegangenen Monate und dem Charakter der Haushaltsdebatte als Aussprache über Grundsatzfragen der Regierungspolitik (v. BEYME 1997: 102) erstaunt es kaum, daß keine neuen Argumente zu hören waren: „Alles, was zu diesem Etat und seinen Spargesetzen gesagt werden kann, ist schon bis zum Überdruß gesagt worden“ (Sz, 8.9.93). Während die SPD-Finanzexpertin Matthäus-Maier das Sparpaket erneut als sozial ungerecht ablehnte und der Bundesregierung vorwarf, die Bekämpfung des steuerlichen Mißbrauchs und die Kürzung der Subventionen seien erneut nicht in Angriff genommen worden (PLPr. 12/171: 14696f.), wies Waigel die Anschuldigungen zurück und verwies auf die unabweisliche Notwendigkeit zu sparen. Er sagte dabei zwar zu, jede Anregung und jeden Verbesserungsvorschlag zu prüfen, „aber eine Gefährdung der Gesamtkonzeption unserer Finanz- und Steuerpolitik [...] können und werden wir nicht hinnehmen. Es bleibt bei dem vereinbarten

Sparvolumen“ (EBENDA: 14684).

Der Bundesrat nahm in seinen Sitzungen am 24. September (1. und 2. SKWPG) und 15. Oktober 1993 (StMBG) zu den Gesetzentwürfen Stellung (BT-Drs. 12/5871; 12/5872; 12/5940). Dabei wurde im wesentlichen die Kritik der SPD an den Vorschlägen der Bundesregierung wiederholt, allerdings schlossen sich auch eine Reihe der von der CDU regierten Bundesländer Teilen der Kritik an (Sz, 11.9.93, 25.9.93; FAZ, 25.9.93). So wurden vor allem die Kürzungen von Sozialleistungen kritisiert, die erstens die Menschen vor allem in den neuen Bundesländern in besonderer Weise trafen, und die zweitens zu einem Rückgang der Konsumnachfrage führten. Zudem sei die Bundesregierung mit diesen Vorschlägen von der Vereinbarung im Solidaritätspakt abgewichen, wonach es nicht zur Kürzung sozialer Regelleistungen kommen sollte. Der Bundesrat forderte vielmehr, daß der Gesetzentwurf zur Bekämpfung des Mißbrauchs im Steuerrecht „erheblich angereichert werden“ müsse (BT-Drs. 12/5871: 2). Die Bundesregierung wurde weiterhin aufgefordert, „für die Wiederherstellung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu sorgen“ (EBENDA). Dazu wurden auch kurzfristig konjunkturstimulierende Maßnahmen eingefordert. Schließlich wendete sich der Bundesrat gegen die „Lastenverlagerung vom Bund auf die Länder und Kommunen“, durch die kein Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen erreicht werde, die jedoch die Investitionsfähigkeit der Kommunen erheblich einschränke. Neben diesen eher allgemeinen Kritikpunkten lehnte der Bundesrat insbesondere zwei Maßnahmen mit Nachdruck ab, nämlich zum einen die Streichung des Schlechtwettergeldes, zum anderen die Streichung der Arbeitnehmer-Sparzulage.

Die Bundesregierung wies diese Vorwürfe zurück (BT-Drs. 12/5871: 13ff.). Sie verwies darauf, daß es zu ihrem Konsolidierungskurs keine Alternative gebe und es angesichts des Volumens der notwendigen Haushaltsentlastungen nicht möglich sei, den größten Ausgabenposten, nämlich den Sozialbereich, auszusparen. Die Einsparungen beliefen sich aber lediglich auf 1,6% aller Sozialleistungen, „sie tasten den international vorbildlichen Charakter des sozialen Netzes in Deutschland [...] nicht an“ (EBENDA: 13). Es könne auch nicht von einer ungerechten Lastenverteilung gesprochen werden, da die höheren Einkommen einerseits durch den Solidaritätszuschlag, die Erhöhung der Vermögensteuer und den Abbau von Steuervergünstigungen im Rahmen des Solidaritätspaktes und andererseits durch einzelne Maßnahmen des SKWPG (etwa beim Kinder-, beim Erziehungsgeld und im steuerlichen Bereich) belastet würden. Auch der Vorwurf der Lastenverschiebung zu Lasten der Kommunen wurde zurückgewiesen. Die Einsparungen durch die Kürzungen bei der Sozialhilfe, die Nullrunde bei den Beamten und die steuerliche Mißbrauchsbekämpfung glichen die zusätzliche Belastung der Gemeinden mehr als aus. Dagegen signalisierte die Bundesregierung bei der Streichung der Arbeitnehmer-Sparzulage Kompromißbereitschaft: „Im Hin-

blick auf einen Konsens mit dem Bundesrat wird sie jedoch prüfen, wie unter Aufrechterhaltung des Einsparungsvolumens auf diese Maßnahme verzichtet werden kann“ (BT-Drs. 12/5940: 29).

Angesichts der Tatsache, daß der größere Teil der Kürzungen durch die Teilung des SKWPG auch ohne ihre Zustimmung verabschiedet werden konnte, versuchte die SPD im Verlauf der Gesetzgebung, die Unstimmigkeiten in der Koalition auszunutzen, um im Bundesrat eine Zweidrittelmehrheit gegen das Gesetz zu erreichen, die die Koalition dann auch mit ihrer absoluten Stimmenmehrheit im Bundestag nicht würde überstimmen können. Entsprechend appellierte Rudolf Scharping schon vor der ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag an die vier von der CDU geführten Landesregierungen in den neuen Bundesländern, „aus Verantwortung gegenüber den Bürgern“ das Sparpaket gemeinsam mit der SPD im Bundesrat zu verhindern. Finanzminister Waigel wies diese Aufforderung zurück und warf Scharping Verantwortungslosigkeit vor, da ohne die Spargesetze die finanzpolitische Handlungsfähigkeit aufs äußerste eingeschränkt wäre (FR, 23.8.93, 24.8.93).

Die ostdeutschen CDU-Regierungen schienen jedoch ohnehin nicht geneigt zu sein, Scharpings Vorschlag nachzukommen. Bei einer Umfrage zweier Zeitungen unter den Länderchefs zeigte sich jedenfalls, daß sie insgesamt bereit seien, dem SKWPG zuzustimmen (FR, 27.8.93). Allerdings verlangten sie für ihre Zustimmung eine Reihe von Veränderungen am Sparpaket, wie bei einem Treffen der Ministerpräsidenten der neuen Länder und Berlins Anfang September deutlich wurde. Die sechs Regierungschefs, von denen immerhin fünf der CDU angehörten, kritisierten dabei, das Sparpaket der Bundesregierung ginge zu Lasten der neuen Bundesländer, weil dort durch die Pläne viele Menschen an den Rand des Existenzminimums gedrängt würden. Eine zusätzliche Belastung der kommunalen Haushalte könne ebenfalls nicht hingenommen werden. Vielmehr sei eine stärkere Umschichtung des Haushaltes notwendig, da am Sparvolumen festgehalten werden sollte (FAZ; SZ, 11.9.93).

Die strittigen Punkte des SKWPG wurden schließlich in Koalitionsrunden am 12. und 19. Oktober 1993 entschieden (FAZ, 13.10.93, 20.10.93; SZ, 20.10.93). Zu Veränderungen kam es insbesondere beim Schlechtwettergeld und der Arbeitnehmer-Sparzulage. Dies überrascht insofern kaum, als diese beiden Maßnahmen von verschiedenen Seiten in der Koalition zum Teil heftig kritisiert worden waren und auch der Bundesrat sowie die betroffenen Verbände (BT-Drs. 12/5929: 7f.) ihre Kritik gerade in diesen Bereichen sehr konkret dargelegt hatten. Entsprechend hatten beispielsweise sämtliche mitberatenden Ausschüsse dem Haushaltsausschuß bereits Ende September empfohlen, sich gegen den Wegfall der Schlechtwettergeldregelung zum derzeitigen Zeitpunkt auszusprechen (BT-Drs. 12/5929: 1f., 4 und 6). Hier wurde daher beschlossen, das Schlechtwettergeld nicht, wie im Regierungsentwurf vorgesehen, bereits ab Mitte 1994 zu streichen. Vielmehr sollte es bis



zum 1. April 1996 gezahlt werden; allerdings wurde auch vereinbart, die Monate November und März nicht mehr als Schlechtwetterperioden anzuerkennen und für die erste Ausfallstunde an Schlechtwettertagen keine Zahlungen mehr vorzunehmen. Mit der Verschiebung sollte den Tarifparteien ausreichend Zeit gegeben werden, die Probleme einer ganzjährigen Beschäftigung am Bau zu regeln. Die Arbeitnehmer-Sparzulage sollte ebenfalls nicht gänzlich entfallen. Dafür sollte ihr Satz jedoch von 20 auf 10% reduziert und sie sollte nicht mehr jährlich, sondern am Ende eines siebenjährigen Ansparzeitraums ausgezahlt werden. Da diese Änderungen das Einsparvolumen verringerten, wurden an anderer Stelle neue Kürzungen vorgenommen. So wurde im Gegenzug beispielsweise die Verlängerung des Schuldzinsabzugs für selbstgenutztes Wohneigentum um ein Jahr gestrichen (BT-Drs. 12/6078: 116).

Schließlich wurde auch auf die stufenweise Absenkung des Arbeitslosengeldes verzichtet, vor der insbesondere die Bundesanstalt für Arbeit wegen des erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwandes gewarnt hatte, auf den aber auch die Bundesregierung selbst in ihrer Gesetzesbegründung bereits verwiesen hatte (BT-Drs. 12/ 5502: 22). Statt dessen wurde auch für das Arbeitslosengeld eine pauschale Kürzung um drei Prozentpunkte wie bei den anderen Lohnersatzleistungen festgelegt, allerdings mit der Ausnahme, daß das Arbeitslosengeld für Bezieher mit Kindern lediglich um einen Prozentpunkt gesenkt werden sollte. Diese Regelung beinhaltete insbesondere eine Verbesserung für die neuen Bundesländer, wo der Anteil von Arbeitslosen mit Kindern bei 50% und damit erheblich über dem entsprechenden Anteil in Westdeutschland (30%) lag (BT-Drs 12/5929: 8). Insofern läßt sich gerade diese Änderung als ein Zugeständnis an die ostdeutschen CDU-Ministerpräsidenten werten.

Als weitere Neuerung wurde die Arbeitspflicht für jüngere Sozialhilfe-Empfänger verschärft, um eine noch stärkere Ausgrenzung junger Arbeitsloser zu verhindern und den späteren Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Im Rahmen des Steuerpakets wurde zusätzlich auf die ursprünglich geplante Regelung zur zeitnahen Besteuerung von betrieblichen Veräußerungsgewinnen insbesondere aus Kapitalbeteiligungen verzichtet, so daß das Einsparvolumen des StMBG insgesamt um 130 Mio. DM abnahm (BT-Drs. 12/6078: 141). Die übrigen Maßnahmen blieben dagegen weitgehend unverändert.

Die zweite und dritte Lesung der Spargesetze im Bundestag fand am 22. Oktober 1993 statt. Diese Gelegenheit nutzte die Opposition erneut, um ihre massive Kritik an den Spargesetzen vorzutragen. Der SPD-Abgeordnete Ostertag warf der Koalition vor, sie befinde sich auf dem Weg in eine andere Republik, „denn wer die soziale Grundlagen dieser Gesellschaft so demoliert, der verabschiedet sich von unserem Sozialstaat“ (PlPr. 12/183: 15876). Der Arbeitsminister hielt dem entgegen: „Wir sind nach wie vor ein Sozialstaat,

wie es kaum einen zweiten in der Welt gibt“ (EBENDA: 15879). Zudem verwies die Koalition auf die am Vortag von der Bundesbank beschlossene Senkung der Leitzinssätze um einen halben Prozentpunkt, die sie als Erfolg ihrer Konsolidierungspolitik wertete (EBENDA: 15870; 15874). Insbesondere die FDP wies aber darauf hin, daß die Konsolidierungsaufgabe mit der Verabschiedung des Sparpaktes nicht erledigt sei, sondern „daß diesem ersten Schritt weitere folgen müssen, damit wir unseren finanz- und wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum wieder erhalten“ (EBENDA: 15870). Beide Spargesetze wurde in namentlicher Abstimmung angenommen. Für das 1. SKWPG stimmten 317 Abgeordnete, darunter einer der SPD, dagegen stimmten 176 Abgeordnete, darunter fünf von der CDU/CSU und einer von der FDP. Aus den Koalitionsfraktionen kamen daneben noch sieben Enthaltungen (PLPr. 12/183: 15882ff.). Für das 2. SKWPG stimmten 321 Abgeordnete von CDU/CSU und FDP, während 175 dagegen stimmten, darunter vier Mitglieder der Unionsfraktion und eine FDP-Abgeordnete; drei Koalitionsabgeordnete enthielten sich der Stimme (EBENDA: 15884ff.).

Bereits die Existenz von 14 Dissentern aus den Koalitionsfraktionen bei den Abstimmungen zeigt, daß es auch innerhalb der Koalition immer noch erheblichen Widerstand gegen die Beschlüsse gab. Hinzu kam, daß nicht nur die meisten Dissenter ihr Stimmverhalten durch eine Erklärung nach § 31 GOBT begründeten, sondern auch 77 Unionsabgeordnete, die den Gesetzen schließlich ihre Stimme gaben, in verschiedenen Erklärungen ihre zum Teil erheblichen Bedenken gegen einzelne Regelungen zu Protokoll gaben (PLPr. 12/183: 15892-15897). Dabei gingen die meisten davon aus, „daß CDU-geführte Landesregierungen im Bundesrat bzw. im Vermittlungsausschuß, also gemeinsam mit der Parlamentsmehrheit, die noch notwendigen Korrekturen zur besseren Sozialverträglichkeit der beiden Gesetzentwürfe durchsetzen werden.“ Durch ihre Zustimmung beabsichtigten sie daher in erster Linie, „den Weg für eine parlamentarische Weiterbehandlung der Gesetzentwürfe freizugeben“ (EBENDA: 15896). Wesentlich weniger kontrovers war die Verabschiedung des Mißbrauchsbekämpfungsgesetzes und Steuerbereinigungsgesetzes, das am 11. November 1993 mit Koalitionsmehrheit angenommen wurde (PLPr. 12/189: 16272).

Der Bundesrat behandelte alle drei Vorlagen am 26. November und rief mit großer Mehrheit den Vermittlungsausschuß an. Interessant war in diesem Zusammenhang, daß nicht nur die SPD-regierten Länder die Gesetze ablehnten, sondern auch die unions-regierten neuen Bundesländer den Vermittlungsausschuß anriefen. Während aber der saarländische Ministerpräsident Lafontaine für die SPD-regierten Länder die Gesetze erneut als „ökonomisch verfehlt, kommunalfeindlich und zutiefst ungerecht“ kritisierte, forderten die neuen Länder, soweit sie CDU-Regierungen hatten, begrenztere Änderungen; insbesondere verlangten sie, die Verlagerung von Ausgaben vom Bund oder der Bundesanstalt für Arbeit auf die Kommunen zu verhindern und deshalb

insbesondere die zeitliche Begrenzung beim Bezug der Arbeitslosenhilfe fallenzulassen (WELT, 26.11.93; FAZ; SZ, 27.11.93). Da aus der Sicht des Bundesrates beide Gesetze „umfassender Änderungen“ bedurften, verzichtete er bei der Anrufung des Vermittlungsausschusses auf einzelne Forderungen (BT-DRS. 12/6266: 1). Die Vorstellungen der Ländermehrheit ließen sich aber der Empfehlung des Finanzausschusses des Bundesrates entnehmen, der die Aufhebung fast aller Beschlüsse mit Ausnahme der Mineralölsteuererhöhung gefordert hatte (EBENDA: 5f.).

Die Bundesregierung in Person des parlamentarischen Staatssekretärs beim Finanzministerium, Echternach, verteidigte das Paket im Bundesrat zwar, erklärte allerdings auch, sie sei zu Änderungen bereit, solange das Konsolidierungsziel dadurch nicht gefährdet werde (FAZ, 27.11.93). Diese Haltung der Bundesregierung erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß aufgrund des Abstimmungsverhaltens der ostdeutschen Bundesländer im Bundesrat (und der Unterstützung ihrer Forderungen durch viele ostdeutsche CDU-Abgeordnete) die Gefahr bestand, auch die nicht zustimmungspflichtigen Maßnahmen könnten an einer Zweidrittelmehrheit im Bundesrat oder der mangelnden Zustimmung der ostdeutschen Bundestagsabgeordneten scheitern. Die Strategie, alle Änderungsvorschläge am 1. SKWPG abzulehnen und das Gesetz durch Überstimmen eines möglichen Einspruchs des Bundesrates durch den Bundestag in Kraft zu setzen, erschien vor diesem Hintergrund nicht besonders erfolgversprechend.

Das Vermittlungsverfahren über die drei Gesetze begann am 3. Dezember 1993. Die Bundesregierung warnte dabei nochmals vor Abstrichen am Sparpaket, die Vertrauensverluste der Wirtschaft mit sich brächten und die konjunkturelle Erholung ernsthaft gefährden könnten. Es könne über alles geredet werden, nur nicht über das Sparvolumen (HB, 3.12.93; SZ, 7.12.93). In der ersten Runde schlug die SPD dennoch Abstriche vor, deren Volumen sie selbst auf drei bis vier Mrd. DM, die Koalition jedoch auf rund fünf Mrd. DM bezifferte. Diese Abstriche sollten die Kürzungen bei Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe betreffen. Ausgeglichen werden sollten sie durch den Abbau von Steuervergünstigungen, etwa die Abschaffung des sog. „Dienstmädchenprivilegs“ oder die Reduzierung der steuerlichen Berücksichtigung von Bewirtungskosten, ein Vorziehen der Einführung des Solidaritätszuschlages und eventuell eine weitere Erhöhung der Mineralölsteuer (FAZ, 4.12.93; HB, 6.12.93).

Angesichts der noch weit auseinander liegenden Vorstellungen erstaunte das Scheitern der ersten Vermittlungsrunde nicht. Vor der zweiten Runde am 6. Dezember unterbreitete eine Koalitionsarbeitsgruppe der SPD ein neues Verhandlungsangebot, demzufolge die Arbeitslosenhilfe nicht auf zwei, sondern auf drei Jahre befristet werden sollte (HB, 7.12.93; FAZ, 8.12.93). Ein Durchbruch konnte mit diesem Vorschlag allerdings nicht erreicht werden; vielmehr weigerten sich die SPD-geführten Länder weiterhin, den geplanten

Sozialkürzungen zuzustimmen, so daß es bei den beiden Spargesetzen zu keiner Annäherung kam. Der Fraktionsgeschäftsführer der SPD, Struck, erklärte zudem, seine Partei stehe „wie eine Wand“ gegen die beiden Spargesetze, die zurückgezogen werden müßten. Daher wurde von der Koalition bereits ein Scheitern der Verhandlungen erwartet und über eine Sonder-sitzung des Bundestages am 20. Dezember nachgedacht, in der ein möglicher Einspruch des Bundesrates gegen das 1. SKWPG überstimmt werden könnte, um das Gesetz noch rechtzeitig vor dem Jahreswechsel in Kraft setzen zu können (FAZ; SZ, 8.12.93).

Angesichts der unverändert starken Gegensätze zwischen Regierung und Opposition bei den beiden Spargesetzen kam die Einigung in der dritten Vermittlungsrunde für die meisten Beobachter überraschend. Beide Seiten einigten sich auf vier Änderungen an den beiden Spargesetzen (vgl. BT-Drs. 12/6375; 12/6376). So verzichtete die Koalition erstens darauf, den Bezug von Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre zu begrenzen; sie sollte weiterhin unbegrenzt gezahlt werden. Zweitens sollte die originäre Arbeitslosenhilfe nicht ganz entfallen, sondern lediglich auf die Dauer eines Jahres beschränkt werden. Drittens sollte es keine „Nullrunde“ bei der Sozialhilfe geben; statt dessen sollte sich die Erhöhung der Sozialhilfe in den folgenden drei Jahren an der Entwicklung der Nettolöhne orientieren, wobei der Zuwachs aber nicht über zwei Prozent liegen dürfen sollte. Viertens schließlich wurde zwar die Arbeitspflicht für Sozialhilfeempfänger aufrechterhalten, doch die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden, Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger zur Verfügung zu stellen, wurde von einer Muß- in eine Soll-Vorschrift umgewandelt. Die durch diese Veränderungen bedingten zusätzlichen Ausgaben des Finanzministers wurden auf rund 2,5 Mrd. DM geschätzt.

Die Reaktionen der Beteiligten waren verhalten: Die Liberalen äußerten sich überwiegend kritisch und forderten, die zusätzlichen Haushaltslücken müßten durch weitere Einsparungen geschlossen werden. Auch der Finanzminister bedauerte, daß nicht das gesamte Sparziel durchgesetzt werden konnte, legte sich aber gegen die Erhöhung von Steuern zum Schließen des Fehlbetrags fest; vielmehr müßten die Gelder beim Haushaltsvollzug eingespart werden. Die CDU-Arbeitnehmer zeigten sich zufrieden: Ihr Sprecher, Scharrenbroich, hob insbesondere die Rücknahme der Begrenzung der Arbeitslosenhilfe als positiv hervor. Die SPD betonte, daß den Gemeinden ein größerer Finanzspielraum erhalten worden sei; allerdings machte Peter Struck auch deutlich, daß eine mögliche SPD-geführte Bundesregierung nach der Bundestagswahl 1994 das gesamte Sparpaket überprüfen und insbesondere die Streichung des Schlechtwettergeldes zurücknehmen werde. Daher werde die SPD im Bundestag auch gegen das 1. SKWPG stimmen. Die Gewerkschaften nannten das Vermittlungsergebnis enttäuschend, weil „wesentliche Einschnitte ins soziale Netz“ weiterhin darin enthalten seien (SZ; HB; WELT; FAZ; FR, 9.12.93).

Beim StMBG konnte dagegen schnell ein Kompromiß im Vermittlungsausschuß gefunden werden (BT-Drs. 12/6358). Regierung und Opposition einigten sich auf 19 Änderungsvorschläge, die zu Mehreinnahmen im Volumen von 1,3 Mrd. DM, davon etwa 0,5 Mrd. DM beim Bund, führen sollten. Vorgesehen war u.a., die Kilometerpauschale für Pkws nicht auf 75, sondern nur auf 70 Pfennig pro Kilometer anzuheben, die Nachweispflicht für Bewertungskosten zu verschärfen und die ohnehin geplante Erhöhung der Kfz-Steuer für Diesel-Pkws auf den 1. Januar 1994 vorzuziehen (SZ; HB; FAZ, 8.12.93).

Der Bundestag stimmte den Vermittlungsergebnissen am 10. Dezember 1993 zu. Dabei machten die Koalitionsparteien nochmals deutlich, daß sie über den gefundenen Kompromiß „nicht froh“ seien, da mehr hätte gespart werden müssen (Abg. Rüttgers (CDU), Abg. Rind (FDP), PLPr. 12/200: 17316; 17318). Das StMBG und das 2. SKWPG wurden dennoch mit großer Mehrheit bei Gegenstimmen aus der SPD und der PDS angenommen. Das 1. SKWPG lehnte die SPD dagegen trotz der Veränderungen geschlossen ab (EBENDA: 17319). Dies begründete Peter Struck damit, daß das 1. SKWPG „kein Spargesetz ist, sondern ein Gesetz mit dem Abbau sämtlicher sozialer Rechte, die sich Arbeitnehmer in den letzten Jahren erkämpft haben“ (EBENDA: 17316). Der Bundesrat stimmte den drei Gesetzen schließlich am 17. Dezember 1993 zu, so daß sie zum 1. Januar 1994 in Kraft treten konnten (FAZ; WELT, 18.12.93).

Trotz der vergleichsweise weitreichenden Kürzungen, insbesondere im Sozialbereich, reichte das Volumen des SKWPG wegen der wachsenden Arbeitslosigkeit und zusätzlicher Einnahmefälle bei den Steuern letztlich nicht einmal aus, die Neuverschuldung unter 70 Mrd. DM, und damit auf dem Niveau von 1993, zu stabilisieren. Bereits kurz nach seiner dritten Lesung im Bundestag und noch vor Beginn des Vermittlungsverfahrens beschloß der Haushaltsausschuß eine „globale Minderausgabe“ in Höhe von fünf Mrd. DM. Eine globale Minderausgabe dieses Ausmaßes wurde bei dieser Gelegenheit zum ersten Mal beschlossen. Diese Minderausgabe wurde Anfang 1994 auf die Ressorts verteilt, wobei besonders das Verteidigungsministerium erhebliche Streichungen hinnehmen mußte. Die 2,5 Mrd. DM, die dem Fiskus durch die Veränderungen am Sparpaket im Vermittlungsausschuß verloren gegangen waren, wollte der Finanzminister über Minderausgaben im Haushaltsverfahren auffangen (SZ; FAZ, 19.1.94). Insgesamt reichten die Sparmaßnahmen dennoch nicht, die Höhe der Kreditaufnahme unter die Investitionsausgaben zu drücken, so daß die Verschuldungsgrenze des Art. 115 Abs. 1 GG nicht eingehalten werden konnte (FAZ; FR; SZ; NZZ, 13.11.93). Trotzdem konnte die Bundesregierung wenigstens insofern auf einen greifbaren wirtschaftspolitischen Erfolg ihres Sparprogramms verweisen, als die Bundesbank tatsächlich, wie erhofft, die Zinsen senkte: Bereits zwei Tage nach der Ankündigung des Sparprogramms begann die Bundesbank mit einer weiteren

Senkung der Leitzinsen, die sie Ende Juli, Mitte September und am Tag vor der dritten Lesung des SKWPG im Bundestag fortsetzte. Mitte Februar 1994 schließlich lag der Diskontsatz immerhin um 2,0, der Lombardsatz um 1,75 Prozentpunkte unter dem jeweiligen Stand vom 30. Juni 1993 (vgl. HEILEMANN ET AL. 1996: 240-247).

Welche Folgerungen lassen sich aus dem Gesetzgebungsprozeß zum Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramm ziehen? Das SKWPG stellte das erste weitreichende Sparprogramm nach der deutschen Einheit dar. Dabei fällt zweierlei auf: Zum einen wurde – anders als etwa beim Haushaltsbegleitgesetz 1983 – auf Steuer- oder Abgabenerhöhungen praktisch ganz verzichtet, so daß die Konsolidierung tatsächlich vollständig über Einsparungen erreicht werden mußte. Zweitens erfolgten diese Einsparungen zu einem erheblichen Teil im Sozialbereich, wo insbesondere die Kürzung fast aller Lohnersatzleistungen um drei Prozentpunkte als ein durchaus weitreichender Schritt zu werten ist. Auffällig ist auch, daß 1993 in geringerem Maße als etwa beim Haushaltsbegleitgesetz 1983 auf mehr oder weniger symbolische Maßnahmen zur Dokumentation der sozialen Balance der Sparbeschlüsse verzichtet wurde. Insbesondere die von den Sozialausschüssen geforderte Arbeitsmarktabgabe hatte keine Durchsetzungschance, weil die Steuerbelastung ohnehin bereits als so hoch betrachtet wurde, daß keinerlei zusätzliche Steuererhöhungen verkraftbar erschienen (Interview 9). Zum andern war aber offenbar auch der Einfluß der CDA schon zu gering, um die Spitzenpolitiker der Koalition mit dieser Forderung in die Enge treiben zu können.

Das abnehmende Gewicht des CDU-Arbeitnehmerflügels manifestierte sich auch bei den Kürzungsmaßnahmen, die vor allem der CDA-Vorsitzende Schreiber immer wieder heftig kritisierte, ohne jedoch im Rahmen der Ausschußberatungen wesentliche Änderungen durchsetzen zu können. Vielmehr waren es erneut die CDU-regierten Länder, und zwar insbesondere die ostdeutschen CDU-Landesregierungen, die Änderungen bei den Sozialkürzungen erreichten. Ihre Durchsetzungsfähigkeit, insbesondere bei der Arbeitslosenhilfe, erklärt sich aus der drohenden Zweidrittelmehrheit gegen das 1. SKWPG im Bundesrat, die auch dieses zustimmungsfreie Gesetz zu Fall gebracht hätte. Diese Gefahr wurde von der Koalition als gegeben betrachtet<sup>91</sup> und erklärt ihre Konzessionsbereitschaft in diesem Punkt. Es war also nicht die Opposition, der es gelang, Änderungen am 1. SKWPG im Vermittlungsverfahren durchzusetzen, wie SCHWINN (1997: 120) meint; vielmehr gingen diese Änderungen wesentlich auf das Konto der CDU-regierten neuen Bundesländer, die nämlich gemeinsam mit den SPD-Ländern mit einer Zweidrittelmehrheit das komplette Sparprogramm zu blockieren drohten. Mit der Einigung zwischen Koalition und ostdeutschen CDU-Regierungen konnte

<sup>91</sup> Vgl. z.B. die Aussage des Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses, Abg. Blens (CDU) (PLPr. 12/200: 17315).

die SPD dann allerdings das 1. SKWPG nicht mehr verhindern. Dagegen hätte sie das 2. SKWPG zwar im Bundesrat scheitern lassen können, doch wäre dies vor allem auf Kosten der Kommunen geschehen, woran die Sozialdemokraten kein Interesse haben konnten. Entsprechend stimmten sie diesem Gesetz in der geänderten Fassung, bei der sie ja insbesondere die Nullrunde bei der Sozialhilfe hatten verhindern können, im Bundesrat (und mehrheitlich auch im Bundestag) zu.

### 6.1.2 Steuerreform 1998/99<sup>92</sup>

Daß eine Reform der Einkommensteuer eine der zentralen politischen Fragen der 13. Legislaturperiode werden würde, war nach der Wahlplattform der Unionsparteien sowie der Regierungserklärung des Bundeskanzlers nicht unbedingt zu erwarten. In deren steuerpolitischem Teil wurde nämlich neben einem Abbau des Solidaritätszuschlages und der durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVERFGE 82, 60) obligatorischen Freistellung des Existenzminimums vor allem eine Unternehmenssteuerreform mit Entlastungen bei der Gewerkekapital-, Gewerbeertrags- und bei der betrieblichen Vermögensteuer angekündigt (PLPR. 13/5: 41; vgl. Kap. 3.2.4). Lediglich die FDP hatte in ihrem Wahlprogramm über die auch vom Bundeskanzler angekündigten Maßnahmen hinaus eine Senkung der Lohn- und Einkommensteuer über den gesamten Tarif gefordert und sich für einen mittel- oder langfristigen Spitzensteuersatz bei der Einkommensteuer von unter 45% ausgesprochen (FDP 1994: 10).

Auch von den Vorschlägen einer Kommission unter Vorsitz des Wirtschaftswissenschaftlers Hans Peter Bareis, die vom Finanzminister im November 1993 eingesetzt worden war, um Vorschläge für die vom Verfassungsgericht verlangte steuerliche Freistellung des Existenzminimums zu machen, und die kurz nach der Bundestagswahl 1994 ihren Bericht vorlegte, gingen zunächst keine Impulse aus. In zehn Thesen wurden hier neben der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums in Höhe von 13.000 DM weitgehende Vorschläge gemacht: Lenkungsnormen sollten aus der Einkommensteuer herausgenommen und rund 85 Steuerbefreiungen und -ermäßigungen abgeschafft oder gekürzt werden. Mittelfristig sollte der Senkung des Solidaritätszuschlages und des Spitzensteuersatzes Priorität eingeräumt werden (EINKOMMENSTEUER-KOMMISSION 1994; BAREIS 1996: 52ff.). Der Finanzminister betrachtete die Vorschläge jedoch als unrealisierbar und verfolgte sie nicht weiter (v. HOMEYER 1996: 519).

Ein entscheidenderer Anstoß stammte aus den Regierungsparteien selbst, nämlich von Gunnar ULDALL (1996), seit 1996 wirtschaftspolitischer Sprecher

<sup>92</sup> Dieses Kapitel basiert auf R. ZOHLNHÖFER (1999); dort auch die einzelnen Belege.

der Unionsfraktion. Er schlug eine sehr weitreichende Neuregelung der Einkommensbesteuerung in Form eines dreistufigen Steuertarifs vor mit einem Grundfreibetrag von 12.000 DM und einem achtprozentigen Grenzsteuersatz zwischen 12.000 und 20.000 DM. Zwischen 20.000 und 30.000 DM sollte ein Grenzsteuersatz von 18% gelten, ehe bei 30.000 DM der Spitzensteuersatz von 28% erreicht würde. Im Gegenzug sollten alle Freibeträge und Sonderregelungen mit Ausnahme des Grund-, des Kinder- und des Arbeitnehmerfreibetrages entfallen. Dieser Vorschlag lag in seinen Grundzügen seit Anfang 1995 vor.

Doch auch dieser Impuls benötigte einige Zeit, bis er aufgegriffen wurde. Aufgrund der hohen Deckungslücke und der Streichung sämtlicher Steuervergünstigungen reagierte das Finanzministerium ausgesprochen reserviert auf den Vorschlag.<sup>93</sup> Noch im „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ der Koalition vom 30. Januar 1996 wurde die Entscheidung über eine Tarifreform erst für die Zeit nach der nächsten Bundestagswahl in Aussicht gestellt (Kap. 3.2.4). Insbesondere die FDP drängte in der Folge jedoch auf eine frühere Durchsetzung der Steuerreform, wobei als Termin das Jahr 1998 anvisiert wurde. Diese Vorstellung wurde in der Folge auch in der Union immer populärer, was sich etwa darin ausdrückte, daß nach Uldall nun auch die Sozialausschüsse gemeinsam mit dem Beamtenbund und der Steuergewerkschaft einen Tarifvorschlag unterbreiteten.<sup>94</sup> Lediglich der Finanzminister stand dem Projekt zunächst weiter eher zögerlich gegenüber.

Die FDP beschäftigte sich auf ihrem Parteitag 1996 mit der Steuerpolitik. Ihr Konzept, das auf einem Vorschlag des Fraktionsvorsitzenden SOLMS (1996) beruhte, sah einen 3-Stufen-Tarif vor mit einem steuerfreien Existenzminimum von 12.000 DM. In der erste Stufe, die für Einkommen bis 20.000 DM gelten sollte, sollte der Grenzsteuersatz 15%, zwischen 20.000 und 60.000 DM 25% betragen und der Spitzensteuersatz von 35% sollte bei 60.000 DM erreicht werden. Von den Einnahmeverlusten in Höhe von 75 Mrd. DM sollten 15 Mrd. als Nettoentlastung bei den Steuerzahlern verbleiben, während der Rest durch eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage und die Einführung eines dritten (höheren) Mehrwertsteuersatzes auf Energie finanziert werden sollte (v. HOMEYER 1996: 520).

Die Reformvorschläge der CDU wurden in einer vom Bundesvorstand eingesetzten Kommission unter Vorsitz von Wolfgang Schäuble erarbeitet, in

<sup>93</sup> So in der Tendenz übereinstimmend Interviews 8 und 11. Der Finanzminister argumentierte, niemand, der ernsthaft an der Durchsetzung einer Reform interessiert sei, könne den Wegfall aller Steuervergünstigungen und eine Deckungslücke von bis zu 50 Mrd. DM fordern. Uldall erhielt offenbar nicht einmal die Gelegenheit, seine Vorstellungen im BMF darzulegen; sein Konzept sei erst durch die später vorgelegten Vorschläge von CDA, Beamtenbund und Steuergewerkschaft wieder in die Diskussion gekommen.

<sup>94</sup> Dieser Vorschlag basierte in wesentlichen Teilen auf dem Uldall-Tarif, fügt diesem aber eine vierte Stufe mit einem Grenzsteuersatz von 35% ab 120.000 DM hinzu. Auch Bayerns Finanzminister Huber legte für die CSU im August 1996 ein Konzept vor.



der die Landesverbände und alle Vereinigungen der Partei vertreten waren (CDU o.J.: 186). Angestrebt wurde eine deutliche Nettoentlastung und eine drastische Vereinfachung des Steuerrechts. Dabei wurde folgender Tarif gefordert: Der Eingangssatz der Einkommensteuer nach dem Existenzminimum sollte von 25,9 auf unter 20% gesenkt werden, während beim Spitzensatz eine Senkung von 53 auf 35% vorgeschlagen wurde. Ebenso auf 35% sollte der Thesaurierungssatz der Körperschaftsteuer festgelegt werden, der etwas über dem Satz für ausgeschüttete Gewinne liegen sollte. Nicht entschieden wurde die Frage, ob ein Stufen- oder ein linear-progressiver Formeltarif favorisiert wurde.

Auf der anderen Seite sollte die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer erweitert werden. So sollten Lohnersatzleistungen, die nach geltendem Recht dem Progressionsvorbehalt unterlagen, in die Besteuerung einbezogen werden. Ebenso sollte es bisher steuerfreien Lohnanteilen wie den Zuschlägen für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit ergehen. Die Absetzbarkeit von privat mitveranlaßten Ausgaben wie Geschäftsessen sollte eingeschränkt und die Kilometerpauschale für Fahrten zum Arbeitsplatz auf 20 Pfennig pro Kilometer begrenzt werden (vorher 70). Daneben waren Einschränkungen im Unternehmensbereich vorgesehen, etwa im Bereich der Bildung von stillen Reserven.

Direkt nach der Vorstellung der Ergebnisse der Schäuble-Kommission, aber noch vor dem Parteitag, wurden diese nicht nur seitens der Verbände, der Opposition und teilweise von den Koalitionspartnern kritisiert, sondern auch im Bundesvorstand der CDU blieb das Konzept nicht ganz unverändert; vielmehr wurden beispielsweise die Vorschläge zur Besteuerung von Lohnersatzleistungen vager gefaßt. Bei der Verabschiedung des Konzeptes auf dem Hannoveraner Parteitag im Oktober 1996 wurde der in diesen Punkten revidierte Leitantrag Schäubles bei einer Gegenstimme angenommen, obwohl insbesondere die deutliche Senkung der Kilometerpauschale von einer Reihe von Delegierten kritisiert und auch die Besteuerung der Lohnersatzleistungen nicht einhellig begrüßt wurde (CDU o.J.: 197, 199, 210ff.). Hervorzuheben ist jedoch, daß sich weder auf dem Parteitag noch in der vorangegangenen Diskussion ernsthafter Widerstand gegen die relativ radikale Senkung des Spitzensteuersatzes regte; die Sozialausschüsse hatten diese Senkung sogar in ihr eigenes Konzept aufgenommen, was angesichts des heftigen Widerstandes bei der Erarbeitung der Steuerreform 1990 zunächst erstaunt. Ausschlaggebend für diesen Sinneswandel dürften jedoch Lernprozesse innerhalb der CDA gewesen sein (Interview 11).

Innerhalb der Koalition versuchte man parallel dazu, die eigenen Vorstellungen, wie sie in den unterschiedlichen Parteitagsbeschlüssen deutlich geworden waren, zu koordinieren und in ein gemeinsames Konzept zu überführen. Zu diesem Zweck wurde eine Steuerreform-Kommission unter dem Vorsitz des Finanzministers eingesetzt, die sich am 2. Juli 1996 konstituierte und

am 23. Januar 1997 ihre Vorschläge vorlegte. Mitglieder dieser Kommission waren unter anderem der Bundesfinanz- und der Bundeswirtschaftsminister, die Vorsitzenden der Koalitionsfraktionen und der CSU-Landesgruppe, die Finanzminister der unionsregierten Bundesländer Bayern, Sachsen und Baden-Württemberg, ein Parlamentarischer Staatssekretär aus dem BMF sowie eine Reihe von Praktikern und Verbandsvertretern (STEUERREFORM-KOMMISSION 1997: 29).

Die gut halbjährige Arbeit dieser Kommission war immer wieder begleitet von Konflikten innerhalb der Koalition. Eine wichtige Rolle spielte hier die Frage des Zeitpunktes, an dem die Reform in Kraft treten sollte: Während die FDP darauf drängte, die Reform schon 1998 in Kraft zu setzen, wollte die Union dies mehrheitlich erst für 1999 anstreben. Außerdem war umstritten, wie die Gegenfinanzierung erreicht werden sollte und in welchem Umfang und zu wessen Gunsten eine Nettoentlastung möglich sei. Insbesondere eine mögliche Erhöhung der Mehrwertsteuer wurde diskutiert, daneben brachten die Sozialausschüsse einen erhöhten Steuersatz für Luxusgüter ins Gespräch. Zentral waren naheliegenderweise auch Auseinandersetzungen über die Streichung von Steuersubventionen, insbesondere über die Behandlung von Lebensversicherungen, Renten und Lohnersatzleistungen sowie die Kilometerpauschale. Besonders die Besteuerung von Lohnersatzleistungen und Renten rief erheblichen Widerstand beim Arbeitnehmerflügel der Union hervor. Aber auch die Frage, ob und in welcher Form Veräußerungsgewinne von Immobilien und Aktien besteuert werden sollten, war umstritten. Die Tatsache, daß in diesen Bereichen noch Dissens ausgeräumt werden mußte, trug mit dazu bei, daß die Kommission ihre Ergebnisse nicht, wie ursprünglich geplant, noch Ende 1996 vorlegen konnte.

Die schließlich verabschiedeten Beschlüsse der Kommission, die sogenannten „Petersberger Steuervorschläge“, sahen folgende Regelungen vor (zum folgenden STEUERREFORM-KOMMISSION 1997): Im Entlastungsbereich sollten die Steuersätze deutlich gesenkt werden. Dazu war für 1999 vorgesehen, den Eingangssteuersatz, der bei gut 13.000 DM einsetzen sollte, auf 15% zu senken (vorher 25,9%). Dieser Grenzsteuersatz sollte für alle Einkommen bis 18.000 DM gelten. Bei Einkommen über 18.000 DM sollte der Grenzsteuersatz auf 22,5% springen und von dort linear ansteigen bis zu einem Spitzensteuersatz von 39%, der bei einem Einkommen von 90.000 DM erreicht werden sollte. Der Höchstsatz für gewerbliche Einkünfte sollte von 47 auf 35% sinken. Das finanzielle Volumen wurde für die Entlastungen im Bereich der Einkommensteuer auf gut 69 Mrd. DM beziffert. Daneben waren auch im Bereich der Körperschaftsteuer Steuersenkungen vorgesehen: Der Thesaurierungssatz sollte von 45 auf 35% sinken, der Satz für ausgeschüttete Gewinne von 30 auf 25%. Als Gesamtbruttoentlastung waren 81,9 Mrd. DM kalkuliert. Dazu sollten die Einnahmeausfälle durch die Senkung des Solidaritätszuschlages von 7,5 auf 5,5% am 1.1.1998 in Höhe von 7,5 Mrd. DM kommen.

Obwohl die Reform insgesamt erst 1999 in Kraft treten sollte, war geplant, einen Teil der Änderungen ein Jahr vorzuziehen. Neben dem Solidaritätszuschlag betraf dies die Körperschaftsteuer, die auf 40 bzw. 28% reduziert werden sollte, und den Höchstsatz für gewerbliche Einkünfte bei der Einkommensteuer, der in der ersten Stufe auf 40% gesenkt werden sollte. Beide Entlastungen sollten durch die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage im Unternehmensbereich aufkommensneutral gestaltet werden.

Die Bemessungsgrundlage sollte 1999 in einem Volumen von gut 38 Mrd. DM verbreitert werden. Die wichtigsten diesbezüglichen Maßnahmen waren: Senkung der Werbungskostenpauschale für Arbeitnehmer von 2.000 auf 1.300 DM, Reduzierung der Kilometerpauschale von 70 auf 40 Pfennig pro Kilometer, wobei für die ersten 15 Kilometer der Abzug ganz entfallen sollte, Aufhebung der Steuerfreiheit von Zuschlägen für Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit sowie von bestimmten Prämien oder Abfindungen, Einführung der Besteuerung der Hälfte der Lohnersatzleistungen, die vorher lediglich dem Progressionsvorbehalt unterlagen, Halbierung des Sparerfreibetrags auf 3.000 DM, Einbeziehung der Hälfte der Rente in die Berechnung der Bemessungsgrundlage, Besteuerung von Lebensversicherungen, Aufhebung des Freibetrags für Veräußerungsgewinne, Einschränkung verschiedener Abschreibungsmöglichkeiten, Einführung strengerer Vorschriften für die Gewinnermittlung, Verlängerung der Spekulationsfrist für Veräußerungsgewinne bei Grundstücken von 2 auf 10 Jahre und bei Wertpapieren von 6 auf 12 Monate. Bei einer geplanten Nettoentlastung von etwa 30 Mrd. DM und einer Gegenfinanzierung im Volumen von etwa 38 Mrd. DM verblieb bei den Vorschlägen ein Defizit von etwa 14 Mrd. DM. Wie dieses zu schließen sein sollte, wurde im Rahmen der Steuerreform-Kommission nicht abschließend beschlossen. Der Finanzminister sprach bei der Vorstellung der Ergebnisse vage von einer Erhöhung indirekter Steuern, etwa der Mehrwertsteuer.

Der Grund für diese Unschärfe war, daß innerhalb der Union noch nicht geklärt war, in welchem Maße die Mehrwertsteuer erhöht werden sollte. Während die CSU darauf bestand, die Mehreinnahmen aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt vollständig zur Finanzierung der Steuerreform zu verwenden, strebten Teile der CDU an, die Mehrwertsteuer gleich um zwei Prozentpunkte zu erhöhen und die Hälfte der Mehreinnahmen dazu zu nutzen, versicherungsfremde Leistungen aus den Sozialversicherungen herauszunehmen. Über diese Frage kam es bei der Diskussion des Steuerreformkonzeptes im CDU-Vorstand zu einem heftigen Eklat zwischen dem Bundeskanzler und seinem Arbeitsminister, der ultimativ forderte, die Finanzierung der Steuerreform abschließend zu klären und ihm einen Teil der Mehrwertsteuereinnahmen zur Finanzierung der Rentenreform zur Verfügung zu stellen, ehe er seinen Entwurf vorlegen würde.

Auch sonst waren die Steuervorschläge in der CDU nach wie vor nicht unumstritten. Das wird bereits daran deutlich, daß in dem Vorstandsbeschuß

die Vorschläge nur „begrüßt“, nicht aber „gebilligt“ wurden. Zudem stimmten vier Vorstandsmitglieder, nämlich der niedersächsische Oppositionsführer Wulff und die drei dem Arbeitnehmerflügel angehörenden Politiker Blüm, Geißler und Graf von Schwerin gegen den Beschluß, der Regierende Bürgermeister von Berlin, Diepgen, enthielt sich der Stimme. Insbesondere die höhere Besteuerung von Renten und Lohnersatzleistungen wurde von Seiten des Arbeitnehmerflügels der Union kritisiert. Ähnlich stellte sich die Situation auch in der Unionsfraktion dar, wo 20 Abgeordnete gegen die Beschlußvorlage stimmten. Die FDP dagegen nahm den Kommissionsentwurf sehr positiv auf, da sich darin das eigene Konzept „in maßgeblichen Teilen“ widerspiegeln; Vorbehalte wurden lediglich gegen die Besteuerung von Lebensversicherungen und vereinzelt gegen die Einbeziehung der Renten in das zu versteuernde Einkommen geltend gemacht.

Anders die Opposition: Sie kritisierte die Vorschläge heftig. Von der SPD wurde vor allem die befürchtete „soziale Schieflage“ der Reform abgelehnt, die sich in der Besteuerung von Zuschlägen auf Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit, von Lohnersatzleistungen, Lebensversicherungen und Renten bei gleichzeitiger Senkung des Spitzensteuersatzes äußere. Der Spitzensteuersatz müsse höher liegen; ob überhaupt eine Senkung möglich sei, könne erst entschieden werden, wenn feststehe, in welchem Umfang Steuervergünstigungen abgebaut werden könnten. Auch die Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der Steuerreform wurde abgelehnt. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund wichtig, daß die SPD keine Nettoentlastung der Steuerzahler plante. Das Existenzminimum müsse dagegen auf 14.000 DM ausgeweitet werden. Vorbehalte richteten sich zudem gegen die Verschlechterungen bei den Abschreibungsbedingungen, die Senkung der Kilometerpauschale und die zu geringe Entlastung der Einkommen zwischen 40.000 und 90.000 DM. Gerade die Arbeitnehmer in dieser Tarifzone müßten entlastet werden. Außerdem müsse die Reform schon 1998 in Kraft treten, um möglichst bald ihre Effekte auf dem Arbeitsmarkt zu zeitigen. Daneben forderte die SPD für den Herbst 1997 eine Senkung der Lohnnebenkosten um 2 Prozentpunkte.<sup>95</sup> In die gleiche Richtung zielte die Kritik der Grünen, die vor allem eine noch weitere Ausdehnung des Existenzminimums verlangten.

Anhand dieser Standpunkte wird erkennbar, wo die Knackpunkte der kommenden Verhandlungen zwischen Bundesregierung und SPD liegen würden: Diese Punkte betrafen die Höhe des Existenzminimums, die Höhe des Spitzensteuersatzes für nicht gewerbliche Einkommen, das Jahr des Inkrafttretens und eine Vielzahl von Fragen der Finanzierung. Hinzu kam die Forderung der SPD nach Senkung der Lohnnebenkosten, die sie mit der Steuerreform untrennbar verband. Übereinstimmung herrschte dagegen im

---

<sup>95</sup> Die SPD präsentierte ihr endgültiges Steuerreformkonzept erst Ende Mai 1997, doch waren die wesentlichen Umrisse mit diesen Punkten schon gegeben. Zur Darstellung des Konzeptes vgl. KRAEUSEL (1997: 143-160).

wesentlichen bei der Tarifgestaltung, der Senkung des Eingangssatzes auf 15% und des Thesaurierungssatzes der Körperschaftssteuer auf 35%.

Die Reaktion der Verbände war durchwachsen. Der Steuerzahlerbund etwa zog insgesamt ein positives Fazit, hielt die Entlastung mittlerer Einkommen jedoch aufgrund des frühen Erreichens des Spitzensteuersatzes bei 90.000 DM für zu gering. Die Gewerkschaften lehnten die Reform als „sozial schädlich und beschäftigungspolitisch verfehlt“ ab, da beispielsweise Facharbeiter zu wenig entlastet würden; insbesondere die Besteuerung der Zulagen für Nacht- und Feiertagsarbeit wurde kritisiert. Die Wirtschaftsverbände äußerten sich zurückhaltend bis positiv: Der BDI lobte zwar, die Richtung stimme, legte aber Berechnungen vor, nach denen bei den großen Kapital- und Personengesellschaften einer Entlastung von 16 Mrd. DM eine Belastung von 24 Mrd. DM gegenüberstünde, so daß sich die Situation der Industrie per saldo verschlechtere. Dennoch sei die Gesamteinschätzung positiv. Lediglich der DIHT äußerte sich zufrieden.

Die ökonomische Logik der Petersberger Beschlüsse weicht im Grundkaum von der der Steuerreform von 1990 ab: Als Ziele des Gesetzentwurfs wurden auch 1997 genannt, die steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen in Deutschland zu verbessern, mehr Steuergerechtigkeit zu schaffen und das Steuerrecht transparenter zu gestalten. Zudem sollte mit der Reform auf „tiefgreifende Veränderungen im internationalen Standortwettbewerb“ reagiert werden (BT-DRS. 13/7480: 154).

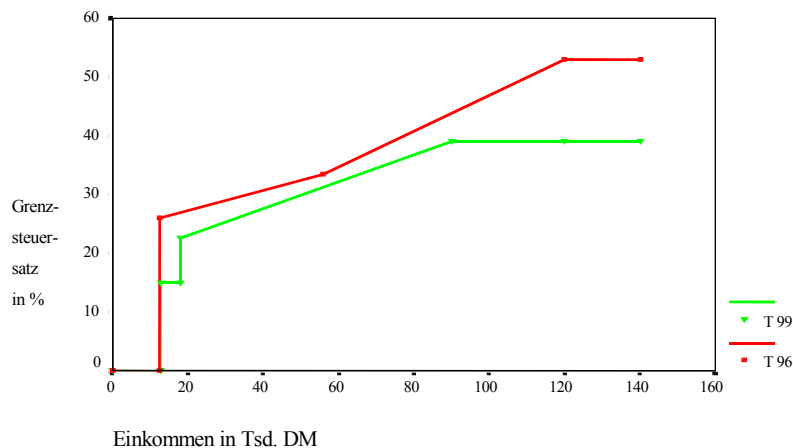
Auffällig ist allerdings, daß der Verbesserung der Angebotsseite im Vergleich zu Nachfrageeffekten 1997 mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde als zehn Jahre zuvor. Finanzminister Waigel etwa argumentierte: „Eine gute Angebotspolitik, die den Märkten Zuversicht und stabile Erwartungen gibt, Investitionen nach Deutschland bringt und Arbeitsplätze schafft, ist auch die beste Nachfragepolitik“ (PLPR. 13/173: 15590). Um aber diese Investitionen, und in deren Gefolge Arbeitsplätze, anzulocken, müßten die Rahmenbedingungen verbessert werden (so Schäuble, PLPR. 13/173: 15618). Daher bilanzierte Waigel: „Wir haben in Deutschland kein Nachfrage- sondern ein Kostenproblem. Was nützt zusätzliche Nachfrage, wenn damit billigere und bessere ausländische Produkte gekauft werden?“ (PLPR. 13/184: 16541). Allerdings wurde von der Koalition in diesem Zusammenhang auch darauf hingewiesen, daß bereits durch das Jahressteuergesetz 1996 und die steuerliche Freistellung des Existenzminimums die steuerliche Entlastung der Arbeitnehmer in einem Volumen von 18 Mrd. DM „vorgezogen“ worden sei.

Ein weiterer bedeutender Unterschied zwischen den Reformen von 1987 und 1997 bestand in ihrem Ausmaß. Dies wird bereits am Bruttovolumen der Reformen deutlich: Begnügte man sich 1987 mit einer Bruttoentlastung von 44 Mrd. DM bei einer Gegenfinanzierung von 20 Mrd. DM, so sollte die Bruttoentlastung 1999 gut 89 Mrd. DM bei einem Gegenfinanzierungsvolumen von etwa 38 Mrd. DM betragen. Im Klartext bedeutete dies: Die Steuer-

reform 1999 sollte doppelt so viele Mittel bewegen wie ihre Vorgängerin. Auch wenn man berücksichtigt, daß sich die Daten für 1999 natürlich auf die vereinigte Bundesrepublik beziehen und das Bruttosozialprodukt in den dazwischen liegenden Jahre nominal und real gewachsen ist, machen diese Werte doch deutlich, daß hier eine weitergehende Reform geplant war als in den 80er Jahren.<sup>96</sup> Dies um so mehr, als ja bereits mit dem Jahressteuergesetz 1996 eine massive Entlastung in der laufenden Legislaturperiode durchgesetzt worden war.

Bei verschiedenen Einzelmaßnahmen wird dieser Befund noch deutlicher: Wurde 1990 der Spitzensteuersatz um 3 Prozentpunkte gesenkt, sollten es nach den Plänen von 1997 14 Prozentpunkte sein. Auch eine Besteuerung von Renten wurde 1987 noch als akademische Denkübung betrachtet – 1999 sollte sie verwirklicht werden. Ähnlich verhielt es sich mit der Steuerfreiheit für Lohnzuschläge bei Sonn-, Feiertags- und Nachtarbeit: Sie wurden 1990 nur gekürzt, 1999 sollte sie ganz gestrichen werden. Ebenso sollte es der Steuerermäßigung für außerordentliche Einkünfte (§ 34 EStG) ergehen.

Abbildung 4: Einkommenssteuertarife 1996 und 1999 im Vergleich



Auch in der 13. Legislaturperiode war der neue Einkommensteuertarif das Herzstück der Reform (vgl. Abb. 4). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen,

<sup>96</sup> Das Bruttosozialprodukt der Bundesrepublik im Jahr 1996 lag nominal um 77% über dem der alten Bundesrepublik 1987. Das Bruttoentlastungsvolumen der Steuerreform 1999 lag aber um 86% über dem der Steuerreform 1990.

daß die Tarifkurve bereits durch das Jahressteuergesetz 1996 im unteren Bereich erheblich verändert wurde, so daß hier weniger starke Veränderungen vorgenommen werden sollten. Dies führte unter anderem dazu, daß es zwischen dem geltenden und dem neuen Tarif keine erheblichen Progressionsunterschiede geben sollte; im unteren Teil war der geltende Tarif sogar flacher, d.h. die Progression beim Tarif 1996 war geringer. Wesentlich ist allerdings, daß die Grenzsteuerbelastung über den gesamten Tarif sinken sollte. Besonders groß sollte die Senkung des Grenzsteuersatzes im unteren und im oberen Bereich ausfallen. Dies hatte zur Konsequenz, daß die Entlastung im mittleren Bereich relativ gering blieb, also bei jenen Gruppen, „die gemeinhin als Leistungsträger der Gesellschaft bezeichnet werden“ (TEICHMANN 1997: 322).

Die Senkung des Eingangsteuersatzes wurde damit begründet, daß ein hoher Eingangsteuersatz leistungshemmend sei und deshalb die Eingliederung der Arbeitssuchenden in den Arbeitsmarkt behindere. Allerdings wurde der neu einzuführende Sprung in der Grenzsteuerbelastung von 15 auf 22,5% bei 18.000 DM als unter Anreizgesichtspunkten problematisch kritisiert (TEICHMANN 1997: 321). Die Senkungen des Spitzensteuersatzes für die gewerbliche Wirtschaft sollte den Unternehmen im internationalen Standortwettbewerb vergleichbare steuerliche Rahmenbedingungen schaffen und die abschreckende Wirkung zu hoher Steuersätze mindern. Der Höchstsatz für nichtgewerbliche Einkünfte sollte reduziert werden, „um Leistungsbereitschaft und private Investitionen zu fördern“ (BT-Drs. 13/7480: 154f.).

Auch die Maßnahmen der Gegenfinanzierung wurden – wie schon bei der Steuerreform 1990 – im wesentlichen mit den Argumenten der Steuervereinfachung und der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage durch Streichen von ungerechtfertigten Steuersubventionen begründet. Zur Finanzierung der Reform seien solche Streichungen unverzichtbar; zudem seien sie aber auch „unerlässlich, um die Akzeptanz des Einkommensteuerrechts in der Bevölkerung zu verbessern“ (BT-Drs. 13/7480: 155). Hier sollen nur exemplarisch zwei der besonders umstrittenen Maßnahmen kurz dargestellt werden, nämlich die hälftige Versteuerung von Lohnersatzleistungen und Renten, da hiermit sozialpolitisch äußerst sensible Bereiche berührt wurden. Dabei wurde für die Lohnersatzzahlungen ausgeführt, „daß die Leistungsansprüche regelmäßig zur Hälfte auf Beiträgen beruhen, die von den Leistungsberechtigten nicht aus versteuertem Einkommen aufgebracht worden sind“ (BT-Drs. 13/7480: 187). Ähnlich wurde auch für die Renten argumentiert: Renten sollten demnach „in dem Maße zur Einkommensteuer herangezogen werden, in dem die Beiträge zum Erwerb des Rentenrechts als Sonderabgaben abziehbar oder als Arbeitgeberbeitrag steuerfrei waren“ (BT-Drs. 13/7480: 198). In beiden Fällen wurde also argumentiert, daß die Hälfte der Ansprüche – nämlich in der Regel der Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen – durch Zahlungen entstand, die von der Steuer befreit waren. Entsprechend sollte gerade die Hälfte der Leistungen, die den unversteuerten Beitragszah-

lungen korrespondiert, bei der Auszahlung besteuert werden. Bezüglich der Besteuerung der Lohnersatzleistungen ist allerdings hinzuzufügen, daß sie nach geltendem Recht dem Progressionsvorbehalt unterlagen. Das bedeutet, daß Lohnersatzleistungen zwar steuerfrei waren, gleichzeitig aber auf zusätzliches zu versteuerndes Einkommen der Steuersatz angewendet wurde, der sich ergibt, wenn die Lohnersatzleistungen bei der Einkommensberechnung einbezogen werden (TIPKE/LANG 1994: 403). Die Neuregelung hätte so für einen Teil der Leistungsbezieher sogar Verbesserungen bedeutet. Die Bundesregierung kalkulierte in ihrem Gesetzentwurf entsprechend für diese Regelung mit Mindereinnahmen von 255 Mio. DM (BT-Drs. 13/7480: 160).

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Petersberger Steuerbeschlüsse in vielen Bereichen erheblich über die Regelungen der Steuerreform 1990 hinausgingen. Dies betraf schon das Volumen, das mit der Reform bewegt werden sollte – insbesondere wenn man berücksichtigt, daß bereits eine deutliche Steuerentlastung in der 13. Legislaturperiode vorgenommen wurde. Zweitens wurde wesentlich stärker auf die Angebotsseite der Wirtschaft fokussiert, was sich nicht nur in den Beiträgen führender Koalitionspolitiker zeigt, sondern sich auch an einer Reihe von Maßnahmen nachweisen läßt, am deutlichsten sicherlich am Ausmaß der Senkung des Spitzensteuersatzes. Drittens schließlich konnte sich die Koalition 1997 im Gegensatz zu 1987 bei der Erweiterung der Bemessungsgrundlage auch auf Maßnahmen verständigen, die Kürzungen in sozial sensiblen Bereichen betrafen, etwa bei der hälftigen Besteuerung von Renten und Lohnersatzleistungen, wengleich bei dieser letzten Maßnahme darauf hinzuweisen ist, daß durch sie per soldo die Leistungsbezieher nicht schlechter gestellt wurden.

Nachdem mit der Vorstellung der Petersberger Steuervorschläge eine Einigung auf ein steuerpolitisches Programm innerhalb der Koalition im wesentlichen geleistet war, mußte in einer zweiten Stufe nun eine Übereinstimmung mit der SPD gefunden werden, die die Mehrheit der Stimmen im Bundesrat kontrollierte. Das bedeutet allerdings nicht, daß zu diesem Zeitpunkt bereits alle koalitionsinternen Konflikte ausgestanden gewesen wären. Immer wieder kam es auch im folgenden noch aus den Reihen der Koalition zu kritischen Äußerungen zu einzelnen Bereichen der Steuerreform, etwa wenn der bayrische Ministerpräsident die vorgesehene Besteuerung von Renten und Schichtzulagen oder die Kürzung der Kilometerpauschale ablehnte, oder die Mittelstandsvereinigung der CDU sich gegen die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer und für einen degressiven Abbau der Steuerfreiheit für Schichtzulagen einsetzte, oder die CDA mit der Ablehnung sämtlicher Reformen drohten, wenn sie sich nicht mit ihren Vorschlägen bei Renten- und Gesundheitsreform durchsetzen können sollten. Die Arbeitnehmer der Union forderten auch später immer wieder sozialpolitische Korrekturen am Reformkonzept, insbesondere im Bereich der Rentenbesteuerung und der Besteuerung von Schichtzuschlägen. Insgesamt blieb der koalitionsinterne Wider-



stand gegen das Projekt aber signifikant geringer als zehn Jahre zuvor.

Da insbesondere die SPD darauf bestand, die Steuerreform schon 1998 zu realisieren, und auch Teile der Koalition, nicht zuletzt die FDP, diese Möglichkeit sahen, kam es schon direkt nach der Vorstellung der Petersberger Steuervorschläge zu Gesprächsangeboten, um die gegenseitigen Positionen anzunähern und den zeitaufwendigen Umweg über den Vermittlungsausschuß zu vermeiden. So erklärte sich sowohl der Bundeskanzler als auch der SPD-Vorsitzende und sein Fraktionsvorsitzender schnell bereit, Verhandlungen aufzunehmen. Dennoch brauchten die beiden Seiten noch vier Wochen, ehe es zu einem ersten „Steurgipfel“ kommen konnte. So schlug beispielsweise der Geschäftsführer der SPD-Fraktion zunächst einen Vierergipfel mit dem Bundeskanzler, dem SPD-Vorsitzenden und den beiden Fraktionsvorsitzenden vor. Dies stieß bei der Koalition schon allein deshalb auf Ablehnung, weil man sich nicht auf Verhandlungen ohne Beteiligung der FDP einlassen wollte oder konnte, zumal die Liberalen für diesen Fall mit dem Bruch der Koalition drohten. Zudem argumentierte die Koalition, die SPD habe noch kein eigenes klares Konzept für eine Steuerreform vorgelegt, so daß nicht einmal ganz klar sei, wo Übereinstimmung und Dissens zwischen den Verhandlungspartnern bestehe.

Das erste Treffen beider Seiten fand schließlich am 24. Februar 1997 in der nordrhein-westfälischen Landesvertretung in Bonn statt. Teilnehmer waren die Partei- und Fraktionsführer von CDU/CSU, FDP und SPD sowie einzelne Parteexperten wie der Hamburger Erste Bürgermeister Voscherau (SPD). Bereits im Vorfeld dieses ersten Gesprächs machten beide Seiten deutlich, daß es für sie nicht um Reformen um jeden Preis gehe, sondern daß bestimmte Positionen nicht verhandelbar seien. Für die FDP waren dies ein Eingangssatz von etwa 15 und ein Spitzensatz von etwa 39%, eine solide Gegenfinanzierung und eine Nettoentlastung von 30 Mrd. DM. Die Union hielt insbesondere die Senkung der Unternehmenssteuern für vordringlich. Zudem betonte die Koalition die Wichtigkeit einer gemeinsamen Position. Die SPD lehnte Verhandlungen über die Besteuerung der Zuschläge für Nacht- und Feiertagsarbeit, der Renten und Lebensversicherungen und eine Erhöhung der Mehrwertsteuer „zur Finanzierung eines abgesenkten Spitzensteuersatzes“ ab, zumal durch letzteren keine Arbeitsplätze geschaffen würden.

Die erste Verhandlungsrunde blieb ohne Ergebnis. Die Gespräche hätten zwar in einem sachlichen Klima stattgefunden, doch es habe nur wenig Bereitschaft zur Aufgabe der eigenen Positionen gegeben. Die SPD habe die Möglichkeit eines Entgegenkommens bei der Höhe des Spitzensteuersatzes für gewerbliche Einkünfte signalisiert, aber den Schwerpunkt auf die Anhebung des Grundfreibetrages zur Stärkung der Massenkaukraft und auf die Senkung der Lohnnebenkosten gelegt. Die Koalition habe die Notwendigkeit einer Senkung der Körperschaftssteuer und einer Entlastung der gewerblichen

Einkommen betont, habe aber auch eine „gewisse Verständigungsbereitschaft“ bei der Frage der Senkung der Lohnnebenkosten erkennen lassen. Allerdings wurden auch neue Hürden deutlich, vor allem bezüglich der Zahlenbasis der Steuerverhandlungen: Die Koalition argumentierte mit einer Finanzierungslücke von 44 Mrd. DM durch die Petersberger Vorschläge, der nordrhein-westfälische Finanzminister Schleußer (SPD) bezifferte das Defizit dagegen auf 74 Mrd. DM.

In kleinerer Runde, an der für die Koalition der Finanzminister und die beiden Fraktionsvorsitzenden und für die SPD der Fraktionsvorsitzende, der nordrhein-westfälische Finanzminister und der Hamburger Bürgermeister teilnahmen, wurden die Gespräche noch in der gleichen Woche fortgesetzt. Dabei war das erste Ziel, einen Abgleich der unterschiedlichen Zahlen zu erreichen, um eine gemeinsame Verhandlungsgrundlage zu besitzen. Beide Seiten blieben zwar im wesentlichen bei ihren Vorstellungen, aber sie meinten auch, beim Verhandlungspartner jeweils in bestimmten Punkten Bewegung erkannt zu haben. So schien ein Kompromißvorschlag des BDI zur Besteuerung der Nacht- und Feiertagszuschläge, der eine pauschale Besteuerung dieser Zuschläge in Höhe von 10% angeboten hatte, in dieser Frage einen Ausweg zu bieten, und für den Spitzensteuersatz schien ebenso ein Kompromiß möglich wie für das Problem der Senkung der Lohnnebenkosten. Allerdings warfen sich beide Seiten gleichzeitig immer wieder vor, nicht einigungswillig oder -fähig zu sein und einen Kompromiß zu verhindern. Die Koalition bereitete entsprechend auch schon einen Referentenentwurf vor, um die Reform in jedem Fall rechtzeitig in den Bundestag einbringen zu können.

Zum nächsten vorgesehenen Gespräch zwischen Regierung und Opposition kam es zunächst nicht, weil die SPD den Termin als Reaktion auf die Ankündigung massiver Kürzungen bei den Kohlesubventionen durch die Bundesregierung absagte. Allerdings wurde der Grund für diese Absage vielfach als vorgeschoben betrachtet, zumal die SPD eine Änderung der Kohlepolitik der Regierung nicht unmittelbar zur Bedingung weiterer Gespräche über die Steuerreform machte. Weiterhin forderte der SPD-Vorsitzende allerdings, daß die zu beschließenden Vorschläge dazu geeignet sein müßten, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, was letztlich aber auf die bereits bekannten Forderungen der SPD nach einer spürbaren Entlastung der Arbeitnehmer, einem niedrigeren Eingangssteuersatz, einem ausgeweiteten Grundfreibetrag und einer Senkung der Lohnnebenkosten hinauslief. In der Koalition wurde dagegen argumentiert, eine Verlagerung der Leistungen aus der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung auf den Bundeshaushalt im Umfang von 50 bis 60 Mrd. DM, wie sie die SPD fordere, sei nicht machbar und zudem nicht gerecht, weil dadurch diejenigen nicht entlastet würden, die zwar keine Beiträge, wohl aber Steuern zahlen müßten. Auch die Anhebung des Grundfreibetrages auf 14.000 DM sei angesichts der damit verbundenen Kosten von rund

18 Mrd. DM nicht finanzierbar.

Die folgenden Wochen waren geprägt vom Hin und Her um eine Wiederaufnahme der Steuergespräche. Die Koalition gab sich jeweils gesprächsbereit, signalisierte auch etwa bei der Frage der Besteuerung der Schichtzuschläge Kompromißbereitschaft. Die SPD verlangte dagegen, zunächst müsse die Bundesregierung neue Vorschläge machen, da andernfalls keine brauchbare Verhandlungsgrundlage existiere. Auch ein Telefonat zwischen dem Finanzminister und dem SPD-Fraktionsvorsitzenden, in dem Waigel einen neuen Gesprächstermin vereinbaren wollte, blieb ergebnislos, da Scharping auf einen Brief verwies, den der SPD-Vorsitzenden an den Kanzler geschrieben habe, in dem er die Bedingungen der SPD für die Fortsetzung der Gespräche deutlich machen würde. Von Kohls Antwort hänge die Zukunft weiterer Steuergespräche ab.

In diesem Brief schlug Lafontaine vor, mit Kohl ein Gespräch zur Frage der Steuer- und Abgabenreform zu führen; neue Positionen wurden jedoch nicht deutlich. Der Kanzler lehnte in seinem Antwortschreiben ein solches Vieraugengespräch ab; allerdings könne jederzeit ein neuer Termin für die Gespräche der Steuerexperten vereinbart werden, wobei die Koalition für solche Verhandlungen die beiden Fraktionsvorsitzenden sowie den Finanzminister nominierte. Die SPD bestand jedoch zunächst auf ein solches Spitzengespräch, während die drei genannten Unionspolitiker ihre Verhandlungspartner von der SPD, den Fraktionsvorsitzenden Scharping, den nordrhein-westfälischen Finanzminister Schleußer und den Hamburger Ersten Bürgermeister Voscherau, in einem gemeinsamen Brief aufforderten, die Verhandlungen wieder aufzunehmen, zumal der Grund für den Abbruch der Gespräche, der Streit um die Kohlesubventionen, beigelegt worden sei. Auf das weitere Zögern der SPD reagierte die Koalition mit dem Vorwurf, die Sozialdemokraten wollten Zeit gewinnen, weil sie intern tief gespalten und deshalb derzeit kaum handlungsfähig seien, was Schäuble mit einer Dokumentation konträrer Aussagen von SPD-Spitzenpolitikern zum Spitzensteuersatz belegte.

Da der SPD-Vorsitzende allerdings nicht auf seine Forderung verzichten wollte, schlug Kohl als Kompromiß ein Spitzentreffen in großer Runde vor, an dem neben den Experten eben auch er selbst sowie Lafontaine teilnehmen sollten. Das Treffen wurde daraufhin für den 15. April verabredet. Die SPD nominierte neben ihren bisherigen Verhandlungsführern Lafontaine, Scharping, Matthäus-Maier, Voscherau und Schleußer überraschend auch den brandenburgischen Ministerpräsidenten Stolpe als Delegationsmitglied. Dies ist sicherlich als Zeichen an die Koalition zu deuten, daß die SPD auch ihre Ministerpräsidenten in die Verhandlungen einzubinden gedachte, so daß es der Bundesregierung im Bundesrat nicht gelingen werde, einzelne SPD-geführte Länder aus der Parteilinie herauszubringen, wie dies bei der Mehrwertsteuererhöhung im Jahr 1992 der Fall war, als Brandenburg ausscherte und der Bundesregierung auf diese Weise eine Mehrheit im Bundesrat bescherte.

Einige Tage vor dem Gipfel nannte Lafontaine bestimmte Punkte, über die bei dem bevorstehenden Gespräch Einigung erzielt werden müsse: die Klärung des Finanzvolumens der Reform, die Senkung des Eingangssteuersatzes, die Erhöhung des Grundfreibetrages, die Senkung der Sozialabgaben zum 1.7.1997 und eine Erhöhung des Kindergeldes um 30 DM für das erste und zweite Kind. Während über die Notwendigkeit der Klärung der ersten drei Fragen Einigkeit bestand und auch die Forderung nach Senkung der Lohnnebenkosten bereits länger diskutiert wurde, war die Forderung nach einer Erhöhung des Kindergeldes neu. Die Koalition lehnte sie als Teil einer „Verteilungsdebatte“ ab, da davon kein hinreichender Wachstumsimpuls ausgehe.

Gleichzeitig zeichneten sich aber verschiedene Bereiche ab, in denen die Koalition offenbar bereit war, Zugeständnisse an die SPD zu machen. So machte Schäuble deutlich, daß auch die Koalition eine Senkung der Sozialabgaben durch eine Umfinanzierung – allerdings neben Strukturreformen bei den Sozialversicherungen – anstrebe und bezüglich der Zeitpunkte des Inkrafttretens sowie der Volumen der einzelnen Schritte kompromißbereit sei. Allerdings müsse die Steuerreform auf jeden Fall zu Entlastungen führen. Daneben wurde zumindest aus der CSU auch bei der Höhe des Spitzensteuersatzes Kompromißbereitschaft signalisiert: Der bayrische Finanzminister Huber etwa meinte, auch eine Spitzensteuersatz von 41 oder 42% sei noch akzeptabel.<sup>97</sup> Auch der SPD-Vorsitzende versuchte Zweifel an seinem Einigungswillen zu zerstreuen, indem er zur Eile beim Finden von Kompromissen mahnte, um die Senkung der Lohnnebenkosten noch zum 1. Juli durchsetzen zu können.

Dennoch blieb das Gespräch ohne erkennbares Ergebnis, lediglich ein weiteres Treffen in derselben Zusammensetzung wurde für den 23. April vereinbart. Immerhin wurde seitens der SPD hervorgehoben, daß der Eindruck, eine Einigung sei erreichbar, bei diesem Gespräch stärker gewesen sei als bei den vorausgegangenen Treffen. Insbesondere bei der Frage des Entlastungsvolumens sei Gesprächsbereitschaft deutlich geworden. Daneben forderte die SPD, einzelne Punkte, über die Kompromisse erreichbar seien, abzukoppeln. Genannt wurden hier die Frage nach den Lohnzusatzkosten, die Erhöhung des steuerfreien Existenzminimums, die Senkung des Eingangssteuersatzes und des Körperschaftsteuersatzes sowie die Erhöhung des Kindergeldes. Die Koalition, insbesondere die FDP, wehrte sich aber gegen solche Einigungen auf einzelnen Gebieten, da nur die Reform als Ganzes Erfolg haben könne.

Bereits vor dem nächsten Treffen wurde allerdings deutlich, daß die Einigungschancen oder der Einigungswillen beider Seiten sehr begrenzt waren. So wurde bereits über den Tagungsort, das Bundeskanzleramt oder die nordrhein-westfälische Landesvertretung, heftig gestritten. In der Presse wurde

---

<sup>97</sup> Ähnliche Überlegungen soll es im Finanzministerium gegeben haben, wobei hier von einem Satz von 43% gesprochen wurde.

dies als Indiz dafür gedeutet, daß beide Seiten von einem Scheitern der Gespräche ausgingen: „Der Gast muß ja, [...], den Ort der Tagung verlassen. [...] An ihm hängt, so die Sorge der Parteistrategen, der Ruch des Verweigerers“ (SPIEGEL, 21.4.97). Zwar riet der niedersächsische Ministerpräsident Schröder, der nicht zur SPD-Delegation gehörte, seiner Partei, sie solle die Steuerreform mittragen, wenn die Besteuerung der Schichtzuschläge und die Kürzung der Kilometerpauschale aus der Reform herausgenommen würden, doch kam das endgültige Scheitern der Gespräche im vorparlamentarischen Raum am 23. April dennoch nicht überraschend. Das letzte Treffen dauerte weniger als eine Stunde und diente offenbar tatsächlich lediglich der offiziellen Erklärung des Scheiterns.

Parallel zu den Verhandlungen mit der SPD, die ja in einem extra-konstitutionellen Rahmen stattfanden, brachte die Koalition die Steuerreform auf den normalen Weg der Gesetzgebung. Dazu wurde sie – der Logik der Petersberger Beschlüsse entsprechend – in zwei Gesetzentwürfe aufgeteilt, in ein Steuerreformgesetz (StRG) 1998, das die vorgezogenen Teile der Reform und die Senkung des Solidaritätszuschlages beinhaltete, und ein Steuerreformgesetz 1999, das den Kern der Petersberger Steuervorschläge enthalten sollte. Das Kabinett beschloß die entsprechenden Vorlagen, die praktisch keine Veränderungen mehr gegenüber den Petersberger Steuervorschlägen enthielten, am 18. März (StRG 98) bzw. am 22. April 1997. Da das Gesetzgebungsverfahren bis zur Sommerpause abgeschlossen sein sollte, wurden die Entwürfe zur Beschleunigung textidentisch als Initiativen der Koalitionsfraktionen in den Bundestag eingebracht (BT-Drs. 13/7242 und 13/7480). Die ersten Lesungen fanden am 21. März und am 25. April 1997 statt; neue Argumente wurden bei den Beratungen nicht ausgetauscht. Auch die Stellungnahme des Bundesrates konnte angesichts der dortigen Mehrheitsverhältnisse und der Positionen der Parteien nicht überraschen: Beide Gesetzentwürfe wurden abgelehnt. Die Entwürfe könnten die Aussichten auf eine wirtschaftliche Belebung nicht entscheidend verbessern, die Gegenfinanzierung sei „finanzpolitisch unsolid“, erforderlich sei vielmehr „eine Abgaben- und Steuerreform aus einem Guß“ (BT-Drs. 13/7775: 23f.).<sup>98</sup>

Dennoch – und dem Scheitern der Steuergespräche zwischen Regierung und Opposition zum Trotz – kamen von verschiedenen Ministerpräsidenten SPD-regierter Bundesländer Kompromißsignale: Der Hamburger Erste Bürgermeister Voscherau, gleichzeitig steuerpolitischer Koordinator der SPD, erklärte, die Bundesländer könnten Einnahmeausfälle von bis zu 5 Mrd. DM verkraften, was ein Abweichen von der bisherigen Linie der Partei darstellte, überhaupt keine Nettoentlastung zuzulassen. Auch die Ministerpräsidenten von Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, Schröder und Beck, er-

<sup>98</sup> Ebenso die Begründung der Ablehnung des Steuerreformgesetzes 1999 als „finanzpolitisch unsolid, sozial unausgewogen und wirtschaftspolitisch verfehlt“ (BT-Drs. 13/7917: 3).

klären, im Bundesrat werde unabhängig vom Parteibuch danach abgestimmt, was den Haushalten zugemutet werden könne. Diese Aussagen wurden in der Koalition als Hinweis darauf verstanden, daß eine Einigung doch noch möglich sei. Auch der Fraktionsvorsitzende Scharping erklärte, seine Partei sei zu neuen Gesprächen bereit und wolle möglichst bereits vor dem Vermittlungsausschuß ein Ergebnis erreichen. Dagegen betonte der SPD-Partei-vorsitzende Lafontaine: „Alle Spekulationen, daß das Steuergesetz der Bundesregierung eine Chance im Bundesrat hat, sind absurd“ (WELT, 5.5.97).

Auch die Vorlage des eigenen SPD-Konzeptes zu einer Steuer- und Abgabenreform am 26. Mai, das in seinen Grundzügen oben bereits dargestellt wurde, gab in Teilen der Koalition Anlaß zur Hoffnung, daß hier Ansätze zu einem Kompromiß zu finden seien. Insbesondere die Union wertete das Konzept als Basis für neue Gespräche mit der SPD. Ihr Fraktionsvorsitzender Schäuble sprach von „erstmaligen Ansätzen zur Einsicht“ bei der SPD, Finanzminister Waigel lobte die Erkenntnis, daß auch Steuererhöhungen nötig seien.

Obwohl zunächst keine neuen „Steurgipfel“ geplant waren, schlossen beide Seite keineswegs weitere informelle Gespräche aus. Daneben wollte die SPD ihre Vorschläge bei den Beratungen im Finanzausschuß einbringen, wo auch weitere Verhandlungen stattfinden sollten. Eine mögliche Einigung sollte spätestens im Vermittlungsverfahren gefunden werden. Insgesamt wurden die Chancen für eine solche Einigung auch in der SPD durchaus optimistisch eingeschätzt, zumal etwa der Geschäftsführer ihrer Bundestagsfraktion, Struck, ein Entgegenkommen bei der Frage der Höhe des Spitzensteuersatzes andeutete: Er sehe keine Probleme, ihn auf 45% zu senken. Auch die SPD-Länderchefs Eichel (Hessen) und Voscherau (Hamburg) betonten, die Steuerreform sei ein wichtiges Signal, und setzten sich für ein schnelles Vermittlungsverfahren ein. Andererseits deutete auch der Bundeskanzler Kompromißbereitschaft wenigstens seitens der Union an, wenn er ankündigte, „die Steuerreform werde kommen, wenn auch nicht ganz in der Form, die die Koalition gewollt habe“ (WELT, 9.6.97).

Ende Mai geriet die Steuerdiskussion in den Schatten des koalitionsinternen Streits um den Bundeshaushalt für 1998, bei dem den Planungen zufolge etwa 32 Mrd. DM fehlten. Vor diesem Hintergrund wurden auch steuerpolitische Fragen neu diskutiert. Prominent dabei war vor allem die Infragestellung der Senkung des Solidaritätszuschlages durch die CDU, während die FDP weiter auf der Senkung bestand, der FDP-Parteitag in Wiesbaden sogar einen Beschluß in diese Richtung faßte. Das gleiche galt auch für die zweite Möglichkeit der Einnahmenerhöhung, nämlich sonstige Steuererhöhungen, etwa bei der Mineralölsteuer. Vielmehr forderte die FDP weitere Privatisierungen und einen noch strikteren Sparkurs.

Auch das eigene Steuerreformkonzept wurde angesichts der Haushaltschwierigkeiten wieder in Frage gestellt. So sollten – wie es auch die SPD gefordert hatte – Teile der Steuerreform auf 1998 vorgezogen werden. In den

Unionsparteien soll sogar darüber nachgedacht worden sein, den Belastungsteil der Reform wenigstens teilweise auf das Jahr 1998 vorzuziehen, um damit die Haushaltslöcher zu stopfen, und im selben Gesetz für 1999 die geplanten Steuersenkungen zu beschließen. Die FDP lehnte entsprechende Pläne als „getarnte Steuererhöhung“ ab und unterstrich, für sie bedeute eine Steuerreform eine *Steuersenkungsreform*. Auch die SPD lehnte die Vorschläge als „dramatische Fehlentscheidung“ ab. Dennoch wurden in der Koalition auch weiterhin Möglichkeiten diskutiert, Teile des Belastungskonzepts der Steuerreform vorzuziehen; dabei ging es vor allem um die Halbierung des Sparfreibetrages, die Besteuerung von Rückstellungen bei Großunternehmen sowie eine Begrenzung der steuerlichen Anrechnung von Verlustvorträgen.

Im Finanzausschuß einigten sich die Koalitionäre schließlich darauf, eine Reihe von Belastungsmaßnahmen im Unternehmensbereich auf 1998 vorzuziehen bzw. neu einzuführen. So sollten die Energieversorgungsunternehmen Rückstellungen für die Beseitigung von atomaren Rückständen und die Wiederaufbereitung von Kernbrennstäben auflösen und versteuern und die Möglichkeiten des Vorlustvor- oder -rücktrags sollten eingeschränkt werden. Diese Maßnahmen sollten etwa 5,3 Mrd. DM in die Kassen bringen, so daß von der geplanten Nettoentlastung durch die Senkung des Solidaritätszuschlages nur 1,2 Mrd. DM übrigblieben. Zudem forderte der Bund Umsatzsteueranteile in Höhe von etwa 3,5 Mrd. DM von den Ländern zurück. Besonders die Industrieverbände, allen voran der BDI, reagierten auf diese Vorschläge, die der Finanzausschuß am 20. Juni gegen die Stimmen der Opposition in seine Fassung des Steuerreformgesetzes 1998 aufnahm, wütend, und argumentierten, auf diese Weise würde die Wirtschaft nicht ent- sondern sogar belastet, so daß die Investitionen durch die Reform sogar negativ beeinflusst würden. Auch am Steuerreformgesetz 1999 wurden Änderungen vorgenommen, die die Einigungschancen mit der SPD im Bundesrat erhöhen sollten. So wurde für die Besteuerung der Schichtzuschläge eine Stufenlösung beschlossen, derzufolge die volle Besteuerung nicht schon 1999, sondern erst 2003 einsetzen sollte. Auch die Steuerfreiheit der Lohnersatzleistungen sollte erhalten bleiben und die Besteuerung von Lebensversicherungen wurde erheblich zurückgenommen. Daneben wurde beschlossen, die Spekulationsfrist beim Verkauf von privaten Immobilien nicht auf zehn, sondern lediglich auf fünf Jahre auszudehnen und die Steuerfreiheit des öffentlich geförderten sozialen Wohnungsbaus zu erhalten. Der durch diese Änderungen entstehende Einnahmeausfall wurde auf 2,5 Mrd. DM beziffert.

Obwohl mit diesen Vorschlägen eine Reihe von Forderungen der SPD erfüllt wurde,<sup>99</sup> trugen sie nicht zu einer Annäherung zwischen Regierung und

---

<sup>99</sup> Nicht übersehen werden sollte allerdings, daß durch diese Änderungen auch koalitionsinternen Gruppen zufriedengestellt wurden wie etwa die CDA-Sozialausschüsse, die sich vorher ja teilweise kritisch mit einzelnen Maßnahmen der Steuerreform auseinandergesetzt hatten und die nun die SPD aufforderten, ihre „Blockadehaltung“ aufzugeben,

Opposition bei. Fraktionsgeschäftsführer Struck insistierte, das Entgegenkommen der Koalition reiche nicht aus, da die SPD sich prinzipiell gegen eine höhere Besteuerung der Zuschläge wehre. Der SPD-Finanzpolitiker Poß meinte zudem, die Einigungschancen hätten sich nicht verbessert, da die Finanzierung der Steuerausfälle ungeklärt bleibe. In gleicher Weise äußerten sich auch der Partei- und der Fraktionsvorsitzende, der hessische Ministerpräsident Eichel und der nordrhein-westfälische Finanzminister Schleußer. Daneben wurde kritisiert, daß die Erhöhung indirekter Steuern nicht in den Entwurf aufgenommen worden sei, sondern nur in einer Fußnote angesprochen werde, obwohl ohne sie die Steuerreform erst recht nicht finanzierbar sei.<sup>100</sup> Scharping und Lafontaine bekräftigten entsprechend, ihre Partei werde das Steuerreformkonzept der Regierung im Vermittlungsausschuß endgültig scheitern lassen.

Im Bundestag wurden die beiden Steuerreformgesetze am 26.6.1997 in zweiter und dritter Lesung beraten. In namentlicher Abstimmung stimmten jeweils 326 Abgeordnete für die Gesetze in der jeweiligen Ausschlußfassung, 304 bzw. 301 Abgeordnete stimmten dagegen (PLPR. 13/184: 16581, 16588). In der Debatte wurden erneut die unterschiedlichen Standpunkte beider Seiten ausgetauscht, ohne daß deutlich geworden wäre, wo eine Kompromißlinie liegen könnte. Der Bundesrat behandelte beide Gesetze am 4. Juli 1997. Dabei stimmte lediglich Sachsen der Reform zu. Die beiden übrigen B-Länder, Bayern und Baden-Württemberg, plädierten wegen der Forderung des Bundes, Umsatzsteueranteile zurückzuerhalten, für eine Anrufung des Vermittlungsausschusses. Sie konnten sich mit dieser Forderung aber nicht gegen die SPD-geführten Länder durchsetzen, die den Gesetzen die Zustimmung vollständig versagten. Auch im Bundesrat wurde nicht deutlich, wie ein Kompromiß gefunden werden könnte. Der Bundesfinanzminister machte Einigungschancen beim Steuertarif, bei der Bemessungsgrundlage und bei der Nettoentlastung aus, für die er eine Stufenlösung ins Gespräch brachte. In all diesen Bereichen sehe er Diskussionsbedarf; das gelte auch für die Absenkung der Lohnnebenkosten, die aber mit einer Strukturreform verbunden sein müßte. Der finanzpolitische Koordinator der SPD und Hamburger Bürgermeister, Voscherau, schlug vor, einzelne Teile aus dem Steuerreformpaket, auf die man sich einigen könne, herauszulösen. Er warnte davor, das Spiel „Alles oder nichts“ zu spielen, da dazu die Differenzen in den „weltanschaulichen Grundüberzeugungen zu erheblich“ seien (BRAT PLPR. 714: 267).

Das von der Bundesregierung angestrebte Vermittlungsverfahren begann am 10. Juli 1997. Das eigentliche Verfahren wurden jedoch bereits ab

---

da dadurch zugelassen werde, daß Spitzenverdiener weiterhin durch Steuerschlupflöcher geschont und Arbeitnehmer übermäßig belastet würden.

<sup>100</sup> BT-Drs. 13/8023: 37 Fn. 9: „Das Defizit soll durch Umschichtungen von direkten zu indirekten Steuern verringert werden“.



dem 7. Juli vorbereitet von einer informellen Arbeitsgruppe von jeweils acht Experten der Koalition und der Opposition (FAZ, 8.7.97). Allerdings standen die Chancen für eine Einigung schon zu diesem Zeitpunkt außerordentlich ungünstig. Von keinem führenden SPD-Politiker kam mehr ein Signal, das auf eine mögliche Einigung hindeutete: Gerhard Schröder hatte schon nach dem Beschluß des Bundestages zu Protokoll gegeben, er rechne nicht mehr mit einer Steuerreform in der laufenden Legislaturperiode, Fraktionsgeschäftsführer Struck hielt eine Einigung für „sehr, sehr unwahrscheinlich“, der hessische Ministerpräsident versicherte, er werde keiner Reform zustimmen, die den Staat noch eine Mark Steuerausfall koste, Lafontaine lehnte eine Nettoentlastung von 30 Mrd. DM als verantwortungslos ab und der nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister Clement meinte, eine große Steuerreform könne erst nach der nächsten Bundestagswahl zustande kommen. Auch die Koalition, insbesondere die FDP, zeigte wenig Kompromißbereitschaft, da sie auf einer Senkung des Tarifverlaufs und einer deutlichen Nettoentlastung bestand. Zwar wurde auch über Stufenlösungen nachgedacht, die zu einer Verminderung der Steuerausfälle beitragen sollten, aber von den Grundzügen der Petersberger Beschlüsse einschließlich der Senkung des Spitzensteuersatzes für nicht-gewerbliche Einkünfte wollte man nicht abweichen. So kam es kaum überraschend, daß die Sondierungsgespräche am 8. Juli vertagt wurden.

Die Ernüchterung der Koalition über die Aussicht, daß die Steuerreform am Veto der SPD-regierten Bundesländer scheitern würde, drückte sich am prägnantesten in dem Satz des FDP-Vorsitzenden Gerhardt aus: „Wir sind an der Regierung, aber nicht an der Macht“. Entsprechend schlug der Vorsitzende des Vermittlungsausschusses, der CDU-Abgeordnete Blens, schon zu Beginn des eigentlichen Vermittlungsverfahrens vor, die Steuerreform wegen des harten Widerstandes der SPD in die nächste Legislaturperiode zu verschieben, und statt dessen nur die beiden Themen im Vermittlungsausschuß zu behandeln, die mit der Steuerreform in Zusammenhang gebracht wurden, bei denen aber Einigungschancen bestanden, nämlich die Abschaffung der Gewerbesteuer mit gleichzeitiger Kompensation der Gemeinden und die Senkung der Sozialabgaben. Die erste Sitzung des Vermittlungsverfahrens machte deutlich, daß diese Einschätzung zutraf, denn nach dem fünfständigen Treffen gab es zum Thema Steuerreform keine Annäherungen, während bezüglich der beiden anderen Streitpunkte Einigungschancen eingeräumt wurden.

In den folgenden Gesprächen in Arbeitsgruppen wurden zwar im Kernbereich der Steuerreform, dem Entlastungsteil, keine Fortschritte erzielt, aber beide Seiten verständigten sich immerhin auf eine Liste von Steuervergünstigungen im Wert von 33 Mrd. DM, die gestrichen werden könnten. Umstritten blieb aber, wie dieses Geld verwendet werden sollte: Ihren jeweiligen Konzepten gemäß plädierte die SPD für die Erhöhung des Grundfreibetrages und

eine Senkung des Eingangsteuersatzes, während die Koalition eine Verbesserung des Investitionsstandortes anstrebte. In den Punkten der Neugestaltung des Steuertarifs und der Nettoentlastung dagegen war kaum Bewegung auszumachen.

Dies änderte sich allerdings kurz vor der entscheidenden Sitzung des Vermittlungsausschusses mit einem Kompromißvorschlag der Koalition. So sollte die Nettoentlastung nicht mehr bei 30, sondern nur noch bei 15 Mrd. DM liegen, und der Spitzensteuersatz nicht mehr auf 39, sondern nur noch auf 45% sinken. Die SPD lehnte diese Zugeständnisse jedoch schon vor dem Beginn neuer Arbeitsgruppengespräche mit dem Argument ab, auch einen Einnahmerückgang von 15 Mrd. DM könne der Haushalt nicht verkraften. Damit war schon vor dem Ende des Vermittlungsverfahrens klar, daß die Steuerreform gescheitert war. Mit seiner SPD-Mehrheit votierte der Vermittlungsausschuß in seiner Sitzung am 30.7.1997 entsprechend für die Aufhebung der Steuerreformgesetze und für ein „Gesetz zur Senkung der Lohnnebenkosten“, in dem die SPD-Forderung nach Senkung der Sozialversicherungsbeiträge enthalten war (BT-Drs. 13/8326; 13/8327). Lediglich auf die Abschaffung der Gewerbesteuer zum 1.1.1998, die durch Streichungen von Steuervergünstigungen refinanziert werden sollte, konnten sich beide Seiten nach 15stündigen Verhandlungen einigen.<sup>101</sup>

Die mit der SPD-Mehrheit beschlossenen Empfehlungen des Vermittlungsausschusses zur Steuer- und Abgabenreform lehnte der Bundestag in einer Sondersitzung am 5. August mit den Stimmen der Koalitionsparteien ab (PLPr. 13/186: 16861). Gleichzeitig kündigte die Koalition an, den Vermittlungsausschuß ein zweites Mal anrufen zu wollen. Dieses Vorgehen war auch in den Regierungsparteien selbst umstritten, da eine Reihe von Politikern die Auffassung vertrat, daß die Einigungschancen in einem zweiten Verfahren nicht besser seien, zumal die SPD umgehend ankündigte, die Reform auch diesmal abzulehnen. Mehrheitlich wurde jedoch argumentiert, die Koalition wolle damit deutlich machen, daß sie an ihrer Steuerreform festhalte; zudem werde der wachsende öffentliche Druck die SPD zu Kompromissen zwingen. Schäuble etwa meinte, er sehe noch Chancen für eine Einigung, zumal die Koalition bereit sei, das Kostenargument der SPD aufzunehmen und über eine Begrenzung der Nettoentlastung zu reden. Auch die Chancen für eine Einigung bei den Lohnnebenkosten stünden größer als 50 Prozent. Der Bundeskanzler gab sich ebenfalls optimistisch, daß es noch zu einer Reform kommen könne. Daneben dürfte der Zeitgewinn durch das zweite Vermittlungsverfahren, das erst nach der parlamentarischen Sommerpause würde stattfinden können, der Koalition gelegen gekommen sein, da man in dieser Zeit die Frage einer gesonderten Senkung des Solidaritätszuschlages und deren Finanzierung klären konnte.

Die SPD beurteilte die Chancen einer Einigung dagegen nicht einheitlich:

---

<sup>101</sup> Formell gefaßt wurden die Beschlüsse in einer Sitzung des Vermittlungsausschusses am 4.8.1997.

Parteichef Lafontaine meinte, ohne ein neues Konzept der Bundesregierung sei ein zweites Vermittlungsverfahren nicht sinnvoll, und auch der niedersächsische Ministerpräsident Schröder sagte eine Steuerreform erst nach der nächsten Bundestagswahl voraus. Die Finanzpolitikerin Matthäus-Maier meinte, eine Einigung sei unter objektiven Kriterien zwar möglich, werde aber durch die Schwerpunktsetzung der Koalition erschwert. Einigungsbereitschaft bekundete sie erneut beim Grundfreibetrag, dem Eingangssteuersatz, dem gewerblichen Spitzensteuersatz und der Beseitigung von Steuerschlupflöchern. Insgesamt kam sie daher zu dem Ergebnis, es lohne sich, am zweiten Vermittlungsverfahren teilzunehmen.

Dennoch kam es zunächst nicht zu informellen Verhandlungen. Schäuble hatte solche Gespräche in der Besetzung früherer Runden vorgeschlagen, also mit Voscherau, Scharping und Schleußer auf Seiten der SPD und Waigel, Solms und ihm selbst für die Koalition. Schäuble argumentierte, in dieser Runde sei in der Sache diskutiert worden, während Lafontaine später eine Einigung torpediert habe. Gleichzeitig machten Koalitionspolitiker neuerlich deutlich, daß man zu Zugeständnissen bereit sei, etwa beim Entlastungsvolumen oder beim Spitzensteuersatz. Auch eine Reform in mehreren Schritten wurde erneut ins Gespräch gebracht. Die SPD lehnte diesen Vorstoß ab und forderte die Koalition nochmals auf, ein neues Konzept vorzulegen, das für die Haushalte verkraftbar und sozial ausgewogen sei. Über ein solches Konzept könne dann jederzeit verhandelt werden. Gleichzeitig verwahrten sich die Sozialdemokraten gegen eine „Aussperrung“ Lafontaines.

Am 5. September beriet der Bundesrat erneut über die am 5. August neuerlich vom Bundestag beschlossenen Steuerreformgesetze und lehnte sie erwartungsgemäß ab – aus denselben Gründen wie bisher (BT-Drs. 13/8465). Auch in dieser Debatte ließ sich keine Annäherung der Standpunkte feststellen, beide Seiten trugen erneut lediglich ihre jeweiligen Standpunkte vor. Voscherau bezweifelte sogar, daß eine große Steuerreform überhaupt noch vor der Bundestagswahl durchsetzbar sei. Als Reaktion auf die abermalige Ablehnung der Entwürfe durch den Bundesrat rief die Koalition wie angekündigt den Vermittlungsausschuß an, diesmal als Beschluß des Bundestages vom 9.9.1997 (BT-Drs. 13/8466; BT-Drs. 13/8467; PLPr. 13/187: 16914).

Im Rahmen der Haushaltsdebatte machte der Finanzminister am 9. September gleichzeitig erneut seine Bereitschaft deutlich, sich zunächst auf eine erste Stufe für 1998 zu einigen.<sup>102</sup> Er schlug vor, zusätzlich zu den im Steuerreformgesetz 1998 vorgesehenen Senkungen der Körperschaftsteuer und des Spitzensatzes der Einkommensteuer für gewerbliche Einkünfte auch den Spitzensteuersatz für nicht-gewerbliche Einkünfte auf unter 50% zu senken sowie mit der Senkung des Eingangssatzes zu beginnen. Um die bereits vorgesehene Nettoentlastung von etwa einer Mrd. DM nicht zu überschreiten,

<sup>102</sup> Ähnliche Vorschläge waren in der Koalition bereits seit Mitte August diskutiert worden.

könnten diese Maßnahmen durch Elemente der gemeinsam ermittelten Gegenfinanzierungsliste ausgeglichen werden (PLPr. 13/187: 16873). Während Waigel allerdings auf eine klare Vereinbarung der folgenden Reformstufen bestand (PLPr. 13/190: 17251f.), bot der Fraktionsvorsitzende der Union auch an, das Steuerreformgesetz 1998 allein zu behandeln und um bestimmte Elemente des Belastungsteils zu erweitern, während der Hauptteil der Petersberger Steuerbeschlüsse dann auf die Zeit nach der Bundestagswahl verschoben werden müßte (PLPr. 13/188: 17010f.).

Diesen Vorschlag Schäubles nahm Frau Matthäus-Maier positiv auf; sie forderte allerdings angesichts unterschiedlicher Standpunkte in den Regierungsparteien erneut ein überarbeitetes schriftliches Angebot der Koalition (PLPr. 13/190: 17255). In der Koalition selbst waren Schäubles Vorschläge jedoch nicht mehrheitsfähig, so daß sich die Koalitionsspitze in der folgenden Woche sogar darauf festlegte, daß eine Einigung über eine erste Steuerreformstufe für 1998 mit lediglich geringer Nettoentlastung nur möglich sei, wenn gleichzeitig die weiteren Stufen inklusive einer spürbaren Nettoentlastung beschlossen würden. Vor allem der Bundeskanzler betonte, die Koalition sei nicht zu einer Einigung um jeden Preis bereit.

Das zweite Vermittlungsverfahren zur Steuerreform begann am 18. September 1997. Die erste Sitzung ging nach viereinhalbstündigen Beratungen ohne Ergebnis zu Ende. Beide Seiten warfen einander mangelnde Vorbereitung vor. Die SPD beklagte, daß die Koalition entgegen ihren Forderungen kein neues Konzept vorgelegt und nicht einmal intern geklärt habe, ob Schäubles Vorschläge verbindlich seien. Die Vorschläge selbst nannte der finanzpolitische Koordinator der SPD, Voscherau, eine realistische Verhandlungsgrundlage. Dagegen bestand Finanzminister Waigel darauf, daß die nachfolgenden Stufen schon jetzt verbindlich festgelegt werden müßten. Vorgelegt hatte die Koalition dagegen einen neuen Vorschlag zur Senkung der Lohnnebenkosten, den die SPD aber wegen der Koppelung an die Rentenreformpläne der Regierung ablehnte. Zudem forderte die Regierungsseite die Opposition auf, bis zur nächsten Sitzung des Vermittlungsausschusses zu klären, ob sie grundsätzlich zu einer Steuerreform in mehreren Stufen mit einer Nettoentlastung bereit sei, weil nur dann eine Lösung erreicht werden könne.

Vor der letzten Sitzung des Vermittlungsausschusses brachte ein Vorschlag des Vorsitzenden der Unionsfraktion, Schäuble, noch einmal Bewegung in die Verhandlungen. Schäuble schlug der SPD vor, die Beiträge zu Renten- und Arbeitslosenversicherung um jeweils einen Prozentpunkt zu senken; die Gegenfinanzierung sollte über eine höhere Mehrwert- und Mineralölsteuer erfolgen, wobei die Erhöhung der Mineralölsteuer deutlich unter 15 Pfennig pro Liter bleiben müsse. Dieser Vorschlag, der nicht mit der Unionsfraktion oder dem Koalitionspartner abgesprochen war, wurde von der SPD wohlwollend zur Kenntnis genommen. Von CSU und FDP wurde er jedoch sofort strikt abgelehnt. Auch die Koalitionsrunde unter Vorsitz des

Bundeskanzlers distanzierte sich von dem Vorschlag: Die Koalition halte an einer umfassenden Steuerreform mit Steuersenkungen und Nettoentlastung fest, Minimal- oder „Blinddarmlösungen“ kämen für sie nicht in Betracht.

Am Tag vor der entscheidenden Sitzung des Vermittlungsausschusses beschloß die Koalition, keine neuen Vorschläge zur Steuerreform zu unterbreiten, wobei bei diesen Beratungen Schäubles Angebot bereits keine Rolle mehr gespielt haben soll. Für diesen Fall hatte die SPD das Scheitern der Verhandlungen angedroht. Sie kündigte vielmehr an, über einen Entwurf zur Senkung der Lohnnebenkosten abstimmen zu lassen, der dem Schäuble-Vorschlag sehr nahe komme. Daß schließlich auch das zweite Vermittlungsverfahren zur großen Steuerreform 1998/99 in der Nacht vom 25. auf den 26. September 1997 scheiterte, konnte angesichts dieser Ausgangskonstellation ebensowenig erstaunen wie die anschließenden wechselseitigen Schuldzuweisungen.

Das unechte Vermittlungsergebnis, das die SPD-Mehrheit im Vermittlungsausschuß durchgesetzt hatte und das – wie schon in der ersten Runde – die Verringerung der Lohnnebenkosten zum Inhalt hatte (BT-DRS. 13/8592, 13/8593), wurde vom Bundestag in namentlicher Abstimmung erwartungsgemäß mit Koalitionsmehrheit abgelehnt (PLPr. 13/195: 17607, 17612). Ihr endgültiges Ende fand die Steuerreform, die vom Bundestag am 2.10.1997 nochmals beschlossen worden war, durch die neuerliche Versagung der Zustimmung durch den Bundesrat am 17.10.1997.

Schon nach dem Scheitern des ersten Vermittlungsverfahrens war die Koalition auf Druck der FDP und trotz Bedenken bei ostdeutschen CDU-Politikern übereingekommen, im Falle des Scheiterns der Steuerreform die Senkung des Solidaritätszuschlages um zwei Prozentpunkte in einem gesonderten Gesetz durchzusetzen.<sup>103</sup> Dieser Beschluß wurde allerdings bereits vor Abschluß des zweiten Vermittlungsverfahrens von den ostdeutschen CDU-Ministerpräsidenten Biedenkopf und Vogel nochmals zur Disposition gestellt, weil er ein falsches Signal sei. Biedenkopf kündigte an, er werde dem Gesetz im Bundesrat nicht zustimmen können, wenn die finanziellen Ausfälle nicht voll gegenfinanziert würden.<sup>104</sup> Die FDP warnte die Union dagegen vor einem Rückzieher, da das Sondergesetz fest vereinbart sei. Gleichzeitig vertrat der Generalsekretär der Liberalen, Westerwelle, die Auffassung, daß keine volle Gegenfinanzierung notwendig sei, da eine solche „Umverteilung aus einer in

<sup>103</sup> Da dieser Zuschlag auf die Lohn- bzw. Einkommensteuer allein dem Bund zusteht, ist ein Gesetz, das lediglich diesen Zuschlag betrifft, nicht zustimmungspflichtig, so daß die Koalition hier nicht auf die Unterstützung der SPD-regierten Länder angewiesen war.

<sup>104</sup> Die Brisanz einer möglichen Ablehnung der Senkung des Solidaritätszuschlages durch die ostdeutschen CDU-Ministerpräsidenten lag darin, daß in diesem Fall eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat gegen das Gesetz erreicht worden wäre, so daß auch eine – höchst unwahrscheinliche – Zweidrittelmehrheit im Bundestag erforderlich gewesen wäre, um den Einspruch zu überstimmen.

die andere Tasche“ nichts bringe. Die Koalitionsrunde kritisierte daraufhin zwar die beiden Ministerpräsidenten; gleichzeitig erinnerte der Finanzminister die FDP aber daran, daß die Koalition nicht nur die Senkung des „Soli“ beschlossen habe, sondern auch die Notwendigkeit einer Gegenfinanzierung.

Diese Gegenfinanzierung der rund 7,5 Mrd. DM, die durch die geplante Senkung im Bundeshaushalt fehlen würden, war aber bislang ungeklärt geblieben. Der Finanzminister machte deutlich, daß lediglich eine Nettoentlastung in der Höhe, wie sie auch durch das Steuerreformgesetz 1998 entstanden wäre, verkraftbar sei, also knapp 1 Mrd. DM. Insgesamt gestalteten sich die Verhandlungen über die notwendige Gegenfinanzierung offenkundig recht schwierig. Erst im zweiten Anlauf gelang es der Koalitionsspitze, einen Kompromiß zu erzielen. Demnach sollten die durch die Senkung induzierten Einnahmeausfälle im Bundeshaushalt kompensiert werden, indem der Bund die Zahlungen an den Erblastentilgungsfond 1998 von neun auf vier Milliarden DM reduzierte. Dazu sollten Erlöse aus Grundstücksverkäufen in Höhe von 1,3 Mrd. DM kommen. Dieses Ergebnis, das vor allem von der Opposition als „Taschenspielertrick“ und Verschieben der Haushaltsprobleme in die Zukunft kritisiert wurde, fand auch in der Unionsfraktion und bei den ostdeutschen CDU-Ministerpräsidenten keine ungeteilte Zustimmung. Dennoch wurde klar, daß die Senkung nicht mehr gefährdet war.

Gesetzestechisch konnte die Senkung des Zuschlages sehr schnell erfolgen, weil ein entsprechender Entwurf noch im Finanzausschuß lag, da die geplante Senkung bereits mit dem Jahressteuergesetz 1997 beschlossen werden sollte, dann aber verschoben worden war (BT-DRS. 13/8701). Bereits am 7.10. lag der Bericht des Finanzausschusses vor. Zwei Tage später beriet der Bundestag den Entwurf und stimmte ihm mit Koalitionsmehrheit zu (PLPR. 13/197: 17749). Der Bundesrat beriet das Gesetz am 7. November. Die Finanzminister der Bundesländer hatten bereits am 23.10. beschlossen, nicht den Vermittlungsausschuß anzurufen. Dennoch machten alle Redner deutlich, daß sie der Rückführung des Soli sehr skeptisch gegenüberstünden, daß damit insbesondere keine Minderung der Förderung des Aufbau Ost verbunden sein dürfe.

Auch nach dem Scheitern des Vermittlungsverfahrens und der Rückführung des Solidaritätszuschlages gab es noch Bemühungen, einen Steuerkompromiß zu finden, um wenigstens für den 1.1.1999 eine Steuerreform durchzusetzen. Kurze Zeit nach der endgültigen Verabschiedung der Senkung des Solidaritätszuschlages und direkt nach Bekanntwerden einer neuen Steuerschätzung, nach der allein dem Bund noch im Jahr 1997 Steuermindererinnahmen von 6,7 Mrd. DM entstehen sollten, während Ländern und Gemeinden zusammen im laufenden Jahr weitere 11 Mrd. DM fehlen sollten, appellierte Waigel erneut an die SPD, gemeinsam zu einer Steuerreform zu kommen, da die Steuerschätzung gezeigt habe, daß nur mit einer tiefgreifenden Steuerreform die Steuererosion gestoppt werden könne.

Entsprechend bot die Koalition Gespräche ohne Vorbedingungen an und stellte dabei auch einen möglichen Verzicht auf eine Nettoentlastung in Aussicht. Schäuble machte aber deutlich, daß es für die Koalition nicht akzeptabel sei, Steuerschlupflöcher, die ja vor allem von Unternehmen und Unternehmern genutzt werden können, zu schließen und im Gegenzug nur den Grundfreibetrag und den Eingangsteuersatz zu verändern. Vielmehr müsse auch der Spitzensteuersatz auf unter 40% sinken, wobei hier Stufenlösungen möglich seien. Das Echo auf diese Signale seitens der SPD war durchaus positiv: Nordrhein-Westfalens Finanzminister Schleußer etwa gab sich den Vorschlägen der Koalition gegenüber aufgeschlossen und meinte, auch an einer Nettoentlastung von sieben bis acht Mrd. DM müsse die Reform nicht scheitern. Auch Parteichef Lafontaine und der finanzpolitische Sprecher der Fraktion Poß reagierten positiv, verlangten allerdings zunächst die Vorlage eines in der Koalition abgestimmten Konzeptes.

Noch positiver erschienen die Aussichten, doch noch zu einer Einigung über eine Steuerreform zu gelangen, nach der dritten Lesung des Bundeshaushalts am 28. November 1997, wo die Koalition nochmals Kompromißbereitschaft signalisierte: So erklärte der Vorsitzende der FDP-Fraktion, Solms, daß seine Partei nicht zwingend auf eine Nettoentlastung bestehe, da durch andere Maßnahmen, etwa die Senkung des Solidaritätszuschlages oder die Steuerbefreiung des Existenzminimums, in der 13. Legislaturperiode bereits beachtliche Entlastungen erreicht worden seien (PLPr. 13/208: 18950). Auch der Finanzminister erklärte sich verhandlungsbereit und forderte für den 1.1.1999 einen ersten Reformschritt, bei dem die Körperschaftsteuer und die gewerbliche Einkommensteuer gesenkt werden müßten, was mit verfassungsrechtlicher Notwendigkeit auch eine Senkung des Spitzensteuersatzes für nicht-gewerbliche Einkommen impliziere. Außerdem könnten im unteren Tarifbereich Senkungen vorgenommen werden. Beides könne durch Einschränkungen bei der Steuergestaltung finanziert werden. Daneben könnte durch die Erhöhung indirekter Steuern Spielraum für weitere Entlastungen bei den direkten Steuern geschaffen werden. Da das Schließen von Steuerschlupflöchern im Jahr nach dem Inkrafttreten zu einer weiteren Erhöhung der Einnahmen führe, müßten im Jahr 2000 weitere Schritte beim Tarif erfolgen. „Sätze, Stufen und die zu bewegenden Volumina können diskutiert werden.“ Wichtig sei aber, sich nicht auf die Stärkung der Massenkaufkraft zu beschränken, sondern auch investitionsfördernd zu wirken (PLPr. 13/208: 18955f.). Die SPD sagte auch ihrerseits erneut Verhandlungsbereitschaft zu. Lafontaine erklärte sogar, mit dem Verzicht auf eine Nettoentlastung sei ein großes Hindernis beiseite geräumt und die Aussichten auf Verhandlungen hätten sich verbessert. Auch Scharping gab sich nach diesen Vorschlägen etwas optimistischer.

Entsprechend kam es am 4. und 6.12. zu neuerlichen informellen Gesprächen zwischen Koalition und SPD, bei denen es neben der Rentenreform auch wieder um die Steuerreform ging. Teilnehmer waren für die Koalition

Waigel, Schäuble und Solms, für die SPD Scharping, Matthäus-Maier und der hessische Ministerpräsident Eichel, der Henning Voscherau als finanzpolitischer Koordinator der SPD nachgefolgt war, nachdem Voscherau nach der verlorenen Bürgerschaftswahl vom September von allen Ämtern zurückgetreten war. Bezüglich der Steuerproblematik gab man sich nach den jeweils über dreistündigen Gesprächen auf Seiten der Koalition verhalten optimistisch, aber auch in der SPD wurde offenbar eine Einigung keineswegs ausgeschlossen. Letztlich einigen konnten sich Regierung und Opposition jedoch auch diesmal nicht. Insbesondere die FDP habe eine Einigung verhindert, da sie jedes Zugeständnis bei der Mineralölsteuer abgelehnt habe. Aber auch die CSU dürfte der Erhöhung dieser Steuer ausgesprochen ablehnend gegenübergestanden haben.

Offenbar hielten Union und SPD zunächst jedoch weiterhin eine Einigung über die Steuerreform für möglich, da man sich im Laufe der Gespräche deutlich näher gekommen sei. Vor allem Waigel und Schäuble drängten darauf, im neuen Jahr einen neuen Anlauf zu nehmen, um eine Reform in zwei Teilschritten für 1999 und 2000 auf den Weg zu bringen. Waigel schlug dabei eine Senkung des Spitzensatzes der Einkommensteuer auf 47 und des Eingangssatzes auf 20 oder 21% vor. Der Spitzensatz für gewerbliche Einkünfte sollte auf 42%, der Körperschaftsteuersatz für ausgeschüttete Gewinne auf 28 und für einbehaltene Gewinne auf 40% gesenkt werden. Die Finanzierung sollte über die Abschaffung von Steuervergünstigungen im Volumen von 25 bis 30 Mrd. DM und die Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Punkt erreicht werden.

Demgegenüber lehnte die FDP „Scheinreformen“ bei der Steuer ab; ihr Generalsekretär machte deutlich, daß die Liberalen zwar weiterhin bereit zu Gesprächen und Kompromissen seien, daß sie jedoch an den Grundlinien der Petersberger Beschlüsse festhalten wollten; eine Reform, die nicht zu einer Nettoentlastung führe und nur eine geringfügige Senkung der Steuersätze beinhalte, werde nicht die Zustimmung seiner Partei finden. Solms räumte zwar ein, daß in der ersten Stufe keine umfangreiche Nettoentlastung möglich und auch eine erhöhte Mehrwertsteuer nicht tabu sei. Dennoch müsse eine Nettoentlastung angestrebt werden. Außerdem warnte er, daß die Wirtschaft durch das Streichen von Ausnahmetatbeständen stärker be- als entlastet werde. Auch in der CDU warnten prominente Finanzpolitiker, etwa der ehemalige Finanzminister Stoltenberg und der wirtschaftspolitische Sprecher Uldall, davor, durch Verhandlungen mit der SPD das eigene Profil unkenntlich zu machen. Diese Position konnte sich schließlich auch in der Koalition durchsetzen, die zu Beginn des Jahres 1998 beschloß, keinen neuen Einigungsversuch mit der SPD mehr zu unternehmen, da dies sinnlos sei: Die SPD sei nicht bereit, einer „sachgerechten“ Tarifgestaltung zuzustimmen; außerdem lehne sie eine weitere Erhöhung der Mehrwertsteuer<sup>105</sup> zur Fi-

<sup>105</sup>

Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Stabilisierung der Beiträge zur Renten-



finanzierung einer durchgreifenden Tarifreform ab. Damit war eine Steuerreform in der 13. Legislaturperiode endgültig gescheitert.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die geplante große Steuerreform 1998/99 als ein – im Vergleich zu ihrer Vorgängerin aus den 80er Jahren – weitreichender Reformversuch betrachtet werden kann, bei dem bestimmte innerkoalitionäre Hindernisse, die in den 80er Jahren noch wirkungsmächtig waren, überwunden werden konnten. Dies gilt natürlich insbesondere für die CDA, die einerseits aufgrund bestimmter Lernprozesse vielen Regelungen zustimmen konnten, die aber andererseits wegen ihrer innerparteilichen Schwächung auch einige von ihnen abgelehnte Maßnahmen hinnehmen mußten (Interviews 9 und 11). Von großer Bedeutung für die Durchsetzbarkeit der Steuerreform in der Koalition war aber sicherlich auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt. Spätestens mit dem Übersteigen der 4-Millionen-Grenze im Winter 1995/96 hatte die Arbeitslosigkeit ein die Wiederwahl der Regierung in hohem Maße gefährdendes Niveau erreicht, das die Koalition veranlaßte, einschneidendere Maßnahmen durchzusetzen. Aufgrund der in der Koalition vorherrschenden wirtschaftspolitischen Vorstellungen lag es dann nahe, insbesondere auf dem Gebiet der Steuerpolitik aktiv zu werden.

Das Scheitern der Steuerreform galt in der öffentlichen Diskussion als geradezu paradigmatischer Fall für den Immobilismus des politischen Systems der Bundesrepublik bei gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Angesichts der allseits als gegeben betrachteten Notwendigkeit einer Steuerreform ist jedoch zu fragen, ob nicht ein Kompromiß möglich gewesen wäre und, falls dies der Fall gewesen sein sollte, warum er nicht erreicht werden konnte. Tatsächlich hielten ja offenbar auch die Akteure aus beiden Lagern einen Kompromiß lange Zeit nicht für unerreichbar und Thomas KÖNIG (1997) hat gezeigt, daß es durchaus einen gemeinsamen Handlungsraum für Regierung und Bundesratsmehrheit in der Wirtschaftspolitik gegeben hat.

Offenbar erlaubte es die Logik des Parteienwettbewerbs angesichts der bevorstehenden Bundestagswahl jedoch nicht, eine Lösung zu finden. Gerhard LEHMBRUCH (1998: 173 und 179) macht hierfür vor allem die FDP verantwortlich, da „Verhandlungslösungen in zunehmendem Maße an der mangelnden internen Kompromißfähigkeit der Regierungskoalition scheiterten“, „weil die FDP die Einigung der beiden großen Parteien [...] unbedingt zu verhindern entschlossen war“ (ähnlich auch RENZSCH 2000: 69-72).

Diese Einschätzung hat viel für sich: Durch den ganzen Willensbildungsprozeß zur Steuerreform zieht sich die Warnung der FDP an den Koalitionspartner, sich nicht von der Linie der Petersberger Beschlüsse zu entfernen. Besonders deutlich wird dies in der letzten Phase der Steuerdebatte, die mit dem Verzicht der Koalition auf weitere Gespräche mit der SPD endete. Die

---

versicherung war bereits für den 1.4.1998 beschlossen worden.

Gegenposition innerhalb der Koalition wurde von Schäuble vertreten, der zu einer Vielzahl von Konzessionen an die SPD bereit war, um das vollständige Scheitern zu verhindern. Allerdings darf gerade in diesem Zusammenhang nicht übersehen werden, daß Schäuble offensichtlich auch in der Unionsfraktion keine Mehrheit hinter sich bringen konnte. Auch der Bundeskanzler betonte immer wieder, er wolle keine Einigung um jeden Preis, und sogar der Finanzminister äußerte sich schließlich ablehnend.

Andererseits zeigte die Koalition über weite Strecken Kompromißbereitschaft – erinnert sei an die Änderungen des StRG 1999 im Finanzausschuß, das Angebot einer geringeren Senkung des Spitzensteuersatzes und einer Begrenzung des Entlastungsvolumens sowie an den Vorschlag einer Stufenlösung. Offenbar rechnete die Koalition auch längere Zeit damit, einzelne SPD-geführte und „gemischte“ Bundesländer aus der Gegnerschaft zur Steuerreform herauslösen zu können. Hierzu war sie allerdings in einer denkbar schlechten Position: Oskar Lafontaine verstand es als SPD-Vorsitzender nicht nur wesentlich besser als seine Vorgänger, die SPD-geführten Länder auf seine Linie zu verpflichten (Kap. 3.1), sondern es fehlte der Bundesregierung schlicht auch an möglichen Anreizen für die Länder. Konnte sie Brandenburg und Berlin 1992 noch mit zusätzlichen Einnahmen durch die Mehrwertsteuererhöhung locken, so implizierte die Steuerreform für die Länder in jedem Fall erhebliche Einnahmeausfälle (LEHMBRUCH 1998: 170).

Die verschiedenen Kompromißangebote der Koalition verweisen jedoch darauf, daß auch der Opposition ein Teil der Verantwortung für das Scheitern der Steuerreform zufällt. Angesichts der Möglichkeit der SPD-Opposition, über den Bundesrat Einfluß auf die Gesetzgebung nehmen zu können, aber auch nehmen zu müssen, lief sie Gefahr, in eine Dilemmasituation zu geraten: Eine Zustimmungsverweigerung zu einem in der Bevölkerung als notwendig und erfolgversprechend erachteten Gesetzesvorhaben hätte ihr als strategisch motivierte Blockade vorgeworfen werden können, durch die Mitarbeit an einer erfolgreichen Lösung hätte sie aber der Regierung zu einem Wahlsieg verhelfen können (dazu W. ZOHLNHÖFER 1999: 108). Eine solche Dilemmasituation bestand für die Opposition jedoch bei der Steuerreform nicht.

Schon im Februar 1997 nämlich erwartete eine Mehrheit der Befragten, nach der geplanten Steuerreform mehr Steuern zahlen zu müssen als vorher (POLITBAROMETER 2/97: 4). Zudem dürfte der Zustand der Bundesregierung im Jahr 1997 Überlegungen in der SPD bestärkt haben, daß ein Scheitern der Steuerreform für sie kein (elektoraler) Nachteil wäre: Die Koalition geriet wegen der Haushaltslöcher mehrfach an den Rand des Auseinanderbrechens, sie verspielte ihren Kredit in der Haushaltskrise (Kap. 6.1.3), was den Eindruck in der Bevölkerung verstärkte, daß die finanziellen Mittel für die Steuerreform gar nicht verfügbar seien, so daß die Argumentation der SPD erheblich an Plausibilität gewann; und sie ging in die letzte Runde des Vermittlungsverfahrens mit einem Finanzminister, der bereits angekündigt hatte,

in Zukunft für dieses Amt nicht mehr zur Verfügung zu stehen, was sich ja als Symptom dafür deuten ließ, „daß die Regierung langsam den Glauben an sich selbst verliert“ (SPIEGEL, 25.8.97).

Ein weiteres kommt hinzu: Die Steuerreform sah eine erhebliche Finanzierungslücke vor, die den Handlungsspielraum jeder nachfolgenden Regierung deutlich eingeschränkt hätte. In der Forschung wird schon seit einiger Zeit die Möglichkeit eines strategischen Einsatzes von Staatsausgaben und insbesondere öffentlicher Verschuldung diskutiert. Dabei soll eine amtierende Regierung das Ziel verfolgen, den Handlungsspielraum der Nachfolgeregierung durch Bindung der Haushaltsmittel einzuschränken (ALESINA/TABELLINI 1990; Überblick: WAGSCHAL 1996: 119-126). Auch wenn dahingestellt bleiben soll, ob die Koalition tatsächlich darauf abzielte, den Handlungskorridor einer Nachfolgeregierung einzuschränken, so liegt es doch für eine Oppositionspartei nahe, der Umfragen ausgesprochen gute Chancen für eine Regierungsübernahme bei den nächsten Wahlen in Aussicht stellen und die die Möglichkeit besitzt, maßgeblichen Einfluß auf Entscheidungen ihrer Vorgängerin zu nehmen, diesen Einfluß zu nutzen. Indem sie die Steuerreform 1997 verhinderte, erhielt sich die SPD also die Chance, ein Jahr später nach einem – zu diesem Zeitpunkt schon durchaus wahrscheinlichen – Wahlsieg die eigenen Prioritäten durchsetzen zu können.

Vor diesem Hintergrund konnte die SPD also kein großes Interesse an zügigen Steuerergebnissen haben. Tatsächlich gibt es eine Reihe von Indizien, die darauf hindeuten, daß sie eine Einigung nicht unbedingt wollte. Dies zeigt sich beispielsweise ebenso an der Absage der Verhandlungen vor dem Hintergrund der Proteste gegen die Senkung der Kohlesubventionen wie an der Forderung nach einem Vieraugengespräch zwischen Kohl und Lafontaine. Gerade diese Forderung deutet auf eine gewisse Verzögerungstaktik, da Kohl bekanntermaßen an wirtschaftspolitischen Fragen kein besonderes Interesse hatte (Kap. 3.1), so daß auch für den SPD-Vorsitzenden absehbar sein mußte, daß er sich einem solchen Gespräch entziehen würde, zumal die Ergebnisse einer solchen Unterredung vor diesem Hintergrund ohnehin nur äußerst bescheiden hätten ausfallen können. Ebenso war vorhersagbar, daß der Vorschlag, in einer Runde unter Ausschluß der FDP zu einem Ergebnis zu kommen, von der Union abgelehnt werden mußte, da sie andernfalls die Koalition aufs Spiel gesetzt hätte. Auch die Frage der Besteuerung von Lohnersatzleistungen, gegen die die SPD Sturm lief, zeigt, daß sie nicht unbedingt an einer Einigung interessiert war: Nach geltender Rechtslage unterliegen diese Leistungen nämlich dem Progressionsvorbehalt, was für die Mehrzahl der Leistungsbezieher eine ungünstigere Regelung im Vergleich zur hälftigen Besteuerung ist (s.o.). Dennoch ließ sich die Kompliziertheit der Materie nutzen, die befürchtete soziale Schiefelage der Reform zu „beweisen“ und die eigene ablehnende Position zu rechtfertigen.

Insofern läßt sich das Scheitern der großen Steuerreform 1998/99 darauf

zurückführen, daß beide Verhandlungspartner kein zwingendes Interesse an einer Einigung hatten: Die SPD konnte angesichts guter Umfrageergebnisse und der Tatsache, daß die Mehrzahl der Bürger von der Steuerreform keine Entlastung erwartete und sie für unfinanzierbar hielt, auf deren Unterstützung hoffen. Die Koalition vertraute dagegen darauf, daß der Vorwurf der Blockade ihr helfen würde, die nächste Bundestagswahl zu gewinnen (so auch Interview 13). Alle beteiligten Parteien versprachen sich letztlich von einer Nichtentscheidung einen größeren Wahlerfolg als von einer Einigung zu den Bedingungen des Gegenspielers.<sup>106</sup>

### 6.1.3 Überblick: Finanzierung der Einheit und steuerliche Entlastung

War es der christlich-liberalen Koalition noch in den 80er Jahren gelungen, die Staatsquote merklich zu verringern, so kehrte sich dieser Trend infolge der deutschen Einheit nach 1990 um (Abb. 5). Hatte der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt 1989 nämlich noch bei 45,3% und 1990 bei 45,8% gelegen, schnellte er in den Folgejahren geradezu in die Höhe: 1993 überstieg die Staatsquote die 50%-Hürde, unter die sie erst 1997 wieder gedrückt werden konnte – und auch dies nicht zuletzt dank buchungstechnischer Veränderungen (SVR 1996: 188f.). Diese fast explosionsartige Ausweitung der Staatstätigkeit wurde nur in geringem Umfang durch Steuererhöhungen finanziert. Dabei lag der Schwerpunkt eindeutig auf den Konsumsteuern (Überblick: STURM 1998: 194). Bei den direkten Steuern ist lediglich der zunächst 1991/92 befristet für ein Jahr eingeführte Solidaritätszuschlag zu nennen, der allerdings von 1995 an dauerhaft erhoben und 1998 nur etwas reduziert wurde.

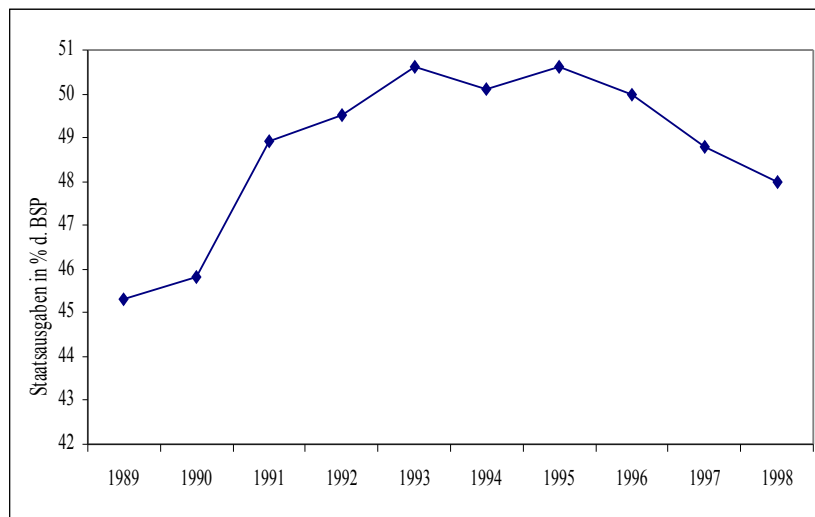
Die Hauptlast der Vereinigung trugen jedoch zwei andere Finanzierungsarten: die Sozialversicherungen und die Staatsverschuldung. Beide Optionen hatten den Vorteil, daß sie erstens rasch genutzt werden konnten, und daß sie zweitens ohne größere politische Schwierigkeiten zu realisieren waren (CZADA 1995: 80; vgl. auch ZOHLNHÖFER 2000a). Bereits die Sozialversicherungen leisteten erhebliche Transfers: Bei der Rentenversicherung beispielsweise mußten die westdeutschen Beitragszahler in den Jahren 1993 und 1994 Defizite der ostdeutschen Rentenversicherung in Höhe von 11 bis 12 Mrd. DM decken, während die Bundesanstalt für Arbeit netto 1991 24 Mrd. DM, 1992 36 Mrd. DM und 1993 40 Mrd. DM in die neuen Länder transferierte (Angaben nach CZADA 1995: 81f.). Auch in den Folgejahren hat sich diese Situation nicht wesentlich verändert (CZADA 1998: 33). Dies schlug sich natürlich auch in den Beitragssätzen nieder (Abb. 6). Bei der Arbeitslosenversi-

---

<sup>106</sup> Tatsächlich vertraten verschiedene Gesprächspartner die Auffassung, daß die große Steuerreform zustande gekommen wäre, wenn sie nicht am Ende einer Legislaturperiode zu verabschieden gewesen wäre (Interviews 8, 13 und 14).

cherung stieg der Beitragssatz bereits 1991 von 4,3 auf 6,8%; eine ähnlich deutliche Erhöhung erfolgte bei der Rentenversicherung erst 1994, da es zu einem Kassenverbund mit teilweise Solidarausgleich erst nach dem Renten-Überleitungsgesetz ab 1.1.1992 kam und eine hohe Schwankungsreserve zunächst Beitragserhöhungen ebenfalls entbehrlich machte. Die Abgabenquote, also der Anteil der Sozialabgaben am Bruttoinlandsprodukt, stieg entsprechend von 15,9% 1989 bzw. 16,0% 1990 auf 19% 1997 (v. HOMEYER 1998: 353). Neben der erhöhten Nachfrage nach Leistungen der Sozialversicherungen und der sich (insbesondere in Ostdeutschland) verringernden Zahl von Beitragszahlern ist für diesen Trend allerdings auch die Einführung der Pflegeversicherung verantwortlich zu machen, die ab 1995 mit einem Beitragssatz von 1% zu Buche schlug, der sich in den Folgejahren auf 1,7% erhöhte (SCHMIDT 1998: 142f.).

Abbildung 5: Entwicklung der Staatsquote, 1989-1998

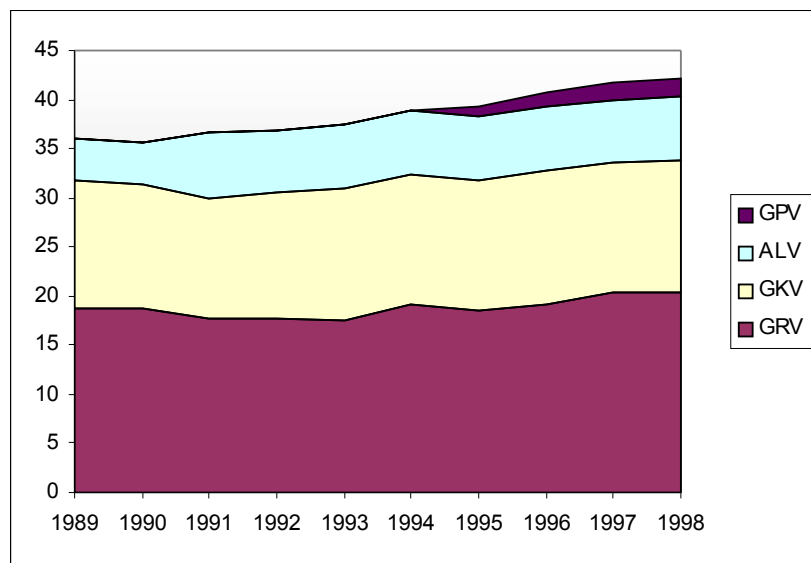


Quelle: BMF verschiedene Jahrgänge.

Daneben wurde aber auch die „reguläre“ Staatsverschuldung massiv erhöht, wie Abbildung 7 deutlich macht. Dabei hatte sich die Bundesregierung in den achtziger Jahren insofern eine vergleichsweise günstige Ausgangssituation geschaffen, als ihr damals die Konsolidierung des Staatshaushaltes im wesentlichen gelungen war (vgl. Kap. 4.1.3). Bereits 1990 allerdings schnellte die Neuverschuldung von unter 20 auf 46,7 Mrd. DM hoch, ein Jahr später stieg sie gar auf 52 Mrd. DM, bevor sie 1993 mit 66,2 Mrd. DM einen neuerlichen Höchststand erreichte. Dieser wurde allerdings 1996 mit einer Nettokreditauf-

nahme von 78,3 Mrd. DM nochmals übertroffen.

Abbildung 6: Beitragssätze zu den Sozialversicherungen, 1989-1998



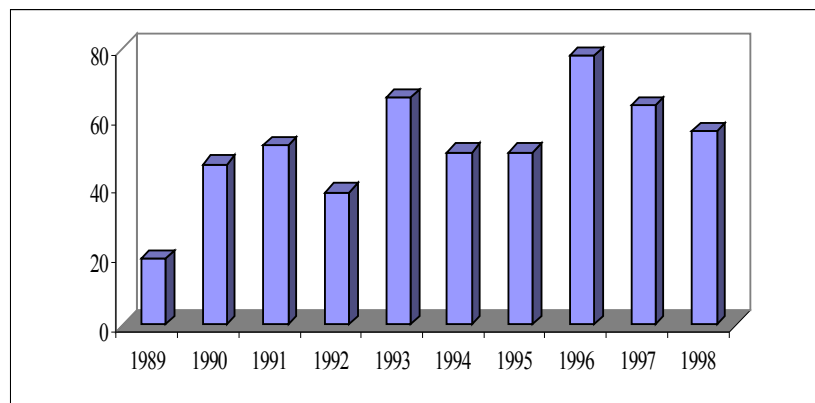
Quelle: BMA 1998b: Tab. 7.7

Diese rasante Erhöhung der Staatsverschuldung hatte mindestens zwei negative Auswirkungen: Erstens hievte die Bundesbank die Leitzinsen bis zum Sommer 1992 auf Rekordhöhen, wodurch die Bundesregierung schließlich gezwungen war, im Solidarpakt und vor allem in den SKWPG Haushaltskürzungen durchzusetzen (vgl. Kap. 6.1.1). Zweitens veränderte sich die langfristige prozentuale Zusammensetzung des Bundeshaushaltes (zum folgenden ZÖHLNHOFFER 2000a: 28f.). Insbesondere stieg der Anteil der Ausgaben, die der Bund für Zinszahlungen ausgeben mußte, stetig an: von gut 11% 1989 auf über 20% 1998. Doch auch sonst ergaben sich im Bundeshaushalt bemerkenswerte Verschiebungen. So konnte der Finanzminister in den 90er Jahren beispielsweise tatsächlich eine Friedensdividende einstreichen: Der Anteil der Verteidigungsausgaben am Bundeshaushalt sank zwischen 1989 und 1998 von knapp 19 auf gut 10%. Dagegen stieg der Anteil der Sozialausgaben am Budget von 33,7% 1989 auf 38,5% im Jahr 1998 – und dies trotz einer Reihe von Kürzungen gerade auch im Sozialbereich (vgl. z.B. Kap. 6.1.1).

Mit Recht kann sogar festgestellt werden, daß „fast alle Leistungsgesetze korrigiert und dadurch die Ausgabendynamik bei den Sozialausgaben

erheblich reduziert werden konnte“ (OTREMBIA 1999: 23; Überblick: o.V. 1997: 11f.). Nach den Zahlen des Bundesarbeitsministeriums läßt sich in den 90er Jahren für die Sozialversicherungen und den Bund gemeinsam ein durch Kürzungsmaßnahmen erreichtes Einsparvolumen von immerhin 38,3 Mrd. DM errechnen (Zahlen nach o.V. 1997: 16f.). Damit nimmt die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung beim Kürzen von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen ein (o.V.: 16; SIEGEL 2001). Insbesondere das „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ von 1996 ist in diesem Zusammenhang als Versuch zu nennen, eine Haushaltskonsolidierung über die Ausgabeseite zu erreichen. Nach Angaben der Bundesregierung wurden allein im Bundeshaushalt 1997 Einsparungen im Volumen von 22 Mrd. DM erreicht, und zwar über Änderungen im Rentenversicherungssystem, die zu einer Verringerung des Bundeszuschusses führten, sowie über eine Begrenzung des Bundeszuschusses zur Bundesanstalt für Arbeit. Hinzu kamen die Begrenzung der Personalausgaben durch niedrige Tarifabschlüsse und Personalabbau sowie Einsparungen im Haushaltsverfahren (BT-Drs. 13/8464: 13; Überblick: SVR 1996: 123-125). Auch bei den Sozialversicherungen wurden durch das Programm zum Teil erhebliche Einschnitte vorgenommen (dazu JOCHEM 2001).

Abbildung 7: Nettokreditaufnahme des Bundes, 1989-1998



Quelle: BMF 2000: 210-213.

Eine qualitative Konsolidierung in dem Sinne, daß vor allem konsumtive Ausgaben zugunsten von Investitionen gekürzt wurden, konnte allerdings nicht erreicht werden. So sanken insbesondere nach 1992 die Investitionsausgaben des Bundes nominal von 13,8 Mrd. DM auf 12,0 Mrd. DM (1994), um dann auf diesem Niveau zu verharren (Zahlen nach OECD 1991-1998). Dagegen konnten die Subventionen des Bundes zwischen 1991 (37,3 Mrd.

DM) und 1997 (40,2 Mrd. DM) nominal nicht gesenkt werden (v. HOMEYER 1998: 344), wenngleich sich dahinter eine Verschiebung zugunsten der ostdeutschen Wirtschaft verbirgt, da die Subventionszahlungen in den Westen seit 1990 nominal um ein Drittel zurückgingen (OTREMBE 1999: 23). Einige dieser Kürzungen, etwa die 1997 beschlossene Rückführung der Steinkohlhilfen, wurden zudem nicht sofort sichtbar, da eine allmähliche Absenkung dieser Subventionen vorgesehen war. Eine Revision der Staatstätigkeit läßt sich darin dennoch nicht entdecken.

Insgesamt erscheint die Haushaltspolitik der christlich-liberalen Koalition in den 90er Jahren merkwürdig konzeptionslos. So resümierte etwa der SACHVERSTÄNDIGENRAT (1991: 183): „Die Chronik der Finanzpolitik des Jahres 1991 präsentiert sich als eine Fülle finanzpolitischer Einzelmaßnahmen, die eher der Not der Stunde als einer langfristig angelegten Konzeption zu folgen scheinen.“ Auch ein Jahr später kritisierten die Wissenschaftler die Konsolidierungspolitik der Bundesregierung wieder, „weil die dahinter stehenden Einsparungen überwiegend zufällig waren und keiner zielgerichteten Konsolidierungsstrategie entsprangen“ (SVR 1992: 141), und noch 1996 rügten sie, „die Finanzpolitik [vermochte] keine konsequent zukunftsweisende Orientierung zu bieten“ (SVR 1996: 122).

Diese Orientierungslosigkeit der Koalition läßt sich zurückführen auf ihre falsche Einschätzung der Kosten, die durch die Wiedervereinigung auf das Land zukommen würden (zum folgenden ZOHLNHÖFER 2000a). Bekanntlich hatte sich die Bundesregierung in Erwartung eines raschen, sich selbst tragenden Aufschwungs in den neuen Bundesländern im Bundestagswahlkampf 1990 darauf festgelegt, daß keine Steuererhöhungen zur Finanzierung der Einheit notwendig seien, während die SPD deren Unumgänglichkeit herausgestellt hatte (vgl. Kap. 5.2).

Die Einschätzung der Koalition erwies sich bald schon als schöne Illusion. Konnte das Ausbleiben des Aufschwungs 1991 noch als Übergangsphänomen erscheinen, kam die Bundesregierung spätestens 1992 nicht um das Bekenntnis herum, sich geirrt zu haben (SCHWINN 1997: 100f.; STURM 1998: 188). Entsprechend mußte ein neues Finanzierungskonzept gefunden werden, das in jedem Fall erhebliche zusätzliche Belastungen der Wähler bringen mußte, sei es über Steuer- und Abgabenerhöhungen oder über Ausgabenkürzungen. Beide Möglichkeiten implizieren ein hohes elektorales Risiko. Durch das nicht haltbare Wahlkampfversprechen geriet die Finanzpolitik aber gleichzeitig in einen sich zunehmend polarisierenden Parteienwettbewerb, wie sich bereits beim rheinland-pfälzischen Landtagswahlkampf im Frühjahr 1991 zeigte, den die SPD mit dem Vorwurf der „Steuerlüge“ führte und gewann (BILLING 1991). Entsprechend gelang es der Koalition auch kaum, die Opposition an finanzpolitischen Entscheidungen, die zwar unter den gegebenen Umständen notwendig, aber bei den Wählern unpopulär waren, zu beteiligen. Eine solche Beteiligung wäre aus der Perspektive der Koalition unter



dem Gesichtspunkt der Schuldvermeidung sehr attraktiv gewesen und die Bedingungen dafür waren seit 1991 wegen der SPD-Mehrheit im Bundesrat eigentlich gut. Dennoch wurde wegen des Parteienwettbewerbs lediglich beim Solidarpakt eine solche Konzertierungspolitik insgesamt erfolgreich verfolgt.

Die Illusion über die Kosten der Einheit und das daraus abgeleitete Wahlversprechen der Koalition vor der Bundestagswahl 1990 verhinderten also, daß die Finanzierung der deutschen Einheit als „nationales Projekt“ zwischen Regierung und Opposition ausgehandelt werden konnte, da auf diese Weise die Finanzpolitik zunehmend vom Parteienwettbewerb überlagert wurde. Dies hatte zur Konsequenz, daß die Koalition die zusätzlichen Belastungen alleine zu vertreten hatte und alternative Strategien der Schuldvermeidung entwickeln mußte.

Dies gelang ihr in den folgenden Jahren in erheblichem Umfang: Ihre Finanzierungslogik bestand nämlich de facto zu weiten Teilen in dem Versuch, die Kosten der Einheit politisch – und das heißt vor allem: elektoral – möglichst unschädlich zu kaschieren. Die Finanzierung der Einheit erfolgte daher nicht zufällig über die wenig sichtbaren und daher schwach politisierten Wege der Ausdehnung der Staatsverschuldung und der Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge (s.o.).<sup>107</sup> Die enorme Höhe der Neuverschuldung wurde zudem noch in Sondervermögen „versteckt“. Ließen sich Steuererhöhungen nicht vermeiden, betrafen sie vor allem die weniger sichtbaren indirekten Steuern oder sie wurden nur befristet eingeführt. Auch bei Ausgabenkürzungen bevorzugte man den wenig transparenten und kaum ausreichenden Weg der globalen Minderausgaben und Haushaltssperren und wagte nur allmählich auch Einschnitte bei elektoral sensiblen Leistungen.

Ab Mitte der 90er Jahre konnte die Bundesregierung allerdings in immer geringerem Umfang auf die Ausdehnung der Staatsverschuldung und die Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge zurückgreifen. Die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge wurde zunehmend als beschäftigungsfeindlich eingestuft (JOICHEM 2001), während die Staatsverschuldung wenigstens punktuell gesenkt werden mußte, um die Maastricht-Kriterien zu erfüllen (ZOHLNHÖFER 2000b). Doch auch diese Einschränkungen führten nicht zu einer prinzipiellen Neuorientierung der Finanzpolitik; vielmehr nahm die Koalition Zuflucht zu Privatisierungen (s. Kap. 6.3.3); daneben sollten ad hoc-Maßnahmen von zweifelhafter ordnungspolitischer Qualität – von der alljährlichen Haushaltssperre bis zur Neubewertung der Devisenreserven der Bundesbank, von Platzhalterlösungen bei der Privatisierung der Telekom bis zur Reduzierung der Zuweisungen an den Erblastentilgungsfonds – die Haushaltslöcher stopfen helfen.

---

<sup>107</sup> In der Literatur wird auch darauf verwiesen, daß der Bund Kosten auf Länder und Gemeinden abgewälzt habe (RENSCH 1998; FÄRBER/SAUCKEL 2000). Dies stützt die hier entwickelte These.

Die Neuorientierung der Finanzpolitik blieb aber nicht lediglich wegen des Parteienwettbewerbs aus; auch der Koalition selbst fiel es ausgesprochen schwer, sich auf ein gemeinsames Konzept zu verständigen. Es war keineswegs unumstritten, welche Konsolidierungsstrategie angewendet werden sollte; beispielsweise vertraten FDP und Teile der CDU fundamental unterschiedliche Positionen bezüglich der Option von Steuererhöhungen. Die FDP stemmte sich vehement gegen Versuche, die Haushaltskonsolidierung über die Einnahmeseite zu erreichen. Die Union erwies sich in dieser Frage dagegen als gespalten. Ihr Wirtschaftsflügel sympathisierte zwar mit den Vorstellungen der FDP, doch ihr Arbeitnehmerflügel wie auch die ostdeutschen Bundestagsabgeordneten und Ministerpräsidenten hielten eine vorübergehend höhere Steuerbelastung für eher vertretbar als Ausgabenkürzungen im gleichen Volumen. Diese Gegensätze zeigten sich besonders deutlich am Streit um die Absenkung des Solidaritätszuschlages 1996 und 1997 (Kap. 6.1.2). Genau spiegelbildlich sahen die Positionen bei Ausgabenkürzungen aus: Hier optierte die FDP für stärkere Einschnitte etwa ins soziale Netz, während der Arbeitnehmerflügel der Union diese zu verhindern versuchte. Darüber hinaus war diese Zerrissenheit dafür verantwortlich, daß sich der Finanzminister immer wieder in haltlos optimistische haushaltspolitische Prognosen verstieg, die dann mit großer Regelmäßigkeit falsifiziert wurden (BÖHNE 1998: 162ff.): Ungünstigere Prognosen hätten schnellere Entscheidungen erfordert, die angesichts der differierenden Konzepte in der Koalition aber kaum zu erreichen waren.

In den 90er Jahren war aber neben den Anstrengungen zur Finanzierung der deutschen Einheit auch eine rege steuerpolitische Tätigkeit der Bundesregierung festzustellen, die – wie schon die Steuerreform 1990 – darauf abzielte, die steuerlichen Investitionsbedingungen trotz der Lasten der Wiedervereinigung günstiger zu gestalten. Darauf weist schon die Zurückhaltung bei der Erhöhung von Steuern zur Finanzierung der Wiedervereinigung hin. Zusätzlich vertraute die Koalition auch zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland vor allem auf steuerpolitische Maßnahmen zur Investitionsförderung, etwa die Aussetzung der Gewerbesteuer- und Vermögensteuer in den neuen Bundesländern und großzügige Abschreibungsregelungen.

Verstärkt wurde der Druck, steuerliche Verbesserungen für Unternehmen vorzunehmen, durch die Zwänge von Globalisierung und Binnenmarkt (zum folgenden ZOHLNHÖFER 2000b). Dies wird besonders deutlich beim Standorticherungsgesetz, das dem „Erhalt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und [der] Sicherung der Attraktivität Deutschlands als Wirtschaftsort“ (BT-DRS. 12/4158) dienen sollte. Vorgesehen war im Regierungsentwurf u.a. die Senkung des Körperschaftsteuersatzes für einbehaltene Gewinne von 50 auf 44% und die Begrenzung des Einkommensteuer-Höchstsatzes für gewerbliche Einkünfte von 53 auf ebenfalls 44%. Dies sollte allerdings wegen einer gleichzeitigen Rückführung von Abschreibungs-

möglichkeiten nur zu einer vergleichsweise geringen Nettoentlastung der Unternehmen führen: Für 1993 waren im ursprünglichen Regierungsentwurf *Steuerme*hreinna hmen von insgesamt 800 Mio. DM, für 1994 und 1995 Mindereinnahmen von 2,9 Mrd. DM bzw. 235 Mio. DM und 1996 wieder Mehreinnahmen von 2,4 Mrd. DM eingeplant (BT-Drs. 12/4158). Im Vermittlungsverfahren wurde dann jedoch eine Nettoentlastung von etwa 4,5 Mrd. DM beschlossen (SVR 1994: 201), indem auf die Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten angesichts der tiefen Rezession verzichtet wurde (vgl. Kap. 6.1.1). Zugleich setzte die SPD durch, daß der Körperschaftsteuersatz für einbehaltene Gewinne nur auf 45%, der Einkommensteuerhöchstsatz für gewerbliche Einkünfte sogar lediglich auf 47% gesenkt wurde. Gleichzeitig beschloß der Vermittlungsausschuß allerdings, den Körperschaftsteuersatz für ausgeschüttete Gewinne, der nach dem Regierungsentwurf unverändert bleiben sollte, von 36 auf 30% zu senken (BT-Drs. 12/5341).

In eine ähnliche Richtung zielte auch das Jahressteuergesetz 1996, mit dem einerseits die vom Bundesverfassungsgericht verlangte steuerliche Freistellung des Existenzminimums (BVERFGE 82, 60) implementiert, andererseits eine Unternehmenssteuerreform in Form der Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer durchgesetzt werden sollte. Während die Freistellung des steuerlichen Existenzminimums, und dadurch eine steuerliche Nettoentlastung von rund 18 Mrd. DM, auch verabschiedet werden konnte, blieb die Unternehmenssteuerreform zunächst, nämlich bis zum Vermittlungsverfahren über die große Steuerreform (vgl. Kap. 6.1.2), im Bundesrat hängen. Dies ist nicht zuletzt deshalb interessant, weil damit gerade die steuerpolitische Maßnahme scheiterte, die tendenziell auf eine Verbesserung der Standortbedingungen abstellte und insofern auch als Reaktion auf den gewachsenen Konkurrenzdruck durch den europäischen Binnenmarkt und die Globalisierung interpretiert werden könnte. Dagegen wurde mit der steuerlichen Freistellung des Existenzminimums eine Maßnahme durchgesetzt, die lediglich die nationale Verfassungsgerichtsbarkeit verlangte. Ein ähnliches Muster findet sich auch bei der Wiedereinführung der Zinsabschlagsteuer im Jahr 1993, die sogar unmittelbar der Logik des Steuerwettbewerbs widersprach, mit der aber ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVERFGE 84, 239) umgesetzt wurde.

Die Abschaffung der Vermögensteuer im Jahr 1997 sollte erneut der Verbesserung der Investitionsbedingungen dienen,<sup>108</sup> wobei in diesem Fall das Bundesverfassungsgericht der Bundesregierung zur Hilfe kam, indem es diese Steuer in ihrer geltenden Form für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte (BVERFGE 93, 121) und der Koalition so die Gelegenheit eröffnete, sie auch ohne Zustimmung des Bundesrates abzuschaffen, indem sie schlicht keine Neuregelung vorschlug.

Auch die gescheiterte große Steuerreform 1998/99 war in erster Linie

<sup>108</sup>

Als Ausgleich für die private Vermögensteuer, die ebenfalls entfiel, wurde die Erbschaftsteuer erhöht.

wachstumspolitisch motiviert (vgl. Kap. 6.1.2), so daß zusammenfassend für die Steuerpolitik der 90er Jahre festgestellt werden kann, daß die Koalition – trotz der Belastung durch die Wiedervereinigung, zumindest teilweise jedoch getrieben vom kleinen Koalitionspartner und vom Standortwettbewerb – ihre Reformtätigkeit verschärfte. Bezeichnend hierfür ist, daß die Steuerquote im Jahr 1998 trotz der gescheiterten Steuerreform niedriger lag als 1990, dem Jahr, in dem die letzte Stufe der Steuerreform der 80er Jahre in Kraft trat (ZÖHLNHÖFER 2000a: 28).

## **6.2 Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der frühen 90er Jahre war konfrontiert mit einem massiven Beschäftigungseinbruch in den neuen Bundesländern nach der Währungsunion. Die Zahl der Beschäftigten in der vormaligen DDR fiel von 9 Mio. Mitte 1990 auf 6,75 Mio. Ende 1991 (OECD 1992: 23). Dieser Herausforderung begegnete die Bundesregierung zunächst durch eine massive Ausweitung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wobei hier erst nach und nach Innovationen eingeführt wurden, die zudem schwerlich als Schlüsselentscheidungen zu klassifizieren sind (G. SCHMID 1998: 162ff.; s. Kap. 6.2.3).

Weitreichende arbeitsmarktpolitische Reformgesetze wurden erst in der 13. Legislaturperiode (1994-1998) verabschiedet. Dabei handelte es sich zum einen um das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996, mit dem die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall eingeschränkt und der Kündigungsschutz liberalisiert wurden – zwei Maßnahmen, die auf den erbitterten Widerstand von Opposition und Gewerkschaften stießen und die, so die Einschätzung mehrerer Gesprächspartner, erhebliche Folgen für die weitere Kooperationsbereitschaft der Opposition und der Bundesratsmehrheit besaßen. Daneben soll das 1997 verabschiedete Arbeitsförderungs-Reformgesetz betrachtet werden, das tatsächlich einen „grundlegenden Richtungswechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik“ einleitete (RABE/SCHMID 1999: 21; Interview 9).

### *6.2.1 Arbeitsrechtliches Beschäftigungsförderungsgesetz*

Die mit dem Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz durchgesetzten Maßnahmen, insbesondere die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, aber auch die Liberalisierung des Kündigungsschutzgesetzes, gehörten mit Sicherheit zu den umstrittensten Entscheidungen im Politikfeld Arbeit in den 90er Jahren. Damit wurden Politiken aus den 80er Jahren nicht

nur fortgeschrieben, sondern in vielen Teilen erheblich ausgeweitet. So blieb etwa auch nach der durch die Beschäftigungsförderungsgesetze von 1985, 1990 und 1994 durchgesetzten Erleichterung von befristeten Arbeitsverträgen die Deregulierung des Arbeitsmarktes auf der politischen Agenda. Insbesondere die FDP setzte sich verstärkt dafür ein, den Kündigungsschutz wenigstens partiell abzubauen, so etwa für weniger qualifizierte Arbeitnehmer als besonderer Problemgruppe des Arbeitsmarktes, oder für kleinere Betriebe, die aber etwas mehr als fünf Personen beschäftigten und daher den Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes unterlagen. Als Grenze, ab der der Kündigungsschutz gelten sollte, wurde die Zahl von acht oder neun Beschäftigten vorgeschlagen (SZ, 3.3.94; WELT, 8.8.95; HB, 16.8.95). Diese Initiative wurde von den Spitzenverbänden der Wirtschaft positiv aufgenommen (HB, 25.9.95), stieß bei Gewerkschaften, Opposition und dem Arbeitnehmerflügel der CDU jedoch auf erbitterten Widerstand. Der SPD-Abgeordnete Rudolf Dreßler beispielsweise meinte, die vorgeschlagene Einschränkung des Kündigungsschutzes sei verfassungswidrig. Der stellvertretende Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion, Vogt, stellte fest, daß eine solche Regelung mit den Unionsarbeitnehmern nicht durchsetzbar sei, zumal durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes keine rentablen Arbeitsplätze entstünden (HB, 16.8.95; FR, 17.8.95).

Fast zur gleichen Zeit wurde auch ein weiteres Thema aus dem Bereich des Arbeitsrechts auf die Agenda gebracht, das ebenfalls hohen Symbolwert für die Gewerkschaften besaß: die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Der Vorschlag, die Lohnfortzahlung zu kürzen, war bereits im Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung gemacht worden; damit sollten die Arbeitgeber für die steigenden Lohnnebenkosten kompensiert werden. Dieser Vorschlag ließ sich damals jedoch gegen den Widerstand von SPD und Gewerkschaften nicht durchsetzen (GÖTTING/HINRICHS 1993: 67f.). Im Frühjahr und Sommer 1995 schlugen nun die sozialpolitischen Sprecher der Koalitionsfraktionen, Louven (CDU/CSU) und Babel (FDP), erneut eine Kürzung der Lohnfortzahlung vor. Nachgedacht wurde über eine Kürzung um 20% in den ersten beiden Wochen oder um eine Kürzung um 20% in der ersten und um zehn Prozent in der zweiten Krankheitswoche. Begründet wurde dieser Vorschlag damit, daß auf diese Weise die steigenden Lohnzusatzkosten eingedämmt und der Mißbrauch eingeschränkt werden könne (SZ, 8.4.95; FAZ; FR, 21.8.95).

Das Echo auf diese Vorschläge blieb nicht lange aus; auch hier gab es eine breite Gegnerschaft: Während die Initiative vor allem bei den Arbeitgebern und dem Zentralverband des deutschen Handwerks Unterstützung fand, lehnten die Gewerkschaften die Vorschläge strikt ab und sprachen von einem Angriff auf die Tarifautonomie, da die volle Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für 80% der Arbeitnehmer ohnehin durch Tarifvertrag festgeschrieben sei. Sie kündigten an, für die Beibehaltung der Lohnfortzahlung nötigenfalls

streiken zu wollen. Die SPD warf der Koalition ebenso wie die Gewerkschaften die Demontage des Sozialstaates und einen „Amoklauf gegen den sozialen Frieden“ vor. Aber auch aus den eigenen Reihen der Koalition gab es überwiegend Kritik an dem Vorschlag. Das Arbeitsministerium dementierte, daß es Pläne oder gar Beschlüsse in diese Richtung gebe. Strikte Ablehnung kam auch von den Sozialausschüssen. Ihr Vorsitzender, Eppelmann, warnte beispielsweise ebenso wie die Gewerkschaften davor, daß eine drastische Kürzung der Lohnfortzahlung den sozialen Frieden untergraben könnte. Aber auch Gesundheitsminister Seehofer (CSU), Kanzleramtsminister Bohl (CDU), Wirtschaftsminister Rexrodt (FDP) und der FDP-Vorsitzende Gerhardt lehnten die Vorschläge ab. Gerhardt versicherte etwa, seine Partei sei nicht bereit, in eine solche Dimension der Kürzung von Sozialleistungen vorzustoßen, zumal bei einem zweiwöchigen krankheitsbedingten Fehlen kaum davon auszugehen sei, daß der Betreffende die Lohnfortzahlung mißbrauche (FAZ; SZ; HB, 22.8.95).

Allerdings durfte wohl gerade Gerhardts Einwand nicht als prinzipielle Ablehnung einer Einschränkung der Lohnfortzahlung gewertet werden, da er bereits wenige Tage später ebenfalls eine ernsthafte Überprüfung der Lohnfortzahlung forderte und vorschlug, „über eine maßvolle Arbeitnehmerbeteiligung im Krankheitsfall für die ersten Tage [zu] beraten“. Ähnlich äußerte sich sein Parteifreund, Wirtschaftsminister Rexrodt. Auch eine Gruppe mitteldistanz-naher Unionsabgeordneter, hinter der Fraktionschef Schäuble stand, und der Wirtschaftsrat der CDU griffen die Vorschläge positiv auf (SZ, 28.8.95, 25.9.95; HB, 25.9.95). Hieraus entwickelte sich eine heftige Kontroverse zwischen Schäuble und der CSU, deren zuständiger Minister Seehofer sich deutlich gegen eine Änderung ausgesprochen hatte und der hierin von seiner Partei unterstützt wurde. Die CSU machte deutlich, daß sie bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall zwar durchaus Mißstände erkenne, daß sie in dieser Frage aber die Tarifparteien für zuständig halte und nicht bereit sei, sich auf eine Auseinandersetzung „mit allen organisierten Verbänden“ einzulassen (WELT, 30.8.95). Auch Arbeitsminister Norbert Blüm forderte ein Ende der Diskussion um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und verwahrte sich dagegen, Arbeitnehmer generell als faul zu verdächtigen (SZ, 2.9.95). In dieser Position wurde er von einem Eckwertepapier der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion unterstützt (WELT, 16.9.95).

Die Debatte blieb zunächst insofern unentschieden, als es zwar nicht zu einer koalitionsinternen Einigung oder gar der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs kam, aber andererseits die Diskussion auch nicht abbrach. So trat im Oktober beispielsweise auch der stellvertretende CDU-Vorsitzende Bergner mit der Ansicht an die Öffentlichkeit, daß eine Einschränkung der Lohnfortzahlung angesichts der hohen Belastung mit Sozialausgaben vertretbar sei (SZ, 18.10.95), und Louven und Babel brachten im November ihre Vorschläge erneut vor, jetzt im Zusammenhang mit der Kompensation der Unter-

nehmen für die zweite Stufe der Pflegeversicherung (WELT; FR, 27.11.95). Damit stießen sie allerdings erneut auf den Widerstand der Gewerkschaften, der SPD, des Arbeitnehmerflügels der CDU und sogar des FDP-Generalsekretärs; lediglich der CDU-Wirtschaftsrat signalisierte Zustimmung (HB, 28.11.95).

Diese etwas verworrene Diskussionslage zeigte sich exemplarisch bei einer von der SPD veranlaßten Aktuellen Stunde des Bundestages zu diesem Thema am 29. November. Heiner Geißler argumentierte beispielsweise, daß seine Fraktion zwar durchaus das Problem erhöhter Krankenstände an Montagen und Freitagen sehe und es keine Tabus in der Diskussion geben dürfe, „wenn es darum geht, Lohnnebenkosten zu senken.“ Aber die Unionsfraktion habe keine Beschlußvorlagen und auch keine Beschlüsse gefaßt, was eine Selbstbeteiligung bei der Lohnfortzahlung anbelange. Insbesondere solle durch die Diskussion nicht das Bündnis für Arbeit<sup>109</sup> gestört werden, da ja auch durch eine Nullrunde bei den Löhnen, wie sie in diesem Rahmen möglicherweise erreichbar sei, die Kosten gesenkt werden könnten (PLPR. 13/73: 6397). Diesen Punkt stellte vor allem auch der Bundesarbeitsminister heraus, der in der Debatte inhaltlich überhaupt nicht Stellung nahm: „Ich werde vor diesen Gesprächen [mit Gewerkschaften und Arbeitgebern; d.Verf.] keine Position einnehmen, in bezug auf die einer sagen könnte: Dann komme ich nicht. Das werde ich nicht machen“ (PLPR. 13/73: 6404). Die Position, eine Senkung der Lohnfortzahlung möglichst konsensual im Rahmen des Bündnis für Arbeit unter Mitwirkung von Gewerkschaften und Arbeitgebern anzugehen, setzte sich dann zunächst auch in der Koalition durch (WELT, 15.12.95).

Dennoch blieb das Thema weiter auf der Agenda: Im Rahmen der Ausarbeitung des „Aktionsprogramms für Investitionen und Arbeitsplätze“ der Regierung erklärte Wirtschaftsminister Rexrodt, daß eine Kürzung der Lohnfortzahlung kein Tabu sein dürfe und daß er erwarte, „daß auf längere Sicht Lohnabschläge im Krankheitsfall unvermeidbar seien“ (FAZ, 4.1.96; HB, 5.1.96, 11.1.96). Dagegen kündigte der Vorsitzende der Sozialausschüsse Eppelmann nochmals an: „Einschnitte bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wird es mit der CDA nicht geben“ (BREMER NACHRICHTEN, 8.1.96).

Der Versuch einer konsensualen Regelung im Rahmen tripartistischer Verhandlungen zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern gelang in der Folge jedoch nicht wie angestrebt. Im von Bundesregierung und den Tarifparteien am 23.1.1996 vereinbarten „Bündnis für Arbeit und zur Standortsicherung“ wurde noch vereinbart, „in gemeinsamen Gesprächen Möglichkeiten zur Verringerung von Fehlzeiten in den Betrieben“ zu prüfen (zit. HB, 25.1.96). Mit dieser Formulierung wurde das Problem der Lohnfort-

<sup>109</sup>

Das Bündnis für Arbeit hatte der IG Metall Vorsitzende Klaus Zwickel im November 1995 vorgeschlagen. Es sah in groben Zügen vor, gewerkschaftliche Lohnzurückhaltung gegen Beschäftigungszusagen der Arbeitgeber und Zurückhaltung der Bundesregierung bei der Kürzung von Sozialleistungen zu „tauschen“ (ausführlicher BISPINCK 1997).

zahlung im Krankheitsfall bewußt ausgeklammert und in die Verantwortung der Tarifparteien gestellt. Auch im „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ (Kap. 3.2.4) fehlte die Ankündigung einer gesetzlichen Neuregelung der Lohnfortzahlung: Es hieß lediglich, die Bundesregierung halte es für notwendig, daß die Tarifparteien „Möglichkeiten zur Verminderung von Fehlzeiten in den Betrieben konkretisieren“ (JWB 1996: 29).

Konkretere Vorgaben fanden sich in dem Programm dagegen zu einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes: Sowohl eine Ausweitung der Befristungsmöglichkeiten bei Arbeitsverträgen als auch eine Präzisierung des Kündigungsschutzgesetzes wurden angekündigt. Letzteres sollte „insbesondere für die Sozialauswahl und die dabei zu berücksichtigenden betrieblichen Notwendigkeiten bei betriebsbedingten Kündigungen“ gelten. Zudem ging es darum, „zur Förderung von Beschäftigung in kleineren Unternehmen und von Teilzeitarbeit den Schwellenwert im Kündigungsschutzgesetz zu erhöhen und Teilzeitarbeitnehmer im Arbeitsrecht anteilig zu berücksichtigen“. Hierüber sollten allerdings zunächst Gespräche mit den Tarifparteien geführt werden (JWB 1996: 30). Diese Vorschläge wurden von den Gewerkschaften heftig kritisiert, die im Gegenteil sogar die Ausdehnung des Kündigungsschutzes auf Kleinbetriebe forderten, da es sich hierbei nur um eine Willkürkontrolle handele (Hb, 25.3.96). Auch der Arbeitnehmerflügel der Union sah diese Überlegungen nach wie vor kritisch und schlug statt dessen vor, gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen, falls die Arbeitgeber nicht bereit seien, Neueinstellung vorzunehmen statt Überstunden anzuordnen (FR, 21.2.96). Die Sozialausschüsse setzten sich auch entschieden gegen die anteilige Berücksichtigung von Teilzeitarbeitnehmern zur Wehr (so Wolfgang Vogt in einer Presseerklärung vom 9.4.1996).

Kurz nach den Wahlen in drei Bundesländern am 24. März begann auch neuerlich die Diskussion um die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. So traten eine Reihe von Koalitionspolitikern erneut mit dem Vorschlag einer 20 prozentigen Kürzung in den ersten beiden Krankheitswochen an die Öffentlichkeit, andere, namentlich der Vorsitzende der Mittelstandsvereinigung der CDU, Doss, schlugen ein Modell vor, demzufolge sich Arbeitnehmer gegen krankheitsbedingten Lohnausfall versichern können sollten (schon FAZ, 22.9.95), mit der Option einer Rückerstattung und einer Wahlmöglichkeit, ob voller Lohnausgleich oder nur 80 Prozent gezahlt werden sollten (SZ, 1.4.96, 4.4.96). Daneben wurde über Pläne der Unionsfraktion berichtet, Arbeitnehmer bei selbstverschuldeten Krankheiten vollständig von der Lohnfortzahlung auszuschließen (SZ; WELT; FAZ, 9.4.96).

Doch während insbesondere dieser letzte Vorschlag bei Gewerkschaften wie dem Arbeitnehmerflügel auf Ablehnung stieß, brachte ein Vorschlag von Arbeitsminister Blüm Bewegung in die Debatte. Blüm machte auf das Problem aufmerksam, daß sich die Höhe der Lohnfortzahlung am Durchschnittslohn der vorangegangenen drei Monate inklusive des Überstundengeldes und



der Zuschläge orientiere, so daß es, insbesondere nach einer Periode mit vielen Überstunden, denkbar sei, daß ein krank geschriebener Arbeitnehmer mehr Geld erhalte als seine arbeitenden Kollegen. Vor diesem Hintergrund argumentierte Blüm, der damit im wesentlichen einen Vorschlag, den die CDA bereits vor den Wahlen gemacht hatten (vgl. BILD AM SONNTAG, 17.3.96), aufnahm, daß jemand, der arbeite, mehr verdienen müsse als jemand, der dies nicht tue. Aus dieser Aussage ließ sich ableiten, daß sich Blüm für eine Lohnfortzahlung etwa in Höhe des Tariflohnes eben ohne diese Zuschläge aussprach. Auf genauere Ausführungen verzichtete er allerdings, machte aber deutlich, daß es nur vorsichtige Einschnitte geben dürfe, weil die Lohnfortzahlung ein Symbolthema für die Gewerkschaften sei (Sz; FAZ, 6.4.96).

Beim Unternehmerflügel seiner Partei sowie beim Koalitionspartner wurden Blüms Vorschläge als nicht weitgehend genug kritisiert (Sz, 11.4.96). Die Reaktionen seitens der Gewerkschaften waren gemischt: Die Mehrzahl der Gewerkschaften sprachen sich gegen die Vorschläge aus, so die ÖTV, die IG Medien und die DAG. Die IG Metall kündigte erneut an, die Lohnfortzahlung notfalls mit einem Streik verteidigen zu wollen. Andere Gewerkschaftsvertreter signalisierten dagegen die Bereitschaft zu Zugeständnissen, wie etwa der bayrische DGB-Landesvorsitzende Schösser oder der Vorsitzende der IG Chemie – Papier – Keramik, Schmoldt (Sz; HB; WELT; FAZ, 9.4.96, 10.4.96). Auch in der SPD gab es widersprüchliche Meinungen: Während ihr Bundesgeschäftsführer Müntefering Blüms Vorschlag als „völlig falschen Ansatz“ bezeichnete, meinte der Bundestagsabgeordnete Gerd Andres, daß über die Vorschläge diskutiert werden solle, wenn dadurch das System der vollen Lohnfortzahlung im Krankheitsfall garantiert werden könnte (Sz, 9.4.96; HB; Sz, 10.4.96).

Die folgenden Wochen waren gekennzeichnet durch die Diskussion um das von der Regierung angekündigte Sparpaket, das später als „Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung“ vorgestellt wurde. Mit diesem Programm sollten insgesamt etwa 25 Mrd. DM eingespart werden, gleichzeitig sollte es aber auch beschäftigungsfördernde Maßnahmen enthalten. Den hier interessierenden Fragen der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und der Lockerung des Kündigungsschutzes kam dabei eine prominente Stellung zu. Die entscheidende Phase der Willensbildung wurde eingeleitet durch zwei Koalitionsgespräche im Kanzleramt, an denen neben den Partei- und Fraktionsvorsitzenden die Minister Blüm, Rexrodt und Seehofer sowie teilweise Finanz- und Sozialexperten der Fraktionen teilnahmen. Dabei forderte die FDP im Bereich des Kündigungsschutzes die Erhöhung des Schwellenwertes, ab dem das Kündigungsschutzgesetz greift, auf 20 Beschäftigte, der sozialpolitische Sprecher der Unionsfraktion forderte eine Erhöhung auf 15 Beschäftigte, während die Arbeitnehmer der Union ihre kritische Position beibehielten. Ähnlich unterschiedliche Positionen gab es auch bei der Frage der Lohnfortzahlung, wo die FDP Karenztage forderte, während der Arbeitsminister und

die CDA versuchten, die Kürzung auf den Blüm-Vorschlag zu reduzieren; eine Mittelposition sah nach wie vor die zwanzigprozentige Kürzung in den ersten beiden Krankheitswochen vor. Obwohl die Koalition ankündigte, daß in diesen Koalitionsrunden noch keine endgültigen Entscheidungen fallen würden, da vorher in jedem Fall die Gespräche des Bundeskanzlers mit den Tarifparteien, die für den 23. April vorgesehen waren, abgewartet werden sollten (S<sub>Z</sub>, 11.4.96; F<sub>R</sub>, 12.4.96; W<sub>E</sub>L<sub>T</sub>, 15.4.96, 16.4.96), scheint bereits in dieser Koalitionsrunde die Entscheidung gefallen zu sein, die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall um 20 Prozent zu kürzen (G<sub>E</sub>I<sub>S</sub>S<sub>L</sub>E<sub>R</sub> 1998: 75).

Auch in der Öffentlichkeit galt es schon vor der Kanzlerrunde mit den Tarifparteien als relativ sicher, daß sich die Koalition auf eine Einschränkung des Kündigungsschutzes und eine Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall einigen würde, so daß seitens der Gewerkschaften schon vor dem Gespräch über eine Aufkündigung der Zusammenarbeit nachgedacht wurde (W<sub>E</sub>L<sub>T</sub> A<sub>M</sub> S<sub>O</sub>N<sub>N</sub>T<sub>A</sub>G, 21.4.96). Tatsächlich kam es bei den Bündnisgesprächen am 23. April auch zum Scheitern der Verhandlungen, weil die Gewerkschaften aus Protest gegen die von der Koalition bestätigte Absicht, die Lohnfortzahlung zu kürzen und den Kündigungsschutz zu reduzieren, aus dem Bündnis für Arbeit austraten (vgl. zum Verlauf der Gespräche H<sub>B</sub>, 25.4.96). Die Koalition ihrerseits kritisierte die Tarifparteien dafür, daß sie – anders als im Januar beschlossen – nicht zu einer Vereinbarung zur Einschränkung von betrieblichen Fehlzeiten gekommen seien, so daß nun der Gesetzgeber handeln müsse (W<sub>E</sub>L<sub>T</sub>, 25.4.96).

Zwei Tage nach dem Scheitern der Bündnisgespräche fielen die letzten wichtigen Entscheidungen über das Sparpaket im vorparlamentarischen Rahmen. Dabei beschloß die Koalition, den Schwellenwert beim Kündigungsschutzgesetz auf 10, und nicht wie von FDP oder dem Wirtschaftsflügel der CDU gefordert auf 15 oder gar 20 Beschäftigte zu erhöhen – hier konnten die Sozialausschüsse einen begrenzten Erfolg verbuchen. Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sollte in den ersten sechs Wochen auf 80 Prozent gekürzt werden, wobei dem Arbeitnehmer die Option eingeräumt werden sollte, wahlweise auf bis zu sechs Tage Urlaub zu verzichten und dafür die volle Lohnfortzahlung zu erhalten (F<sub>R</sub>; W<sub>E</sub>L<sub>T</sub>, 26.4.96; S<sub>Z</sub>, 27.4.96).

In dieser Form wurde das Paket den Fraktionen am 26. April zur Debatte und Abstimmung vorgelegt, die es auch mit sehr wenigen Gegenstimmen annahm: Bei der Unionsfraktion gab es lediglich 4 Gegenstimmen, darunter der CDA-Vorsitzende Eppelmann, bei der FDP waren es zwei.<sup>110</sup> Es sollte allerdings darauf hingewiesen werden, daß angesichts der knappen Mehr-

---

<sup>110</sup> Bei der CDU stimmten neben Rainer Eppelmann noch die beiden dem Arbeitnehmerflügel angehörenden Abgeordneten Laumann und Schemken sowie der Abgeordnete Fell, der gleichzeitig Präsident des Familienbundes der deutschen Katholiken war, gegen den Entwurf. Die Gegenstimmen in der FDP-Fraktion kamen von Burkhard Hirsch und Irmgard Schwaetzer.

heitsverhältnisse und der unzweifelhaft geschlossenen Ablehnung des Sparpakets durch die Opposition bereits wenige Neinstimmen bei einer Abstimmung ausgereicht hätten, um das Gesetz zu verhindern. Relativiert wird dieser Befund allerdings durch die Aussage eines dieser Abweichler, des CDA-Vorsitzenden Eppelmann, der zu verstehen gab, daß er mit seiner Ablehnung „nicht gesagt [habe], daß mir die Sache das wert wäre, den Kanzler zu stürzen, indem ich mit der Opposition stimme“ (Interview mit DER TAGESPIEGEL, 28.4.96). Auch die Debatte innerhalb der Unionsfraktion war offenbar nicht übermäßig kontrovers, wobei sogar mehr Redner Schwierigkeiten mit der Verschiebung der Kindergelderhöhung um ein Jahr als mit den arbeitsrechtlichen Maßnahmen hatten (WELT, 27.4.96).

Trotz dieser vergleichsweise unkontroversen Fraktionssitzung sollte nicht übersehen werden, daß gerade die Vertreter des Arbeitnehmerflügels der Union mit den geplanten Änderungen beim Kündigungsschutz und der Lohnfortzahlung nicht einverstanden waren. So kritisierte der stellvertretende Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion, Keller, die zu weitgehende Einschränkung der Lohnfortzahlung und die Einschränkung des Kündigungsschutzes und äußerte sein Unverständnis, „warum die Regierung mit solchen Vorschlägen so eine Front gegen die Gewerkschaften aufbauen muß“ (Interview mit TAZ, 26.4.96). Auch der CDA-Vorsitzende Eppelmann kritisierte beide Vorschläge und bezweifelte, daß durch die Änderung des Kündigungsschutzes neue Arbeitsplätze geschaffen werden könnten (Interview mit DER TAGESPIEGEL, 28.4.96). Allerdings vertraten beide den Standpunkt, daß in den Ausschüssen noch die Möglichkeit bestehe, Änderungen durchzusetzen, etwa durch Befristung der Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes oder Rücknahme der Kürzungen bei der Lohnfortzahlung (EBENDA; auch WELT, 3.5.96). Auch bei anderen Koalitionspolitikern, sogar bei solchen der FDP, gab es zum Teil erhebliche Kritik an dem Paket, bis hin zu der Drohung, aus Protest gegen die Maßnahmen den Gesetzen die Zustimmung im Bundestag zu verweigern (WELT, 30.4.96). Der FDP-Abgeordnete Hirsch beispielsweise, der insbesondere gegen die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall eintrat, wollte gemeinsam mit anderen Koalitionsabgeordneten (vor allem der CDA) versuchen, durch Änderungsanträge am Sparpaket „Kanten abzuschleifen und den Rest tolerabel zu machen“ (FAZ, 3.5.96; WELT, 6.5.96).

Gewerkschaften und SPD kritisierten die Vorschläge der Koalition, vor allem die geplante Kürzung der Lohnfortzahlung und die Einschränkung des Kündigungsschutzes, auf das Schärfste. Als Reaktion auf die Beschlüsse änderte der DGB sogar seinen Aufruf zum 1. Mai und stellte die Veranstaltungen unter das Motto: „Höchste Zeit für neue Zeiten“ (WELT, 30.4.96). Bei den Maikundgebungen selbst stand das Sparpaket bei allen Reden in der Kritik der Gewerkschaftsfunktionäre. Insbesondere der Vorsitzende der IG Metall, Zwickel, erklärte, die Maßnahmen würden auf keinen Fall akzeptiert

und notfalls mit bundesweiten Streiks bekämpft. Ähnlich äußerten sich der DGB-Vorsitzende Schulte und der Vorsitzende der ÖTV, Mai, die die Pläne „einen Marschbefehl in eine andere Republik“ nannten, mit denen „dem sozialen Frieden der Fehdehandschuh hingeworfen“ worden sei (SZ, 29.4.96; WELT; HB, 2.5.96). In der Folgezeit versuchten die Gewerkschaften auf unterschiedliche Weise Druck auf die Bundesregierung auszuüben: Sie beriefen eine Konferenz mit Kirchen und Sozialverbänden ein, die die gewerkschaftliche Position festigen und den Widerstand gegen die Politik der Bundesregierung bündeln sollte. Bei diesem „Sozialgipfel“ wurde erneut die eigene Entschlossenheit demonstriert, das Sparpaket, und insbesondere die darin vorgesehenen arbeitsrechtlichen Maßnahmen, mit „allen uns zur Verfügung stehenden Aktionsformen und Protestmitteln“ zu verhindern. Weitere Treffen mit Bundesregierung und Arbeitgebern wurden dagegen ausgeschlossen. Die angekündigten Aktionen ließen dann in Form von Flugblättern, Plakaten und Arbeitsniederlegungen insbesondere im öffentlichen Dienst nicht lange auf sich warten. Für den 15. Juni wurde zu einer Großdemonstration in Bonn aufgerufen (WELT, 8.5.96, 14.5.96, 15.5.96, 21.5.96).

Dagegen wies die Bundesregierung die Vorwürfe entschieden zurück und warf den Gewerkschaften vor, überzogene Kritik zu üben. Der Bundeskanzler etwa entgegnete: „Wer jetzt nichts anderes im Sinn hat als die Verteidigung seiner Besitzstände, verspielt die Zukunft unseres Landes.“ Es gehe bei den Maßnahmen lediglich darum, den Aufschwung voranzubringen und dadurch Arbeitsplätze zu schaffen, da die größte soziale Ungerechtigkeit darin bestehe, daß arbeitswillige Menschen keinen Arbeitsplatz finden könnten (FAZ; WELT, 3.5.96, 21.5.96). Immerhin bot Schäuble dem DGB-Vorsitzenden Schulte in einem Brief ein neuerliches Gespräch an, zumal seine Fraktion bereit sei, „begründeten Einwendungen nach Möglichkeit Rechnung zu tragen und zielführende Anregungen aufzunehmen“. Allerdings wurde auch deutlich, daß die Koalition in diesem Zusammenhang nicht bereit war, die hier interessierenden arbeitsrechtlichen Maßnahmen in Frage zu stellen (WELT, 22.5.96). Unterstützung erhielten die Pläne der Bundesregierung vom Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, Jagoda, der meinte, die Entstehung von 300.000 bis 500.000 Arbeitsplätzen allein durch die Änderung des Kündigungsschutzgesetzes sei nicht unrealistisch (Interview mit FOCUS, 6.5.96).

Gemäß dem erklärten Ziel der Koalition, die wesentlichen Inhalte des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung bis zur Sommerpause zu verabschieden, legte Arbeitsminister Blüm seinen Entwurf des „Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes“, in dem die arbeitsrechtlich relevanten Maßnahmen des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung, insbesondere die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und die Änderung des Kündigungsschutzgesetzes, zusammengefaßt waren, bereits am 9. Mai vor. Eingebracht wurde es einen Tag später als Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (BT-Drs. 13/4612), so daß der erste Durchgang im Bundes-

rat nicht notwendig war.

Prinzipiell hatte der Gesetzentwurf das Ziel, die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erreichen. Dies – so die Konzeption – kann der Staat aber lediglich über die Verbesserung der Bedingungen, zu denen Arbeit nachgefragt werden kann, leisten. Daher sollte der Gesetzentwurf „die notwendigen arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Entlastung der Unternehmen von beschäftigungsfeindlich hohen Lohnzusatzkosten und für mehr Flexibilität der Beschäftigung“ schaffen (BT-Drs. 13/5107: 20).

Eine Reihe von Änderungen wurde am Kündigungsschutzgesetz vorgenommen. Allen diesen Maßnahmen lag eine gemeinsame Vorstellung zugrunde, die schon beim Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 dargestellt wurde. Erneut ging es der Koalition darum, die „Bestandsschutzkosten“ für die Unternehmen zu reduzieren, die im Falle betriebsbedingter Kündigungen durch Sozialpläne, die Verpflichtung zur Weiterbeschäftigung bestimmter Personen und durch möglicherweise langwierige Gerichtsverfahren entstehen können. Diese Bestandsschutzkosten oder auch lediglich ihre Antizipation durch den Arbeitgeber führten nämlich, so die Überlegung, dazu, daß der Arbeitgeber Neueinstellungen zu vermeiden versucht und statt dessen in Überstunden ausweicht. Besonders bei den Inhabern kleinerer Betriebe wirkten diese Faktoren als „psychologische Barriere für Neueinstellungen“ (BT-Drs. 13/4612: 8).

Entsprechend dieser Analyse kam es also darauf an, Kleinbetriebe möglichst vollständig von diesen Kosten freizustellen. In der alten Fassung des Kündigungsschutzgesetzes waren Kleinbetriebe bis zu fünf Beschäftigten von den Regelungen des Gesetzes ausgenommen; dieser Schwellenwert wurde auf zehn Beschäftigte erhöht. Begründet wurde dies vor allem damit, daß einerseits neue Arbeitsplätze vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen zu erwarten seien und daß diese kleinen Betriebe andererseits nicht die finanziellen Mittel hätten, Abfindungen zur Vermeidung von Kündigungsschutzprozessen zu zahlen, so daß für sie die beschriebenen Unsicherheiten erstens größer seien, und zweitens die möglichen Kosten gravierender zu Buche schlagen könnten als bei großen Unternehmen (EBENDA: 9). Diese Beschränkung der Liberalisierung auf Kleinbetriebe führte auf der anderen Seite aber dazu, daß das Kündigungsschutzgesetz für 70% aller Arbeitnehmer, wenn auch nur für 20% der Unternehmen, unverändert blieb (OECD 1998: 107).

Auch die Änderungen bei der Sozialauswahl müssen vor diesem Hintergrund gesehen werden: Gemäß § 1 Kündigungsschutzgesetz ist die betriebsbedingte Kündigung eines Arbeitnehmers sozial ungerechtfertigt (und damit unzulässig), wenn der Arbeitgeber bei der Auswahl der zu entlassenden Arbeitnehmer soziale Gesichtspunkte nicht (genügend) berücksichtigt hat. Die Rechtsprechung hat als zu berücksichtigende soziale Gesichtspunkte neben Unterhaltspflichten des Arbeitnehmers, der Dauer seiner Betriebszuge-

hörigkeit und seinem Lebensalter aber noch eine Reihe zusätzlicher Kriterien angewendet (BT-Drs. 13/4612: 13), die – so die Überlegung der Koalition – den Ausgang eines Kündigungsschutzprozesses unberechenbar machten und deshalb die Bestandsschutzkosten in die Höhe trieben. Um die Berechenbarkeit zu erhöhen, wurden die Kriterien der Sozialauswahl auf die Unterhaltspflichten, die Dauer der Beschäftigung und das Lebensalter begrenzt. Dem gleichen Ziel diene auch die Neuregelung, die „den einer Sozialauswahl entgegenstehenden betrieblichen Notwendigkeiten größeres Gewicht“ verleihen sollte (EBENDA). Danach sollten zukünftig Arbeitnehmer nicht in die Sozialauswahl einbezogen werden, deren Weiterbeschäftigung „im berechtigten betrieblichen Interesse liegt“. Und schließlich sollte auch die Beschränkung der gerichtlichen Überprüfung von Kündigungen auf grobe Fehlerhaftigkeit in bestimmten Fällen „der Vereinfachung einer Kündigung für den Arbeitgeber und ihrer besseren Berechenbarkeit“ dienen (EBENDA: 14). Die wirtschaftspolitische Logik bestand also jeweils darin, die möglichen Kosten einer Kündigung zu verringern, um auf diese Weise den Arbeitgebern Anreize für Neueinstellungen zu geben.

In engem Zusammenhang mit den Änderungen des Kündigungsschutzgesetzes stehen die ebenfalls in den Gesetzentwurf aufgenommenen weiteren Erleichterungen beim Abschluß befristeter Arbeitsverträge. Die Höchstbefristungsdauer wurde auf 24 Monate vereinheitlicht, während bisher diese Höchstdauer nur in neu gegründeten Betrieben zulässig war; die übrigen Unternehmen durften nur befristete Arbeitsverträge mit einer Höchstdauer von 18 Monaten abschließen. Zudem sollte es möglich sein, Kettenverträge abzuschließen, indem ein kürzer befristeter Vertrag innerhalb dieser zwei Jahre bis zu drei Mal verlängert werden darf. Beide Regelungen sollten eine stärkere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes erreichen und den Unternehmen auch bei Unsicherheit über die zukünftige Auftragslage befristete Neueinstellungen ermöglichen (EBENDA: 12). Sie sollten befristet bis zum 31.12.2000 gelten.

Ein zweiter Schwerpunkt des Gesetzes lag auf der Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auf 80%, wobei dem Arbeitnehmer die Option eingeräumt wurde, sich für je fünf krankheitsbedingte Fehltage einen Tag auf den Erholungsurlaub anrechnen zu lassen. Diese Einschränkungen wurden durch den im internationalen Vergleich hohen Krankenstand in Deutschland und die dadurch entstehenden Kosten der Arbeitgeber, die mit 55 Mrd. DM 1995 angegeben wurden, begründet. Die Begrenzung der Kostenbelastung der deutschen Wirtschaft sei notwendig, um den Industriestandort Deutschland zu sichern und Arbeitsplätze zu erhalten oder zu schaffen. Die Kürzung sei verantwortbar, da auch in anderen Bereichen der Sozialversicherung Zeiten der Nichtarbeit niedriger bewertet würden als Zeiten, in denen gearbeitet würde (EBENDA: 10). Daneben wurde von der Einschränkung ein Beitrag zur Mißbrauchsbekämpfung und damit zur Verringerung der Fehlzeiten erwartet (EBENDA).

Bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs kritisierte die SPD die Änderungen beim Kündigungsschutz und der Lohnfortzahlung als wirtschaftlich riskant und schädlich für den sozialen Frieden (Scharping, PLPR. 13/107: 9376). Zudem insistierten die Sozialdemokraten immer wieder darauf, daß die Arbeitnehmervertreter in der CDU die Änderungen beim Kündigungsschutz und bei der Lohnfortzahlung nicht verhinderten: „Die Vertreter der Sozialausschüsse der Union im Parlament vertreten nicht die Arbeitnehmerinteressen, sie sichern vielmehr einseitigen Arbeitgeberinteressen [...] die parlamentarische Mehrheit“ (Rudolf Dreßler, PLPR. 13/107: 9355). Ähnlich argumentierte Ottmar Schreiner: „Was wir heute morgen erlebt haben, war die Kapitulation, die Abdankungserklärung der Vertreter der katholischen Soziallehre in der CDU/CSU-Fraktion“ (PLPR. 13/107: 9390).

Die CDA-Vertreter hielten dagegen, daß die Arbeitslosen von den Schutzrechten nichts hätten, daß deshalb angesichts mehr als vier Millionen Arbeitsloser eine Politik nach dem Motto „Im Zweifel für den Arbeitslosen“ verfolgt werden müsse, und daß dabei auch Risiken einzugehen seien (so Wolfgang Vogt, PLPR. 13/107: 9404). Zudem sei es die größte soziale Ungerechtigkeit, daß Menschen, die arbeiten wollten, nicht arbeiten könnten, so daß jede Politik, die Arbeitsplätze schaffe, auch sozial sei (so etwa Blüm, PLPR. 13/107: 9368). Allerdings wurden auch die Bedenken des Arbeitnehmerflügels deutlich. Wolfgang Vogt etwa bezeichnete die Änderung des Kündigungsschutzes als kritischen Punkt, gegen den er durchaus Vorbehalte habe, und forderte deshalb erneute eine Befristung der Maßnahmen (PLPR. 13/107: 9405). Ähnlich äußerte sich auch Heiner Geißler (PLPR. 13/107: 9379f.).

Während der Ausschüßberatungen des Gesetzes versuchten vor allem die Gewerkschaften Druck auf die Bundesregierung auszuüben, um die Änderungen bei Kündigungsschutz und Lohnfortzahlung zu verhindern. So versuchte der Vorsitzende des DGB, Schulte, durch einen Brief an die CDU-Kreisverbände, die Basis der Partei gegen das Sparpaket aufzubringen, indem er fragte, ob die CDU nicht um den Kernbestand der Sozialen Marktwirtschaft fürchte, wenn Lohnfortzahlung und Kündigungsschutz eingeschränkt würden (FAZ, 3.6.96). Medienwirksamer waren jedoch die Protestdemonstrationen, die der DGB organisierte. So kamen am 15. Juni etwa 350.000 Menschen nach Bonn, um gegen das Sparpaket zu demonstrieren (WELT; FAZ; FR, Sz, 17.6.96). Auch am Tag vor der zweiten und dritten Lesung der Gesetze demonstrierten bundesweit etwa 250.000 Menschen gegen die Sparpläne der Regierung (WELT, 28.6.96). Schließlich sagten die Gewerkschaften aus Protest gegen das Sparpaket auch ein für den 3. Juli geplantes Treffen beim Bundeskanzler ab (Sz, 29.6.96). Bei ihren Protesten konnten sich die Gewerkschaften auch der Unterstützung der Kirchen sicher sein, die die angestrebten Maßnahmen ebenfalls nach wie vor sehr kritisch sahen (vgl. z.B. BT-DRS. 13/5107: 26).

Die Bundesregierung zeigte sich von diesen Demonstrationen zunächst nicht beeindruckt und ließ verlauten, daß sie ihr Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung auch gegen diese Widerstände durchsetzen wolle. Der Bundeskanzler machte klar: „Es gibt Augenblicke, in denen man eben handeln muß“ (WELT; FAZ, 15.6.96). Auch der Kanzleramtsminister kündigte an, es werde allenfalls „Nuancenverschiebungen, Feinheiten, Glättungen“, nicht aber echte Korrekturen an dem Programm geben (WELT; HB, 18.6.96).

Parallel dazu versuchten auch die Politiker des Arbeitnehmerflügels der Union weiterhin, dem Sparpaket die „Giftzähne zu ziehen“. Von besonderer Bedeutung war in diesem Zusammenhang eine gemeinsame Erklärung der CDA mit der KAB, dem Kolpingverband und dem Christlichen Gewerkschaftsbund. Darin warnten die Verbände vor einer Verschärfung der gesellschaftspolitischen Auseinandersetzung. Die Absenkung der Lohnfortzahlung sei der falsche Weg, zumal der politische Schaden bei weitem den möglichen finanziellen Nutzen überwiege; auch die Anhebung des Schwellenwertes beim Kündigungsschutzgesetz wurde abgelehnt, da die Möglichkeit, befristete Arbeitsverträge abzuschließen, sie unnötig mache. In jedem Fall müsse aber als „äußerste Auffanglinie“ eine zeitliche Befristung der Maßnahme sowie eine Regelung durchgesetzt werden, die Arbeitnehmern ab 40 Jahren und solchen, die länger als fünf Jahre in einem Betrieb beschäftigt sind, den alten Kündigungsschutz erhalte. Zudem wurde die Forderung nach Ausnahmen für Arbeitnehmer mit Unterhaltspflichten unterstrichen. Der stellvertretende Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion, Keller, ergänzte, daß es sich hier um zentrale gesellschaftspolitische Fragen handele, von denen das Abstimmungsverhalten im Bundestag abhängen werde (SZ, 28.5.96; WELT, 1.6.96; HB, 3.6.96).

Auch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens versuchten die Unionsarbeitnehmer, Änderungen des Gesetzentwurfs durchzusetzen. Beim Kündigungsschutz ging es hier allerdings lediglich um begrenzte Zugeständnisse. So forderte der Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion, Vogt, eine Vertrauensschutzregelung. Vogt begründete diese Forderung damit, daß das neue Gesetz Hindernisse für Neueinstellungen abbauen, nicht aber Kündigungen erleichtern sollte. Allerdings sah der Vorschlag den Vertrauensschutz nur für eine Übergangszeit von fünf Jahren vor. Während Fraktionschef Schäuble sich dieser Forderung anschloß, nahm die FDP sie zurückhaltend auf und erklärte sich allenfalls dazu bereit, einen zweijährigen Vertrauensschutz einzuräumen. Daher schlug Schäuble vor, gleichzeitig den Schwellenwert auf 20 Beschäftigte zu erhöhen. Dies wiederum rief erneut die Sozialausschüsse auf den Plan, die für diesen Fall eine Befristung des Gesetzes forderten (BONNER RUNDSCHAU, 19.6.96; WELT, 20.6.96; HB, 21.6.96).

Daneben verlangte der Arbeitnehmerflügel, daß die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall nicht für Schwangere und für Arbeitnehmer nach Arbeitsunfällen gelten solle. Ausnahmen wurden auch für



Arbeitnehmer mit Berufskrankheiten und für Behinderte diskutiert (WELT; SZ; STZ, 20.6.96; HB, 21.6.96). Gegen eine Sonderbehandlung von Schwangeren sprach sich dagegen Schäuble aus, weil er dies für nicht regelbar und nicht finanzierbar hielt (HB, 25.6.96).

Bei einem Gespräch der Spitzenpolitiker der Koalition beim Bundeskanzler wurden schließlich einige – verhältnismäßig kleine – Veränderungen des Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes beschlossen (vgl. dazu BT-DRS. 13/5107): So wurde der Vertrauensschutz beim Kündigungsschutzgesetz auf drei Jahre festgesetzt und es wurde vereinbart, daß die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in voller Höhe gezahlt werden muß. Zudem wurde als Kompensation für den Arbeitnehmerflügel ein Entschließungsantrag verabschiedet, mit dem die Bundesregierung aufgefordert wurde, bis zum 31.12.2000 über die Auswirkungen der Änderung des Kündigungsschutzgesetzes zu berichten (BT-DRS. 13/5107: 5).

Alle anderen Änderungswünsche, etwa bezüglich einer weiteren Anhebung des Schwellenwertes, einer Befristung der Änderungen am Kündigungsschutzgesetz oder einer Ausnahme von der Kürzung der Lohnfortzahlung für Schwangere, wurden nicht berücksichtigt (FAZ, 25.6.96; WELT, 26.6.96). Insbesondere die Tatsache, daß keine Sonderregelung für Schwangere beschlossen wurde, stieß beim Arbeitnehmerflügel nochmals auf heftige Kritik, ohne daß allerdings die Zustimmung zu dem Gesetzentwurf in Frage gestellt worden wäre (BZ, 26.6.96; TAGESSPIEGEL, 27.6.96).

Gewerkschaften und Opposition gingen die Änderungen erst recht nicht weit genug. Dies wurde insbesondere bei der zweiten und dritten Lesung des Gesetzes im Bundestag am 28. Juni 1996 deutlich. Die SPD warf der Bundesregierung vor, „die soziale Dimension dieser Republik“ in Frage zu stellen (Rudolf Dreßler, PLPR. 13/117: 10583). Die Einschränkung des Kündigungsschutzes führe dazu, „daß Millionen Arbeitnehmer nach Belieben geheuert und gefeuert werden können,“ was zu Verunsicherung und einer Verschlechterung des Betriebsklimas führe. Insgesamt schadeten die arbeitsrechtlichen Maßnahmen deshalb der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, anstatt ihr zu nützen. Bei der Auseinandersetzung gehe es aber eigentlich sogar „um den sozialen Frieden unseres Landes. Es geht um den Zusammenhalt unserer Gesellschaft. Es geht um die Stabilität unserer Demokratie“ (so Oskar Lafontaine, PLPR. 13/117: 10556-10558).

Die Koalition verteidigte ihre Pläne dagegen nochmals, da sie der Schaffung von Arbeitsplätzen diene. „Arbeitslosigkeit ist die größte Ungerechtigkeit. Deshalb ist unsere Anstrengung eine Anstrengung für Gerechtigkeit.“ Bei der Lohnfortzahlung sei es nur gerecht, daß Einkommen ohne Arbeit niedriger sei als Einkommen aus Arbeit. Die Begrenzung des Kündigungsschutzes sei ebenfalls gerechtfertigt, da er sich zwar für einige als Schutzmauer erweise, er jedoch für die draußen Stehenden zu einer Sperrmauer werde: „Was hat jemand vom Kündigungsschutz, der arbeitslos

ist? Der hat vom Kündigungsschutz überhaupt nichts“ (Blüm, PLPR. 13/117: 10551-10553).

In namentlicher Abstimmung wurde das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz mit 326 zu 313 Stimmen angenommen. Der Koalition war es also im wesentlichen gelungen, ihre Abgeordneten auf den gemeinsamen Kurs zu verpflichten. Die Abgeordneten des Arbeitnehmerflügels der Union stimmten geschlossen für den Entwurf, lediglich der FDP-Abgeordnete Burkhard Hirsch stimmte dagegen (PLPR. 13/117: 10620ff.).

Nach der erfolgreichen Verabschiedung des Sparpakets im Bundestag ging es nun darum, es auch durch den SPD-dominierten Bundesrat zu bringen. Dabei waren die Maßnahmen des Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes allerdings nicht zustimmungsbedürftig, so daß die Koalition in jedem Fall die Möglichkeit besaß, einen potentiellen Einspruch des Bundesrates mit der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zu überstimmen. Zunächst war allerdings keineswegs sicher, ob es überhaupt zur Anrufung des Vermittlungsausschusses kommen würde. Zwar kündigte der SPD-Fraktionsvorsitzende Scharping an, die Bundestagsbeschlüsse kämen nicht ungeschoren aus dem Bundesrat (SZ; WELT, 1.7.96), doch verfügten die Bundesländer, die allein von der SPD oder von einer rot-grünen Koalition regiert wurden, nur über 32 Stimmen im Bundesrat, während 35 Stimmen zur Anrufung des Vermittlungsausschusses notwendig waren. Insofern kam den Stimmen von Rheinland-Pfalz und Hamburg, wo die SPD in Koalitionen mit der FDP respektive der STATT-Partei regierte, entscheidende Bedeutung zu. Insbesondere die STATT-Partei versuchte zunächst, den Senat auf eine Enthaltung festzulegen, und drohte andernfalls mit dem Austritt aus der Koalition. Entsprechend enthielt sich der Hamburger Vertreter bei einer Probeabstimmung im Wirtschaftsausschuß des Bundesrates der Stimme (WELT, 13.7.96). Letztlich vereinbarten aber sowohl die Regierungen in Hamburg und Rheinland-Pfalz als auch die große Koalition in Berlin, für die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu stimmen. Überraschenderweise kündigte auch Bayern dieses Abstimmungsverhalten an, um dadurch bei der Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall eine Ausnahme für Schwangere durchsetzen zu können (WELT, 17.7.96). Entsprechend war die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat am 19. Juli 1996 keine Überraschung mehr (BT-Drs. 13/5327). Neben den SPD-geführten Ländern stimmten auch Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen für die Überweisung (WELT, 20.7.96).

An den parteipolitischen Fronten gab es während des Vermittlungsverfahrens jedoch keine Bewegung: „Materielle Einigungsbemühungen gab es so gut wie keine. Beide Seiten benutzten das Verfahren dazu, ihre unterschiedlichen politischen Konzepte profiliert darzustellen“ (DÄSTNER 1999: 37). Die Koalition setzte darauf, das Gesetz „der Einspruchslösung zuzuführen“ (EBENDA: 36), ihr eigenes Konzept also ohne Einschränkungen durch Zurück-

weisung des Einspruchs des Bundesrates durchzusetzen. Die SPD kündigte lediglich an, sie wolle im Vermittlungsausschuß beantragen, die Kürzung der Lohnfortzahlung um ein halbes Jahr zu vertagen, um den Tarifparteien die Möglichkeit zu geben, das Problem selbst zu lösen (FAZ, HAZ, 24.8.96). Dies ist allerdings vor allem als verfahrenstechnisches Manöver zu werten, bei dem es darum ging, die internen Konflikte in der CDU in den folgenden sechs Monaten wieder aufflammen zu lassen. Letztlich beschloß der Vermittlungsausschuß am 26. August dann aber doch mit seiner Oppositionsmehrheit, die Aufhebung der Gesetzesbeschlüsse vorzuschlagen (BT-Drs. 13/5447).

In einer Sondersitzung am 29.8. stimmte der Bundestag mit Koalitionsmehrheit gegen die Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses (PLPr. 13/119: 10696). Neue Gesichtspunkte gab es in der Debatte nicht, dies war offenbar auch den Beteiligten bewußt, wenn etwa der Bundesarbeitsminister meinte: „Die Diskussion ist zu Ende. Es gibt kein neues Argument“ (PLPr. 13/119: 10656). Auch die Entscheidung des Bundesrates in seiner Sitzung vom 12. September, Einspruch gegen das Gesetzespaket einzulegen (BT-Drs. 13/5533), war angesichts der Mehrheitsverhältnisse keine Überraschung. Die entscheidende Frage war nun, ob es der Koalition gelingen würde, bei der namentlichen Abstimmung über das Gesetz die erforderliche Mehrheit, nämlich die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, zu erreichen. Angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse hätten bereits wenige Abweichler aus der Koalition genügt, das Gesetz scheitern zu lassen.

Grund für derartige Befürchtungen in der Koalition gab es durchaus. So hatte der FDP-Abgeordnete Baum bereits bei der dritten Lesung gegen das Gesetz gestimmt, und auch das Abstimmungsverhalten seiner Fraktionskollegin Irmgard Schwaetzer, die schon bei der Vorstellung der Entwürfe in der Fraktion mit Nein gestimmt hatte und bei der dritten Lesung nicht anwesend gewesen war, war unklar (WELT, 27.8.96). Auch bei der CDU gab es nach wie vor bei einigen Abgeordneten Fragezeichen: So gab es unter den ostdeutschen Unionsabgeordneten erhebliche Kritik an der im Haushaltsgesetz für 1997 vorgesehenen starken Kürzung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Der sächsische Abgeordnete Dehnel deutete in diesem Zusammenhang an, daß den ostdeutschen CDU-Politikern die Zustimmung zum Sparpaket „schwerfallen“ würde, wenn diese Kürzungen nicht zurückgenommen würden (SZ, HB, 16.7.96). Kurz vor der Abstimmung riefen außerdem die sächsischen Sozialausschüsse die CDU-Abgeordneten aus ihrem Bundesland dazu auf, „sich bei der Abstimmung über das Sparpaket zu den Interessen der Arbeitnehmer in den neuen Ländern zu bekennen. Die CDA-Mitglieder in Sachsen fordern, daß nicht Angst vor Mandats-Verlust, sondern Sozialkompetenz am kommenden Freitag [dem Tag der Abstimmung; d.Verf.] die Entscheidungsfindung prägen muß“ (zit. WELT, 9.9.96).

Die namentliche Abstimmung am 13.9. erwies jedoch, daß die Koalition geschlossen ihr Gesetz unterstützte. Alle 341 Koalitionsabgeordneten stimm-

ten für das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz, während 324 Abgeordnete das Gesetz ablehnten (PLPr. 13/123: 11107ff.), so daß der Einspruch des Bundesrates zurückgewiesen werden und das Gesetz in Kraft treten konnte. Der FDP-Abgeordnete Hirsch machte allerdings deutlich, daß er dem Gesetz nur zustimme, weil die Abstimmung darüber „von allen Seiten hochstilisiert [wurde] zu einer Vertrauensfrage für oder gegen die Bundesregierung“ (PLPr. 13/123: 11103). Inhaltlich hielt er daran fest, daß die Kürzung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ein schwerer politischer Fehler sei, „für den wir bezahlen werden“ (EBENDA).

Mit dem Inkrafttreten des Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes waren aber noch nicht alle Konflikte, die mit dem Gesetz in Zusammenhang standen, gelöst. Zum einen konnte die Bundesregierung nämlich die Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für Beamte, Richter und Soldaten nicht ohne Zustimmung des Bundesrates durchsetzen. Dies bot der SPD die Möglichkeit, für diese Gruppen die volle Lohnfortzahlung zu erhalten. Allerdings mußte sie dafür eine andere Konzession hinnehmen, die aus ihrer Sicht ebenfalls höchst problematisch war: Sie schuf auf diese Weise nämlich neuerlich eine Ungleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten, deren Bezüge im Krankheitsfall gekürzt werden konnten, auf der einen und Beamten auf der anderen Seite. Dies nahm sie allerdings in Kauf, um sich nicht dem Vorwurf auszusetzen, sie habe der Einschränkung der Lohnfortzahlung wenigstens in Teilen zugestimmt. Entsprechend blieben alle drei Vermittlungsverfahren zu dem „Gesetz zur Begrenzung der Bezügefertzahlung bei Krankheit“ zwischen August und Dezember 1996 erfolglos.

Zum anderen war die Implementation der Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall keineswegs gesichert. Der Gesetzgeber hatte es nämlich explizit abgelehnt, in die Tarifautonomie einzugreifen (z.B. BT-DRS. 13/4612: 2), so daß Arbeitnehmer, in deren Tarifverträgen die 100 prozentige Lohnfortzahlung festgeschrieben war, von der Änderung zunächst nicht betroffen waren. Dennoch versuchten die Arbeitgeber, insbesondere der Arbeitgeberverband Gesamtmetall, das Gesetz möglichst schnell nach dem Inkrafttreten zum 1.10.1996 umzusetzen (zum folgenden NEDELMANN 1997: 107-116). Die Gewerkschaften hielten mit Informationsveranstaltungen während der Arbeitszeit und Streiks in Betrieben, die das neue Gesetz unmittelbar anwenden wollten, dagegen. Diese Strategien führten dazu, daß die Tarifparteien bereits Mitte Oktober einen „Waffenstillstand“ schlossen, wonach die Arbeitgeber sich verpflichteten, bis zum Ablauf der gültigen Tarifverträge die volle Lohnfortzahlung zu leisten, während die Gewerkschaften im Gegenzug versprachen, keine Streiks mehr auszurufen.

Eine Einigung wurde schließlich bei den Tarifverhandlungen für die niedersächsische Metallindustrie am 5. Dezember 1996 gefunden: Danach blieb die 100 prozentige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall erhalten; allerdings sollten künftig bei der Berechnung keine Mehrarbeit und keine Zuschläge

mehr berücksichtigt werden. Als weitere Gegenleistung für die Durchsetzung dieser Forderung stimmten die Gewerkschaften auch einer Kürzung des Weihnachtsgeldes zu. Mit dieser Regelung, die auch in den meisten übrigen Tarifbezirken und Branchen im wesentlichen übernommen wurde, war zwar die Änderung des Entgeltfortzahlungsgesetzes nicht umgesetzt worden, doch das Kernziel der Änderung, die Senkung von Lohn(neben)kosten, war über diesen Umweg dennoch erreicht worden. So schätzte die Wirtschaft, daß sich die durch die Kompensationen für die volle Lohnfortzahlung erreichten Kostenersparnisse auf etwa 15 bis 20 Mrd. DM jährlich summierten (JWB 1998: 15). Hinzu ließen sich noch die Kostenersparnisse rechnen, die aus dem nach 1996 stark gefallenem Krankenstand resultierten – die krankheitsbedingten Fehlzeiten gingen nämlich nach Berechnungen des Bundesgesundheitsministeriums zwischen 1995 und 1998 um 23% zurück (WELT, 19.10.98; vgl. auch JWB 1998: 15); allerdings können für diesen Rückgang auch andere Veränderungen, insbesondere die allgemeine Sorge um den Arbeitsplatz, mit verantwortlich gemacht werden.

Über die Wirkungen, die von den Änderungen am Kündigungsschutzgesetz ausgingen, können keine verlässlichen Aussagen gemacht werden, da sie von der 1998 an die Macht gekommenen rot-grünen Bundesregierung schnell wieder aufgehoben wurden und daher zu kurz galten, um ihre Auswirkungen zu untersuchen. Allerdings verwies die OECD (1999: 84) darauf, daß „there is some evidence that small firms were encouraged to expand beyond the five employees threshold.“

Insgesamt betrachtet brachte das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz vergleichsweise weitreichende Änderungen – insbesondere wurde mit dem Kündigungsschutzgesetz ein Bereich angegangen, der in den 80er Jahren noch tabu war. Darüber hinaus handelte es sich sowohl bei der Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall als auch bei den Änderungen im Kündigungsschutzgesetz um für die Gewerkschaften ausgesprochen sensible Bereiche, die entsprechend auch dem Arbeitnehmerflügel der CDU am Herzen lagen. Dennoch gelangen der Koalition hier Einschnitte. Wie ist das zu erklären?

Zunächst ist auffällig – wenn auch der Logik des Parteienwettbewerbs entsprechend –, daß bis zum März 1996 das Thema der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von den meisten Koalitionspolitikern eher abwartend behandelt wurde; eine Lösung der Frage, welche „Möglichkeiten zur Verminderung von Fehlzeiten“ existierten, sollte, so schien es, im Rahmen der Kanzlerrunden und möglichst als Vereinbarung zwischen den Tarifparteien gefunden werden. Dies änderte sich allerdings kurz nach den Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein vom 24. März 1996. Ab diesem Zeitpunkt wurde das Thema Lohnfortzahlung im Krankheitsfall offensiver angegangen, woran letztlich auch das Bündnis für Arbeit scheiterte. Heiner GEISSLER (1998: 72ff.) macht das unerwartet gute

Abschneiden der FDP bei diesen Landtagswahlen – sie kam in alle drei Landtage und erzielte jeweils Stimmengewinne – für diese Wende verantwortlich: „Die Liberalen, der Bundesfinanzminister, Teile der Union hielten das Bündnis für Arbeit nun politisch für nicht mehr notwendig“ (EBENDA: 72) und verstärkten deshalb den Druck auf die Regierung, gerade auch in den für die Gewerkschaften sensiblen Bereichen Kündigungsschutz und Lohnfortzahlung Änderungen durchzusetzen. Wieso aber konnte sich der wirtschaftsnahe Teil der Koalition gegen den offenen Widerstand des Arbeitnehmerflügels durchsetzen?

„Norbert Blüm gab seinen Widerstand auf, weil er von Teilen der Koalition massiv bedroht wurde. Der Finanzminister drängte darauf, die am 1. Juli 1996 fällig Rentenanpassung zu verschieben. Und die Liberalen wollten die zweite Stufe der Pflegeversicherung vertagen. Wenn diese Forderungen durchgesetzt worden wären, wäre Norbert Blüm zurückgetreten. Für mich [Heiner Geißler; d.Verf.] und die anderen Sozialpolitiker in der Fraktion war es nach der Vereinbarung der Koalitionsspitzen und den vollendeten Tatsachen nicht mehr möglich, das Steuer noch einmal herumzureißen. Keiner wollte Norbert Blüm in den Rücken fallen, der die hundertprozentige Lohnfortzahlung opferte, um die Rentenanpassung und die Pflegeversicherung zu retten“ (EBENDA: 76).

Der Schlüssel zur Erklärung der erhöhten Durchsetzungschancen des Wirtschaftsflügels in der Koalition liegt also zunächst einmal darin, daß es ihm gelang, eine Vielzahl von Kürzungs- und Deregulierungsvorschlägen zu lancieren. Dies setzte den Arbeitnehmerflügel unter erheblichen Druck und drängte ihn in eine reaktive Rolle, in der er allenfalls noch bestimmte Einschnitte zu verhindern vermochte, dafür allerdings anderen Vorschlägen, die er weniger stark ablehnte, zustimmen mußte (bestätigend: Interviews 9, 11). Dies wurde vom Wirtschaftsflügel offenbar gezielt ausgenutzt: So wurde in der Presse berichtet, die Koalitionsrunde habe bewußt einige Kürzungsmaßnahmen als „Verhandlungsmasse“ in das Sparpaket aufgenommen, um sie in den Fraktionssitzungen den Sozialpolitikern der CDA wieder opfern zu können (WELT, 27.4.96).

Ein zweites kommt hinzu: Der Arbeitnehmerflügel war – obwohl es sich um seine Policy-Domäne handelte – weitgehend von den entscheidenden Koalitionsrunden ausgeschlossen, wurde somit vor vollendete Tatsachen gestellt, die er anschließend im weiteren Gesetzgebungsverfahren kaum mehr entscheidend verändern konnte. Dies lag allerdings zu einem nicht unerheblichen Teil auch daran, daß kein Vertreter des Arbeitnehmerflügels ernsthaft androhte, dem Gesetz die Zustimmung zu verweigern. Die Mitglieder des Arbeitnehmerflügels waren nicht bereit, über die Frage der Lohnfortzahlung den Kanzler zu stürzen oder wechselnde Mehrheiten heraufzubeschwören (Interview 11). Vielmehr akzeptierten sie das überwältigende zustimmende Votum der Fraktion zu den Maßnahmen und argumentierten auch intern nicht mehr mit dieser Drohung. Zudem war der Arbeitnehmerflügel in der Frage der Lohnfortzahlung offenbar uneins: Es gab eine ganze Reihe von Mitglie-

dern, die einer Einschränkung aus „Einsicht in die Notwendigkeit“ zuzustimmen bereit waren (Interview 11). Insofern war kaum zu erwarten, daß es im Ausschuß zu Änderungen, die über eher marginale Kompensationen des Arbeitnehmerflügels hinaus gingen, kommen würde.

Abschließend ist allerdings der Frage nachzugehen, warum nicht der Parteienwettbewerb die Koalition, und vor allem die Unionsparteien, davon abhielt, Kündigungsschutz und Lohnfortzahlung einzuschränken, obwohl beide Maßnahmen im Wahlvolk mitunter ausgesprochen unbeliebt waren. Will man die Bedeutung des Wettbewerbs um Wählerstimmen für diese Maßnahmen richtig erfassen, muß man jedoch erneut die beschäftigungspolitische Problemlast, mit der sich die christlich-liberale Koalition konfrontiert sah, im Auge behalten. Die Zahl der Arbeitslosen war im Winter 1995/96 auf einen neuen Höchststand geklettert und hatte mit vier Mio. Arbeitslosen ein Ausmaß erreicht, das die Wahlchancen der Koalition, vor allem aber der CDU als Volkspartei, in hohem Maße einzuschränken drohte. Als Reaktion auf diese Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt kündigte der Bundeskanzler an, die Zahl der Arbeitslosen bis zum Jahr 2000 halbieren zu wollen (Kap. 3.2.4). Sollte dieses Ziel erreicht werden, mußten aber angesichts des ausbleibenden beschäftigungspolitischen Erfolgs der bisherigen vorsichtigen Deregulierungsmaßnahmen weiterreichende Reformen in Angriff genommen, mithin also auch Änderungen im Kündigungsschutzgesetz vorgenommen werden. Ähnliches gilt für die bis dahin nur begrenzt erfolgreiche Politik der Entlastung der Unternehmen von Lohnzusatzkosten, die 1996 schließlich mit der Einschränkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall vorangetrieben werden sollte. In beiden Fällen dürfte also der hohe Problemdruck, indem er die Wiederwahlchancen insbesondere der CDU verschlechterte, größere Reformen katalysiert haben.

### *6.2.2 Arbeitsförderungs-Reformgesetz*

Schon relativ kurz nach der Vollendung der deutschen Einheit und insbesondere in der Folge der stark gestiegenen Arbeitslosigkeit wurde von verschiedenen Seiten aus Wissenschaft und Politik eine Reform des Arbeitsförderungsgesetzes gefordert (vgl. HEINELT 1994; G. SCHMID 1996). In den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 1994 wurde entsprechend eine grundlegende Reform des AFG vereinbart (KOALITIONSVEREINBARUNG 1994: 17f.). In der Folgezeit kam es daher zu verschiedenen Vorschlägen bezüglich der Inhalte dieser Reform. So machte beispielsweise der sozialpolitische Sprecher der Unionsfraktion im Bundestag, Louven, im April 1995 in einem Brief an die Mitglieder seiner Fraktion eine Reihe von Empfehlungen für eine radikale Organisationsreform der Arbeitslosenversicherung, gegen die jedoch die CDU-Sozialausschüsse sogleich Front machten (SZ; FAZ; FR,

19.4.95; Hb, 3.5.95). Das Bundesarbeitsministerium legte im Juli 1995 erste Leitlinien für die Reform des Gesetzes vor (zum folgenden Hb, 10.7.95, 11.7.95). Das 46seitige Papier sah im wesentlichen folgende Punkte vor:

- Für Langzeitarbeitslose oder Arbeitslose mit bestimmten Vermittlungserschwernissen sollte zur leichteren Eingliederung die Möglichkeit geschaffen werden, sich unter betriebsüblichen Bedingungen zu bewähren, indem der Arbeitgeber für einen Eingliederungszeitraum von Einschränkungen durch den Kündigungsschutz sowie von der Lohnfortzahlungspflicht im Krankheitsfall freigestellt wird (Eingliederungsvertrag).
- Die Kriterien, wann eine Beschäftigung für einen Arbeitnehmer unzumutbar ist, sollten verschärft werden. Insbesondere sollte eine Beschäftigung auch dann noch als zumutbar gelten, wenn sie einer bestimmten Qualifikationsstufe nicht mehr entspricht, aber die Minderung des Bruttoentgelts in den ersten drei Monaten nicht mehr als 20% und in den folgenden drei Monaten nicht mehr als 30% beträgt.
- Verschärft werden sollten auch die Anforderungen an die Arbeitslosmeldung. Insbesondere sollte der Arbeitslose verpflichtet werden, spätestens im Abstand von jeweils drei Monaten erneut beim Arbeitsamt vorzusprechen bei Strafe des Verlusts des Leistungsanspruchs. Außerdem wurden verstärkte Eigenbemühungen des Arbeitslosen zur Beendigung der Arbeitslosigkeit gefordert.
- Der Versicherungsschutz der Arbeitslosenversicherung sollte auf alle Beschäftigten jenseits der Geringfügigkeitsgrenze ausgeweitet werden.
- Für Arbeitnehmer mit zwei versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen sollte ein Teilarbeitslosengeld bei Verlust einer Beschäftigung möglich sein.
- Die Bemessung des Arbeitslosengeldes sollte konsequenter am Beitrag der Versicherten ausgerichtet und die Altersstaffelung bei der Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld verändert werden. Eine erhöhte Anspruchsdauer von mehr als zwölf Monaten sollte nicht mehr wie bisher ab vollendetem 42., sondern erst ab vollendetem 50. Lebensjahr erreicht werden.
- Zudem war eine Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit von versicherungsfremden Leistungen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung vorgesehen. Diese Kosten, die sich 1995 auf 18 Mrd. DM beliefen, sollten stufenweise aus Steuermitteln finanziert werden. Begonnen werden sollte mit dieser Umfinanzierung allerdings erst im Jahr 2001 mit einem Betrag von 2 Mrd. DM, der dann jährlich um 2 Mrd. DM steigen sollte.

Trotz heftiger Kritik an diesen Plänen durch die Gewerkschaften (Hb, 10.7.95) sollte die Reform durch eine Arbeitsgruppe von Koalitionsexperten vorangetrieben werden, die im September 1995 eingesetzt wurde. Dieser



Arbeitsgruppe gehörten neben Arbeitsminister Blüm, der als Vorsitzender fungierte, der sozialpolitische Sprecher der Unionsfraktion, Louven, der CSU-Abgeordnete Peter Ramsauer und die FDP-Sozialexpertin Gisela Babel an (Interview 9). Bemerkenswert ist an dieser Zusammensetzung, daß beide Unionsabgeordneten, Louven wie Ramsauer, dem Wirtschaftsflügel ihrer Partei angehörten (Interview 7), der daher – zusammen mit der FDP-Politikerin Babel – eine deutliche Mehrheit in diesem Gremium besaß. Der Arbeitnehmerflügel blieb dagegen erneut – wie schon beim Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz (Kap. 6.2.1) – ausgeschlossen.

Vor dem ersten Treffen der Arbeitsgruppe veröffentlichte Arbeitsminister Blüm eine Themenliste, mit der er teilweise noch über die Leitlinien des BMA aus dem Juli hinausging (HB, 14.9.95). Dies betraf vor allem die Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen. Hier schlug Blüm neben der stufenweisen Entlastung der Arbeitslosenversicherung von den Kosten der beruflichen Aus- und Weiterbildung vor, zumindest einen Teil der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung aus Steuermitteln zu finanzieren. Daneben sollte ein allgemeiner Bundeszuschuß oder ein besonderer Bundeszuschuß bei unzureichendem Wirtschaftswachstum an die Bundesanstalt für Arbeit gezahlt werden und die Beitragszahler sollten stufenweise von „Sonderkosten“ in Ostdeutschland entlastet werden. Diese Vorschläge trafen bei der FDP auf grundsätzliche Ablehnung. Frau Babel etwa kritisierte, durch diese Umfinanzierung würde nicht nur die Zahl der Lastenträger ausgeweitet, sondern auch die Zahl der Anspruchsberechtigten erhöht (HB, 14.9.95).

In viermonatigen Beratungen erarbeitete die Koalitionsarbeitsgruppe eine Reihe von Eckpunkten für die Reform des Arbeitsförderungsrechts, die sie am 5. Februar 1996 vorlegte (dokumentiert in KRESS 1996; s. HB, 7.2.96). In dem Papier wurden fünf Hauptziele der Reform genannt. Demnach sollte sie:

- „1. die Erwerbschancen von Arbeitslosen verbessern und Arbeitslosigkeit vermeiden helfen,
2. das Arbeitsförderungsrecht weiterentwickeln und in der Anwendbarkeit verbessern,
3. Effektivität und Effizienz der Bundesanstalt für Arbeit erhöhen,
4. Leistungsmißbrauch besser feststellbar machen und einschließlich der illegalen Beschäftigung wirksamer bekämpfen und
5. die Beitragszahler entlasten.“

Auffallend ist, daß fast alle Leitlinien des BMA vom Juli 1995 vom Eingliederungsvertrag bis zu den verschärften Kriterien für Zumutbarkeit und Arbeitslosmeldung in das Papier aufgenommen wurden.<sup>111</sup> Zusätzlich kam eine Reihe neuer Vorschläge hinzu:

Um die Erwerbschancen von Arbeitslosen zu verbessern, war beispielsweise vorgesehen, die verschiedenen Lohnkostenzuschüsse zu Eingliederungszuschüssen zusammenzufassen, die künftig unter bestimmten Be-

<sup>111</sup> Das Alter, ab dem eine erhöhte Anspruchsdauer auf Arbeitslosengeld besteht, sollte nicht mehr auf 50, sondern auf 45 Jahre heraufgesetzt werden.

dingungen auch bei befristeten Beschäftigungen gewährt werden können sollten. Daneben sollten Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen, ein Überbrückungsgeld erhalten. Zusätzlich war für Existenzgründer ein Lohnkostenzuschuß für höchstens zwei Mitarbeiter, die vorher arbeitslos waren, vorgesehen.

Im Rahmen der Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsrechts war unter anderem vorgesehen, die Förderung von Tätigkeiten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an 80% des Lohns für nicht geförderte Tätigkeiten auszurichten. Zentrales Anliegen war es daneben sicherzustellen, daß durch ABM keine ungeforderten Tätigkeiten verdrängt werden. Außerdem sollten Abfindungen unter Wahrung bestimmter Freibeträge das Arbeitslosengeld zur Hälfte zum Ruhen bringen, die Bundesanstalt für Arbeit sollte ihre Monopole auf Berufsberatung und Ausbildungsstellenvermittlung verlieren, und das Arbeitsförderungsrecht sollte als drittes Buch in das Sozialgesetzbuch integriert werden.

Die Effizienz und Effektivität der Bundesanstalt für Arbeit sollte unter anderem durch eine weitgehende Dezentralisierung gesteigert werden. Dabei war vorgesehen, den örtlichen Arbeitsämtern größeren Gestaltungsspielraum einzuräumen, wie die Mittel für die Eingliederung von Arbeitslosen eingesetzt werden können. Zusätzlich sollten 10% der für Ermessensleistungen bestimmten Mittel in einen Innovationstopf fließen; diese Mittel sollten die Arbeitsämter für von ihnen selbst bestimmte Eingliederungsleistungen verwenden können. Über die jeweiligen Erfolge sollten dann jährliche Rechenschaftsberichte im Rahmen von Eingliederungsbilanzen informieren. Darüber hinaus war die Möglichkeit vorgesehen, Ausgabenreste von einem ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen.

Um die Feststellbarkeit und Bekämpfung von Leistungsmißbrauch zu verbessern, wurde vorgeschlagen, durch Trainingsmaßnahmen die Arbeitsfähigkeit und die Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen zu testen. Eine Entlastung der Beitragszahler schließlich sollte durch die Verkürzung der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit einerseits und eine erhöhte Effizienz der BA infolge der AFG-Reform andererseits erreicht werden. Daneben war eine schrittweise Reduzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern auf das in den alten Ländern erreichte Niveau vorgesehen.

Zwei Leitlinien des BMA wurden dagegen nicht aufgenommen: erstens das Teilarbeitslosengeld und zweitens die Umfinanzierung und Übernahme bestimmter Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit durch den Bundeshalt. Die Frage der Finanzierung der Leistungen der beruflichen Aus- und Weiterbildung, so wurde festgehalten, bedürfe noch der weiteren Klärung, insbesondere unter finanz- und haushaltspolitischen Aspekten. In diesem Punkt konnten sich also die FDP und der Finanzminister durchsetzen, indem dieses Thema zunächst ausgeklammert wurde.

Während sich die dargestellten Vorschläge der Unterstützung des Wirt-

schaftsrates der CDU erfreuen durften (WELT, 8.2.96), kam Kritik von deren Arbeitnehmerflügel. Der stellvertretende Vorsitzende der Arbeitnehmergruppe der Unionsfraktion, Keller, etwa meinte, die „Verwässerung“ der Zumutbarkeitskriterien sei „völlig überzogen“, zumal hiermit die Arbeitslosigkeit nicht erfolgreich bekämpft werden könne (FR; SZ; WELT, 24.2.96). Mindestens ebenso heftige Kritik kam auch sowohl von den Gewerkschaften als auch der SPD. Die stellvertretende DGB-Vorsitzende Engelen-Kefer sprach von einer „verhängnisvollen arbeitsmarktpolitischen Weichenstellung“, die der Bundesregierung ein beschäftigungspolitisches Armutzeugnis ausstelle. Die SPD warf der Koalition vor, sie kürze unter dem „Deckmäntelchen“ einer Reform massiv Leistungen, und sprach von einem „arbeitsmarktpolitischen Offenbarungseid“. Besonders heftig wurden in diesem Zusammenhang die verschärften Zumutbarkeitskriterien und der Eingliederungsvertrag kritisiert (HB, 13.2.96; FR, 15.2.96, 23.2.96; SZ, 24.2.96).

Der Referentenentwurf des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes wurde am 15. April 1996 vorgelegt, das Kabinett verabschiedete den Entwurf am 12. Juni 1996 (HB, 19.4.96, 13.6.96; FAZ; SZ; WELT, 13.6.96). Im wesentlichen wurden mit dem Referentenentwurf, der seinerseits bei der Überarbeitung zur Kabinettsvorlage kaum verändert wurde, lediglich die Vorschläge der Koalitionsarbeitsgruppe kodifiziert. Wesentliche Änderungen oder Neuerungen fanden sich nicht. Lediglich das Teilarbeitslosengeld für Versicherte mit mehreren versicherungspflichtigen Beschäftigungen wurde aus den Leitlinien des BMA vom Sommer 1995 wieder aufgenommen. Zusätzlich wurden Vertrauensschutzregelungen bei der Anhebung der Altersgrenze für die Verlängerung der Anspruchsdauer und bei der Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld aufgenommen; dagegen waren Regelungen zur Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen weder im Referenten- noch im Regierungsentwurf enthalten.

Dennoch sollte durch die Reform eine Senkung des Beitragssatzes ermöglicht werden, im wesentlichen allerdings durch Kürzungen der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Das Arbeitsministerium rechnete für das Jahr des Inkrafttretens (1997) mit Einsparungen bei der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von 1,7 Mrd. DM. Diese Minderausgaben sollten in den Folgejahren ansteigen und im Jahr 2000 ein Volumen von 17 Mrd. DM erreichen, was die Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um etwa einen Prozentpunkt erlauben würde. Gleichzeitig entstünden nach den Berechnungen des Arbeitsministeriums beim Bund zusätzliche Ausgaben von 300 Mio. DM 1997, die bis 2000 auf 2,9 Mrd. anstiegen (BT-Drs. 13/4941: 2).

Im folgenden sollen die wichtigsten Einzelmaßnahmen des Arbeitsförderungsreformgesetzes knapp vorgestellt und auf ihre wirtschaftspolitische Logik hin untersucht werden (eine ausführlichere kritische Würdigung findet sich bei SCHMID 1996). Als Hauptziele der Reform übernimmt die Begründung

des Gesetzentwurfs wörtlich die fünf Ziele aus dem Papier der Koalitionsarbeitsgruppe: Verbesserung der Erwerbschancen, Weiterentwicklung des Arbeitsförderungsrechts, Erhöhung der Effizienz und Effektivität der BA, Bekämpfung des Leistungsmißbrauchs sowie Entlastung der Beitragszahler (BT-Drs. 13/4941: 140). Interessant ist in diesem Zusammenhang allerdings die neue Fassung des § 1, in dem die Aufgaben der Arbeitsförderung aufgeführt sind: Darin wird der Arbeitsmarktpolitik nicht mehr, wie in der alten Fassung, zum Ziel gesetzt, „daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten“ werden soll, sondern es wird lediglich die Aufgabe der Unterstützung des Arbeitsmarktausgleichs in den Mittelpunkt gestellt. Damit kann hier also von einer Korrektur des Gesetzesziels und damit – im Sinne Peter HALLS (1993) – von einer Veränderung dritter Ordnung gesprochen werden. Begründet wurde diese Änderung damit, daß auf diese Weise keine Erwartungen mehr aufkämen, durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen könnten Arbeitsplätze geschaffen werden (BT-Drs. 13/4941: 142, 151; ebenso Blüm, PLPr. 13/113: 10008).

Wie von der Koalition angekündigt, wurde das alte AFG komplett neu gefaßt und als Drittes Buch in das Sozialgesetzbuch eingegliedert. Gleichzeitig waren Änderungen an 72 anderen Gesetzen oder Verordnungen vorgesehen. Wichtig waren vor allem die neuen Instrumente, die ins Arbeitsförderungsrecht aufgenommen wurden. Während die verschiedenen bereits existierenden Lohnkostenzuschüsse im wesentlichen nur zu Eingliederungszuschüssen zusammengefaßt wurden, war beispielsweise der Eingliederungszuschuß bei Neugründungen ein solches neues Instrument. Danach sollten neugegründete Kleinbetriebe mit maximal fünf Arbeitnehmern für ein Jahr die Hälfte der Lohnkosten für maximal zwei vorher Arbeitslose erstattet bekommen.

Auch der Eingliederungsvertrag stellte ein neues Instrument dar, das der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen dienen sollte. Vorgesehen war hier, daß das Arbeitsamt für sechs Monate die durch Fehlzeiten entstehenden Kosten eines einzugliedernden Langzeitarbeitslosen übernehmen und ggf. Eingliederungszuschüsse gewähren sollte. Zudem sollte der Eingliederungsvertrag von allen drei Seiten (Arbeitgeber, Arbeitsloser, Arbeitsamt) ohne Angabe von Gründen aufgelöst werden können, so daß auch Kündigungsschutzvorschriften nicht anwendbar wären. Die hinter diesem Instrument stehende Idee war, daß es bei Arbeitgebern insbesondere gegenüber Langzeitarbeitslosen eine Hemmschwelle bei der Einstellung gebe, weil häufig besondere finanzielle Risiken wegen möglicher überdurchschnittlicher Fehlzeiten erwartet würden. Mit dem Eingliederungsvertrag sollte deshalb Arbeitgebern die Möglichkeit gegeben werden, die Arbeitslosen kennenzulernen und sie einzuarbeiten (BT-Drs. 13/4941: 194). Da sie gegen die Risiken der Einstellung eines Langzeitarbeitslosen abgesichert seien, so die Überlegung, bestünde auch eine erhöhte Bereitschaft, diese Problemgruppe bei Einstellungen

verstärkt zu berücksichtigen.

Im Zusammenhang mit den Leistungen der Arbeitslosenversicherung für Arbeitnehmer wurde eine stärkere Betonung des Versicherungsgedankens angestrebt, was sich bereits in der Neudefinition von Arbeitslosigkeit niederschlug: „Danach ist arbeitslos künftig nicht schon jeder Arbeitnehmer, der seinen Arbeitsplatz verloren hat, sondern nur der Arbeitnehmer, der zeitgleich bestrebt ist, eine neue Beschäftigung zu finden“ (BT-Drs. 13/4941: 145). Entsprechend sollte erstens die Verfügbarkeit des Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt durch eine persönliche Arbeitslosmeldung, die alle drei Monate neu zu erfolgen hat, stärker überprüft werden. Zweitens wurde vom Arbeitslosen nicht nur gefordert, daß er arbeitsfähig und arbeitswillig sein muß, was das Arbeitsamt durch Trainingsmaßnahmen auch überprüfen können sollte, sondern er muß auch Eigenbemühungen nachweisen, wenn das Arbeitsamt dies verlangt.

Mit der stärkeren Betonung des Versicherungsprinzips wurde auch die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien begründet. Hier sah der Entwurf entsprechend den Vorschlägen der Koalitionsarbeitsgruppe vor, daß die Zumutbarkeit einer Beschäftigung sich lediglich nach ihrer Bezahlung richten sollte, und daß in den ersten drei Monaten der Arbeitslosigkeit eine Minderungen des Einkommens um 20%, in den folgenden drei Monaten um 30% zumutbar sei. Nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit sollte dann auch ein Nettoeinkommen in Höhe des Arbeitslosengeldes zumutbar sein. Zudem wurde die zumutbare Pendelzeit zwischen Wohnung und Arbeitsstätte von 2,5 auf 3 Stunden verlängert. Begründet wurde diese Maßnahme damit, daß „der Arbeitslose im Interesse der Versichertengemeinschaft vor einer übermäßigen Inanspruchnahme der Versicherungsleistungen auch bereit sein [muß], Beschäftigungen anzunehmen, die der Qualifikation und den Vorstellungen des Arbeitslosen nicht entsprechen“ (BT-Drs. 13/4941: 145). Pointiert formulierte es Arbeitsminister Blüm: „Wir versichern doch kein Diplom, wir versichern Einkommen!“ (PLPr. 13/113: 10011).

Eine ähnliche Argumentation findet sich auch bezüglich der Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld, wobei allerdings mit dem Alter und der Betriebszugehörigkeit gestaffelte Freibeträge und eine Vertrauensschutzregelung vorgesehen waren. Hier argumentierte die Koalition in der Begründung: „Dem Arbeitnehmer ist es zuzumuten, einen Teil seiner ‚Entlassungsentschädigung‘ für seinen Lebensunterhalt zu verbrauchen und insoweit die Versichertengemeinschaft nicht zu belasten“ (BT-Drs. 13/4941: 238). In beiden Fällen wurden also Kürzungen zu Lasten einzelner Versicherter mit dem Hinweis auf die Versichertengemeinschaft begründet. Ähnlich wurde auch die Streichung der originären Arbeitslosenhilfe gerechtfertigt.

Auf der anderen Seite kam es in bestimmten Bereichen auch zu einer Ausdehnung des Versicherungsschutzes. Dies betrifft erstens die Sicherung

von Teilzeitbeschäftigten. Sie waren nämlich, wenn sie unterhalb der Kurzzeitigkeitsgrenze der Arbeitslosenversicherung (18 Stunden pro Woche) lagen, von der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen. Nach dem Reformgesetz sollten dagegen alle Teilzeitbeschäftigten oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze der Sozialversicherung in die Arbeitslosenversicherung einbezogen werden. Dieser Ausweitung des Kreises der Versicherten korrespondiert zweitens die Einführung eines Teilarbeitslosengeldes, das einem Arbeitnehmer längstens sechs Monate gewährt werden kann, der mehreren versicherungspflichtigen Teilzeitbeschäftigungen nachgeht und eine davon verliert. Beide Regelungen lassen sich als Antworten auf die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und als Maßnahmen zur Förderung von Teilzeitbeschäftigung verstehen (so auch SCHMID 1996: 632).

Auch bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen fanden sich die in der Koalitionsarbeitsgruppe vereinbarten Kürzungen im Gesetzentwurf wieder. Dies betraf zum einen die Bezuschussung der AB-Maßnahmen, die auf 30-75%, in Ausnahmefällen auf 90%, des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts reduziert werden sollte. Dieses „berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt“ sollte seinerseits im Regelfall nicht mehr 90, sondern nur noch 80% des Entgelts eines ungeforderten Arbeitnehmers betragen. Ausnahmen waren lediglich für solche Gebiete vorgesehen, in denen niedrigere Einstiegstarife bei der Einstellung von Langzeitarbeitslosen vereinbart sind; hier sollten weiterhin 90% des Arbeitsentgelts maßgeblich sein. Diese Einschränkung sei notwendig, „um die Anreize der zugewiesenen Arbeitnehmer für einen Wechsel in nicht geförderte Arbeit weiter zu verstärken und die nur begrenzt zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel für die Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die Förderung einer möglichst großen Zahl von Arbeitnehmern zu nutzen“ (BT-Drs. 13/4941: 201). Es sollten also einerseits knappe Mittel für möglichst viele Arbeitslose eingesetzt werden, andererseits sollte entsprechend dem Ziel der Bundesregierung, den zweiten Arbeitsmarkt nur als Brücke in den ersten zu verwenden, die Attraktivität des zweiten Arbeitsmarktes für Arbeitslose reduziert werden, entsprechend der Bewertung des Arbeitsministers: „Der zweite Arbeitsmarkt ist der zweite Arbeitsmarkt, und zwar nicht nur in der Reihenfolge, sondern auch in der Rangfolge“ (PLPr. 13/113: 10010).

Zudem war mit dem Gesetz vorgesehen, den Umfang der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den neuen Bundesländern an den in den Westländern heranzuführen – allerdings „unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Arbeitslosenquoten“ (BT-Drs. 13/4941: 142). Das Ausmaß der hierdurch betroffenen Stellen zeigt sich daran, daß das Verhältnis von Arbeitslosen, die in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigt waren, zur Gesamtzahl der Arbeitslosen in den neuen Ländern 1996 dreimal so hoch war wie in den alten Bundesländern (BMA 1998a: 21). Durch diese Kürzungen sollte ein Großteil der mit der Reform intendierten Entlastungen der Beitragszahler erreicht

werden. Dabei ist allerdings zu beachten, daß diese Kürzungen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern nicht unmittelbar Inhalt des Gesetzes waren: „Über den genauen Pfad der Angleichung des Förderniveaus dieser Leistungen in den neuen Bundesländern an das Niveau in den alten Ländern wird im Haushaltsverfahren entschieden. Letztere Frage ist im übrigen nicht Gegenstand des Gesetzesentwurfs“ (BT-Drs. 13/5730: 2).

Eine Reihe von Veränderungen betrafen schließlich auch die Organisation der Bundesanstalt für Arbeit selbst. Von besonderer Bedeutung war hier vor allem eine vergleichsweise weitgehende Dezentralisierung, die die Stellung der Arbeitsämter gegenüber den Landesarbeitsämtern und der Hauptstelle stärken sollte. So war für die Arbeitsämter vorgesehen, daß sie fünf, und nicht wie von der Koalitionsarbeitsgruppe vorgesehen zehn Prozent der Mittel, die ihnen für Ermessensleistungen zur Verfügung stehen, für selbst frei bestimmte Leistungen zur Eingliederung aufwenden dürfen (Innovationspotf). Die Mittel für Ermessensleistungen sollten darüber hinaus in einem Eingliederungshaushalt zusammengefaßt werden, wodurch die Arbeitsämter „größtmögliche Gestaltungsspielräume bei der arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktsetzung für einzelne Leistungen“ erhalten sollten (BT-Drs. 13/4941: 150), und es sollte (allerdings nur in zuschußfreien Jahren) möglich werden, Ausgabereste ins nächste Haushaltsjahr zu übertragen. Um den Erfolg dieser Dezentralisierung zu überprüfen, sollten die Arbeitsämter verpflichtet werden, jährliche Eingliederungsbilanzen vorzulegen, in denen sie über die Nutzung ihres Eingliederungshaushaltes, die Eingliederungserfolge in den regulären Arbeitsmarkt und die Vermittlungsergebnisse Bericht erstatten sollten. Hinter diesen Vorschlägen steckt die Idee, daß erstens vor Ort besser bekannt ist, welche Maßnahmen erfolgversprechend sind und daher die Erfolgswahrscheinlichkeit mit zunehmender Dezentralisierung steigt, und daß zweitens der Wettbewerb zwischen den einzelnen Arbeitsämtern zu innovativen Maßnahmen und der Nachahmung besonders erfolgversprechender Maßnahmen führt. Daneben verlor die BA ihre Monopole bei der Ausbildungsvermittlung und der Berufsberatung, was ebenfalls über eine Steigerung des Wettbewerbs zu verbesserten Ergebnissen führen sollte.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß mit dem Gesetz eine „Abkehr von der versorgenden Rolle der Arbeitsmarktpolitik“ angestrebt wurde (so RABE/SCHMID 1999: 21). Es wurde betont, „daß es in erster Linie Aufgabe des Arbeitslosen selbst ist, für seine berufliche Wiedereingliederung Sorge zu tragen“ (BT-Drs. 13/4941: 175). Dies läßt sich aus der Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, der Verpflichtung von Arbeitslosen zur eigenständigen Suche nach einer Stelle, der Einschränkung der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Anrechenbarkeit von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld sowie aus anderen Leistungseinschränkungen ableiten (vgl. RABE/SCHMID 1999: 22). Auch die Senkung des ABM-Entgelts und die neuen

Instrumente wie Eingliederungsvertrag und Einstellungszuschüsse für Existenzgründer weisen darauf hin, daß die Lösung der Beschäftigungsprobleme nicht über staatlich organisierte Arbeit erreicht werden sollte, sondern eine Umorientierung in Richtung einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik erfolgte. Daneben sollten mit der Dezentralisierung der Bundesanstalt für Arbeit und der Aufhebung ihrer Monopole bei der Ausbildungsplatzvermittlung und der Berufsberatung das wettbewerbliche Element in der Arbeitsvermittlung gestärkt werden.

Das Gesetz wurde zur Beschleunigung des Verfahrens zum einen von den Koalitionsfraktionen direkt in den Bundestag eingebracht (BT-Drs. 13/4941), während zum anderen die Regierungsvorlage dem Bundesrat zur Stellungnahme vorgelegt wurde (BT-Drs. 13/5676). Die erste Lesung des Gesetzes im Bundestag fand am 20. Juni 1996 statt. Dabei wurde erneut die Kritik der SPD an den meisten Regelungen des Gesetzes deutlich. So sprach der Abgeordnete Ostertag von einem „arbeitsmarktpolitischen Katastrophengesetz“ (PlPr. 13/113: 10013). Insgesamt warf die Opposition der Koalition vor, sich aus der beschäftigungspolitischen Verantwortung zurückziehen zu wollen (Abg. Schreiner (SPD), EBENDA: 10036) und eine massive Absenkung der Löhne anzustreben (Abg. Beck (Bündnis 90/Die Grünen), EBENDA: 10015). Außerdem stiege durch das Gesetz die Zahl der Arbeitslosen um weitere 250.000 Menschen, so daß es sich dabei um keine Reform handle: „Es ist ein Sozialabbaugesetz, sonst überhaupt nichts“ (Abg. Gilges (SPD), EBENDA: 10029). Dagegen sprachen die Abgeordneten der Koalition von einer „kleinen Revolution“ (so Abg. Ramsauer (CSU), EBENDA: 10027). Der Arbeitsminister verteidigte sein Gesetz ebenfalls: „Der zweite Arbeitsmarkt muß Brücke sein, er darf nicht Parkplatz werden“ (EBENDA: 10010).

Auch in der Stellungnahme des Bundesrates, die er am 27. September mit seiner SPD-Mehrheit beschloß, wurde die grundsätzliche Ablehnung des Entwurfs durch die Sozialdemokraten deutlich (zum folgenden BT-Drs. 13/5676: 5-7).<sup>112</sup> So lehnte der Bundesrat den Entwurf ab, da er „den Anforderungen, die an ein Arbeitsförderungsgesetz bei konjunkturell, aber auch strukturell bedingter Massenarbeitslosigkeit gestellt werden müssen, nicht gerecht“ werde, und er „in seiner eigentlichen Zielorientierung ein kontraproduktives Kürzungsgesetz ohne arbeitsmarktpolitisches Reformkonzept“ sei. Praktisch alle wesentlichen Regelungen des Entwurfs wurden pauschal abgelehnt, da sie unwirksam oder gegen Arbeitslose gerichtet seien und zu einer Verlagerung finanzieller Lasten vom Bund auf Länder und Gemeinden führten. In ihrer Gegenäußerung wies die Bundesregierung die Vorwürfe erwartungsgemäß zurück (BT-Drs. 13/5730). Auffallend ist, daß sich bereits

---

<sup>112</sup> Vgl. hierzu auch den Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, in dem von „der vorherigen Ankündigung der Oppositionsfraktionen, alle Änderungsanträge wegen der verfehlten Grundkonzeption des Gesetzes selbst ablehnen zu wollen, wenn sie in der Sache relative Verbesserungen mit sich brächten“ (BT-Drs. 13/5936: 5), berichtet wird.



in diesem vergleichsweise frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens praktisch keine Hinweise auf einen möglichen Kompromiß finden. So sind in der Stellungnahme des Bundesrates den aus seiner Sicht positiven Ansätzen des Entwurfs ganze drei Zeilen gewidmet. Auf der anderen Seite nahm die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung nur einen einzigen Kritikpunkt des Bundesrates auf, der auf bestimmte durch das Gesetz zu erwartende Nachteile für Nebenerwerbslandwirte abstellte und nicht eben zu den zentralen Punkten des Gesetzes gehörte.

Während der Beratungen in den Ausschüssen setzte sich die Debatte um das AFRG im wie außerhalb des Parlaments fort. Der DGB bekämpfte in erster Linie die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und die geplante Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld. Er legte zu beiden Maßnahmen Gutachten vor, die die Verfassungsmäßigkeit der Änderungen bestritten. So argumentierte der Bremer Arbeitsrechtler Wolfgang Däubler, durch die Anrechnung der Abfindungen werde sowohl der Eigentumsschutz des Art. 14 GG als auch das Gleichheitsgebot aus Art. 3 GG verletzt. Der Gießener Rechtswissenschaftler Brun-Otto Bryde meinte auch in den geänderten Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose einen unzulässigen Eingriff in das Eigentumsrecht sowie in das in Art. 12 GG geschützte Recht auf Freiheit der Berufswahl erkennen zu können (HB, 29.10.96; FAZ; HB, 7.11.96). Zudem argumentierten die Gewerkschaften, daß die Anrechnung von Abfindungen einen sozialverträglichen Personalabbau erheblich erschwere (HB, 30.8.96). Dieser Position schlossen sich auch die Arbeitgeber an, die die Reform allerdings sonst positiver bewerteten. Die BDA fürchtete vor allem, durch die Anrechnung der Abfindungen auf das Arbeitslosengeld müßte künftig die Höhe der Abfindungen um 10 bis 20% erhöht werden, um Arbeitnehmer für die Anrechnung zu kompensieren. Daneben sei eine erhebliche zusätzliche Belastung der Arbeitsgerichte zu befürchten, was ebenfalls zu zusätzlichen Kosten wegen der erhöhten Zahl und längeren Dauer von Kündigungsprozessen führen würde (HB, 4.10.96, 16.1.97; FAZ, 16.1.97).

Auch die CDU-Sozialausschüsse hatten eine Reihe von Änderungswünschen am Entwurf des AFRG, dessen Philosophie sie aber insgesamt als richtig betrachteten. So lehnten sie ebenfalls die Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeitslosengeld ab, und verlangten eine Verdoppelung der Mittel, über die die Arbeitsämter frei verfügen können. Ebenso forderten sie, die Beitragszahler im Rahmen der AFG-Reform von versicherungsfremden Leistungen zu entlasten, indem Maßnahmen aus dem Bereich „Fortbildung und Umschulung“ sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland über Steuermittel finanziert werden. Dazu wurde gefordert, den Bundeszuschuß an die BA nicht zu reduzieren, sondern auszubauen (SZ; FAZ, 1.10.96). In dieser Position wurden sie auch von der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit unterstützt, die in einem Positionspapier einen schrittweisen Übergang von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung bei den Ausgabenkomple-

zen ABM und Qualifizierung forderte (HB, 15.7.96).

Das vorherrschende arbeitsmarktpolitische Thema in der öffentlichen Diskussion während der Ausschußberatungen waren jedoch die Kürzungen bei den Mitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland. Hiergegen wehrten sich nicht nur der Deutsche Städtetag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund, die befürchteten, daß ein Großteil dieser Kürzungen sich in einer weiteren Ausweitung der Sozialhilfeleistungen der Kommunen niederschlagen werde. Auch die Gewerkschaften äußerten die Erwartung, daß durch diese Kürzungen bis zum Jahr 2000 rund 300.000 zusätzliche Menschen arbeitslos würden (TAZ, 15.8.96; FAZ, 24.9.96; HB, 25.9.96).

Der bedeutendste Widerstand gegen diese Kürzungen kam jedoch aus der CDU selbst, vor allem von den ostdeutschen Bundestagsabgeordneten. Bereits im Zusammenhang mit der Beratung des Sparpakets Ende April 1996 hatten die ostdeutschen CDU-Abgeordneten die Zusage erhalten, ABM-Programme würden nur entsprechend der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt gekürzt (WELT, 16.7.96). Folgerichtig verlangte beispielsweise der stellvertretende Fraktionsvorsitzende der Unionsfraktion und Sprecher der ostdeutschen CDU-Abgeordneten, Krüger, im Sommer 1996 wiederholt, daß die Zahl der ABM-Stellen in Ostdeutschland 1997 nicht gesenkt werden dürfe. Ähnlich äußerten sich auch immer wieder Vorstandsmitglieder der CDA, die Ministerpräsidenten der CDU-regierten neuen Bundesländer, Biedenkopf, Vogel und Seite, sowie eine Reihe weiterer prominenter ostdeutscher CDU-Politiker (FAZ; SZ, 16.7.96; FR, 25.7.96; HB, 1.10.96). Von einigen ostdeutschen Abgeordneten wurde dabei auch ein Zusammenhang hergestellt zwischen der Kürzung der ABM-Mittel und ihrem Abstimmungsverhalten bei der Schlußabstimmung über das Sparpaket (vgl. Kap. 6.2.1). Dieser Vorschlag wurde allerdings nicht weiterverfolgt, da inhaltlich kein Zusammenhang zwischen dem Sparpaket und den ABM-Kürzungen bestand und letztere erst im Rahmen der Aufstellung des Haushaltes am Jahresende verhandelt werden konnten.

Innerhalb der Koalition wurde dennoch nach einem Kompromiß gesucht, der einerseits keine zu starken Einschnitte bei Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland vorsehen durfte, der andererseits aber die vorgesehenen Minderausgaben erreichte. Als Lösung schlug der Sprecher der ostdeutschen Unionsabgeordneten, Krüger, vor, die ABM-Entgelte auf bis zu 75% des üblichen Tarifniveaus zu senken oder einen gesonderten ABM-Tarif festzulegen. Diese Senkung der Entgelte sei um so begrüßenswerter, als ohnehin eine Differenzierung zwischen der Entlohnung im ersten und zweiten Arbeitsmarkt notwendig sei, die aber in Ostdeutschland vielerorts nicht bestehe, weil die Bezahlung von ABM-Kräften sich oft am Flächentarifvertrag orientiere, der aber in der betrieblichen Wirklichkeit kaum angewendet werde. Zudem schlugen Krüger und andere ostdeutsche

Unionspolitiker eine stärkere Regionalisierung der Förderung vor, um Schwerpunkte in besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffenen Gebieten setzen zu können (WELT, 12.9.96, 24.9.96; FAZ, 21.9.96, 24.9.96; HB, 24.9.96).

Dieser innerkoalitionäre Streit um Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurde in einem Gespräch des Arbeitsministers mit ostdeutschen Abgeordneten beider Koalitionsfraktionen am 9. Oktober 1996 beigelegt, bei dem eine ganze Reihe von Änderungen am Entwurf des AFRG beschlossen wurde. Dabei wurde bekräftigt, daß sich die Entlohnung für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach den Tarifen für eine gleiche oder vergleichbare ungeforderte Tätigkeit richten soll, wobei aber zukünftig nur noch 80% des Tarifs zugrunde gelegt werden sollte. Zudem sollte die maximale Höhe des Zuschusses, den die Bundesanstalt für Arbeit in Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit für den ABM-Teilnehmer zahlen kann, nämlich 100%, stufenweise bis zum Jahr 2003, und nicht, wie ursprünglich vorgesehen bis 2000, auf die üblichen maximal 75% gesenkt werden. Eingefügt wurde auch eine Unter- und eine Obergrenze für den ABM-Lohn. Zudem sollten die produktiven Lohnkostenzuschüsse (§ 249h AFG) in den neuen Ländern auf die Bereiche Denkmalschutz, städtebauliche Erneuerung und Verbesserung des Wohnumfelds erweitert werden. Schließlich wurde ein erster Schritt in Richtung Lohnsubventionen für Ostdeutschland verabredet: Danach sollte die Einstellung von bis zu zehn Arbeitnehmern in gewerblichen Unternehmen in Höhe der durchschnittlichen Arbeitslosenunterstützung gefördert werden, wobei die Zahl der geförderten Arbeitnehmer 10% des seit mindestens sechs Monaten nicht verringerten Personalbestandes nicht übersteigen darf. Der Zuschuß sollte für ein Jahr gewährt werden (FAZ, 11.10.96; FR; Sz, 12.10.96; HB, 14.10.96). Diese Neuregelung ist durchaus bemerkenswert, da sich die ostdeutschen CDU-Abgeordneten in diesem Punkt gegen erhebliche ordnungspolitische Bedenken der FDP durchsetzen konnten, die sie auch im Ausschußbericht nochmals zu Protokoll gab, die sie aber letztlich angesichts der Arbeitsmarktlage in Ostdeutschland und der faktischen Begrenzung auf Kleinbetriebe fallenließ (BT-Drs. 13/5936: 25).

Diese Änderungen wurden weitgehend unverändert in die Ausschußfassung des Gesetzes übernommen, die am 16. Oktober beschlossen wurde. Ausgeweitet wurde bei den Ausschußberatungen zusätzlich noch der Anteil der Mittel für Ermessensleistungen, der in den Innovationstopf fließen sollte; er wurde, den Vorschlägen der CDA entsprechend, von fünf auf zehn Prozent erhöht. Bemerkenswert an der Ausschußfassung des Gesetzes ist zudem, daß keine Aussagen über die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes gemacht wurden. Die Beschlußempfehlung beließ es bei der Feststellung: „Detaillierte Kostenschätzungen zu den vom Ausschuß vorgeschlagenen Änderungen liegen nicht vor“ (BT-Drs. 13/5935: 2), während im Koalitionsementwurf noch von einem Rückgang der Ausgaben bei der Bundesanstalt für Arbeit im Um-

fang von 1,7 Mrd. DM 1997 und 17 Mrd. DM 2000 die Rede war.

Am 7. November 1996 wurde das Arbeitsförderungs-Reformgesetz in zweiter und dritter Lesung im Bundestag behandelt und in namentlicher Abstimmung mit 340 gegen 317 Stimmen verabschiedet (PLPr. 13/135: 12123ff.). In der Debatte warf die Opposition der Koalition erneut vor, ein reines Spargesetz vorgelegt zu haben, mit dem eine unverantwortliche Kürzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschlossen werde (so etwa die Abg. Beck (Bündnis 90/Grüne), EBENDA: 12091). Der SPD-Politiker Schreiner warf den ostdeutschen CDU-Abgeordneten vor, die Angaben über die finanziellen Auswirkungen des Gesetzes in letzter Minute aus der Vorlage „herausmanipuliert“ zu haben, um zu verschleiern, daß es trotz des Kompromisses über die Finanzierung der ABM in Ostdeutschland zu massiven Kürzungen kommen werde (EBENDA: 12086). Daher forderte er sie auf, einem von der SPD eingebrachten Änderungsantrag zuzustimmen, in dem die Fortführung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im bisherigen Umfang, aber auch die Aufhebung fast des gesamten AFRG vorgesehen war (BT-Drs. 13/5971). Dieser Aufforderung folgte in der namentlichen Abstimmung über den Änderungsantrag jedoch kein Koalitionsabgeordneter, so daß er mit 318 zu 339 Stimmen abgelehnt wurde (PLPr. 13/135: 12115ff.).

Dagegen argumentierte Arbeitsminister Blüm, seine ostdeutschen Fraktionskollegen könnten auf das von ihnen Erreichte stolz sein. Er hob insbesondere die neuen Lohnkostenzuschüsse hervor, die ein Durchbruch seien und mehr Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt brächten als es Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen jemals erreichen könnten (PLPr. 13/135: 12104). Der thüringische CDU-Abgeordnete Manfred Grund verdeutlichte, warum die ostdeutschen Unionsabgeordneten dem Gesetz zustimmen könnten: „Notwendige Einsparungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik dürfen nicht zur Erhöhung der Arbeitslosenzahlen in den neuen Bundesländern führen. Dem hätte von uns [den ostdeutschen CDU-Abgeordneten; d.Verf.] niemand zustimmen können. [...] Der ursprüngliche Finanz- und Zeitfahrplan ist nicht mehr Gegenstand des heute zu beschließenden AFRG“ (PLPr. 13/135: 12109). Drei weitere ostdeutsche CDU-Abgeordnete machten in einer Erklärung nach § 31 GOBT deutlich, daß sie dem AFRG nur zustimmen könnten, „nachdem jetzt sichergestellt ist, daß durch das Arbeitsförderungs-Reformgesetz (AFRG) keine haushaltsmäßigen Kürzungen bei ABM, § 249 h und FuU präjudiziert werden“ (PLPr. 13/135: 12195). Dabei beriefen sich die Abgeordneten auf einen von ostdeutschen Parlamentariern der Koalitionsfraktionen eingebrachten und mit Koalitionsmehrheit verabschiedeten Entschließungsantrag, in dem die Selbstverwaltung der BA aufgefordert wurde, „eine Reduzierung der Anzahl der geförderten Personen nur bei einem entsprechenden Rückgang der Arbeitslosigkeit“ vorzunehmen (BT-Drs. 13/5970: 1).

In der Debatte wurde nicht deutlich, wie es zu einer Einigung zwischen der Regierungskoalition und der Opposition im Vermittlungsausschuß kom-

men könnte, die aber notwendig war, da das Gesetz zustimmungspflichtig war. Daher wurden in der Koalition schon vor der möglichen Anrufung des Vermittlungsausschusses Überlegungen angestellt, das Gesetz so umzuformulieren, daß die Zustimmungspflicht entfiel. Andernfalls fürchtete man, die SPD-Mehrheit im Bundesrat könne lediglich den „Bonbons“ des Entwurfs, etwa den Lohnkostenzuschüssen bei der Einstellung von Arbeitslosen, zustimmen, die meisten Sparmaßnahmen aber ablehnen (Hb, 27.11.96). Entsprechend wurde der Regierungsentwurf bereits im Ausschuß vom wortgleichen Entwurf der Fraktionen abgekoppelt (BT-Drs. 13/5936: 5) und lag entsprechend dort noch zur Beratung, so daß die Änderungen, die zum Entfallen der Zustimmungsbedürftigkeit notwendig waren, schnell in diesen Entwurf eingearbeitet werden konnten. Parallel dazu sollte allerdings zunächst geklärt werden, ob die unionsregierten Bundesländer dieses Verfahren akzeptieren würden, da gegen ihre Stimmen auch ein bloßes Einspruchsgesetz keine Durchsetzungschancen besessen hätte, da dann eine Zweidrittelmehrheit gegen das Gesetz im Bundesrat erreicht worden wäre.

Der im Bundestag verabschiedete Koalitionseckentwurf wurde am 29. November 1996 im Bundesrat behandelt und erwartungsgemäß abgelehnt. Einstimmig wurde der Vermittlungsausschuß angerufen, wobei allerdings die unionsgeführten Länder lediglich einzelne Änderungen verlangten, während die sozialdemokratischen Landesregierungen eine grundsätzlich andere Reform forderten (FAZ, 30.11.96). Der Vermittlungsausschuß konnte in seiner Sitzung am 5. Dezember jedoch keine Übereinstimmung zwischen Regierung und Bundesratsmehrheit erreichen, sondern beschloß mit SPD-Mehrheit Änderungen an dem vom Bundestag verabschiedeten Gesetz (BT-Drs. 13/6444). Die Beschlußempfehlung des Vermittlungsausschusses war praktisch identisch mit dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion bei der zweiten Lesung des Gesetzes. Entsprechend war erneut vorgesehen, den Löwenanteil des Gesetzes zu streichen. Daneben sollten die vorhandenen Instrumente der Arbeitsförderung auf dem bisherigen Niveau beibehalten werden. Auch die Reduzierung des Zuschusses der Bundesanstalt für Arbeit in besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffenen Arbeitsamtsbezirken von 100 auf 75% sollte zumindest später erfolgen. Dieser Vermittlungsvorschlag fand im Bundestag jedoch wie erwartet keine Mehrheit (PLPr. 13/148: 13425), so daß das Vermittlungsverfahren gescheitert war.

Bereits vor dem formalen Ende des Vermittlungsverfahrens begann der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung die neuerliche Beratung der Arbeitsförderungsreform, die nun zustimmungsfrei gestaltet werden sollte (FAZ, 12.12.96). Die meisten der wesentlichen Bestimmungen der Reform konnten auch ohne Zustimmung des Bundesrates durchgesetzt werden und blieben deshalb in der zweiten Fassung des AFRG weitgehend unverändert (vgl. BT-Drs. 13/6845). Dies gilt beispielsweise für die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien, die Anrechnung von Abfindungen auf das Arbeits-

losengeld, die Anhebung der Altersgrenze für den verlängerten Bezug von Arbeitslosengeld, die neuen Instrumente wie Trainingsmaßnahmen, Eingliederungsvertrag und Einstellungszuschüsse bei Neugründungen, die Kürzung der Zuschüsse bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die Ausweitung der produktiven Arbeitsförderung und die Einführung von Lohnkostenzuschüssen. Dagegen mußte die Bundesregierung etwa auf die ursprünglich geplante Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe und die Änderungen im Recht der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit und bei der Struktur der Landesarbeitsämter verzichten. Entsprechend wurde in der neuen Fassung des Gesetzes mit Minderausgaben der BA von 2,18 Mrd. DM in 1997 und gut 8,7 Mrd. DM ab 2000 gerechnet. Der Bund sollte in 1997 um 0,2 Mrd. DM entlastet werden, während in den Folgejahren Mehrausgaben von rund 2 Mrd. DM erwartet wurden (BT-Drs. 13/6845: 5).

Die zweite und dritte Lesung des Gesetzes fand am 31. Januar 1997 statt, ohne daß neue Argumente ausgetauscht worden wären.<sup>113</sup> Dabei wurde es mit 305 Stimmen der Koalition gegen 266 Stimmen von SPD, PDS und Grünen angenommen (PLPr. 13/155: 14015ff.). Erwartungsgemäß lehnte der Bundesrat am 21. Februar 1997 auch die neue Fassung des Gesetzes mit seiner SPD-Mehrheit ab und rief den Vermittlungsausschuß an (BT-Drs. 13/7051). Den wiederum mit SPD-Mehrheit durchgesetzten Vorschlag des Vermittlungsausschusses zur Aufhebung des AFRG (BT-Drs. 13/7173) lehnte der Bundestag am 13. März ab (PLPr. 13/163: 14731), woraufhin der Bundesrat einen Tag später Einspruch einlegte (BT-Drs. 13/7232), der am 20. März 1997 vom Bundestag mit 339 zu 320 Stimmen überstimmt wurde (PLPr. 13/166: 14971ff.), so daß Teile des Gesetzes bereits am 1. April 1997, der Rest der Regelungen am 1. Januar 1998 in Kraft treten konnten.

Die Wirkungen, die das Arbeitsförderungs-Reformgesetz auf dem Arbeitsmarkt zeitigte, sind derzeit noch nicht hinreichend evaluiert; sie dürften auch erst nach einer längeren Implementationsphase deutlich werden (so auch RABE/SCHMID 1999: 21). In den ersten Monaten nach dem Inkrafttreten waren die Effekte eher enttäuschend. So bezifferte die BDA die Zahl der in den ersten fünf Monaten nach Inkrafttreten durch das Gesetz neu entstandenen Arbeitsplätze auf gut 25.000 (Sz; HB, 17.9.97). Bei einer Betrachtung einzelner Maßnahmen stellten sich erhebliche Unterschiede heraus: Vergleichsweise gut wurden die Lohnkostenzuschüsse für gewerbliche Betriebe in Ostdeutschland sowie die Möglichkeit innerbetrieblicher Trainingsmaßnahmen angenommen (33.000 resp. 44.000 Maßnahmen). Bescheiden blieb dagegen die Nutzung von Einstellungszuschüssen für Firmengründer: In den ersten fünf Monaten der Geltung des AFRG wurden diese Zuschüsse lediglich in 1.514 Fällen beantragt

---

<sup>113</sup> Die Abgeordnete Marieluise Beck von Bündnis 90/Grüne brachte es in der Debatte auf den Punkt, als sie ausführte, „daß die inhaltliche Auseinandersetzung über dieses Gesetz im wesentlichen gelaufen ist“ (PLPr. 13/155: 14010). Bezeichnend hierfür ist, daß drei von acht Rednern ihre Reden nicht hielten, sondern lediglich zu Protokoll gaben.

(alle Zahlen nach HAZ, 19.9.97). Enttäuschend war auch die Nutzung des neuen Eingliederungsvertrages: Nach acht Monaten waren erst 830 solcher Verträge abgeschlossen worden (WELT, 27.12.97). Eine gewisse Rolle hat hierbei offenbar gespielt, daß die Mitarbeiter der Arbeitsämter wenigstens in den ersten Monaten der Geltung des AFRG noch relativ schlecht über die neuen Instrumente informiert gewesen zu sein scheinen (EBENDA).

Wie ist das Arbeitsförderungs-Reformgesetz und seine Entstehung zusammenfassend zu bewerten? Zunächst ist festzuhalten, daß mit dieser Reform tatsächlich „ein grundlegender Richtungswechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik vorgenommen“ wurde, wie Birgitta RABE und Günther SCHMID (1999: 21) zutreffend feststellen. Mit HALL (1993) kann dieser Richtungswechsel sogar als Veränderung dritter Ordnung klassifiziert werden. Allerdings ist RABE und SCHMID auch dahingehend recht zu geben, daß eine Reihe von möglichen zusätzlichen Maßnahmen ausgeblieben sind. Hier ist insbesondere an eine Finanzreform der Arbeitsmarktpolitik durch eine Erhöhung der Steuerfinanzierung zu denken. Dieser Schritt wurde von Teilen der Koalition, insbesondere vom Arbeitsminister und dem Arbeitnehmerflügel, vehement gefordert. Er scheiterte jedoch an einer Koalition aus FDP und Finanzminister, die aus unterschiedlichen Gründen kein Interesse an einer Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hatten. Für den Finanzminister stand in der Phase der Ausarbeitung des AFRG die Erreichung der Maastricht-Kriterien im Referenzjahr 1997 im Mittelpunkt, so daß sein zentrales Anliegen eine Begrenzung der Neuverschuldung war. Dies wollte er unter anderem auch dadurch erreichen, daß der Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit auf Null abgesenkt werden sollte. Die FDP dagegen wollte vor allem eine zusätzliche Belastung der Steuerzahler, de facto aber vor allem solcher Steuerzahler, die, wie etwa Beamte und Selbständige, nicht gleichzeitig Beitragszahler sind, vermeiden, was vor allem klientelistische Gründe gehabt haben dürfte.

Bemerkenswert ist zudem, daß es dem Arbeitnehmerflügel der CDU, anders als in den 80er Jahren, in den meisten Bereichen des AFRG nicht gelang, seine Vorstellungen durchzusetzen. Dies betraf nicht nur die Finanzreform, sondern auch die Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und die Anrechnung von Abfindungen.<sup>114</sup> Dagegen konnte die Gruppe der ostdeutschen CDU-Abgeordneten einige ihrer Forderungen durchsetzen, etwa bezüglich des Einstiegs in die Subventionierung von Löhnen in Ostdeutschland. In der Frage der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland, die in engem Zusammenhang mit dem AFRG diskutiert wurde, konnten sie dagegen zunächst nur einen begrenzten Sieg verbuchen, denn der Finanzminister setzte im Haushalt der BA für 1997 die Kürzung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern um die geplanten 1,7 Mrd. DM durch (FAZ,

<sup>114</sup> Auf der Habenseite der CDA ist in diesem Zusammenhang lediglich die Ausweitung der Mittel für den Innovationstopf zu nennen.

12.12.96).

Auffallend ist, wie wenig Einfluß die Opposition auf die Formulierung des Gesetzes nehmen konnte, obwohl sie die Mehrheit im Bundesrat besaß und diese effektiv zu ihren Gunsten einsetzte, wie die Übereinstimmung des unechten Einigungsvorschlages, den die SPD-Mehrheit im Vermittlungsausschuß durchsetzte, mit dem Änderungsantrag der SPD-Fraktion bei der 2. Lesung des Gesetzes belegt. In den Bundestagsdebatten, bei den Ausschußberatungen, in der Stellungnahme des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf und der Gegenäußerung der Bundesregierung sowie während des Vermittlungsverfahrens waren wirkliche Einigungsbestrebungen nicht zu erkennen. Insofern war es folgerichtig, daß die Koalition versuchte, das Veto des Bundesrates gesetzgebungstechnisch zu „umspielen“, um so wenig Konzessionen wie möglich machen zu müssen, zumal die meisten wichtigen Regelungen eben auch ohne Zustimmung des Bundesrates durchgesetzt werden konnten. Da mithin weder die Opposition noch der Arbeitnehmerflügel der Union nennenswerten Einfluß geltend machen konnten, kann es nicht überraschen, daß mit dem AFRG eine relativ weitreichende Veränderung der Arbeitsmarktpolitik verbunden war.

### *6.2.3 Überblick: Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik und fortschreitende Liberalisierung*

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der frühen 90er Jahre war in erster Linie mit dem explosionsartigen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland konfrontiert. Die Bundesregierung verzichtete jedoch auch angesichts dieser beschäftigungspolitischen Herausforderung, die noch durch die Rezession 1992/93 verschärft wurde, auf beschäftigungspolitische Impulse durch die Finanzpolitik (SCHMID/WIEBE 1999: 377). Der „Vereinigungskeynesianismus wider Willen“ (VON BEYME 1994: 265) in Form einer erheblichen Ausweitung der Kreditaufnahme kann allenfalls als eine aus der Not geborene Antwort auf die so zunächst nicht vorhergesehenen Folgen der Vereinigung gesehen werden, er war aber nicht beschäftigungspolitisch motiviert und die Bundesregierung versuchte – getrieben von der Zinspolitik der Bundesbank – auch möglichst schnell, die Verschuldung wieder zu reduzieren (vgl. Kap. 6.1.1).

Auf die Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt reagierte die Koalition auf der anderen Seite allerdings mit einem nie dagewesenen Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik (zum folgenden BMA 1994: 27ff.; G. SCHMID 1998; HEINELT/WECK 1998; J. SCHMID 1998). In den ersten fünf Jahren nach dem Fall der Mauer konnten so 57% der erwerbsfähigen Ostdeutschen an mindestens einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme partizipieren. Der Schwerpunkt der Maßnahmen lag zunächst beim Kurzarbeitergeld, das 1991



jahresdurchschnittlich 1,6 Mio. Menschen in Ostdeutschland erhielten. In den folgenden Jahren nahm dann insbesondere die Bedeutung von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung sowie von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erheblich zu. Zudem wurden ältere ostdeutsche Arbeitnehmer in großem Umfang durch Altersübergangs- und Vorruhestandsgeld aus dem Arbeitsmarkt herausgenommen. Die Arbeitsmarktentlastungswirkung belief sich 1991 allein in den neuen Bundesländern auf knapp 1,9 Mio. Menschen, stieg 1992 nochmals auf knapp 2 Mio. und blieb auch 1993 mit gut 1,6 Mio. noch ausgesprochen hoch; gleichzeitig wurde auch im Westen die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht zurückgefahren. Entsprechend wurde der gesamtdeutsche Arbeitsmarkt durch solche Maßnahmen im Spitzenjahr 1992 um knapp 2,4 Mio. Menschen entlastet (BMA 1994: 29).

Im Rahmen dieses Ausbaus kam es auch zur Einführung innovativer Maßnahmen, etwa zur Schaffung von Beschäftigungsgesellschaften oder der Einführung der „produktiven Arbeitsförderung Ost“ nach § 249h AFG. Dabei handelte es sich um (zunächst auf Ostdeutschland beschränkte) Lohnkostenzuschüsse in Höhe der durchschnittlichen Arbeitslosengeld- oder -hilfeszahlungen für bestimmte Bereiche wie Umwelt, soziale Dienste oder Jugendhilfe. Diese Einsatzmöglichkeiten wurden mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 noch erweitert; zudem wurde die produktive Arbeitsförderung auch auf den Westen ausgedehnt.

Der massive Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik ging Hand in Hand mit einer explosionsartigen Zunahme ihrer Kosten. Der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am BSP stieg von 0,8% 1989 auf 1,3% 1991 und übertraf in diesem Jahr sogar den Anteil der Ausgaben für passive Maßnahmen. Entsprechend wurde der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung 1991 auch drastisch erhöht, nämlich von 4,3 auf 6,8%. Trotz einer Reihe von Kürzungen im Bereich der aktiven wie der passiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. z.B. Kap. 6.1.1; 6.2.2) und mitunter sehr hoher Zuschüsse des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit<sup>115</sup> konnte der Beitragssatz nicht mehr nachhaltig gesenkt werden. 1992 kam es lediglich zu einer Reduzierung auf 6,3%, im Folgejahr stieg der Satz wieder auf 6,5%; ein Niveau, auf dem er bis zur Ablösung der Koalition im Jahr 1998 verharrte (ZOHLNHÖFER 2000a: 27).

Ab 1993 begann die Koalition allerdings, die aktive Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland wieder herunterzufahren, während sie in Westdeutschland rezessionsbedingt etwas ausgeweitet wurde. Im Kern war diese Rückführung fiskalisch begründet, doch sah die Bundesregierung auch eine veränderte Aufgabenstellung für die aktive Arbeitsmarktpolitik insbesondere in Ostdeutschland: „Ging es am Anfang darum, die Menschen nach dem Zusammenbruch

---

<sup>115</sup> So betrug der Bundeszuschuß an die BA 1992 13,8 Mrd., 1993 24 Mrd., 1994 10,2 Mrd., 1995 6,9 Mrd., 1996 13,8 Mrd. und 1997 9,6 Mrd. DM. Daneben trug der Bund beispielsweise vollständig die Kosten des Vorruhestands in Höhe von 19 Mrd. DM zwischen 1991 und 1995 (BMA 1994: 35f.; 1998a: 24f.).

der DDR nicht ins Bodenlose fallen zu lassen und die wirtschaftliche Entwicklung abzufedern, geht es nunmehr – trotz der vergleichsweise hohen Arbeitslosigkeit – um eine Normalisierung des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente“ (BMA 1998a: 18). „Rückführung der Arbeitsmarktpolitik auf den Kern ihrer Aufgaben“ – so könnte man diesen Wechsel in der Perspektive der Bundesregierung überschreiben. Aufgabe aktiver Arbeitsmarktpolitik sollte aus Sicht der Koalition sein, eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt zu schaffen; es war explizit nicht vorgesehen, einen dauerhaften zweiten Arbeitsmarkt zu installieren (vgl. HEINELT/WECK 1998).

Etwa ab 1993 ließ sich zusätzlich eine Entwicklung hin zu einer „aktivierenden“ oder „fürsorgerischen“ Arbeitsmarktpolitik beobachten (HEINELT/WECK 1998: 51ff.), deren wichtigster Ansatz darin bestand, Arbeitslose stärker als bisher zu einer möglichst raschen Arbeitsaufnahme zu veranlassen. Das wichtigste diesbezügliche Gesetz war das Arbeitsförderungs-Reformgesetz, das in dieser Arbeit ausführlich analysiert worden ist. Ansätze in diese Richtung enthielten jedoch bereits die Sozialhilfe reform von 1996, mit der verschiedene Beschäftigungshilfen für Sozialhilfeempfänger eingeführt wurden, sowie das Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz aus dem gleichen Jahr. Bei dieser Reform wird das aktivierende Moment besonders deutlich: So wurden hier Trainingsmaßnahmen geschaffen, mit denen die Eignung einzelner Bezieher von Arbeitslosenhilfe für bestimmte Tätigkeiten festgestellt und der Erwerb zusätzlicher Qualifikationen gefördert werden sollte; daneben wurden die Anreize zur Übernahme auch befristeter (etwa saisonaler) und gering bezahlter Beschäftigung durch eine Arbeitnehmerhilfe in Form eines Zuschusses zum Arbeitslohn in Höhe von 25 DM täglich verbessert (EBENDA; BMA 1998a: 28f., 89).

Parallel dazu wurde auch die in den 80er Jahren vornehmlich mit dem BeschFG 1985 begonnene Liberalisierung des Arbeitsrechts vorangetrieben. Dabei wurden einerseits die Regelungen zur Vereinfachung von befristeten Arbeitsverträgen, die ursprünglich 1990 auslaufen sollten, durch die Beschäftigungsförderungsgesetze von 1990 und 1994 bis Ende 2000 verlängert. Andererseits wurde, insbesondere durch das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz, der Abschluß befristeter Arbeitsverträge weiter erleichtert. Darüber hinaus erfuhr – anders als noch in den 80er Jahren – auch das Kündigungsschutzgesetz selbst eine Liberalisierung (Kap. 6.2.1), was eine erhebliche Verschärfung der Deregulierungsbemühungen auf dem Arbeitsmarkt bedeutete.

Die Deregulierung des Arbeitsmarktes bezog sich in den 90er Jahren jedoch nicht nur auf das Arbeitsrecht, sondern schloß auch die Arbeitsverwaltung ein. Ein erster Schritt wurde in diesem Bereich 1993 mit der allgemeinen Zulassung nicht-gewerbsmäßiger und der regionalen Erprobung von gewerbsmäßiger Arbeitsvermittlung im 1. SKWPG getan (BT-DRS. 12/5502: 24). Ohne die Ergebnisse einer Erprobung abzuwarten, setzte die Koalition

aber bereits im Folgejahr mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 auch die bundesweite gewerbliche Arbeitsvermittlung durch. Schließlich verlor die BA durch das Arbeitsförderungs-Reformgesetz 1997 auch ihre Monopole bei Berufsberatung und der Vermittlung von Ausbildungsplätzen (Kap. 6.2.2). Die Aufhebung ihrer Monopole sollte die Bundesanstalt für Arbeit dem Wettbewerb aussetzen und ihre Effektivität und Effizienz erhöhen (G. SCHMID 1998: 164). Auf der anderen Seite erhielt der Bundesarbeitsminister mit der 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes aus dem Dezember 1992 das Recht, den Etat der BA auch gegen den Widerstand der Selbstverwaltung autonom festzusetzen – ein Recht, von dem Norbert Blüm bereits im Januar 1993 erstmals Gebrauch machte (HEINELT/WECK 1998: 157-160).

Schließlich konnte auch das in den 80er Jahren zwei Mal gescheiterte Arbeitszeitgesetz 1994 in etwas abgewandelter Form verabschiedet werden (dazu BMA 1998a: 50). Daß es dazu kam, dürfte zunächst auf zwei Faktoren zurückzuführen sein, die zusätzlichen Druck in Richtung einer Novellierung des Arbeitszeitrechtes ausübten. Hier ist erstens die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 1992 zu nennen, derzufolge das Nachtarbeitsverbot für Frauen gegen Art. 3 GG verstieß (vgl. BVERFGE 85, 191). Zweitens kam es mit dem Einigungsvertrag zu einer Selbstbindung, indem in Art. 30 dem gesamtdeutschen Gesetzgeber zur Aufgabe gemacht wurde, „das öffentlich-rechtliche Arbeitszeitrecht einschließlich der Zulässigkeit von Sonn- und Feiertagsarbeit und den besonderen Frauenarbeitsschutz möglichst bald einheitlich neu zu kodifizieren“. Entscheidend für die Durchsetzbarkeit des Gesetzes war aber offenbar, daß man auf den in den 80er Jahren besonders umstrittenen *gesetzlichen* Ausnahmetatbestand, der Sonntagsarbeit aus chemischen und anderen Gründen erlaubte (Kap. 4.2.3), verzichtete und an seiner Stelle die Aufsichtsbehörde verpflichtete, unter bestimmten (und zwar wirtschaftlich definierten) Umständen Sonntagsarbeit zuzulassen. Obwohl diese Regelung das Sonntagsarbeitsverbot faktisch stärker aufweichen kann als die ursprünglich vorgesehene Formulierung, schwächte nach der Auffassung einiger Gesprächspartner der pure Verzicht auf den gesetzlichen Ausnahmetatbestand den Widerstand vieler Gegner des Gesetzes (Interviews 3, 10).

Doch obwohl die Deregulierung des Arbeitsmarktes in den 90er Jahren verhältnismäßig weit vorangetrieben wurde, ist eine bemerkenswerte Abweichung von diesem Trend festzustellen. Diese Abweichung betrifft das Arbeitnehmer-Entsendegesetz von 1996. Dieses Gesetz war eine Reaktion auf den zunehmenden Einsatz von „Niedriglohn-Arbeitnehmern“ aus EU-Ländern in der Baubranche, der die Existenz inländischer Klein- und Mittelbetriebe zu gefährden drohte (BMA 1998a: 45; vgl. auch STREECK 1998: 449ff.). Beschlossen wurde – auf der Grundlage einer entsprechenden Richtlinie der EU –, daß tarifvertragliche Regelungen des Baugewerbes über Entgelt und Urlaub, soweit sie vom Bundesarbeitsminister für allgemeinverbindlich er-

klärt worden sind, auch auf ausländische Arbeitgeber und ihre in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmer angewendet werden müssen. Dieses Gesetz ist vor allem aus zwei Gründen bemerkenswert: Erstens wurde mit dem Entsendegesetz erstmals in der Bundesrepublik ein gesetzlicher Mindestlohn geschaffen, der allerdings zunächst ausgesprochen niedrig lag (s. BMA 1998a: 45). Zweitens wurde mit dieser Maßnahme in einem zentralen Wirtschaftssektor auf die als negativ eingeschätzten Auswirkungen der Dienstleistungsfreiheit des EG-Binnenmarktes reagiert, indem diese Freiheit faktisch, wenngleich nur in sehr begrenztem Umfang, eingeschränkt wurde. Dies ist nicht nur für die Frage der Chancen positiver Integration im Rahmen der Europäischen Union von Interesse, sondern ist auch als politische Entscheidung der Regierungskoalition beachtlich, da das Gesetz zwar auf einer EG-Richtlinie beruhte, die Bundesregierung aber keineswegs verpflichtet war, die Voraussetzungen für die Setzung eines Mindestlohns zu schaffen. Entsprechend versuchten Teile der FDP um Lambsdorff auch – letztlich erfolglos – das Gesetz zu verhindern (Interview 14).

Will man ein zusammenfassendes Urteil über die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der christlich-liberalen Koalition in den 90er Jahren fällen, wird man zwei Phasen unterscheiden müssen: Die Jahre unmittelbar nach der Wiedervereinigung waren geprägt von dem Bemühen, den Beschäftigungseinbruch in Ostdeutschland mit Hilfe der aktiven Arbeitsmarktpolitik abzumildern und sozial verträglich zu gestalten. Hier bestand ein breiter Konsens zwischen allen Beteiligten, also innerhalb der Koalition genauso wie mit der Opposition und den Sozialpartnern (HEINELT/WECK 1998).

In einer zweiten Phase, die etwa 1993 einsetzte, wich dieser „Vereinigungskonsens“ immer stärker einem konfliktiven Politikmuster. Die Konflikte rührten daher, daß die Koalition nicht auf Dauer bereit war, einen stark ausgebauten zweiten Arbeitsmarkt aufrecht zu erhalten; vielmehr setzte sie verstärkt auf aktivierende Komponenten in der Arbeitsmarktpolitik und auf eine verstärkte Deregulierung des Arbeitsmarktes, während ihr eine Reduzierung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik kaum gelang. Auffällig ist, daß sich gerade bei der Liberalisierung des Arbeitsrechts wesentlich einschneidendere Maßnahmen durchsetzen ließen als noch in den 80er Jahren. Überraschend ist in diesem Zusammenhang weniger, daß sich solche Regelungen gegen den SPD-dominierten Bundesrat durchsetzen ließen, denn arbeitsrechtliche Gesetze sind in der Regel nicht zustimmungspflichtig. Bemerkenswerter ist, daß auch der CDU-Arbeitnehmerflügel diese Neuerungen nicht verhindern konnte oder wollte. Um dies zu erklären, sind zwei Entwicklungen bedeutsam. Erstens scheinen die meisten Mitglieder der Sozialausschüsse aufgrund der (wahrgenommenen positiven) Auswirkungen des BeschFG 1985 die Überzeugung gewonnen zu haben, durch eine begrenzte Liberalisierung des Arbeitsmarktes, vor allem über die Erleichterung befristeter Arbeitsverträge, könnten zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden (In-

terview 9). Dies erklärt vor allem die weitgehend konfliktfreie Verlängerung und Erweiterung der Regelungen des BeschFG 1985.

Von der Notwendigkeit einer Einschränkung des Kündigungsschutzgesetzes (aber auch anderer Maßnahmen etwa im Bereich der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik) waren jedoch offenbar bei weitem nicht alle Arbeitnehmervertreter in der Unionsfraktion überzeugt. Daß sich diese Regelungen dennoch durchsetzen ließen, dürfte einerseits der ungünstigen Themenkonjunktur geschuldet sein, die dazu führte, daß die Sozialausschüsse einen permanenten Abwehrkampf gegen Sozialkürzungen an mehreren Fronten zu führen hatten und daher gezwungen waren, bestimmte Einschnitte hinzunehmen, um andere zu verhindern (Interview 9; GEISSLER 1998: 76). Andererseits schlugen sich hier aber auch die sinkenden Einflußmöglichkeiten der CDA in der Union in den 90er Jahren nieder (Kap. 3.2.1). Sie hatten offenbar ihre effektive Vetoposition aus den 80er Jahren teilweise verloren.

mervertreter in der Unionsfraktion überzeugt. Daß sich diese Regelungen dennoch durchsetzen ließen, dürfte einerseits der ungünstigen Themenkonjunktur geschuldet sein, die dazu führte, daß die Sozialausschüsse einen permanenten Abwehrkampf gegen Sozialkürzungen an mehreren Fronten zu führen hatten und daher gezwungen waren, bestimmte Einschnitte hinzunehmen, um andere zu verhindern (Interview 9; GEISLER 1998: 76). Andererseits schlugen sich hier aber auch die sinkenden Einflußmöglichkeiten der CDA in der Union in den 90er Jahren nieder (Kap. 3.2.1). Sie hatten offenbar ihre effektive Vetoposition aus den 80er Jahren teilweise verloren.

### 6.3 Entstaatlichungspolitik

War die Politik der Deregulierung und Privatisierung noch in den 80er Jahren von der Bundesregierung allenfalls halbherzig vorangetrieben worden, so kam es in diesem Bereich in der 2. Hälfte der Ära Kohl zu einer erheblichen Beschleunigung und vor allem Intensivierung der Reformaktivitäten. Ein wesentlicher Impuls hierfür ging von der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union aus, die in vielen, vor allem staatsnahen, Sektoren begann, nationale Regulierungen aufzubrechen (vgl. S. SCHMIDT 1998). Betroffen hiervon war vor allem der Infrastrukturbereich, der in vielen Bereichen eine Transformation erlebte (GRANDE/EBERLEIN 2000). Auch die beiden wichtigsten deutschen Staatsunternehmen, nämlich Post und Bahn, die beide noch zu Beginn der 90er Jahre laut Grundgesetz als *bundeseigene Verwaltungen* geführt werden mußten (Art. 87 GG a.F.), erfuhren einschneidende Reformen. In beiden Bereichen kam es in den 90er Jahren – trotz der Erfordernis verfassungsändernder Mehrheiten – zu vergleichsweise weitreichenden Reformen. Während für die formale Privatisierung der Bahn nur eine Reform benötigt wurde, die entsprechend im folgenden analysiert wird, kam es im Post- und Telekommunikationsbereich in den 90er Jahren noch zu zwei Reformen. Im Zentrum wird hier das Telekommunikationsgesetz von 1996 stehen, da es erstens den (vorläufigen) Abschluß der Liberalisierungspolitik im Telekommunikationsbereich darstellt, und weil zweitens die Liberalisierung des Sprachtelefon- und Netzbereichs im Vergleich zur (zunächst formalen) Privatisierung der vormaligen Bundespost sicherlich die ordnungspolitisch bedeutendere Entscheidung ist.

#### 6.3.1 Bahnreform

Die am 1. Januar 1994 in Kraft getretene Bahnstrukturreform gehört sicherlich zu den „ehrgeizigsten verkehrspolitischen Vorhaben der Bundesrepublik

Deutschland“ (LAASER 1994: 3). Von beteiligten Politikern wurde sie gar als „größte Privatisierungsaktion, die es jemals gegeben hat“ (Abg. Dr. Jobst (CSU), PLPr. 12/196: 16959), als „Meilenstein in der verkehrs- und sogar in der wirtschaftspolitischen Geschichte dieser Republik“ (Abg. Daubertshäuser (SPD), EBENDA: 16961), oder schlicht als „Jahrhundertwerk“ (Abg. Kohn (FDP), EBENDA: 16967) angepriesen. Die Verabschiedung dieser Reform schloß eine Diskussion ab, die schon vor dem Regierungswechsel von 1982 auf der politischen Agenda stand, ja, deren Wurzeln bis ins Jahr 1960 zurückreichten (LAASER 1994: 32); nicht weniger als 16 Reforminitiativen waren seitdem in diesem Bereich gescheitert (LEHRER/WEBBER 1997: 21). Diese lang andauernde Reformdebatte war vor allem der eigentümlichen Lage dieses Sektors zwischen Staat und Markt geschuldet (LEHMKUHL/HERR 1994: 635; LEHMKUHL 1996: 71). Auf der einen Seite gab es für lange Zeit einen Konsens, daß das Eisenbahnwesen als staatliches Monopol organisiert werden sollte, da es gemeinwirtschaftliche Aufgaben in der Wirtschafts-, Sozial- und Strukturpolitik erfüllen sollte, auf der anderen Seite stand es jedoch im intermodalen Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern wie Auto, Flugzeug, Schifffahrt usw., so daß es auf dem Verkehrsmarkt keineswegs eine Monopolstellung besaß. Diese Situation führte insbesondere in den 80er Jahren zu erheblichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten bei der Deutschen Bundesbahn, die sich in steigenden Defiziten und einer Abnahme des Verkehrsvolumens, das über die Schiene abgewickelt wurde, zeigten. „In dem Maße, in dem der Transportanteil der Bahn im Personen- und Güterverkehrsbereich abnahm, stieg das Defizit der Bahn und damit auch die Zahlungen des Bundes an die DB“ (LEHMKUHL/HERR 1994: 635). So sank der Marktanteil der Bahn am Güterverkehr von 56% im Jahr 1950 über 33,2% 1970 auf 20,6% 1990; der Marktanteil am Personenverkehr sank parallel von 36,4% 1950 über 8,6% 1970 auf gerade einmal 6,2% 1990 (Zahlen nach LAASER 1994: 30). Entsprechend gelang es der Bundesbahn auch in den 80er Jahren trotz hoher Subventionen durch den Bund, die jährlich bei über 13 Mrd. DM lagen, nicht, ihre Defizite zu reduzieren, so daß es weiterhin zu einer erheblichen Ausweitung der Verschuldung der Bahn kam (DENKHAUS/SCHNEIDER 1997: 81; LAASER 1994: 31; BENZ 1997a: 166f.). Der Schuldenberg summierte sich bis Ende der 80er Jahre auf fast 50 Mrd. DM (LAASER 1994: 3).

Doch auch von außen wurden Reformforderungen an das politische System heran getragen. So verlangten nicht nur die Wirtschaftsverbände und verschiedene wirtschaftspolitische Experten eine Deregulierung des Verkehrsmarktes inklusive der Bahn (LEHMKUHL 1996: 72; BENZ 1997a: 164f.), sondern auch durch Regelungen der Europäischen Gemeinschaft geriet die Bundesregierung unter Druck, eine Liberalisierung der Bundesbahn voranzutreiben. So verlangte die Richtlinie 91/440/EWG, daß „europäische Bahngesellschaften Zugang zu den Netzen anderer Mitgliedstaaten erhalten sollten“ (LAASER 1994: 4; vgl. BENZ 1997a: 167). Die EG-Verordnung 1893/91 verlangte zu-

dem die Schaffung einer Auftragsregelung für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (HERR 1993: 93). Insgesamt erzwangen diese EG-Normen jedoch keine weitreichende Liberalisierung, sie waren „zahnlose Tiger“ (so KNILL/LEHMKUHL 2000: 67).<sup>116</sup> Von größerer Bedeutung dürfte allerdings die auf eine Öffnung der Verkehrsmärkte abzielende Politik der EG zu Beginn der 90er Jahre gewesen sein (LEHRER/WEBBER 1997: 23). Die daraus resultierende Abschaffung mengenmäßiger Kapazitätsbeschränkungen und die Einführung der freien Preisbildung im Verkehrssektor (GÖBEL 1996: 274) führten zu einer zusätzlichen Intensivierung des Wettbewerbs und dadurch zu einer weiteren Verschlechterung der Position der Bundesbahn (DENKHAUS/SCHNEIDER 1997: 81).

Als weiterer Katalysator diente schließlich die deutsche Vereinigung, weil dadurch mit der Deutschen Reichsbahn (DR) noch ein zweites defizitäres (und völlig marodes) Bahnunternehmen hinzukam. Der Sanierungsbedarf der Reichsbahn war noch um ein Vielfaches höher als der der Bundesbahn. So lag die Produktivität der DR wesentlich unter der der Bundesbahn: Die Reichsbahn beschäftigte doppelt so viele Mitarbeiter, obwohl ihr Schienennetz nur halb so groß war wie das westdeutsche und dort auch weniger als halb so viele Züge abgefertigt wurden (LAASER 1994: 4). Auch bei Infrastruktur und Schienenfahrzeugen gab es einen erheblichen Modernisierungsrückstand, der auf bis zu 100 Mrd. DM taxiert wurde (DÜRR 1994: 4). Zudem wurde der Reformdruck noch dadurch erhöht, daß Deutschland durch die Transformation in Mittel- und Osteuropa verstärkt zu einem Transitland werden würde, was – sollte nicht ein Gutteil des Verkehrs auf die Schiene verlagert werden können – zu einer Überlastung des Straßennetzes, zum viel beschworenen „Verkehrsinfarkt“, führen könnte (LAASER 1994: 4).

Die Bundesregierung reagierte auf die zunehmenden Probleme der Bundesbahn, indem sie am 1. Februar 1989 beschloß, eine Regierungskommission Bundesbahn einzusetzen. Ziel dieser Kommission sollte es sein, „eine tragfähige Grundlage für eine positive Entwicklung der DB unter verkehrspolitischen, raumordnungspolitischen und umweltpolitischen sowie wirtschaftlichen und fiskalischen Gesichtspunkten zu schaffen“ (REGIERUNGSKOMMISSION 1991: 4). Als zentrale Bereiche, mit denen sich die Kommission befassen sollte, wurden die Trennung zwischen hoheitlichen Aufgaben und unternehmerischer Verantwortung, die Beteiligung des Staates an den Kosten des Fahrweges und eine Entschuldung der Bahn genannt (Sz, 11.7.89; FAZ, 13.7.89). Die Kommission bestand aus 11 Mitgliedern, Vorsitzender wurde der vormalige Chef der Preussag, Günther Saßmannshausen. Neben dem Vor-

---

<sup>116</sup> Weiter schreiben KNILL und LEHMKUHL (2000: 70): „The 1991 Directive contains hardly any serious challenges to the well-established railway policies of the member states at the domestic level. The Directive has a non-compulsory nature and a sufficiently ambitious texture in order to give domestic implementations far-reaching flexibility and discretion in the way in which they comply with its modest requirements.“



sitzenden kamen weitere zwei Kommissionsmitglieder aus der Wirtschaft, zwei wurden von den Gewerkschaften benannt, zwei weitere kamen aus der Wissenschaft. Die übrigen vier Mitglieder stammten aus den im Bundestag vertretenen Parteien mit Ausnahme der Grünen, je ein Vertreter wurde also von CDU, CSU, SPD und FDP benannt (im einzelnen vgl. REGIERUNGSKOMMISSION 1991: 6; Sz, 11.7.89).

Die Beratungen der Reformkommission dauerten – nicht zuletzt wegen der in den Beratungszeitraum fallenden Vereinigung Deutschlands und der zusätzlich dadurch entstandenen Probleme – deutlich über zwei Jahre; ihren Abschlußbericht, der mit zehn Ja-Stimmen bei einer Gegenstimme des Vertreters des Beamtenbundes angenommen worden war, übergab sie dem Verkehrsminister am 19. Dezember 1991 (Hb, WELT, FR, 20.12.91). In ihrem Bericht kam die Kommission zu dem Ergebnis, daß ohne eine grundlegende Strukturreform die Probleme der Bahnen nicht gelöst werden könnten (LEHMKUHL/HERR 1994: 636). Insbesondere die finanzielle Situation erwies sich als noch schlechter als angenommen, da die DB bereits überschuldet war, ihre Schulden den Wert des Vermögens überstiegen (LAASER 1994: 7), was lediglich durch „kreative“ Bilanzierung verdeckt worden sei (REGIERUNGSKOMMISSION 1991: 10). Welche Konsequenzen zog die Kommission aus dieser Analyse?

Die Experten machten deutlich, daß angesichts dieser Situation unter Status quo-Bedingungen lediglich zwei Optionen verblieben: entweder die „Kapitulation vor dem Straßenverkehr“ oder eine Ausdehnung der Bundesleistungen an die Bahnen „in nicht mehr vertretbarer Höhe“ (REGIERUNGSKOMMISSION 1991: 12). Wer beides vermeiden wolle, müsse sich zu einer tiefgreifenden Strukturreform durchringen. Dazu schlug die Kommission vor, Bundes- und Reichsbahn zusammenzuschließen und in eine Aktiengesellschaft, in die Deutschen Eisenbahn AG (DEAG), zu überführen, von der allerdings verbleibende hoheitliche Befugnisse abzutrennen seien (zum folgenden REGIERUNGSKOMMISSION 1991: 14ff.). Eigentümer sollte der Bund bleiben. Allerdings sollte die DEAG zukünftig kaufmännisch geführt werden, was vor allem bedeuten sollte, daß „die Verantwortung von denjenigen getragen werden [muß], die über die Vornahme von Handlungen entscheiden“ (EBENDA: 14). Insgesamt sollte durch die Änderung der Rechtsform die unternehmerische Handlungsfreiheit der Bahn erheblich erweitert werden, was als Voraussetzung für eine Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit angesehen wurde. Dieses Ziel könne die Bahn als Behörde nicht erreichen. Von zentraler politischer Bedeutung war in diesem Zusammenhang allerdings die Tatsache, daß eine solche Umwandlung eine Grundgesetzänderung zur Voraussetzung hatte, da Artikel 87 GG a.F. vorschrieb, die Bundeseisenbahnen in bundeseigener Verwaltung zu führen.

Weiterhin sollte die neue Aktiengesellschaft aus drei Sparten für Fahrweg, Güterverkehr und Personenverkehr bestehen. Die drei Sparten sollten

rechnerisch und organisatorisch getrennt werden und über ihre Ressourcen eigenverantwortlich verfügen können; Leistungen für jeweils andere Sparten sollten über auszuhandelnde Verrechnungspreise abgegolten werden (EBENDA: 30). Die Gründung von drei vollständig eigenständigen Aktiengesellschaften war jedoch nicht vorgesehen. Eine Trennung von Fahrweg und Transport sollte allerdings offengehalten werden (EBENDA: 17).

Der DEAG sollte das Eigentum am Fahrweg übertragen werden. Die Sparte Fahrweg sollte – in Abstimmung mit dem Bundesverkehrswegeplan – für den Ausbau und Erhalt des Streckennetzes verantwortlich sein. Finanziert werden sollten die Investitionen durch den Staat. Die DEAG zahlt dem Bund den Vorstellungen der Kommission gemäß allerdings die Investitionszuschüsse in Höhe der Abschreibungen zurück, wengleich ohne Zinsen (EBENDA: 17). In Fällen, in denen der Verkehrswegeplan eine Strecke vorsieht, die nicht kostendeckend betrieben werden kann, war vorgesehen, daß der Bund oder die Gebietskörperschaft, die am Bau der Strecke interessiert ist, die Investitionen übernehmen sollte (EBENDA: 26). Die beiden Sparten Personen- und Güterverkehr sollten um die von der Fahrwegsparte angebotenen Trassen konkurrieren; zugelassen werden sollten aber auch andere, ausländische oder private, Bahngesellschaften. Für die Nutzung der Trassen sollten die Bahnunternehmen bzw. die Sparten der DEAG Gebühren entrichten, die diskriminierungsfrei zu erheben seien.

Als ein weiteres Problem für ein privatrechtlich geführtes Unternehmen wurden gemeinwirtschaftliche Leistungen diskutiert. Hier ging die Kommission davon aus, daß deren Erfüllung Sache des Staates sei, für die er sich aber der DEAG bedienen könne. Demnach sollten der Bund oder andere Gebietskörperschaften die von ihnen gewünschten Leistungen bei der DEAG einkaufen können, wenn diese solche Leistungen nicht von sich aus erbringt, weil sie unrentabel sind. Da insbesondere Strecken des Nahverkehrs häufig nicht rentabel betrieben werden können und entsprechend auch die betroffenen regionalen Gebietskörperschaften oder die Länder Interesse an der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen haben, wurde vorgeschlagen, den Nahverkehrsbereich zu regionalisieren und die Länder im Rahmen des vertikalen Finanzausgleichs in die Lage zu versetzen, solche gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu finanzieren, indem sie zusätzlich mit den Mitteln ausgestattet werden, die bisher der Bund für den Nahverkehr geleistet hatte (EBENDA: 22).

Für die politische Durchsetzbarkeit der Reform insbesondere bei den Gewerkschaften, aber auch bei der SPD, spielte die Frage der Behandlung des Personals nach der Reform eine gewichtige Rolle. Zu diesem Zweck schlug die REGIERUNGSKOMMISSION (1991: 20f.) eine Personalüberleitungsinstitution (PÜ) vor, die die Verpflichtungen übernehmen sollte, die durch die bisherige Einbindung der Bahn in das öffentliche Dienstrecht entstanden waren. „Sie übernimmt nicht nur die Beamten der DB und die Belastungen aus dem Personalüberhang der DR, sondern auch die Verpflichtungen aus den Pen-

sionsansprüchen“ (EBENDA). Dadurch sollte es einerseits der DEAG ermöglicht werden, direkt nach ihrer Gründung allgemeines Arbeits- und Tarifrecht anzuwenden, andererseits sollten auf diese Weise die Besitzstände der Mitarbeiter gewahrt werden. Zudem konnte über die PÜ der Personalüberhang bei den Bahnen abgebaut werden, da die DEAG zwar Personal zu marktüblichen Entgelten von der PÜ überlassen bekommen sollte, aber lediglich im tatsächlich benötigten Umfang.

Eine zentrale Rolle für den Erfolg der Strukturreform spielte für die Regierungskommission schließlich die Frage der Entschuldung der Bahn. Vorgesehen war, daß der Bund die DEAG mit angemessenem Eigenkapital ausstatten und die Altschulden von DB und DR übernehmen sollte. Für letzteren Zweck wurde eine neue staatliche Überleitungsfinanzierungsinstitution vorgeschlagen, die auch andere finanzielle Verpflichtungen der Bahnen übernehmen sollte. Die Gesamtbelastung des Bundes wurde mit 165,3 Mrd. DM angegeben, die allerdings erst im Laufe mehrerer Dekaden haushaltswirksam werden würde (EBENDA: 57). Insgesamt sagte die Kommission sogar eine Entlastung des Bundeshaushalts durch die Reform verglichen mit dem Status quo voraus, die sie auf rund 160 Mrd. DM bis zum Jahr 2000 taxierte (EBENDA: 59). Dabei muß allerdings beachtet werden, daß sich lediglich die notwendigen Zuwendungen des Bundes an die Bahnen um diesen Betrag verringern, er aber auch nach der Strukturreform noch Zuwendungen (beispielsweise auch für Investitionen) leisten müssen würde.

Die Regierungskoalition nahm die Vorschläge sehr positiv auf (FAZ, 21.12.91), was kaum überraschen konnte, denn schon in den vorausgegangenen Monaten hatten Koalitionspolitiker teilweise sehr ähnliche Vorschläge unterbreitet. Allenfalls die Frage, wie weit die organisatorische Trennung von Fahrweg und Betrieb gehen sollte, war zwischen den Verkehrsexperten der Koalition und den Empfehlungen der Kommission kontrovers. So hatten die verkehrspolitischen Sprecher der beiden Koalitionsfraktionen, Fischer und Kohn, im wesentlichen übereinstimmend eine eindeutige organisatorische Trennung von Fahrweg und Betrieb der Eisenbahn in Form gesonderter Kapitalgesellschaften gefordert (STZ, 13.6.91; HB, 9.12.91). Auch Verkehrsminister Krause (CDU) hatte Vorstellungen, die den Vorschlägen der Kommission ähnelten. Diese faßte er in fünf Bedingungen zusammen, die eine Bahnreform erfüllen müsse: Erstens müsse die unternehmerische Freiheit der Bahn gestärkt werden, indem sie von hoheitlichen und behördlichen Aufgaben befreit wird; zweitens müßten für Fahrweg und Betrieb wenigstens getrennte Rechnungen vorgelegt werden und der Schienenweg auch für Dritte geöffnet werden; drittens müsse der Personalstatus der Bahnbediensteten an die Bedürfnisse eines modernen Dienstleistungsunternehmens angepaßt werden; viertens müßten die Betriebs-, die Beförderungs- und die Tarifpflicht aufgehoben werden; und fünftens müßten die auch zukünftig unverzichtbaren gemeinwirtschaftlichen Aufgaben der Bahn durch vertragliche Vereinba-

rungen vom jeweiligen Veranlasser übernommen werden. In der Frage der zukünftigen Organisation der Bahnen sprach sich Krause bereits für ein „Drei-Säulen-Modell“ mit den Bereichen Personenverkehr, Güterverkehr und Schienennetz unter dem Dach einer Holding, der Deutschen Eisenbahn AG, aus (Hb, 20.9.91).

Entsprachen die Vorschläge der Kommission somit also im wesentlichen den Vorstellungen der Koalition und ihres Verkehrsministers, so war noch keineswegs auch die Zustimmung der SPD gesichert, die aber wegen der geplanten Änderung des Artikels 87 GG notwendig war. Bereits sehr früh machte die SPD deutlich, daß sie nicht bereit sei, einen „verfassungsrechtlichen Blankoscheck“ auszustellen. Von zentraler Bedeutung für ihre Zustimmung zu einer Bahnreform inklusive der geforderten Grundgesetzänderung sei die uneingeschränkte Verantwortung des Bundes für die Schieneninfrastruktur und ein umfassendes Entschuldungskonzept (Hb, 6.5.91; FR, 14.12.91, 21.12.91). Allerdings machte das positive Votum des Vertreters der Sozialdemokraten zum Konzept der Regierungskommission bereits deutlich, daß die SPD die Zustimmung zu einer Verfassungsänderung nicht grundsätzlich verweigern würde, zumal bereits seit etwa 1988 ein parlamentarischer Konsens über die Notwendigkeit einer Bahnreform bestand (LEHMKUHL/ HERR 1994: 635).

Von einiger Bedeutung für die Position der SPD zur Bahnreform war der Standpunkt der Gewerkschaften (zum folgenden LEHMKUHL 1996: 77f.), da die SPD ihre Zustimmung unter anderem vom Einverständnis der Arbeitnehmerorganisationen abhängig machte (FR, 9.5.92). Die wichtigste Gewerkschaft des Sektors, die Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands (GdED), lehnte spätestens ab Herbst 1991 eine Bahnreform nicht mehr prinzipiell ab. Diese Position läßt sich durch die Erkenntnis seitens der Gewerkschaft erklären, daß auch die verfassungsrechtliche Absicherung der Bahn in Art. 87 GG weder den Verlust von Marktanteilen noch den Abbau der Beschäftigung bei der Bundesbahn verhindern konnte. Insofern ging es für die GdED vor allem darum, die sozialen Konditionen für ihre Mitglieder beim Übergang der Bahnen in eine andere Rechtsform zu schützen. Entsprechend stimmte der ehemalige GdED-Vorsitzende Haar trotz einiger Kritik in der letzten Phase der Beratungen (FR, 18.12.91) dem Kommissionsbericht letztlich zu.<sup>117</sup>

Die erste Reaktion der Bundesländer stammt von einer Konferenz der

<sup>117</sup> Heftige Kritik kam vom Deutschen Beamtenbund und der Gewerkschaft Deutscher Bundesbahnbeamter, Arbeiter und Angestellten (GDBA). Der Interessenvertreter des Beamtenbundes in der Kommission, Krause, äußerte „Zweifel an der Richtigkeit des eingeschlagenen Wegs“ sowie an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der „Entbeamtung der Bahn“. Angesichts dieser Kritik erstaunt es nicht, daß Krause als einziges Kommissionsmitglied gegen den Abschlußbericht stimmte. Auch die GDBA bezweifelte, daß die Bahn als Aktiengesellschaft wirtschaftlicher geführt werden könne als bisher (FR, 21.12.91). Letztlich entscheidend war aber, daß durch das grundsätzlich positive Votum der GdED ein potentieller Streitpunkt zwischen Koalition und SPD entschärft war (LEHMKUHL/HERR 1994: 641).

Verkehrsminister von Bund und Ländern im Februar 1992. In der dort verabschiedeten Entschließung wurden die Vorschläge der Kommission grundsätzlich begrüßt; insbesondere auch eine Grundgesetzänderung, die es ermöglichen sollte, die Bahn als Wirtschaftsunternehmen zu führen, und die vorgeschlagene Regionalisierung wurden befürwortet. Allerdings wurde auch deutlich, daß die für die Regionalisierung vorgesehenen Mittel von den Ländern als nicht ausreichend betrachtet wurden (HERR 1993: 94f.). Sie forderten 14 Mrd. DM jährlich vom Bund. Außerdem verlangten die Länder die Aufrechterhaltung der Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) in Höhe von 6,3 Mrd. DM, zusammengenommen also 20,3 Mrd. DM. Diese Mittel sollten über eine 25 prozentige Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer transferiert werden (LEHMKUHL/HERR 1994: 645).

Das Bundeskabinett beauftragte Verkehrsminister Krause am 5. Februar 1992, bis zur Sommerpause in Abstimmung mit anderen betroffenen Ressorts, den Ländern und sonstigen Beteiligten ein Konzept zur Reform von Bundes- und Reichsbahn zu erarbeiten; als Grundlage dafür sollten die Vorschläge der Regierungskommission dienen (WELT, 3.2.92; FR, 6.2.92). Eine zentrale Stellung nahm in dieser Periode der Beratungen die Frage ein, ob Fahrweg und Betrieb lediglich als eigenständige Sparten unter dem Dach der DEAG geführt werden sollten, wie es die Regierungskommission vorgesehen hatte, oder ob wenigstens mittelfristig eine vollständige Trennung in Form eigenständiger Aktiengesellschaften vorgenommen werden sollte, wozu die Verkehrspolitiker der Koalition neigten.

In einem ersten Entwurf präsentierte das Verkehrsministerium fünf alternative Lösungsmodelle zu dieser Frage (HB; Sz, 16.4.92). Alternative 1 sah vor, die Bahn in drei Sondervermögen des Bundes aufzuteilen, Alternative 2 entsprechend sollte der Fahrweg als Sondervermögen, der Transportbetrieb aber als Aktiengesellschaft geführt werden, während die Bahn nach Alternative 3 in eine einzige Aktiengesellschaft überführt worden wäre. Diese Alternativen erfreuten sich innerhalb der Koalition jedoch nur sehr geringer Beliebtheit. Anders sah dies bei den Optionen 4 und 5 aus. Alternative 4 sah die Umwandlung der Bahnen in zwei Aktiengesellschaften vor, eine für den Transport, die andere für den Fahrweg, die (zunächst) unter dem Dach einer Holding zusammengefaßt werden sollten. Dieser Möglichkeit neigte der Verkehrsminister sowie der Bundesfachausschuß Verkehr der CDU zu (FR, 22.4.92). Der bahnpolitische Sprecher der FDP vertrat dagegen die Auffassung, daß die fünfte Alternative, die die Gründung zweier unabhängiger Aktiengesellschaften für Fahrweg und Betrieb vorsah, eine noch erfolgversprechendere Option sei, eine Holding nur als Übergangslösung in Betracht komme (FDK TAGESDIENST, 12.4.92).

Am 4. Mai legte Krause dann bereits einen detaillierteren Entwurf zur Bahnreform vor (Sz, 5.5.92). Darin schlug sich die Präferenz des Ministers für die oben diskutierte Alternative 4 nieder: Vorgesehen war nämlich,

Bundesbahn und Reichsbahn zu einem einheitlichen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) zusammenzuführen, das intern in die Bereiche Fahrweg, Transport und Verwaltung gegliedert werden sollte. Die beiden erstgenannten Bereiche sollten darüber hinaus in Aktiengesellschaften umgewandelt werden.

Ein weiterer wesentlicher Punkt des Entwurfs behandelte die Frage, wie das Personal der Bahnen, insbesondere die Beamten der DB, behandelt werden sollte. Dazu waren prinzipiell drei Möglichkeiten vorgesehen. Erstens sollte auf freiwilliger Basis eine dauerhafte Beurlaubung vom Staatsdienst unter Wahrung der Versorgungsansprüche und das Abschließen eines neuen Arbeitsvertrages mit der Aktiengesellschaft möglich sein; zweitens sollten Betroffene auch gegen ihren Willen dem neuen Eisenbahnunternehmen zugewiesen werden können, wobei in diesen Fällen das Bundeseisenbahnvermögen Dienstherr bleiben und die Bezüge zahlen sollte, während die Aktiengesellschaft als faktischer Arbeitgeber die jeweiligen Personalkosten in der Höhe, wie sie sie für vergleichbare Arbeitnehmer zu zahlen hat, an das Bundeseisenbahnvermögen leistet. Für Beamte bestand drittens die Möglichkeit, auf ihren Status zu verzichten und neu in die AG einzutreten.

Daneben war vorgesehen, für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben eine neue Bundesoberbehörde, das Eisenbahn-Bundesamt, zu schaffen. Durch eine Änderung des Grundgesetzes sollte die Verantwortung des Bundes auf hoheitliche Verwaltungsaufgaben und die Finanzierung von Neu- und Ausbauinvestitionen in den Fahrweg beschränkt werden. Zudem sollten die Länder die Kompetenz für den Schienenpersonennahverkehr erhalten, wofür ihnen Finanzhilfen angeboten wurden. Die ebenfalls vorgesehene komplette Entschuldung der Bahn (inklusive Pensionsrückstellungen etc.) wurde mit einem Volumen von rund 150 Mrd. DM angegeben; insgesamt werde die Reform jedoch schon bald zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes führen.

Dieser Entwurf wurde in den folgenden Wochen vom Verkehrsministerium selbst in einem zentralen Bereich nochmals geändert, nämlich bei der Frage der zukünftigen Organisation der Bahnen. Hier rückte das Verkehrsministerium von seinem bisherigen Vorschlag der Gründung zweier Aktiengesellschaften für den Fahrweg respektive den Transport ab und schlug ein Drei-Stufen-Modell vor (WELT, 18.6.92): Im ersten Schritt sollten DR und DB zum 1.1.1994 in *eine* Aktiengesellschaft überführt werden, wobei aber die Bereiche Fahrweg, Personentransport und Gütertransport rechnerisch und organisatorisch getrennt werden sollten. Dieser Schritt entsprach also weitgehend den Vorschlägen der Regierungskommission. Nach einer Übergangszeit von drei Jahren war eine zweite Phase vorgesehen, in der die Unternehmensbereiche in drei Aktiengesellschaften aufgespalten werden sollten, allerdings noch unter der Führung einer Holding AG. Nach einer weiteren Übergangsphase von maximal fünf Jahren sollte die Holding schließlich aufgelöst werden – dieser Endzustand entsprach dann den Vorstellungen, wie sie von der FDP vorgetragen worden waren.

Obwohl also die Vorstellungen zur Bahnreform in der Bundesregierung immer konkretere Formen annahmen, schien der Termin, an dem das Kabinett den Plänen prinzipiell zustimmen und den Verkehrsminister mit der Ausarbeitung der Gesetzentwürfe beauftragen sollte, gefährdet, da der Finanzminister erhebliche Bedenken geltend machte und die für die Bahnreform notwendigen zusätzlichen Finanzmittel nicht in die mittelfristige Finanzplanung eingestellt hatte (WELT, 18.6.92; SZ, 29.6.92). Waigel forderte einen Aufschub der Entscheidung über die Bahnreform (LEHMKUHL/HERR 1994: 639) und verlangte ein kostenneutrales Konzept, da zusätzliche Mittel angesichts der ohnehin angespannten Haushaltslage nicht bereitgestellt werden könnten (FR, 30.6.92).

Daher stand in den folgenden Tagen die Frage im Mittelpunkt, wie eine solche Lösung gefunden werden könnte. Den Hinweis des Finanzministeriums, daß „auch bei Beibehaltung der gegenwärtigen Unternehmensstruktur eine Reihe wesentlicher Verbesserungsmöglichkeiten bestehen“ (zit. SZ, 6.7.92), mochte das Verkehrsministerium nicht aufnehmen. Diskutiert wurden daher zwei Möglichkeiten: Zum einen konnte die Reform – wie es Krause präferierte – außerhalb des Haushalts, also über ein Sondervermögen, finanziert werden, wobei diesem die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, sich zu verschulden (WELT, 6.7.92; HB, 7.7.92); zum anderen konnte die Bahnreform, dem Finanzminister folgend, über zusätzliche Einnahmen finanziert werden, wobei hier wiederum zwei Formen diskutiert wurden, nämlich die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr im Rahmen einer europäischen Lösung, die vorrangig angestrebt werden sollte, oder die Erhöhung der Mineralölsteuer (FR, 2.7.92; FAZ; WELT, 7.7.92; ZEIT, 10.7.92).

Die finanziellen Einzelheiten der Bahnreform wurden auch in der Kabinettsitzung am 15. Juli 1992, in der die Minister einen Grundsatzbeschluß für die Bahnreform trafen und den Verkehrsminister beauftragten, so rasch wie möglich entsprechende Gesetzentwürfe auszuarbeiten, nicht abschließend geklärt. In dem Kabinettsbeschluß hieß es: „Die gegebenenfalls notwendigen haushaltsmäßigen Maßnahmen sind so festzulegen, daß sich die Bahnreform mit ihren finanziellen Auswirkungen kreditneutral in den Bundeshaushalt einfügt“ (zit. PARLAMENT, 7.8.92). Vorgesehen war, die aufgelaufenen Verbindlichkeiten der Bahnunternehmen sowie die Kosten, die durch die Aufrechterhaltung der Besitzstände der bisherigen Mitarbeiter der Bahnen und den Investitionsnachholbedarf bei der Reichsbahn entstehen würden, in einem Sondervermögen zusammenzufassen. Für dessen Zinsen sollte ab 1995 der Finanzminister aufkommen; die Tilgung sollte aber erst 1996 oder 1997 beginnen. Dafür sollten die Einnahmen aus der geplanten Straßenbenutzungsgebühr sowie die erwarteten Gewinne der Bahn AG und Erlöse aus dem Verkauf nicht benötigter Grundstücke und Gebäude der Bahnen verwendet werden (FR; SZ; FAZ, 16.7.92; SPIEGEL, 20.7.92). Insgesamt erwartete die Regierung durch die Bahnreform eine Verringerung des

Finanzbedarfs der Bahnen in Höhe von gut 100 Mrd. DM (NZZ, 17.7.92).

Doch mit diesem Kabinettsbeschuß war die Frage der Finanzierung der Bahnreform keineswegs vom Tisch. Vielmehr schwelte der kabinettinterne Konflikt zwischen dem Verkehrs- und dem Finanzminister weiter, was dazu führte, daß die Reform bei der Ressortabstimmung erneut ins Stocken geriet (FR, 27.11.92). Krause wollte nach wie vor den Selbstfinanzierungseffekt der Reform nutzen und die Altschulden der Bahnen in einem Sondervermögen sammeln und über einen Zeitraum von etwa 25 bis 30 Jahren ohne zusätzliche Haushaltsmittel abtragen (FAZ, 8.12.92). Waigel dagegen wollte einen neuen Schattenhaushalt, von dem er fürchtete, daß er ohne eigene Einnahmen in zehn Jahren Schulden von bis zu 150 Mrd. DM auf türmen könnte, vermeiden und forderte zusätzliche Einnahmen aus dem Verkehrsbereich, etwa in Form einer Straßenbenutzungsgebühr oder einer Erhöhung der Mineralölsteuer. Er opponierte auch gegen die Vorschläge des Verkehrsministeriums bezüglich der Personalkosten. Hier war vorgesehen, das gesamte Personal der Bahnen in dem Eisenbahn-Sondervermögen zu „parken“ und es nach Bedarf an die Bahn AG auszuleihen. Der Finanzminister meinte, man dürfe es nicht der Aktiengesellschaft überlassen, welches und wieviel Personal sie dem Sondervermögen kostenmäßig erstatten wolle, da dies auf verdeckte Lohnsubventionierung hinausliefe. Ebenso wurde die geplante Investitionsverpflichtung des Bundes zum Bau von Schienentrassen abgelehnt, da hierdurch erstmalig ein grundgesetzlicher Anspruch eines privatrechtlich organisierten Unternehmens gegen den Bund entstehen würde (WELT; FAZ; SZ, 12.11.92).

Mit diesen Einwänden erreichte das Finanzministerium im Rahmen der Ressortabstimmung noch eine Reihe von Änderungen an den ersten Entwürfen des Verkehrsministeriums. So wurde im Referentenentwurf, der im Dezember 1992 bekannt wurde, festgelegt, daß das Bundeseisenbahnvermögen keine Ermächtigung für eine eigene Kreditaufnahme erhalten, sondern die notwendigen Mittel direkt aus dem Bundeshaushalt bekommen sollte. Daneben war im Bereich der Personalkosten vorgesehen, Arbeiter und Angestellte der Aktiengesellschaft nicht über das Bundeseisenbahnvermögen „auszuleihen“. Vielmehr sollten sie nach dem Entwurf unmittelbar Beschäftigte der Bahn AG werden. Für Beamte war entweder eine freiwillige Beurlaubung oder eine gesetzliche Zuweisung an die Bahn AG geplant (FAZ, 8.12.92).

Eine Einigung über das Finanzierungskonzept war hiermit jedoch immer noch nicht erreicht. Ein Gespräch der beiden Minister mit dem Chef der beiden Bahngesellschaften, Dürr, beim Bundeskanzler im Januar 1993 brachte hier keine Fortschritte; betont wurde lediglich, daß man an der Bahnreform und ihrem Inkrafttreten zum 1.1.1994 festhalten wolle. Waigel hielt auch bei diesem Gespräch daran fest, daß er ohne zusätzliche Einnahmen durch eine Straßenbenutzungsgebühr oder eine höhere Mineralölsteuer der Bahnreform im Kabinett nicht zustimmen könne. Allerdings signalisierte Krause nach dem Gespräch, daß zusätzliche Mittel im Verkehrsbereich etwa durch den Einsatz



privaten Kapitals beim Autobahnbau oder eine Gebühr für Pkw und Lkw zu erreichen seien (FAZ, 30.1.93; HB, 1.2.93; FR, 3.2.93).

Im Februar 1993 konnten sich Krause und Waigel schließlich doch noch auf ein Finanzierungskonzept einigen. So wurde dem Bundeseisenbahn-Vermögen für die Jahre 1994 und 1995 eine jeweilige Nettokreditaufnahme von 9,5 Mrd. DM eingeräumt; gleichzeitig verpflichtete sich das Verkehrsministerium, von 1994 an für Einnahmeerhöhungen aus dem Verkehrsbereich in Höhe von acht Mrd. DM zu sorgen, die über die Einführung einer Autobahngebühr aufgebracht werden sollten. Von 1996 an sollte auch die Privatisierung der Autobahnen zu weiteren Einnahmen führen, die zur Finanzierung des Bundeseisenbahn-Vermögens verwendet werden sollten. Auch eine Erhöhung der Mineralölsteuer wurde nach wie vor nicht ausgeschlossen (FAZ; SZ, 18.2.93).

Anfang März 1993 wurde allerdings deutlich, daß eine Autobahn-Vignette in der von der Koalition gewünschten Form in der EG nicht rasch durchsetzbar sein würde, was auch die Option einer Privatisierung von Autobahnen erschwerte. Daher einigte sich eine Koalitionsrunde darauf, die Mineralölsteuer um 15 Pfennig pro Liter inklusive Mehrwertsteuer zu erhöhen (SZ, 5.3.93). Diese Einigung scheiterte zwar am darauffolgenden Tag in der Unionsfraktion, doch im Juni einigten sich Verkehrs- und Finanzminister dennoch auf eine Erhöhung der Mineralölsteuer, und zwar um 16 Pfennig pro Liter für Benzin und um 7 Pfennig pro Liter für Diesel (jeweils zuzüglich Mehrwertsteuer) sowie eine Anhebung der Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw. Diese Maßnahmen wurden allerdings nicht im Zusammenhang mit der Bahnreform, sondern im Rahmen des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms verabschiedet (LEHMKUHL/HERR 1994: 640; vgl. Kap. 6.1.1).

Neben dieser kabinetsinternen Auseinandersetzung kam es auch zu einem heftigen Konflikt zwischen dem Bundesfinanzminister und den Bundesländern um die Finanzierung der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV), der die Realisierung der Bahnreform zwischenzeitlich ernsthaft gefährdete. Nach den Plänen der Bundesregierung sollte die Verantwortung für den SPNV den Ländern und Kommunen übertragen werden, die dafür auch finanziell entschädigt werden sollten. Wie und in welcher Höhe der Bund diese Entschädigung leisten sollte, war allerdings höchst umstritten. Während nämlich die Länder hierfür Zuschüsse von insgesamt 20,3 Mrd. DM forderten, sahen die Vorschläge des Finanzministeriums, die es im Rahmen des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKP) unterbreitete, vor, den Ländern die Mittel für den SPNV und aus dem GVFG ab 1995 lediglich „fiktiv“ zu übertragen und als Ausgleich für diese zusätzlichen Belastungen den Mehrwertsteueranteil der Länder um einen geringeren Satz zu kürzen, als es sonst für die Finanzierung des FKP aus Sicht des Finanzministeriums notwendig gewesen wäre (HERR 1993: 104). Lediglich auf diese Weise wollte der Bund die bisher von ihm aufgebrauchten Mittel für den

Schienenpersonennahverkehr in Höhe von 7,7 Mrd. DM an die Länder weitergeben, die auch die Kosten für den Öffentlichen Personennahverkehr nach dem GVFG in Höhe von 6,3 Mrd. DM übernehmen sollten. Die Länder kündigten daraufhin an, ihre Zustimmung zur Bahnreform nur geben zu wollen, wenn Waigel von diesen Plänen wieder abrücke (FAZ, 23.1.93; HB, 25.1.93). Auch Verkehrsminister Krause wehrte sich gegen die Pläne des Finanzministeriums und stimmte in der Fraktion deshalb gegen das FKP. Unterstützt wurde er dabei zwar von den CDU-Ministerpräsidenten Teufel und Biedenkopf sowie von der SPD, nicht jedoch von den Verkehrspolitikern der Koalition (FAZ, 30.1.93). Auch in der Folgezeit gelang es Krause nicht, die vom Finanzminister hergestellte Verknüpfung zwischen den Materien Bahnreform und Finanzausgleich zu lösen. Dies gelang erst bei den Solidarpaktgesprächen zwischen Bund und Ländern vom 11. bis 13. März 1993 (LEHMKUHL/HERR 1994: 637).

Im folgenden sollen die wichtigsten Regelungen des Gesetzentwurfs zur Bahnstrukturreform, den das Kabinett am 17. Februar 1993 verabschiedete, dargestellt und auf ihre wirtschaftspolitische Logik hin befragt werden (vgl. hierzu auch BENZ 1997a). Neben einer Grundgesetzänderung (BT-Drs. 12/4610) sollten mit dem Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens fünf Gesetze neu geschaffen und 130 Gesetze bzw. Verordnungen geändert werden (BT-Drs. 12/4609 (neu)). Ziel der Reform sollte es sein, „die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen [zu] erhöhen“ und die „dem Bund erwachsende Haushaltsbelastung zurück[zu]führen und in berechenbaren Grenzen [zu] halten“ (EBENDA: 1).

Als erster zentraler Bestandteil sollten die bisherigen Sondervermögen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn zu einem einheitlichen Bundeseisenbahnvermögen zusammengeführt werden, das in einen unternehmerischen Bereich, der für den Betrieb der Eisenbahninfrastruktur und das Erbringen der Verkehrsleistungen zuständig sein sollte, und einen Verwaltungsbereich, dem die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben obliegen sollte, gegliedert wurde (zum folgenden BT-Drs. 12/4609 (neu): 53-59). In einem zweiten Schritt sollte dann der unternehmerische Bereich in eine Aktiengesellschaft, die Deutsche Bahn AG (DB AG), umgewandelt werden, der das bahnotwendige Vermögen des Bundeseisenbahnvermögens einschließlich des Fahrwegs übertragen wurde. Für diesen Schritt war eine Änderung des Artikels 87 GG notwendig. Innerhalb der DB AG sollten die Bereiche Fahrweg, Personenverkehr und Güterverkehr rechnerisch und organisatorisch getrennt werden.

Die hoheitlichen Aufgaben des Bundeseisenbahnvermögens wurden der Konzeption zufolge auf ein neu zu schaffendes Eisenbahn-Bundesamt übertragen, das als Aufsichts- und Genehmigungsbehörde fungiert. Das Bundeseisenbahnvermögen behält schließlich lediglich die Funktion der Verwaltung der übernommenen Verbindlichkeiten, der Wahrnehmung der

Dienstherrenfunktion für die der Bahn AG zugewiesenen Beamten und der Verwaltung und Verwertung des nicht bahnnotwendigen Besitzes (EBENDA: 61).

Weiterhin sah der Entwurf vor, daß aus der DB AG spätestens drei Jahre nach ihrer Gründung die Bereiche Personenverkehr, Güterverkehr und Fahrweg als eigenständige Aktiengesellschaften ausgegliedert werden; die DB AG sollte in diesem Stadium jedoch noch als Holding bestehen bleiben. Spätestens fünf Jahre nach dieser Ausgliederung sollte die DB AG jedoch entweder aufgelöst oder mit einer der ausgegliederten AGs verschmolzen werden, so daß in diesem Endstadium drei unabhängige Bahn-Aktiengesellschaften für Personenverkehr, Güterverkehr und den Fahrweg bestehen sollten.

Trotz der Übertragung auch des Fahrwegs auf die DB AG wurde die Förderung von Investitionen in die Schienenwege weiterhin als Aufgabe des Bundes verstanden. So „kann der Bund [...] im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel Investitionen in Schienenwege [...] fördern“ (EBENDA: 92). Liegt eine Investition im Interesse der Deutschen Bahn AG, so muß sie deren Kosten – allerdings ohne Zinsen – in Höhe der jährlichen Abschreibungen an den Bund zurückerstatten. Liegt die Investition dagegen nicht im Interesse der Bahn, so ist eine Vereinbarung zwischen ihr und dem Besteller der Strecke über die Finanzierung zu schließen. Schließlich sollte der Ausbau der Schieneninfrastruktur wie von der SPD gefordert durch ein Schienenwegeausbaugesetz erstmals auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden (EBENDA: 21ff.).

Welche ökonomischen Überlegungen stehen hinter diesen Maßnahmen? Zunächst ist hier das Bestreben erkennbar, hoheitliche und unternehmerische Aufgaben zu trennen, das auch schon bei der Postreform von 1989 eine wichtige Rolle gespielt hat. Die Bahn, so die weitere Analyse der Bundesregierung, steht in einem starken intermodalen Wettbewerb, in dem sie als Behörde nicht bestehen kann, weil beispielsweise die Fesseln des öffentlichen Dienstrechts oder die fehlende Risikobereitschaft die notwendige Flexibilität, wie sie ein am Markt operierendes Unternehmen benötigt, verhindern. Die starren Besoldungs- und Laufbahnordnungen, die nur eingeschränkten Möglichkeiten zur Umsetzung und Entlassung von Personal sowie zu hohe, die Arbeitsplatzsicherheit im öffentlichen Dienst nicht berücksichtigende Lohnabschlüsse hätten die unternehmensinterne Flexibilität erheblich eingeschränkt. Entsprechend könne nach Abschaffung der „Behördenbahn“ erwartet werden, daß die Bahn AG ihre Leistungen aufgrund steigender Produktivität zu niedrigeren Preisen pro Stück anbieten könne, Marktnischen entdeckt und Innovationen fördert (LAASER 1994: 18; vgl. auch BENZ 1997a: 163f.).

Diese Ziele zu erreichen, sei Aufgabe eines Vorstandes, der das Unternehmen eigenverantwortlich führt, „denn unternehmerisches Potential wird nur in einem nach handelsrechtlichen Grundsätzen bewerteten und kauf-

männisch geführten Unternehmen auf Grund mehrerer Faktoren wirkungsvoll erschlossen. Hierzu gehört in erster Linie die Ausrichtung des Unternehmens auf Gewinnerzielung“ (BT-Drs. 12/4609 (neu): 56). Durch diese „AG-Effekte“ sollte das unternehmerische Potential in der Zeit zwischen 1994 und 2003 in einem Volumen von 101,3 Mrd. DM erhöht werden (EBENDA). Letztlich ist jedoch evident, daß die Erreichung dieser Ziele in erster Linie vom Erfolg des Vorstandes abhängt, die „innere Bahnreform“ (DÜRR 1994: 8) durchzusetzen. Mit der Strukturreform konnten lediglich Rahmenbedingungen geschaffen werden, unter denen es einem Vorstand überhaupt erst möglich wird, in der beschriebenen Weise zu handeln.

Im Rahmen der Organisationsreform spielt auch die – zunächst lediglich organisatorische und rechnerische – Trennung von Fahrweg, Personen- und Güterverkehr eine wichtige Rolle. Sie soll einer Erhöhung der Produktivität und der Effizienz bei der Nutzung des Fahrweges dienen, da sich bei Wettbewerb Preise bilden, die die relativen Knappheiten widerspiegeln (LAASER 1994: 12). Bei einer bloßen rechnerischen Trennung zwischen Fahrweg und den Betriebssparten kann ein Wettbewerbsverhalten der einzelnen Sparten allerdings kaum erwartet werden, da sie nach wie vor Bestandteil des gleichen Unternehmens sind. Daher wurde die vollständige Trennung in unabhängige Aktiengesellschaften vorgeschlagen. Um aber auch die dann entstehende Situation eines bilateralen Monopols zu vermeiden, in der die ausgehandelten Nutzungsentgelte ebenfalls allenfalls zufällig die Knappheitsrelationen widerspiegeln (LAASER 1994: 12, s. auch ALBACH 1998: 339), war als nächster Schritt in dieser Konzeption die Möglichkeit der Zulassung intramodalen Wettbewerbs, also Wettbewerbs auf der Schiene, notwendig. Diese Option wurde mit der – diskriminierungsfreien – Öffnung des Fahrweges für Dritte, wie sie auch von der EG verlangt wurde, eröffnet.

Ebenso „unverzichtbarer Bestandteil einer Strukturreform und Voraussetzung ihres Erfolgs ist die Schaffung einer gesunden finanziellen Basis für ein Wirtschaftsunternehmen Bahn“ (BT-Drs. 12/4609 (neu): 55). Bereits die Regierungskommission Bundesbahn hatte in ihrem Bericht deutlich gemacht, daß eine Entschuldung der Bahnen eine *conditio sine qua non* einer erfolgreichen Bahnreform sein würde. Dieser Forderung schloß sich der Regierungsentwurf an. So sollten die bei Bundes- und Reichsbahn aufgelaufenen Schulden vollständig dem Bundeseisenbahnvermögen übertragen werden, das als Sondervermögen des Bundes weitergeführt werden sollte. Außerdem wollte der Bund die Altlasten der ehemaligen Reichsbahn zur Beseitigung von Umweltbelastungen und zum Abbau des technischen Nachholbedarfs gegenüber der Bundesbahn für neun Jahre übernehmen und der DB AG die Kosten erstatten, die ihr infolge des überhöhten Personalbestandes bei der vormaligen Reichsbahn entstehen (EBENDA: 18f.).

Auch der Bereich der Personalüberleitung ist in diesem Zusammenhang zu sehen: Hier ging es darum, einerseits die Besitzstände der Bahnmitarbeiter

nicht anzutasten, andererseits die Bahn aber von einem Teil der Personalkosten zu entlasten, die der Bund übernehmen sollte. So sollten Arbeiter und Angestellte der beiden Bahngesellschaften im Wege der Rechtsnachfolge unmittelbar Arbeitnehmer der Bahn AG werden; ein Weg, der für die Beamten der DB – bei der Reichsbahn gab es keine Beamten – nicht beschritten werden konnte. Für sie wurde die Möglichkeit geschaffen, sich beurlauben zu lassen oder aus dem Beamtenverhältnis auszuschneiden, und einen neuen Arbeitsvertrag mit der DB AG abzuschließen. Alle Beamten, die sich auf diesen Weg nicht einlassen würden, sollten Beamte des Bundeseisenbahnvermögens bleiben und der DB AG durch Gesetz zur Dienstleistung zugewiesen werden (EBENDA: 57). Das BEV als formaler Dienstherr der Beamten sollte auch deren Gehalt bezahlen. Die Bahn AG muß ihrerseits dem BEV aber nur den Betrag ersetzen, den sie für „die Arbeitsleistung vergleichbarer Arbeitnehmer, die einen neuen Arbeitsvertrag mit ihr geschlossen haben“, zahlen müßte (EBENDA). Ähnliche Besitzstandswahrungen wurden auch für die Ansprüche der Arbeiter und Angestellten vorgeschlagen.

Auch die – allerdings lediglich EG-Recht umsetzende – Einführung des Bestellerprinzips für gemeinwirtschaftliche Leistungen diente einerseits der Kostenentlastung, da die DB AG in Zukunft nicht mehr verpflichtet sein würde, auf eigene Kosten unrentable Strecken aufrechtzuerhalten, andererseits wurde durch diese Regelung aber auch der politische Einfluß auf die Unternehmensführung verringert, weil die eine Verbindung nachfragende Gebietskörperschaft nun tatsächlich in Verhandlungen über die Konditionen, unter denen die gewünschte Leistung erbracht wird, mit dem Unternehmen eintreten muß.

Der dritte Schwerpunkt der Reform neben der Änderung der Unternehmensverfassung und der Entschuldung und Übernahme von Altlasten durch den Bund lag auf der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. Dadurch sollten die unterschiedlichen Zuständigkeiten für den ÖPNV bei den Ländern konzentriert werden, damit „Entscheidungen dort getroffen werden können [...], wo die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen besteht“ (EBENDA: 57). Die Vorstellung ist also, daß nur die Entscheidungsträger „vor Ort“ darüber befinden können, wie der SPNV „am wirkungsvollsten und wirtschaftlichsten gestaltet werden kann“ (so der Abg. Dr. Jobst (CSU), PLPr. 12/150: 12884). Damit wurde den Ländern bzw. gegebenenfalls den Kommunen auch freigestellt, ein anderes Unternehmen als die DB AG mit der Wahrnehmung des SPNV zu beauftragen oder ihn bereichsweise sogar durch Straßenpersonenverkehr zu ersetzen, so daß auch in diesem Bereich Wettbewerb entstehen konnte (LAASER 1994: 9). Neben die Aufgabenverantwortung sollte allerdings auch die Ausgabenverantwortung treten, die demnach ebenfalls auf die Länder übertragen wurde. Da der SPNV jedoch stets Verluste gemacht hatte, sollte den Ländern für die Übernahme dieser Aufgaben ein „zweckgerechter finanzieller Ausgleich im Rahmen der Umsatzsteuerverteilung“ gewährt werden (BT-Drs.

12/4609 (neu): 59). Wie hoch dieser finanzielle Aufwand sein sollte, war nicht explizit festgelegt; in den Modellrechnungen der Bundesregierung wurde jedoch davon ausgegangen, daß der Betrag etwa dem entsprechen sollte, der bisher den Bahnen zur Unterstützung des SPNV gezahlt worden war, also zwischen 7 und 8 Mrd. DM pro Jahr.

Der Gesetzentwurf zur Bahnstrukturreform wurde zur Beschleunigung des Verfahrens am 23. März 1993 zunächst als Entwurf der Koalitionsfraktionen in den Bundestag eingebracht und bereits am 26. März in erster Lesung beraten und an die Ausschüsse unter Federführung des Verkehrsausschusses überwiesen, während der Regierungsentwurf noch im Bundesrat verhandelt wurde. In der ersten Bundestagslesung wurde zunächst der fraktionsübergreifende Konsens deutlich, daß eine Bahnreform dringend notwendig sei. Allerdings wurde auch klar, daß in vielen Einzelfragen noch bei weitem kein Einvernehmen zwischen Regierung und Opposition herrschte, wie es zur beabsichtigten Grundgesetzänderung nötig war. Der verkehrspolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Daubertshäuser, meinte beispielsweise, daß eine konsensfähige Lösung noch nicht in Sicht sei (PLPR. 12/150: 12887). Als besonders wichtig nannte er in diesem Zusammenhang die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen für die Bahn, die Aufrechterhaltung des Staatsbesitzes an der Infrastruktur, die Ausgleichszahlungen an die Länder für die Regionalisierung des SPNV sowie ein solides Finanzierungskonzept (EBENDA). Allerdings machte Daubertshäuser auch deutlich, daß seine Partei bereit sei, im weiteren parlamentarischen Beratungsverfahren konstruktiv an der Reform mitzuarbeiten (EBENDA: 12888). Ebenso wurden auch die noch ungelösten Probleme zwischen Bund und Ländern deutlich, die der hessische Ministerpräsident Eichel vortrug (EBENDA: 12893ff.), und die sich später auch in der – einstimmig verabschiedeten (HERR 1993: 98) – Stellungnahme des Bundesrates niederschlugen (BT-Drs. 12/5014, 12/5015).

Der Bundesrat begrüßte darin zwar die Grundkonzeption der Reform, doch er machte in über 100, mitunter zentralen, Punkten erhebliche Einwände geltend.<sup>118</sup> Die Hauptrolle bei dieser Auseinandersetzung kam der Finanzierung der Regionalisierung zu: Der Bund bot hier – wie gesehen – lediglich die Mittel an, die er auch 1993 für den SPNV ausgeben würde; dazu sollten noch die Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz kommen, mit denen der ÖPNV insgesamt bezuschußt wurde, die allerdings von 6,3 Mrd. DM auf 3,3 Mrd. DM gekürzt werden sollten. Die Länder forderten dagegen eine Aufrechterhaltung dieser Mittel mindestens in der bisherigen Höhe sowie einen dynamisch anzupassenden Finanzausgleich für die Kosten der Regionalisierung in Höhe von etwa 14 Mrd. DM. Diese Summe ergab sich den Kalkulationen der Länder zufolge aus den bisherigen Ausgleichsleistungen des Bundes an die Eisenbahnen für den SPNV, den

<sup>118</sup> Die Kommunen äußerten ganz ähnliche Bedenken wie der Bundesrat (vgl. BT-Drs. 12/4609 (neu): 59; HERR 1993).

Eigenanteilen der Bahnen an der Verlustabdeckung, den unterlassenen notwendigen Investitionen sowie dem Nachholbedarf der neuen Länder (BT-DRS. 12/5014: 28). An die Länder sollten diese Mittel transferiert werden, indem ihnen im Grundgesetz eine Beteiligung von 25% am Aufkommen der Mineralölsteuer zugestanden werden sollte, die dadurch zu einer Gemeinschaftssteuer geworden wäre.

Darüber hinaus machten die Länder ihre Zustimmung von weiteren Bedingungen abhängig, die vor allem den ordnungspolitischen Teil der Reform betrafen: So sollte der Bund seine Verantwortung im Bereich des Baus und der Unterhaltung des Schienennetzes behalten müssen, diese sollte sogar verfassungsrechtlich abgesichert werden. Der Bundesrat schlug deshalb vor, das Eigentum des Bundes am Schienennetz im Grundgesetz festzuschreiben, da es von erheblicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sei (BT-DRS. 12/5015: 11). Die Eisenbahnen des Bundes sollten das Netz lediglich im Auftrag des Bundes „verwalten“ (BT-DRS. 12/5014: 10). Entsprechend sollte auch der Bund die Kosten für den Ausbau und Erhalt des Streckennetzes allein tragen (EBENDA: 11). Außerdem forderten die Länder, dem Bund im Grundgesetz einen Gemeinwohlaufrag für den Ausbau des Schienennetzes sowie bei den Verkehrsangeboten aufzuerlegen (BT-DRS. 12/5015: 11)

Auch gegen die schrittweise Auflösung der DB AG machte der Bundesrat Vorbehalte geltend. Er schlug vor, die Bundesregierung drei Jahre nach der Gründung der Aktiengesellschaft nur zur Prüfung der Frage zu verpflichten, ob die bisherigen Geschäftsbereiche in eigenständige Aktiengesellschaften unter dem Dach einer Holding ausgegliedert werden sollten. Ähnlich sollte nach weiteren fünf Jahren geprüft werden, ob die Holding aufzulösen sei. Beide Schritte sollten aber ein neuerliches Gesetz erfordern (BT-DRS. 12/5014: 8). Außerdem forderten die Länder, nicht drei, sondern vier Geschäftsbereiche bei der Bahn AG einzurichten, da sie Personennah- und -fernverkehr trennen wollten. Zusätzlich verlangten sie, daß der Bund die Mehrheit der Aktien an der DB AG nur aufgrund eines zustimmungspflichtigen Gesetzes verkaufen dürfen sollte (BT-DRS. 12/5014: 10).

Die Bundesregierung stimmte der überwiegenden Mehrzahl der Vorschläge des Bundesrates nicht zu. In den ordnungspolitischen Fragen argumentierte sie, daß die Beibehaltung des unmittelbaren Eigentums des Bundes am Schienenweg dem Grundgedanken der Bahnreform widerspräche. „Nur durch die Übertragung des Eigentums an den Schienenwegen auf die DB AG wird ein unternehmerischer Handlungszwang erzeugt, die Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb des Schienennetzes zu reduzieren und zu erwirtschaften.“ Durch den Vorschlag des Bundesrates dagegen blieben die politischen Abhängigkeiten, die mit der Reform ja gerade beseitigt werden sollten, bestehen, so daß ein wesentliches Ziel der Reform nicht erreicht würde (BT-DRS. 12/5015: 16; ähnlich BT-DRS. 12/5014: 41). Der Fortbestand der Infrastrukturverantwortung des Bundes sei durch die Übertragung des Eigen-

tums aber ohnehin nicht in Frage gestellt.

Auch auf den Automatismus der schrittweisen Auflösung der DB AG mochte die Bundesregierung nicht verzichten, weil auch er ein wesentlicher Teil der Konzeption der Bahnreform sei, da es nur so zu Wettbewerb zwischen den unabhängigen Transport-Aktiengesellschaften und den damit erwarteten Effizienzsteigerungen kommen könne (BT-Drs. 12/5014: 39). Sie widersprach auch der Forderung des Bundesrates, daß die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der DB AG oder eines ihrer Nachfolgeunternehmen nur aufgrund eines Gesetzes aufgegeben werden dürfen sollte. Allenfalls für den Bereich des Fahrweges wollte sie eine solche Regelung gelten lassen (EBENDA: 40).

Die Forderung der Bundesländer nach zusätzlichen Mitteln für die Regionalisierung des SPNV lehnte die Bundesregierung erwartungsgemäß entschieden ab. Diese Forderungen seien weder dem Grunde noch der Höhe nach berechtigt. Insbesondere argumentierte sie, daß die Bundesländer übersähen, daß es durch die Umwandlung von Bundes- und Reichsbahn in eine privatrechtlich organisierte Bahn AG zu erheblichen Kosteneinsparungen komme und die Regionalisierung zudem zu einer Nachfrageoptimierung führe, die ebenfalls Kostensenkungen möglich mache (BT-Drs. 12/5015: 14f.). Auch den vom Bundesrat vorgeschlagenen Übertragungsmodus über die Mineralölsteuer lehnte der Bund ab und verwies auf den „finanzverfassungsrechtlich üblichen Weg für die Finanzierung neuer Aufgaben“, nämlich die Neufestsetzung der Anteile an der Umsatzsteuer.

Gerade der Bereich der Regionalisierung stand im weiteren Verlauf des parlamentarischen Beratungsverfahrens im Zentrum der Auseinandersetzung, die nun fast ausschließlich zwischen Bundesregierung und den Bundesländern stattfand (s. auch LEHMKUHL 1996: 81). Die jeweiligen Positionen wurden in den folgenden Monaten zunächst ohne größere Kompromißbereitschaft vertreten. Auch das Angebot der Bahn, für die folgenden vier Jahre die bestehenden Verkehrsleistungen aufrechtzuerhalten und die Tarifentwicklung bereits jetzt festzulegen, führten nicht zu einer Einigung; daran änderte auch der ergänzende Vorschlag des neuen Bundesverkehrsministers Wissmann nichts, am Ende dieses Zeitraums, also 1997, die Entwicklung zu überprüfen und gegebenenfalls die Finanzbestimmungen der Bahnreform neu zu verhandeln (WELT, 29.6.93; FAZ, 23.8.93). Auch bei der Frage des Transfermodus, ob über die Mineralölsteuer, wie es die Länder forderten, oder über die Mehrwertsteuer, wie die Bundesregierung vorschlug, blieben die Fronten verhärtet. Hier argumentierten die Länder, nur die Ausgestaltung der Mineralölsteuer als Gemeinschaftssteuer können ihnen eine ausreichende und dauerhafte Finanzierung der Kosten der Regionalisierung gewährleisten, da auf diese Weise (nämlich über einen prozentualen Anteil an der Steuer) die Ausgleichszahlungen dynamisiert würden (FAZ, 17.9.93). Die Bundesregierung verteidigte dagegen die Mineralölsteuer als einzige Steuer mit nennenswertem



Aufkommen, die der alleinigen Gesetzgebung des Bundes unterliegt.

Bei den weiteren Verhandlungen machte der Verkehrsminister allerdings in einigen Punkten Zugeständnisse: So wurde in der Frage, wer zukünftig Eigentümer der Bahn sein sollte, der Vorschlag der Bundesregierung aus der Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates konkretisiert und vorgeschlagen, einen Verkauf von mehr als 50% der Aktien einer zukünftigen Fahrweg AG nur mit Zustimmung der Länder zu gestatten. Zudem sollte eine Gemeinwohlverpflichtung der Bahn ins Grundgesetz aufgenommen werden (Hb, 15.10.93). Außerdem wurde von der Bundesregierung angeboten, die Mittel im Rahmen des GVFG nicht wie geplant um 3 Mrd. DM zu kürzen. Und auch beim Transfermodus signalisierte die Bundesregierung die Bereitschaft, sich auf eine Zweckbindung der Mineralölsteuer einzulassen, wobei allerdings diese nicht den Charakter einer Gemeinschaftssteuer erhalten sollte (FAZ, 16.10.93; Hb, 4.11.93). So wurde den Ländern ein fester Pfennigbetrag angeboten, nämlich sieben Pfennig pro Liter Benzin und Diesel.

Unmittelbar vor einem Treffen des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten am 12. November 1993, das als letzte Chance galt, die Bahnreform noch zum geplanten Termin am 1.1.1994 in Kraft treten zu lassen, bot die Bundesregierung sogar an, den Pfennigbetrag, der den Ländern aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer zukommen sollte, auf acht Pfennig pro Liter zu erhöhen, was rund eine Mrd. DM zusätzliche Mittel für die Länder bedeutete. Zusätzlich sollten im Schienenwegeausbaugesetz für neun Jahre jährlich zwei Mrd. DM für Investitionsmittel im Nahverkehrsbereich zur Verfügung gestellt werden (Hb; FAZ; Sz, 12.11.93).

Die Länder reagierten auf diese Vorschläge verhalten, wiesen beispielsweise darauf hin, daß es sich bei den zusätzlichen Mittel für Investitionen im Nahverkehr nur um umgewidmete Mittel handele, die anderweitig für Investitionen benötigt würden (Hb, 4.11.93). Außerdem blieben die Länder bei ihrer Forderung, prozentual am Aufkommen der Mineralölsteuer beteiligt zu werden (Fr, 12.11.93), sie also zu einer Gemeinschaftssteuer zu machen. Interessanterweise erhielten die Länder für ihre Forderung aber keine Unterstützung seitens der Bundestagsopposition mehr, die sie bei der ersten Lesung der Reform im Bundestag noch unterstützt hatte. Der SPD-Verkehrsexperte Daubertshäuser meinte, eine prozentuale Beteiligung der Länder an der Mineralölsteuer sei nicht durchsetzbar, und sie sollten sich mit neun Pfennig pro Liter zufriedengeben (EBENDA).

Das Gespräch des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidenten, an dem auch der Bundesverkehrsminister sowie ein parlamentarischer Staatssekretär aus dem Bundesfinanzministerium teilnahmen, brachte dann tatsächlich ein – vorläufiges – Ergebnis, das der Presseberichterstattung zufolge vor allem vom Bundeskanzler und dem SPD-Vorsitzenden und rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Scharping ausgehandelt wurde (zum folgenden Sz, 13.11.93; Hb; FAZ; FR, 15.11.93). Dabei verzichteten die Länder auf eine prozentuale

Beteiligung an der Mineralölsteuer; die Dynamisierung der Ausgleichszahlungen für den SPNV sollte vielmehr dadurch erreicht werden, daß der Länderanteil an der Mineralölsteuer ab 1997 entsprechend dem jeweiligen Anstieg des Aufkommens aus der Mehrwertsteuer angehoben werden sollte. Für 1995 und 1996 einigte man sich darauf, daß die Länder 8,2 Mrd. DM aus dem Mineralölsteueraufkommen erhalten und die Leistungen aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz unverändert bei 6,3 Mrd. DM bleiben sollten. Ab 1997 sollten diese Zahlungen dann auf 3,3 Mrd. DM reduziert werden, im Gegenzug sollten die Länder ab diesem Jahr aber 12 Mrd. DM aus der Mineralölsteuer erhalten. Dieser Betrag sollte in den Folgejahren – bei unveränderten Leistungen aus dem GVFG – auf 15,9 Mrd. DM 1998, 16,6 Mrd. DM 1999 und 17,3 Mrd. DM im Jahr 2000 steigen. In diesem Jahr sollte zudem überprüft werden, ob die Mittel ausreichen bzw. der Bund sogar zuviel gezahlt hat.

Allerdings war auch nach dieser Einigung noch keineswegs sicher, daß die Bahnreform noch im Jahr 1993 den Segen des Bundesrates erhalten würde. Dies lag weniger daran, daß Hamburg die Bahnreform insgesamt ablehnte und auch Niedersachsens Verkehrsminister „deutliche Vorbehalte“ geltend machte (FAZ, 15.11.93), da auch gegen die Stimmen dieser beiden Länder die Bahnreform im Bundesrat die notwendige Zweidrittelmehrheit würde erreichen können. Wichtiger war, daß sich die Ministerpräsidenten der SPD-regierten Länder am Rande des SPD-Parteitages in Wiesbaden auf einen neuen Forderungskatalog einigten und Nachverhandlungen über die Bahnreform verlangten. Im wesentlichen standen drei Forderungen im Mittelpunkt: So sollte erstens der Anteil der Länder an der Mineralölsteuer besser als bisher geplant im Grundgesetz verankert werden, was erneut auf die Forderung nach einer Umwandlung dieser Steuer in eine Gemeinschaftssteuer hinauslief; zweitens sollte die Übernahme der Verantwortung für den SPNV auf 1996 verschoben werden, und nicht bereits wie geplant 1995 erfolgen; und drittens schließlich forderten die SPD-Ministerpräsidenten zusätzliche Mittel im Umfang von 1 bis 2 Mrd. DM (HB, 19.11.93; FAZ, 20.11.93). Auch Bayerns Ministerpräsident Stoiber meldete neuerliche Bedenken gegen die Finanzierung der Bahnreform an und wollte ebenfalls ein Scheitern nicht ausschließen (Sz, 22.11.93).

Der Bundesverkehrsminister lehnte Nachverhandlungen dagegen ab, da es dafür keinen Spielraum mehr gebe, und gab sich optimistisch, daß dennoch eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erreicht werde (Sz; FAZ, 23.11.93). Dabei spielte die Einschätzung eine Rolle, daß es neben Hamburg, Hessen und Bayern keine weiteren Länder gebe, die die Ergebnisse der Verhandlungen der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler generell ablehnten, so daß eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erreichbar schien (HB, 25.11.93). Rückendeckung erhielt Wissmann dabei nicht nur von der FDP, sondern auch von der SPD, deren Bundestagsfraktion der Bahnreform und dem finanziellen

Ausgleich an die Länder für die Regionalisierung des SPNV am 24. November zustimmte (FR, 20.11.93, 25.11.93). Entsprechend verabschiedete der Verkehrsausschuß des Bundestages das Eisenbahnneuordnungsgesetz am 26. November einstimmig, allerdings bei Abwesenheit der Abgeordneten der Gruppen von PDS und Bündnis 90/Die Grünen (BT-DRS. 12/6269: 129). Der Rechtsausschuß hatte bereits am 24. November den notwendigen Grundgesetzänderungen mit den Stimmen von CDU/CSU, FDP und SPD gegen die Stimmen der PDS bei Enthaltung seitens Bündnis 90/Die Grünen und eines Abgeordneten der SPD zugestimmt (BT-DRS. 12/6280: 7).

Die Ausschlußfassungen der Gesetze (BT-DRS. 12/6269, 12/6280) spiegelten bereits die Kompromisse, die der Kanzler mit den Ministerpräsidenten und die Koalition mit der Opposition und dem Bundesrat geschlossen hatten, wider. So war im ordnungspolitischen Bereich beispielsweise vorgesehen, daß der Bund Teile der Fahrweg AG nur auf Grundlage eines neuen Gesetzes veräußern können sollte, wobei zusätzlich verfassungsrechtlich eine Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Fahrweg AG festgeschrieben wurde (Art. 87e Abs. 3 GG). Auch ein Gemeinwohlaufrag für den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes sowie für das Verkehrsangebot auf dem Schienennetz wurde im Grundgesetz verankert (Art. 87e Abs. 4 GG).

Bei der Ausgliederung der einzelnen Unternehmensbereiche der DB AG wurden die Forderungen des Bundesrates ebenfalls wenigstens teilweise erfüllt. Zunächst ist hier darauf zu verweisen, daß die DB AG laut Ausschlußfassung verpflichtet ist, *mindestens* die vier Bereiche Personennah-, Personenfern- und Güterverkehr sowie Fahrweg rechnerisch und organisatorisch voneinander zu trennen. Damit sollte der Aktiengesellschaft ermöglicht werden, noch weitere Bereiche zu schaffen (BT-DRS. 12/6269: 134). Beim ersten Schritt der Ausgliederung, nämlich der Gründung unabhängiger Aktiengesellschaften unter dem Dach der Holding, blieb es bei der von der Bundesregierung geforderten Automatik. Allerdings wurde im Ausschluß – als Zugeständnis an die Länder (EBENDA: 132) – festgelegt, daß dieser Schritt nicht, wie zunächst vorgesehen, spätestens drei Jahre nach Gründung der AG zu erfolgen hat, sondern daß es „frühestens in drei Jahren, spätestens in fünf Jahren“ nach der Gründung zur Ausgliederung kommen sollte. Diese Automatik sollte nach der Ausschlußfassung jedoch – hier vollständig den Ländern folgend – nicht für die Auflösung der DB AG oder ihre Verschmelzung mit einer der Tochtergesellschaften gelten. Dieser Organisationsschritt sollte dem zukünftigen Gesetzgeber vorbehalten bleiben (EBENDA).

Die Regelungen über den finanziellen Ausgleich, den die Länder für die Übernahme des SPNV erhalten sollten, wurden in der Form, wie sie zwischen dem Bundeskanzler und den Ministerpräsidenten ausgehandelt worden waren, in ein neu eingefügtes Regionalisierungsgesetz aufgenommen (EBENDA: 47f. und 137). Gleichzeitig wurde dieser Ausgleich für die Länder durch einen im Rechtsausschuß neu ins Grundgesetz aufgenommenen Art. 106a abgesichert,

demzufolge die Länder ab 1995 „für den öffentlichen Personennahverkehr einen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes“ erhalten sollten (BT-Drs. 12/6280: 5).

Die Geschlossenheit seitens der Vertreter von Bundestag und Bundesregierung erhöhte den Druck auf die Ministerpräsidenten der Länder, die sich ebenfalls am 26. November zu einem „Kamingespräch“ trafen, um über das weitere Vorgehen bei der Bahnreform zu beraten. Das Ergebnis dieses Gesprächs brachte jedoch lediglich eine Präzisierung der neuen Forderungen der Länder. So forderten sie erstens die Verschiebung der Regionalisierung auf 1996, zweitens eine Aufstockung des vom Bund zu leistenden Finanzausgleichs für das erste Jahr, also nun 1996, auf 9 Mrd. DM (statt bisher vereinbarter 8,2 Mrd. DM), drittens wollten sie nach wie vor durchsetzen, daß ihr Anteil an der Mineralölsteuer für die Übernahme des SPNV im Grundgesetz verankert wird, und viertens forderten die ostdeutschen Länder einen Staatsvertrag über die Übernahme von Sanierungslasten durch den Bund.

Zumindest über die ersten beiden Punkte ließ sich vergleichsweise leicht Einigung erzielen, da die Bundesregierung nicht auf 1995 als Startjahr der Regionalisierung bestand. Da die Bahn aber zugesagt hatte, das bisherige Leistungsspektrum in den folgenden Jahren bei einem Zuschuß von 7,7 Mrd. DM zunächst vollständig aufrechtzuerhalten, konnte der Bund, wenn die Regionalisierung erst 1996 stattfinden würde, 1995 noch 500 Mio. DM, die Differenz zwischen dem an die Bahn zu leistenden und dem den Bundesländern zugesagten Betrag, sparen. Diese halbe Mrd. DM konnte 1996 dann auf die vereinbarten 8,2 Mrd. DM aufgestockt werden, so daß hier lediglich eine Vereinbarung über die Differenz von etwa 300 Mio. DM herbeigeführt werden mußte (FAZ, 27.11.93; SPIEGEL, HB, 29.11.93).

Die noch bestehenden Unstimmigkeiten wurden schließlich bei einem Spitzengespräch von Vertretern der Koalition, der Opposition und der Bundesländer am 1. Dezember ausgeräumt, an dem neben dem Bundeskanzler und dem SPD-Vorsitzenden, der gleichzeitig auch Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz war, auch die Ministerpräsidenten Bayerns und Hessens, Stoiber und Eichel, sowie der Bundesfinanz- und der Bundesverkehrsminister teilnahmen (WELT, FR, HB, 2.12.93). Dabei einigten sich beide Seiten darauf, die Regionalisierung des SPNV auf 1996 zu verschieben. In diesem Jahr sollte der Bund den Ländern dann nicht 8,2 Mrd. DM, sondern 8,7 Mrd. DM zahlen, so daß der Bund den Ländern exakt seine Ersparnisse aus der späteren Regionalisierung weitergab. Weiterhin wurde die von den Ländern gewünschte Präzisierung bei der Regelung des ihnen zustehenden Teils an der Mineralölsteuer zwar nicht im Grundgesetz vereinbart, doch im Regionalisierungsgesetz wurde festgehalten, daß den Ländern für die Übernahme des SPNV ein Betrag aus dem Mineralölaufkommen des Bundes zusteht (BT-Drs. 12/6312: 2). Zu einer Gemeinschaftssteuer wurde die Mineralölsteuer dadurch aber nicht.

Bereits am Tag danach wurde die Bahnreform – durch Änderungsanträge

(BT-Drs. 12/6311, 12/6312) diesen Vereinbarungen angepaßt – in zweiter und dritter Lesung im Bundestag behandelt und mit breiter Mehrheit angenommen. Dabei machten Redner aller Fraktionen ihre Zustimmung zur Bahnreform deutlich, wenngleich diese allgemeine Zustimmung keineswegs einen ordnungs- oder finanzpolitischen Konsens in allen Fragen einschloß. Die FDP machte beispielsweise deutlich, daß sie sich im ordnungspolitischen Bereich eine weitergehende Reform gewünscht hätte (PlPr. 12/196: 16967). Einige Redner kritisierten auch das Verhalten der Bundesländer, die „den Bund schamlos ausgepreßt“ hätten, um ihre „Kriegsbeute“ zu sichern (so die Abg. Kohn (FDP) und Giltner (CDU), PlPr. 12/196: 16966 und 16980f.). Dem Eisenbahnneuordnungsgesetz, über das keine namentliche Abstimmung stattfand, wurde dennoch bei zwei Gegenstimmen und wenigen Enthaltungen zugestimmt (PlPr. 12/196: 16986). Die notwendige Änderung des Grundgesetzes wurde in dritter Lesung in namentlicher Abstimmung mit 558 zu 13 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossen (PlPr. 12/196: 16984ff.).<sup>119</sup>

Allerdings war die Verabschiedung der Grundgesetzänderung im Bundesrat nach wie vor nicht gesichert, weil die Finanzminister der neuen Länder auch nach dem Gespräch beim Bundeskanzler eine rechtlich verbindliche Festlegung des Bundes auf eine Angleichung der Standards von Reichs- und Bundesbahn vermißten. Die vom Bund in Aussicht gestellten 33 Mrd. DM für den Nachholbedarf der Reichsbahn vor allem im Bereich der Schienenwege seien nicht genügend abgesichert, da sie nur „im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“ gewährt werden sollten. Im übrigen sei keineswegs gesichert, daß dieser Betrag ausreiche (FAZ, 3.12.93; WELT, 4.12.93). Letztlich gelang dem Verkehrsminister aber auch in dieser Frage ein Kompromiß, der vorsah, daß der Bund für neun Jahre die notwendigen Aufwendungen für eine Angleichung des Standards der Reichsbahn an den der Bundesbahn leisten sollte. Mit diesem Angebot gaben sich die neuen Bundesländer letztlich zufrieden, so daß die Bahnreform schließlich am 17. Dezember im Bundesrat lediglich gegen die Stimmen Hamburgs verabschiedet werden konnte (FAZ, 18.12.93). Am 1. Januar 1994 wurde von Vertretern der Bundesregierung und der Bahn die Gründungsurkunde der Deutschen Bahn AG in Frankfurt unterzeichnet (FAZ; SZ, 3.1.94).

Damit waren aber, wie oben bereits dargelegt, lediglich Rahmenbedingungen geschaffen, unter denen die neue Deutsche Bahn AG sich als am Markt operierendes Unternehmen profilieren konnte. Welche Ergebnisse lassen sich feststellen? Die wirtschaftliche Entwicklung der Bahn in den ersten Jahren nach der formellen Privatisierung wurde oft als insgesamt ermutigend betrachtet (vgl. ALBACH 1998: 334; EIERMANN 1997: 459ff.): Der Um-

---

<sup>119</sup> Die Neinstimmen kamen von zwei Abgeordneten der SPD und von einem der CDU/CSU; außerdem stimmten zehn Mitglieder der Gruppe der PDS gegen die Grundgesetzänderung, eine PDS-Abgeordnete votierte dafür. Bei Bündnis 90/Die Grünen stimmten vier Abgeordnete für das Gesetz, vier weitere enthielten sich (PlPr. 12/196: 16986).

satz stieg zwischen 1993 und 1996 um sechs Prozent, die Produktivität – bedingt durch einen erheblichen Personalabbau – sogar um 62% und die DB AG konnte in jedem Jahr einen Überschuß nach Steuern ausweisen. Obwohl diese Entwicklungen sich auch in den Folgejahren im Großen und Ganzen bestätigten,<sup>120</sup> sind diese Zahlen mit Vorsicht zu bewerten. So waren beispielsweise die Produktivitätssteigerungen noch im Jahr 2000 so gering, daß die Wertschöpfung je Mitarbeiter unter seinen Personalkosten liegt. Zudem erwartet die Bahn AG für die Jahre 2001 bis 2003 kumulierte Verluste von 2,3 Mrd. DM (FAZ, 18.5.2001).

Auch die Entwicklung auf den Verkehrsmärkten verlief nicht zielkonform: Der intramodale Wettbewerb auf der Schiene ist bislang praktisch ausgeblieben (ALBACH 1998: 333). Im Personenfernverkehr existiert Wettbewerb noch nicht, im Güterverkehr gibt es nur sehr vereinzelt Konkurrenten zur Deutschen Bahn AG, während der Anteil der Wettbewerber im SPNV immerhin 7% erreicht hat (Interview 15). Die Fahrwegsparte der DB AG legte im Sommer 1994 zwar einen Trassenpreiskatalog vor, der potentiellen Konkurrenten wenigstens eine Kalkulationsgrundlage gab. Dieser Trassenpreiskatalog wurde aber wegen weitreichender Mengenrabatte, die als potentielle Diskriminierung des Marktzugangs Dritter eingestuft wurden (LAASER 1994: 23; HERR/LEHMKUHL 1997: 411), heftig kritisiert. Vor allem der Protest seitens der Länder führte schließlich dazu, daß die DB AG im August 1995 einen neuen Trassenpreiskatalog mit um durchschnittlich 9% gesenkten Trassenpreisen und einer Einschränkung der Mengenrabatte vorlegte (HERR/LEHMKUHL 1997: 411). Allerdings halten Verkehrswissenschaftler „nichttarifäre Diskriminierung etwa durch angebliche Sicherheitsvorschriften“ für das entscheidendere Zugangshindernis für DB-Konkurrenten (so Hans-Jürgen Ewers, zit. FAZ, 12.10.2000). Auf der anderen Seite konnte die Bahn, obwohl sie zum 1.1.1999 die Unternehmensbereiche Fernverkehr, Nahverkehr, Güterverkehr, Fahrweg und Personenbahnhöfe ausgliederte, ihre Marktanteile auf den Verkehrsmärkten kaum erhöhen: Im Personenverkehr stieg ihr Anteil lediglich um einen Prozentpunkt auf 8%, im Güterverkehr schrumpfte er sogar noch von 17 auf 16% (Sz, 12.10.2000).<sup>121</sup>

Die meisten Experten, die der Bundestagsverkehrsausschuß im Oktober 2000 zu den Erfolgen der Bahnreform befragte, schlugen als zentrales Element einer zukünftigen Lösung für die geschilderten Probleme die Trennung von Schienennetz und Betrieb vor, um auf diese Weise transparente

<sup>120</sup> Der Umsatz ging 1998 infolge des ICE-Unfalls in Eschede vom Sommer 1998, bei dem 101 Menschen ihr Leben verloren, leicht zurück, stieg im Folgejahr jedoch bereits wieder. Außerdem wurde 1999 kein Überschuß nach Steuern erzielt, der sich jedoch 2000 wieder einstellte. Die Produktivität stieg zwischen 1994 und 2000 gar um 143%.

<sup>121</sup> Auf die Entwicklung in Folge der Regionalisierung kann im Rahmen dieser Arbeit nicht eingegangen werden. Sie lief planmäßig zum 1.1.1996 an. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten auch alle Länder mit Ausnahme Hamburgs Nahverkehrsgesetze verabschiedet. Ausführlicher vgl. HERR/LEHMKUHL (1997: 403-419).

Preise und fairen Wettbewerb zu erreichen (SZ; FAZ, 12.10.2000) – Maßnahmen also, die sich bei der Reform 1993 (noch) nicht durchsetzen ließen.

Auch der Vergleich mit der britischen Bahnreform von 1993 zeigt, daß in der Bundesrepublik keineswegs eine übermäßig weitreichende Reform verabschiedet wurde, setzte die Conservative Party doch sogar die Aufteilung von British Rail in mehr als dreißig Unternehmen und deren materielle Privatisierung sowie ein noch wesentlich liberaleres Regulierungsregime durch (KNILL/LEHMKUHL 2000: 71f.). Dennoch ist festzustellen, daß mit der Bahnreform ein Gesetz mit breiter Mehrheit verabschiedet wurde, das einen bedeutenden ordnungspolitischen Kurswechsel darstellt und das weit über das hinausging, was als Umsetzung von EG-Regelungen notwendig gewesen wäre (so auch DENKHAUS/SCHNEIDER 1997: 84), ja das Deutschland zu den Ländern innerhalb der EU mit den am weitesten reichenden Reformen in diesem Sektor werden ließ (KNILL/LEHMKUHL 2000). Worauf ist dies zurückzuführen?

Zur Beantwortung dieser Frage muß zunächst und vor allem auf die desaströse Lage der Bahnen verwiesen werden. Diese Situation brachte einen Konsens unter den Verkehrspolitikern hervor, daß der bestehende Ordnungsrahmen unhaltbar sei, weil er entweder zu massiven Streckenstillegungen oder zu explodierenden Finanzaufwendungen des Bundes an die Bahnen führen mußte. Weiterhin muß beachtet werden, daß die ordnungspolitischen Veränderungen nur in eine Richtung gehen konnten. Dies lag nur zum Teil an den Vorgaben seitens der EG; mindestens ebenso wichtig war, daß eine weitere Stärkung des Staates im Eisenbahnwesen fast nicht möglich war, da die Bahnen als Sondervermögen des Bundes bereits einem Maximum an staatlichem Einfluß ausgesetzt waren. Insofern war schon rein logisch nur eine Stärkung des Marktprinzips im Eisenbahnsektor möglich, theoretisch gesprochen lag der Status quo nicht zwischen den Idealpunkten der verschiedenen Vetospieler, so daß eine Reform möglich wurde. Über das Ausmaß, in dem das Marktprinzip Zugang zum Eisenbahnwesen erhalten sollte, bestand aber zwischen den Beteiligten keineswegs Einigkeit, wie schon der Blick auf die Stellungnahme des Bundesrates und die Gegenäußerung der Bundesregierung belegt. Entsprechend dieser Konstellation und angesichts der Mehrheitserfordernisse der Reform kaum überraschend blieben einige ihrer Bestandteile, die ihr eine größere ordnungspolitische Stringenz verliehen hätten, auf der Strecke. So erreichten Bundesrat und SPD-Fraktion zum Beispiel, daß der Bund im Mehrheitsbesitz des Streckennetzes bleiben muß und es keinen Automatismus für die Auflösung der Holding gibt.

Die recht weitgehenden Zugeständnisse des Bundes an die Länder beim Finanzausgleich für die Regionalisierung des SPNV können daraus erklärt werden, daß er die Bahnreform wesentlich dringender zum 1.1.1994 durchsetzen mußte als die Länder, weil für ihn im Falle des Scheiterns die Kosten wesentlich höher gewesen wären, da in diesem Fall viele Reichsbahn-Mitarbeiter in ein Beamtenverhältnis hätten übernommen werden müssen (HERR

1993: 113), was zusätzliche Kosten beim Bund verursacht hätten. Entsprechend waren die Länder in einer komfortablen Verhandlungssituation, die sie – nicht zuletzt durch eine gewisse Verzögerungstaktik – zu nutzen suchten, was ihnen vor allem dadurch sehr gut gelang, daß sie eine einheitliche Position unabhängig von parteipolitischen Präferenzen vertraten. Umgekehrt läßt sich das Nachgeben der Länder in der Frage des Transfermodus wohl gerade darauf zurückführen, daß sie in dieser Frage keine gemeinsame Position aufrechterhalten konnten. Während nämlich Eichel in den Verhandlungen wenig kompromißbereit gewesen sein soll (HB, 15.11.93), dürfte es nicht zuletzt im Hinblick auf Scharpings Ambitionen, nach der nächsten Bundestagswahl ins Kanzleramt einzuziehen und dann selbst die Mineralölsteuer zu erhöhen, in seinem eigenen Interesse gelegen haben, hier den Forderungen der Bundesregierung nachzugeben.

### 6.3.2 Telekommunikationsgesetz

Das Telekommunikationsgesetz hatte eine lange Vorgeschichte und bildete im Grunde den Abschluß der Reformbemühungen, die mit der Beratung der Postreform I von 1989 begannen, die ihrerseits bereits 1994 erstmals revidiert wurde (dazu S. SCHMIDT 1996; THOREIN 1997: 40-47; LEHRER/WEBBER 1997: 10-19). Von entscheidender Bedeutung für die sogenannte Postreform II von 1994 waren neben den Initiativen der EG-Kommission zur Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte und der voranschreitenden Internationalisierung der Telekommunikationsmärkte vor allem die finanziellen Schwierigkeiten, in die die Telekom durch den Ausbau einer modernen Infrastruktur in Ostdeutschland geraten war.<sup>122</sup> Im Ergebnis wurde auch in diesem Bereich – ähnlich wie bei der Bahn – durch eine Änderung des Grundgesetzes versucht, die Postunternehmen von politischem Einfluß und den Hindernissen des Beamtenrechts durch eine Organisationsreform zu befreien (ausführlicher BENZ 1997b: 270-282). So kam es auch bei der Post zur Aufspaltung des Unternehmens in drei Aktiengesellschaften, wobei – anders als bei der Bahn – auch eine materielle Privatisierung möglich und 1996 für die Telekom teilweise durchgeführt wurde.

Interessanterweise wurden Fragen der Regulierung des Sektors, insbesondere die Frage, ob es Wettbewerb bei den Sprachtelefondiensten geben sollte, bei der Postreform II ausgeklammert und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, die Gültigkeit des Fernmeldeanlagengesetzes bis zum 31.12.1997 befristet. Dies vor allem deshalb, weil einerseits Einigkeit dahingehend bestand, die Postreform II noch vor dem Ende der 12. Legislaturperiode zu verabschieden, andererseits aber die Positionen bezüglich der Liberalisierung

---

<sup>122</sup> So investierte die DBP Telekom 1991 in ganz Deutschland 24,5 Mrd. DM – mehr als die Hälfte ihres Umsatzerlöses (ROBISCHON 1998: 79).



zwischen der Regierung und der SPD noch so weit auseinander gingen, daß eine Einigung nicht mehr rechtzeitig vor dem Ende der Legislaturperiode zu erreichen gewesen wäre. Wichtig für die Entstehung des Telekommunikationsgesetzes (TKG) ist allerdings, daß die Entscheidung, *ob* insbesondere der Netzbetrieb und der Sprachtelefondienst liberalisiert werden sollte, bereits gefallen war: Nach Entschließungen des Ministerrates der EG vom 22. Juli 1993 und vom 22. Dezember 1994 mußten die Mitgliedstaaten den Telekommunikationssektor bis zum 1.1.1998 liberalisieren (ausführlich hierzu S. SCHMIDT 1998; vgl. auch BENZ 1997b: 291ff.). *Wie* der Wettbewerb in diesem Bereich aber geregelt werden sollte, blieb vergleichsweise offen und war im wesentlichen – allerdings unter Beachtung bestimmter gemeinsamer Grundsätze (dazu THOREIN 1997: 37f.) – Sache der einzelnen Staaten.

Entsprechend stand die geplante Telekommunikationsliberalisierung bereits zu Beginn der 13. Legislaturperiode wieder auf der Agenda. In der ersten Sitzung des Postausschusses in der neuen Wahlperiode erläuterte der zuständige Minister, Wolfgang Bötsch (CSU), seinen Zeitplan für die Liberalisierung. Danach gäbe es aus seiner Sicht keinen Spielraum für „einschneidende Liberalisierungsmaßnahmen“ vor dem Jahr 1998, wobei aber in Einzelfällen durchaus auch vorher bereits Lizenzen an andere Unternehmen als die Telekom vergeben werden könnten, wenn der Monopolist seiner besonderen Leistungspflicht nicht nachkomme oder Innovationen behindere. Die Entwürfe für das neue Telekommunikationsgesetz sollten Bötsch zufolge in der zweiten Jahreshälfte 1996 vorgelegt werden, während daran anschließend die Musterlizenzen für private Telekommunikationsfirmen erarbeitet werden sollten (FR; SZ; HB, 19.1.95).

Gegen diesen Zeitplan regte sich sofort Widerstand seitens der Wirtschaft und der betroffenen Unternehmen. Sowohl die Telekom als auch ihre potentiellen zukünftigen Wettbewerber forderten, daß der rechtliche Rahmen ihrer zukünftigen Tätigkeit schon bis Ende 1995 festgesetzt sein müsse. Für die Telekom war dies vor allem hinsichtlich ihres zunächst für das Frühjahr 1996 geplanten Börsengangs wichtig, während die potentiellen Konkurrenten ausreichende Zeit für die Vorbereitung ihrer Tätigkeit in dem neuen Markt einforderten (FAZ, 27.1.95; HB; WELT, 30.1.95).

Bereits am 31. Januar 1995 fand ein Hearing im Postministerium statt, bei dem Bötsch mit Unternehmen, Verbänden und unabhängigen Experten über die künftige Regulierung des Telekommunikationssektors sprechen wollte. Dabei forderten die Spitzenverbände der Wirtschaft (BDI, DIHT) neben einer frühzeitigen Liberalisierung und der schnellen Öffnung alternativer Netze<sup>123</sup> die staatliche Einflußnahme auf den Telekommunikationsmarkt zu begrenzen und auf „lähmenden Bürokratismus“ zu verzichten. Unter-

---

<sup>123</sup> Darunter werden die Netze der Stromversorger, der Bahn und der Kommunen verstanden, die bisher nicht kommerziell verwendet werden durften. Diese wurden auf Druck der EU-Kommission letztlich tatsächlich bereits 1996 geöffnet.

schiedliche Auffassungen wurden in der Frage der Zahl künftiger Telefonlizenzen deutlich: Einige Vertreter forderten, nur eine weitere Lizenz neben der Telekom zu vergeben, während andere Beteiligte sich für eine unbegrenzte Zulassung von Wettbewerbern aussprachen. Ähnlich unterschiedlich waren die Positionen bezüglich der Frage, ob die Lizenzen für den Telefondienst und das Netz getrennt werden sollten oder nicht. Einigkeit bestand zwischen den Wirtschaftsverbänden, der Telekom und ihren zukünftigen Konkurrenten dagegen darüber, daß zukünftig eine politisch unabhängige, vom Bund als dem Eigentümer der Telekom getrennte Instanz die Regulierung des Marktes überwachen sollte (SZ, 31.1.95; FAZ, 1.2.95).

Als Ergebnis dieses Hearings änderte der Postminister zunächst vor allem seinen Zeitplan, und kündigte nun an, seinen Entwurf für ein neues Telekommunikationsgesetz bereits im ersten Halbjahr 1995 vorzulegen, damit das parlamentarische Verfahren bis zum Sommer 1996 abgeschlossen werden könne. Eckpunkte des Gesetzes stellte der Postminister daher bereits am 27. März 1995 vor (NZZ; HB; SZ; FR; FAZ, 28.3.95; THOREIN 1997: 106-110). Danach sollten in bestimmten Segmenten des Telekommunikationsmarktes – im wesentlichen in den früheren Monopolbereichen öffentliche Telefondienste und Netzbetrieb – Lizenzen notwendig sein, deren Zahl aber, und dies ist entscheidend, nicht begrenzt werden sollte. Eine Begrenzung könne sich lediglich bei der Verwaltung knapper Ressourcen, etwa Frequenzen, ergeben. Hier sollten dann Ausschreibungen oder Versteigerungen angewendet werden. Wichtig war zudem, daß Lizenzen sowohl für den Netzbetrieb und öffentliche Telefondienste zusammen als auch für jede Tätigkeit allein vergeben werden konnten. Um Investitionen anzuregen, sollten alle Telekommunikationsunternehmen für die Errichtung und den Betrieb von Kabelverbindungen die öffentlichen Verkehrswege unentgeltlich benutzen dürfen.

Wichtig für den weiteren Verlauf der Verhandlungen waren zudem die Regelungen über die mit einer Lizenz verknüpften Auflagen. Hier fällt vor allem die vorgesehene asymmetrische Regulierung ins Auge. Für die meisten Anbieter sollte die Vergabe der Lizenz lediglich an das Gebot der „Transparenz, Objektivität und Nichtdiskriminierung“ geknüpft sein, wobei weitere Anforderungen bezüglich Netzsicherheit, Datenschutz, Katastrophenschutz, offener Netzzugang und Wahrung des Fernmeldegeheimnisses noch konkretisiert werden sollten. Nur sogenannte marktbeherrschende Unternehmen mit einem Marktanteil von mindestens 25% sollten dagegen zu einer flächendeckenden Grundversorgung mit Telekommunikationsdienstleistungen (Universaldienstleistungen) verpflichtet werden können. Allerdings sollten nur solche Dienstleistungen als Universaldienste festgelegt werden, die auf dem Markt nicht oder nur in ungenügender Qualität oder zu überhöhten Preisen angeboten werden. Ein möglicherweise durch diese Verpflichtung entstehendes „wirtschaftliches Defizit“ sollte das marktbeherrschende Unternehmen nachweisen müssen, um Anspruch auf einen Ausgleich erlangen zu können.

Marktbeherrschende Unternehmen sollten zudem verpflichtet werden, ihre öffentlichen Netze für Mitbewerber zu öffnen, und ihre Entgelte sollten von einer neu zu gründenden unabhängigen Regulierungsbehörde genehmigt werden müssen. Unternehmen, die auf anderen Märkten marktbeherrschend sind, sollten den Vorstellungen des Postministers zufolge ihre Telekommunikationssparte in rechtlich selbständigen Unternehmen führen. Die unabhängige Regulierungsbehörde, die an die Stelle des Postministeriums treten sollte, sollte zudem die Einhaltung der Regulierungen überwachen.

Die Reaktionen auf diese Eckpunkte, die der Postminister selbst lediglich als Diskussionsgrundlage klassifizierte, waren unterschiedlich (FAZ, 24.3.95; Hb, 28.3.95, 11.5.95; FR, 28.3.95; zusammenfassend THOREIN 1997: 112-117): BDI und DIHT begrüßten die Vorschläge als strategischen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, der die richtigen ordnungspolitischen Zeichen setze. Auch von der FDP wurden die Eckpunkte begrüßt. Die potentiellen Wettbewerber der Telekom vertraten eine ambivalente Position: Zwar unterstützten sie vehement die Notwendigkeit einer asymmetrischen Regulierung, doch gleichzeitig befürchteten sie eine Zersplitterung des Marktes durch die uneingeschränkte Lizenzierung. Dies führe dazu, daß sich die neuen Anbieter gegenseitig Konkurrenz machten und es länger dauere, bis wettbewerbsfähige Unternehmenseinheiten entstünden.

Kritik kam dagegen von der Telekom, die die Liberalisierungspläne des Postministers strikt ablehnte (FAZ, 24.4.95; SZ, 4.5.95; FR, 24.5.95; THOREIN 1997: 115-117). In einer umfangreichen Stellungnahme wendete sich das Unternehmen vor allem gegen die asymmetrische Regulierung zu seinen Lasten, da auch ohne sie ein hinreichend starker Wettbewerb im Telekommunikationssektor entstünde. Die Telekom AG prognostizierte, daß bei asymmetrischer Regulierung eine Vielzahl von Anbietern auftreten würde, die nur Nischenmärkte bedienen wollten, während ihr die unattraktiven Marktsegmente aufgebürdet würden. Entsprechend forderte sie, daß nach einer Übergangszeit auch ihre Wettbewerber zu einem flächendeckenden Mindestangebot verpflichtet oder zu Ausgleichszahlungen herangezogen oder für eine Übergangszeit nur „Vollcarrier“ zum Wettbewerb zugelassen werden sollten. Daneben sollten die unterschiedlichen (regionalen) Kosten über die Tarife an die Kunden weitergegeben werden dürfen. Darüber hinaus lehnte die Telekom regulatorische Auflagen, die über die kartellrechtlichen Bestimmungen hinausgehen, ab; insbesondere verlangte sie die Möglichkeit der freien Tarifgestaltung, die nicht der Genehmigung der Regulierungsbehörde unterliegen sollte.

Auch aus der SPD und der Deutschen Postgewerkschaft gab es Vorbehalte. Die DPG kritisierte insbesondere die asymmetrische Regulierung, durch die die Telekom „kaputtreguliert“ werde, wenn ihr allein die Finanzierung des Universaldienstes aufgebürdet würde. Ebenso wie die SPD forderte die DPG zudem, den Universaldienst nicht auf einen Standard mit

geringer Qualität zu beschränken; vielmehr müßten Bürger in allen Regionen Zugang zu breitbandiger Kommunikation und den entsprechenden Dienstleistungen erhalten.

Die Sozialdemokraten strebten zwar wie der Postminister eine umfassende Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarktes an, doch auch sie kritisierten insbesondere die einseitige Regulierung, durch die die Telekom benachteiligt würde. Der postpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Bury, meinte, der Telekom werde mit dieser Regulierung die Chance verbaut, ein „global player“ auf dem Weltmarkt zu werden; zudem werde durch die asymmetrische Regulierung der Börsengang des Unternehmens gefährdet. Sie widerspreche zudem „eklatant allen Geboten eines fairen Wettbewerbs“.

Die „Grundsätze für die Öffnung des Telekommunikationsmarktes“, die gemeinsam von den SPD-geführten Landesregierungen und Mitgliedern der Bundestagsfraktion ausgearbeitet und am 16. Mai 1995 der Öffentlichkeit vorgestellt wurden, wiesen daher auch deutliche Unterschiede zum Eckpunktepapier des Postministers auf (dazu SZ; FAZ; FR; HB, 17.5.95). Die SPD forderte, die Öffnung des Telekommunikationsmarktes müsse für alle Anbieter mit den gleichen Rechten und Pflichten verbunden sein, d.h. sie verlangte eine symmetrische Regulierung des Marktes. Dies wurde vor allem an den Vorstellungen über die Anforderungen an künftige Wettbewerber der Telekom deutlich: Sie sollten nicht nur hohen Anforderungen hinsichtlich Finanzkraft und technischem know-how genügen müssen, sondern ihnen sollte als Lizenzauflage auch eine zeitlich abgestufte flächendeckende Versorgung mit Übertragungswegen und Universaldiensten zur Pflicht gemacht werden. Regionale Lizenzen sollten zunächst gar nicht zugelassen werden. Zudem wurde gefordert, die Universaldienstleistungen bereits während des Gesetzgebungsverfahrens zu definieren; dabei sei darauf zu achten, eine „dynamische Entwicklung“ der Dienste vorzuzeichnen, um eine Weiterentwicklung in Richtung neuer Dienste im Multimedia-Sektor zu ermöglichen. Die Sozialdemokraten drohten für den Fall, daß es nicht zu einer Einigung mit dem Postminister kommen sollte, an, das Telekommunikationsgesetz im Bundesrat und vorgezogene Liberalisierungsschritte im Regulierungsrat scheitern zu lassen.<sup>124</sup>

Der Postminister reagierte ablehnend auf die Vorschläge der SPD, die er als „weder überzeugend noch in sich schlüssig“ bezeichnete. Er machte vor allem geltend, daß die Auflage einer flächendeckenden Bereitstellung von Übertragungswegen und Universaldiensten die Marktzutrittsmöglichkeiten „drastisch“ einschränke (HB, 24.5.95, 31.5.95). Daneben machte Bötsch deutlich, daß er sich durch eine mögliche Ablehnung des TKG im Bundesrat nicht von seinen Plänen abbringen lassen wolle. Das geltende Fernmeldeanlagenge-

<sup>124</sup> Letzteres unterstrichen sie, als sie die Vorschläge des Postministers, Mobilfunkbetreibern bereits vor 1998 die Errichtung eigener Übertragungswege zu gestatten, im Regulierungsrat zunächst scheitern ließen (FAZ, 27.6.95).

setz sei durch die Postreform II zeitlich bis zum 31.12.1997 befristet; komme es bis dahin nicht zu einer Neuregelung, gebe es in Deutschland ab diesem Zeitpunkt überhaupt keine Telekommunikationsregulierung mehr, was nicht im Interesse der SPD sein könne.

Am 31. Mai 1995 legte Postminister Bötsch schließlich einen Diskussionsentwurf für ein Telekommunikationsgesetz vor, in den neben dem Eckpunktepapier auch Vorschläge aus den 54 Stellungnahmen der Verbände und betroffenen Unternehmen eingearbeitet worden waren (FAZ; NZZ; SZ; FR, 8.6.95). Dennoch spiegelte der Entwurf in erster Linie die Vorschläge des Ministers aus dem März wider; im wesentlichen kamen lediglich zwei Neuerungen hinzu: Erstens sollten nach dem neuen Entwurf alle Unternehmen, die „auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt“ einen Anteil von 25% erzielen, zu einem flächendeckenden Angebot verpflichtet werden, während bisher der Anteil am Gesamtmarkt herangezogen werden sollte. Hierin ist also ein gewisses Zugeständnis an die Verfechter einer symmetrisch(er)en Regulierung zu sehen. Zweitens sollte zur Finanzierung möglicher Defizite aus den Universaldiensten ein Fonds gebildet werden, in den alle Wettbewerber, deren Marktanteil über fünf Prozent liegt, einzahlen sollten. Auf diese Weise sollten mögliche Kosten aus der flächendeckenden Bereitstellung von Universaldiensten auf die größeren Wettbewerber verteilt, und nicht einseitig dem dominierenden Unternehmen, also für absehbare Zeit der Telekom, aufgebürdet werden. Deutlich wurde auch, daß Bötsch die Universaldienste nicht allzu großzügig zuschneiden wollte.

Am 20. Juni fand neuerlich ein Hearing von 60 Experten, Verbands- oder Unternehmensvertretern zum Telekommunikationsgesetz statt (HB; WELT, 21.6.95). Dabei sei, laut Bötsch, breite Zustimmung zu seinem Entwurf, insbesondere zum Verzicht auf die Beschränkung der Lizenzen und die asymmetrische Regulierung, deutlich geworden; lediglich die DPG habe sich in beiden Fällen, die Telekom nur zur Frage der Regulierung kritisch geäußert. Die Idee eines Universaldienstfonds wurde dagegen überwiegend skeptisch beurteilt. Spezifische Kritik am Vorschlag, sämtlichen Wettbewerbern die kostenlose Nutzung öffentlicher Wege zu gestatten, kam von den kommunalen Spitzenverbänden. Sie wollten nicht auf die zusätzlichen Einnahmen verzichten, die ihnen aus der Verlegung von Leitungen der Telekommunikationsunternehmen über öffentlichen Grund zufließen sollten, und argumentierten, durch diesen Eingriff würde ihr Verfassungsrecht auf Selbstverwaltung verletzt. Entsprechend drohten sie sogar mit einer Verfassungsklage (ausführlich HB, 26.7.95; FAZ, 4.8.95). In diesem Punkt zeigte sich der Postminister jedoch kompromißlos, indem er argumentierte, die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes sei nicht als Einnahmequelle für die Kommunen gedacht (HB, 26.6.95).

Seinen ersten Referentenentwurf legte der Postminister am 8. August 1995 vor (SZ; FR; FAZ; HB; NZZ, 9.8.95; THOREIN 1997: 118ff.). Auch hier fand

sich im Vergleich zum zwei Monate zuvor veröffentlichten Diskussionsentwurf überwiegend Kontinuität: Der Marktzugang sollte weiterhin unbeschränkt bleiben, nach wie vor war eine asymmetrische Regulierung geplant, sogar der vielfach kritisierte Ausgleichsfonds für mögliche Defizite bei den Universaldiensten und die unentgeltliche Nutzung öffentlicher Verkehrswege blieben unverändert. Die wesentliche Neuerung des Referentenentwurfs war dagegen der Entwurf einer Verordnung, die den Umfang der zukünftigen Universaldienste, die „zu einem erschwinglichen Preis“ angeboten werden sollten, beschrieb. Demnach sollte dieses Basisangebot tatsächlich vergleichsweise schmal ausfallen: Vorgesehen war lediglich die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung eines analogen Telefondienstes, der Telefonauskunft, öffentlicher Telefonzellen mit Notrufeinrichtungen, „einiger Mietleitungen“ und der Veröffentlichung von Telefonbüchern. Bötsch argumentierte, diese Eingrenzung entspreche den Vorstellungen der EU-Regulierung und dem Grundgesetz. Die Anbieter dürften nicht zu einem „Luxusangebot“ verpflichtet werden, für das es noch keine Nachfrage gebe. Deutlich wurde mit dem Referentenentwurf auch die geplante Gestalt der unabhängigen Regulierungsbehörde, die als oberste Bundesbehörde geführt werden sollte.

Insbesondere die enge Beschreibung des Universaldienstes stieß auf Kritik seitens der SPD und der DPG. Die Postgewerkschaft verlangte, wenigstens der gegenwärtige technische Standard eines Schmalband-ISDN-Anschlusses müsse überall garantiert werden, die schmale Definition des Universaldienstes sei eine „Katastrophe“. Ähnlich argumentierte der postpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, Hans-Peter Bury, und der niedersächsische Wirtschaftsminister, Peter Fischer (SPD), der verlauten ließ, er halte das Gesetz in der derzeitigen Form im Bundesrat für nicht zustimmungsfähig. Die SPD-Politiker kritisierten auch abermals die asymmetrische Regulierung zu Lasten der Telekom, die auch industriepolitisch verfehlt sei. Auch der Deutsche Städtetag reagierte enttäuscht auf den Referentenentwurf, da darin weiterhin die kostenlose Nutzung öffentlicher Wege vorgesehen sei.

Eine Gegenposition zu den Vorschlägen des Bundespostministers nahmen auch seine Kollegen aus den Bundesländern ein, die Mitte September eigene Grundsätze für die Liberalisierung des Sektors aufstellten, die denen der SPD sehr nahe kamen. Auch die meisten Länderminister, und nicht nur die der SPD, forderten nämlich, alle Anbieter von Telefondiensten müßten nach einer Übergangszeit Universaldienste erbringen. Dabei sollten allerdings, in Abweichung von der (bisherigen) SPD-Position, regionale Lizenzen möglich sein, wobei allerdings die Lizenzgebiete so geschnitten sein sollten, daß sie sowohl strukturstarke als auch strukturschwache Gebiete umfaßten, um „Rosinenpicken“ zu verhindern. Ballungsräume sollten dabei aber nicht zerschnitten werden (WELT, 18.9.95; FAZ, 26.9.95). Diese Vorschläge wurden von den Bonner Koalitionsparteien entschieden zurückgewiesen (HB, 15.9.95; FAZ, 26.9.95).

Nach einer Reihe von Verhandlungsrunden zwischen Koalition und SPD<sup>125</sup> legte Bötsch am 11. Oktober einen revidierten Referentenentwurf vor (NZZ; FR; HB, 12.10.95). Darin gab es eine Reihe von Neuerungen: So wurde darauf verzichtet, das Kriterium für eine marktbeherrschende Position auf einen Marktanteil von 25% zu beziffern; statt dessen sollten die einschlägigen Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen gelten, was als Zugeständnis an die SPD gewertet werden kann, weil damit der Vermutungstatbestand, ein Unternehmen sei allein wegen eines Marktanteils von 25% marktbeherrschend, aufgehoben wurde (THOREIN 1997: 127). Darüber hinaus sollte nach dem überarbeiteten Entwurf alle vier Jahre von einer Sachverständigenkommission überprüft werden, ob sich auf dem Telekommunikationsmarkt ein funktionsfähiger Wettbewerb eingestellt habe und daher die besonderen Regulierungen wegfallen könnten – auch dies ein Schritt zu einer zeitlichen Befristung der asymmetrischen Regulierung. Zudem war nun vorgesehen, daß alle Anbieter eines öffentlichen Netzes, und nicht nur das marktbeherrschende Unternehmen, verpflichtet werden sollten, ihre Netze mit anderen Anbietern zusammenzuschalten. Die zentralen Inhalte des Entwurfs blieben aber unangetastet, Bötsch wollte also weder auf die Öffnung des Marktes für alle Interessenten noch auf die prinzipiell asymmetrische Regulierung verzichten, so daß auch der Hauptstreitpunkt mit der SPD nicht gelöst werden konnte. Auch bei der Frage des freien Wegerechts blieb Bötsch hart.

Eine weitere Frage blieb in diesem Entwurf noch ungeklärt, da sie innerhalb der Regierung heftig umstritten war, die Frage nämlich, wie die Regulierung des Sektors umgesetzt und wem sie übertragen werden sollte (FOCUS, 23.10.95). Wirtschaftsminister Rexrodt favorisierte für die Überwachung des Marktes das Bundeskartellamt, während die technischen Aufgaben eine neue, dem Wirtschaftsministerium unterstellte Behörde erfüllen sollte, da bei einer Regulierungsbehörde die notwendige Unabhängigkeit nicht gewährleistet sei. Unterstützt wurde Rexrodt von seiner Partei, der Telekom und den Kartellämtern von Bund und Ländern (FAZ, 26.10.95; WELT, 31.10.95; HB, 13.11.95). Postminister Bötsch plädierte dagegen für eine unabhängige oberste Bundesbehörde, die sowohl über den Wettbewerb und die Preise des marktbeherrschenden Unternehmens wachen als auch Frequenzen, Lizenzen und Nummern verteilen sollte (SZ, 2.11.95; FR, 7.11.95; HB, 13.11.95). Die Aufgabe der Überwachung des Wettbewerbs dem Kartellamt zu übertragen, sei nicht sachgerecht, da dieses erst ex post einen Mißbrauch einer marktbeherrschenden Position feststellen könne; im neuen Telekommunikationsmarkt gehe es aber darum, erst einmal für funktionierenden Wettbewerb zu sorgen,

---

<sup>125</sup> Diesen Runden gehörten neben dem Postminister die Abg. Müller (CDU), Funke (FDP), Börsen und Bury (beide SPD) an. Diese interfraktionelle Gesprächsrunde leistete bereits bei der Postreform II die entscheidende Verhandlungsarbeit und existierte in der 13. Wahlperiode fast unverändert fort; lediglich der Abg. Bury rückte für den ebenfalls der SPD angehörenden Abg. Paterna nach (THOREIN 1997: 79; LEHRER/WEBBER 1997: 16).

wozu eine starke, eigenständige Behörde notwendig sei. Zudem fehle es dem Kartellamt an ausreichender Sachkompetenz. Unterstützung erhielt Bötsch in dieser Position von den potentiellen Konkurrenten der Telekom, der CDU/CSU und der SPD.

Da mit dem überarbeiteten Referentenentwurf die zentralen Auffassungsunterschiede zwischen Koalition und SPD bezüglich asymmetrischer Regulierung und Universaldiensten noch nicht überbrückt werden konnten, gingen die Verhandlungen zwischen den Fraktionsexperten und dem Postminister weiter, um doch noch einen gemeinsamen Entwurf zu erarbeiten. Anfang November gelang hier schließlich nach acht Verhandlungsrunden ein erster Durchbruch, indem zehn Eckpunkte für ein neues Telekommunikationsgesetz vereinbart wurden (HB; FAZ; FR; NZZ; SZ, 10.11.95; THOREIN 1997: 133-135).<sup>126</sup> Dieser Kompromiß sollte im Dezember als gemeinsamer Gesetzentwurf von CDU/CSU, FDP und SPD in den Bundestag eingebracht werden.

Dabei wurde zunächst festgelegt, daß der Telekommunikationsmarkt ab 1998 allen potentiellen Anbietern geöffnet werden sollte. Allerdings könne wirksamer Wettbewerb zwischen der Telekom und ihren zukünftigen Konkurrenten nur dann entstehen, wenn letztere von Beginn an bundesweit tätig seien und Wettbewerb auch im Ortsnetz entstehe, wo die Telekom eine besonders schwer angreifbare Marktstellung besitzt. Genau hier sollte nun Abhilfe geschaffen werden, indem der Wettbewerb auf dem „letzten Kilometer“ vor dem Anschluß des Kunden durch die Bereitstellung von Funkfrequenzen für den drahtlosen Kundenzugang auf der Grundlage des DECT-Standards (Digital European Cordless Telecommunications) geschaffen werden sollte. Solche Frequenzen stünden allerdings nur begrenzt zur Verfügung, so daß sie über Lizenzen vergeben werden sollten. In Gebieten mit Frequenzknappheit sollten nun bevorzugt jene Kandidaten Lizenzen zugeteilt bekommen, die als bundesweite Anbieter tätig sind. Die so privilegierten Lizenznehmer sollten dann aber per Lizenzauflage verpflichtet werden, im jeweiligen Lizenzgebiet innerhalb eines noch zu bestimmenden Zeitrahmens einen Universaldienst mit einem bestimmten Versorgungsgrad der Wohnbevölkerung anzubieten.

Dieser Universaldienst sollte auch Merkmale des diensteintegrierenden ISDN-Netzes umfassen. Die Universaldienstleistungen, so die Vereinbarung, sollten „für alle Nutzer mit hoher Qualität und zu einem erschwinglichen Preis“ zugänglich sein, und ihre Festlegung sollte mittels Rechtsverordnung nachfragegerecht der technischen Entwicklung angepaßt werden. In Fällen, in denen in einzelnen Regionen Universaldienste nicht angeboten würden, sollte das marktbeherrschende Unternehmen in die Pflicht genommen werden, falls sich kein anderer Lizenznehmer finden ließe, der die fraglichen Dienste ohne Defizit ausgleich bereitstellt.

Dagegen blieb die Frage, welcher Behörde die Regulierung des Telekom-

---

<sup>126</sup> Über einige noch nicht geklärte Fragen einigten sich Koalition und SPD erst Ende Dezember 1995 (SZ, 29.12.95).



munikationssektors übertragen werden sollte, immer noch ungeklärt. Gelöst werden sollte dieses Problem durch zwei Gutachten, die Bötsch bei dem Wettbewerbsrechtler Hans-Joachim Mestmäcker und dem Kommunikationswissenschaftler Eberhard Witte in Auftrag gegeben hatte. Allerdings kamen auch die beiden Gutachter nicht zu einem einheitlichen Ergebnis; lediglich die Ablehnung des Vorschlages einer unabhängigen obersten Bundesbehörde einte beide Papiere (FAZ; HB, 24.11.95). Während Mestmäcker die Position Rexrodt und der FDP unterstützte, die aber Bötsch auch weiterhin „mit allen Mitteln“ bekämpfen wollte, meinte Witte, die Regulierungsaufgaben stellten eine funktionelle Einheit dar, die nicht unterschiedlichen Behörden auferlegt werden dürfe. Deshalb sollte nach Witte auch zukünftig ein Ministerium bzw. eine nachgeordnete Behörde für die Gesetzgebung sowie für die Gesamtheit der Regulierungsaufgaben verantwortlich sein; allerdings müsse die Eigentümerrolle des Bundes gegenüber den Nachfolgeunternehmen der Deutschen Bundespost von einem anderen als dem für die Gesetzgebung zuständigen Ministerium übernommen werden.

Da auch mehrere Schlichtungsgespräche zwischen dem Post- und dem Wirtschaftsminister sowie auf der Ebene der Fraktionsvorsitzenden keine Einigung über die Frage der Regulierungsbehörde brachten, konnte der Entwurf des Telekommunikationsgesetzes schließlich nicht mehr, wie ursprünglich geplant, im Dezember 1995 vom Kabinett beschlossen werden (FR, 7.12.95; FAZ, 15.12.95, 21.12.95). Immerhin kam man in diesen Runden jedoch zu einer Annäherung: So verständigte man sich darauf, eine besondere Regulierungsbehörde für den Telekommunikationssektor als obere Bundesbehörde nach dem Modell des Kartellamtes zu schaffen, mit dem die neue Behörde auch eng zusammenarbeiten sollte. Eine Ministererlaubnis, mit der Entscheidungen der Regulierungsbehörde aufgehoben werden können, sollte es, anders als beim Kartellamt, nicht geben. Welchem Ministerium die neue Behörde zugeordnet sein sollte, blieb allerdings nach wie vor umstritten. Rexrodt forderte, sie beim Wirtschaftsministerium anzusiedeln, weil es auch für das Kartellamt zuständig sei; die Union wollte dagegen diese Kompetenzen in einem „ihrer“ Ministerien, etwa dem Forschungsministerium, festhalten. Einigkeit bestand allerdings dahingehend, daß das Finanzministerium die Funktion des Eigentümers der ehemaligen Postunternehmen übernehmen sollte (FAZ, 21.12.95).

Im Januar 1996 konnte schließlich auch die Zuordnungsfrage entschieden werden, indem festgelegt wurde, daß die Regulierungsbehörde im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums angesiedelt werden sollte, das auch die übrigen Zuständigkeiten des Postministeriums übertragen bekommen sollte (FAZ, 29.1.96, 31.1.96). Dafür wurde das Forschungsministerium mit bestimmten anderen Kompetenzen kompensiert (Fr, 31.1.96). Daher konnte das Kabinett den Gesetzentwurf schließlich am 30. Januar 1996 beschließen und dem Bundesrat zuleiten. Am selben Tag brachten die Fraktionen von

CDU/CSU, SPD und FDP zur Beschleunigung des Verfahrens einen textidentischen Entwurf in den Bundestag ein (BT-Drs. 13/3609).

Welches waren die zentralen Elemente des Gesetzentwurfes und wie wurden sie begründet (vgl. dazu auch WERLE 1999: 113-120 und BENZ 1997b: 298-334)? Zentraler Zweck des Gesetzes war es, funktionsfähigen Wettbewerb im Telekommunikationssektor zu fördern (BT-Drs. 13/3609: 33f.). Dazu reiche es der Argumentation der Bundesregierung zufolge allerdings nicht aus, die bisherigen Monopolrechte aufzuheben: „Potentielle Anbieter haben ohne besondere regulatorische Vorkehrungen keine Chance gegenüber dem dominanten Anbieter“ (EBENDA), der bezüglich Netzinfrastruktur, Kundenzugang u.ä. ohnehin massive Vorteile habe. Daher reichten auch die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen nicht aus, da sie grundsätzlich die Existenz eines funktionsfähigen Wettbewerbs zugrunde legten, der aber im Telekommunikationsbereich erst geschaffen werden müsse.

Aus dieser Argumentation folgte – neben der Aufhebung der verbliebenen Monopole der Telekom als *conditio sine qua non* des zukünftigen Wettbewerbs – zwingend eine asymmetrische Regulierung zu Lasten des marktbeherrschenden Unternehmens. Eine solche Regulierung läßt sich auch tatsächlich im Gesetz feststellen, sie wurde allerdings meist als vorübergehendes Phänomen verstanden. Von zentraler Bedeutung war in diesem Zusammenhang die Preisregulierung: Anbieter mit marktbeherrschender Stellung wurden verpflichtet, ihre Tarife für Dienste, die bisher im Monopol erbracht wurden, also Sprachtelefondienst und Vermietung von Übertragungswegen, vor ihrer Einführung von der Regulierungsbehörde genehmigen zu lassen; die Preise für alle anderen Dienste des marktbeherrschenden Unternehmens sollten lediglich der *ex post*-Überprüfung unterliegen. Begründet wurde diese Regelung damit, daß es notwendig sei, den dominanten Anbieter einerseits daran zu hindern, die Nachfrager durch zu hohe Preise auszubeuten, ihn andererseits aber davon abzuhalten, durch Preisunterbietung Wettbewerber vom Markt fernzuhalten (BT-Drs. 13/3609: 43). Darüber hinaus sind die Preise für Übertragungswege von herausragender Bedeutung, weil ihre Höhe ganz wesentlich darüber entscheidet, ob Wettbewerber, die Übertragungswege mieten wollen, überhaupt eine Markteintrittschance besitzen.

Eine asymmetrische Regulierung wurde auch bei der Gewährleistung des offenen Netzzugangs (dazu WERLE 1999: 116f.) und in gewissem Sinne bei den Universaldienstleistungen vorgeschlagen. Letztere wurden in der Gesetzesbegründung definiert als für die Öffentlichkeit unabdingbares „Mindestangebot [...], das für alle Nutzer mit bestimmter Qualität und zu einem erschwinglichen Preis unabhängig von deren Wohn- oder Geschäftsort zugänglich sein muß“ (BT-Drs. 13/3609: 35). Welche Dienste hierunter im einzelnen zu verstehen sind, sollte in einer Verordnung geregelt werden, die

auch die Möglichkeit bieten sollte, den Umfang der Universaldienste der Nachfrage und dem technischen Fortschritt anzupassen. Interessant ist, daß das Gesetz nicht a priori eine Verpflichtung eines oder mehrerer Unternehmen vorsah, den Universaldienst anzubieten. „Vielmehr ist davon auszugehen, daß die Dienstleistungen, die als Universaldienstleistungen bestimmt werden, in der Regel auf dem Markt ohne Eingriff der Regulierungsbehörde angeboten werden“ (EBENDA: 41). Nur wenn eine Universaldienstleistung unzureichend erbracht wird, etwa weil sie zum festgelegten Höchstpreis nur mit Verlusten erbracht werden kann, können alle Lizenznehmer, deren Anteil am sachlich relevanten Markt bundesweit mindestens fünf Prozent beträgt, zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet werden, entweder durch das Angebot des entsprechenden Dienstes oder durch einen anteiligen Beitrag zur Deckung des Defizits des mit der Erbringung des Dienstes beauftragten Unternehmens. Dabei sollte zunächst versucht werden, ein Unternehmen zu finden, das den Universaldienst ohne Ausgleich zu erbringen bereit ist. Gelingt dies nicht, sollte schließlich – und erst hier greift eine asymmetrische Regulierung – ein marktbeherrschendes Unternehmen zur Erbringung des Universaldienstes verpflichtet werden können, dessen Defizit entsprechend ausgeglichen würde. Allerdings sollte es der Regulierungsbehörde auch möglich sein, die Universaldienstleistung auszuschreiben und an das Unternehmen zu vergeben, das sie mit dem geringsten finanziellen Aufwand zu erfüllen imstande sei (EBENDA).

Für die Wettbewerber des marktbeherrschenden Unternehmens sollten sehr weitreichende Marktzutrittsmöglichkeiten geschaffen werden (EBENDA: 38f.). Lizenzen waren lediglich für die Märkte vorgesehen, die im Bereich des bisherigen Netz- und Telefondienstmonopols liegen; ihre Anzahl sollte grundsätzlich nicht beschränkt werden, Ausnahmen hiervon waren lediglich bei der Vergabe von Funkfrequenzen möglich. Es sollte auch die Möglichkeit bestehen, regional oder lokal begrenzte Lizenzen zu erhalten. Mindestanforderungen an den Lizenznehmer sollten in den Bereichen Zuverlässigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Fachkunde gestellt werden. Mit diesen relativ laxen Voraussetzungen und dem Verzicht auf eine Begrenzung der Anzahl der Lizenzen sollte der Marktzutritt auch für kleinere und mittlere Unternehmen ermöglicht werden, um den Wettbewerb auf diese Weise zu intensivieren.

Die Überwachung des Gesetzes wurde schließlich in die Hände einer Regulierungsbehörde gelegt, die als obere Bundesbehörde eingerichtet werden sollte, und deren Funktion die Förderung eines chancengleichen und funktionsfähigen Wettbewerbs sein sollte (EBENDA: 51ff.). Neben der Vergabe der Lizenzen sollte sie den Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt überwachen, Konflikte zwischen Wettbewerbern schlichten, Frequenzen und Rufnummern verwalten und die Bereitstellung der Universaldienste sicherstellen. Dafür sollte sie über umfassende Informations- und Untersuchungsrechte so-

wie abgestufte Sanktionsmöglichkeiten zwischen Zwangsgeld und – als ultima ratio – dem Entzug der Lizenz verfügen können. Vorgesehen war zudem eine Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt.

Die erste Lesung des Gesetzes im Bundestag fand bereits am 1. Februar 1996 statt. Dabei wurde in den wesentlichen Fragen die Übereinstimmung zwischen allen Fraktionen, meistens einschließlich der Grünen, deutlich. Lediglich die von den einzelnen Fraktionen als besonders positiv hervorgehobenen Regelungen des Entwurfs differierten signifikant: So stellte der SPD-Abgeordnete Bury besonders die Ausweitung der Merkmale des Universaldienstes und die Verpflichtung aller Netzbetreiber zur Zusammenschaltung ihrer Netze heraus (PLPR. 13/83: 7289), während der FDP-Parlamentarier Stadler vor allem die Möglichkeit begrüßte, daß auch mittelständischen Unternehmen durch regionale Lizenzen der Markteintritt ermöglicht würde (EBENDA: 7293).

Einigkeit zwischen Koalition und SPD herrschte darüber hinaus dahingehend, den Kommunen die Möglichkeit vorzuenthalten, Gebühren für die Verlegung von Telefonkabeln in öffentlichen Straßen von den Telekommunikationsunternehmen zu verlangen.<sup>127</sup> Der Deutsche Städtetag kündigte dagegen weiterhin an, er werde sich „mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln“ gegen diesen Passus des Gesetzes wehren (Hb, 2.2.96). Beide Seiten versuchten ihre Position zusätzlich durch Rechtsgutachten zu stützen. So urteilte der Staatsrechtler Günter Püttner, dem Bund fehle erstens die Gesetzgebungskompetenz zu Regelungen bezüglich der Benutzung von Gemeindestraßen, die nämlich bei den Bundesländern liege. Die geplante Regelung verstoße zudem gegen die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG und verletze die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 GG. Zu einem genau entgegengesetzten Urteil kamen dagegen die Verfassungsrechtler Scholz und Bullinger in verschiedenen Gutachten. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes leite sich aus dem Versorgungsauftrag des Art. 87f GG her, zudem seien Kommunen nicht Träger von Grundrechten, so daß sie sich auch nicht auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes berufen könnten, und auch eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts wurde bestritten (FAZ; Sz, 21.2.96).

Zusätzlich führten die Bundesregierung und die Bundes-SPD das Argument an, die zusätzlichen Kosten, die den Telekommunikationsunternehmen durch die Gebühr entstünden, und die auf 3 bis 8 Mrd. DM geschätzt wurden, würden zu einer erheblichen Erhöhung der Telefongebühren führen; dies sei kontraproduktiv, da durch die Liberalisierung des Marktes gerade ein Sinken der Telefongebühren erreicht werden sollte. Aus diesem Grund unterstützten auch die Spitzenverbände der Wirtschaft die Position der Bundesregierung (Hb, 13.3.96). Aber auch die überwiegende Mehrzahl der Sachverständigen bei der öffentlichen Anhörung des Postausschusses zu dem Gesetz wies die

<sup>127</sup> Vgl. z.B. die Ausführung von Minister Bötsch (PLPR. 13/83: 7288) und des SPD-Abg. Hovermann (EBENDA: 7296ff.).

Position der Kommunen zurück (PARLAMENT, 22.3.96). Von großer Bedeutung für diese Streitfrage war, wie sich der Bundesrat zu dieser Problematik äußern würde. Dabei wurde deutlich, daß die Länder in dieser Frage gespalten waren: Während nämlich die Wirtschafts- und die Verkehrsminister der Länder sich mehrheitlich für die Pläne des Regierungsentwurfs aussprachen, unterstützten ihre Kollegen aus den Innen- und Finanzressorts die Position der Kommunen (HB, 13.3.96).

Die letztgenannte Position konnte sich schließlich beim ersten Durchgang im Bundesrat am 22. März 1996 durchsetzen. Doch die Forderung, den Kommunen das Recht zuzugestehen, Entgelte für die Nutzung von Verkehrswegen durch Telekommunikationsunternehmen zu verlangen, war bei weitem nicht der einzige Änderungsvorschlag des Bundesrates am Telekommunikationsgesetz; vielmehr machten die Länder – häufig, aber keineswegs bei allen Fragen mit SPD-Mehrheit – 115 Änderungswünsche geltend (BT-Drs. 13/4438: 5-28). So bemängelte der Bundesrat – und hier u.a. auch Bayern –, daß in dem Gesetz keine Vorkehrungen dagegen getroffen worden seien, daß sich der Wettbewerb auf Ballungsräume konzentrieren und ländliche Räume ausgespart bleiben könnten. Daher forderte die Ländermehrheit, bei der Lizenzvergabe Auflagen für ein flächendeckendes Angebot von Universaldienstleistungen zu machen. Die Universaldienste sollten darüber hinaus weit gefaßt werden und sie sollten auch nicht lizenzpflichtige Dienste umfassen können. Auch die Absicht, unbegrenzt viele Lizenzen ohne Vorgaben über die Größe und den Zuschnitt der Lizenzgebiete zu vergeben, stieß auf Kritik seitens der Länder, die zusätzlich – und einhellig – auch weitere Mitwirkungsrechte bei zukünftigen Regulierungsentscheidungen über ein eigenes, dem bestehenden Regulierungsrat ähnliches Gremium forderten.<sup>128</sup>

Die Bundesregierung lehnte in ihrer Gegenäußerung praktisch alle wichtigen Änderungsvorschläge des Bundesrates ab (BT-Drs. 13/4438: 29-41). Bezüglich des Wegegeldes der Kommunen wiederholte die Bundesregierung ihre bekannte Position. Auch Vorgaben über die Lizenzgebiete und Auflagen über Universaldienste für die Wettbewerber der Telekom lehnte der Postminister mit dem Argument ab, dadurch würde der Markteintritt verhindert und Investitionen in zweistelliger Milliardenhöhe gefährdet; zudem seien solche Regulierungen europa- und verfassungsrechtlich bedenklich. Lediglich bezüglich der Mitwirkungsrechte der Bundesländer signalisierte die Bundesregierung ein gewisses Entgegenkommen. Zwar lehnte sie ein eigenes Gremium ab, da die Regulierungsbehörde zukünftig lediglich die Gesetze anzuwenden habe, ein politisches Gremium also fehl am Platze sei. Doch sei es – so der Postminister – denkbar, den Ländern bei der Besetzung der Spitze der künftigen Regulierungsbehörde Mitspracherechte einzuräumen (FAZ; HB, 24.4.96).

<sup>128</sup> Daneben standen Fragen der inneren Sicherheit und des Rundfunks im Zentrum, die hier nicht weiter verfolgt werden können.

Entsprechend einigten sich Union und SPD im Postausschuß des Bundestages sowie in einer Reihe informeller Gespräche unter Einbeziehung der Vertreter der Länder darauf, der Regulierungsbehörde einen zwölfköpfigen Beirat zur Seite zu stellen, der paritätisch von Bundestag und Bundesrat besetzt werden und das Vorschlagsrecht für die Führung der Behörde erhalten sollte. Weitere Beschlußrechte sollten dem Beirat dagegen nicht eingeräumt werden. Diesem Vorschlag widersetzte sich jedoch die FDP, die jeden Einfluß der Bundesländer auf die Ernennung der Behördenführung verhindern wollte. Der Vorsitzende des Postausschusses, der SPD-Abgeordnete Börnsen, forderte die FDP dagegen zur Zustimmung zu diesem Kompromiß, der auch mit den Bundesländern abgestimmt sei, auf, da sonst eine Anrufung des Vermittlungsausschusses nicht zu vermeiden sei, was nicht nur den Zeitplan für die Verabschiedung des Gesetzes durcheinanderbringe, sondern auch dazu führen würde, daß die Forderungen der Länder zu den Lizenzaufgaben, die der Postausschuß nicht aufgegriffen hatte, erneut diskutiert und möglicherweise in das Gesetz aufgenommen werden müßten (FR, 23.5.96; HB; FAZ, 24.5.96).

Ein Kompromiß wurde schließlich in einem Gespräch zwischen Postminister Bötsch, dem nordrhein-westfälischen Wirtschaftsminister Clement und dem FDP-Postexperten Funke gefunden (Sz, 28.5.96). Dabei wurde lediglich die Zahl der Mitglieder des Beirates erhöht, dem ein Vorschlagsrecht für den Präsidenten und die beiden Vizepräsidenten der Regulierungsbehörde zugestanden wurde. Das Letztentscheidungsrecht über die Besetzung wurde aber der Bundesregierung vorbehalten. Auch in allen anderen Bereichen blieb der Beirat auf Beratungs- und Vorschlagsrechte beschränkt.

Daneben beschloß der Postausschuß einige weitere Änderungen am TKG (BT-Drs. 13/4864 (neu)): So wurden Telefongesellschaften verpflichtet, für jeden Endnutzer unentgeltlich Notrufmöglichkeiten bereitzustellen. Eine Pflicht zur Zusammenschaltung der Netze sollte – aus europarechtlichen Gründen – nur noch dem marktbeherrschenden Anbieter auferlegt werden, während die übrigen Wettbewerber lediglich verpflichtet sein sollten, Konkurrenten auf Nachfrage ein Angebot zur Zusammenschaltung zu unterbreiten. Sollte es zu keiner Einigung zwischen den Wettbewerbern kommen, war eine Entscheidung durch die Regulierungsbehörde vorgesehen. Der Marktanteil, ab dem Telekommunikationsunternehmen Zahlungen an den Universaldienstfonds leisten müssen, wurde von fünf auf vier Prozent verringert. Den Bedenken der Länder wurde zusätzlich auch dadurch Rechnung getragen, daß der Zielkatalog des Gesetzes ergänzt wurde um die Ziele, funktionsfähigen Wettbewerb auch in der Fläche sicherzustellen und Telekommunikationsdienste bei öffentlichen Einrichtungen zu fördern. Die weitergehenden Forderungen des Bundesrates, etwa bezüglich möglicher Auflagen für Lizenznehmer oder Universaldienstangeboten, wurden nicht berücksichtigt. Angesichts der Beteiligung der Ländervertreter an den informellen Verhandlungen

gingen die Vertreter von Koalition und Bundes-SPD dennoch davon aus, daß mit den Konzessionen bei Gesetzeszielen und Beirat die Zustimmung des Bundesrates gesichert sei.

Daneben votierte der Postausschuß während der Beratung dafür, Telekommunikationsunternehmen die unentgeltliche Nutzung kommunaler Wege zu gestatten. Gegen diesen Beschluß gab es innerhalb der SPD-Fraktion allerdings heftigen Widerstand – offenbar vor allem seitens der Kommunalpolitiker –, obwohl ihre Postpolitiker dieser Regelung zustimmten (FAZ, 7.6.96). Die Mehrheit der Fraktion setzte schließlich aber durch, daß ihre Fraktionsmitglieder im Ausschuß einen Antrag für die Entgeltlichkeit kommunaler Wegerechte stellen mußten, der jedoch mit Koalitionsmehrheit abgelehnt wurde (BT-Drs. 13/4864 (neu): 74). Daraufhin stellten die Sozialdemokraten in der zweiten Lesung des Gesetzes einen entsprechenden Änderungsantrag (BT-Drs. 13/4893). Dieser Antrag wurde mit Koalitionsmehrheit abgelehnt und das Gesetz wurde schließlich am 13. Juni 1996 in dritter Lesung mit großer Mehrheit auch aus der SPD gegen die Stimmen der Grünen, der PDS und eines Teils der SPD-Fraktion angenommen (PLPr. 13/110: 9789). Daß die SPD dem Gesetz nicht geschlossen zustimmte, war dabei ausschließlich der Frage der Entgelte für die Nutzung kommunaler Wege geschuldet (vgl. dazu die Erklärung von 37 SPD-Abgeordneten, PLPr. 13/110: 9838f.).

Obwohl Vertreter der Länder an den informellen Beratungen des Gesetzes beteiligt waren und sowohl die Koalition als auch die Bundes-SPD davon ausgingen, die Verabschiedung im Bundesrat werde unproblematisch verlaufen, sprachen sich der Ausschuß für Verkehr und Post sowie der Innenausschuß des Bundesrates am Tag vor der Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag überraschend für die Anrufung des Vermittlungsausschusses aus. Dabei wurden vor allem vier Kritikpunkte deutlich: Im Gesetzentwurf fehle noch immer die Garantie einer flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung, die Universalleistungen seien zu eng begrenzt, die Mitentscheidungsrechte der Länder bei der Regulierungsbehörde müßten ausgeweitet und die Frage der Entgelte für die Benutzung kommunaler Wegerechte noch einmal neu diskutiert werden. Allerdings zeichnete sich für den vierten Punkt keine Mehrheit im Bundesrat ab (HB; FAZ, 13.6.96; WELT; FR, 14.6.96).

Diese Beschlüsse der Bundesratsausschüsse erregten harsche Kritik seitens der Bundestagsfraktionen. So sprach der CDU-Abgeordnete Elmar Müller unwidersprochen von einer „Unverschämtheit“ seitens des Bundesrates und forderte die Abgeordneten auf, darauf zu achten, „daß nichts, aber auch möglichst überhaupt nichts von dem, was die Länder nun zusätzlich eingebracht haben, verwirklicht wird“ (PLPr. 13/110: 9789). Fast ebenso entschieden äußerte sich der SPD-Abgeordnete Bury, der die Anrufung des Vermittlungsausschusses etwa wegen der Frage, ob der Präsident der Regulierungsbehörde befristet für fünf Jahre oder unbefristet bestellt werden sollte, für inakzeptabel hielt. Es „macht sich derjenige lächerlich, der wegen solchen Fir-

lefanzen, über den wir im Ausschuß im übrigen beraten und abgestimmt haben, ernsthaft ein Vermittlungsverfahren [...] anstrebt“ (EBENDA: 9792). Abgeordnete von Union, SPD und FDP appellierten daher an den Bundesrat, den Empfehlungen seiner Ausschüsse nicht zu folgen und dem TKG in der vorliegenden Fassung zuzustimmen. Der Postminister mahnte den Bundesrat, zu beachten, daß ein etwaiges Vermittlungsergebnis auch der Zustimmung des Bundestages bedürfe, die nicht in jedem Fall vorausgesetzt werden könne; auch ohne eine TKG, so die Drohung, liefen die Monopole im Telekommunikationsbereich 1998 aus, dann allerdings, ohne daß konstante Rahmenbedingungen gegeben seien (EBENDA: 9806; ebenso vor dem Bundesrat, vgl. FAZ, 15.6.96).

Dennoch beschloß der Bundesrat am 14. Juni, den Vermittlungsausschuß zum Telekommunikationsgesetz anzurufen. Dabei machte die Länderkammer 19 Änderungswünsche geltend (BT-Drs. 13/4938), darunter allerdings nicht die Frage der Entgelte für die Benutzung kommunaler Wege. Dafür nahm der Bundesrat aber seine Forderungen etwa bezüglich der Belange des Rundfunks, der Sicherstellung der flächendeckenden Versorgung und der Ausdehnung der Universaldienste wieder auf. Daneben wurde erneut die Möglichkeit eingefordert, auf den Zuschnitt der Lizenzgebiete, die strukturstarke und strukturschwache Regionen umfassen sollten, Einfluß nehmen zu können. Daneben verlangte der Bundesrat eine Reihe zusätzlicher Mitbestimmungsrechte. Diese bezogen sich vor allem auf den Beirat der Regulierungsbehörde: „Insbesondere müssen echte Mitwirkungsrechte des Beirats in allen grundlegenden Fragen der Lizenzvergabe, der Entgeltregulierung, der Sicherung des Universaldienstes, der Zusammenschaltung und der Mißbrauchsaufsicht vorgesehen werden“ (EBENDA: 5). Dies hätte eine massive Erweiterung des Einflusses der Bundesländer auf die Entscheidungen der Regulierungsbehörde und entsprechend eine spürbare Beeinträchtigung von deren Unabhängigkeit impliziert.

Um den angestrebten Zeitplan der Telekommunikationsliberalisierung noch ungefähr einhalten zu können, sollte das Vermittlungsverfahren schnell abgeschlossen werden, um eine Verabschiedung des TKG noch vor der Sommerpause zu ermöglichen. Dennoch blieb die erste Runde der Verhandlungen am 20. Juni ohne Ergebnis (HB, 21.6.96). Erst eine informelle Arbeitsgruppe aus Bundes- und Landespolitikern erreichte am 24. Juni eine Einigung, die der Vermittlungsausschuß in seiner Sitzung am 26. Juni beschloß (FAZ, 25.6.96; BT-Drs. 13/5066). Dabei blieb das Gesetz in seinen Grundstrukturen unverändert, die meisten Vorschläge des Bundesrates wurden nicht oder nur erheblich abgeschwächt aufgegriffen. So wurde statt der Bundesratsforderung, Lizenzgebiete sollten sowohl strukturstarke als auch strukturschwache Regionen umfassen, lediglich die Regelung ins Gesetz aufgenommen, die Regulierungsziele, und demnach eben auch das Ziel der flächendeckenden Versorgung zu erschwinglichen Preisen, müßten bei der Li-



zenzvergabe beachtet werden. Bezüglich der Universaldienstleistungen wurde die Regelung ins Gesetz aufgenommen, ihr Umfang müsse „der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung nachfragegerecht“ angepaßt werden; diese Änderung dürfte aber keine materielle Änderung gebracht haben, da auch in der Begründung zum Gesetzentwurf das Universaldienstkonzept bereits dynamisch interpretiert wurde (BT-Drs. 13/3609: 40). Die Konstruktion der Regulierungsbehörde blieb dagegen vollständig unverändert.

Der so geänderte Gesetzentwurf wurde schließlich am 27. Juni 1996 ohne Aussprache mit den Stimmen der CDU/CSU, der SPD und der FDP gegen die Stimmen der Grünen bei Enthaltung seitens der PDS im Bundestag angenommen (PLPr. 13/116: 10504). Der Bundesrat folgte diesem Beschluß am 5. Juli, so daß das Gesetz schließlich im August 1996 in Kraft treten konnte.

Das deutsche Telekommunikationsgesetz ist von vielen Politikern als „das liberalste und vor allem auch marktoffenste Gesetz im Bereich der Telekommunikation [...], das es weltweit gibt,“ gefeiert worden (so der CDU-Abg. Elmar Müller, PLPr. 13/110: 9789) – eine Einschätzung, die prinzipiell auch von den meisten wissenschaftlichen Beobachtern geteilt wird (z.B. WERLE 1999: 125; SCHNEIDER 1999: 188).<sup>129</sup> Wie wirkte sich dies aber auf dem ab 1998 liberalisierten Markt aus? Nach den jüngsten Berichten der REGULIERUNGSBEHÖRDE (1999: 104-140; 2000: 10-22; 2001: 1-25) läßt sich in der Tat davon sprechen, daß sich in der Bundesrepublik nach der Liberalisierung ein relativ intensiver Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt entwickelt hat. So waren Ende 2000 über 1.900 Anbieter von Telekommunikationsdienstleistungen registriert, 362 Unternehmen hatten eine Netz- oder Sprachtelefondienst-Lizenz erhalten. Die Wettbewerber der Telekom konnten auch tatsächlich in nennenswertem Maße Marktanteile erringen: Ihr Anteil am Gesamtverbindungs-volumen betrug im ersten Halbjahr 2000 rund 22%, bei Fern- und Auslandsgesprächen sowie Gesprächen vom Fest- in Mobilfunknetze erzielten sie sogar Anteile von über 40%. Dieser relativ intensive Wettbewerb spiegelte sich auch in der Preisentwicklung wider. So errechnete die Regulierungsbehörde, daß die Verbraucher zu Beginn des Jahres 2001 je nach Verkehrszeit bis zu 92% weniger für Ferngespräche an Werktagen aufwenden mußten als vor der Liberalisierung, bei Auslandsgesprächen sanken die Preise sogar um bis zu 94%. Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes wurden die Verbraucher im Sprachtelefondienst zwischen Ende 1997 und Ende 1999 durchschnittlich um 12,3% entlastet. Trotz dieses Preisrückgangs wuchs der Umsatz des Sektors kräftig und auch die Beschäftigung

---

<sup>129</sup> Dabei sollte aber nicht übersehen werden, daß eine Reihe von Regulierungsentscheidungen nicht im Gesetz festgeschrieben wurde, sondern in Form von Rechtsverordnungen oder Entscheidungen der Regulierungsbehörde fiel. So wurden zwischen 1996 und 1998 allein elf Verordnungen zum TKG erlassen, die u.a. den Netzzugang, den Umfang der Universaldienstleistungen oder die Entgelte regulierten (vgl. <[http://www.regtp.de/gesetze/start/fs\\_04.html](http://www.regtp.de/gesetze/start/fs_04.html)>).

nahm zwischen 1998 und 2000 um fast 9% zu. Der Wettbewerb ging auch nicht zu Lasten der Universaldienste. Die REGULIERUNGSBEHÖRDE (1999: 140) stellte hierzu fest, daß das Mindestangebot an Universaldiensten „voll gedeckt, ja im Hinblick auf die Preise sogar erheblich übertroffen“ wurde (vgl. auch REGULIERUNGSBEHÖRDE 2001: 3f.).

Diese Zahlen belegen, daß das Telekommunikationsgesetz in der Tat seine Ziele vergleichsweise gut erreicht hat. Allerdings wies die REGULIERUNGSBEHÖRDE (1999: 137) auch darauf hin, daß „es sich bei den zu beobachtenden Entwicklungen in der Festnetztelefonie bislang fast ausschließlich um regulierungsbedingten und nicht um sich selbst tragenden Wettbewerb handelt.“ Dies liegt vor allem daran, daß die Wettbewerber nur einen Teil der angebotenen Leistungen selbst erbringen, da sie praktisch keinen unmittelbaren Zugang zu ihren Kunden haben; vielmehr haben aufgrund des fehlenden Wettbewerbs im Ortsbereich fast alle Telefonate sowohl ihren Ursprung als auch ihr Ziel im Netz der Telekom. Berücksichtigt man, daß die Wettbewerber der Telekom für die Zusammenschaltung mit ihrem Netz Gebühren zu entrichten haben, kommt man zu dem Ergebnis, daß immer noch fast 90% der Umsätze mit Ferngesprächen an die Telekom fließen (EBENDA: 132). Auch in ihrem Jahresbericht 2000 verweist die REGULIERUNGSBEHÖRDE (2001) noch auf den „Flaschenhals“ Ortsnetz, wo der Marktanteil der Wettbewerber Ende September 2000 gerade einmal 1,3% betrug. Insofern dürfte die asymmetrische sektorspezifische Regulierung, die ursprünglich nur für eine Übergangszeit vorgesehen war, jedenfalls längerfristig oder gar auf Dauer notwendig bleiben, um funktionsfähigen Wettbewerb zu gewährleisten.

Dennoch kann das TKG insgesamt als eine ausgesprochen weitreichende marktschaffende Reform betrachtet werden. Dieser Befund ist um so erstaunlicher, als das Gesetz in einer Periode starker Polarisierung zwischen Koalition und Opposition sowie zwischen Regierung und Bundesratsmehrheit entstand, wie insbesondere am Scheitern des Bündnisses für Arbeit und den Auseinandersetzungen um das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz sichtbar wird (s. Kap. 6.2.1). Der Schlüssel zum Verständnis der Frage, warum im Telekommunikationsbereich trotz dieser Umstände die Einigung auf eine weitreichende Reform gelang, liegt sicherlich darin, daß die Entscheidung für die Liberalisierung durch die EG-Richtlinien bereits gefallen war. Kein relevanter Akteur leistete hiergegen noch Widerstand. Doch auch darüber hinaus spielte die europäische Integration für das TKG eine beachtliche Rolle, da Vorschläge seitens der SPD oder der Bundesländer, etwa im Bereich der Universaldienstleistungen oder des Zuschnitts der Lizenzgebiete stärker zu intervenieren, immer wieder mit europarechtlichen Bedenken konterter werden konnten. Zudem übte die EU-Kommission im Zusammenhang mit der Genehmigung der Zusammenarbeit der Deutschen Telekom mit France Telecom erheblichen Druck auf eine liberale Ausgestaltung des TKG aus.

Wichtig erscheint aber auch, daß die beteiligten Postpolitiker aller Frak-

tionen der vollständigen Liberalisierung des Sektors sehr positiv gegenüberstanden und sich hiergegen in den Fraktionen kein nennenswerter Widerstand zeigte (mit Ausnahme der Frage der Entgelte für die Nutzung kommunaler Wege in der SPD-Fraktion). Offenkundig eignete sich die Frage der Liberalisierung des Telekommunikationssektors auch im Parteienwettbewerb denkbar wenig zur Profilierung der eigenen Position. Interessant ist schließlich aber auch die Rolle des Bundesrates bei der Formulierung des TKG. Auffallend ist insbesondere, daß sich die Bundesländer bei diesem Gesetzgebungsverfahren der parteipolitischen Disziplinierung weitgehend entzogen und es zu einer Konfrontation zwischen den Bundestagsfraktionen von Koalition und SPD auf der einen und der Ländermehrheit auf der anderen Seite kam. Allerdings gelang es dem Bundesrat – vermutlich gerade wegen der einhelligen Zustimmung des Bundestages zum TKG sowie wegen der Drohung mit einem unregulierten Wettbewerb ab 1998 – nicht, bedeutsame Veränderungen an dem Gesetz zu erzwingen.

### *6.3.3 Überblick: Fortschreitende Liberalisierung und weitreichende Privatisierungen*

Mit den Bereichen Bahn und Telekommunikation sind sicherlich die beiden wichtigsten Felder angesprochen, in denen die Regierungen unter Helmut Kohl in den 90er Jahren versuchten, staatliche Interventionen zurückzuführen. Doch sie waren keineswegs die einzigen Liberalisierungsmaßnahmen, die in diesem Zeitraum durchgeführt wurden. Eine Liberalisierung erfuhr beispielsweise auch – und erneut nicht zuletzt aufgrund des Drucks der EU (dazu MASCHKE 1998) – der Postbereich. Die Regulierung des 1997 verabschiedeten Postgesetzes ähnelt dabei in vielen Punkten dem Telekommunikationsgesetz. So wurde das Beförderungsmonopol der Deutschen Post AG prinzipiell aufgehoben und durch ein Lizenzmodell ersetzt. Lizenzen sollten für die Beförderung von Briefsendungen bis 1000 Gramm nötig sein. Allerdings wurde der Post AG für eine befristete Zeit, nämlich bis Ende 2002, eine Exklusivlizenz für die Beförderung von Briefsendungen bis maximal 200 Gramm erteilt. Daneben ist auch für den Postbereich eine asymmetrische Regulierung vorgesehen, indem etwa die Tarife für lizenzpflichtige Leistungen des marktbeherrschenden Unternehmens vor ihrer Einführung von der unabhängigen Regulierungsbehörde genehmigt werden müssen. Die Regulierung von Universaldienstleistungen erfolgte wie im Telekommunikationsgesetz.

Ein weiterer wesentlicher, ebenfalls durch die europäische Integration angestoßener (S. SCHMIDT 1998; EBERLEIN 2000: 85f.; EISING 2000) Liberalisierungsschritt bestand in der Öffnung der Märkte für Strom und Gas. Auch diese Reform ging allerdings deutlich über die Anforderungen der entsprechenden EG-Richtlinie hinaus (GRANDE/EBERLEIN 2000: 639; EISING 2000:

289). „Der Strommarkt wurde vollständig und ohne Übergangsfristen dem Wettbewerb geöffnet und unterliegt damit der uneingeschränkten, wettbewerbsrechtlichen Aufsicht durch das Bundeskartellamt“ (GRANDE/EBERLEIN 2000: 639). Allerdings verzichtete die Koalition darauf, in dem Gesetz oder einer Verordnung die Stromdurchleitung, und damit ein zentrales Element der Liberalisierung, genau zu regeln, wodurch ein „schwer wiegendes Hindernis für effektiven Wettbewerb“ entstanden ist (EBENDA: 643). Dieser Verzicht muß auf den Widerstand des Bundesrates gegen die ursprüngliche Fassung des Gesetzentwurfs zurückgeführt werden. Um die übrigen wesentlichen Punkte der Reform durchsetzen zu können, strich die Bundesregierung alle aus ihrer Sicht zustimmungsbedürftigen Regelungen und somit auch die zur Stromdurchleitung (EISING 2000: 287). Daß es dennoch zu einer vergleichsweise dynamischen Entwicklung auf diesen Märkten kam (vgl. EBERLEIN 2000: 86ff.), lag daher nicht zuletzt an einer wettbewerbsfreundlichen Auslegung des Gesetzes durch die Gerichte (MÜLLER/STURM 2000: 45f.).

Zu vergleichsweise einschneidenden Liberalisierungen kam es in der ersten Hälfte der 90er Jahre auch im Verkehrsbereich, vor allem bei der Binnenschifffahrt und beim Straßengüterverkehr, sowie auf den Versicherungs- und Finanzmärkten (BOSS/LAASER/SCHATZ ET AL. 1996: 64ff., 91ff., 232). Auch im Finanzsektor gingen die Reformen dabei merklich über die bloße Umsetzung europäischer Richtlinien hinaus (LÜTZ 2000: 665ff.). Insofern lassen sich also in einer Vielzahl von Sektoren in den 90er Jahren bemerkenswerte Liberalisierungen feststellen, die zwar allesamt von Deregulierungsmaßnahmen auf europäischer Ebene angestoßen waren, in der Mehrzahl der Fälle aber weiter als diese reichten.

Daneben wurden Planungs- und Genehmigungsverfahren liberalisiert, um die Rahmenbedingungen für Investoren zu verbessern. Zu nennen sind hier neben den Beschleunigungsgesetzen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit vor allem das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren<sup>130</sup>, das eine grundlegende Überarbeitung des Verwaltungsverfahrensgesetzes umfaßte, und das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren, mit dem Genehmigungsverfahren ohne eine materielle Absenkung von Umweltstandards beschleunigt werden sollten (BT-Drs. 13/8464: 39f.). Auch die Novellierung der Handwerksordnung von 1994 und eine Reihe von Deregulierungsmaßnahmen bei freien Berufen ist in diesem Zusammenhang zu nennen (BOSS/LAASER/SCHATZ ET AL. 1996: 264ff.; 277ff.; BT-Drs. 13/8464: 41f.). Mit den zuletzt genannten Maßnahmen sowie mit der Liberalisierung der Energie-, Verkehrs- und Versicherungsmärkte wurden gleichzeitig Empfehlungen der Deregulierungskommission aus den 80er Jahren umgesetzt (zur Bedeutung der Kommission für die Reform der Elektrizitätsversorgung vgl. EISING 2000: 275).

<sup>130</sup> Damit wurden im wesentlichen Vorschläge einer 1993 eingesetzten Expertenkommission („Schlichter-Kommission“) umgesetzt.

Im Bereich des Ladenschlußgesetzes kam es 1996 ebenfalls zu einer wesentlich einschneidenderen Reform als noch 1989. So wurde festgelegt, daß Geschäfte montags bis freitags generell von 6 bis 20 Uhr, samstags bis 16 Uhr geöffnet sein dürfen. Dafür wurde der lange Donnerstag ebenso gestrichen wie die längeren Öffnungszeiten an ersten Samstagen im Monat. Zusätzlich wurde die Herstellung und der Verkauf von Backwaren auch an Sonntagen für drei Stunden erlaubt.

Neben der Liberalisierung der Märkte spielte auch die Privatisierung in den 90er Jahren eine erhebliche Rolle. Von besonderer Prominenz waren die Privatisierungsanstrengungen zunächst in Ostdeutschland, wo sich im Grunde ja die gesamte Volkswirtschaft im Staatsbesitz befand. Die Aufgabe, die ehemaligen volkseigenen Betriebe zu privatisieren, wurde schon früh, nämlich noch von der DDR-Übergangsregierung unter Modrow, an die Treuhandanstalt (THA) delegiert (ausführlicher zum folgenden CZADA 1993; 1996; SEIBEL 1994; GROSSER 1998: 346-364). Das Handeln der Treuhandanstalt war „von einem einzigartigen Gemisch aus Handlungsautonomie im Einzelfall, einer ‚weichen‘ Budgetgrenze und vielfältigen politischen Vernetzungen bestimmt“ (CZADA 2000a: 470). So mußte sie beispielsweise gleichzeitig als Mittler zwischen Bund und Ländern und zwischen den verschiedenen Interessengruppen fungieren. Vom ehemaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt wurde sie sogar als eine „sehr mächtige Nebenregierung“ für die neuen Bundesländer bezeichnet (zit. CZADA 1993: 154). Aufgrund dieser Eigenständigkeit kann ihre Politik nicht unmittelbar der Bundesregierung zugerechnet werden, weshalb sie hier nicht ausführlich behandelt werden soll.

Zwischen Regierung und Treuhandanstalt unumstrittenes primäres Ziel der Bemühungen war es, möglichst schnell eine möglichst weitgehende Privatisierung zu realisieren. Erst wenn sich eine schnelle Privatisierung als nicht möglich erweisen sollte, war eine Sanierung durch die Treuhandanstalt oder, bei nicht sanierungsfähigen Betrieben, die Stilllegung vorgesehen.<sup>131</sup> Das Privatisierungsziel wurde insgesamt überraschend erfolgreich umgesetzt: Gehörten der Treuhand 1990 noch rund 13.000 Unternehmen, so hatte sich die Zahl der zu privatisierenden Firmen bis zur Auflösung der THA Ende 1994 durch Verkauf, Übertragung oder Schließung (mehr als 25%!) auf 65 reduziert (CZADA 1996: 93; GROSSER 1998: 363). Allerdings wurde auch zunehmend deutlich, daß die Treuhand kaum Unternehmen verkaufen konnte, sondern vielmehr Unternehmenskonzepte und Investitionen einkaufen mußte (CZADA 1996: 110). Konkret bedeutete dies, daß die THA in erheblichem Umfang Altschulden und ökologische Altlasten übernehmen und Subventionen zusagen mußte, um überhaupt Investoren zu finden. Die teuersten dieser Fälle betrafen Unternehmen, die als „industrielle Kerne“ erhalten werden sollten, und denen deshalb eine besonders intensive Förderung zuteil wurde (ausführ-

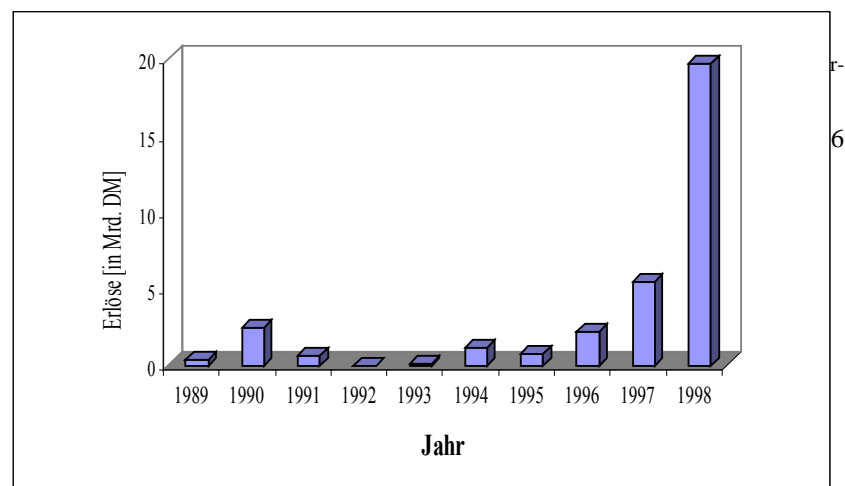
<sup>131</sup> Vgl. hierzu die „Leitlinien der Geschäftspolitik der Treuhandanstalt“ aus dem Oktober 1990; teilweise abgedruckt in GROSSER (1998: 359f.).

licher GROSSER 1998: 362).

Mit dieser Wendung, daß aus dem Verkäufer- ein Käufermarkt geworden war, der erhebliche finanzielle Aufwendungen seitens der Treuhand erforderte, wenn die Unternehmen veräußert werden sollten, wurden auch die finanzpolitischen Hoffnungen von 1990, daß von den Privatisierungserlösen der Treuhand ein erheblicher Beitrag zur Finanzierung der deutschen Einheit geleistet werden könnte, enttäuscht. Noch im Oktober 1990 hatte der damalige Präsident der THA, Rohwedder, den Wert der DDR-Betriebe im Besitz der Treuhand auf rund 600 Mrd. DM beziffert (SCHWINN 1997: 137; CZADA 2000a: 469). Die Entwicklung der folgenden Jahre widerlegte diese Prognose in aller denkbaren Eindeutigkeit. In ihrer Abschlußbilanz zum 31.12.1994 konnte die Treuhandanstalt Einnahmen von gerade einmal 76 Mrd. DM ausweisen, die Ausgaben schlugen dagegen mit 332 Mrd. DM zu Buche. Statt eines Gewinns von 600 Mrd. DM erwirtschaftete die Treuhandanstalt also einen Verlust von 256 Mrd. DM (BT-Drs. 13/2280: 125; WELTRING 1997: 53f.). Hinzu kam der Verlust von mehr als zwei Millionen Arbeitsplätzen (GROSSER 1998: 364).

Aber die Privatisierungspolitik der 90er Jahre blieb nicht auf Ostdeutschland beschränkt. Dies um so weniger, als die Bundesregierung durchaus ordnungspolitische Gründe dafür geltend machte, staatliche Beteiligungen zu privatisieren: „Privatisierung ist für die Bundesregierung eine Investition in Wettbewerb, Effizienz, Innovation und damit in die Stärkung des Standortes Deutschland im internationalen Wettbewerb“ (BT-Drs. 13/8464: 36). Besonders ab 1996 griff die Bundesregierung vermehrt auf die Privatisierung von Bundesbeteiligungen zurück (Abb. 8). Beliefen sich die Privatisierungseinnahmen zwischen 1991 und 1995 zusammen nämlich auf nur gut 2,5 Mrd. DM, so erreichten sie allein 1996 etwa 2,2 Mrd. DM, während sie 1997 auf 5,4 Mrd. DM und 1998 gar auf 19,7 Mrd. DM anstiegen.<sup>132</sup> Dabei stand mit einem Emissionsvolumen von rd. 20 Mrd. DM die Teilprivatisierung der Deutschen Telekom, die im November 1996 durch eine Kapitalerhöhung ohne Beteiligung des Bundes bewerkstelligt wurde, im Mittelpunkt der Privatisierungspolitik der 90er Jahre. Bedeutend war zudem die Veräußerung der letzten Bundesanteile an der Lufthansa im Herbst 1997, da sie vom Volumen her die (nach der Telekom) zweitgrößte Aktienemission in Deutschland darstellte (Überblick: BT-Drs. 13/8464: 36f.). Als neuen Bereich der Privatisierung „entdeckte“ die Bundesregierung in den 90er Jahren zudem bundeseigene Liegenschaften, deren Verkauf zwischen 1991 und 1998 rund 13 Mrd. DM einbrachte (JWB 1998: 41).

Abbildung 8: Privatisierungserlöse des Bundes, 1989-1998



Quelle: BMF

Zusammenfassend läßt sich für die Entstaatlichungspolitik der 90er Jahre feststellen, daß die durchgesetzten Reformen weit über das hinausgingen, was in den 80er Jahren beschlossen worden war. Unmittelbar deutlich wird dies beim Ladenschluß und beim Telekommunikationssektor, wo die Reformen der 80er Jahre jeweils in der folgenden Periode weitergeführt wurden. Wichtig erscheint gleichwohl auch die forcierte Liberalisierungspolitik in einer ganzen Reihe weiterer Sektoren (einschließlich des Arbeitsmarktes; vgl. Kap. 6.2.3). Der weitreichende Reformoutput ist um so bemerkenswerter, als gerade die großen Reformen der Post, Telekommunikation und Bahn mit breiten Mehrheiten verabschiedet wurden bzw. werden mußten. Bei Bahn und Telekommunikation hat insbesondere der Zustand der Unternehmen, der sich infolge der Wiedervereinigung massiv verschlechterte, die Kompromißfindung sicherlich erleichtert. Hinzu kamen in fast allen Bereichen, in denen Liberalisierungsmaßnahmen durchgesetzt wurden, wesentliche Impulse von der europäischen Integration.

Ein Impuls für die gewachsene Privatisierungstätigkeit mag zudem von der Aktivität der Treuhandanstalt ausgegangen sein, doch zwei andere Entwicklungen dürften von wesentlich größerer Bedeutung gewesen sein: Zum einen spielten sicherlich fiskalische Motive eine bedeutende Rolle, da ab Mitte der 90er Jahre andere Finanzierungsquellen, etwa eine Ausdehnung der Staatsverschuldung oder eine Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge, aus unterschiedlichen Gründen nicht mehr in Frage kamen (ZOHLNHÖFER 2000a: 31; Kap. 6.1.3). Zum anderen zeigt sich hier aber erneut das schärfere ordnungspolitische Profil, das die Koalition wegen des gewachsenen Gewichts ihres Wirtschaftsflügels in den 90er Jahren, und insbesondere in den Jahren ab 1996, auch in vielen anderen Bereichen an den Tag legte.

## 6.4 Zwischenfazit

Die christlich-liberale Wirtschaftspolitik der 90er Jahre zerfällt in zwei Subperioden. In den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung dominierte in vielen Bereichen eine vergleichsweise breite Übereinstimmung in wirtschafts- (und sozial-)politischen Fragen, eine Art „Vereinigungskonsens“ (HEINELT/WECK 1998). Am deutlichsten wird dies beim Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik bis 1993. Doch auch im Bereich der Entstaatlichungspolitik konnten die einschneidenden Reformen bei Bahn und Post (Postreform II) mit breiten Mehrheiten durchgesetzt werden. Und sogar in der vom Parteienwettbewerb bereits zu diesem Zeitpunkt stark umstrittenen Finanzpolitik gelangen mit dem Solidarpakt und den erfolgreichen Vermittlungsverfahren etwa zur

„Konsonantengesetzgebung“ (SKWPG), zum Standortsicherungsgesetz und sogar noch zum Jahressteuergesetz 1996 Kompromisse zwischen der Bundesregierung und dem von der Opposition dominierten Bundesrat. Der Preis für diese Kompromisse bestand allerdings darin, daß die meisten Gesetze nur moderate Veränderungen mit sich brachten und weitergehende Vorhaben zurückgestellt werden mußten.

In der Finanzpolitik zum Beispiel mußte die Koalition auf den Teil des Jahressteuergesetzes 1996 verzichten, der eine Unternehmenssteuerreform enthielt, während durch die steuerliche Freistellung des Existenzminimums lediglich ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt wurde. Die Haushaltskonsolidierung gelang – anders als in den 80er Jahren – kaum noch. Der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik war zwar in seinem Ausmaß bemerkenswert, doch blieben Innovationen hier zunächst weitgehend aus, so daß im Sinne Peter HALLS (1993) nur von einer Veränderung erster Ordnung, nämlich bei der Einstellung der Instrumente, gesprochen werden kann. Zudem war dieser Ausbau der aktiven Maßnahmen von vornherein lediglich als Übergangspänomen zur Abfederung der ökonomischen Transformation in den neuen Bundesländern gedacht. Ebenso ließ sich mit der Postreform II die Liberalisierung des Telekommunikations- und des Postmarktes (noch) nicht verwirklichen, so daß auch zu diesem Zeitpunkt in der Bundesrepublik noch nicht der Stand erreicht war, den Großbritannien bereits zehn Jahre zuvor hergestellt hatte. Auch die Bahnreform folgte einem solchen Kompromißmuster, wengleich damit doch eine vergleichsweise einschneidende Veränderung erreicht wurde, die zwar hinter der in Großbritannien durchgesetzten Liberalisierung zurückblieb, aber immerhin über das hinausging, was im Rahmen einer bloßen Umsetzung von EG-Richtlinien nötig gewesen wäre.

Dieses Muster läßt sich als geradezu beispielhafte Bestätigung des Vetospielertheorems betrachten. Die Koalition hatte 1991 ihre Mehrheit im Bundesrat verloren und so besaß die SPD eine gesicherte Vetoposition bei zustimmungspflichtigen und erst recht bei verfassungsändernden Gesetzen. Um genau solche handelte es sich aber bei den Reformen in der Finanz- und der Entstaatlichungspolitik. Entsprechend schwieriger wurde eine Veränderung des Status quo, da nicht nur die Zahl der Vetospieler zugenommen, sondern ihre Kongruenz durch die Vetoposition der SPD erheblich abgenommen hatte.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Allerdings war es nicht in jedem Fall die SPD-Bundesratsmehrheit allein, die der Bundesregierung Konzessionen abverlangte. Die Forderungen nach einem höheren finanziellen Ausgleich für die Regionalisierung bei der Bahnreform wurden beispielsweise von allen Ländern getragen. Die Veränderungen im zustimmungsfreien Teil des SKWPG gehen sogar überwiegend auf das Konto der von der CDU regierten (ostdeutschen) Länder. Die vergleichsweise geringe Kohäsion der unionsgeführten Länder im Bundesrat, in den 90er Jahren nicht zuletzt bedingt durch die unterschiedlichen Problemlagen in Ost- und Westdeutschland, erwies sich also erneut als Hürde für die Durchsetzung der von der Bundesregierung befürworteten Politik.



Wichtig erscheint allerdings auch, daß es Regierung und Opposition tatsächlich noch – wenn auch mühsam und teilweise nur unter Ausklammern bestimmter Bereiche – gelang, Kompromisse zu schließen. Dies läßt sich *erstens* auf eine gemeinsame Perzeption eines bestimmten Problemdrucks durch sämtliche Akteure zurückführen. So wurden beispielsweise die relativ weitgehenden Reformen von Post und Bahn einerseits durch die Liberalisierungen auf europäischer Ebene, auf die national reagiert werden mußte, erheblich gefördert. In diesen Bereichen spielte die EG eine Schrittmacherverolle. Andererseits lastete infolge der Vereinigung ein erheblich gewachsener Problemdruck auf beiden Unternehmen. Beide Entwicklungen führten zu einer einheitlicheren Problemdefinition seitens der beteiligten Akteure, die – theoretisch gefaßt – die Kongruenz zwischen den Vetospielern erhöhte, so daß tatsächlich eine Veränderung des Status quo erleichtert wurde. Ähnlich dürften auch die Einigungen bei den Verhandlungen zum Solidarpaket und über die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die gemeinsame Perzeption einer ökonomischen Krisensituation begünstigt worden sein: „the deepening economic crisis has prompted the big political parties to move closer together“ (SALLY/WEBBER 1994: 40 über den Solidarpaket; ähnlich für die Arbeitsmarktpolitik HEINELT/WECK 1998).

*Zweitens* war die Kohäsion der SPD-geführten Bundesratsmehrheit zunächst noch vergleichsweise gering, so daß es der Bundesregierung beispielsweise bei der Erhöhung der Mehrwertsteuer im Jahr 1992 gelang, einzelne SPD-Länder auf ihre Seite zu ziehen und dadurch ihre Vorlage durch den Bundesrat zu bringen. In vergleichbarer Weise traten auch die Interessen von SPD-Fraktion im Bundestag und den SPD-geführten Ländern im Bundesrat bei der Beratung des Jahressteuergesetzes 1996 auseinander, was letztlich einen Kompromiß mit der Bundesregierung erleichterte (BÖHNE 1998: 151-156).

Eine theoretisch nicht leicht zu erfassende Rolle spielte das Bundesverfassungsgericht beim Jahressteuergesetz 1996. Es nutzte mit seiner Entscheidung über die steuerliche Freistellung des Existenzminimums seine Vetoposition nämlich nicht, um den Status quo zu erhalten, also eine bestimmte Entscheidung zu verhindern, sondern fungierte im Gegenteil als Agenda-setter oder gar als *Reformerzwinger*, da mit dem Urteil *erstens* bereits entschieden war, daß es in näherer Zukunft eine Steuerreform geben mußte, und *zweitens* sogar der Rahmen für diese Reform schon vorgegeben wurde. Dies wiederum erleichterte die Einigung der Vetospieler Bundestag und Bundesrat bei der parlamentarischen Erarbeitung der Reform. In ähnlicher Weise wirkte das Gericht auch bei der Wiedereinführung der Zinsabschlagsteuer.

Zuletzt ist noch auf die Bedeutung des Wettbewerbs um Wählerstimmen für die Politikgestaltung dieser Periode einzugehen. Dabei wird deutlich, daß der Parteienwettbewerb in den ersten Jahren nach der Vereinigung keine vergleichbar dominante Rolle spielte wie beispielsweise noch bei der Herstellung

der Einheit. Dies lag in den relativ ähnlichen Problempereptionen zwischen Regierung und Opposition und der sich daraus ergebenden bereichsweisen Kooperation begründet. Eine Ausnahme bildet in diesem Zusammenhang allerdings die Finanzpolitik. Die durch den Parteienwettbewerb bedingte Strategie der *blame avoidance* war nämlich im wesentlichen dafür verantwortlich, daß die Finanzpolitik in dieser Phase keine zielgerichtete Konsolidierungsstrategie mehr entwickeln konnte.

Diese Phase des Vereinigungskonsenses dauerte etwa bis 1995. Sie wurde abgelöst von einer Periode, in der die Koalition in vielen Bereichen sehr einschneidende Reformen gegen den erbitterten Widerstand der Opposition und des Bundesrates durchzusetzen versuchte. Fragt man nach dem Einfluß der Parteien auf die Staatstätigkeit, ist für diese Periode zu konstatieren, daß die Koalition in der Tat ein erhebliches und vergleichsweise weitreichendes Reformprogramm durchzusetzen versuchte. In fast allen Bereichen nahm die christlich-liberale Koalition nun Projekte wieder auf, mit denen sie sich in den 80er Jahren bereits beschäftigt hatte, die aber nun in erheblich ausgeweiteter Form neu bearbeitet wurden. Dies gilt etwa für die Liberalisierung des Telekommunikationssektors, die erheblich über die Vorgaben der EG hinausging und schließlich auch den Vergleich mit Großbritannien nicht mehr zu scheuen brauchte, aber auch für die Liberalisierung des Post- und des Strommarktes sowie die Privatisierungen. Sogar auf dem Arbeitsmarkt wurden Deregulierungsschritte gewagt, die in den 80er Jahren noch kaum denkbar schienen, wengleich die Ökonomen der OECD (1999: 84) in diesem Zusammenhang dennoch bloß von „rather restricted easing“ sprachen. Die Neuordnung des Arbeitsförderungsrechts kann sogar als Veränderung dritter Ordnung im Sinne HALLS (1993) verstanden werden, da das ursprüngliche Ziel des AFG, einen hohen Beschäftigungsstand zu erzielen und aufrechtzuerhalten, fallengelassen wurde. Auch für die Steuerpolitik zeigt sich insbesondere im Vergleich zu den 80er Jahren ein weiterreichender Reformimpuls. Lediglich die Haushaltskonsolidierung wurde – trotz des Programms für mehr Wachstum und Beschäftigung – nicht erreicht. Von besonderer Bedeutung ist daher zunächst zu erklären, wieso Reformen, die in den 80er Jahren unter günstigeren institutionellen Bedingungen wegen des Widerstandes der Sozialausschüsse und der Effekte des Parteienwettbewerbs nicht durchgesetzt werden konnten, in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zumindest die Zustimmung der Koalitionsparteien erhielten.

Von erheblicher Bedeutung für diese Frage dürfte zunächst der Parteienwettbewerb gewesen sein. Dessen Effekte müssen nämlich vor dem Hintergrund der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt gesehen werden: Im Winter 1995/96 überstieg die Zahl der Arbeitslosen im Bundesgebiet erstmals die 4 Millionen-Marke und erreichte damit ein Ausmaß, das die Wiederwahl der Koalition in der Sicht ihrer führenden Politiker in höchstem Maße gefährdete. Als Reaktion darauf kündigte der Bundeskanzler an, die Zahl der Arbeits-

losen bis zum Jahr 2000 halbieren zu wollen. Sollte dieses Ziel aber erreicht werden, mußten angesichts des ausbleibenden Erfolgs der bisherigen vorsichtigen Maßnahmen weiterreichende Reformen in Angriff genommen werden. Aus der programmatischen Orientierung der Koalition folgte dann aber, daß die Reformen eine angebotsökonomische Ausrichtung erhielten, wie sich vor allem an der Steuerreform 1998/99 und dem Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz zeigte.

Wieso wirkte jedoch die innerkoalitionäre Vetoposition in den 90er Jahren nicht mehr wie zuvor? Aus der Analyse der 80er Jahre ergeben sich zwei mögliche Erklärungen: Zum einen könnte die Kohäsion innerhalb der CDU gewachsen sein, so daß bei weiterbestehender Einstimmigkeitsregel eine weitergehende Veränderung des Status quo möglich wurde, zum andern könnte auf die Anwendung der Einstimmigkeitsregel (wenigstens faktisch) verzichtet worden sein, so daß Tsebelis' Erwartung, mit sinkender Kohäsion steige die Wahrscheinlichkeit einer Status quo-Änderung, zutreffen würde.

Aus der empirischen Analyse der Willensbildungsprozesse lassen sich Hinweise auf beide Erklärungen finden. Insbesondere bei der Steuerpolitik revidierten die Sozialausschüsse im Verlauf der 90er Jahre ihren Standpunkt in einer Reihe von Fragen. Besonders deutlich wird dies bei der Frage des Spitzensteuersatzes, der nach Auffassung der CDA bei der Reform 1990 überhaupt nicht verändert werden sollte, während die CDU-Arbeitnehmer in den 90er Jahren sogar von sich aus einen Höchstsatz von 35% vorschlugen.

Von größerer Bedeutung dürften allerdings zwei andere Faktoren gewesen sein, nämlich erstens der abnehmende Einfluß der CDA in der Gesamtpartei nach dem Rückzug Norbert Blüms als CDA-Vorsitzender 1987 (Kap. 3.2.1) und zweitens die Tatsache, daß der Arbeitnehmerflügel durch die Vielzahl der Kürzungsvorschläge zunehmend in die Defensive gedrängt wurde. Der abnehmende Einfluß der Sozialausschüsse zeigte sich spätestens, als sie unter Eppelmann ihre interne Vetoposition aufgaben, was besonders am Fall des Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes deutlich wird, bei dessen Beratung kein Vertreter der Arbeitnehmergruppe ernsthaft androhte, dem Gesetz die Zustimmung zu verweigern, obwohl angesichts der knappen Mehrheitsverhältnisse in der 13. Legislaturperiode bereits wenige Gegenstimmen aus der Koalition ausgereicht hätten, um das Gesetz zu Fall zu bringen. Vielmehr wurde das mehrheitlich zustimmende Votum der Fraktion zu den Maßnahmen akzeptiert und auch intern nicht mit einer Ablehnung gedroht. Ähnlich argumentierte Eppelmann auch bezüglich der Einschränkung von Steuervorteilen für Arbeitnehmer bei der geplanten großen Steuerreform, die die Sozialausschüsse aus „gesamtgesellschaftlicher Verantwortung“ mit getragen hätten (Interview 11). Indem die Sozialausschüsse aber trotz ihrer strukturellen Minderheitenposition in der CDU ein Mehrheitsvotum der Fraktion als bindend betrachteten, verloren sie ihre Vetoposition, so daß tiefgreifendere Reformen sich in der Koalition durchsetzen ließen.

Erschwerend kam hinzu, daß der Arbeitnehmerflügel in den späten 90er Jahren mit einer Vielzahl von Kürzungsinitiativen konfrontiert war. Dadurch mußte er bestimmte Ziele „opfern“, um andere, insbesondere die Pflegeversicherung und die Reform der gesetzlichen Rentenversicherung, durchsetzen zu können (Interviews 7, 9, 11). Dieser Zusammenhang wurde, wie sich insbesondere bei der Beratung des Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetzes zeigte, vom Wirtschaftsflügel der Koalition mitunter sogar systematisch genutzt, um die eigenen Vorstellungen durchsetzen zu können. In diesem Zusammenhang dürfte auch die (perzipiert und tatsächlich) gewachsene Bedeutung weltwirtschaftlicher Zwänge infolge des europäischen Binnenmarktes und der wirtschaftlichen Globalisierung wichtig gewesen sein. Der Standortwettbewerb wurde nämlich in vielen Bereichen dafür verantwortlich gemacht, daß weitreichende Veränderungen unabweisbar seien.

Gerade weil die Koalition sich ab Mitte der 90er Jahre auf vergleichsweise weitgehende Reformen verständigen konnte und folglich die Kongruenz zwischen den Vetospielern Koalition und Bundesratsmehrheit abnahm, wurden Kompromisse zunehmend schwieriger. Zusätzlich gelang es dem neuen SPD-Parteivorsitzenden Lafontaine besser als seinen Vorgängern, die SPD-geführten Bundesländer auf eine gemeinsame Linie im Bundesrat zu verpflichten, so daß die Kohäsion der Bundesratsmehrheit zunahm, was es der Bundesregierung erschwerte, einzelne Länder umzustimmen (Kap. 3.1). Insgesamt wurde dadurch eine Veränderung des Status quo weiter verkompliziert. Exemplarisch für die zunehmende Konflikthaftigkeit der Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren der Ära Kohl steht das Scheitern der Konzertierungsbemühungen im Rahmen des Bündnisses für Arbeit im Frühjahr 1996.

Entsprechend kam es in der 13. Legislaturperiode zu einer einmaligen Häufung von fehlgeschlagenen Vermittlungsverfahren (zum folgenden DÄSTNER 1999: 34ff.). Die Regierungskoalition setzte bei Einspruchsgesetzen in der Mehrzahl der Fälle von vornherein darauf, sie „der Einspruchslösung zuzuführen“, sprich: ihr ursprüngliches Konzept durch Überstimmen des Einspruchs des Bundesrates ohne Kompromisse durchzusetzen. Das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz beispielsweise wurde nach diesem Muster verabschiedet. In anderen Fällen, etwa beim Arbeitsförderungs-Reformgesetz oder beim Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, versuchte die Koalition, die Zustimmungspflicht des Bundesrates gesetzgebungstechnisch zu „umspielen“, indem sie auf die zustimmungspflichtigen Teile der Reform verzichtete. In den Fällen dagegen, in denen der Bundesrat tatsächlich die Eigenschaften eines Vetospielers besaß, also bei Zustimmungsgesetzen, kam es unter Umständen wirklich zum kompletten Scheitern der Reform. Das prominenteste Beispiel hierfür ist sicherlich die große Steuerreform 1998/99.

Allerdings war das Scheitern von Zustimmungsgesetzen keineswegs de-

terminiert. Das Telekommunikationsgesetz von 1996 und das Postgesetz von 1997 sind Beispiele für vergleichsweise weitreichende Reformen, die trotz ihrer Zustimmungsbedürftigkeit verabschiedet werden konnten. Dieser abweichende Befund hat im wesentlichen zwei Gründe. Erstens war nämlich aufgrund bereits geltender EG-Regulierung eine Liberalisierung des Telekommunikationssektors ab 1998 ohnehin nicht zu vermeiden, so daß die wesentliche Richtungsentscheidung bereits gefallen war und die Akteure durch eine Nichteinigung eine unregulierte Liberalisierung des Sektors heraufbeschworen hätten. Dadurch wurde der Abstand der Policy-Positionen der Akteure verringert und entsprechend die Kongruenz zwischen den Vetospielern erhöht, so daß eine Einigung auf eine Änderung des Status quo erleichtert wurde (ähnlich argumentierend BENZ 1999: 148).

Zweitens ist die Bedeutung des Parteienwettbewerbs für die Möglichkeit einer Einigung zu nennen. Das Telekommunikationsgesetz stand, insbesondere eben, weil die Entscheidung zugunsten der Liberalisierung faktisch bereits gefallen war, kaum im Zentrum der politischen Debatte, so daß sich dieser Bereich auch im sich polarisierenden Wettbewerb um Wählerstimmen nicht gut zur Profilierung eignete. Dagegen versprachen sich bei der gescheiterten Steuerreform alle beteiligten Parteien von einer Nichtentscheidung bessere Wahlchancen als von einer Einigung zu den Bedingungen des Gegenspielers, so daß ein Scheitern der Reform als logische Konsequenz des Verhaltens stimmenmaximierender Parteien erscheint (Kap. 6.1.2).

Der Parteienwettbewerb vermag darüber hinaus auch für die Jahre bis 1998 die Gestaltung der Finanzpolitik zu erklären. Auch in dieser zweiten Phase nach der Wiedervereinigung nahm die Bundesregierung Zuflucht zu *politics of blame avoidance*, um die gleichermaßen unattraktiven Alternativen, Steuern zu erhöhen oder Ausgaben zu kürzen, zu vermeiden. Da jedoch die Staatsverschuldung wegen der Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrages heruntergefahren werden mußte und die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge als beschäftigungsfeindlich attackiert wurde, wendete sich die Regierung ab Mitte der 90er Jahre verstärkt der Privatisierung sowie vergleichsweise wenig politisierten Ausgabenkürzungen beispielsweise über Einsparungen im Haushaltsverfahren zu.

## 7. Zusammenfassung und theoretische Schlußfolgerungen

Welche „Bilanz der Ära Kohl“ (WEWER 1998) läßt sich für die Wirtschaftspolitik ziehen? Welche Veränderungen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft setzte die christlich-liberale Koalition in ihren 16 Regierungsjahren durch und wie können die unterschiedlichen Politikmuster erklärt werden? Die wichtigsten Antworten, die die vorliegende Arbeit auf diese Fragen gibt, sind nach Politikfeld und Subperiode getrennt in Tabelle 3 zusammengefaßt und sollen an dieser Stelle nicht noch einmal detailliert wiederholt werden.

Insgesamt betrachtet brachten die 16 Regierungsjahre der christlich-liberalen Koalition einerseits wesentliche wirtschaftspolitische Reformen. Dies gilt natürlich insbesondere für die Herstellung der deutschen Einheit und – obwohl hier nicht betrachtet – des europäischen Binnenmarktes und der gemeinsamen europäischen Währung. Doch auch in den einzelnen Politikfeldern, die Gegenstand dieser Arbeit waren, läßt sich durchaus berichtenswerter Wandel feststellen. Greift man zur Bewertung der Ära Kohl auf die in der Einleitung vorgestellten Ansätze zur Beurteilung der Reichweite von Reformen zurück, lassen sich grosso modo übereinstimmende Resultate erkennen: Der Machtwechsel von 1982 führte durchaus zu einem Politikwechsel; allerdings blieb dieser insgesamt erheblich moderater als sein britisches Pendant zwischen 1979 und 1997. Entsprechend anerkannte auch der SACHVERSTÄNDIGENRAT (1997: 148-156) zwar einerseits das Bemühen der Koalition um eine Verbesserung der Angebotsbedingungen, kritisierte andererseits aber, daß diese Bemühungen nicht weit genug vorangekommen seien. In der Terminologie Peter HALLS (1993) wird man für fast alle Politikfelder von Veränderungen zweiter Ordnung sprechen können, da die Koalition fast nirgends – vielleicht mit Ausnahme des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes – einen Wandel auf der Zielebene anstrebte oder durchsetzte.<sup>134</sup>

Andererseits fiel dieser Wandel je nach Politikfeld und Subperiode der Ära Kohl unterschiedlich groß aus. Für die *Finanzpolitik* kann nur für die 80er Jahre, in denen zumindest die quantitative Konsolidierung des Haus-

<sup>134</sup>

So kam es weder zum viel befürchteten Abbau des Sozialstaates noch wurde das Ziel der Vollbeschäftigung aufgegeben. Auch bei den Reformen im Infrastrukturbereich ging es im Kern lediglich darum, die Versorgung der Bevölkerung effizienter sicherzustellen.

haltes und die Senkung der Staatsquote gelangen, von Erfolgen der Koalition gesprochen werden. Diese Erfolge wurden aber durch die deutsche Einheit und den „langen Schatten der schönen Illusion“ (ZÖHLNHOFFER 2000a), daß es zu einem schnellen, sich selbst tragenden Aufschwung in Ostdeutschland kommen würde, in den 90er Jahren wieder zunichte gemacht. Ebenso blieb die Senkung der Abgabenbelastung über die gesamte Beobachtungsperiode hinweg wenig erfolgreich, wobei insbesondere in den 90er Jahren trotz sinkender Steuerquote die Abgabenlast zunahm.

*Tabelle 3: Wirtschaftspolitische Bilanz der Ära Kohl im Überblick*

	1982-1989	1990-1995	1996-1998
<b>Finanzpolitik</b>	erfolgreiche (quantitative) Konsolidierung ermöglicht durch Parteienwettbewerb sowie Übereinstimmung in der Koalition; moderate steuerpolitische Wende bedingt durch niedrigen Problemdruck und Konflikte zwischen Arbeitnehmer- und Wirtschaftsflügel sowie Bund und B-Ländern	unzureichende Haushaltskonsolidierung wegen Parteienwettbewerb; moderate steuerpolitische Veränderungen bedingt durch Konflikte zwischen Bund und A-Ländern	unzureichende Haushaltskonsolidierung wegen Parteienwettbewerb; einschneidende Steuerreform geplant (möglich wegen Vetoverlust des Arbeitnehmerflügels und hohem Problemdruck), aber wegen Parteienwettbewerb an A-Ländern gescheitert
<b>Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik</b>	moderate Flexibilisierung wegen niedrigem Problemdruck und Konflikten zwischen Arbeitnehmer- und Wirtschaftsflügel	Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland; möglich wegen hoher Kongruenz zwischen allen Vetospielern	einschneidendere Liberalisierung des Arbeitsmarktes; möglich wegen erhöhtem Problemdruck, Vetoverlust der CDA und fehlender Zustimmungspflicht
<b>Entstaatlichungspolitik</b>	zaghafte Deregulierung, angestoßen durch EG; niedriger Problemdruck, Konflikte zwischen Bund und B-Ländern sowie Arbeitnehmer- und Wirtschaftsflügel	fortschreitende Liberalisierung (inkl. GG-Änderungen) begünstigt durch EG; ermöglicht durch hohe Kongruenz zwischen allen Vetospielern bedingt durch hohen Problemdruck und Lage des Status quo	weitreichende Liberalisierung und Privatisierung erleichtert durch EG und bereichsweise hohe Kongruenz zwischen Koalition und A-Ländern und bereichsspezifisch geringem Parteienwettbewerb

In der *Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik* wurde der in den 80er Jahren begonnene Wandel auch nach der Vereinigung durchgehalten. Allerdings

waren die meisten Schritte der Deregulierung des Arbeitsmarktes sehr vorsichtig, so daß auch ihre Kumulation über die Zeit nur mäßige Veränderungen bewirkte. Zwar besaß die Bundesrepublik 1998 sicherlich ein liberaleres Arbeitsrecht als 1982, doch bei dieser Feststellung sollte der Blick darauf nicht verloren gehen, daß das deutsche Arbeitsrecht auch 1998 – gerade im internationalen Vergleich – noch immer ausgesprochen rigide war (vgl. OECD 1999a: 49ff.). Zudem war den wichtigsten diesbezüglichen Änderungen, den mit dem Arbeitsrechtlichen Beschäftigungsförderungsgesetz 1996 durchgesetzten Neuregelungen im Kündigungsschutzgesetz (Kap. 6.2.1), keine lange Geltungsdauer beschieden – sie wurden unmittelbar nach dem Regierungswechsel 1998 von der neuen rot-grünen Bundesregierung wieder aufgehoben. Die Erleichterungen bei befristeten Arbeitsverträgen waren ebenfalls nur zeitlich begrenzt eingeführt worden und wären Ende 2000 ausgelaufen, wären sie nicht von der rot-grünen Koalition verlängert worden. Dennoch ist für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der 90er Jahre eine größere Bereitschaft zur Veränderung als noch für die der 80er Jahre zu konstatieren. Diese Bereitschaft kam nicht nur bei der Liberalisierung des Arbeitsrechts, sondern auch in der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes zum Ausdruck.

Am nachhaltigsten waren die Veränderungen im Bereich der *Entstaatlichung*. Zwar brauchte die christlich-liberale Koalition drei Reformen im Telekommunikationsbereich, doch letztlich wurde damit eines der weltweit liberalsten Telekommunikationsregime errichtet. Auch die Bahnreform und die Liberalisierungen in vielen anderen Bereichen – von den Energie- bis zu den Finanzmärkten – lassen sich als Erfolge der Deregulierungsbemühungen der christlich-liberalen Koalition verstehen. Auch hier war für die 90er Jahre eine regere Reformtätigkeit als in der ersten Hälfte der Ära Kohl zu erkennen. Allerdings sollte man im Blick behalten, daß der Liberalisierungspolitik auf europäischer Ebene bei der Entstaatlichungspolitik eine wichtige Katalysatorfunktion zukam.

Dieser Überblick zeigt auch, daß sich im Detail durchaus unterschiedliche Politikmuster in den verschiedenen Politikfeldern feststellen lassen. Dies ist zum Teil institutionell bedingt, da beispielsweise arbeitsmarktpolitische Reformen in der Regel nicht der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, während sich in der Steuerpolitik bis auf wenige Ausnahmen (Solidaritätszuschlag, Mineralölsteuer) keine Einspruchsgesetze finden. Ebenso läßt sich das besondere Muster der Politik zur Herstellung der deutschen Einheit ohne Berücksichtigung ihres Staatsvertrags-Charakters kaum verstehen. Schließlich wird auch die Entstaatlichungspolitik jedenfalls in weiten Teilen durch Vorgaben seitens der Europäischen Gemeinschaft geprägt. Auf der anderen Seite dürfte aber auch die Politikmaterie als solche Einfluß auf das zu beobachtende Politikmuster gehabt haben (so schon LOWI 1964; vgl. auch v. BEYME 1997: 37). Dies sollte insbesondere auf die unterschiedlichen Wirkungen des Parteienwettbewerbs in den einzelnen Politikfeldern zurückzuführen sein, die



wiederum systematisch mit dem Grad variieren, in dem Wähler durch ein Thema zu mobilisieren sind (Kap. 2). Dies erklärt, weshalb die Reformen bei der Bahn, der Post und in anderen Bereichen der Entstaatlichungspolitik wesentlich weniger spektakuläre Auseinandersetzungen hervorbrachten als die Reformen in den Politikfeldern Finanzen und Arbeit. In den zuerst genannten Bereichen waren daher auch noch in der Phase der zunehmenden parteipolitischen Konfrontation ab 1996 leichter Kompromisse zu erreichen als bei der Steuerreform oder den arbeitsmarktpolitischen Reformvorhaben der Regierung.

Die an dieser Stelle nur noch knapp zusammengefaßten Politikergebnisse lassen sich, dies zeigt die Analyse von 15 Schlüsselentscheidungen, mit Hilfe eines Ansatzes erklären, der die Parteidifferenzhypothese zum Ausgangspunkt nimmt, sie aber erweitert, indem bestimmte Beschränkungen des Einflusses von Parteien auf die Staatstätigkeit in das Erklärungsmodell integriert werden. Diese ergänzenden Variablen wurden ausgewählt und zueinander in Beziehung gesetzt unter dem Gesichtspunkt, die zentralen Eigenschaften und Motivationen aller Akteure, deren Zustimmung für das Zustandekommen einer Entscheidung notwendig ist, abzubilden. Daher entstammen sie verschiedenen Schulen der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, insbesondere jedoch dem politisch-institutionellen und dem sozio-ökonomischen Ansatz sowie der Internationalen Hypothese. An dieser Stelle sollen nun aber nicht die Ergebnisse der Kap. 4.4 und 6.4 wiederholt werden, sondern es soll abschließend um die Frage gehen, welche theoretischen Schlußfolgerungen aus der vorliegenden Arbeit gezogen werden können, die über die Erklärung des Einzelfalls hinausgehen.

Dabei zeigte sich zunächst, daß die Parteidifferenzhypothese durchaus in der Lage ist, einen Teil der wirtschaftspolitischen Reformtätigkeit zwischen 1982 und 1998 zu erklären – die vorliegende Arbeit bietet eine Fülle von Beispielen für Gesetze, mit denen die christlich-liberale Koalition ihre programmatischen Vorstellungen umsetzen konnte. Allerdings erwies sich auch, daß die „Parties-do-Matter“-These sowohl ergänzungsbedürftig als auch ergänzungsfähig ist.

Eine erhebliche Erweiterung der Erklärungskraft des „Parties-do-matter“-Ansatzes läßt sich beispielsweise erreichen, indem die endogene Beschränkung des Parteeinflusses durch den Wettbewerb um Wählerstimmen berücksichtigt wird.<sup>135</sup> Parteien müssen nämlich Wahlen gewinnen, um überhaupt die Gelegenheit zu erhalten, ihre Politikpräferenzen durchzusetzen. So kann die Politik zur Herstellung der deutschen Einheit, ihre Finanzierung oder die Veränderungen im Politikmuster in den 90er Jahren vom

<sup>135</sup> Der Parteienwettbewerb muß den Einfluß der Regierungsparteien nicht in jedem Fall einschränken, sondern kann auch handlungserweiternde Wirkungen haben, wenn er parteipolitisch orientierte Vetospieler, etwa Koalitionspartner oder die zweite Parlamentskammer, unter Druck setzt, bestimmten Gesetzen zuzustimmen. Das beste Beispiel hierfür ist natürlich die Politik zur Herstellung der deutschen Einheit.

Vereinigungskonsens zur parteipolitischen Konfrontation zwischen Koalition und Bundesratsmehrheit nur angemessen verstanden werden, wenn man die Interaktion zwischen den Koalitionsparteien und zwischen Regierung und Opposition in die Überlegungen einbezieht. Auch in anderen Studien ist die Bedeutung des Parteienwettbewerbs für die Ausgestaltung inhaltlicher Politik, nicht zuletzt in bestimmten Phasen der Ära Kohl, herausgestrichen worden (z.B. LEHMBRUCH 1990; 1998; M.G. Schmidt 1999b: Kap. 2.4.9; PABST 1999: 40f.) und Paul PIERSON (1994) sieht in seiner einflußreichen Studie den Parteienwettbewerb unter dem Stichwort *Blame Avoidance* sogar als eine Kernvariable zur Erklärung der Tatsache, daß die wohlfahrtsstaatliche Kürzungspolitik unter Reagan und Thatcher trotz anders lautender Ankündigungen vergleichsweise vorsichtig blieb. Doch insgesamt ist der Wettbewerb um Wählerstimmen bisher nicht systematisch auf seine Erklärungskraft für die Gestaltung der Staatstätigkeit in westlichen Demokratien hin überprüft worden.

Ein Grund dafür mag in der Schwierigkeit liegen, diese Variable in quantitative Vergleichsdesigns zu integrieren, da keine verlässlichen Daten über die Intensität und die Richtung des Parteienwettbewerbs in einzelnen Ländern vorliegen. Dies führte selbst bei Wissenschaftlern, die diese Variable überhaupt zur Kenntnis nahmen, zum Verzicht auf ihre Einbeziehung (HUBER ET AL. 1993: 729). Darüber hinaus erschwert die Tatsache, daß keine allgemeingültigen Annahmen darüber getroffen werden können, in welche Richtung der Parteienwettbewerb wirkt, sondern hierzu sehr differenzierte Aussagen über einzelne Perioden in einzelnen Ländern notwendig sind, die Analyse.

In dieser Arbeit sind jedoch Ansätze vorgelegt worden, mit denen der Frage nachgegangen werden kann, welche Effekte unter verschiedenen Konstellationen vom Parteienwettbewerb ausgehen können. Diese Überlegungen haben zudem den Vorteil, daß „Problemdruck“ nicht nur systematisch in die Analyse einbezogen werden kann, sondern auch Bedingungen angegeben werden, wann und wie dieser Problemdruck die Durchsetzung bestimmter Politiken durch eine Regierung beeinflusst. Auf diese Weise lassen sich daher auch Variablen der sozio-ökonomischen Theorienschule und der Lehre von den Wirkungen der (wirtschaftlichen) Denationalisierung in das hier vorgestellte Modell einbauen. So dürfte die Globalisierung vor allem dann wirkungsmächtig werden, wenn sie Regierungen vor wirtschafts- und beschäftigungspolitische Probleme stellt, die ihren Fortbestand oder ihre Wiederwahl in hohem Maße gefährden, oder wenn sie einer ohnehin liberalisierungsfreundlichen Regierung – im Sinne einer Strategie der *blame avoidance* – einen Vorwand und „Blitzableiter“ für die eigentlich favorisierte Politik bietet. Insofern erscheint eine stärkere Fokussierung der Staatstätigkeitsforschung auf die Variable „Parteienwettbewerb“ im Lichte der vorliegenden Arbeit sinnvoll. Dies kann aber offenbar vor allem mit qualitativen Designs geleistet werden, wenngleich sich der Parteienwettbewerb durchaus nicht

gänzlich einer quantifizierenden Erforschung entzieht (vgl. z.B. HICKS/ SWANK 1992).

Zusätzlich muß insbesondere die Existenz von Vetospielern für eine realitätsnahe Erklärung der Staatstätigkeit berücksichtigt werden. Dies ist zunächst nichts Neues für die Policy-Forschung, die im Gegenteil gerade hierauf in den letzten 15 Jahren einen Schwerpunkt legte. Allerdings zeigte sich in dieser Arbeit, daß eine Reduzierung von Tsebelis' Theorem auf die *Zahl* der Vetospieler, wie sie in einer Vielzahl von additiven Indizes zum Ausdruck kommt, zu kurz greift. Die allenfalls moderate Reformpolitik in den 80er Jahren kann hierdurch beispielsweise nicht verstanden werden. Ebenso bleiben einer solchen verkürzten Sichtweise die Gründe dafür verschlossen, weshalb die Reformtätigkeit nach 1995 anderen Mustern folgte als zu Beginn der 90er Jahre. Erst wenn auf die beiden anderen Dimensionen des Vetospielerkonzeptes (Kohäsion, Kongruenz) zurückgegriffen wird, lassen sich diese Entwicklungen erklären.

Dabei muß zusätzlich beachtet werden, daß die Kohäsion eines Vetospielers ebenso wie die Kongruenz zwischen Vetospielern keineswegs fixiert, sondern in dynamischer Perspektive variabel ist. So erleichterte es die faktisch zunehmende Kohäsion der CDU gegen Ende der 90er Jahre der christlich-liberalen Koalition, größere Reformschritte anzugehen als noch in den 80er Jahren. Ebenso verringerte sich die Kongruenz zwischen Bundesregierung und der SPD-geführten Bundesratsmehrheit im Laufe der 90er Jahre, so daß die Durchsetzung von (zustimmungspflichtigen) Reformen erschwert wurde. Daneben scheint die Kongruenz von Vetospielern durch eine übereinstimmende Perzeption eines bestimmten Problemdrucks erhöht werden zu können, wie insbesondere die Arbeitsmarktpolitik in den frühen 90er Jahren und die ordnungspolitischen Reformen in der gesamten zweiten Hälfte der Ära Kohl zeigen. Auch auf diese Weise wirken dann wiederum – wie bereits in Kapitel 3.1 angesprochen – die „Zwänge“ der Globalisierung. Insoweit sie zu veränderten Perzeptionen der beteiligten Vetospieler führen, sind sie tatsächlich wirkungsmächtig. Bleiben die Wahrnehmungen (eines Teils) der Akteure mit Vetomacht dagegen von solchen „Zwängen“ unbeeinflusst, ist auch nicht mit einer politischen Reaktion auf Globalisierung zu rechnen. Erst wenn und soweit sich aus dieser „Policystabilität“ möglicherweise negative ökonomische Resultate ergeben und diese von den Akteuren mit der wirtschaftlichen Denationalisierung in Zusammenhang gebracht werden, kommt es zu Anpassungsreaktionen.<sup>136</sup> Insofern wird „Globalisierung“ auch kaum zu einer Art policy-analytischer Mastervariable werden, da auch die durch sie hervorgerufenen Herausforderungen den politischen Prozeß durchlaufen müssen.

<sup>136</sup> Auch dieser Zusammenhang besteht streng genommen nur dann, wenn der Parteienwettbewerb nicht für einen oder mehrere Vetospieler eine Prämie auf die Nicht-Einigung setzt. Daß vom Wettbewerb um Wählerstimmen solche Anreize ausgehen, ist aber zumindest nicht unplausibel, erleichtert eine magere wirtschaftspolitische Performanz einer Regierung der Opposition doch das Geschäft.

Insofern kann festgehalten werden, daß eine gemeinsame Krisenperzeption unter bestimmten Bedingungen eine Einigung zwischen parteipolitisch orientierten Vetospielern erleichtern kann; allerdings fanden die Regierungen Kohl auch eine Reihe anderer Wege, Vetospieler, insbesondere den oppositionsdominierten Bundesrat, aber zum Teil auch innerkoalitionäre Akteure, zu „umspielen“. Gesetzgebungstechnisch etwa ließ sich ein Veto des Bundesrates umgehen, indem auf den zustimmungspflichtigen Teil eines Gesetzes verzichtet oder der zustimmungspflichtige vom zustimmungsfreien Teil einer Reform getrennt eingebracht wurde. Des weiteren konnte die Vetomacht von Akteuren durch Ebenenverschiebung reduziert werden. Dies zeigte sich sowohl beim Vertrag über die innerdeutsche Wirtschafts- und Währungsunion, als insbesondere die Opposition durch den Staatsvertrags-Charakter weitgehend vor vollendete Tatsachen gestellt wurde, als auch bei vielen Reformen im Bereich der Entstaatlichungspolitik, wo durch EG-Richtlinien, auf die die Bundesregierung selbst durchaus Einfluß nehmen konnte, oft die Reformrichtung bereits vorgegeben war. Auch durch den (mehr oder minder gezielten) Einsatz von Zeitdruck konnten Vetospieler unter bestimmten Bedingungen zur Zustimmung zu einer Reform bewegt werden. Dies gelang allerdings nur, wenn eine von zwei Bedingungen galt: Entweder handelte es sich bei dem zur Zustimmung zu bewegendem Akteur um einen kooperativen Vetospieler, also um ein Mitglied der Koalition (sei es ein Juniorpartner oder eine innerparteiliche Gruppierung), das angesichts der drängenden Termine dazu gebracht wurde, Bedenken zurückzustellen (vgl. hierzu auch PABST 1999: 44f.); oder ein kompetitiver Vetospieler konnte durch Zeitdruck zum Einlenken gebracht werden, wenn eine Zustimmungsverweigerung – etwa aus Gründen des Parteienwettbewerbs – nicht in Frage kam, Änderungen im Sinne des fraglichen Vetospielers aber einen hohen Zeitaufwand mit sich gebracht hätten (vgl. Kap. 5.1).

Diese Wege, gegenmajoritäre Instanzen zu „umspielen“, belegen, daß im politischen System der Bundesrepublik durchaus Flexibilitätsreserven vorhanden sind, die einer politischen Blockade teilweise entgegenwirken können. Allerdings sollten die Grenzen solcher Strategien nicht übersehen werden: So lassen sich keineswegs alle Materien in bloße Einspruchsgesetze verwandeln, insbesondere für die Steuer-, aber auch für weite Teile der Infrastrukturpolitik kommt dieses Vorgehen kaum in Frage. Noch viel weniger können beliebige politische Inhalte in Form von Staatsverträgen und EG-Richtlinien bearbeitet werden, so daß auch dieser Weg nur in Ausnahmefällen beschritten werden kann. Und auch die Inszenierung von Zeitdruck kann gerade gegenüber kompetitiven Vetospielern nur erfolversprechend angewendet werden, wenn es sich um ein unter den Wählern äußerst populäres Reformwerk handelt – sicherlich ebenfalls kein Kennzeichen gewöhnlicher wirtschaftspolitischer Reformen.

Die Ergebnisse dieser Arbeit machen daher deutlich, wie wichtig es ist, das Vetospieler-Theorem differenziert anzuwenden, um sein Erklärungsopo-

tential voll auszuschöpfen. Insbesondere für die quantitativ orientierte vergleichende Staatstätigkeitsforschung besteht daher die Notwendigkeit, Indikatoren zu entwickeln, die mehr als lediglich die Zahl der Vetospieler abbilden. Ein solcher Indikator hätte zusätzlich den Vorteil, stärker als die herkömmlichen Vetospieler-Indizes über die Zeit zu variieren. Insofern wäre ein stärker an Tsebelis' ursprünglichem Konzept anknüpfender Indikator wünschenswert, da die verschiedenen Dimensionen von Vetospielern theoretisch und – wie sich in dieser Studie zeigt – auch empirisch überzeugen können.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1988: British Privatisation Policy, in: Parliamentary Affairs 41: 68-85.
- Abromeit, Heidrun, 1989: Mehrheitsdemokratische und konkordanzdemokratische Elemente im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in: ÖZP 18: 165-180.
- Abromeit, Heidrun, 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: PVS 36: 49-66.
- Adomeit, Klaus, 1987: § 116 AFG und der Fernstreik, in: NJW 40: 33-35.
- Albach, Horst, 1998: Privatisierung und Deregulierung im Verkehrssektor am Beispiel der Bahnreform, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 21: 331-341.
- Alber, Jens, 1986: Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise – Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren, in: PVS 27: 28-60.
- Alber, Jens, 2000: Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl: Diagnosen und Daten, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt/ New York, 235-275.
- Alemann, Ulrich von, 1999: Der Wahlsieg der SPD von 1998: Politische Achsenverschiebung oder glücklicher Ausreißer?, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998. Opladen, 37-62.
- Alesina, Alberto/Guido Tabellini, 1990: A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt, in: Review of Economic Studies 57: 403-414.
- Andel, Norbert, 1991: Die Steuerreformen der 80er Jahre: Erreichtes und Aufgeschobenes, in: Diether Döring/Paul Bernd Spahn (Hrsg.): Steuerreform als gesellschaftspolitische Aufgabe der neunziger Jahre. Berlin, 23-39.
- Armingeon, Klaus, 1991: Einfluß und Stellung der Gewerkschaften im Wechsel der Regierungen, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Opladen, 271-291.
- Auerbach, Simon, 1993: Mrs. Thatcher's Labour Laws: Slouching Towards Utopia?, in: Political Quarterly 64: 37-48.
- Bachrach, Peter/Morton S. Baratz, 1962: Two Faces of Power, in: APSR 56: 947-952.
- Bachrach, Peter/Morton S. Baratz, 1963: Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework, in: APSR 57: 632-642.
- Bareis, Hans Peter, 1996: Steuerreform durch Steuersystembereinigung, in: Stefan Baron/Konrad Handschuh (Hrsg.): Wege aus dem Steuerchaos. Aktueller Stand der steuerpolitischen Diskussion in Deutschland. Stuttgart, 29-64.
- Baring, Arnulf, 1982: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel. Stuttgart.
- Bauer, Thomas, 1998: Der Vermittlungsausschuß. Politik zwischen Konkurrenz und Konsens. Bremen (unveröffentl. Diss.).

---

\* *Die im Text verwendeten Quellen wie Bundestagsdrucksachen, Plenarprotokolle und Zeitungsartikel wurden nicht ins Literaturverzeichnis aufgenommen.*

- Bawn, Kathleen, 1999: Money and Majorities in the Federal Republic of Germany: Evidence for a Veto Players Model of Government Spending, in: *American Journal of Political Science* 42: 707-736.
- Benz, Angelika, 1997a: Privatisierung und Regulierung der Bahn, in: Klaus König/Angelika Benz (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden, 162-199.
- Benz, Angelika, 1997b: Privatisierung und Regulierung im Post- und Fernmeldewesen, in: Klaus König/Angelika Benz (Hrsg.): *Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk*. Baden-Baden, 262-346.
- Benz, Arthur, 1999: Der deutsche Föderalismus, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven*. Opladen, 135-153.
- Berger, Manfred/Wolfgang G. Gibowski/Matthias Jung/Dieter Roth/Wolfgang Schulte, 1987: Die Konsolidierung der Wende. Eine Analyse der Bundestagswahl 1987, in: *ZParl* 18: 253-284.
- Beyme, Klaus von, 1981: Do parties matter? – Der Einfluß der Parteien auf politische Entscheidungen, in: *PVS* 22: 343-358.
- Beyme, Klaus von, 1988: Wirtschafts- und Sozialpolitik im Deutschen Bundestag, in: Uwe Thaysen/Roger H. Davidson/Robert G. Livingston (Hrsg.): *US-Kongreß und Deutscher Bundestag. Bestandsaufnahmen im Vergleich*. Opladen, 342-365.
- Beyme, Klaus von, 1994: Verfehlt Vereinigung – verpasste Reformen? Zur Problematik der Evaluation der Vereinigungspolitik in Deutschland seit 1989, in: *Journal für Sozialforschung* 34: 249-269.
- Beyme, Klaus von, 1997: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen.
- Beyme, Klaus von, 1998: Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit, in: *Internationale Politik* 53 (4): 21-30.
- Beyme, Klaus von, 1999: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.
- Beyme, Klaus von, 2000: *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden.
- Bielstein, Klaus/André Kaiser, 1991: Zwischen Kataklysmus und Kalkül. Arbeitsbeziehungen und Gewerkschaften in der Ära Thatcher, in: Roland Sturm (Hrsg.): *Thatcherismus. Eine Bilanz nach 10 Jahren*. Bochum, 97-128.
- Billing, Werner, 1991: Die rheinland-pfälzische Landtagswahl vom 21. April 1991: Machtwechsel in Mainz nach 44 Jahren, in: *ZParl* 22: 584-601.
- Bispinck, Reinhard, 1997: The Chequered History of the Alliance for Jobs, in: Giuseppe Fajertag/Philippe Pochet (Hrsg.): *Social Pacts in Europe*. Brüssel, 63-78.
- BMA, 1986: *Sozialbericht 1986*. Bonn.
- BMA, 1994: *Sozialbericht 1993*. Bonn.
- BMA, 1998a: *Sozialbericht 1997*. Bonn.
- BMA, 1998b: *Statistisches Taschenbuch 1998. Arbeits- und Sozialstatistik*. Bonn.
- BMF, 1983ff. (jährlich): *Finanzbericht*. Bonn.
- Böhne, Henning, 1998: *Die blockierte Republik. Eine Untersuchung des Parteienwettbewerbs im Bundesstaat unter besonderer Berücksichtigung divergierender Mehrheiten zwischen Bundestag und Bundesrat*. Hamburg (Diss).

- Bohnsack, Klaus, 1983: Die Koalitionskrise 1981/82 und der Regierungswechsel 1982, in: ZParl 14: 5-32.
- Borchert, Jens, 1995: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt/New York.
- Boss, Alfred, 1989: Steuerpolitik im Vereinigten Königreich und in der Bundesrepublik Deutschland – wo liegen die Unterschiede?, in: Die Weltwirtschaft 1: 76-87.
- Boss, Alfred/Claus-Friedrich Laaser/Klaus-Werner Schatz et al., 1996: Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse. Tübingen.
- Brodersen, Hans, 1998: L'union monétaire, économique et sociale, in: Allemagne d'aujourd'hui 146: 259-272.
- Bruche, Gert/Bernd Reissert, 1985: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze. Frankfurt/New York.
- Budge, Ian, 2000: Expert Judgements of Party Policy Positions: Uses and Limitations in Political Research, in: EJPR 37: 103-113.
- Budge, Ian/Hans Keman, 1990: Parties and Democracy. Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States. Oxford.
- Budge, Ian/David Robertson, 1987: Comparative Analyses of Post-War Election Programmes: Do Parties Differ and How?, in: Ian Budge/David Robertson/Derek Hearl (Hg.): Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post-War Election Programmes in 19 Democracies. Cambridge u.a., 388-416.
- Büchtemann, Christoph F., 1993: Employment Security and Deregulation: The West German Experience, in: ders. (Hrsg.): Employment Security and Labor Market Behavior. Ithaca, 272-296.
- Bundesanstalt für Arbeit, 1992: Geschäftsbericht 1991. Nürnberg.
- Busch, Andreas, 1989: Neokonservative Wirtschaftspolitik in Großbritannien. Vorgeschichte, Problemdiagnose, Ziele und Ergebnisse des 'Thatcherismus'. Frankfurt u.a.
- Busch, Andreas, 1991: Die deutsch-deutsche Währungsunion: Politisches Votum trotz ökonomischer Bedenken, in: Ulrike Liebert/Wolfgang Merkel (Hrsg.): Die Politik zur deutschen Einheit. Probleme – Strategien – Kontroversen. Opladen, 185-207.
- Busch, Andreas, 1995: Preisstabilitätspolitik. Politik und Inflationsraten im internationalen Vergleich. Opladen.
- Busch, Andreas/Thomas Plümper (Hrsg.), 1999: Nationaler Staat und internationale Wirtschaft. Anmerkungen zum Thema Globalisierung. Baden-Baden.
- CDU, 1981: Die Soziale Marktwirtschaft erneuern. Beschluß des 30. Bundesparteitages der CDU vom 4. November 1981 in Hamburg. o.O.
- CDU, 1990: Ja zu Deutschland – Ja zur Zukunft, Wahlprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands zur gesamtdeutschen Bundestagswahl am 2. Dezember 1990. Bonn.
- CDU, o.J.: 8. Parteitag der CDU Deutschlands. 21. bis 22. Oktober 1996. Hannover. Protokoll. Bonn.
- CDU/CSU, 1983: Arbeit, Frieden, Zukunft. Miteinander schaffen wir's. Das Wahlprogramm der CDU/CSU. Bonn.
- CDU/CSU, 1987: Weiter so, Deutschland. Für eine gute Zukunft. Das Wahlprogramm von CDU und CSU für die Bundestagswahl 1987. Bonn.



- CDU/CSU, 1994: Regierungsprogramm von CDU und CSU. Bonn.
- Clemens, Clay, 1998: Party Management as a Leadership Resource: Kohl and the CDU/CSU, in: *German Politics* 7 (1): 91-119.
- Crewe, Ivor/Donald D. Searing, 1988: Ideological Change in the British Conservative Party, in: *APSR* 82: 361-384.
- Czada, Roland, 1993: Die Treuhandanstalt im Umfeld von Politik und Verbänden, in: Wolfram Fischer et al. (Hrsg.): *Treuhandanstalt. Das Unmögliche wagen*. Berlin, 148-173.
- Czada, Roland, 1995: Der Kampf um die Finanzierung der deutschen Einheit, in: Gerhard Lehmann (Hrsg.): *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*. Opladen, 73-102.
- Czada, Roland, 1996: The Treuhandanstalt and the Transition from Socialism to Capitalism, in: Arthur Benz/Klaus H. Goetz (Hrsg.): *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*. Aldershot u.a., 45-70.
- Czada, Roland, 1998: Vereinigungskrise und Standortdebatte. Der Beitrag der Wiedervereinigung zur Krise des westdeutschen Modells, in: *Leviathan* 26: 24-59.
- Czada, Roland, 2000a: Die Tragweite des Eigentums. Vereinigungspolitik, marktwirtschaftliche Transformation und offene Vermögensfragen, in: ders./Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*. Wiesbaden, 467-488.
- Czada, Roland, 2000b: Nach 1989. Reflexionen zur Rede von der „Berliner Republik“, in: ders./Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*. Wiesbaden, 13-45.
- Dästner, Christian, 1999: Der „unechte Einigungsvorschlag“ im Vermittlungsverfahren. Oder: Hat der Vermittlungsausschuß versagt?, in: *ZParl* 30: 26-40.
- Dahrendorf, Ralf, 1983: *Die Chancen der Krise. Über die Zukunft des Liberalismus*. Stuttgart.
- Dehejia, Vivek H./Philipp Genschel, 1999: Tax Competition in the European Union, in: *Politics and Society* 27: 403-430.
- Denkhaus, Ira/Volker Schneider, 1997: The Privatization of Infrastructures in Germany, in: Jan-Eric Lane (Hrsg.): *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems*. London u.a., 64-113.
- Deregulierungskommission, 1991: *Marktöffnung und Wettbewerb. Berichte 1990 und 1991*. Stuttgart.
- Dittberner, Jürgen, 1987: *FDP – Partei der zweiten Wahl*. Opladen.
- Dittberner, Jürgen, 1997: *Neuer Staat mit alten Parteien? Die deutschen Parteien nach der Wiedervereinigung*. Opladen.
- Döhler, Marian/Josef Schmid, 1988: *Wohlfahrtsstaatliche Politik der CDU – Innerparteiliche Strukturen und Politikformulierungsprozesse*. Berlin (WZB-Discussion Paper IIM/IP 88 – 6).
- Dorey, Peter, 1993: One Step at a Time: The Conservative Government's Approach to the Reform of Industrial Relations Since 1979, in: *Political Quarterly* 64: 24-36.
- Downs, Anthony, 1968: *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen.
- Duckenfield, Mark, 1999: The Goldkrieg: Revaluing the Bundesbank's Reserves and the Politics of EMU, in: *German Politics* 8 (1): 106-130.

- Dürr, Heinz, 1994: Bahnreform. Chance für mehr Schienenverkehr und Beispiel für die Modernisierung des Staates. Heidelberg.
- Dyson, Kenneth, 1992a: Regulatory Culture and Regulatory Change in German Broadcasting, in: ders. (Hrsg.): The Politics of German Regulation. Aldershot u.a., 79-104.
- Dyson, Kenneth, 1992b: Regulatory Culture and Regulatory Change: Some Conclusions, in: ders. (Hrsg.): The Politics of German Regulation. Aldershot u.a., 257-271.
- Eberlein, Burkard, 2000: Institutional Change and Continuity in German Infrastructure Management: The Case of Electricity Reform, in: German Politics 9 (3): 81-104.
- Eiermann, Rudolf, 1997: Ist die Bahnreform ein Erfolg?, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 20: 457-464.
- Einkommensteuer-Kommission, 1994: Thesen der Einkommensteuer-Kommission zur Steuerfreistellung des Existenzminimums ab 1996 und zur Reform der Einkommensteuer, in: Betriebsberater Beilage 24 zu Heft 34/1994.
- Eising, Rainer, 2000: Liberalisierung und Europäisierung. Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Esping-Andersen, Gösta/Marino Regini (Hrsg.), 2000: Why Deregulate Labour Markets? Oxford.
- Esser, Josef, 1988: „Symbolic privatization“: the Politics of Privatization in West Germany, in: WEP 11 (4), 61-73.
- Färber, Gisela/Marika Sauckel, 2000: Die Krise der föderalen Finanzverfassung, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit. Wiesbaden, 671-693.
- Falter, Jürgen W./Markus Klein/Siegfried Schumann, <sup>2</sup>1994: Politische Konflikte, Wählerverhalten und die Struktur des Parteienwettbewerbs, in: Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider (Hrsg.): Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt. Opladen, 194-220.
- Falter, Jürgen W./Harald Schoen, 1999: Wahlen und Wahlverhalten, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. Opladen, 454-470.
- Falter, Jürgen W./Jürgen R. Winkler, 1996: Die FDP vor dem Aus? Anmerkungen zum Niedergang und den Überlebenschancen der FDP, in: APuZ B6/96: 45-53.
- FDP, 1983: Freiheit braucht Mut. Unsere Wahlaussage. St. Augustin.
- FDP, 1987: Zukunft durch Leistung. Die Wahlplattform der FDP zur Bundestagswahl 1987. St. Augustin.
- FDP, 1990: Das liberale Deutschland. Programm der F.D.P. zu den Bundestagswahlen am 2. Dezember 1990. St. Augustin.
- FDP, 1994: Wahlprogramm der FDP für die Bundestagswahlen 1994. Beschluß des 45. ord. Bundesparteitags der FDP, Rostock, 3./5. Juni 1994, o.O.
- FDP, 1997: Wiesbadener Grundsätze. Für die liberale Bürgergesellschaft. St. Augustin.
- Feist, Ursula/Hubert Krieger, 1985: Die nordrhein-westfälische Landtagswahl vom 12. Mai 1985. Stimmungstrend überrollt Sozialstrukturen oder: Die Wende ist keine Kaffeefahrt, in: ZParl 16, 355-372.

- Franke, Siegfried F., 1986: Arbeitsmarktpolitik in der Demokratie, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 35, 251-272.
- Franke, Siegfried F., 1993: Steuerpolitik in der Demokratie. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Frerich, Johannes/Martin Frey, <sup>2</sup>1996: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit. München/Wien.
- Friebe, Siegfried, 1986: Stand des steuerpolitischen Programms der CDU/CSU-FDP-Koalition, in: Deutsche Steuerzeitung 74, 322-329.
- Fröhlich, Hans-Peter/Claus Schnabel, 1990: Das Thatcher-Jahrzehnt. Eine wirtschaftspolitische Bilanz. Köln.
- Gabriel, Jürgen, 1991: Das eingeschränkte Wirtschaftswunder. Zur Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik in den 80er Jahren, in: Werner Süß (Hrsg.): Die Bundesrepublik in den 80er Jahren. Opladen, 107-120.
- Gamson, William A., 1961: A Theory of Coalition Formation, in: American Sociological Review 26: 373-382.
- Garrett, Geoffrey, 1998: Partisan Politics in the Global Economy. Cambridge.
- Geißler, Heiner, 1984: Die Soziale Marktwirtschaft im Verständnis der CDU, in: FAZ vom 14.3.1984.
- Geißler, Heiner, 1998: Zeit, das Visier zu öffnen. Köln.
- George, Haimo, 1983: Persönliche Denkanstöße zur Arbeitslosigkeit und zur Krise des Beschäftigungs- und Arbeitsmarktsystems. Bonn (Ms.).
- Gluchowski, Peter/Ulrich v. Wilamowitz-Moellendorff, 1997: Sozialstrukturelle Grundlagen des Parteienwettbewerbs in der Bundesrepublik Deutschland, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn, 179-208.
- Göbel, Stefan, 1996: Verkehrs- und Telekommunikationspolitik, in: Beate Köhler-Koch/Wichard Woyke (Hrsg.): Die Europäische Union (= Lexikon der Politik Bd. 5). München, 270-275.
- Götting, Ulrike/Karl Hinrichs, 1993: Probleme der politischen Kompromißbildung bei der gesetzlichen Absicherung des Pflegefallrisikos – Eine vorläufige Bilanz –, in: PVS 34: 47-71.
- Gohr, Antonia, 2001: Eine Sozialstaatspartei in der Opposition: Die Sozialpolitik der SPD in den 80er Jahren, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen, 262-293.
- Grande, Edgar, 1987: Neoconservatism and Conservative-liberal Economic Policy in West Germany, in: EJPR 15: 281-296.
- Grande, Edgar, 1989: Vom Monopol zum Wettbewerb? Die neokonservative Reform der Telekommunikation in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden.
- Grande, Edgar/Burkard Eberlein, 2000: Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. Zur Transformation der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit. Wiesbaden, 631-650.
- Gros, Jürgen, 1998: Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und

- Bundesregierung 1982-1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik. Berlin.
- Grosser, Dieter, 1998: Das Wagnis der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion. Politische Zwänge im Konflikt mit ökonomischen Regeln. Stuttgart.
- Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Hankel, Wilhelm, 1991: Eine Mark und ein Markt für Deutschland. Ordnungspolitische Aspekte der deutschen Währungsunion, in: Andreas Westphal et al. (Hrsg.): *Wirtschaftspolitische Konsequenzen der deutschen Vereinigung*. Frankfurt/New York, 28-45.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1991: Die Bundesregierung im Prozeß der deutschen Vereinigung (1989/90), in: ders./Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik Bd. III*. Opladen, 237-273.
- Hartwich, Hans-Hermann, 1992: Die Beziehungen zwischen Bundesregierung und Bundesbank im deutschen und westeuropäischen Einigungsprozeß, in: ders./Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik Bd. IV*. Opladen, 247-276.
- Haungs, Peter, 1989: Die CDU: Krise einer modernisierten Volkspartei? Entwicklung und Probleme der Parteiorganisation, in: *Der Bürger im Staat* 39: 237-241.
- Haungs, Peter, 1992: Die CDU: Prototyp einer Volkspartei, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.): *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, 172-216.
- Heering, Walter, 1998: Acht Jahre deutsche Währungsunion. Ein Beitrag wider die Legendenbildung im Vereinigungsprozeß, in: *APuZ B* 24/98: 20-34.
- Heilemann, Ullrich/Heinz Gebhardt/Hans Dietrich von Loeffelholz, 1996: *Wirtschaftspolitische Chronik der Bundesrepublik 1960 bis 1995*. Stuttgart.
- Heinelt, Hubert, 1994: Kontinuität trotz Veränderung? Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, in: ders./Gerhard Bosch/Bernd Reissert (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung*. Berlin, 58-75.
- Heinelt, Hubert/Michael Weck, 1998: *Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte*. Opladen.
- Heinrich, Martin Leo, 1992: *Steuerpolitik zwischen systematischer und wirtschaftspolitischer Orientierung. Dargestellt am Beispiel der Steuerreform 1986, 1988 und 1990*. Pfaffenweiler.
- Hellwig, Martin/Manfred J.M. Neumann, 1987: *Economic Policy in Germany: Was There a Turnaround?*, in: *Economic Policy* 5: 105-147.
- Helms, Ludger, 1997: *Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich*. Opladen.
- Herr, Christof, 1993: *Die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Von prozessualen Anpassungen zum institutionellen Wandel?* Konstanz (Diplomarbeit).
- Herr, Christof/Dirk Lehmkuhl, 1997: Was zu erwarten war und ist. Aktuelle und zukünftige Probleme des öffentlichen Personennahverkehrs, in: *Die Verwaltung* 30: 396-419.
- Hesse, Joachim Jens/Thomas Ellwein, 1992: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen.

- Hibbs, Douglas A., 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: APSR 71: 1467-1487.
- Hibbs, Douglas A., 1992: Partisan Theory after Fifteen Years, in: European Journal of Political Economy 8: 361-373.
- Hicks, Alexander M./Duane H. Swank, 1992: Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82, in: APSR 86: 658-674.
- Hintze, Peter (Hrsg.), 1995: Die CDU-Programme. Eine Dokumentation der Ziele und Aufgaben. Bonn.
- Hofferbert, Richard I./Hans-Dieter Klingemann, 1990: The Policy Impact of Party Programmes and Government Declarations in the Federal Republic of Germany, in: EJPR 18: 277-304.
- Homeyer, Immo von, 1996: „Große Steuerreform“: Wer gewinnt, wer verliert?, in: Gegenwartskunde 45, 519-529
- Homeyer, Immo von, 1998: Die Ära Kohl im Spiegel der Statistik. Ein statistischer Überblick über die Beschäftigungs-, Finanz- und Sozialpolitik seit 1982, in: Göttrik Wewer (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Opladen, 333-355.
- Horst, Patrick, 1995: Haushaltspolitik und Regierungspraxis in den USA und der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt u.a..
- Huber, Evelyne/Charles Ragin/John D. Stephens, 1993: Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State, in: American Journal of Sociology 99: 711-749.
- Huber, Evelyne/John D. Stephens, 1998: Internationalization and the Social Democratic Model. Crisis and Future Prospects, in: Comparative Political Studies 31: 353-397.
- Hujer, Reinhard/Hermann-Josef Hansen/Eberhard Klein, 1988: Makroökonomische Wirkungen der Steuerreform 1990. Eine ökonomische Analyse mit dem Frankfurter Modell, in: Finanzarchiv 46: 38-55.
- Humphreys, Peter, 1992: The Politics of Regulatory Reform in German Telecommunications, in: Kenneth Dyson (Hrsg.): The Politics of German Regulation. Aldershot u.a., 105-135.
- Ismayr, Wolfgang, 2000: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Issing, Otmar, 1982: Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 12: 463-468.
- Jäger, Wolfgang, 1998: Die Überwindung der Teilung. Der innerdeutsche Prozeß der Vereinigung 1989/90. Stuttgart.
- Janicki, Jörg, 1992: Aktuelle arbeitsrechtliche Probleme und der Entwurf des Arbeitszeitgesetzes. Berlin.
- Jann, Werner/Göttrik Wewer, 1998: Helmut Kohl und der „schlanke Staat“. Eine verwaltungswissenschaftliche Bilanz, in: Göttrik Wewer (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Opladen, 229-266.
- Jesse, Eckhard, 1996: Die CSU im vereinigten Deutschland, in: APuZ B 6/96: 29-35.
- Jochem, Sven, 2001: Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen, 193-226.
- Jungen, Peter, 1985: Wirtschaft und Politik brauchen Perspektiven. Zum wirtschaftspolitischen Profil der CDU, in: Sonde 18 (3): 57-65.

- JWB, 1983ff. (jährlich): Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung. BT-Drs. 9/2400; 10/952; 10/2817; 10/4981; 10/6796; 11/1733; 11/3917; 11/6278; 12/223; 12/2018; 12/4330; 12/6676; 13/370; 13/3601; 13/6800; 13/10107.
- Kaiser, André, 1998: Vetopunkte der Demokratie. Eine Kritik neuerer Ansätze der Demokratietypologie und ein Alternativvorschlag, in: ZParl 29: 525-541.
- Kastendiek, Hans/Hella Kastendiek, 1987: Konservative Wende und industrielle Beziehungen in Großbritannien und in der Bundesrepublik, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren. Opladen, 179-193.
- Katzenstein, Peter J., 1987: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State. Philadelphia.
- Keller, Berndt, 1987: Aktuelle Trends der Arbeitspolitik: §116 Arbeitsförderungsgesetz und das Beschäftigungsförderungsgesetz, in: APuZ B 43/87: 26-36.
- Kersbergen, Kees van, 1995: Social Capitalism. A Study of Christian Democracy and the Welfare State. London/New York.
- Kilper, Heiderose/Roland Lhotta, 1996: Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Kim, Won-Sub, 1999: Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Die Ära Kohl bis zur Herstellung der deutschen Einheit. Bremen (Diplomarbeit).
- Kirchheimer, Otto, 1965: Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems, in: PVS 6: 20-41.
- Kleinmann, Hans-Otto, 1993: Geschichte der CDU 1945-1982. Stuttgart.
- Klingemann, Hans-Dieter/Richard I. Hofferbert/Ian Budge, 1994: Parties, Policies, and Democracy. Boulder u.a.
- Klingemann, Hans-Dieter/Andrea Volkens, 1997: Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Bonn, 517-536.
- Knauss, Fritz, 1993: Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland 1983-1990, in: ders. (Hrsg.): Privatisierungs- und Beteiligungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden, 121-193.
- Knill, Christoph/Dirk Lehmkuhl, 2000: An Alternative Route of European Integration: The Community's Railways Policy, in: WEP 23 (1): 65-88.
- Knutsen, Oddbjörn, 1998: Expert Judgements of the Left-Right Location of Political Parties: A Comparative Longitudinal Study, in: WEP 21 (2): 63-94.
- Koalitionsvereinbarung, 1983: Wortlaut der Koalitionsvereinbarungen, in: CDU-Dokumentation 12/83.
- Koalitionsvereinbarung, 1987: Die Koalitionsvereinbarungen, in: CDU-Dokumentation 9/87.
- Koalitionsvereinbarung, 1991: Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, in: CDU-Dokumentation 2/91.
- Koalitionsvereinbarung, 1994: Das vereinte Deutschland zukunftsfähig machen. Die Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP für die 13. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, in: CDU-Dokumentation 34/94.
- Köhler, Horst, 1994: Alle zogen mit, in: Theo Waigel/Manfred Schell (Hrsg.): Tage, die Deutschland und die Welt veränderten. Vom Mauerfall zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion. München, 118-134.

- König, Klaus, 1988: Developments in Privatization in the Federal Republic of Germany: Problems, Status, Outlook, in: *International Review of Administrative Sciences* 54: 517-551.
- König, Thomas, 1992a: Kollektive Entscheidungsfindung im Politikfeld 'Arbeit': Ein modellorientierter Politikfeld-Ansatz, in: *PVS* 33: 597-621.
- König, Thomas 1992b: Entscheidungen im Politiknetzwerk. Wiesbaden.
- König, Thomas, 1997: Politikverflechtungsfälle oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 8: 135-159.
- König, Thomas/Thomas Bräuninger, 1997: Wie wichtig sind die Länder für die Politik der Bundesregierung bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen?, in: *ZParl* 28: 605-628.
- Kohl, Helmut 1982: Regierungserklärung, in: *PIPr.* 9/121; 13.10.1982, 7213-7229.
- Kohl, Helmut 1983: Regierungserklärung, in: *PIPr.* 10/4; 4.5.1983, 56-74.
- Kohl, Helmut 1987: Regierungserklärung, in: *PIPr.* 11/4; 18.3.1987, 51-73.
- Kohl, Helmut 1991: Regierungserklärung, in: *PIPr.* 12/5; 30.1.1991, 67-90.
- Kohl, Helmut 1994: Regierungserklärung, in: *PIPr.* 13/5; 23.11.1994, 37-48.
- Korte, Karl-Rudolf, 1994: Die Chance genutzt? Die Politik zur Einheit Deutschlands. Frankfurt/New York.
- Korte, Karl-Rudolf, 1998: Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der „Kanzlerdemokratie“ des deutschen „Parteienstaates“, in: *ZParl* 29: 387-401.
- Kraeusel, Jörg, 1997: Die große Steuerreform. Stand der Diskussion, Bonn.
- Kress, Ulrike, 1996: Informationsmappe AFG-Reform. Nürnberg.
- Kropp, Sabine/Roland Sturm, 1999: Politische Willensbildung im Föderalismus. Parteienwettbewerb, Regierungsbildungen und Bundesratsverhalten in den Ländern, in: *APuZ* B 13/99: 37-46.
- Kruse, Jörn 1989: Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung, in: Hellmuth Seidenfus (Hrsg.) 1989: Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft. Berlin.
- Laaser, Claus-Friedrich, 1994: Die Bahnstrukturreform: richtige Weichenstellung oder Fahrt aufs Abstellgleis? Kiel (Kieler Diskussionsbeiträge 239).
- Lambsdorff, Otto Graf, 1984: Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, in: *liberal* 26 (4): 111-122.
- Lampert, Heinz, 1988: Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ursprung, Konzeption, Entwicklung und Probleme, in: *APuZ* B 17/88: 3-14.
- Landfried, Christine, 1994: The Judicialization of Politics in Germany, in: *International Political Science Review* 15: 113-124.
- Lange, Hans-Jürgen, 1994: Responsivität und Organisation. Eine Studie über die Modernisierung der CDU von 1973-1989. Marburg.
- Laver, Michael/W. Ben Hunt, 1992: Policy and Party Competition. New York/London.
- Leaman, Jeremy, 1993: The Rhetoric and Logic of the Wende – A Reply to Douglas Webber, in: *German Politics* 2: 124-135.

- Lehmbruch, Gerhard, 1989: Marktreformstrategien bei alternierender Parteiregierung: Eine vergleichende institutionelle Analyse, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 3: 15-45.
- Lehmbruch, Gerhard, 1990: Die improvisierte Vereinigung: Die Dritte deutsche Republik, in: Leviathan 18: 462-486.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991: Die deutsche Vereinigung: Strukturen und Strategien, in: PVS 32: 585-604.
- Lehmbruch, Gerhard, 1992: The Institutional Framework of German Regulation, in: Kenneth Dyson (Hrsg.): The Politics of German Regulation. Aldershot u.a., 29-52.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard, 2000: Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit. Wiesbaden, 89-112.
- Lehmbruch, Gerhard/Otto Singer/Edgar Grande/Marian Döhler, 1988: Institutionelle Bedingungen ordnungspolitischen Strategiewechsels im internationalen Vergleich, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Studien. Opladen, 251-283.
- Lehmkuhl, Dirk, 1996: Privatizing to Keep it Public? The Reorganization of the German Railways, in: Arthur Benz/Klaus H. Goetz (Hrsg.): A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability. Aldershot u.a., 71-92.
- Lehmkuhl, Dirk/Christof Herr, 1994: Reform im Spannungsfeld von Dezentralisierung und Entstaatlichung: Die Neuordnung des Eisenbahnwesens in Deutschland, in: PVS 35: 631-657.
- Lehrer, Mark/Douglas Webber, 1997: Re-organizing and Privatizing German State Enterprises. Fontainebleau (INSEAD Teaching Case).
- Leibfritz, Willi, 1984: Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik – Modell für die Bundesrepublik?, in: APuZ B 12/84: 33-44.
- Lijphart, Arend, 1999: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven/London.
- Linnemann, Rainer, 1994: Die Parteien in den neuen Bundesländern. Konstituierung, Mitgliederentwicklung, Organisationsstrukturen. Münster/New York.
- Lösche, Peter, 1998: Kanzlerwahlverein? Zur Organisationskultur der CDU, in: Tobias Dürr/Rüdiger Soldt (Hrsg.): Die CDU nach Kohl. Frankfurt, 68-84.
- Lösche, Peter/Franz Walter, 1996: Die FDP. Richtungsstreit und Zukunftszweifel. Darmstadt.
- Lowi, Theodor, 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: World Politics 16: 677-715.
- Lütz, Susanne, 2000: Vom koordinierten zum marktorientierten Kapitalismus? Der deutsche Finanzsektor im Umbruch, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit. Wiesbaden, 651-670.
- Luhmann, Niklas, 1988: Die Wirtschaft der Gesellschaft. Frankfurt.
- Mädling, Heinrich, 1992: Die föderativen Finanzbeziehungen im Prozeß der deutschen Vereinigung – Erfahrungen und Perspektiven, in: Hans-Hermann Hartwich/Götrik Wewer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Bd. IV. Opladen, 183-213.



- Manow, Philip, 1996: Informalisierung und Parteipolitisierung – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, in: ZParl 27: 96-107.
- Maschke, Walter, 1998: Europäische Postpolitik im Hinblick auf nationale Regelungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 21: 212-219.
- Matthäus-Maier, Ingrid, 1990: Für eine Währungsunion schon in diesem Jahr, in: Wirtschaftsdienst 70: 63-65.
- Merck, Johannes, 1987: Klar zur Wende? Die FDP vor dem Koalitionswechsel 1980-1982, in: PVS 28: 384-402.
- Merkel, Wolfgang, 1993: Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich. Frankfurt/New York.
- Mintzel, Alf, <sup>1</sup>1992: Die Christlich Soziale Union in Bayern, in: ders./Heinrich Oberreuter (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 217-265.
- Mintzel, Alf/Heinrich Oberreuter (Hrsg.), <sup>2</sup>1992: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Möschel, Wernhard, 1987: Knabbern am Rande eines Monopols. Zum Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, in: FAZ vom 26.9.1987.
- Molitor, Bernhard, 1993: Ist Marktwirtschaft noch gefragt? Eine ordnungspolitische Bilanz der Jahre 1982 bis 1992. Tübingen.
- Moses, Jonathon W., 1994: Abdiction from National Policy Autonomy: What's Left to Leave?, in: Politics and Society 22: 125-148.
- Mückenberger, Ulrich, 1986: §116 AFG: Stadien eines Gesetzgebungsprozesses, in: Kritische Justiz 19: 166-186.
- Müller, Markus M./Roland Sturm, 2000: Was bleibt von staatlicher Verantwortung für die Grundversorgung der Bürger? Die Liberalisierung des Energie- und des Telekommunikationsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, in: Gegenwartskunde 49: 37-48.
- Müller, Wolfgang C./Kaare Strøm (Hrsg.), 1999: Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions. Cambridge.
- Müller-Armack, Alfred, 1956: Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Tübingen/Göttingen, 390-392.
- Nedelmann, Birgitta, 1997: Die Entinstitutionalisierung des Wohlfahrtsstaates und Konfliktentstehung – der Fall des Lohnfortzahlungsgesetzes, in: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.): Europäische Institutionenpolitik. Frankfurt/ New York, 99-119.
- Neu, Viola, 1997: Die Mitglieder der CDU, in: Wilhelm P. Bürklin/Viola Neu/Hans-Joachim Veen: Die Mitglieder der CDU. St. Augustin, 17-72.
- Niedermayer, Oskar, 2000: Parties and Party System: Pluralisation and Functional Change within Limits, in: Ludger Helms (Hrsg.): Institutions and Institutional Change in the Federal Republic of Germany. Houndmills, 166-187.
- Noelle-Neumann, Elisabeth, 1987: Ein Fall von blockierter Information. Die Steuerreform-Pläne sind weithin unbekannt, in: FAZ vom 18.9.1987.
- Nölling, Wilhelm, 1986: Zur Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1982, in: Heiko Körner/Christian Uhlig (Hrsg.): Die Zukunft der Globalsteuerung. Bern/Stuttgart, 45-74.
- Notermans, Ton, 1994: Social Democracy in Open Economies: A Reply to Jonathon Moses, in: Politics and Society 22: 149-164.

- Oberreuter, Heinrich, 1988: The CDU and Social Change, in: *German Politics and Society* 14: 3-12.
- Obinger, Herbert, 2001: Verteilungskoalitionen und demokratische Staatsstrukturen als Determinanten der wirtschaftlichen Entwicklung?, in: *KZfSS* 53: 137-149.
- OECD, jährlich: *OECD Wirtschaftsberichte Deutschland*. Paris.
- OECD, 1999a: *OECD Employment Outlook*, June 1999. Paris.
- Otremba, Walther, 1999: Finanzpolitik 1989 bis 1998 – Die Dämme haben gehalten, in: *Wirtschaftsdienst* 79: 18-26.
- o.V., 1997: Handeln im Sozialbereich, in: *Bundesarbeitsblatt* Nr. 5: 7-17.
- Pabst, Stefan, 1999: Sozialpolitische Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1982 und 1989. Eine Literaturübersicht. Bremen (*ZeS-Arbeitspapier* 8/99).
- Pätzold, Jürgen, 1993: *Stabilisierungspolitik. Grundlagen der nachfrage- und angebotsorientierten Wirtschaftspolitik*. Bern/Stuttgart/Wien.
- Pappi, Franz Urban/Thomas König/David Knoke, 1995: *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt/New York.
- Pierson, Paul, 1994: *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge.
- Plümper, Thomas/Günther G. Schulze, 1999: Steuerwettbewerb und Steuerreformen, in: *PVS* 40: 445-457.
- Poguntke, Thomas, 1994: Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany, in: Richard S. Katz/Peter Mair (Hrsg.): *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London u.a., 185-215.
- Rabe, Birgitta/Günther Schmid, 1999: Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik, in: *APuZ* B 37/99: 21-30.
- Regierungskommission Bundesbahn, 1991: *Bericht der Regierungskommission Bundesbahn*. o.O. (hekt.).
- Regierungskommission Fernmeldewesen, 1987: *Neuordnung der Telekommunikation. Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen*. Heidelberg.
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, 1999: *Tätigkeitsbericht 1998/1999*. ([http://www.regtp.de/aktuelles/start/fs\\_03.html](http://www.regtp.de/aktuelles/start/fs_03.html)).
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, 2000: *Jahresbericht 1999*. ([http://www.regtp.de/aktuelles/start/fs\\_03.html](http://www.regtp.de/aktuelles/start/fs_03.html)).
- Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, 2001: *Jahresbericht 2000*. ([http://www.regtp.de/aktuelles/start/fs\\_03.html](http://www.regtp.de/aktuelles/start/fs_03.html)).
- Renzsch, Wolfgang, 1989: Föderale Finanzbeziehungen im Parteienstaat. Eine Fallstudie zum Verlust politischer Handlungsmöglichkeiten, in: *ZParl* 20: 331-345.
- Renzsch, Wolfgang, 1994: Föderative Problembewältigung: Zur Einbeziehung der neuen Länder in einen gesamtdeutschen Finanzausgleich ab 1995, in: *ZParl* 25: 116-138.
- Renzsch, Wolfgang, 1997: Budgetäre Anpassung statt institutionellen Wandels. Zur finanziellen Bewältigung der Lasten des Beitritts der DDR zur Bundesrepublik, in: Hellmut Wollmann et al. (Hrsg.): *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*. Opladen, 49-118.

- Renzsch, Wolfgang, 1998: Die finanzielle Unterstützung der neuen Länder durch die alten Länder, in: Eckart Klein (Hrsg.): Die Rolle des Bundesrates und der Länder im Prozeß der deutschen Einheit. Berlin, 73-86.
- Renzsch, Wolfgang, 2000: Bundesstaat oder Parteienstaat: Überlegungen zu Entscheidungsprozessen im Spannungsfeld von föderaler Konsensbildung und parlamentarischem Wettbewerb in Deutschland, in: Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden, 53-78.
- Rhein-Kress, Gaby von, 1996: Die politische Steuerung des Arbeitsangebots. Die Bundesrepublik Deutschland, Österreich und die Schweiz im internationalen Vergleich. Opladen.
- Ritter, Karl-Eugen, 1986: Das Steuersenkungsgesetz 1986/1988, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 16: 36-38.
- Robischon, Tobias, 1998: Letzter Kraftakt des Staatsmonopols: Der Telekommunikationssektor, in: Roland Czada/Gerhard Lehmbuch (Hrsg.): Transformationspfade in Ostdeutschland. Beiträge zur sektoralen Vereinigungspolitik. Frankfurt/New York, 61-86.
- Rohwer, Bernd, 1986: Der Konjunkturaufschwung 1983-1986 – Ein Erfolg des wirtschaftspolitischen Kurswechsels der christlich-liberalen Koalition? Einige Anmerkungen zur konjunkturtheoretischen Beurteilung des gegenwärtigen Aufschwungs, in: Konjunkturpolitik 32: 325-348.
- Roller, Edeltraut, 1999: Shrinking the Welfare State: Citizens' Attitudes towards Cuts in Social Spending in Germany in the 1990s, in: German Politics 8 (1): 21-39.
- Roth, Dieter, 1991: Die Volkskammerwahl in der DDR am 18. März 1990. Rationales Wahlverhalten beim ersten demokratischen Urnengang, in: Ulrike Liebert/Wolfgang Merkel (Hrsg.): Die Politik zur deutschen Einheit. Probleme – Strategien – Kontroversen. Opladen, 115-138
- Rothschild, Kurt W., 1986: 'Left' and 'Right' in 'Federal Europe', in: Kyklos 39: 359-376.
- Rudzio, Wolfgang, 1991: Informelle Entscheidungsmuster in Bonner Koalitionsregierungen, in: Hans-Hermann Hartwich/Göttrik Wewer (Hrsg.): Regieren in der Bundesrepublik Bd. II. Opladen, 125-141.
- Rüb, Friedbert W./Frank Nullmeier, 1991: Die Flexibilisierung der Arbeitsgesellschaft. Auf dem Weg in eine Gesellschaft flexibler Sozialstrukturen?, in: Werner Süß (Hrsg.): Die Bundesrepublik in den 80er Jahren. Opladen, 121-136.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), jährlich: Jahresgutachten. Stuttgart.
- Sally, Razeen/Douglas Webber, 1994: The German Solidarity Pact: A Case Study in the Politics of the Unified Germany, in: German Politics 3: 18-46.
- Sandschneider, Eberhard, 1987: Regierungsbildung 1987: Koalitionsverhandlungen und Personalentscheidungen, in: ZParl 18: 203-221.
- Sarrazin, Thilo, 1994: Die Entstehung und Umsetzung des Konzepts der deutschen Wirtschafts- und Währungsunion, in: Theo Waigel/Manfred Schell (Hrsg.): Tage, die Deutschland und die Welt veränderten. Vom Mauerfall zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion. München, 160-225.

- Schäuble, Wolfgang, 1991: Der Vertrag. Wie ich über die deutsche Einheit verhandelte. Stuttgart.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/New York.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: Bundesrat (Hrsg.): Vierzig Jahre Bundesrat. Baden-Baden, 121-162.
- Scharpf, Fritz W., 1995: Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie, in: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.): Politische Theorie in der Ära der Transformation. Opladen, 211-235.
- Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/New York.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts..
- Schellhaaß, Horst-Manfred, 1984: Ein ökonomischer Vergleich finanzieller und rechtlicher Kündigungerschwernisse, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 15: 139-171.
- Schettkat, Ronald, 1994: The Macroperspective of the German Labor Market: A Comparison to the US Labor Market. Berlin (WZB-Discussion Paper FS I 94 – 301).
- Schiller, Theo, 1989: Die FDP: Partei der wechselnden Wechselwähler. Portrait einer immerwährenden Regierungspartei, in: Der Bürger im Staat 39: 248-254.
- Schiller, Theo, 1993: Stand, Defizite und Perspektiven der FDP-Forschung, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen, 119-146.
- Schindler, Peter, 1994: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1983 bis 1991. Baden-Baden.
- Schindler, Peter, 1999: Deutscher Bundestag 1980 bis 1998: Parlaments- und Wahlstatistik, in: ZParl 30: 956-967.
- Schirm, Stefan A., 1999: Krisen, Interessen und Instrumente. Zur Konzeption der Wirkungen globaler Märkte auf Staaten, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 9: 479-498.
- Schmid, Günther, 1990: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, in: Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 228-254.
- Schmid, Günther, 1996: Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, in: WSI-Mitteilungen 49: 629-641.
- Schmid, Günther, 1998: Das Nadelöhr der Wirklichkeit verfehlt: Eine beschäftigungspolitische Bilanz der Ära Kohl, in: Göttrik Wewer (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Opladen, 145-181.
- Schmid, Günther/Nicola Wiebe, 1999: Die Politik der Vollbeschäftigung im Wandel. Von der passiven zur interaktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 357-396.
- Schmid, Josef, 1987: Kontinuität und Wandel der CDU – Eine „halbe Wende“ durch politische Fragmentierung?. Konstanz (Ms.).

- Schmid, Josef, 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus. Opladen.
- Schmid, Josef, <sup>2</sup>1991a: Thatcherismus und die Conservative Party. Ambivalenzen und Widersprüche der parteipolitischen Basis eines neokonservativen Modellfalls, in: Roland Sturm (Hrsg.): Thatcherismus. Eine Bilanz nach 10 Jahren. Bochum, 49-65.
- Schmid, Josef, 1991b: Der Machtwechsel und die Strategie des konservativ-liberalen Bündnisses, in: Werner Süß (Hrsg.): Die Bundesrepublik in den 80er Jahren. Opladen, 19-34.
- Schmid, Josef, 1994: Die CDU in Ostdeutschland, in: Deutschland-Archiv 27: 793-801.
- Schmid, Josef, 1995: Expertenbefragung und Informationsgespräch in der Parteienforschung: Wie föderalistisch ist die CDU?, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.): Politikwissenschaftliche Methoden. Opladen, 293-326.
- Schmid, Josef, 1998: Stellenwert, Strukturen und Wandel eines Politikfeldes im Wohlfahrtsstaat, in: ders./Reiner Niketta (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich. Marburg, 139-169.
- Schmidt, Manfred G., 1982: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt/New York.
- Schmidt, Manfred G., 1990: Staatsfinanzen, in: Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 36-73.
- Schmidt, Manfred G., 1991: Machtwechsel in der Bundesrepublik (1949-1990). Ein Kommentar aus der Perspektive der vergleichenden Politikforschung, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Opladen, 179-203.
- Schmidt, Manfred G., 1992: Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Adrienne Héritier (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Opladen, 371-393.
- Schmidt, Manfred G., 1995: Art. „Christlich-Soziale Union“, in: ders.: Wörterbuch zur Politik. Stuttgart, 192-193.
- Schmidt, Manfred G., 1996a: Germany: The Grand Coalition State, in: Josep M. Colomer (Hrsg.): Political Institutions in Europe. London/New York, 62-98.
- Schmidt, Manfred G., 1996b: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: EJPR 30: 155-183.
- Schmidt, Manfred G., <sup>2</sup>1998: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich. Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 1999a: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben, in: Thomas Ellwein/Everhard Holtmann (Hrsg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. Opladen, 385-394.
- Schmidt, Manfred G., 1999b: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1982-1990: Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7). Bremen (Ms.).
- Schmidt, Manfred G., <sup>3</sup>2000a: Demokratietheorien. Eine Einführung. Opladen.
- Schmidt, Manfred G., 2000b: Reformen der Sozialpolitik in Deutschland. Lehren des historischen und internationalen Vergleichs, in: Stephan Leibfried/Uwe

- Wagschal (Hrsg.): Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt/ New York, 152-169.
- Schmidt, Manfred G., 2000c: Die sozialpolitischen Nachzüglerstaaten und die Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal (Hrsg.): Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen. Frankfurt/New York, 22-36.
- Schmidt, Paul-Günther, 1996: Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes und gesamtwirtschaftliche Stabilität. Eine vergleichende Analyse der OECD-Länder, in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.): Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand. Berlin, 95-148.
- Schmidt, Susanne K., 1991: Taking the Long Road to Liberalization. Telecommunications Reform in the Federal Republic of Germany, in: Telecommunications Policy 15: 209-222.
- Schmidt, Susanne K., 1996: Privatizing the Federal Postal and Telecommunications Services, in: Arthur Benz/Klaus H. Goetz (Hrsg.): A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability. Aldershot u.a., 45-70.
- Schmidt, Susanne K., 1998: Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt/New York.
- Schmidt, Ute, 1997: Von der Blockpartei zur Volkspartei? Die Ost-CDU im Umbruch 1989-1994. Opladen.
- Schneider, Volker, 1999: Staat und technische Kommunikation. Die politische Entwicklung der Telekommunikation in den USA, Japan, Großbritannien, Deutschland, Frankreich und Italien. Opladen.
- Schönbohm, Wulf, 1985: Die CDU wird moderne Volkspartei. Selbstverständnis, Mitglieder, Organisation und Apparat 1950-1980. Stuttgart.
- Schreckenberger, Waldemar, 1994: Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, in: ZParl 25: 329-346.
- Schroeder, Wolfgang, 1998: Das katholische Milieu auf dem Rückzug. Der Arbeitnehmerflügel nach der Ära Kohl, in: Tobias Dürr/Rüdiger Soldt (Hrsg.): Die CDU nach Kohl. Frankfurt, 175-191.
- Schütt-Wetschky, Eberhard, 1994: Macht der Verbände – Ohnmacht der Bürger? Mit einer Fallstudie zum Kampf um §116 Arbeitsförderungsgesetz, in: Jahrbuch für Politik 4: 35-104.
- Schüttemeyer, Suzanne S., 1998: Fraktionen im Deutschen Bundestag. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen. Opladen.
- Schwinn, Oliver, 1997: Die Finanzierung der deutschen Einheit. Eine Untersuchung aus politisch-institutionalistischer Perspektive. Opladen.
- Seibel, Wolfgang, 1994: Strategische Fehler oder erfolgreiches Scheitern? Zur Entwicklungslogik der Treuhandanstalt 1990-1993, in: PVS 35: 3-39.
- Seiter, Hugo, 1987: Das Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit in Arbeitskämpfen, in: NJW 40: 1-8.
- Siebert, Horst, 1992: Das Wagnis der Einheit. Eine wirtschaftspolitische Therapie. Stuttgart.
- Siebert, Horst, 1997: Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives 11 (3): 37-54.

- Siebert, Horst, 1998: Disziplinierung der nationalen Wirtschaftspolitik durch die internationale Kapitalmobilität, in: Dieter Duwendag (Hrsg.): Finanzmärkte im Spannungsfeld von Globalisierung, Regulierung und Geldpolitik. Berlin, 41-67.
- Siegel, Nico A., 2001: Jenseits der Expansion? Sozialpolitik in westlichen Demokratien 1975-1995, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil. Opladen, 54-89.
- Sievert, Olaf, 1984: Angebotsorientierte Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: List Forum 12: 382-411.
- Soe, Christian, 1988: The Free Democratic Party: The Politics of Hanging On and Muddling Through, in: German Politics and Society 14: 19-31.
- Solms, Hermann Otto, 1996: Neues Denken in der Finanz- und Steuerpolitik. Rede anlässlich der Mitgliederversammlung des Instituts „Finanzen und Steuern“ am 18. April 1996. (Ms.)
- Steuerreform-Kommission, 1997: Reform der Einkommensbesteuerung. Vorschläge der Steuerreform-Kommission vom 22. Januar 1997 „Petersberger Steuervorschläge“. Bonn (Schriftenreihe des BMF Heft 61).
- Stoltenberg, Gerhard, 1997: Wendepunkte. Stationen deutscher Politik 1947-1990. Berlin.
- Strauß, Franz Josef, 1989: Die Erinnerungen. Berlin.
- Streeck, Wolfgang, 1998: The Internationalization of Industrial Relations in Europe: Prospects and Problems, in: Politics and Society 26: 429-459.
- Sturm, Roland, 1990: Die Politik der Deutschen Bundesbank, in: Klaus von Beyme/Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, 255-282.
- Sturm, Roland, 1995: How Independent is the Bundesbank?, in: German Politics 4: 27-41.
- Sturm, Roland, 1998: Die Wende im Stolperschritt – eine finanzpolitische Bilanz, in: Göttrik Wewer (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Opladen, 183-200.
- Suntum, Ulrich van, 1990: Finanzpolitik in der Ära Stoltenberg, in: Kredit und Kapital 23, 251-276.
- Teichmann, Dieter, 1997: Zur Einkommensteuerreform – „Große Steuerreform“ zunächst gescheitert, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 66: 317-328.
- Theurl, Theresia, 1999: Globalisierung als Selektionsprozeß ordnungspolitischer Paradigmen, in: Hartmut Berg (Hrsg.): Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen – Formen – Konsequenzen. Berlin, 23-49.
- Thorein, Thorsten, 1997: Telekommunikationspolitik in Deutschland. Liberalisierung und Reregulierung. Wiesbaden.
- Tietmeyer, Hans, 1994: Erinnerungen an die Vertragsverhandlungen, in: Theo Waigel/Manfred Schell (Hrsg.): Tage, die Deutschland und die Welt veränderten. Vom Mauerfall zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion. München, 57-117.
- Tipke, Klaus/Joachim Lang, <sup>14</sup>1994: Steuerrecht. Köln.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25: 289-325.
- Tsebelis, George, 1999: Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis, in: APSR 93: 591-608.

- Tsebelis, George, 2000: Veto Players and Institutional Analysis, in: *Governance* 13: 441-474.
- Uldall, Gunnar, 1996: *Die Steuerwende. Eine neue Einkommensteuer – einfach und gerecht.* München.
- Vogelsang, Ingo, 1988: Deregulation and Privatization in Germany, in: *Journal of Public Policy* 8: 195-212.
- Vorländer, Hans, 1992: Die Freie Demokratische Partei, in: Alf Mintzel/Heinrich Oberreuter (Hrsg.): *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland.* Opladen, 266-318.
- Vorländer, Hans, 1999: Die FDP nach der Bundestagswahl 1998: Koalitionspartner im Wartestand?, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.): *Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998.* Opladen, 103-118.
- Wachendorfer-Schmidt, Ute, 2000: Gewinner oder Verlierer? Der Föderalismus im vereinten Deutschland, in: Roland Czada/Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit.* Wiesbaden, 113-140.
- Wagschal, Uwe, 1996: *Staatsverschuldung. Ursachen im internationalen Vergleich.* Opladen.
- Wagschal, Uwe, 1999: Schranken staatlicher Steuerungspolitik: Warum Steuerreformen scheitern können, in: Andreas Busch/Thomas Plümper (Hrsg.): *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft.* Baden-Baden, 223-247.
- Wagschal, Uwe, 2001: Parteien, Wahlen und die Unabhängigkeit der Bundesbank, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 11: 573-600.
- Waigel, Theo/Manfred Schell (Hrsg.), 1994: *Tage, die Deutschland und die Welt veränderten. Vom Mauerfall zum Kaukasus. Die deutsche Währungsunion.* München.
- Walter, Franz, 1995: Partei der ewigen 70er: Zur Krise der SPD in der Ära Scharping, in: *PVS* 36: 706-718.
- Walter, Franz, 1996: Katholischer Realismus und der Wille zur Macht, in: *Die Zeit* vom 18.10.1996.
- Weaver, R. Kent, 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy* 6: 371-398.
- Webber, Douglas, 1986: Die ausbleibende Wende bei der Deutschen Bundespost. Zur Regulierung des Telekommunikationswesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: *PVS* 27: 397-414.
- Webber, Douglas, 1987: Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? Sozialliberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Hrsg.): *Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren.* Opladen, 74-85.
- Webber, Douglas, 1991: Das Reformpaket: Anspruch und Wirklichkeit der christlich-liberalen „Wende“, in: Werner Süß (Hrsg.): *Die Bundesrepublik in den 80er Jahren.* Opladen, 153-170.
- Webber, Douglas, 1992: Kohl's Wendepolitik After a Decade, in: *German Politics* 1: 149-180.
- Welfens, Paul J. J., 1985: *Theorie und Praxis angebotsorientierter Stabilitätspolitik.* Baden-Baden.
- Weltring, Sylvia, 1997: *Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument des deutschen Vereinigungsprozesses. Bestandsaufnahme und theoretische Wirkungsanalyse.* Frankfurt et al..



- Werle, Raymund, 1999: Liberalisation of Telecommunications in Germany, in: Kjell A. Eliassen/Marit Sjoavaag (Hrsg.): European Telecommunications Liberalisation. London/New York, 110-127.
- Weßels, Bernhard, 1999: Die deutsche Variante des Korporatismus, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin, 87-113.
- Wewer, Götrik, 1991: Das Bundesverfassungsgericht – eine Gegenregierung? in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Opladen, 310-335.
- Wewer, Götrik (Hrsg.), 1998: Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998. Opladen.
- Whiteley, Paul F./Patrick Seyd/Jeremy Richardson/Paul Bissel, 1994: Thatcherism and the Conservative Party, in: Political Studies 42: 185-203.
- Winter, Thomas von, 1989: Die CDU im Interessenkonflikt. Eine Fallstudie zur parteiinternen Auseinandersetzung über den Paragraphen 116 AFG, in: Leviathan 17: 46-84.
- Winter, Thomas von, 1990: Die Sozialausschüsse der CDU. Sammelbecken für christdemokratische Arbeitnehmerinteressen oder linker Flügel einer Partei?, in: Leviathan 18: 390-416.
- Winter, Thomas von, 1993: Die Christdemokraten als Analyseobjekt oder: Wie modern ist die CDU-Forschung?, in: Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland. Opladen, 57-80.
- Wollmann, Hellmut, 1991: Vierzig Jahre alte Bundesrepublik zwischen gesellschaftlich-politischem Status quo und Veränderung. Zwischenbilanz einer politikwissenschaftlichen Diskussion, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.): Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel. Opladen, 547-576.
- Wood, Stewart, 1997: Weakening Codetermination? Works Council Reform in West Germany in the 1980s. Berlin (WZB Discussion Paper FS I 97 – 302).
- Zohlhörer, Reimut, 1998: Die Transformation des italienischen Parteiensystems in den 90er Jahren, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 8: 1371-1396.
- Zohlhörer, Reimut, 1999: Die große Steuerreform 1998/99: Eine Lehrstück für Politikentwicklung bei Parteienwettbewerb im Bundesstaat, in: ZParl 30: 326-345.
- Zohlhörer, Reimut, 2000a: Der lange Schatten der schönen Illusion: Finanzpolitik nach der deutschen Einheit, 1990-1998, in: Leviathan 28: 14-38.
- Zohlhörer, Reimut, 2000b: Die Bundesrepublik Deutschland im finanzpolitischen Zielkonflikt zwischen Wiedervereinigung und europäischer Integration. Bremen (ZeS-Arbeitspapier 9/00).
- Zohlhörer, Werner, 1995: Sockelarbeitslosigkeit – eine Dauererscheinung der Sozialen Marktwirtschaft?, in: Forschungsmagazin der Johannes Gutenberg-Universität 11: 16-26.
- Zohlhörer, Werner, 1997: Die ordnungspolitischen Grundlagen der Ökologischen und Sozialen Marktwirtschaft, in: Günther Rüter (Hrsg.): Ökologische und Soziale Marktwirtschaft. Entstehung – Grundlagen – Instrumente. Bonn, 19-41.
- Zohlhörer, Werner, 1999: Die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie. Ansätze einer Theorie. Marburg.
- Zürn, Michael, 1998: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance. Frankfurt.



### *Interviews*

Rudolf Anzinger, BMA (21.8.97).

Dr. Norbert Blüm, MdB, 1982-1998 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (3.4.2000).

Dr. Maria Böhmer, MdB (CDU) (22.7.2000).

Rainer Eppelmann, MdB, seit 1994 Vorsitzender der CDA (29.6.99).

Herr Holst, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (28.5.2001).

Werner Hüttche, bis 1991 Referent Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Fraktion (21.8.97).

Rainer Irlenkaeuser, BMA, vorher Mitarbeiter bei MdB Dieter-Julius Cronenberg (FDP) (28.7.97 /18.8.97).

Herr Kossens, Mitarbeiter Arbeitsgruppe Arbeit und Soziales der CDU/CSU-Fraktion (12.8.97).

Dr. Otto Graf Lambsdorff, 1977-1984 Bundesminister für Wirtschaft (2.2.2001).

Ministerialrat Mattes, BMA, vormals Mitarbeiter MdB Louven (CDU) (12.8.97).

Dr. Schwedes, BMA (28.7.97).

Dr. Gerhard Stoltenberg, 1982-1989 Bundesminister der Finanzen (1.7.97; schriftlich/8.2.2001).

Wolfgang Vogt, 1982-1991 PStS. BMA (23.6.97).

Dr. Theodor Waigel, MdB, 1989-1998 Bundesminister der Finanzen (29.6.99).