

Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945

Herausgeber:

**Bundesministerium
für Arbeit und Soziales
und Bundesarchiv**

Wissenschaftlicher Beirat:

**Prof. Dr. Hans Günter Hockerts
Prof. Dr. Franz-Xaver Kaufmann
Prof. Dr. Gerhard A. Ritter
Dr. Peter Rosenberg
Prof. Dr. Hartmut Weber
Prof. Dr. Hans. F. Zacher**

Gesamtübersicht:

- | | | |
|----------------|-----------|---|
| <i>Band 1</i> | | <i>Grundlagen der Sozialpolitik</i> |
| <i>Band 2</i> | 1945-1949 | <i>Die Zeit der Besatzungszonen</i>
Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten
Bandherausgeber: Prof. Dr. Udo Wengst |
| <i>Band 3</i> | 1949-1957 | <i>Bundesrepublik Deutschland</i>
Bewältigung der Kriegsfolgen,
Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität
Bandherausgeber: Prof. Dr. Günther Schulz |
| <i>Band 4</i> | 1957-1966 | <i>Bundesrepublik Deutschland</i>
Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstands
Bandherausgeber:
Prof. Dr. Michael Ruck, PD Dr. Marcel Boldorf |
| <i>Band 5</i> | 1966-1974 | <i>Bundesrepublik Deutschland</i>
Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs
Bandherausgeber: Prof. Dr. Hans Günter Hockerts |
| <i>Band 6</i> | 1974-1982 | <i>Bundesrepublik Deutschland</i>
Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit
Bandherausgeber: Prof. Dr. Martin H. Geyer |
| <i>Band 7</i> | 1982-1989 | <i>Bundesrepublik Deutschland</i>
Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform
Bandherausgeber: Prof. Dr. Manfred G. Schmidt |
| <i>Band 8</i> | 1949-1961 | <i>Deutsche Demokratische Republik</i>
Im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus
Bandherausgeber im Auftrag des Instituts für Zeitgeschichte
München-Berlin:
Dr. Dierk Hoffmann, PD Dr. Michael Schwartz |
| <i>Band 9</i> | 1961-1971 | <i>Deutsche Demokratische Republik</i>
Politische Stabilisierung und wirtschaftliche Mobilisierung
Bandherausgeber: Prof. Dr. Christoph Kleßmann |
| <i>Band 10</i> | 1971-1989 | <i>Deutsche Demokratische Republik</i>
Bewegung in der Sozialpolitik, Erstarrung und Niedergang
Bandherausgeber: PD Dr. Christoph Boyer,
Prof. Dr. Klaus-Dietmar Henke, Dr. Peter Skyba |
| <i>Band 11</i> | 1989-1994 | <i>Bundesrepublik Deutschland</i>
Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung
Bandherausgeber: Prof. Dr. Gerhard A. Ritter |

Die Bände 2-11 werden jeweils durch eine CD-ROM ergänzt, die die Dokumentation enthält.

Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945

Band 6

1974-1982

Bundesrepublik Deutschland

Neue Herausforderungen,
wachsende Unsicherheiten

Bandherausgeber:

Prof. Dr. Martin H. Geyer

Der Wissenschaftliche Beirat:

Das Projekt „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“ wird durch einen Beirat wissenschaftlich verantwortet. Dem Beirat gehören an:

Prof. Dr. **Hans Günter Hockerts**,
Historisches Seminar der Ludwig-Maximilians-Universität München.
Prof. em. Dr. DDR. h.c. **Franz-Xaver Kaufmann**,
Soziologische Fakultät der Universität Bielefeld.
Prof. em. Dr. Drs. h.c. **Gerhard A. Ritter**,
Historisches Seminar der Ludwig-Maximilians-Universität München.
Dr. Peter Rosenberg,
Ministerialdirektor a. D. im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.
Prof. Dr. **Hartmut Weber**, Präsident des Bundesarchivs.
Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. **Hans F. Zacher**,
Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München,
em. Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und
internationales Sozialrecht, München.

Dem Beirat haben zeitweise angehört:

Prof. Dr. **Friedrich P. Kahlenberg**, 1995 - Dez. 1999,
Präsident des Bundesarchivs bis Dez. 1999.
Prof. Dr. Drs. h.c. **Jürgen Kocka**, 1995-1998,
Fachbereich Geschichts- und Kulturwissenschaften der Freien Universität Berlin, Präsident des
Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Die Deutsche Bibliothek - CIP Einheitsaufnahme

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin/Bonn, Bundesarchiv, Koblenz, Hrsg.
Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945;
11 Bände.

Die Bände 2-11 sind jeweils durch eine CD-ROM ergänzt, die die Dokumentation enthält.

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://www.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-7890-7323-6

Band 6: Bundesrepublik Deutschland 1974-1982
Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit
Bandherausgeber:
Prof. Dr. Martin H. Geyer

© Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen und elektronischen Wiedergabe
und der Übersetzung, vorbehalten.

Lektorat: Günter H. Ast, Meckenheim.

Umschlag und Titelgestaltung: Gratzfeld Werbeagentur, Köln.

Satz: Cicero Computer GmbH, Bonn.

Druck: Nomos Verlag, Baden-Baden 2008. Printed in Germany 2008.

Zitierweise: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und
Soziales und Bundesarchiv. Band 6: Bundesrepublik Deutschland 1974-1982. Neue Herausforderungen, wachsende
Unsicherheit. Bandherausgeber: Prof. Dr. Martin H. Geyer, Baden-Baden 2008.

Vorwort

Mehr als ein halbes Jahrhundert nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wird in einem umfangreichen Forschungsvorhaben die deutsche Sozialpolitik wissenschaftlich aufgearbeitet und, nach Perioden gegliedert, in 11 Bänden dokumentiert. Dabei wird die unterschiedliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR berücksichtigt. Herausgeber der Reihe sind das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (seit November 2005; bis Okt. 2002 das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, danach das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung) und das Bundesarchiv. Das Forschungsprojekt wird durch einen Beirat wissenschaftlich verantwortet.

Band 1 führt in das Thema ein, erläutert den Begriff Sozialpolitik, dokumentiert die Verwaltungsgeschichte und begründet die Periodisierung des Gesamtwerks. Er gibt einen historischen Rückblick auf die Zeit vor 1945, entwickelt ausführlich die Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik und in der DDR und stellt einen internationalen Vergleich an. Band 2 schildert die Zeit der Besatzungszonen, die Bände 3-7 beschreiben die Sozialpolitik in der Bundesrepublik bis 1989, die Bände 8-10 die Entwicklung in der DDR. Band 11 befasst sich mit der Wiedervereinigung und der Sozialpolitik bis 1994.

Die Bände 2-11 werden jeweils durch eine CD-ROM ergänzt, die eine umfangreiche Dokumentation enthält. Die Software der CD-ROM-Dokumentation verbessert die Recherche-Möglichkeiten für die Nutzer. Dokumente zu bestimmten Sachverhalten können nunmehr gezielt und nach Installation mehrerer CD-ROMs über Bandgrenzen hinweg bzw. auch in der gesamten Dokumentation ermittelt werden. Dies bietet gegenüber der herkömmlichen Print-Version einen erheblichen Vorteil. Die bereits in gedruckter Form vorliegende Dokumentation zu Band 2 ist ebenfalls auf der CD-ROM für Band 3 veröffentlicht. Band 3 enthält mithin zusätzlich auch das Verzeichnis der Dokumente zu Band 2.

In einer weiteren CD-ROM werden statistische Daten zu Wirtschaft, Finanzen, Einkommen und sozialen Institutionen für die beiden deutschen Staaten zusammengestellt. Sie kann kostenlos über das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bezogen werden.

Die einzelnen Bände werden jeweils von namhaften Wissenschaftlern herausgegeben. Diese Bandherausgeber, teils unterstützt durch andere Wissenschaftler, zeigen die Rahmenbedingungen sowie die Denk- und Handlungsfelder einer Periode auf und koordinieren die Beiträge der Fachautoren, die die einzelnen sozialpolitischen Felder der Periode betrachten. Mehr als 50 Autoren aus den verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen (aus West und Ost) sind an diesem Vorhaben beteiligt.

Statt der beim Band 2 gewählten Bezeichnung „Bandverantwortlicher“ wird in allen Folgebänden die Bezeichnung „Bandherausgeber“ verwendet. Die Herausgeber bitten, diese Änderung bei bibliografischen Angaben zu berücksichtigen.

Berlin/Koblenz

Die Herausgeber

Inhaltsverzeichnis

I. Kapitel:	Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität	1
	Martin H. Geyer	
II. Kapitel:	Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit	111
	Martin H. Geyer	
III. Kapitel:	Sozialpolitische Entwicklungen	233
Nummer:		
1.	<i>Arbeitsverfassung und Arbeitsrecht</i>	235
	Reinhard Richardi	
2.	<i>Arbeitsschutz</i>	267
	Dietrich Bethge	
3.	<i>Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung</i>	311
	Günther Schmid, Frank Oschmiansky	
4.	<i>Gemeinsame Fragen der Organisation und des Rechts der sozialen Leistungen</i>	365
	Peter Krause	
5.	<i>Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene</i>	393
	Winfried Schmähl	
6.	<i>Gesundheitswesen und Sicherung bei Krankheit und im Pflegefall</i>	515
	Aurelio Vincenti, Gerhard Igl	
7.	<i>Unfallversicherung</i>	565
	Otto Ernst Krasney	
8.	<i>Rehabilitation und Hilfen für Behinderte</i>	583
	Wilfried Rudloff, Ferdinand Schliehe	
9.	<i>Sozialhilfe</i>	605
	Peter Trenk-Hinterberger	
10.	<i>Familien-, Jugend- und Altenpolitik</i>	637
	Ursula Münch, Walter Hornstein	
11.	<i>Bildungspolitik</i>	693
	Oskar Anweiler	
12.	<i>Ausgleich von Kriegs- und Diktaturfolgen, soziales Entschädigungsrecht</i>	733
	Wolfgang Rübner, Constantin Goschler	
13.	<i>Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern</i>	751
	Ulrich Herbert, Karin Hunn	

14.	<i>Soziale Infrastruktur und Soziale Dienste</i>	779
	Dieter Grunow	
15.	<i>Wohnungspolitik</i>	823
	Tilman Harlander	
16.	<i>Vermögenspolitik</i>	851
	Yorck Dietrich	
17.	<i>Internationale Sozialpolitik</i>	859
	Eberhard Eichenhofer	
<i>IV. Kapitel:</i>	Gesamtbetrachtung: Die Logik sozialpolitischer Reformen	885
	Martin H. Geyer	
<i>Anhänge</i>		917
	Verzeichnis der Dokumente	919
	Abkürzungen	939
	Quellen und Literatur	957
	Personen	1049
	Sach- und Geographischer Index	1057
	Autoren	1079

Viertes Kapitel
Gesamtbetrachtung

*IV. Gesamt-
betrachtung: Die
Logik
sozialpolitischer
Reformen*

Martin H. Geyer

Inhaltsverzeichnis

IV. GESAMTBETRACHTUNG: DIE LOGIK SOZIAL-POLITISCHER REFORMEN	887
Martin H. Geyer	
1. Rezessionen und Zäsuren	887
2. Reformen: Leistungskürzungen und Konsolidierung	890
3. Universalisierung des Sozialstaates	898
4. Sozialleistungen und sozialpolitische Erwartungen	902
5. „Humanisierung der Arbeit“ und die Dilemmata sozial-demokratischer Reformpolitik	905
6. Wo bleibt der Sozialstaatsprotest?	912
7. Das Ende einer Ära?	915

IV. GESAMTBETRACHTUNG: DIE LOGIK SOZIAL-POLITISCHER REFORMEN

Martin H. Geyer

1. Rezessionen und Zäsuren

In den Jahren zwischen 1974 bis 1982 stand der Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland im „Zeichen wirtschaftlicher Rezession“. Die kurze, aber heftige Ölpreiskrise 1973/74 mündete 1975 in den bis dahin schwersten ökonomischen Abschwung in der Geschichte der Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg, und schon wenige Jahre später, von 1980 bis 1982, folgte ein zweiter einschneidender wirtschaftlicher Einbruch. 1975 und 1981 schrumpfte die deutsche Wirtschaft, ihr Wachstum verlangsamte sich während des Berichtszeitraums insgesamt deutlich. Der starke Preisauftrieb, eine dramatisch wachsende Staatsverschuldung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit auf über eine Million erstmals Mitte der 1970er-Jahre und dann dauerhaft über zwei Millionen seit Beginn der folgenden Dekade vermochten in einem Land, das sich so sehr über die wirtschaftliche Erfolgs- und Aufbaubilanz nach 1945 definierte, Erinnerungen an *Walther Rathenaus* Ausspruch „Die Wirtschaft ist das Schicksal“ aus dem Jahr 1921 wachzurufen. Diese Wahrnehmung eines wirtschaftlichen Strukturbruchs, welcher die „Welt von gestern“ von der heutigen trennte, verfestigte sich binnen weniger Jahre zu einem gängigen Erklärungsmuster und durchzieht seitdem einen großen Teil der wissenschaftlichen und populären Literatur: Der „Boom der Nachkriegszeit“ (*Hartmut Kaelble*) kam zu einem Ende; „Der kurze Traum immerwährender Prosperität“ (*Burkart Lutz*) des „Goldenen Zeitalters“ (*Eric Hobsbawm*) mündete in eine Phase der „mageren Jahre“. Zeitgenössisch war die Rede von einer „Tendenzwende“, von der „Krise der Arbeitsgesellschaft“, bald auch vom Übergang in eine „zweite Moderne“.¹

So plakativ und vereinfachend diese Formeln auch sein mögen, da sie in vielen Bereichen Brüche auf Kosten von Kontinuitäten überzeichnen, so umschreiben sie doch wichtige Aspekte auch der Entwicklungen des deutschen Sozialstaates. Kein Beitrag in diesem Band, der nicht auf die sich verengenden finanziellen „Handlungsspielräume“ – so der Topos der Zeit – zu sprechen käme. Tatsächlich könnte der Kontrast zur Phase des *intendierten*, wenngleich alles andere als immer gezielt gesteuerten Ausbaus vor allem in den Jahren der ersten sozialliberalen Regierung unter *Willy Brandt* nicht größer sein. Wachsende Defizite der öffentlichen Haushalte und die steigende Belastung der Arbeitnehmer wie der Wirtschaft durch Steuern und soziale Beiträge spielten dabei ebenso eine Rolle wie die in dieser Zeit einsetzende Wahrnehmung des demografischen Wandels und der damit verbundenen, langfristigen Implikationen für die Finanzierung des Sozialstaates.

1 Kaelble, Hartmut: Der Boom 1948-1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik und in Europa. Opladen 1992; Lutz, Burkart: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts. Frankfurt a.M., New York 1984; Hobsbawm, Eric: The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991. New York 1996; Windhoff-Héritier, Adrienne: Sozialpolitik der mageren Jahre. Politik- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte des Sparprozesses. In: Sparpolitik. Hrsg. v. Mäding, Heinrich. Opladen 1983, S. 77-99. Beck, Ulrich: Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a.M. 1986.

Der Anstieg der nominalen Ausgaben in fast allen großen Zweigen des bundesdeutschen Sozialstaates bis 1982/83 war nur noch für wenige Akteure ein Indikator für „sozialen Fortschritt“. Die Tatsache, dass bis 1982 der Beitragssatz zur Sozialversicherung mit 34 Prozent einen Höchststand erreichte, war ein Grund für diese verbreiteten Ambivalenzen. Die Befürworter weiterer Reformen, insbesondere solcher, die mit Kosten verbunden waren, gerieten in die Defensive und schlugen vielfach selber skeptische Töne an. Seit 1969 habe man konsequent den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme vorgenommen, wobei vorhandene Lücken geschlossen worden seien, „nun leben wir in einer Phase der Konsolidierung“, meinte Bundesarbeitsminister *Walter Arendt* in einem Interview im Oktober 1974: Man müsse prüfen, ob eine weitere Ausdehnung ohne zusätzliche Belastung der versicherten Arbeitnehmer durchführbar sei. „Wenn sie zu einer Belastung führen, würden wir uns sehr überlegen, ob wir Leistungsverbesserungen verantworten können. Ich persönlich halte die Grenze der Belastbarkeit der Versicherten für fast erreicht.“² Andere Mitglieder der sozialliberalen Regierung, allen voran die FDP und der Bundeskanzler, hätten das einschränkende „fast“ *Arendts* ohne Bedenken gestrichen. Schon die Regierungserklärung *Schmidts* lieferte wichtige Leitmotive, die in den Debatten der folgenden Jahre immer wieder auftauchen sollten: „Nicht nur in Deutschland, sondern weltweit sind die längerfristigen Wachstumsaussichten gesunken, die Strukturprobleme der Volkswirtschaften dagegen erheblich gewachsen“, formulierte der Kanzler im Sommer 1982 in einem langen Brief an *Ernst Breit* und *Alois Pfeiffer*, in dem er mit Blick auf den Haushalt des folgenden Jahres den Gewerkschaftsführern die nächste Runde von Einschnitten zu vermitteln versuchte. Verweisen konnte er auf den Anstieg des Anteils der sozialen Transferleistungen am Sozialprodukt und somit auf die Sozialleistungsquote, die von 26 Prozent noch in den 1960er-Jahren auf 33 Prozent 1982 gestiegen war. „Dieser Anstieg der sozialen Transferleistungen ist das Ergebnis der Sozialpolitik der sozialliberalen Koalition, die u. a. in der Schaffung des Kindergeldes, in dem starken realen Anstieg der Altersrenten, in der Einführung des Mutterschaftsgeldes, der Ausbildungsförderung etc. zum Ausdruck kommt. Hierbei handelt es sich um Leistungen, auf die wir mit Recht stolz sein können. Die veränderte wirtschaftliche Situation zwingt uns jedoch, das dynamische Wachstum dieser Ausgabenblöcke zu begrenzen, wenn wir nicht unser soziales Sicherungssystem insgesamt gefährden wollen.“³ In diesen Äußerungen kam der ganze Zwiespalt bezüglich des Sozialstaates zum Ausdruck.

Diese und viele ähnliche Äußerungen illustrieren das Programm der angestrebten „Konsolidierung“. Das war der allgegenwärtige Leitbegriff, welcher in einem markanten Kontrast zur Politik der „Expansion“ früherer Jahre stand. Hinter dieser auch begrifflichen Neuorientierung vermag man fundamentalere Veränderungen des „Zeitgeistes“ zu erkennen, die weit über das Feld der Sozialpolitik hinausweisen. Denn in der Zeit zwischen der ersten und zweiten Ölpreiskrise formierten und verfestigten sich in ihren Grundzügen jene sozialen, politischen und wirtschaftlichen Diskurse, Konflikte und Konstellationen, welche das Land von nun an begleiten sollten, und es ist kein Zufall, dass vieles von dem, was die Beiträge dieses Bandes berichten, auch noch für die Diskussion ein Vierteljahrhundert später aktuell ist. Zurückzuführen ist das nicht nur auf die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen oder die sich in dieser Zeit herausbildenden Reformagenden, sondern auch auf die biographische Kontinuität von

Personen und Gruppen. Diese mochten sich zwar hinsichtlich ihres generationellen „Wir-Gefühls“ fundamental unterscheiden und diese Differenzen zum Thema kultureller und politischer Auseinandersetzungen machen, aber sie übernahmen seit den späten 1960er-Jahren im Bereich von Gesellschaft, Wirtschaft und Politik wichtige Machtpositionen und meinungsbildende Funktionen. Bei allen Differenzen kann man sie als erste genuin „bundesrepublikanisch“ sozialisierte Generation bezeichnen, welche sehr weitgehend die weiteren Diskussionen prägte. Darüber kann auch nicht die vor allem nach der Wiedervereinigung auftauchende Rede hinwegtäuschen, in der vielfach die Möglichkeit, die Notwendigkeit und die Chance von radikalen Neuanfängen evoziert wurde. Und das gilt nicht nur für die Sozial- und Wirtschaftspolitik.

Wenngleich die Suche nach entscheidenden „Wendejahren“ in Diskursen und historischen Konstellationen zunächst ein wenig Erfolg versprechendes Unternehmen zu sein scheint, so sollte man neben der Ölpreiskrise vor allem das Jahr 1977 und die folgenden zehn Jahre genauer betrachten. Das mag auf den ersten Blick verblüffen, da dieser Zeitraum zumeist mit der Eskalation des Terrorismus, der Entführung und Ermordung des Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände *Hanns-Martin Schleyer* und seiner Begleiter im September und dem kollektiven Selbstmord der führenden RAF-Mitglieder im Gefängnis in Stammheim in Verbindung gebracht wird. 1977 war aber auch das Ende des „roten Jahrzehnts“ der politischen Linken.⁴ Sie machte den Neuen Sozialen Bewegungen Platz, deren Auftauchen auf der politischen Bühne in Form der Partei DIE GRÜNEN das etablierte Parteiensystem und, wie sich dann zeigte, die Basis der sozialliberalen Koalition unterminieren sollte. Daneben verdichteten sich damals unterschiedliche Entwicklungen und Debatten. Dazu gehören die in dieser Zeit auf breiter Front einsetzenden Diskussionen, welche unter dem Präfix „Post-“ geführt wurden: über „postindustrielle“ und „postmaterielle“ Gesellschaft und Werte, über „postfordistische“ Wirtschaftsstrukturen und, nicht zu vergessen, über eine „postmoderne“ Ästhetik.⁵

Im Zusammenhang dieses Bandes ist die Tatsache von Bedeutung, dass sich im Jahr 1977 eine deutliche „Wende“ in grundsätzlichen sozial- und wirtschaftspolitischen Diskussionen abzeichnete, eine Wende, welche 1982 durch den Regierungsantritt der konservativ-liberalen Regierung unter *Helmut Kohl* auch politisch vollzogen wurde, jedoch vielleicht nicht in der Schärfe und in dem Ausmaß, wie sich das viele erhofft und wie andere es befürchtet hatten. Die vom Finanzministerium und der Bundesbank forcierten Bemühungen um wirtschaftliche Stabilität seit 1972/73, deren Ziel zunächst die Bekämpfung der Inflation gewesen war, hatten die Rahmenbedingungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik verändert. Seit 1976/1977 zeichnete sich mit aller Deutlichkeit ab, dass die deutsche Volkswirtschaft nicht an den Wachstumspfad der Nachkriegszeit anknüpfen konnte und dass sich selbst bei einem relativ hohen Wirtschaftswachstum die hohe Arbeitslosigkeit festsetzen würde. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Tatsache, dass die Vertreter der großen Industriestaaten die Bundesregierung auf europäischer Ebene und auf den Weltwirtschaftsgipfeln zu konjunkturpolitischen Maßnahmen drängten, setzte in Deutschland eine fundamentale ord-

2 „Grenze der Belastbarkeit erreicht.“ Interview mit Walter Arendt. In: Nürnberger Nachrichten v. 17.10.1974.

3 Entwurf des Schreibens v. 20.7.1982, S. 2, AdsD, HSAA/6575. Die Sozialleistungsquote wurde hier noch mit 31 Prozent angegeben.

4 Koenen, Gerd: Das rote Jahrzehnt. Unsere kleine deutsche Kulturrevolution 1967-1977. Köln 2001; vgl. auch die Periodisierung bei Bracher, Karl Dietrich: Politik und Zeitgeist. Tendenzen der siebziger Jahre. In: Republik im Wandel 1969-1974. Die Ära Brandt, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5/1. Hrsg. v. Jäger, Wolfgang/Link, Werner. Stuttgart, Mannheim 1986, S. 285-406.

5 Die beste Einführung bieten Kumar, Krishan: From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of the Contemporary World. Oxford, Cambridge 1995; Anderson, Perry: The Origins of Postmodernity. London, New York 1998.

nungspolitische Debatte über den wirtschaftspolitischen Kurs und die Sozialpolitik ein. Vor diesem Hintergrund verabschiedete sich die Mehrheit der Ökonomen mit der gewichtigen Position des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Rücken endgültig von der Vorstellung, dass eine staatliche „Globalsteuerung“ von Wirtschaft und Konjunktur, wie sie der Bonner Gipfel 1978 propagierte, möglich und wünschenswert sei. Die Kritik an einer solchen Strategie zeichnete sich seit 1972/73 ab und ging einher mit einer Hinwendung zu monetaristischen Modellen insbesondere bei Ökonomen. „Angebotspolitik“ war das neue Kredo. Das ist insofern von Bedeutung, als damit zugleich theoretische Begründungen für den Ausbau des bundesdeutschen Sozialstaates in den Hintergrund rückten. Die konjunkturstabilisierenden Funktionen sozialstaatlicher Leistungen ebenso wie die aktive Arbeitsmarktpolitik und eine aktive staatliche Strukturpolitik wurden auf breiter Front in Frage gestellt.⁶ Dazu passte auch die Aufkündigung der im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes eingerichteten „Konzertierten Aktion“ durch die Gewerkschaften infolge der Klage der Unternehmensverbände gegen das Mitbestimmungsgesetz im Jahr 1977. Trotz aller Kooperation zwischen Betriebsräten, Arbeitsdirektoren und Unternehmensleitungen in den Betrieben, wo entgegen pessimistischer Erwartungen nicht der Klassenkampf ausbrach,⁷ verschärften sich im hier untersuchten Zeitraum die Verteilungskonflikte, die sich nach verbreiteter Meinung durch das korporatistische institutionelle Arrangement nicht hatten lösen lassen.

Nicht nur im Umfeld des Sachverständigenrats, sondern auch im Bundeswirtschafts- und Bundesfinanzministerium etablierte sich die Diagnose fundamentaler „struktureller Probleme“ der deutschen Wirtschaft, ein Thema, das die Mehrheit der großen wirtschaftswissenschaftlichen Institute in ihren vom Wirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen Strukturberichten variantenreich aufgriff. Die Kieler Thesen der FDP aus dem Jahr 1977 atmeten denselben Geist und zeigten, dass die Partei inzwischen weniger einen sozialliberalen als vielmehr einen wirtschaftsliberalen Kurs einschlug. In der CDU wurden diejenigen Stimmen lauter, die sich mit Blick auf das (im folgenden Jahr verabschiedete) Grundsatzprogramm der Partei, welches die „Soziale Marktwirtschaft“ in den Vordergrund stellte, eine Stärkung der Wirtschaft versprochen. Fünf Jahre später fanden sich solche Überlegungen sowohl in der bekannten Ausarbeitung des 1977 als Nachfolger von *Hans Friderichs* bestimmten Wirtschaftsministers *Otto Graf Lambsdorff*, als auch in anderen internen Memoranden der Regierung wieder.⁸

2. Reformen: Leistungskürzungen und Konsolidierung

Wie fügt sich die konkrete Entwicklung des deutschen Sozialstaats in eine solche Periodisierung ein? Zunächst fällt auf, dass das erste Jahr der Regierung *Helmut Schmidt* noch eine beachtliche sozialpolitische Bilanz aufwies. Zu nennen sind die Dynamisierung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe (1974) sowie des Alters-

geldes in der Altershilfe für Landwirte (1975). Neu war das so genannte Konkursausfallgeld (1974). Von der Absicherung der Betriebsrenten (1974) gegen Verfall, Auszehrung und Insolvenz profitierten vor allem Beschäftigte und, wenn man die heutigen Probleme von privaten Pensionskassen in manchen Ländern betrachtet, auch die Industriezweige selbst, in denen die Begünstigten arbeiteten. Neben einzelnen Verbesserungen im Rahmen der Krankenversorgung sind in diesem Zusammenhang die direkte Zahlung des Kindergeldes seit 1974 sowie das Mieterschutzgesetz von 1975 zu nennen. In vieler Hinsicht wurde das Netz sozialer Institutionen dichter geknüpft. Die Ausdehnung der sozialen Sicherung auf die Gruppe der Behinderten zeigt das mit aller Deutlichkeit.

1974 arbeitete der Bundestag noch weitgehend die vorliegenden Gesetzesvorlagen ab. Anders sieht es aus, wenn man die Bilanz der zweiten Hälfte der Dekade anschaut. Das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 eröffnete eine Periode von Einschnitten. Eine von dem Sozialwissenschaftler *Jens Alber* vorgenommene Quantifizierung der Gesetze nach ihren Zielsetzungen gibt einen Einblick über die Veränderung des sozialpolitischen Impetus. Von den 130 Schlüsselgesetzen zwischen 1950 und 1983 wurden vierzig Prozent nach 1974 verabschiedet: Unter den 78 Gesetzen der davor liegenden Periode hatten nur sechs (acht Prozent) zu Einschränkungen sozialstaatlicher Leistungen geführt, 63 (81 Prozent) dagegen zu Leistungserweiterungen; neun (elf Prozent) hatten organisatorische oder sonstige Umstellungen zum Inhalt, welche als Ausdehnung oder Beschränkung zu klassifizieren sind. Dagegen bestand die Mehrheit von 29 der 52 seit 1975 erlassenen Gesetze aus Leistungsbeschränkungen. Neun Gesetze brachten unklassifizierbare organisatorische Veränderungen, und lediglich vierzehn (27 Prozent) beinhalteten Leistungserweiterungen. Mehr als vier Fünftel aller wichtigen Beschränkungen des deutschen Sozialstaates in der Nachkriegszeit entfielen somit auf die jüngste Rezessionszeit.⁹ Der von der sozialliberalen Regierung noch ausgearbeitete Haushalt 1983 mit seinen auf der Linie des Vorjahrs liegenden Einschnitten deutete darauf hin, dass die Bilanz auch ohne Regierungswechsel ähnlich ausgesehen hätte, was aber nicht dazu verleiten sollte, die Maßnahmen der neuen Regierungskoalition zu unterschätzen.

6 Vgl. dazu auch Nützenadel, Alexander: Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Expertenkultur und Politik in der Bundesrepublik 1949-1974. Göttingen 2005, S. 307-352.

7 Über die Praxis der Politik der Mitbestimmung in den Betrieben ist nach wie vor wenig bekannt. Einen guten Einblick gibt Erker, Paul: Wachsen im Wettbewerb. Eine Zeitgeschichte der Continental AG (1971 bis 1996). Düsseldorf 1996, S. 121-136; Süß, Dietmar: Kumpel und Genossen. Arbeiterschaft, Betrieb und Sozialdemokratie in der bayerischen Montanindustrie 1945 bis 1976. München 2003, S. 365-384.

8 S. Bd. 6 Erstes Kapitel 1.3.3.

9 Alber, Jens: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt a.M., New York 1989, S. 290.

Tabelle 1

Sozialbudget (in Milliarden DM) und Sozialleistungsquote in v.H., 1960 bis 1990

Jahr	Sozialbudget			
	- insgesamt -			pro Einwohner DM
	Mrd. DM	Veränderung in % ¹⁾	Quote ²⁾	
1960	68,9		22,7	1 235
1961	76,3	+10,7	23,0	1 348
1962	84,7	+11,0	23,5	1 480
1963	93,9	+10,9	24,6	1 623
1964	103,3	+10,0	24,6	1 763
1965	114,6	+10,9	15,0	1 931
1966	126,9	+10,8	26,0	2 122
1967	136,1	+ 7,2	27,3	2 270
1968	145,1	+ 6,6	27,2	2 400
1969	157,1	+ 8,2	27,1	2 567
1970	180,1	+14,6	26,7	2 952
1971	205,1	+13,9	27,3	3 335
1972	232,1	+13,1	28,1	3 755
1973	262,7	+13,2	28,6	4 230
1974	301,9	+14,9	30,6	4 870
1975	346,6	+14,8	33,7	5 623
1976	373,9	+ 7,9	33,2	6 085
1977	398,7	+ 6,7	33,2	6 498
1978	419,5	+ 5,2	32,5	6 841
1979	444,9	+ 6,1	31,9	7 240
1980	478,5	+ 7,6	32,2	7 788
1981	511,7	+ 6,9	33,1	8 299
1982	527,6	+ 3,1	33,0	8 550
1983	539,1	+ 2,2	32,1	8 759
1984	558,3	+ 3,6	31,5	9 106
1985	575,5	+ 3,1	31,2	9 427
1986	607,9	+ 5,6	31,2	9 961
1987	634,9	+ 4,4	31,5	10 384
1988	662,1	+ 4,3	31,2	10 811
1989 p	678,5	+ 2,5	30,0	10 996
1990 p	703,1	+ 3,6	29,4	11 270

¹⁾ Veränderungen gegenüber Vorjahr²⁾ Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt in %

Quelle: Übersicht über die Soziale Sicherheit. Hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 1990, S. 531.

Ein Blick auf die Ausgaben des bundesdeutschen Sozialstaates, die im Sozialbudget bilanziert werden, zeigt zweierlei. Die *absoluten* Ausgaben nahmen kontinuierlich zu. Wie der Tabelle 1 zu entnehmen ist, verdreifachten sie sich zwischen 1965 und 1975 von 114,9 Milliarden DM, das waren 1.931 DM pro Einwohner, auf 346 Milliarden bzw. 5.623 DM pro Einwohner. 1980 betrugen die Zahlen schon 478,5 Milliarden und 1985 575 Milliarden DM, oder pro Kopf 7.788 und 9.427 DM. Zugleich verdeutlicht die Tabelle 1 aber auch, dass schon in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre die prozentualen *Ausgabenzuwächse* (auf einem sehr hohen nominalen Niveau) von Jahr zu Jahr abflachten – und das selbst während der Rezession der frühen 1980er-Jahre, als die Zahl der Arbeitslosen rasch zunahm. Den gleichen Befund bestätigt der Blick auf die *tendenziell* sinkende Sozialleistungsquote, durch die der Anteil der Ausgaben für soziale Leistungen am Bruttosozialprodukt statistisch gemessen wird. Auch diese Zahlen sind interpretationsbedürftig. So gilt es zu beachten, dass in der Sozialleistungsquote nicht alle sozialen Leistungen berücksichtigt werden und dass sie in Jahren hohen Wirtschaftswachstums auf Grund der Konstanz sozialer Leistungen langsamer steigt als

in Zeiten schwachen Wachstums. In den Zahlen gerade für 1975 und 1982 spiegeln sich also nicht zuletzt die Folgen der scharfen wirtschaftlichen Rezession. Umgekehrt zeigt der starke Anstieg der Sozialleistungsquote in den Jahren guter Konjunktur nach 1969, als eher ein Rückgang zu erwarten gewesen wäre, die umfassenden sozialpolitischen Leistungsverbesserungen in diesem Zeitraum. Außerdem handelt es sich bei den Zahlen zunächst um statistische Größen, die wenig über die Höhe der gezahlten Leistungen in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung besagen, da sich in ihnen zugleich die sich verändernde Zahl der leistungsberechtigten Empfänger, beispielsweise der Alten oder der Arbeitslosen (deren Zahl Anfang der 1970er-Jahre wenig ins Gewicht fiel und nach 1983 trotz des relativ günstigen wirtschaftlichen Wachstums hoch blieb), niederschlug.

Trotz dieser gewichtigen Einschränkungen zeigen die Zahlen eine klare Richtung an: Mit 33,7 Prozent erreichte die Sozialleistungsquote 1975 den absoluten Höhepunkt in der Geschichte der „alten“ Bundesrepublik; bis 1979 fiel sie leicht auf 31,9 Prozent, um als Folge der Rezession im Jahr 1982 wieder auf 33 Prozent zu steigen; in der Folgezeit fiel sie dann auf knapp über 31 Prozent, sank aber 1990 im Zeichen der Wiedervereinigungskonjunktur auf das (seither nie mehr erreichte) niedrigste Niveau von 29 Prozent. Trotz einer inhaltlichen Verschiebung sozialpolitischer Ziele, darunter einer leichten Verlagerung von Ausgaben stärker hin zu familienpolitischen Leistungen, steht der Regierungswechsel 1982 zumindest hinsichtlich der Ausgaben in der Kontinuität eines unter der sozialliberalen Koalition einsetzenden *Trends*, der unter der Regierung Kohl aber kräftige neue Impulse erhielt.¹⁰ Den Bruch des Jahres 1982 wird man stärker betonen, wenn man die Entwicklung der Staatsverschuldung berücksichtigt, die erst in den darauf folgenden Jahren sich bessernder Konjunktur und einem Programm der Haushaltskonsolidierung gebremst werden konnte.¹¹ Das ist insofern ein wichtiger Punkt, als Maßnahmen der staatlichen Konjunkturpolitik ebenso wie Subventionen für den Bergbau, die Eisen- und Stahlindustrie, die Werften oder beispielsweise die AEG und nicht zu vergessen die vom Bund zu deckenden Finanzlücken der Bundesanstalt für Arbeit ebenfalls im weiteren Feld der Sozialpolitik zu verorten sind.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen formulierte Jens Alber schon vor 20 Jahren die These, dass die zweite Hälfte der 1970er-Jahre einen wichtigen „Wendepunkt“ in der Geschichte der Sozialpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg darstelle.¹² Tatsächlich begann die Bundesrepublik in vielerlei Hinsicht früher mit der „Konsolidierung“ im Bereich der Sozialpolitik als andere Staaten und schnitt, wenn man die Begrenzung des *Ausgabenanstiegs* als Maßstab heranzieht, im Übrigen im internationalen Vergleich nicht schlecht ab.¹³ Die konstant hohen Ausgaben für soziale Leistungen sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Sozialpolitik spätestens seit 1980/81 eine riesige „Baustelle“ war: Die Forderung nach Reformen, die nun im Wesentlichen Rück- und Umbau bedeuteten, stand nun im Vordergrund. Dass diese Reformen „nicht weit genug gingen“, war eine gewichtige politische Position, mit der sich die Forderung nach einer grundsätzlicheren „Wende“ verband. Im politischen Bereich standen dafür exempla-

¹⁰ S. Bd. 7 Viertes Kapitel.¹¹ Hinzu kamen Umschichtungen *innerhalb* des Sozialbudgets. S. Alber, Sozialstaat, S. 295-297; Muscheid, Jutta: Die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982. Berlin 1986.¹² Alber, Jens: Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise – Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik. In: PVS 27 (1986), S. 28-60; Alber: Sozialstaat, Kapitel VII.¹³ Siegel, Nico A.: Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M., New York 2002.

risch das *Lambsdorff*-Papier aus dem Jahr 1982 und die Stellungnahmen des Sachverständigenrats und der Unternehmer, die unisono argumentierten, dass die Maßnahmen nicht weit genug gingen und zu kurzfristig waren. Sicherlich war aus dieser Sicht der Dinge *Albers* These eines „Wendepunkts“ viel zu weit gegriffen. Doch zeigte die seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre eingeschlagene Strategie der „Konsolidierung“, wohin in Deutschland die Reise gehen würde.

Was heißt „Konsolidierung“? Bildlich gesprochen war es ein Bremsvorgang, mit dem die (sozial-)politischen Entscheidungen der vorangegangenen Jahre in Ansätzen einer Revision und Kritik unterzogen wurden. Abstrakter gesprochen handelte es sich um stark fiskalisch motivierte Maßnahmen, mit denen ein aus dem Gleichgewicht geratenes System stabilisiert werden sollte, ohne dieses System grundsätzlich zu verändern. Es begann die „Reform der Reformen“ im Sinne einer „reflexiven Modernisierung“ (*Ulrich Beck*) oder eine „Sozialpolitik zweiter Ordnung“ (*Franz-Xaver Kaufmann*). Die Steuerung von komplexen Systemen rückte ganz in den Vordergrund. Gut zu sehen ist das bei den Autoren all derjenigen Längsschnitte in diesem Band, welche Leistungsgesetze behandeln. Sie alle kommen auf die unterschiedlichen Maßnahmen des Haushaltsstrukturgesetzes des Jahres 1975, der Rentenanpassungsgesetze seit 1976, der Kostendämpfung im Gesundheitswesen, vor allem aber auf die in fast allen Bereichen wirksamen Einschnitte zwischen 1981 bis 1983 zu sprechen. Gerade diese letztgenannten Maßnahmen sind nicht einfach zu überschauen, geschweige denn prägnant zu fassen, weil ungefähr 250 steuer- und sozialpolitische Rechtsänderungen Hand in Hand gingen.¹⁴ Sie vermitteln den Eindruck eines, wie man auf Englisch sagt, „muddling through“. Dennoch verbirgt sich dahinter ein gewisses System, und einiges spricht dafür, diese Beschlüsse der Jahre 1980 bis 1984 als Einheit zu betrachten, und zwar erstens konzeptionell, weil die Reformen 1980/81 in Gang kamen, und dann zweitens im Hinblick auf ihre Tragweite, weil sie zu den bis dahin schärfsten Einschnitten im Bereich der sozialen Leistungen in der Geschichte der Bundesrepublik führten – ohne allerdings wesentliche institutionelle Änderungen nach sich zu ziehen. Schon mit Blick auf die konstant hohen, ja nominal wie real steigenden Ausgaben verführt gerade Letzteres immer wieder zu dem Urteil, dass ohnehin nichts passiert sei. Aber von Attentismus kann man nicht sprechen, allenfalls von Halbherzigkeit, Inkonsequenz und einer schier unendlichen Serie von politischen Kompromissen.

Schaubild 1

Jährliche Belastung (-)/Entlastung (+) durch die „Operationen“ 1982-1984 in Milliarden DM

	1982	1983	1984	1985	
1. Abhängig Beschäftigte			- 7,4	- 9,9	Operation '84
		- 6,4	- 9,4	- 9,3	Operation '83
	- 4,3	- 5,3	- 3,3	- 3,6	Operation '82
2. Sozialeinkommen			- 4,6	- 6,8	Operation '84
		- 8,9	- 10,2	- 12,9	Operation '83
	- 6,5	- 7,4	- 9,0	- 9,2	Operation '82
3. Masseneinkommen			- 1,8	- 1,4	Operation '84
		- 2,5	- 7,9	- 7,8	Operation '83
	- 4,2	- 5,9	- 5,5	- 5,3	Operation '82
3. Unternehmen			+ 1,3	+ 2,4	Operation '84
		- 0,1	+ 1,4	+ 1,9	Operation '83
	- 2,5	- 0,3	+ 3,3	+ 1,9	Operation '82

Quelle: Adamy/Steffen, Finanzierungsprobleme, S. 53.

Das Schaubild 1 versucht die Beschlüsse dieser Jahre mit Blick auf ihre verteilungswirksamen Folgen zu bilanzieren. Zwei Aspekte gilt es dabei zu berücksichtigen. Der erste, der in den öffentlichen Debatten damals wie heute leicht übersehen wird, betrifft die Tatsache, dass Kürzungen im Bereich der Sozialversicherung ihre Wirkungen mit einer Zeitverzögerung entfalten. Das gilt besonders im Bereich der Rentenversicherung, wo beispielsweise ein Verschieben der Rentenanpassung kumulative Wirkungen für die Zukunft hat. Eine Fortschreibung der Zahlen in Schaubild 1 über das Jahr 1985 hinaus wäre somit ohne weiteres möglich und sinnvoll. Zweitens, die Haushalte 1983 und 1984, auf die das Schaubild Bezug nimmt, stellte die neue Regierung unter Bundeskanzler *Helmut Kohl* auf. Zumindest der für 1983 basierte aber noch auf den Grundlagen der sozialliberalen Koalition vom Juli 1982, wenngleich die darin vorgesehenen Kürzungen nochmals kräftig forciert wurden, so dass ungefähr weitere sechs Milliarden DM allein für das betreffende Haushaltsjahr hinzukamen.¹⁵

Deutlich wird in Schaubild 1 das Ausmaß der Einschnitte. Die „Sozialeinkommen“ – darunter fallen Leistungen im Bereich der Sozialversicherung und staatliche Sozialtransfers wie beispielsweise Kindergeld, Wohngeld und Sozialhilfe – waren am stärksten betroffen. Bis 1985 summierten sich die Einsparungen auf diesem Feld auf fast 75,5 Milliarden DM.¹⁶ Zugleich kam es zu Belastungen der Beschäftigten, und zwar durch Beitragssatzerhöhungen zur Sozialversicherung sowie beispielsweise durch Absenkung und Verschiebung des Besoldungs-, Lohn- und Gehaltsanstiegs im öffentlichen Dienst und durch Rezeptgebühren. Diese Summe lässt sich auf etwa 60 Milliarden DM beziffern. Steuererhöhungen (Tabak- und Mehrwertsteuer), mit denen die Haushaltslöcher gestopft wurden, drückten auf die „Masseneinkommen“, womit die Einkommen aller Konsumenten und Steuerzahler gemeint sind. Beitragserhöhungen entfielen auch auf

¹⁴ Eine hilfreiche tabellarische Zusammenfassung der Veränderungen im Bereich der Sozialpolitik gibt *Alber*, Sozialstaat, S. 287-289; eine breitere Perspektive wählen *Adamy*, *Wilhelm/Steffen*, *Johannes*: Finanzierungsprobleme des Sozialstaats in der Beschäftigungskrise. Sozialpolitik zwischen solidarischer Sicherung und marktkonformer Funktionalität. Regensburg 1990; hier auch der Hinweis auf die Zahl der Gesetze (S. 49).

¹⁵ *Adamy/Steffen*, Finanzierungsprobleme, S. 58.

¹⁶ Ebd., S. 51.

die Unternehmen, die aber die geringsten Belastungen zu verbuchen hatten, zumal in dieser Zeit eine Reihe von Steuerentlastungen griffen, die in den Zahlen nicht berücksichtigt sind.¹⁷

Ein wichtiger Aspekt kommt im Schaubild 1 nicht zum Ausdruck: Der Staat entledigte sich vieler sozialer Verpflichtungen, indem er die Kosten auf die Beitragszahler beziehungsweise auf die Sozialversicherungsträger verlagerte. Dazu zählten beispielsweise Kürzungen nicht nur des Bundeszuschusses zur Rentenversicherung, sondern auch der Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger zur Rentenversicherung sowie der Wegfall der Erstattungspflicht des Bundes an die Rentenversicherung für das vorgezogene Altersruhegeld Schwerbehinderter. Der finanzielle Rückzug des Staates belief sich bis 1985 auf etwa 26 Milliarden DM.¹⁸ Diese der fiskalischen Konsolidierung geschuldete Entwicklung ist nicht zu unterschätzen. Denn die stärkere Verlagerung der Kosten des Sozialstaates auf die Beitragszahler – Arbeitnehmer wie Unternehmen – in Verbindung mit dem längerfristigen Rückgang der Aufwendungen für Kriegsfolgelasten (Kriegsopferfürsorge und Lastenausgleich) hatte zur Folge, dass der deutsche Sozialstaat, weit mehr als ohnehin zu erwarten gewesen wäre, Sozialversicherungsstaat wurde. Die Beitragsbelastung wuchs. Man kann diesen Punkt auch noch drastischer formulieren: Die beitragsbezogene Sozialversicherung wurde zum Packesel für andere (sozial-)politische Ziele wie den vorzeitigen Ruhestand für ältere Arbeitnehmer, eine der folgenschweren Entscheidungen dieser Zeit, oder in späteren Jahren die Übernahme der Kosten für die deutsche Wiedervereinigung, um nur zwei Beispiele zu nennen. Auch vor diesem Hintergrund sind Überlegungen in dieser Zeit zu sehen, der Sozialversicherung neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Dazu gehörten die gescheiterten Vorschläge für eine „Maschinensteuer“, mit der die Produktivitätszuwächse und damit die betrieblichen Rationalisierungserfolge zur Finanzierung herangezogen werden sollten.¹⁹

Dieser Rückzug des Staates ging einher mit Überlegungen, die „konsumptiven Ausgaben“, sprich: Sozialtransfers, zu kürzen. Diese Strategie verfolgten wohlgerne auch diejenigen, denen selbst nach der Wende 1982 die nun stärker betriebenen Rückverlagerungen von Risiken auf die Versicherten in Form einer stärkeren Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung, Einschnitte im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit oder der Sozialfürsorge und die Liberalisierung des sozialen Wohnungsbaus und des Mietrechts nicht weit genug gingen.

Wie schwierig eine „Umsteuerung“ war, zeigen die heftigen Debatten über den zunächst wichtigsten, wenn auch auf den ersten Blick vielleicht nicht sehr signifikanten sozialpolitischen Strukturbruch, nämlich die gegen massive politische Widerstände durchgesetzte Abkehr vom Automatismus der seit 1957 eingeübten „Bruttoanpassung“ der Renten durch das 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz 1977 und 1979: Das angestrebte Ziel war, die Rentenleistungen nun nicht stärker als die Einkommen der Aktiven wachsen zu lassen.²⁰ Das war die konzeptionelle Prämisse, die vor allem im Bereich der Altersversorgung und der beitragsbezogenen Leistungen Anwendung fand. Die seit

1977 etablierte Kostendämpfung im Gesundheitswesen verfolgte explizit dasselbe Ziel.²¹

Die Strategie, die Ausgabenzuwächse der öffentlichen Haushalte wie die der Sozialversicherungsträger zu begrenzen, basierte auf einer ausgesprochen dezisionistischen Politik. Die Längsschnitte insbesondere zur Sozialversicherung in diesem Band illustrieren den schon damals nicht nur in der Öffentlichkeit verbreiteten Eindruck, dass insbesondere die Sozialversicherung zu einem riesigen Verschiebebahnhof wurde, wo zur Deckung von Finanzierungslücken nach Gutdünken Beitragssätze und Kosten zwischen der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung hin und her geschoben und Rücklagen „abgeschmolzen“ wurden. Auch in der Bevölkerung setzte sich der Eindruck fest, dass die Regierung vor allem hektisches „Krisenmanagement“ betrieb. So wies der Bund 1981 Zuschüsse in Höhe von dreieinhalb Milliarden DM, die er an die Rentenversicherung zu zahlen verpflichtet gewesen wäre, der Bundesanstalt für Arbeit zu, deren Finanzlage zu diesem Zeitpunkt besonders prekär war; gleichzeitig setzte er den Beitrag zur Rentenversicherung ab 1982 um einen halben Prozentpunkt herab, weil sich der Haushalt der Rentenversicherung etwas günstiger entwickelte, und hob im gleichen Zug den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung um ein halbes Prozent an. Hinzu kamen Belastungen der Rentner für ihre Krankenversicherung, was wiederum die Sozialversicherungsträger entlastete. Der Sachverständigenrat verwies in diesem Zusammenhang auf das „kurzfristig(e) Hin- und Herschieben von Lasten zwischen den einzelnen Sicherungsbereichen und zwischen Sozialhaushalten und Bundeshaushalt, das, misst man es an den Prinzipien der Sozialversicherung, als weitgehend konzeptionslos erscheint“.²²

Auch das sollte sich in den nächsten Jahren nicht ändern. Das Urteil des Sachverständigenrats verkannte aber das strategische Ziel dieser Aktionen, nämlich die Bemühungen um Eindämmung der öffentlichen Haushaltsdefizite und die Behandlung der Sozialversicherungsbeiträge als *eine* zentrale wirtschaftspolitische Stellgröße, was nun ganz auf einer eher ökonomisch als sozialpolitisch motivierten Leitlinie lag. In dieser sich seit der Mitte der 1970er-Jahre abzeichnenden, gezielten, wenn auch nicht immer erfolgreichen politischen Steuerung kann man eine wichtige Veränderung der staatlichen Sozialpolitik erkennen, unabhängig davon, wie man diese Entwicklung beurteilen mag. Im Kontext der Rezession setzten die Feuerwehrationen dort ein, wo sich die Löcher am dringlichsten auftraten – und das war damals bei der Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Milliardendefiziten. Zumindest aus Sicht der Haushaltspolitiker waren diese Interventionen recht erfolgreich, denn seit 1984 wies die Bundesanstalt trotz einer gegenüber früheren Jahren höheren Arbeitslosigkeit dank gestiegener Beiträge und reduzierter Leistungen Beitragsüberschüsse auf: Die Kosten wurden auf andere Stellen, insbesondere die kommunale Fürsorge, verlagert. Außerdem sind die parallel dazu verlaufenden Lastenumverteilungen zwischen den Versicherungsträgern zu beachten, wobei mit Blick auf einzelne Bereiche nicht immer einfach zu sagen ist, was fiskalisch motiviert und was prinzipiellen sozialpolitischen Überlegungen geschuldet war. Im Bereich der Rentenversicherung mündete die Planung noch 1982 in einen Gesetzesentwurf. Zu berücksichtigen galt es hier zum einen die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, das die Neuregelung des Hinterbliebenenrechts vorschrieb, was mit vorhersehbaren Mehrkosten verbunden war; die Leitmaxime dieser Konsolidierungs-

¹⁷ Muscheid, Steuerpolitik.

¹⁸ Adamy/Steffen, Finanzierungsprobleme, S. 51.

¹⁹ S. Bd 6 Drittes Kapitel Nr. 5.

²⁰ Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt a.M., New York 1993, S. 123-125.

²¹ S. Bd. 6 Zweites Kapitel 1.2.6 und Drittes Kapitel Nr. 6.

²² SVR: Jahresgutachten 1983/84: Ein Schritt voran. Stuttgart, Mainz 1983, Zif. 480; für das Beispiel aus dem Jahre 1981 und mit Blick auf das erste Jahr der Regierung Kohl vgl. Zif. 478. S. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 5.

strategie lautete jedoch zum anderen „Kostenneutralität“: Die angestrebte Reform sollte nicht zu weiteren Ausgaben des Sozialhaushalts führen. Mit der Regierungsneubildung 1982 wanderte der Gesetzesentwurf zwar zu den Akten, aber in vielerlei Hinsicht lassen sich darin die grundsätzlichen Bemühungen der folgenden Jahre erkennen.²³

3. Universalisierung des Sozialstaates

Neue Themen rückten seit der zweiten Hälfte der Dekade in den Vordergrund, die von nun an die Debatte über den Sozialstaat begleiten sollten. Die wirtschaftliche Rezession in Verbindung mit den Sparbeschlüssen ließ die seit jeher existierende „Spaltung des Wohlfahrtsstaats“²⁴ seit den 1980er-Jahren deutlicher hervortreten, weil besonders die Arbeitslosigkeit das auf lebenslangen Arbeitsbiografien beruhende „Normalarbeitsverhältnis“ vielfach aus seinen Ankeren riss. Die „neue Armut“ an den Rändern des Sozialstaates fand große Aufmerksamkeit, zumal die CDU mit der Thematisierung der Neuen Sozialen Frage dieses Problem, das in der Nachkriegsgeschichte in den Hintergrund gerückt war, neu auf die Tagesordnung setzte.²⁵ Dabei war die Debatte über das „Normalarbeitsverhältnis“ voller Zwiespältigkeiten: Sollte es verteidigt oder als Relikt einer vergehenden Arbeitsgesellschaft gewissermaßen abgeschrieben werden? Der Ausschluss oder die Minderprivilegierung von Langzeitarbeitslosen, Frauen und Personen mit unbeständigen Arbeitsverhältnissen ließ sich ebenso kritisieren wie die Tatsache, dass die Konzeption des Normalarbeitsverhältnisses, auf dem der deutsche Sozialstaat traditionell beruhte, nicht mehr zeitgerecht sei. Auf breiter Front machte sich eine ursprünglich im Umfeld der linken Frauenbewegung zu hörende Kritik am Sozialstaat breit. In einer auf Erwerbsarbeit zentrierten Sozialpolitik seien „Frauen, die mit ihren Kindern langfristig die Alterssicherung im Umlageverfahren ermöglichen, relativ schlecht versorgt, während die Frauen, die auf Kinder verzichten, vom System relativ begünstigt werden“, monierte bald auch der Sachverständigenrat.²⁶ Bis 1979 hatte sich die CDU auf diesem Feld der Familienpolitik mit Plänen für umfassende familienpolitische Leistungen sehr deutlich positioniert: Das von der Bundesregierung 1979 eingeführte Kindererziehungsjahr für Arbeitnehmerinnen kritisierte die Partei als eine Diskriminierung von Hausfrauen. Während der Rezession rückte das Thema nur kurzzeitig in den Hintergrund und nach dem Regierungswechsel konnte die Partei hier eine ganze Reihe neuer Akzente setzen.²⁷ Aus Sicht der Sozialstaatskritiker ein teurer neuer Weg im Rahmen des Sozialstaates.

Schon die zeitgenössischen Vorschläge, Erziehungszeiten zu berücksichtigen, liefen auf eine interessante Variante der Universalisierung des Systems der sozialen Sicherheit hinaus. Dieser Trend, immer neue Gruppen in den Bereich der Sozialpolitik einzubeziehen, machte auch während des Berichtszeitraums dieses Bandes weitere Fortschritte, wenngleich man vielfältige neue soziale Spaltungen des Sozialstaates seit den

Einschnitten nach 1980 erkennen kann. Gesetze der ersten sozialliberalen Regierung aus der Zeit vor 1974 – darunter die Öffnung der Krankenversicherung für alle Angestellten (1971), die Einbeziehung der Landwirte und ihrer mithelfenden Familienangehörigen in eine eigene gesetzliche Krankenversicherung (1972) sowie die Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen (1972) – ergänzte die neue Regierung unter *Helmut Schmidt* durch den Krankenversicherungsschutz für Studenten (1975), die umfassende Integration der Behinderten in Werkstätten, Heimen und Anstalten in das System der sozialen Sicherung (1975) und schließlich durch die Künstler-sozialversicherung (1981), was zweifellos genauso viel Licht auf die Stellung und Selbstverortung von freien künstlerischen Berufen in der bundesdeutschen Gesellschaft wirft wie auf die anhaltende Attraktivität eines die gesamte Gesellschaft umschließenden sozialen Sicherungssystems, das inzwischen auch viele Selbständige erfasste. Überlegungen im Umfeld des Bundesarbeitsministers *Walter Arendt*, den in Deutschland lebenden ausländischen Gastarbeitern einen Status minderen sozialen Rechts zu verleihen, nicht zuletzt mit dem Ziel, sie zur Rückkehr in ihre Heimländer zu bewegen oder gar dazu zu zwingen, scheiterten. Doch weitgehende sozialstaatliche Inklusion hieß in diesem Fall noch lange nicht gesellschaftliche Integration, die als neues Thema in den Blick rückte. Widerstände beispielsweise gegen den Bau von Heimen für Behinderte verweisen ebenso auf die Tatsache, dass sozialstaatliche und gesellschaftliche Integration nicht gleichmäßig verliefen.

Dieser Trend hin zu einer Universalisierung des Systems sozialer Sicherheit war in Deutschland seit jeher einhergegangen mit organisatorischer Heterogenität. Die Künstlersozialversicherung passt sehr gut in dieses Bild. Sie implizierte weniger eine Gleichheit von Leistungen als eine Rücksichtnahme auf die, so die Begründung, spezifischen Bedürfnisse von Gruppen wie die der Bergarbeiter, Angestellten, Bauern oder Kriegssopfer. Die Schwierigkeiten, mit denen die Transfer-Enquete-Kommission konfrontiert war, verdeutlichen, dass das Leistungssystem selbst für Spezialisten kaum mehr zu überblicken war, zumal dann, wenn man neben den Leistungen der Sozialversicherung solche wie BAföG, Kinder- und Wohngeld oder gar das verschlungene System der Steuervergünstigungen mit berücksichtigen wollte.

Mehrere Strategien bildeten sich in dieser Zeit heraus, die auf eine stärkere Vereinheitlichung setzten. Dazu zählte die Universalisierung im Rahmen der Sozialversicherung, die sich in Form einer „Volksversicherung“ auf die gesamte Bevölkerung unter Einbeziehung aller Selbständigen und Freiberufler erstrecken, eine garantierte Mindestrente für alle Versicherten bereitstellen, eine Ablösung des lohnbezogenen Arbeitgeberanteils garantieren und den Bruttoanstieg der Renten durch einen Krankenkassenbeitrag bremsen sollte. Diese Variante brachte 1979 eine Kommission der SPD unter Führung *Herbert Wehners* ins Spiel.²⁸ Nicht nur die CDU kritisierte die damit verbundene „Nivellierung der Rentenleistungen“; die „Gegenposition meiner Partei“, so der Bundeswirtschaftsminister *Lambsdorff* in einem Schreiben an einen besorgten Bürger, lautet „Leistung muß sich lohnen, auch bei der Alterssicherung“.²⁹ Das war die gängige, politisch höchst wirksame Sprache des institutionellen Status quo, den es zu „reformieren“ und zu „konsolidieren“, nicht dagegen gänzlich „umzugestalten“ galt.

23 Zum Entwurf von 1982 vgl. Nullmeier/Rüb, Transformation, S. 128–131.

24 Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian: Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt a.M. 1985.

25 Schäfers, Bernhard: Zum öffentlichen Stellenwert von Armut im sozialen Wandel der Bundesrepublik Deutschland. In: Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Sonderheft 32 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Hrsg. v. Leibfried, Stephan/Voges, Wolfgang. Opladen 1992, S. 104–123.

26 SVR: Jahresgutachten 1983/84, Zif. 489; Ostner, Ilona: „Immer noch wartet die Frau zu Hause...“ – Zur sozialpolitischen Regulierung weiblicher Lebenschancen in der Bundesrepublik. In: Moderne Lebensläufe im Wandel. Hrsg. v. Lutz Leisering, u.a. Weinheim 1993, S. 99–115.

27 S. Band 7 Drittes Kapitel, Nr. 10.

28 Vgl. Materialien Alterssicherung. Zukunftsgerechte Weiterentwicklung der Alterssicherung. Probleme und Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion gestellt von der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm“ der SPD, BAArch, B 102/235074.

29 CDU sieht SPD auf dem Weg in die Einheitsrente. In: SZ v. 12.2.1980; Entwurf eines Briefes des BMWi an Karl Hübel, 15.10.1980, BAArch, B 102/235071.

Ein zweites, diesem Vorschlag diametral entgegengesetztes Konzept lief auf ein System der „Staatsbürgerversorgung“ hinaus. Ihr Kennzeichen war eine staatliche Finanzierung und damit die Abkoppelung der Leistungen von Beitragszahlungen. Einen in diese Richtung zielenden ersten Vorschlag legte 1981 *Meinhard Miegel* vor, indem er eine staatliche Minimalsicherung anregte. Daran schlossen sich in den folgenden Jahren politisch und wirtschaftlich sehr unterschiedlich motivierte Konzeptionen an.³⁰ Zumindest auf dem Reißbrett der Theorie war der Moment für eine solche Lösung zu diesem Zeitpunkt ideal: Die geburtenstarken Jahrgänge drängten erst auf den Arbeitsmarkt, und der bedenklich weit ausgedehnte öffentliche Sektor wies eine vergleichsweise günstige Altersstruktur auf. Das Problem solcher, schon früher gegen die *bismarcksche* Sozialversicherungslösung gerichteten Vorschläge bestand seit jeher nicht nur darin, das neue System konzeptionell zu begründen; viel schwieriger noch war es, Übergänge vom alten ins neue System zu konzipieren. Bei dieser diffizilen technischen Frage begann erst recht die eigentliche (Überzeugungs-)Arbeit, derer sich niemand annahm, wohl auch deshalb, weil es massive politische Widerstände in allen Parteien und den Sozialversicherungsträgern gegen eine solche Lösung gab.

Die alternative Strategie, welche die Ministerialbürokratie gezielt verfolgte, war die Angleichung des Rechts der sozialen Sicherung, ein Thema, mit dem sich unter anderem die Kommission Harmonisierung der Alterssicherungs-Systeme beschäftigte. Dieser eher unspektakuläre Weg erschien vielen erfolversprechender und wünschenswerter als eine grundlegende Änderung des Status quo. Die auch institutionelle Konservierung des Erreichten kennzeichnete die seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre eingeschlagene Politik, was Einschnitte und Umschichten, eben „Konsolidierung“, nicht ausschloss.

Um diese institutionelle Kontinuität zu beschreiben, haben Sozialwissenschaftler den Begriff der „Pfadabhängigkeit“ eingeführt, der allerdings nicht über vielfältige Varianten und mögliche „Trampelpfade“ (*Manfred G. Schmidt*) hinwegtäuschen sollte.³¹ Die seit 1974/75 einsetzende Debatte über die Deregulierung des Wohnungsmarktes, Selbstbeteiligungen in der Krankenversicherung und das Postulat der „Subsidiarität“ sind Beispiele dafür. Und die Notwendigkeit, die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Vereinheitlichung der Hinterbliebenenversorgung zwischen Männern und Frauen zu realisieren, brachte Bewegung selbst in den Bereich der Rentenversicherung, zumal dann, wenn neben der allgemein postulierten „kostenneutralen“ Mittelaufbringung die demographische Entwicklung mit Berücksichtigung finden sollte.

Zu dieser Kontinuität beigetragen haben zweifellos die mit dem Sozialrecht befassten Juristen, deren Gewicht nicht zu unterschätzen ist und deren Bedeutung im Kontext des auf allen Gebieten zu beobachtenden Trends der Verrechtlichung aller Lebensbereiche sogar noch wuchs. Die Systematisierung der komplizierten, über fast ein Jahrhundert gewachsenen Rechtslage lag für sie näher als die Beschäftigung mit politischen Neukonzeptionen, die voller Unwägbarkeiten und Risiken waren. So zeichnete sich bei der (bis heute nicht abgeschlossenen) Kodifikation des Sozialgesetzbuches, dessen erstes Buch 1976 in Kraft trat, schnell ab, dass die Mehrheit der Sozialrechtler nicht auf

tiefgreifende Veränderungen, sondern auf die Konservierung überkommener Institutionen setzte. Selbst in der Definition sozialer Rechte im Ersten Buch, mit dem auf den ersten Blick neue Wege beschritten wurden, kann man zugleich einen „Triumph des Institutionalismus deutscher Sozialleistungspolitik“ (*Hans F. Zacher*) erkennen.³² Dass die Vereinheitlichung des Sozialrechts nicht notwendigerweise immer nur Klarheit und schon gar nicht „Volkstümlichkeit“ brachte (und bringen konnte), war eine ernüchternde Erfahrung.

Widerstände gegen grundlegende Veränderungen des Systems der sozialen Sicherung kamen zugleich aus anderen Richtungen. Zu nennen sind die Sozialversicherungsträger, die ihre Zuständigkeit verteidigten und dabei – das darf nicht unterschätzt werden – auf das „Machbare“ pochten. Noch deutlicher wird das bei den Gewerkschaften und den Parteien, die auf ihre Wählerklientel achten mussten. So gingen 1980 FDP und SPD nur mit größter Vorsicht die bergbauliche Knappschafts- und die Versicherung der Landwirte an, die aus sich selbst heraus nicht tragfähig waren und auf Milliarden von öffentlichen Zuschüssen angewiesen waren. Wenn die Landwirtschaft, die in das Ressort eines FDP-Ministers fiel, in die Sparbeschlüsse „mit hereingenommen werden soll“, so *Genscher* mit Blick auf die Sparmaßnahmen, „müsse man auch über die Knappschaft reden“, aber der Bergbau stellte, wie alle wussten, ein für die SPD „hochpolitisches Thema“ dar, an das man nur zögernd heranging.³³ Auf der anderen Seite sträubte sich die Gruppe der Beamten gegen eine wie auch immer geartete sozialpolitische Gleichstellung mit anderen Gruppen. Zu sehen ist das exemplarisch an einer Diskussion 1978/79 darüber, ob die Leistungen der Beamtenversorgung – Pensionen, Familienzuschläge und Beihilfen – unter dem Kapitel „Soziale Sicherheit“ in den Sozialbericht aufgenommen werden sollten. Das Bundesinnenministerium plädierte sogar dafür, das gesamte beamtenrechtliche System aus dem Sozialbudget zu eliminieren, und zwar mit der formalrechtlichen Begründung, Pensionen seien „nicht Sozialleistungen, sondern Ausfluß des Alimentationsprinzips“. Dieser Sicht, die sich auf die „hergebrachte Sicht des Berufsbeamtentums“ (Art. 33 V GG) stützte, wollten sich die anderen Ressorts schon mit Blick auf die internationale Praxis nicht anschließen; außerdem gab es für eine Einbeziehung systematische Gründe, da, wie das Bundesarbeitsministerium mit bemerkenswerter historischer Urteilskraft betonte, die Beamtenversorgung „das Urbild und auch heute vielfach noch das Vorbild der Sozialleistungen“ darstelle.³⁴ Vor dem Hintergrund solcher Auseinandersetzungen war kaum an eine Integration von Beamten in eine wie auch immer geartete „Volksversicherung“ oder Staatsbürgerversorgung zu denken. Der Punkt ist insofern von Bedeutung, da die Beamtenversorgung ein interessantes, von vielen verbeamteten Sozialstaatskritikern wohl unterschätztes Nadelöhr für die Reform der Leistungsgesetze der Sozialversicherung ist. Solche Wi-

30 Miegel, Meinhard: Sicherheit im Alter – Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems. Stuttgart 1981; Schmähl, Winfried: Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten. In: Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Hrsg. v. Tiemeyer, Theo. Berlin 1988, S. 83-138.

31 Vgl. die Darstellung in Bd. 7 Viertes Kapitel, S. 774 f.; zu den historischen Kontinuitätslinien und Brüchen vgl. Hockerts, Hans Günter: Metamorphosen des Wohlfahrtsstaats. In: Essays zur Periodisierung der deutschen Nachkriegsgeschichte. Hrsg. v. Broszat, Martin. München 1990.

32 Zacher, Hans F.: Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik. Hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung/Bundesarchiv. Baden-Baden 2001, S. 333-684, S. 552. Dabei stellt die Praxis der sozialen Rechtsprechung ein Arkanum eigener Art dar und verdient gerade für den hier untersuchten Zeitraum eine eigene kritische Arbeit.

33 Der Gesamthaushalt bei der Altersversicherung der Landwirte betrug 1980 12,7 Milliarden DM, davon wurden 600 Millionen durch Beiträge und 12,1 Milliarden durch Bundeszuschüsse gedeckt; in der Bundesknappschaft belief sich der Haushalt auf 11,05 Milliarden bei einem Bundeszuschuss von 8,55 Milliarden und Beiträgen von 2,5 Milliarden. Protokollentwurf (Nr. 6) des Koalitionsgesprächs am 29.7.1981, S. 3 (*Genscher*), S. 13; Mathöfer, Hans: Humanisierung der Arbeit und Produktivität in der Industriegesellschaft, Köln, 3. Aufl. 1980, AdsD, HSAA/9382.

34 BMWi, Abt. I, Tiemeyer, an I C 5, 15.5.1979, betr.: Sozialbudget, Anlage der Argumente des BMI und des BMA dafür und dagegen, S. 2 (Zitat), BArch, B 102/235080.

derstände erklären ex post, warum eine graduelle Angleichung der Leistungen und ihre graduelle Absenkung die funktionalere Strategie darstellten, die mittel- und längerfristig einen nicht neuen, höchst verschlungenen Reformpfad fortschrieb.

4. Sozialleistungen und sozialpolitische Erwartungen

Ein Bollwerk der Verteidigung des Status quo waren nicht zuletzt die Begünstigten von Sozialtransfers. Die öffentlichen Debatten der Zeit kreisten vielfach um die Anspruchshaltung von Arbeitslosen, Empfängern von öffentlichen Fürsorgeleistungen (einschließlich des Wohngeldes), Studenten mit BAföG oder denjenigen, die „ungerechtfertigt“ Kuren in Anspruch nahmen, welche ihnen, wie vielfach zu hören war und wofür es zahlreiche Belege gibt, von gut bezahlten Ärzten, die mitunter lax bei der Ausstellung von Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen waren, verschrieben wurden: Das System der sozialen Sicherung bedürfe einer Sicherung gegen Missbrauch; daraus ließ sich das Postulat ableiten, dass der Staat „den Sicherungszwang für seine Bürger auf ein bestimmtes unumgängliches Maß begrenzen soll“.³⁵

Der Vorwurf des „Missbrauchs“ war mit Blick auf die vermeintliche oder tatsächliche Erschleichung von Wohngeld, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und der Kuren weit verbreitet. Hier wurden nun seit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975, wenn auch sehr zögerlich, konkrete Maßnahmen getroffen. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die hohen Kosten nicht primär auf Missbrauch, sondern auf gesetzlich verbrieft, in den vorangegangenen Jahren sehr weit ausgedehnte Anwartschaften zurückzuführen waren. Das *bismarcksche* System beitragsfinanzierter Leistungen war, wie sich nun mit aller Deutlichkeit zeigte, in der Tat institutionell sehr viel konservativer als ausländische steuerfinanzierte Sicherungssysteme, die in Deutschland vielfach mit Sozialismus und „Gleichmacherei“ in Verbindung gebracht wurden: Erworbene Ansprüche, die den Rang von Eigentums Garantien hatten, wollten abgegolten werden. Das gilt gerade für das weite Feld der Alterssicherung. Sie umschloss Versicherte und deren Angehörige in den großen Zweigen der Renten- und berufsständischen Versicherungen im Bergbau, der Landwirtschaft und der freien künstlerischen Berufe, der Kriegsoferversorgung, des Lastenausgleichs und nicht zuletzt der Beamtenversorgung. Seit jeher war die Versorgung der Alten und Invaliden ganz wesentlich für die Höhe der Aufwendungen des deutschen Systems der sozialen Sicherung verantwortlich, auch dafür, dass die Bundesrepublik in der Nachkriegszeit in diesem Bereich zunächst die bei weitem höchsten Ausgaben unter den westlichen Industrieländern aufzuweisen hatte und erst in den 1970er-Jahren in das „obere Mittelfeld“ rutschte.³⁶

Von den sozialen Transferleistungen profitierten viele Gruppen und Personen, darunter nicht wenige, die oder deren Kinder über die Expansion des kostenlosen Bildungssystems von der Expansion der Wissensgesellschaft profitierten. Die Sozialpolitik nicht erst der sozialliberalen Koalition begünstigte aber sehr deutlich jene Alterskohorten, die Opfer sowie aktiv Handelnde des katastrophreichen 20. Jahrhunderts mit seinen Kriegen, Inflationen, Vertreibungen und Zerstörungen waren. Mehr als manche romantisierenden Zuschreibungen vermuten lassen, hatten sie sich auf den Staat als Garant sozialer Existenzsicherung verlassen. Das galt gerade auch für jene seit der Jahrhundertwende geborenen Bevölkerungsteile, die nach dem Desaster des Dritten

Reiches und des Zweiten Weltkriegs maßgeblich den Wiederaufbau der Bundesrepublik in die Hand genommen hatten und seit dem Ende der 1960er-Jahre ins Rentenalter vorrückten, später dann vielfach beschleunigt durch die Praxis der Frühverrentung.³⁷ Wie keine Altersgruppe vor noch nach ihnen profitierten sie von sozialen Leistungsverbesserungen der ersten sozialliberalen Regierung: Aus einer Rente von 500 DM im Jahre 1969 waren 1978 1.119 DM geworden, was einer Steigerung von 123 Prozent entsprach. Die Grundrenten der Kriegsoferversorgung stiegen im gleichen Zeitraum um 138,9 Prozent und die der Kriegerwitwen sogar um insgesamt 158 Prozent. Diese Zahlen zeigten, so Bundesarbeitsminister Ehrenberg in einer Bilanz sozialdemokratischer Sozialpolitik für die SPD-Bundestagsabgeordneten, „in welchem hohen Maße mit den Menschen in unserem Lande Solidarität praktiziert wird, die auf diese Sozialleistungen angewiesen sind“.³⁸ Ob „Solidarität“ das Motiv für diese Politik war, mag man bezweifeln. Dem seit der Weimarer Republik und der NS-Zeit immer wieder evozierten Ideal der Lebensstandardsicherung im Alter wie im Falle von Krankheit und dem Eintreffen anderer Risiken war man auf jeden Fall sehr nahe gekommen. Für viele Betroffene, nicht nur Rentner, sondern ebenso Arbeitslose, Empfänger von Wohngeld oder BAföG, bedeuteten diese Reformen eine neue, auch finanzielle und soziale Unabhängigkeit, deren Konsequenzen kontrovers diskutiert wurden. Das vermag nicht zu verwundern, denn dahinter verbirgt sich ein tief greifender, wenngleich nicht neuer Strukturwandel von Familienfunktionen einerseits und sozialen Kommunikationsnetzen namentlich von Nachbarschaften und solidarischen Klein- und Großorganisationen andererseits. Und nicht nur das: Mit dem Ausbau des Sozialstaates verbunden war (nicht erst seit dieser Zeit) eine Neupositionierung des Individuums in Gesellschaft und Staat, deren Konsequenzen nur schwer übersehbar sind.³⁹

Die Bemerkung Ehrenbergs stammt aus dem Jahr 1978, dem Jahr, in dem erstmals die Stabilisierung des steigenden Nettorentenniveaus zu Gunsten der Rentenempfänger, gemessen am Niveau der Einkommen der Beschäftigten, einsetzte. Denn ohne die Eingriffe durch das 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz wären die Renten gegenüber den Einkommen der Aktiven überproportional gestiegen.⁴⁰ Trotz Kürzungen infolge veränderter gesetzlicher Regelungen mit ihren schon erwähnten zeitverzögerten Effekten stellten sich in der statistischen Rechnung „Rentner“ – Analoges gilt wohl gemerkt für Bezieher von Pensionen und anderen Alterseinkünften – noch immer besser als beispielsweise Arbeitslose und Fürsorgeempfänger. Die Einkommen aus dem Bereich der staatlichen Altersversicherung und -versorgung entwickelten sich in etwa parallel zu dem der Arbeitnehmer. Berücksichtigt man darüber hinaus die Tatsache, dass zu diesen sozialen Transferzahlungen vielfach Betriebsrenten hinzukamen, so stellten sich viele

37 Vgl. insbesondere Generationalität und Lebensgeschichte im 20. Jahrhundert. Hrsg. v. Reulecke, Jürgen unter Mitarbeit von Müller-Luckner, Elisabeth. München 2003.

38 Herbert Ehrenberg, Sozialpolitik 1968–1978. Bilanz sozialdemokratischer Politik, Teil A: Ausbau und Konsolidierung der Sozialen Sicherung, 20. April 1978, S. 6.

39 Für einen guten Einblick, wenn auch nicht für die hier untersuchte Zeit vgl. Conrad, Christoph: Vom Greis zum Rentner. Der Strukturwandel des Alters in Deutschland zwischen 1830 und 1930. Göttingen 1994.

40 Übersicht über die Soziale Sicherheit. Hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Bonn 1990, S. 186 f. Die neuen gesetzlichen Regelungen minderten die Standardrente der Neuzugänge – diese wird berechnet auf der Grundlage eines Rentners mit durchschnittlichem Arbeitseinkommen und 40 Jahren Beitragsleistung, mithin einem traditionellen Normalarbeitsverhältnis – 1978 um 38,70 DM gegenüber einer monatlichen Standardrente vor den Kürzungen von 1092,10 DM; 1979 um 114,80 gegenüber 1168,20 DM; 1980 146,50 DM gegenüber ursprünglich 1242,10 DM; 1981 um 175,20 DM gegenüber 1314,60 DM; 1982 um 185,20 DM gegenüber ursprünglich 1390,20 DM. Die Rentenpolitik der konservativ-liberalen Regierung folgte diesem Pfad. Zahlen nach Alber, Sozialstaat, S. 300 f.

35 SVR: Jahresgutachten 1983/84, Zif. 483.

36 Siegel, Baustelle, S. 131–160.

Rentenbezieher, darunter insbesondere Männer mit einem früher hohen Einkommen, die in Großbetrieben gearbeitet hatten, vielfach sogar deutlich besser als in ihrem aktiven Leben.

In einer Gesellschaft mit einer ausgeprägten öffentlichen Diskussionskultur wie in der Bundesrepublik seit den 1970er-Jahren fällt auf, dass trotz der verbreiteten Rede über das „Anspruchsdenken“ und die „Anspruchsinflationen“ der Deutschen die ältere Generation von der Kritik weitgehend ausgespart blieb. Solche negativen Zuschreibungen waren wohl nicht mit dem Status der Wiederaufbaugeneration in der bundesdeutschen Gesellschaft vereinbar, deren Eltern vielfach gerade noch in den Genuss der *Adenauerschen* Rentenreform von 1957 gekommen waren und die sich dem eigenen Selbstverständnis nach ihre Leistungen durch Militärdienst (und damit, sozialgeschichtlich nicht ganz uninteressant, durch Beitragszeiten in der Angestelltenversicherung) und durch Beiträge erdient und erworben hatten. Ganz in diesem Sinne des Schutzes erworbener Rechtsansprüche betonte das Bundesverfassungsgericht 1980 in einer wichtigen Entscheidung, dass sich der Eigentumsschutz des Art. 14 GG im Grundsatz auch auf Versichertenrenten und Rentenanwartschaften der gesetzlichen Rentenversicherung bezieht.

„Rentner haben keine Lobby“, hatte es demgegenüber noch auf dem Cover von *Heiner Geißlers* Buch zur Neuen Sozialen Frage aus dem Jahr 1976 geheißen, in deren Zusammenhang die unbefriedigende Lage der Frauen und der kinderreichen Familien in der bundesdeutschen Gesellschaft sowie im Rahmen des Systems der sozialen Sicherung behandelt wurde, ohne dass die bisherige Rentenpolitik vom Politiker der „alten“ sozialen Frage zugerechnet worden wäre. Allenfalls verschlüsselt war das Thema aufgetaucht: Als Anstieg der „konsumptiven Ausgaben“, die es zu begrenzen, als „Kumulierung“ von unterschiedlichen Leistungen oder als „Kostenneutralität“, die es in Zukunft zu wahren gelte. Das einsetzende Interesse für demographische Fragen in der Ministerialbürokratie, bei den Sozialversicherungsträgern und vielen wissenschaftlichen Experten ist wohl nicht zuletzt vor diesem Hintergrund zu sehen. Denn die beunruhigenden statistischen Prognosen hinsichtlich der künftigen Bevölkerungsentwicklung waren eine objektive, vor allem aber eine scheinbar „unpolitische“ Vetomacht, mit der sich sozialpolitischen Erwartungen der Generation der Alten entgegenwirken ließ.⁴¹ Das zeigte sich bezeichnenderweise erstmals 1975, mitten in den Debatten über das Haushaltsstrukturgesetz, als *Bert Rürup*, damals Referent im Bundeskanzleramt, eine kleine Diskussion auslöste, weil er „wegen des Geburtenrückgangs das Wachstum der Einkommen der älteren Bevölkerung“ begrenzen wollte.⁴² Gemessen an der Intensität, mit der insbesondere die Opposition dieses Thema bearbeitete, ist es dennoch bemerkenswert, wie langsam sich das Problembewusstsein für diese Frage entwickelte, und zwar bis weit in die 1990er-Jahre hinein.

5. „Humanisierung der Arbeit“ und die Dilemmata sozialdemokratischer Reformpolitik

Der deutsche Sozialstaat war immer mehr als nur Sozialversicherungsstaat. Gerade in den 1970er-Jahren wurden ihm sehr weitreichende sozial- und gesellschaftspolitische Aufgaben zugeschrieben, woran sich dann die liberale wie konservative Kritik entzündete. Dazu beigetragen haben sowohl sozialwissenschaftliche Theorieansätze, die Sozialstaatlichkeit in einen Kontext der Modernisierung von demokratischen Industriegesellschaften stellten, als auch die Arbeiterbewegung, die sich vom Sozialstaat einen dritten Weg zwischen Sozialismus und Kapitalismus versprach, der nicht zuletzt den Stellenwert von Arbeit in der Gesellschaft verbessern und aufwerten sollte. Wie viele Historiker und Sozialwissenschaftler argumentierten, wurzelte die historische Entwicklung der Sozialpolitik in der Kraft der Arbeiterbewegung, die soziale Rechte als Korrelat von Freiheits- und politischen Rechten erkämpft hatte.⁴³ Diese Position konnten Verfechter der christlichen Soziallehre sehr wohl unterstützen – die Sozialenzyklika *Laborem Exercens* von *Papst Johannes Paul II.* aus dem Jahr 1981 ging in diese Richtung⁴⁴ – auch wenn sie neben der Vergemeinschaftung von Menschen durch Arbeit stärker die durch die Familie betonte und im Übrigen die „Subsidiarität“, die Hilfe zur Selbsthilfe, in den Vordergrund stellten.

Ein Kennzeichen der hier untersuchten Zeit ist, dass dieser emphatische und emanzipatorische Begriff von Arbeit und Sozialpolitik in den Hintergrund trat, ein Aspekt, der sicherlich noch deutlicher werden würde, wenn die Entwicklungen und Debatten der folgenden Jahre mitberücksichtigt würden. Der Stellenwert von (Industrie-)Arbeit, die traditionell einen wichtigen Kern der deutschen Sozialpolitik ausgemacht hatte, veränderte sich: Der frühere Arbeitskräftemangel verkehrte sich in Arbeitslosigkeit, die, wie abzusehen war, durch Rationalisierungsmaßnahmen eher noch verschärft werden würde. In einem internen Papier aus dem Umkreis der SPD-Minister wurde dieser Punkt prägnant formuliert: „Qualifizierte Arbeitskraft galt in den 50er und 60er-Jahren in der Bundesrepublik als ein knappes und begehrtes Gut. Es wurde von den Unternehmen auch über Zeiten schwacher Produktionsauslastungen gehortet. Diese Einschätzung hat sich fundamental gewandelt. Arbeitskräfte werden heute in erster Linie als ein hoher Kostenfaktor (Lohn-, Nebenkosten) empfunden, dessen Vorhalten als um so risikobehafteter angesehen wird, als die Kosten für den Personalabbau im Risikofall steigen.“⁴⁵ Dahinter verbirgt sich ein wichtiger Aspekt der seit den späten 1970er-Jahren diskutierten „Krise der Arbeitsgesellschaft“, die zugleich Fragen nach der künftigen Funktion von Sozialpolitik in einer Gesellschaft aufwarf, die stärker durch „mar-

41 Nullmeier/Rüb, Transformation. In vieler Hinsicht übernahm die Debatte über demographische Entwicklungen eine Funktion, die früher die umstrittene Kapitaldeckung hatte, in der ja auch demographische Entwicklungen automatisch (beim so genannten Anwartschaftsdeckungsverfahren) oder rechnerisch (bei der Festsetzung bestimmter Perioden für die Deckung) berücksichtigt wurden. In der zeitgenössischen Diskussion sind im Übrigen interessante Blindstellen über die demographischen Probleme zu beobachten. Denn während die Folgen für den Bereich der Rentenversicherungen gut untersucht wurden (und entgegen vieler Polemiken bei der Reform der Rentenversicherung berücksichtigt wurden), scheint Analoges für die Versorgung der Beamten nicht der Fall gewesen zu sein.

42 BMA, StS Heinz Eicher an Chef Buka, Betr.: Künftige Entwicklung der Rentenversicherung, 18.2.1975, AdSD, HSAA/9339. Eicher meinte, die Fachleute seien über den Mangel an Sachkunde des Verf. erschrocken und empfahl, den Aktenvorgang unter Verschluss zu nehmen. Dass Rürup der Verfasser des (nicht vorliegenden) Papiers war, wird deutlich in: Buka, V/2, Bert Rürup an AL V und Chef Buka, 12.3.1975, ebd. Es sollte keine „Diskussion begonnen werden“, so der Autor, aber „politische Vorsicht schließe ja Nachdenken und langfristiges Vorausrechnen nicht aus“.

43 Den besten kritischen Überblick über die verschiedenen Erklärungsansätze bietet Alber, Jens: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Deutschland. Frankfurt a.M., New York 1982.

44 Vgl. Rohde, Helmut: Die Arbeit hat Vorrang. Zur neuen päpstlichen Sozial-Enzyklika. In: Sozialdemokratischer Pressedienst Nr. 177 v. 17.9.1981. Der Autor sah sich in vielen Punkten, nicht zuletzt dem postulierten Vorrang der „Arbeit gegenüber dem Kapital“ und der zentralen Rolle von Arbeit für den Gang der menschlichen Gesellschaft, mit dem Papst einig. Vgl. auch Herbert Wehner an die Mitglieder und Mitarbeiter der Fraktion der SPD, 29.9.1981, AdSD, HSAA/10105. Wehner empfahl, die Enzyklika in Gesprächen und Diskussionen einzubringen.

45 Schmidt, Helmut, Ausarbeitung (ohne Titel) vom 15.4.1974, S. 8, AdSD, HSAA/10072.

ginale Gruppen“ wie die Ausländer, dann aber auch von schlecht bezahlten Angestellten und von Frauen geprägt sein würde. Mit Blick auf die wachsende Zahl von Kritikern des expansiven Sozialstaates mochte es zudem so erscheinen, als ob, wie *Jürgen Habermas* formulierte, jene „utopische Energie“, die in der klassischen industriellen Arbeitsgesellschaft wurzelte und die ein Mehr an sozialen Rechten wie ein Mehr an Freiheit versprach, erlahmte.⁴⁶

Diese Veränderungen, die zugleich sozial-strukturell wie atmosphärisch-mental wirksam waren, sind nicht einfach zu fassen, schon gar nicht allein über den Bereich der Sozialpolitik. Einen Einblick in den sich verändernden sozialpolitischen Impetus vermittelt das Konzept der „Humanisierung der Arbeit“, das Bundeskanzler *Willy Brandt* bei seiner Regierungserklärung 1972 so eindringlich in den Vordergrund gestellt hatte und das dann 1974 das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium für Forschung und Technologie als ein auf lange Dauer angelegtes Forschungs- und Entwicklungsprogramm – die bürokratische Sprache führte es unter dem Kürzel HdA – aus der Taufe hoben. „Humanisierung der Arbeit“ atmte ganz den sozialdemokratischen Reformgeist, der sich im Einklang mit internationalen Entwicklungen etwa in Japan wusste. *Horst Ehmkes* Nachfolger im Forschungsministerium *Hans Matthöfer* sowie *Walter Arendt* und *Helmut Rohde* waren an der politischen Spitze die treibenden Kräfte, wobei ihre biografische Nähe zu den Gewerkschaften eine wichtige Rolle spielte. Der Bundeskanzler hielt dagegen „nichts“ von dem Begriff.⁴⁷ Die Attraktivität des Programms beruhte darauf, dass sich damit viele Aspekte der sozialdemokratischen Reform- und Sozialpolitik ansprechen und bündeln ließen, die in den verschiedenen Längsschnitten dieses Bandes meist in einem anderen Kontext angesprochen werden.⁴⁸

Erstens fungierte die „Humanisierung der Arbeit“ als diskursiver politischer Oberbegriff für andere große Themen der Zeit, darunter Demokratisierung, Lebensqualität, Gleichberechtigung, Mitbestimmung und Selbstverwirklichung. Dabei hatte das Schlagwort eine konkrete und praktische Dimension, da es ein politisches Handlungsprogramm implizierte, egal, ob es sich um den Umwelt-, Gesundheits-, Unfall- und (Jugend-)Arbeitsschutz, die Verbesserung von Arbeitsplätzen oder die Bildungs- und Beschäftigungspolitik handelte; die Familienpolitik ließ sich hier ebenfalls verorten, zumal dann, wenn es um flexiblere, auf die familiären Bedürfnisse abgestimmte Arbeitszeitregelungen ging.⁴⁹ Unverkennbar war, dass damit zwar gesellschaftspolitische Themen angesprochen werden konnten, dass jedoch – dieser Punkt kann nicht genug betont werden – eine um *unselbständige* Arbeit, nicht dagegen eine um Mutterschaft zentrierte, umfassende Sozial- und Gesellschaftspolitik im Vordergrund stand.

Zweitens spielte die Dimension sozialer (Partizipations-)Rechte eine wichtige Rolle. So sprach beispielsweise *Rohde* davon, dass es keinen Grund gebe, „die Arbeitswelt von den Menschenrechtsgarantien des Grundgesetzes auszunehmen“, und dass es ohne „Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit“ keine humanen Arbeitsverhältnisse gebe.⁵⁰ In dieselbe Kerbe schlug der sozialpolitische Experte des DGB, *Gerd Muhr*, wenn er meinte, es gehe darum, gegenüber den „zunehmend technisch-ökonomischen Anforderungen unserer Zeit die persönlichen Entfaltungsmöglichkeiten des Einzelnen herauszustellen sowie eine Verstärkung seiner Beteiligung an den Entscheidungsprozessen (in den Betrieben – MHG) zu erreichen“.⁵¹ Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen müssten, so war oft zu hören und zu lesen, besser an die Bedürfnisse und Leistungsmöglichkeiten der Menschen angepasst werden. „Humane Arbeitsverhältnisse“, so *Rohde*, der die theoretischen Debatten über „entfremdete Arbeit“ nur zu gut kannte, „sind letztlich erst dann verwirklicht, wenn die Arbeitnehmer sich bei ihrer Arbeit wohl fühlen und ihre sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Empfindungen nicht beeinträchtigt sind.“⁵² Dazu zählten auch neue soziale Organisationsformen der Produktion, namentlich die „Lösung des Menschen vom Maschinentakt durch die Bildung von manuellen und automatischen Arbeitsabschnitten“, die dazu beitragen sollten, die Arbeitnehmer in diesem „System taktunabhängig arbeiten und ihr Arbeitstempo in gewissen Grenzen selbst bestimmen“ zu lassen.⁵³

Drittens stand das Thema Humanisierung der Arbeit ganz unter dem Leitstern „industrieller Modernisierung“ und des „technischen Strukturwandels“, den das Forschungsministerium propagierte: Betriebliches Effizienzdenken ging Hand in Hand mit Vorstellungen vom Wachstum der Volkswirtschaft. Dazu zählten nicht nur die schon genannten Maßnahmen des Arbeitsschutzes (beispielsweise in Verbindung mit neuen Technologien) und klassische Themen der Arbeitswissenschaft, sondern auch die damals viel diskutierten und umstrittenen neuen Produktionsmethoden, welche die monotone Fließbandarbeit ersetzen sollten. Mancher Beobachter erkannte in diesen Maßnahmen auf betrieblicher Ebene eine der Grundlagen des industriellen Erfolgs deutscher Unternehmen und sah denn auch Humanisierung der Arbeit als einen Aspekt des „Modells Deutschland“ mit seiner spezifischen Verknüpfung von Sozial-, Wirtschafts- und Technologiepolitik.⁵⁴

Viertens sollte das Programm neue Wege der Demokratisierung staatlicher Politik aufzeigen. Auf fast allen Ebenen der Verwaltung und Durchführung waren die Unternehmensleitungen, Gewerkschafter und Wissenschaftler in die Programmgestaltung von HdA integriert. Das galt auch im betrieblichen Bereich, wo die Betriebsräte an konkreten Forschungsvorhaben beteiligt waren, womit, wie betont wurde, die Mitbe-

46 Habermas, Jürgen: Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien. In: Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften, Bd. 5. Hrsg. v. Habermas, Jürgen. Frankfurt a.M. 1985, S. 141-163. Am Beispiel der Forschung zur Geschichte der Arbeiterbewegung ließe sich diese Entwicklung auch aufzeigen.

47 Buka, AL 5, Albrecht Müller, Gesprächsnotiz (über ein Gespräch mit Schmidt) v. 15.10.1974, S. 1, BArch, B 136/14855.

48 Für das Folgende vgl. Rohde, Helmut: Gesellschaftspolitische Planung und Praxis. Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 33-62; Basenau, Ruth u.a.: Für eine soziale Zukunft. Mit einem Vorwort von Herbert Wehner. München, Wien 1975; ... damit die Arbeit menschlicher wird. 5 Jahre Aktionsprogramm Humanisierung des Arbeitslebens. Hrsg. v. Pöhler, Willi. Bonn 1979; Matthöfer, Humanisierung; Kreikebaum, Hartmut/Herbert, Klaus-Jürgen: Humanisierung der Arbeit. Arbeitsgestaltung im Spannungsfeld ökonomischer, technologischer und humanitärer Ziele. Wiesbaden 1988.

49 BMJFG an BMA, Referat III b 7, betr.: Humanisierung des Arbeitslebens, 15.1.1980, BArch, B 102/235117.

50 Arbeit sichern – Arbeitsbedingungen verbessern. Aktionen für die 80er Jahre. Vorlage der Kommission „Humanisierung der Arbeit“ unter Vorsitz von Helmut Rohde. Erster Diskussionsentwurf (November 1981), Abschnitt IV, S. 2, S. 7; AdSD, HSAA/6325. Das Papier, dem eine knappe „Zusammenfassung der Schwerpunkte“ vorausging, beruhte auf einer Anhörung, die am 3. November stattfand; sie war begleitet von einem Brief Rohdes an den Parteivorsitzenden Willy Brandt v. 10.11.1981.

51 Wir halten den Sozialtopf am Kochen. In: Welt der Arbeit v. 25.4.1975.

52 Wie Anm. 50, IV, S. 7.

53 BMF, Sachstandsbericht zum Programm „Humanisierung des Arbeitslebens“, 1.2.1980, S. 6, BArch, B 149/61417. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/129.

54 Streeck, Wolfgang: Successful Adjustment to Turbulent Markets: The Automobile Industry. In: Industry and Politics in West Germany. Toward the Third Republic. Hrsg. v. Katzenstein, Peter J. Ithaca, London 1989, S. 113-156, S. 131; Kern, Horst/Schumann, Michael: Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion. München 1984. Die internationalen Bestrebungen auf diesem Gebiet in Europa und weltweit sind m.W. bisher nicht untersucht worden. Wichtig ist wohl der zeitgenössische Blick auf Japan.

stimmung in den Betrieben ausgeweitet werden sollte: Den Arbeitnehmern müsse deutlich werden, so Rohde, was die Mitbestimmung „insbesondere als Mittel der Selbstbehauptung im strukturellen und technologischen Wandel“ noch zu bewirken habe.⁵⁵

Das Programm „Humanisierung der Arbeit“ hieß zunächst Förderung von konkreten Forschungsprojekten, für die von 1974 bis 1980 fast 400 Millionen DM in den Etats des Arbeits- und des Forschungsministeriums vorgesehen waren. Davon entfielen knapp 60 Prozent auf Vorhaben, die einem erhöhten Schutz der Gesundheit dienten, und zu denen solche des Arbeits- und Unfallschutzes zählten; ein Viertel bezog sich auf solche Projekte, welche die „Qualität der Arbeit“ zum Ziel hatten. Dabei stand die präventive Sozialpolitik im Mittelpunkt.⁵⁶ Neben konkreten Maßnahmen des Unfallschutzes in einzelnen Industriezweigen sind zu nennen die Arbeitsstättenverordnung von 1975, mit der Erkenntnisse aus dem Bereich der Arbeitsmedizin, der Betriebshygiene und Ergonomie am Arbeitsplatz berücksichtigt wurden, die Arbeitsstoffverordnung von 1975 mit ihren Bestimmungen über den Umgang mit gefährlichen Arbeitsstoffen, das Sprengstoffgesetz von 1976, die Strahlenschutzverordnung von 1976 und das Jugendarbeitsschutzgesetz von 1976. Eines der markantesten Beispiele für die Öffentlichkeitsarbeit ist das 1977 mit erheblichem Werbeaufwand eingeführte Prüfzeichen „GS = geprüfte Sicherheit“ für technische Geräte. An diesem letzten Beispiel lassen sich Übergänge zum Konsumentenschutz erkennen.⁵⁷

Markante Felder auf anderen Gebieten betrafen die industrielle Arbeit von Frauen und die Integration von ausländischen Beschäftigten. Die Monotonie der Arbeit Ungelesener war ein zentrales Thema und betraf nicht nur weibliche Arbeitnehmer. Mit dem Mutterschaftsurlaubsgesetz von 1979 sollten Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander in Verbindung gebracht werden; Möglichkeiten wurden geschaffen, dass sich erwerbstätige Eltern auf Kosten der gesetzlichen Krankenversicherung zur Betreuung eines erkrankten Kindes von der Arbeit freistellen lassen konnten; im öffentlichen Dienst konnten sich Männer und Frauen unter Wahrung aller erworbenen Rechte zur Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen beurlauben lassen oder Teilzeitbeschäftigung verlangen. Unter „Humanisierung der Arbeit“ rubrizierte das Bundesarbeitsministerium auch die bis 1981 für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien geschaffenen 570 Sozialdienststellen mit in den erforderlichen Fremdsprachen firmen Sozialarbeitern, welche die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege in Absprache mit Bund und Ländern und durch deren finanzielle Förderung betrieben. Die Veröffentlichung von Arbeitsschutzbestimmungen in fremder Sprache und die Vermittlung von arbeits- und sozialrechtlichen Zusammenhängen für Ausländer durch die Gewerkschaften hatten ebenfalls das Ziel, die Integration der Ausländer zu fördern.⁵⁸

Ab 1980 sollte der Etat des Programms aufgestockt werden, einmal zur Finanzierung von Initiativen im Bereich der menschengerechten Gestaltung von Arbeitsplätzen für Behinderte und dann zum Abbau von gesundheitsgefährdenden Belastungen am

Arbeitsplatz bei der Herstellung und Verwendung von Asbest, was als gesundheitspolitisches Thema nicht zuletzt vor dem Hintergrund dieser Initiativen Beachtung fand.⁵⁹

Alle diese Maßnahmen passten gut in eine Zeit, in der stärker als je zuvor die Risiken industrieller Arbeit und gefährlicher Stoffe für die Gesundheit wahrgenommen wurden. Und dennoch: Ende der 1970er-Jahre konnte man den Eindruck gewinnen, dass „HdA“ die beteiligten Gruppen alles andere als zufriedenstellte und diese sich aus ganz unterschiedlichen Gründen von dem Programm distanzieren. Der Bundesrechnungshof rügte Mängel bei der Verwaltung des Programms; die Rede war von „Selbstbedienung“ der beteiligten Wissenschaftler, Unternehmen, Gewerkschaften.⁶⁰ Die Kooperation gestaltete sich schwieriger als erwartet, was offenbar auch mit dem Leiter des Projekts, Willi Pöhler, einem gelehrten Tischler, Metallarbeiter und Soziologieprofessor an der Universität Dortmund, zu tun hatte.⁶¹ Der Zwischenbericht des Bundesarbeitsministeriums konstatierte „Verständigungs- und Sprachprobleme zwischen Sozialwissenschaftlern und betrieblichen Praktikern“, die, wie hinzugefügt wurde, sich mit der Zeit aber verlieren würden, wenn auf einen wachsenden Stamm praxiserfahrener Wissenschaftler zurückgegriffen werden könnte. Andere, darunter Betriebsräte, kritisierten die „sozial-wissenschaftliche Begleitforschung“ in den Betrieben als „wirklichkeitsfremd“ und „ideologisiert“,⁶² ein Eindruck, den – aus anderen Gründen – Referenten des Bundeswirtschaftsministeriums auch durch die Ausarbeitungen aus dem Bundesarbeitsministerium zu diesem Thema gewannen.⁶³

Schwerer wog ein anderer Aspekt. Manche Gewerkschafter hätten das Gefühl, so ein Kommentar der Frankfurter Rundschau, „daß sie immer noch auf der Spielwiese Humanisierung Blümchen pflücken, während ihre Gegner bereits den Wald Innovation holzen“. Das IG Metall-Vorstandsmitglied Karl-Heinz Janzen kam zu dem pessimistischen Schluss, dass die erklärte Zielsetzung einer Humanisierung in der Praxis weitgehend auf dem Papier geblieben sei, während die Leistungsanforderungen an die Arbeitnehmer gestiegen, die Löhne bei steigender Produktion gleich geblieben und obendrein Arbeitsplätze wegrationalisiert worden seien; mithin würden unter der Fahne „Humanisierung“ von der Bundesregierung Rationalisierungsmaßnahmen subventio-

59 Ebd., S. 4 f.

60 Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerstein, Dr. George, Dr. Probst u.a. und der Fraktion der CDU/CSU v. 20.3.1981, betr.: Mängel bei der Durchführung des Aktionsprogramms „Humanisierung des Arbeitslebens“, BTDr. 9/248 v. 20.3.1981; vgl. dazu Antwort der Bundesregierung, BTDr. 9/342 v. 14.4.1981.

61 Wie man sich erzählte, hatte Forschungsminister Matthöfer Pöhler „durchgeboxt“, und dieser hatte „Immediatzugang“ zum Minister, was sich dann unter Minister Hauff änderte. Pöhler wurde durch Karl Furmaniak ersetzt. Der Minister soll den Knoten selbst durchschlagen. Streit zwischen Hauff und den Gewerkschaften über die „Humanisierung des Arbeitslebens“. In: FR v. 21.2.1980.

62 Union kritisiert Programm zur Humanisierung der Arbeitswelt. In: SZ v. 28.8.1979; Entwurf der Drucksache (wie Anm. 56), S. 37.

63 An der Entwurfsvorlage des BMA auf die Anfrage aus dem Bundestag (wie Anm. 56) kritisierte das BMWi unter anderem die Ausführung, dass die „streng hierarchische Arbeitsorganisation“ in den Betrieben den Arbeitnehmern wenig Spielraum „für die Anwendung der eigenen Fähigkeiten, für Initiativen und Verantwortungsbewußtsein lasse“ (S. I). Eine „unglaubliche Hybris“ spreche aus der Formulierung, dass die Bundesregierung nicht hinnehmen könne, „daß der Gesundheitszustand und die Lebenserwartung einzelner Berufsgruppen noch immer sehr unterschiedlich ist und damit Lebensbedingungen und -chancen der Arbeitnehmer teilweise beeinträchtigt sind“. (S. II). Nicht die Betriebsräte, wie im Entwurf des BMA, sondern die Unternehmer, so der Hinweis des BMWi, hätten die Aufgabe, auf eine „gesundheitsbewußte und leistungserhaltende Personalwirtschaft hinzuwirken“. (S. V). Die Formulierung, dass gegenwärtig eine „ungleiche Verteilung der Arbeit“ bestehe, wurde mit dem Vermerk quittiert „So geht das nicht“. Eine andere, später verbesserte Kopie des Entwurfs (ebd.) zeigt, wie schwierig die interne Abstimmung war.

64 Bei „humanen Arbeitsplätzen“ sehen die Gewerkschaften rot. In: FR v. 5.10.1979.

55 Zusammenfassung wie Anm. 48, S. 2.

56 Einen guten Überblick gibt die vom BMA verfasste, mit den anderen Ressorts abgestimmte Antwort auf die Große Anfrage der Abgeordneten Glombig, Egert, Rappe, Lutz u.a. und der Fraktionen der SPD und FDP, BTDr. 8/3844 v. 21.3.1980. Ein Entwurf dieser Antwort mit vielen Randnotizen eines Referenten des BMWi findet sich in BAArch, B 102/235117. Diese Große Anfrage war die Reaktion auf die kritischen Kommentierungen des Programms in der Presse und durch die Verbände und die Opposition.

57 Der Zusammenhang und die Wechselwirkungen von Sozialpolitik und Konsumentenschutz gilt es auch im Hinblick auf Sicherheitskonzeptionen näher zu untersuchen.

58 BTDr. 8/3844 v. 21.3.1980, S. 3.

niert.⁶⁵ Für die Gewerkschaften zeichnete sich zudem ab, dass die Humanisierung weit hinter den Erwartungen einer stärkeren Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei der Gestaltung der Arbeit oder gar bei wirtschaftlichen Entscheidungen zurückblieb.⁶⁶ Die Widerstände aus dem Arbeitgeberlager gegen die Montanmitbestimmung trugen zweifellos viel zu dieser pessimistischen Stimmung bei. Das Ifo-Institut, das eine Projektbegleitung übernommen hatte, brachte das grundsätzliche Problem aus Sicht der Wirtschaft auf den Punkt: „Eine Humanisierung, die Kosten verursacht, ist in der Marktwirtschaft nicht möglich.“⁶⁷ Deutlicher hätte man die Gegenposition zu den Gewerkschaften nicht beziehen können.

In diesem Zusammenhang ist ein anderer, grundsätzlicher Aspekt zu beachten: Unübersehbar hebelte die wachsende Arbeitslosigkeit das umfassende Konzept der „Humanisierung der Arbeit“ aus. Technische und sozialstaatliche Modernisierung einerseits und wirtschaftliche Expansion andererseits sollten ja Hand in Hand miteinander gehen. Sicherheit der Arbeitsplätze und Vollbeschäftigung, mithin klassische Forderungen der Arbeiterbewegung auf ein „Recht auf Arbeit“, zählten zu den kaum explizit thematisierten, aber doch implizit mitgedachten Voraussetzungen des Programms.⁶⁸ Mit der wachsenden Arbeitslosigkeit zu Beginn der 1980er-Jahre stellte sich immer dringlicher die Frage, ob – jenseits der konkreten Ausgestaltung des Programms – eine Humanisierung des Arbeitslebens ohne flankierende Maßnahmen wie die Sicherung der Vollbeschäftigung überhaupt möglich sei. Die Perspektiven waren beunruhigend, da, wie Rohde nach einer von der SPD veranstalteten Anhörung zum Thema zusammenfasste, die Auswirkungen der neuen Technologien auf Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen noch dramatischer einzuschätzen seien, als vielfach angenommen werde, zumal sich mit den geburtenstarken Jahrgängen auch das Angebot an Arbeitnehmern stark erhöhen würde: „Sockelarbeitslosigkeit ist bedrohliche Wirklichkeit“, wobei „ältere Arbeitnehmer, Behinderte, Ausländer, Beschäftigte ohne qualifizierte Ausbildung, Jugendliche und Frauen betroffen“ seien.⁶⁹

Rohde verwies in diesem Zusammenhang auf eine ganze Reihe von anderen brisanten Themen, die illustrieren, wie prekär die sozialpolitische Reformprogrammatik infolge der Arbeitslosigkeit wurde. Eines davon war die unzulängliche Eingliederung der ausländischen Arbeitnehmer, die dazu führen werde, dass sich der Arbeitsmarkt weiter aufspalte, und zwar – das betreffe Ausländer wie Deutsche gleichermaßen – zwischen „Stammebelegschaften auf der einen und Randbelegschaften mit oft unsteter Beschäftigung, schlechteren Sozialbedingungen auf der anderen Seite.“⁷⁰ Wenn auch weiterhin weniger als fünf Prozent der Ausländerkinder eine weiterführende Schule besuchten und kaum ein Drittel in ein betriebliches Ausbildungsverhältnis einträten, „dürfte 1990 ein gutes Viertel der Arbeiter unter 35 Jahren aus Personen mit mangelhaften Deutschkenntnissen, ohne schulischen Abschluss und ohne berufliche Ausbildung sein“. Bei allen Lippenbekenntnissen, dass zumal die in Deutschland geborenen Ausländer der

deutschen Sprache mächtig sein sollten, da dies die Voraussetzung für eine Integration sei, verhalten derartige Postulate weitgehend. Zu verstehen ist das wohl vor dem Hintergrund zum einen des fehlenden politischen Gewichts dieser Gruppen im politischen Prozess, zum anderen der Nichtthematisierung des Zusammenhangs von Migration, Staatsbürgerschaft und Sozialstaat in dieser Zeit. Rohde erhob die Stimme des Bildungspolitikers, der zwar sozialstaatliche Transferleistungen nicht gegen die möglichen Kosten der (Weiter-)Bildung aufrechnete – damals wie auch später war das kein Thema der deutschen Debatte –, der jedoch mit großer Beharrlichkeit auf die Zusammenhänge zwischen Bildung, beruflicher Qualifikation, Beschäftigung und Arbeitsqualität hinwies. Die berufliche Bildung drohe ins Hintertreffen zu geraten, dabei gelte es, sie angesichts der „Beschleunigung des technischen Wandels konzeptionell und organisatorisch neu zu durchdenken“, wozu auch die künftige Zusammenarbeit von betrieblichen und nichtbetrieblichen Weiterbildungsinstitutionen gehöre.⁷¹

Zu Beginn der 1980er-Jahre zeichnete sich ab, dass das ursprüngliche Konzept der „Humanisierung der Arbeit“ mit der Arbeitslosigkeit stand oder fiel. Tatsächlich schwebte Rohde vor, die unter seiner Führung tagende Kommission der SPD mit ihren Schwerpunkten Arbeitsmarktpolitik, Bildung und Arbeit sowie Humanisierung der Arbeitsbedingungen mit der Arbeitsgruppe von Wolfgang Roth, die sich mit wirtschafts- und finanzpolitischen Voraussetzungen der Beschäftigung befasste, zusammenzuführen, so dass eine für sozialdemokratische Mitglieder und Gewerkschaften ansprechende politische Plattform zur Beschäftigungspolitik entstünde.⁷² Die innerparteilichen Debatten der SPD über die unterschiedlich konzipierten, einmal mehr beschäftigungspolitischen, das andere Mal mehr den investiven Sektor stützenden Programme sind vor diesem Hintergrund zu sehen. Die Heftigkeit, mit der die SPD dieses Thema einer aktiven Beschäftigungspolitik unter anderem auf dem Münchener Parteitag 1982 verhandelte – dazu zählten auch Maßnahmen zur Verkürzung der wöchentlichen wie der Lebensarbeitszeit durch Vorruhestandsregelungen, Themen, die seit 1981/82 viel Beachtung fanden⁷³ –, ist aber im Zusammenhang mit der Tatsache zu sehen, dass es dabei um mehr als nur die Vollbeschäftigung ging. Zentrale Aspekte sozialdemokratischer und gewerkschaftlicher Gesellschafts- und Sozialpolitik waren in eine fundamentale

71 Ebd., II, S. 5. Für viele Bereiche mahnte Rohde eine neue Flexibilität an. Das betraf die der neuen Situation nicht mehr angemessene „zentralistische Ausrichtung“ und die Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit ebenso wie die seiner Meinung nach erforderlichen „flexibleren Übergänge für ältere Arbeitnehmer“ in den Ruhestand oder die Reform des Arbeitszeitrechts (ebd. III, S. 3, S. 9). Die Forderung nach Flexibilität war mit vielen Ambivalenzen verbunden. Das zeigte die Diskussion über die Teilzeitarbeit, die gleichermaßen der Nachfrage nach Teilzeitarbeitsplätzen wie dem Wunsch nach flexibleren Arbeitszeitmöglichkeiten geschuldet war. „Keinesfalls dürfe auf erweiterte Qualitätsanforderungen im Blick auf Teilzeitarbeit verzichtet werden, um die betroffenen Arbeitnehmer (in erster Linie Frauen) nicht einer unzureichenden sozialen Sicherung auszusetzen (der Wegfall der 390-Mark-Freigrenze für den Sozialversicherungsbeitrag wird allgemein als ein Schritt in die richtige Richtung gewertet). Besondere Aufmerksamkeit müsse den Bestrebungen der Unternehmer zugewandt werden, Vollzeitzeitarbeitsplätze in Teilzeitbeschäftigungen mit erhöhtem Leistungsdruck und verminderter sozialer Sicherung umzuwandeln“. Zusammenfassung der Schwerpunkte, Anm. 44, S. 2.

72 Schreiben Rohdes v. 10.11.1981 (wie Anm. 50).

73 Vgl. dazu die Vorlage zum Thema Arbeitszeitpolitik für die Sitzung des Präsidiums (der SPD) am 6.9.1982, welche Willy Brandt am 26.8.1982 in seiner Funktion als Parteivorsitzender an Helmut Rohde, Eugen Glombig, Hans-Jürgen Junghans, Wolfgang Roth, Heinz Westphal und Manfred Lahnstein versandte, BACh, B 126/79329. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/188. Dieses Thema war zwischen BMWi und BMF einerseits und BMA andererseits sehr kontrovers, vgl. BMF, I A 1, Sachstandsvermerk über den Stand der Arbeiten der Interministeriellen Arbeitsgruppe „Verkürzung der Lebensarbeitszeit“, 9.9.1982; ebd., Arbeitszeitverkürzung – Problemskizze – 8.9.1982. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/191; ebd., Vorschläge zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit, BACh, B 126/79329.

65 Humanisierung kostet zu oft Arbeitsplätze. In: Westfälische Rundschau v. 22.3.1979.

66 Humanisierungsprogramm der Bundesregierung. Zwiespältige Ergebnisse. In: WSI Pressedienst v. 18.6.1979, BACh, B 149/61415.

67 Bei „humanen Arbeitsplätzen“ sehen die Gewerkschaften rot. In: FR v. 5.10.1979.

68 Bülow, Edeltraud: Der Wortschatz des Ethischen und die Grundwerte-Diskussion. Tübingen 1984, S. 123. Die Autorin konstatiert zu Recht, dass diese älteren Debatten über ein „Recht auf Arbeit“ überlagert wurden durch die über die Humanisierung von Arbeit.

69 Wie Anm. 50, I S. 3, III. S. 1.

70 Ebd., III. S. 1.

Krise geraten.⁷⁴ Nach dem Regierungswechsel zeichnete sich bald ab, dass HdA stärker als „Roboterprogramm“ fortgeführt werden und dass dabei die enge Involvierung der Gewerkschaften auf der Strecke bleiben würde.⁷⁵

6. Wo bleibt der Sozialstaatsprotest?

Begründungen des Sozialstaates basierten auch in Deutschland auf Lehren, die aus der Geschichte gezogen wurden. Dazu zählte an erster Stelle die große Weltwirtschaftskrise mit ihrer Erschütterung demokratischer und liberaler politischer Regime, dann aber auch das kurzzeitige Aufblühen rechtsradikaler Parteien in Deutschland während der wirtschaftlichen Stagnationsphase 1966/67. Dass sich solche kritischen Situationen durch eine beherzte konjunkturpolitische „Gegensteuerung“ meistern ließen, gehörte zu den basalen Überzeugungen der Verfechter nicht nur des Sozialstaates, sondern ebenso derjenigen, die sich für eine aktive staatliche Struktur- und Konjunkturpolitik im Umfeld der sozialliberalen Koalition aussprachen.⁷⁶

Vor dem Hintergrund solcher Interpretationen, die dem Sozialstaat die Funktion der Pazifizierung von Konflikten zuschrieben, ist auf ein „Nicht-Ereignis“ hinzuweisen, dessen Bedeutung für die weitere Entwicklung nicht unterschätzt werden sollte: Das Ausbleiben des vielfach vorhergesagten „Massenprotests“ gegen hohe Arbeitslosigkeit und dann gegen den „Sozialabbau“. Das war für viele das eigentlich Überraschende schon des Jahres 1975, als die Arbeitslosigkeit auf über eine Million stieg und danach bei einer anhaltend hohen Jugendarbeitslosigkeit auf einem für die meisten Beobachter unakzeptabel hohen Niveau blieb. Die Ruhe ließ sich – wohlgemerkt: ex post – damit erklären, dass das sozialpolitische Sicherungssystem „funktionierte“, gerade auch für Arbeitslose.⁷⁷ Schon zu Beginn der 1980er-Jahre und dann insbesondere nach dem Regierungswechsel mussten viele Sozialdemokraten und Gewerkschafter feststellen, dass sich kaum eine breite Protestbewegung gegen den „Sozialabbau“ mobilisieren oder gar mit diesem Schlagwort eine Bundestagswahl gewinnen ließ: Für viele Wähler war die Propagierung sozialer Einschnitte mindestens ebenso attraktiv, zumal dann, wenn das Bild vermittelt werden konnte, dass die vorangegangene Regierung für die kritische Situation der Staats- wie der Sozialversicherungsfinanzen verantwortlich sei und dass es das soziale Netz durch Einschränkungen zu erhalten gelte. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die „soziale Sicherheit“ nur eines unter anderen Sicherheitsthemen der Innen- wie der Außenpolitik war und sich ein Teil der bundesdeutschen Gesellschaft mit anderen apokalyptischen Szenarien als denen der Rentenversicherung beschäftigte

– eine Erfahrung, die man mit Blick auf die weitere Entwicklung nicht unterschätzen sollte.

Verschiedene zeitgenössische Untersuchungen illustrierten, dass die Akzeptanz von Einschnitten und Kürzungen in der Phase der Rezession wuchs. Die Dramatisierung der Situation in den Medien spielte dabei eine nicht zu unterschätzende Rolle. Diese Bereitschaft schloss keineswegs die prinzipielle Unterstützung des Sozialstaates aus. Das galt nicht nur für Facharbeiter, Angestellte und Beamte, also jene Gruppen, die als „politische Mitte“ von allen Parteien umworben waren. Selbst unter Selbständigen existierte, so das Ergebnis der zeitgenössischen Untersuchungen, eine bemerkenswert breite Zustimmung.⁷⁸ Einen Eindruck davon vermittelt eine vom Bundeskanzleramt veranlasste Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Infratest vom September und Oktober 1981, zu einer Zeit also, als der politische Streit über den Haushalt 1982 voll im Gange war.⁷⁹ Während sich fast 70 Prozent gegen eine Kürzung der Renten aussprachen, plädierte eine noch größere Gruppe (72 Prozent) für genaue Anspruchsprüfungen und strengere Strafen im Fall des Missbrauchs von Sozialleistungen, da diese viel häufiger unrechtmäßig genutzt würden, als bekannt sei, wobei vor allem Arbeitslosengeld und -hilfe (45 Prozent), Kuren (33 Prozent), BAföG (25 Prozent) und Sozialhilfe (25 Prozent) Steine des Anstoßes waren. Interessanterweise sprach sich nur eine kleine Minderheit, nämlich nur fünf Prozent der Befragten, dafür aus, Sozialleistungen generell einzuschränken. Das kann sicherlich als ein weiteres Indiz für die Befürwortung des Sozialstaates, den man vor allem gegen „Missbrauch“ geschützt sehen wollte, gewertet werden.⁸⁰

Zu den interessanten Ergebnissen der Umfrage von 1981 zählte, dass drei Viertel der Befragten in den im Herbst 1981 diskutierten Sparbeschlüssen der Regierung keine „gerechte Lastenverteilung“ sahen. Die besseren Verdienstgruppen, hieß es, hätten am meisten von der wirtschaftlichen Entwicklung der vorangegangenen Jahre profitiert und müssten stärker herangezogen werden. An erster Stelle wurden Zahnärzte und Ärzte (86 Prozent), Selbständige und Unternehmer (60 Prozent) und dann Beamte und Beschäftigte im öffentlichen Dienst (52 Prozent) genannt. Dieses Ergebnis ist sicherlich ein gutes Beispiel nicht nur für die verbreiteten Auffassungen von sozialer Gleichheit, die seit jeher eng mit dem Sozialstaat in Verbindung gebracht wurden. Eine nähere Analyse würde zeigen, dass hier neben ausgesprochen sozialdemokratischen Egalitäts- und Solidaritätsvorstellungen und solchen aus der christlichen Soziallehre ältere Begründungen nationaler Volksgemeinschaft einfließen, die einerseits auf individuelle Leistung, andererseits auf nationale und soziale Solidarität abhoben. In der Bundesregierung waren es insbesondere die Sozialdemokraten, die immer wieder an den Koalitionspartner appellierten, dass Kürzungen und Reformen nicht nur einzelne Personengruppen, sondern alle treffen müssten. Die ganze Debatte über eine Sonderabgabe für

⁷⁴ Allgemein aus der Perspektive der 1980er-Jahre vgl. Scharpf, Fritz W.: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt a.M. 1987.

⁷⁵ Riesenhuber, Roboter und Restfaktor Mensch. Humanisierung des Arbeitslebens: Der Forschungsminister betreibt die Wende. In: FR v. 9.6.1983.

⁷⁶ Diese Interpretation wurde nicht erst in den 1970er-Jahren insbesondere von Ökonomen in Frage gestellt. Milton Friedman und deutsche Autoren haben schon zu Beginn der 1960er-Jahre und dann in verschiedenen Arbeiten der 1970er-Jahre diese Position kritisiert, vgl. z.B. Friedman, Milton: From Galbraith to Economic Freedom. London 1977. In Deutschland hat das historische Argument insbesondere Knut Borchardt nachhaltig in Frage gestellt, vgl. Borchardt, Knut: Zwangslagen und Handlungsspielräume in der großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. Zur Revision des überlieferten Geschichtsbildes (1979). In: Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Hrsg. v. dems. Göttingen 1982, S. 165–182.

⁷⁷ Ehrenberg, Herbert/Fuchs, Anke: Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats. Frankfurt a.M. 1980, S. 31; Lepsius, M. Rainer: Zur Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 1972–1977. In: Demokratie in Deutschland. Hrsg. v. dems. Göttingen 1993, S. 175–195, S. 185.

⁷⁸ S. Bd. 6 Zweites Kapitel 2.3; Alber, Sozialstaat, S. 306–309.

⁷⁹ Ich stütze mich hier und im Folgenden auf die Auswertung eines Gutachtens zur gerechten Verteilung von Lasten in wirtschaftlich schwieriger Zeit, das Infratest am 26.11.1981 dem Bundeskanzleramt zukommen ließ, vgl. Buka, Referat 53 an Bundeskanzler, 26. Mai 1982, Betr.: Umfrageergebnisse im Hinblick auf die Haushaltsberatungen 1983, BAArch, B 136/14961.

⁸⁰ Dabei geht es, wie Scharpf formuliert hat, weniger um die Verteilung von staatlichen Leistungen, sondern um die Verteilung von Belastungen; er spricht vom „Sozialismus in einer Klasse“, vgl. Scharpf, Krisenpolitik, S. 335 f. Kritisch hinzuzufügen ist, dass das Ergebnis nicht nur dieser Umfrage sicherlich etwas anders ausgesehen hätte, wenn nach der Einschätzung der ausländischen Wohnbevölkerung gefragt worden wäre. Schon auf Grund der Tatsache, dass ungelernete Männer und Frauen am meisten von der Arbeitslosigkeit betroffen waren und unter dieser Gruppe der Anteil der Ausländer besonders hoch war, hatte nicht nur die Arbeitslosigkeit eine klare ethnische Dimension, mit Konsequenzen für viele andere Fürsorgebereiche bis hin zum Bildungswesen.

Besserverdienende, die in der Rezession zu Beginn der 1980er-Jahre ihren Höhepunkt erlebte, wurzelte hier und hatte eine auch symbolische Bedeutung.

In dieser Hinsicht waren in den sozialpolitischen Debatten seit 1975 und dann vor allem seit 1982 neue Töne zu hören. Konservative und liberale Kritiker stellten sozialdemokratischer „Gleichmacherei“ ein Bekenntnis zur sozialen und wirtschaftlichen „Ungleichheit“ entgegen: „Leistung muss sich wieder lohnen“, war nicht nur die Losung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, die Ende 1981 „Leitlinien für die soziale Sicherung“ vorlegte, welche die Sozialpolitik den veränderten wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Bedingungen anpassen sollte.⁸¹ Argumentierten die einen, dass soziale Sicherheit erst der Garant von Freiheit sei, waren Kritiker der Meinung, dass „Freiheit“ und „Gleichheit“ einander entgegengesetzt seien, eine alte Gegenüberstellung *Alexis de Tocqueville*, dessen Gedanken ähnlich wie die des 1974 mit dem Nobelpreis (zusammen mit seinem Antipoden *Gunnar Myrdal*) geehrten *Friedrich Hayek* eine Renaissance erlebten: „Free to choose“⁸² lautete das Motto des seit Mitte der Dekade in Deutschland viel zitierten amerikanischen Ökonomen *Milton Friedman*, das wohl am besten die Grundstimmung der auf breiter Front aufbrechenden wirtschaftlichen und staatlichen Deregulierungsdebatte nicht nur in der deutschen Gesellschaft zum Ausdruck bringt. Das betraf Monopole wie die der bürokratischen Deutschen Bundespost und des öffentlich-rechtlichen Fernsehens, welches den Zuschauern wenige Sender und eine nächtliche Sendepause zumutete, oder eben „kollektive Güter“ wie den sozialen Wohnungsbau oder den Gesundheitssektor – zwei Felder der Sozialpolitik, auf denen sich die Deregulierungsdebatte besonders stark entwickelte. Das Desaster der „Neuen Heimat“ war Wasser auf den Mühlen der Befürworter einer Liberalisierung gerade im Bereich des sozialen Wohnungsbaus.

„Selbsthilfe“ und „Subsidiarität“ waren die schillernden Schlagworte, unter denen sehr viele unterschiedliche Dinge verstanden werden konnten, ob es sich nun um eine Dezentralisierung sozialer Institutionen handelte, die wie die Sozialstationen stärker der lokalen Situation angepasst werden sollten, oder um Vorschläge der Selbstbeteiligung der Versicherten an den Kosten der Krankenversicherung, oder gar um den radikalen Ab- und Umbau des sozialen Netzes hin zu einem Grundsicherungssystem. „Selbsthilfe“ im Bereich des sozialen Wohnungsbaus konnte die Beschneidung dieses Programms bedeuten – dafür sprachen unter anderem die „Wohnungshalden“ Mitte der 1970er-Jahre –, zugleich aber auch Steuervergünstigungen als Mittel der staatlichen „Hilfe zur Selbsthilfe“ für diejenigen, die Wohnungen erwarben.

Die Debatten über „Kostenexplosionen“ im Bereich der Sozialpolitik und damit einhergehend über Konsolidierungen gaben solchen Argumenten Auftrieb. Aufmerksamsten Beobachtern mochte auffallen, dass in der Regierungserklärung von Bundeskanzler *Schmidt* am 24. November 1980 erstmals das früher von sozialliberalen Regierungen in diesem Zusammenhang propagierte Ziel einer Verbesserung der Situation unterer Einkommensschichten fehlte.⁸³ Aber selbst der Kanzler, der sich sonst nicht scheute, vor überdehnten sozialstaatlichen Erwartungen zu warnen, zeigte sich gegenüber *Graf Lambsdorff* mit Blick auf dessen Papier höchst irritiert ob dessen „fehlendem

Bemühen um soziale Ausgewogenheit“.⁸⁴ Der Regierungswechsel schien hier tatsächlich eine Wende einzuleiten und Hürden zu überspringen, vor denen die Sozialdemokraten zurückschreckten: Man dürfe sich durch den Vorwurf einer „Umverteilung von unten nach oben“ nicht scheu machen lassen, war im Bundesfinanzministerium zu hören. „Kurzfristige Verteilungsgerechtigkeit kann nicht das Gebot der Stunde sein. Das Kriterium für die (in Angriff zu nehmenden – MHG) Maßnahmen lautet: Wachstumswirksamkeit und arbeitsmarktpolitische Effizienz und nicht eine vermeintliche Besitzstände sichernde Verteilungsnorm. Niemandem ist mit Verteilungsansprüchen gedient, die realwirtschaftlichen Schaden anrichten, indem sie die Grundlage für die Schaffung des Verteilbaren, die Produktion, gefährden.“⁸⁵

7. Das Ende einer Ära?

In solchen und vielen ähnlichen Äußerungen kommt deutlich jenes Ende eines „sozialdemokratischen Grundkonsensus“ zum Ausdruck, das *Ralf Dahrendorf* schon 1977 diagnostizierte, womit er dieses Thema selbst auf die Agenda setzte. Dieser Konsensus, den der Sozialwissenschaftler gar nicht so sehr in Verbindung mit einer bestimmten Partei, sondern als eine breite Grundströmung in westlichen Gesellschaften seit dem Krieg verstanden wissen wollte, hatte „liberale und soziale Elemente“ aufzuweisen: „Wirtschaftswachstum, Bürgerrechte, der Versuch, beide vernünftig zu entwickeln, die Abkehr von radikalen Lösungen, das Vertrauen, daß Modernität am Ende den Menschen nützt und gefällt, die Annahme, daß es auf diesem Wege noch lange weitergehen kann, mit Nuancen hier und da, aber im Grund ohne Kontroversen [...]“ waren zentrale Elemente, die „in der breiten Mitte“ nicht nur Deutschlands vorherrschend gewesen seien.⁸⁶ Wie in diesem Band zumindest in Umrissen gezeigt wurde, ist der Verfall dieser dominierenden gesellschaftlichen Basisüberzeugungen in einer Situation von neuen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Risiken einerseits und in einer vielstimmigen Modernitäts- und Modernekritik andererseits zu verorten, für die dann der diffuse Begriff der „Postmoderne“ herhalten musste.

Handelt es sich dabei um das Ende einer Ära und damit den Beginn einer neuen historischen Konstellation? Wahrscheinlich schon, auch wenn vielfältige Kontinuitäten zu beobachten sind: Die Zeit markierte weltweit das Ende des *Ausbaus* von Sozial- und Wohlfahrtsstaaten, wie er sich seit dem Zweiten Weltkrieg nicht nur in allen westeuropäischen Staaten, sondern weltweit in höchst unterschiedlichen Formen entwickelt hatte. Dieser Einschnitt bedeutete aber noch lange nicht das Ende der Sozialpolitik, denn bis Mitte der 1990er-Jahre gab es in den industrialisierten Ländern auf den „sozialpolitischen Makroebenen“ kaum „Anzeichen für ein nachhaltiges Zurückdrängen der Sozialpolitik“.⁸⁷ Das gilt gerade für Deutschland. Reformen und Konsolidierung, Umbau

84 Gedächtnisprotokoll über das Gespräch Bundeskanzler/BM Lambsdorff am 17.9.1982 im Bundeskanzleramt, AdSD, HSAA/9385; s. Bd. 6 Erstes Kapitel 2.3.2.3. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/192.

85 BMF, I A 8, Argumente zum Thema: „Umverteilung von unten nach oben“, S. 2, BArch, B 126/79411.

86 Dahrendorf, Ralf: Was kommt nach dem Konsensus der bürgerlichen Wachstumsgesellschaft? (1977). In: Fluchtpunkt Jahrhundertwende. Ursprünge und Aspekte einer zukünftigen Gesellschaft. 2. Aufl. Hrsg. v. Glaser, Hermann. München 1979, S. 43–54, S. 45; unschwer vermag man hinter dem dahrendorfschen Begriff jenen „Konsensliberalismus“ zu erkennen, den Doering-Manteuffel als Neologismus einführte, Doering-Manteuffel, Anselm: Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert. Göttingen 1999.

87 Siegel, Baustelle, S. 423; vgl. auch Borchert, Jens: Die konservative Transformation des Wohlfahrtsstaates. Großbritannien, Kanada, die USA und Deutschland im Vergleich. Frankfurt a.M., New York 1995.

81 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Soziale Sicherung in der Zukunft. Leitlinien für die Soziale Sicherung unter veränderten wirtschaftlichen, sozialen und demographischen Bedingungen. o.O. November 1981.

82 Friedman, Milton/Friedman, Rose D.: Free to choose. A Personal Statement. London 1980; Friedman, Milton: Kapitalismus und Freiheit (engl. 1962). München 1976.

83 Muscheid, Steuerpolitik, S. 137.

und Rückbau waren die neuen Leitvokabeln. Flexible Anpassungen an neue Situationen waren angesagt, und zwar bei aller Kritik an „sozialpolitischer Untätigkeit“ und dann am „Reformstau“. Das war und ist die Sprache der Sozialstaatskritik, die zu betonen weiß, dass Reformen nicht vorankommen. Und dennoch: Vergleicht man die wesentlichen Punkte der zwischen 1977 und 1982 entstandenen Reformagenden aus dem Umfeld der Bundesregierung mit dem System der sozialen Sicherung fast ein Vierteljahrhundert später, so verblüfft die Tatsache, wie viele dieser Punkte – wohlgemerkt unter ganz neuen Bedingungen nicht zuletzt infolge der Wiedervereinigung⁸⁸ – umgesetzt wurden.

⁸⁸ Ritter, Gerhard A.: Der Preis der Einheit. Die deutsche Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaates. München 2006.