

---

# Ökonomik der Reform

Wie gebannt blickte Deutschland in den letzten Wochen nach Berlin. Der Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat suchte nach Kompromisslinien. Am Ende stieg weißer Rauch auf. Es ist geschafft. Regierung und Opposition haben ein Reformpaket geschnürt. Der Verhandlungsmarathon hinterlässt nur Sieger. Deutschland gewinnt, weil sich das Reformrad bewegt. Die Regierung demonstrierte ihre Handlungsfähigkeit. Die Opposition konnte vermeiden, als Blockierer an den Pranger gestellt zu werden. Das politische System insgesamt bewies eindrücklich, dass eine Koalition der Vernunft auch ohne großen formalen Vertrag in der Lage ist, Tabus zu hinterfragen, alte Besitzstände anzugreifen und Schwung in festgefahrene Diskussionen zu bringen. Nun wissen wir, dass es auch in Deutschland möglich ist, Blockaden zu durchbrechen.

Aus dem Erfolg des Vermittlungsausschusses lässt sich vieles über die Ökonomik der Reform erkennen. Erstens wird deutlich, dass am Beginn einer erfolgreichen Reform eine Persönlichkeit stehen muss, die das Schicksal der Reform mit ihrem eigenen Schicksal zu verbinden bereit ist. Es war der Bundeskanzler, der mit dem Erfolg der Agenda 2010 sein Prestige und wohl auch seine eigene Zukunft verknüpfte. Damit gelang es ihm nicht nur, seine Partei mit mehr oder weniger Zähneknirschen hinter sich zu bringen. Er bestimmte fortan mit der Agenda 2010 auch das „Agenda-setting“ der politischen Tagesordnung. An seiner Benchmark mussten sich in der Folge alle anderen Konzepte messen lassen.

Zweitens erhielt der Bundeskanzler von nahezu allen Sachverständigen und Wirtschaftsforschungsinstituten breite Unterstützung für seine Vorschläge. Zwar waren und sind sich viele Ökonomen einig, dass die im Jahr 2003 umgesetzten Maßnahmen bestenfalls ein erster bescheidener Schritt in die richtige Richtung sind und in jedem Fall noch weite Sprünge auf einem noch sehr langen Weg folgen müssen, um Deutschland wirklich voran zu bringen. Es wurde jedoch sofort positiv anerkannt, dass aller Anfang schwer fällt und etwas Bewegung besser ist als Stillstand.

Drittens unterstützten die Medien den Ruf nach Reformen. Wer sich nicht auf die Seite der Reformer schlug, wurde in die Ecke der Blockierer gestellt. Damit schürten die Medien in der breiten Öffentlichkeit Erwartungen und Hoffnungen – etwa auf Steuersenkungen. Für alle wurde klar, dass es bei einem Scheitern des Verhandlungsausschusses nur Verlierer und Schuldige geben würde. Insbesondere die Opposition wusste, dass vor allem ihr dann in Medien und Öffentlichkeit der Schwarze Peter angehängt würde. Also blieb ihr letztlich nichts anderes übrig, als dem Verhandlungskompromiss zuzustimmen.

Viertens war für alle offensichtlich, dass die Regierung ebensowenig ein Interesse am Scheitern der Verhandlungen haben konnte, weil sie sonst in der Öffentlichkeit als hilflose, handlungsunfähige Koalition dagestanden hätte. Also war es für die Opposition ein Leichtes, den Preis ihrer Zustimmung in die Höhe zu treiben. Letztlich musste ihr die Regierung weit entgegenkommen und umfangreiche Zugeständnisse machen. Die Steuersätze werden nur um einen Teil gesenkt, die Steuerausfälle nur zu 25% durch Schulden finanziert, der Kündigungsschutz wird gelockert und die Zuständigkeit für das neue Arbeitslosengeld II den Kommunen überlassen. Die Opposition konnte somit einen Sieg nach Punkten feiern und der Reform ihren Stempel aufdrücken. So kann auch sie das Ergebnis ihrer Wählerschaft nun als eigenen Erfolg verkaufen.

Fünftens hatte die Opposition auf das Schnüren eines Paketes insistiert, das neben dem Vorziehen der Steuerreform auch ein paar strukturelle Reformen des Arbeitsmarktes, der Handwerksordnung und der Gemeindefinanzen enthält. Paketlösungen haben den Vorteil, dass sie für alle etwas, aber für niemanden



**Thomas Straubhaar**

---

alles enthalten. Deshalb muss es bei jeder Reform darum gehen, möglichst umfangreiche Pakete zu bilden, die neben den unvermeidlichen Verlierern auch viele zu Gewinnern machen. Nur so lässt sich der Widerstand von Interessengruppen nachhaltig brechen und genügend Unterstützung in der Öffentlichkeit mobilisieren.

Das Jahr 2003 liefert genug Anschauungsmaterial, um das analytische Verständnis über die „Ökonomik der Reform“ zu vertiefen. Reformen stehen oder fallen mit Persönlichkeiten, die eine klare Strategie verfolgen und die sich mit ihrer ganzen Reputation vorbehaltlos dahinter stellen. Sie brauchen ein einfaches der Öffentlichkeit leicht vermittelbares Motto. Sie erfordern ein positives „Veränderungs-Management“. Sie benötigen die breite Unterstützung unabhängiger Meinungsmacher und der Medien. Sie müssen die Form unaufschneiderbarer Pakete haben, so dass alle etwas geben müssen und viele etwas erhalten. Schließlich sollte die Taktik darauf ausgelegt sein, die Erfolgserwartungen in der Öffentlichkeit derart in die Höhe zu schrauben, dass es für das politische Überleben für die meisten keinen Weg zurück gibt und letztlich für viele nur die Flucht nach vorne übrigbleibt.

Wissenschaft und Politik wären mehr als gut beraten, aus diesen ersten Erkenntnissen über die Ökonomik der Reform rasch die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen. Denn mit den Ergebnissen des Verhandlungsausschusses ist die gewaltige Reformaufgabe keinesfalls bereits gelöst und Deutschland noch längst nicht saniert. Nach wie vor krankt die deutsche Wirtschaft an einer schon lange dauernden Wachstumsschwäche, die durch die Wiedervereinigung noch einmal verschärft worden ist. An den grundsätzlichen Strukturproblemen ändern weder das teilweise Vorziehen der Steuerreform noch die guten Konjunkturaussichten für 2004 wirklich etwas. Die Beschäftigungslosigkeit wird auch im nächsten Jahr zu hoch bleiben. Die Staatsverschuldung wird weiterhin zunehmen. Bestenfalls kann jetzt der schleichende Niedergang Deutschlands vorerst gestoppt werden und bietet sich nun die Chance, nicht alles anders, aber vieles besser zu machen. Um kräftigen Antrieb für einen lang anhaltenden nachhaltigen Aufschwung zu erhalten, bedarf es zusätzlicher, viel weiter und tiefer gehender Reformen. Dabei besteht an guten und klugen Vorschlägen, was zu tun wäre, kein Mangel. Was Deutschland fehlt, ist die Antwort auf die Frage, wieso all die gut gemeinten, schon lange bekannten und unzweifelhaft dringend notwendigen „Befreiungsschläge“ und „Rettungsversuche“ bisher nur graduell, nicht aber fundamental umgesetzt worden sind.

Wieso wissen wir soviel und tun so wenig? Wer marktwirtschaftlich unverzichtbare und ordnungspolitisch schlüssige Vorschläge für eine fundamentale Neuordnung des Föderalismus, für eine grundlegende Vereinfachung des Steuersystems oder für eine weitreichende Flexibilisierung des Arbeitsmarktes vorlegt, hat den zweiten Schritt vor dem ersten gemacht. So überzeugend die Konzepte auch sein mögen, sie sind für die wirtschaftspolitische Praxis wenig hilfreich, solange offen bleibt, „wer“ Reformen tatsächlich umsetzen soll.

Wer das Reformrad mit Schwung drehen und in Bewegung bringen will, muss zunächst den Reformprozess verstehen und sollte erst danach die Reforminhalte festlegen. Es gilt aufzudecken, wie gegen eine Mehrheit strukturschwacher Bundesländer der Länderfinanzausgleich in Richtung weniger Gleichmacherei korrigiert werden kann, wie sich in einer alternden Gesellschaft gegen die steigende Zahl älterer und alter Menschen eine stärker werdende Belastung der Jüngeren verhindern lässt und wie sich Arbeitslose gegen die Macht gut organisierter Interessengruppen politisches Gehör zu verschaffen vermögen. Nur wer die Ökonomik der Reform verstanden und erkannt hat, „wer“ Reformen „wie“ anzuschieben in der Lage ist, darf hoffen, erfolgreich durchführen zu können, „was“ in Deutschland schon längst hätte gemacht werden müssen.