

Geschichte der Sozialpolitik  
in Deutschland seit 1945

*Band 6*

**1974-1982**

*Bundesrepublik  
Deutschland*

Neue Herausforderungen,  
wachsende Unsicherheiten

**Bandherausgeber:**

**Prof. Dr. Martin H. Geyer**

Martin H. Geyer: Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 6: Die Bundesrepublik 1974 bis 1982: Der Sozialstaat im Zeichen wirtschaftlicher Rezession, hg. v. Martin H. Geyer, Baden-Baden: Nomos 2008, S.114-231.

## **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.

# Inhaltsverzeichnis

<i>I. Kapitel:</i>	<b>Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität</b> .....	1
	Martin H. Geyer	
<i>II. Kapitel:</i>	<b>Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit</b> .....	111
	Martin H. Geyer	
<i>III. Kapitel:</i>	<b>Sozialpolitische Entwicklungen</b> .....	233
<i>Nummer:</i>		
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>	<b>Gesamtbetrachtung: Die Logik sozialpolitischer Reformen</b> .....	885
	Martin H. Geyer	
<i>Anhänge</i>	.....	917
	<b>Verzeichnis der Dokumente</b> .....	919
	<b>Abkürzungen</b> .....	939
	<b>Quellen und Literatur</b> .....	957
	<b>Personen</b> .....	1049
	<b>Sach- und Geographischer Index</b> .....	1057
	<b>Autoren</b> .....	1079

*Zweites Kapitel*  
**Sozialpolitische Denk- und  
Handlungsfelder**

*II. Sozialpolitische  
Denk- und  
Handlungsfelder:  
Der Umgang mit  
Sicherheit und  
Unsicherheit*

**Martin H. Geyer**

## Inhaltsverzeichnis

<b>II. SOZIALPOLITISCHE DENK- UND HANDLUNGSFELDER: DER UMGANG MIT SICHERHEIT UND UNSICHERHEIT</b> .....	114
Martin H. Geyer	
<b>1. Sozialpolitische Konstellationen im Zeichen von Rezession und Stabilitätspolitik 1973 bis 1982</b> .....	114
1.1 Rezession und Stabilitätspolitik: Die Veränderung sozialpolitischer Handlungsparameter 1973 bis 1977 .....	115
1.1.1 Monetäre Stabilitätspolitik und die neuen Rahmenbedingun- gen der Sozialpolitik .....	115
1.1.2 Die Verschärfung des Verteilungskampfes: „Zu hohe Löhne und Sozialabgaben“ .....	119
1.1.3 Konjunkturpolitik oder Stabilitätspolitik? .....	121
1.1.4 Auch ein Versuch der „Umsteuerung“: Die Logik des Haus- haltsstrukturgesetzes 1975 .....	125
1.2 Die Sozialpolitiker in der Defensive .....	131
1.2.1 Berufsbildungsgesetz und Vermögensbildung .....	133
1.2.2 Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Sozialstaat .....	136
1.2.3 Die Genese des Gesetzes über betriebliche Mitbestimmung .....	138
1.2.4 Das Ende der Konzertierten Aktion und der Sozialpolitischen Gesprächsrunde .....	143
1.2.5 Polarisierung im Bereich der industriellen Beziehungen .....	145
1.2.6 Personalpolitisches Revirement im Bundesarbeits- und Bundesgesundheitsministerium und die Frage der Defizite in der Sozialversicherung .....	147
1.3 Sozialpolitik in den konjunktur- und ordnungspolitischen Debatten 1977 bis 1982 .....	153
1.3.1 Wie bekämpft man die Arbeitslosigkeit? .....	154
1.3.2 Eine kurze Atempause .....	163
1.3.3 „Die fetten Jahre sind vorbei“: Die Entstehung einer sozial- politischen Reformagenda 1980/81 .....	168
1.3.4 Die Operation '82 .....	171
1.3.5 Sozialpolitik und das Ende der Geschäftsgrundlage der sozialliberalen Koalition .....	175
<b>2. Der ‚vermessene‘ Sozialstaat</b> .....	182
2.1 Die neuen sozialpolitischen Debatten .....	182
2.1.1 Die Sozialwissenschaften und der Wohlfahrtsstaat .....	183
2.1.2 „Social Citizenship“ und Modernisierung .....	187
2.1.3 Kodifizierung sozialer Grundrechte? .....	191
2.1.4 Krise und Kritik: politische „Legitimationskrise“ und Sozial- staat .....	196

2.1.5	Poststrukturalistische Variationen: Die Kritik an der sozialstaatlichen „Kolonialisierung“ und „Normalisierung“ .....	198
2.1.6	Inklusion und Exklusion: Männliche Erwerbsarbeit und das „Normalarbeitsverhältnis“ .....	200
2.1.7	Sozialstaat und „Unregierbarkeit“ .....	203
2.2	Vermessungen des Sozialstaates .....	209
2.2.1	Steuer- und Sozialstaatsprotest .....	209
2.2.2	Die Transfer-Enquete-Kommission .....	212
2.2.3	Gewinner und Verlierer .....	216
2.2.4	Umverteilung zwischen den Generationen: Die Rentenversicherung und ihre Reform .....	217
2.3	Erwartungen an den Sozialstaat: Die Ergebnisse der Demoskopie .....	219
2.3.1	Demoskopische Vermessungen .....	219
2.3.2	Die „Angstlücke“ .....	223
2.4	Im Zeichen einer neuen Biopolitik: Demographischer Wandel und die Zukunft des Sozialstaats .....	225
2.4.1	Der „Pillenknick“ .....	225
2.4.2	Demographie und Sozialpolitik: Umriss einer Debatte 1977 bis 1982 .....	226
2.4.3	Neujustierungen: Familienpolitische Initiativen .....	229

## II. SOZIALPOLITISCHE DENK- UND HANDLUNGSFELDER: DER UMGANG MIT SICHERHEIT UND UNSICHERHEIT

Martin H. Geyer

### 1. Sozialpolitische Konstellationen im Zeichen von Rezession und Stabilitätspolitik 1973 bis 1982

Wie im ersten Kapitel dargestellt wurde, erlebte die Bundesrepublik im Anschluss an die Ölpreiskrise im Jahr 1975 die bis dahin schwerste Rezession der Nachkriegszeit. Die deutsche Wirtschaftsleistung schrumpfte leicht und die Arbeitslosenzahl stieg über die damals unvorstellbare Marke von einer Million, um dann nach wenigen Jahren der Erholung in der Folge der zweiten Ölpreiskrise auf über zwei Millionen zu klettern. Und nicht nur das: Die Rede war von „Stagflation“<sup>1</sup> – Inflation mit stagnierendem wirtschaftlichem Wachstum. Eine lange Phase der Hochkonjunktur mit starkem wirtschaftlichem Wachstum wurde abgelöst von einer Phase nur mehr moderaten Wirtschaftswachstums. War seit den 1960er-Jahren trotz der Strukturkrisen in einzelnen Wirtschaftssektoren der Arbeitskräftemangel ein dringliches Thema, rückte nun die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in den Vordergrund. Es ist unschwer zu erkennen, dass sich in dieser Konstellation das Gewicht und das Profil der Sozialpolitik veränderten. Den „Sozialpolitikern“ in den Parteien wehte ein kräftiger Wind entgegen. Sie sahen sich nun zunehmend dem Vorwurf ausgesetzt, dass die sozialpolitischen Beschlüsse in der Vergangenheit und in der Gegenwart erst jene Probleme erzeugten, welche sie zu lösen vorgaben. Dazu zählte nicht zuletzt das Argument, dass hohe Löhne und Sozialbeiträge für die Arbeitslosigkeit und die Strukturschwäche der deutschen Wirtschaft verantwortlich waren.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die Versuche einer „Umsteuerung“ in der Sozialpolitik. Diese setzte 1974 mit dem Verzicht auf neue, kostspielige Programme und mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 ein, gewann angesichts starker Ausgabensteigerungen in der Krankenversicherung und den sich abzeichnenden Deckungslücken in den Rentenversicherungen seit 1976/77 an Fahrt und mündete nach einer interessanten Zwischenphase 1978/79 im Zusammenhang mit dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel in umfassende, nicht zuletzt von der Ministerialbürokratie vorangetriebene Spar- und Reformbemühungen, welche die Jahre 1980 bis 1984 bestimmen sollten. Die Impulse für Kursänderungen kamen besonders aus dem Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik, auch wenn seit dem „Rentendebakel“ im Wahlkampf 1976 im Bundesarbeitsministerium ebenfalls unter dem neuen Bundesarbeitsminister *Herbert Ehrenberg* eine stärkere Umoorientierung angesagt war. Im Finanz- und Wirtschaftsministerium herrschte schon vor Einsetzen der Ölpreiskrise das Bewusstsein vor, dass durch die vielen, nicht nur sozialpolitischen Beschlüsse die Finanzpolitik aus dem Ruder zu laufen drohte. „Stabilitätspolitik“ war der neue Slogan, wobei infolge weitreichender Veränderungen im internationalen Währungssystem bis 1973 der Bundesbank als Hüterin der Geldwertstabilität eine neue Rolle im wirtschaftlichen Entscheidungsprozess zufiel.

---

1 Sherman, Howard J.: Stagflation. A Radical Theory of Unemployment and Inflation. New York 1976.

Den Jahren des sozialliberalen Aufbruchs, in denen Reformen mit einem Mehr an Sozialpolitik und, wie es vielfach hieß, einer „demokratischeren Gesellschaft“ in Verbindung gebracht worden waren, folgten nun Jahre, in denen der Begriff „Reform“ zunehmend seiner früheren Bedeutung entkleidet wurde und ökonomische Argumente prononcierter in den Vordergrund traten. Darüber hinaus entbrannte bis 1976/77, als der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sich sehr dezidiert zur Wirtschaftspolitik der Regierung äußerte und einen Kurs der „Angebotspolitik“ anmahnte, eine heftige ordnungspolitische Debatte, welche seither die Geschichte der „alten“ Bundesrepublik und dann des wiedervereinten Deutschlands begleitet hat. Aus Sicht der Kritiker gingen die „Reformen“ zu langsam voran, waren nicht weitreichend genug, vor allem sei viel zu lange an den Prinzipien *keynesianischer* Konjunktursteuerung mit negativen Folgen auch für den Staatshaushalt festgehalten worden.<sup>2</sup>

Das Kennzeichen der Politik ist das zögernde Tasten nach neuen Wegen und Rezepten – auf die sozialpolitischen Diskussionen wird im zweiten Teil dieses Kapitels einzugehen sein –, vor allem aber ein ausgeprägtes *reaktives* Handeln im Kontext neuer wirtschaftlicher Konstellationen. Das gilt für die Politik, die sich schnell in einem komplizierten Krisenmanagement verhedderte,<sup>3</sup> ebenso wie für die Mehrzahl der Ökonomen. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Gruppen war, dass Letztere ihre Prognosen, Zahlenwerke und Meinungen vor dem Hintergrund transnationaler ökonomischer Debatten schneller der neuen Situation anpassten als die politischen Akteure, die ihre Politik durch Gesetze langfristig festgeschrieben sahen. Sie arbeiteten auf der Grundlage von Voraussagen, denen immer wieder der Boden entzogen wurde. Außerdem sahen sich die Politiker mit einer auf Bewahrung, wenn nicht auf die Ausweitung des Sozialstaates orientierten Haltung der Bevölkerung in einem kompetitiven Parteiensystem konfrontiert.

## 1.1 Rezession und Stabilitätspolitik: Die Veränderung sozialpolitischer Handlungsparameter 1973-1977

### 1.1.1 Monetäre Stabilitätspolitik und die neuen Rahmenbedingungen der Sozialpolitik

Der Anstieg der Verbraucherpreise gehörte in der ersten Hälfte der Dekade zu einem der dringlichsten (wirtschafts-)politischen Probleme und überschattete auch danach alle Diskussionen: fünfeinhalb Prozent 1972, 6,9 Prozent 1973 und sieben Prozent im darauf folgenden Jahr mochten zwar im internationalen Vergleich alles andere als dramatisch erscheinen, waren aber aus Sicht der meisten Deutschen nicht akzeptabel, auch dann noch nicht, als die Inflationsraten dann auf durchschnittlich unter fünf Prozent fielen. Konsumenten klagten über steigende Preise und zogen historische Parallelen zu früheren Inflationen nach den beiden Weltkriegen. Ökonomen verwiesen auf die

2 Zu den schärfsten Kritikern zählt Scherf, Harald: Enttäuschte Hoffnungen, vergebene Chancen. Die Wirtschaftspolitik der sozial-liberalen Koalition 1969-1982. Göttingen 1986; vgl. auch die kritische Position von Giersch, Herbert/Paqué, Karl-Heinz/Schmieding, Holger: The Fading Miracle: Four decades of Market Economy in Germany. Cambridge 1992.

3 Das gilt allemal dann, wenn man, wie das im Folgenden der Fall ist, auf die Ebene der Entscheidungen und Perspektiven der Akteure blickt. Ein grundsätzliches Problem auch dieses Teils besteht darin, dass die Unterlagen der Leitungsebenen der Ministerien nicht vorlagen, auch nicht die des früheren Bundesarbeitsministeriums.

wirtschaftlichen sowie arbeitsmarkt- und lohnpolitischen Strukturdislokationen. Dazu zählte bis 1973/74 die Überhitzung des Arbeitsmarktes und einzelner Sektoren wie der Bauwirtschaft. Die Hochkonjunktur schlug 1974 in eine Rezession um, mit nicht mehr absetzbaren „Wohnungshalden“ gerade im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Nicht zufällig setzte in diesem Bereich eine erste große Deregulierungsdebatte ein.<sup>4</sup> Viel mehr Beachtung fand die durch die Preissteigerungen ausgelöste Lohndynamik. 1973 und bis weit in das Jahr 1974 hinein befanden sich die Gewerkschaften auch infolge der „Inflation“ in einer großen Lohnbewegung, bei der sie nicht selten konkurrierten. Die einzelnen Branchen standen in einem Lohnwettbewerb miteinander; Gewerkschaftsvertreter, die zu nachgiebig verhandelten, gerieten in die Defensive oder wurden ausgetauscht. Ein großer Teil der Betriebe sah sich gezwungen, innerbetriebliche „Einkommensverbesserungen“ in Form von Teuerungszuschlägen zu gewähren. Die Bundesbank schätzte, dass die Effektivlöhne um zweieinhalb Prozent über den Tarifföhnen lagen, und es war allen klar, dass die Gewerkschaften versuchen würden, in der nächsten Lohnrunde 1974 den Anschluss an diese Effektivlöhne zu finden.<sup>5</sup> Plakativ ließ sich diese Dynamik so beschreiben: „Je weniger Geldwertstabilität desto mehr Radikalität – außerhalb der Spielregeln.“<sup>6</sup>

Dass die Geldentwertung „inflationäre Erwartungen“ nährte, war schon ein Thema der ersten Regierungserklärung *Schmidts* gewesen. Rückblickend betonte der Bundeskanzler denn auch, dass es 1973/74 richtig gewesen sei, „als erstes die Inflationsmentalität zu ersticken“ und diese Strategie den „übrigen einflussreichen Regierungen der Welt [...] als *conditio sine qua non* für einen gemeinsamen wirtschaftlichen Aufstieg plausibel zu machen“; denn keine Krankheit könne geheilt werden, „solange der sie auslösende Virus innerhalb des gesamten Organismus nicht abgetötet oder nicht wenigstens neutralisiert werden kann“.<sup>7</sup> Stand bis 1974 die Frage im Vordergrund, wie jene die Geldentwertung antreibende Lohndynamik, welche die Unternehmen teilweise auf die Preise und damit auf die breite Bevölkerung abwälzten, abgebremst werden könnte, überschatteten nach Einsetzen der Rezession die Folgewirkungen dieser Lohnpolitik die wirtschafts- und sozialpolitischen Debatten.

Wichtig für ein Verständnis der sozialpolitischen Entscheidungen dieser Zeit ist der scharfe, zunächst durch die staatliche Politik eingeleitete konjunkturelle Bremsvorgang, der dann durch die Rezession überlagert und verstärkt wurde. Um diese neue, für die weitere Entwicklung der Sozialpolitik wichtige Konstellation zu verstehen, ist ein kurzer Rückblick auf die letzten Jahre der Regierung *Brandt* erforderlich.

Zunächst: Der Regimewechsel im internationalen Währungssystem schuf erst die Voraussetzungen für die neue währungspolitische Stabilitätspolitik. Das System fester Wechselkurse, das nach dem Krieg in Bretton Woods geschaffen worden war und dem sich die Bundesrepublik 1952 angeschlossen hatte, befand sich nicht erst seit dem August 1971, als die amerikanische Regierung die Konvertibilität des Dollars in Gold auf-

4 S. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 15.

5 BMWi, I C V, betr.: Arbeitsunterlage für Gespräch zwischen Herrn Minister und DGB, 6.7.1973, BArch, B 102/248331.

6 BMWi, I C V, 13.9.1973, betr.: Gespräch mit dem Tarifpolitischen Ausschuß des DGB am 19.9.1973, BArch, B 102/248332. Zitiert wurde hier ein Artikel von H. U. Spree in der Süddeutschen Zeitung.

7 Helmut Schmidt, Erwägungen für 1977 („Marbella-Papier“), S. 21 f. Der erste Teil des Zitats ist im Original unterstrichen, AdsD, HSAA/6567. In seinen öffentlichen Reden kam Schmidt häufig auf die „inflationären Erwartungen“ zurück, vgl. z.B. seine lange wirtschaftspolitische Rede auf dem 11. Bundeskongress der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft in Wiesbaden am 14.10.1975, S. 10, S. 24, BArch, B 136/12850.

gab, in einem Zustand der Auflösung.<sup>8</sup> Milliarden von US-Dollar strömten in die Bundesrepublik, welche die Bundesbank unter dem Regime fester Wechselkurse übernehmen musste. Zudem war sie zu Interventionen auf den Devisenmärkten verpflichtet, mit dem Ziel, den festgesetzten Dollarkurs zu halten. Das Problem bestand darin, dass Devisen im Gegenwert von mehreren Milliarden Dollar vom Markt genommen werden mussten, womit neues Zentralbankgeld geschaffen wurde, was die autonome Geldpolitik der Bundesbank stark einschränkte.<sup>9</sup> Denn so wurde nicht nur die durch die Ölpreiskrise verschärfte Inflation weiter angetrieben. Aus Sicht der Bundesbank schlug man ihr „die Kontrolle über die inländische Geldversorgung aus den Händen“: Die Grundlagen der nationalen Politik, namentlich das Stabilitätsgesetz, wurden untergraben.<sup>10</sup> Die Entscheidungen der Bundesbank erstmals im Mai 1971 und, nach missglückten Zwischenlösungen, endgültig Anfang März 1973, sich aus den Fesseln des internationalen Währungssystems zu lösen, ließen sich als ein „Akt der Notwehr“ begründen, da nur so die außenwirtschaftlichen Stabilitätsrisiken unter Kontrolle gehalten werden konnten.<sup>11</sup> Die Implikationen der Entscheidung für die Freigabe der Wechselkurse (bei gleichzeitiger engerer Zusammenarbeit wichtiger europäischer Staaten, die aber nur unbefriedigend funktionierte) waren weitreichend, wenn auch nicht sofort bemerkbar. Bald sprach man von einer „kopernikanischen Wende“.<sup>12</sup> Denn nun war die Bundesbank auf dem besten Wege, ihren Einfluss auf die Zentralbankgeldschöpfung und Zinsentwicklung zurückzugewinnen. Die nun mögliche Festsetzung des Zinsniveaus durch die Bundesbank – die nun eingeleitete „Stabilitätspolitik“ bedeutete eine massive Erhöhung der Zinsen – hatte weitreichende Folgen für die öffentlichen Haushalte und die Wirtschaft. Hinzu kam ein anderer Faktor, der im Laufe 1970er-Jahre die deutsche Wirtschaft belasten sollte. Die Freigabe des Wechselkurses führte dazu, dass der Kurs der Deutschen Mark gegenüber dem Dollar der Tendenz nach stetig stieg, mithin sich die (am Dollar und anderen Währungen gemessene) Kostenstruktur der deutschen Wirtschaft und der Arbeit verteuerte.

Ob die Bundesrepublik im Alleingang eine wirtschaftliche Stabilitätspolitik durchführen konnte, war zunächst eine andere Frage. Die Mitglieder des Sachverständigenrats zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sprachen sich auf jeden Fall für einen „Alleingang bei der Stabilitätspolitik“ aus, denn, wie der spätere Vorsitzende *Olaf Sievert* schon Mitte Januar 1973 in einer Besprechung im Wirtschaftsministerium argumentierte, sonst sei „kein Ansporn für ein gemeinsames Handeln bei den anderen Partnern vorhanden“; der Staatssekretär im Wirtschaftsministerium *Otto Schlecht* sekundierte: Die Rückwirkungen einer „deutschen Stabilitätspolitik“ – von ihm zweifellos im Sinne eines deutschen Markenzeichens verstanden, denn dieser Begriff wurde schon im Protokoll in Anführungszeichen gesetzt –, seien mit Blick auf die

8 Die beste Darstellung findet sich nach wie vor bei Emminger, Otmar: D-Mark, Dollar, Währungskrisen. Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbank-Präsidenten. Stuttgart 1986; vgl. auch Hagen, Jürgen v.: Geldpolitik auf neuen Wegen (1971-1978). In: Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948. Hrsg. v. Deutsche Bundesbank. München 1998, S. 439-473; Giersch/Paqué/Schmieding, Fading Miracle, S. 179-184; Abelshäuser, Werner: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. München 2004, S. 266-269.

9 Um welche Größenordnung es sich dabei handelte, wird daran deutlich, dass die Bundesbank an einem Tag fast acht Milliarden D-Mark Notenbankgeld ausgab, was soviel war wie die Zunahme von Zentralbankgeld für ein ganzes Jahr, vgl. Emminger, D-Mark, S. 240.

10 Ebd., S. 244 f.

11 Ebd., S. 251.

12 Ebd., S. 253; vgl. z.B. auch Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1983. Beiträge zur Strukturforschung 79. Berlin 1984, S. 28-39.

Europäische Union nicht zu unterschätzen. Auf die Frage des Vorsitzenden des Sachverständigenrates *Herbert Giersch*, welchen Spielraum die Bundesbank bei einer Strategie des „Vorangehens“ noch habe, erklärte der Vertreter der Bundesbank, „Spielraum für eine restriktive Geldpolitik sei noch vorhanden und die Bundesbank werde diesen konsequent nutzen“, allerdings, so fügte er hinzu, genüge die Geldpolitik nicht allein; er forderte flankierende Maßnahmen der Finanzpolitik. Für *Sievert* waren „die monetäre Politik (der Bundesbank – MHG) und die Finanzpolitik (der Bundesregierung – MHG) gleichrangig“.<sup>13</sup> Das waren neue Töne in einer laufenden akademischen Debatte über Chancen und Grenzen der Konjunkturpolitik und des Monetarismus, bei der es letztlich um die Frage ging, wer eigentlich Herr und wer Knecht sei. Bei allen frühzeitig zu erkennenden Rivalitäten zwischen Regierung und Bundesbank<sup>14</sup> ist zunächst einmal eine Zusammenarbeit zu beobachten. Ganz in diesem Sinne rückte die Regierung in einer Erklärung vom 18. Januar 1973 die Geldpolitik an die erste Stelle der Stabilitätspolitik.<sup>15</sup> Mit der Geldpolitik sollte die schon früher einsetzende, restriktive Fiskalpolitik ergänzt werden.

Tatsächlich begann schon 1973 eine fiskalische und monetäre „Vollbremsung“, welche, um das doppeldeutige Bild *Otmар Emmingers* aufzugreifen, den „Rückmarsch zur inneren Stabilität“ bis in die 1980er-Jahre einleiten sollte.<sup>16</sup> Zunächst erhöhte die Bundesbank den Diskontsatz deutlich und erschwerte damit die öffentliche Kreditaufnahme. Zugleich setzte die Fiskalpolitik (unter Anwendung des Stabilitätsgesetzes) auf Konjunktur dämpfende Maßnahmen wie unter anderem die Ausgabe einer Stabilitätsanleihe, eine Stabilitätsabgabe, die Erhöhung der Mineralölsteuer, die Aufhebung der degressiven Abschreibungsmöglichkeiten und die „Stilllegung“ erheblicher Überschüsse der Sozialversicherung; Bund, Gemeinden und Länder wurden angewiesen, ihre öffentlichen Investitionen zurückzufahren.<sup>17</sup> Der Außenhandelswert der Mark stieg im Rahmen der europäischen „Währungsschlange“ beträchtlich an. Der großen Auslandsnachfrage im Waren- und Dienstleistungsverkehr tat dies zunächst keinen Abbruch. Im Gegenteil, 1974 florierte der Export, während in der Binnenwirtschaft die ersten Schleifspuren der neuen Stabilitätspolitik zu spüren waren. Entgegen den Prognosen der Wirtschaftsforschungsinstitute sollte sich das schnell ändern.<sup>18</sup>

Von einiger Tragweite ist die Tatsache, dass das Bundesfinanzministerium und die Bundesbank nun weit stärker als zuvor die Parameter mitbestimmten, innerhalb derer sich auch die Sozialpolitik entwickeln konnte. Insbesondere das Bundesfinanzministerium stieg jetzt als ein zentraler Akteur im Bereich der Sozialpolitik auf. Von diesem Ressort gingen von nun an wichtige Impulse und Weichenstellungen aus.

---

13 Buka, Gruppe V/2, Vermerk v. 15.1.1973, betr.: Kurzfristige Prognosen der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute und des SVR, hier Jour fixe am 12.1. im BMWi, S. 5, BArch, B 136/11654.

14 Es ist bezeichnend, dass man sich in der Bundesbank schon 1973 Gedanken darüber machte, in Konflikt mit der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu geraten und dass sich die politischen Entscheidungsträger aus der Verantwortung stehlen könnten, vgl. Hagen, Geldpolitik, S. 457.

15 Ebd.

16 Emminger, D-Mark, S. 258, S. 260.

17 Für einen Überblick vgl. Emminger, D-Mark, S. 257 f.

18 Buka, Gruppenleiter IV/2, an Bundeskanzler, 19.10.1974, betr.: Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute zur Wirtschaftslage, S. 5, BArch, B 136/11672.

### 1.1.2 Die Verschärfung des Verteilungskampfes: „Zu hohe Löhne und Sozialabgaben“

Eine offene Frage war, ob sich die in Angriff genommene Stabilitätspolitik durchhalten lassen würde. Die Lohntarifbewegungen 1974 zeigten nicht nur, dass die Inflationsangst ungebrochen war, zumal die Ölpreiskrise einen neuen, unvorbereiteten Preisschub ausgelöst hatte.<sup>19</sup> In jeder Hinsicht verstießen die Gewerkschaften gegen die stabilitätspolitischen Prämissen. Dazu muss man sehen, dass sich die lohnpolitische Zurückhaltung für sie im Jahr zuvor nicht ausgezahlt hatte: Lohnverzicht in Zeiten des Preisauftriebs zu betreiben, war leichter gesagt als getan. Als realistisch betrachtete das Bundeswirtschaftsministerium Lohnabschlüsse von unter zehn Prozent; denn nur so könne die „Ausweitung der nominalen Ansprüche an das Sozialprodukt deutlich“ verringert werden, was dem absehbaren Rückgang des „Produktionspotenzials“ entspreche.<sup>20</sup> Mit Forderungen von 15 Prozent gingen im öffentlichen Dienst die Gewerkschaften in die Verhandlungen und erzielten nach einigem Tauziehen sowie gezielten Streiks im Februar über zwölf Prozent. Damit lag der Abschluss in diesem Bereich weit jenseits dessen, was Wirtschaftsexperten wie Finanzpolitiker für „realistisch“ und für „verantwortlich“ hielten. Die Rede war von der Erpressung des Staates durch organisierte Interessen. Die Industriegewerkschaften zogen nach. Die hohen Lohnforderungen des Jahres 1974 reflektierten, wie es im Bericht des Sachverständigenrates heißt, zweifellos die „Erwartungsfehler“ der Tarifpartner, die noch bis weit in das Jahr 1974 hinein von einer Inflationsrate von nicht unter acht Prozent und einem anhaltenden hohen wirtschaftlichen Wachstum ausgegangen waren. Tatsächlich stiegen die Verbraucherpreise um „nur“ sieben Prozent und das Wirtschaftswachstum gerade um ein halbes Prozent.<sup>21</sup>

Die Lohnrunde des Jahres 1974 ist von Bedeutung, weil sie in der Folgezeit immer wieder als Referenzpunkt für „verantwortliche“ beziehungsweise „unverantwortliche Lohnpolitik“ herangezogen wurde. Außerdem tauchte in diesem Jahr die Höhe der Löhne, die stärker als das Bruttosozialprodukt stiegen, auf breiter Front als eine Erklärung für die binnenwirtschaftlichen Probleme der deutschen Wirtschaft auf. Hingewiesen wurde in diesem Zusammenhang auf die steigende Lohnquote, mit welcher der Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen gemessen

19 Im Januar 1974 rechnete man mit zwei Prozentpunkten zusätzlicher Inflation, vgl. BMWi, I D 2, 9.1.1974, betr.: Gesamtwirtschaftliche Aussichten für 1974, Sitzung der Konzierten Aktion am 10.1.1974, BArch, B 102/248281.

20 BMWi, I C 5, Vermerk vom 20.9.1973, betr.: Gespräch von Herrn Minister mit dem Tarifpolitischen Ausschuss des DGB am 19.9.1973 in Düsseldorf, BArch, B 102/248332, S. 1. Es handelte sich um eine von drei möglichen Alternativen: Eine schrittweise Lockerung der restriktiven Konjunkturpolitik, so eine Variante, würde zu einer „nominalen Aufblähung aller wichtigen Nachfragekomponenten“ führen, mit „der Gefahr einer nicht mehr kontrollierbaren Selbstbeschleunigung“, wobei man der Meinung war, dass diese Politik vor allem die Unternehmereinkommen begünstigte. Eine zweite Variante beschrieb eine restriktive staatliche Konjunkturpolitik einerseits und hohe Tariflohnabschlüsse von 12,5 Prozent andererseits, was die Spielräume für Preiserhöhungen der Unternehmen einschränken und den „bisher allenfalls latent vorhandenen Zielkonflikt zwischen Preisstabilität und Vollbeschäftigung“ provozieren würde. Eindeutig favorisiert wurde die genannte dritte Variante, vgl. BMWi, I D 2, Gesamtwirtschaftliche Perspektiven 1973/74, 29.8.1973, BArch, B 102/248332. Erst im Laufe des Jahres 1973 war das BMWi auf den Stabilitätskurs eingeschwenkt; noch das Frühjahrgutachten betrachtete man mit einigen Vorbehalten vgl. Buka, Dr. Kurth, Abt. IV/2, an Chef d. Buka, 14.4.1973, BArch, B 136/11654.

21 SVR: Jahresgutachten 1974/75: Vollbeschäftigung für Morgen. Stuttgart, Mainz 1974, Ziff. 131-148; vgl. auch Emminger, D-Mark, S. 267; Scharpf, Fritz W.: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. Frankfurt a.M. 1987, S. 166-168.

wird.<sup>22</sup> Tatsächlich verschlechterte sich die Ertragslage der Unternehmen dramatisch – ein als Zeichen der wirtschaftlichen Rezession zunächst nicht überraschendes Phänomen. Die Lohnbewegungen 1973 und 1974 verschärfen aber zweifellos das Problem: Die Einkommen aus unselbständiger Arbeit stiegen nicht nur stärker als die aus Unternehmertätigkeit und Vermögen; zugleich wuchsen die Einkommen schneller als das Bruttosozialprodukt. Dass der „Konsum auf Kosten der Investitionen“ ging, dass man den „Kuchen nicht zweimal verteilen könne“, dass man „über die Verhältnisse lebe“ war nun allenthalben zu hören: „Nicht allein die Misere der Weltkonjunktur habe die deutsche Wirtschaft ins Schleudern gebracht, nicht allein ein üblicher Konjunkturerbruch habe zu Auftragsschwund und Arbeitslosigkeit geführt. Es sei zu viel konsumiert und zu wenig investiert worden“, zitierte DER SPIEGEL Bundeswirtschaftsminister *Friderichs*.<sup>23</sup> Die Vermutungen, dass die Einkommen aus unselbständiger Arbeit weiter stärker stiegen als die aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, ja, dass letztere sogar rückläufig waren, wurden durch die bis 1976 vorliegenden Berechnungen der Bundesbank und verschiedener Wirtschaftsinstitute im Wesentlichen bestätigt: Seit 1970 seien die Löhne (einschließlich der Lohnnebenkosten) um durchschnittlich zehneinhalb Prozent gestiegen, während zur gleichen Zeit die Produktivität gemessen am realen Bruttosozialprodukt gerade um ungefähr dreieinhalb Prozent gewachsen sei; in Verbindung mit steigenden Energie- und Rohstoffpreisen hätten sich die Produktionskosten in der gleichen Zeit um jährlich sechseinhalb Prozent erhöht. Die wirtschaftliche Antwort auf diese Entwicklung waren forcierte Rationalisierungsmaßnahmen und Betriebsstilllegungen, die mit Entlassungen einhergingen.<sup>24</sup>

Diese seit Mitte der 1970er-Jahre allgegenwärtige Erklärung für die wirtschaftlichen Stagnationserscheinungen ist schon deshalb von nicht zu unterschätzender Bedeutung, weil damit, so das Ifo-Institut, „der Lohnpolitik die beschäftigungspolitische Verantwortung übertragen“<sup>25</sup> wurde, in anderen Worten: die Einkommenspolitik für die Beschäftigungspolitik verantwortlich gemacht wurde. Ganz in diesem Sinn formulierte der Bundeswirtschaftsminister in der Konzertierte Aktion: „Für die Tarifpartner ergibt

22 Die bereinigte Lohnquote gleicht die Verzerrungen aus, die sich durch den sich verändernden Anteil der Beschäftigten ergibt. Sie beruht auf komplizierten statistischen Berechnungen, die nur ex post vorgenommen werden können und daher exakt nur mit einer Zeitverzögerung von ein bis zwei Jahren vorliegen. Vor 1973 bot diese Lohnquote wenig Anlass für Debatten, wenigstens schon wenige Jahre später Ökonomen auf das Ansteigen in den 1960er-Jahren hinweisen sollten. Aber das ist eine Sache der Perspektive. Noch 1972 sah man im Kanzleramt mit gutem Grund eher die „langfristige Konstanz“, vgl. „Überhänge der Lohnbewegung über die Produktivitätsentwicklung würden eben durch Preisbewegungen ausgeglichen“, vgl. Buka, Dr. Krips, Gruppe V/2, an alle Referate und AL V, 7.2.1972, BArch, B 136/11665. Genau dieser Weg wurde durch die Stabilitätspolitik unterbunden. Die Unternehmen konnten nicht wie bisher die höheren Lohnkosten auf die Preise abwälzen; das Gleiche galt im Übrigen für die enorm gestiegenen Energiepreise, die sich auf die allgemeine Lebenshaltung niederschlugen. Zur Lohnquote vgl. auch Abelshauser, Wirtschaftsgeschichte, S. 342.

23 Warnungen unter Verschluss. In: DER SPIEGEL Nr. 33 v. 11.8.1975, S. 17 f., hier S. 17.

24 Gründe der Bundesbank für die Arbeitslosigkeit: Nicht zuletzt Folge der Lohnpolitik. In: Handelsblatt v. 28.4.1977; BMWi Hans Friderichs an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 14.2.1975, BArch, B 136/11665. Beigefügt war die Grafik, die im SPIEGEL Nr. 7 v. 9.2.1976, S. 70 abgedruckt war. Eine unveröffentlichte Berechnung der Bundesbank zeigte, dass die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit (ohne Vermögenseinkünfte) schon seit 1972 fielen, insbesondere aber, dass die „nichtentnommenen Gewinne“ seit 1970 kontinuierlich absanken. Die Vermögenseinkünfte der privaten Haushalte zeigten dagegen einen steigenden Trend. Buka, Dr. Hiss, AL 4, über Chef d. Buka an Bundeskanzler, 18.2.1976, betr.: SPIEGEL-Grafik: Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit; Anlagen der Statistiken der Bundesbank, BArch, B 136/11665. Auf die Berechnungsmodalitäten kann hier nicht eingegangen werden, ebenso wenig auf eine konkrete Rekonstruktion der Verschiebungen. Hier geht es vor allem um die Perzeption der Akteure, vgl. auch Scharpf, Krisenpolitik, S. 173.

25 Gerstenberger, Wolfgang/Höltershoff, Volker: Wechselwirkungen von Geldpolitik, Inflation und Strukturwandel. Ergänzungsband zur Ifo-Strukturberichtserstattung 1983. Ifo-Studien zur Strukturforschung 2. München 1983, S. 58; Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Strukturberichtserstattung 1983, S. 29.

sich aus ihrer besonderen Mitverantwortung für die Wirtschaftsentwicklung die Konsequenz, die Risiken und Chancen im Beschäftigungs- und Wachstumsbereich realistisch einzuschätzen. Es liegt nun an ihnen, auch bei ihren Entscheidungen die Weichen richtig zu stellen und den beschäftigungs- und wachstumspolitisch notwendigen Investitionen den erforderlichen Raum zu geben.“<sup>26</sup>

Fragen der Lohnpolitik betrafen unmittelbar die Sozialpolitik. Die Debatte über die „zu hohen Löhne“ zielte auch auf die Lohnnebenkosten einschließlich der Sozialversicherungsbeiträge. Tatsächlich floss nur ein Teil der erzielten Mehreinkommen in die Tasche der Arbeitnehmer. Einen immer größeren Prozentsatz kassierten der Staat und die sozialstaatlichen Einrichtungen in Form von Steuern und Sozialabgaben. Nach späteren Berechnungen der Transfer-Enquete-Kommission, die Klarheit in diesen kaum mehr überschaubaren Komplex bringen sollte, stiegen zwischen 1970 und 1979 die direkten Steuern um 17 Prozent stärker als das Einkommen, die Sozialabgaben sogar um 26 Prozent; die von den privaten Haushalten empfangenen Übertragungen und hier insbesondere die Sozialleistungen stiegen im selben Zeitraum um rund 24 Prozent stärker als die Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen.<sup>27</sup>

Die Prognosen waren beunruhigend. Die Berechnungen gingen von einem Anstieg der Sozialleistungen von 250 Milliarden DM 1973 auf 430 Milliarden bis 1979 aus.<sup>28</sup> Die Ursachen dieser Entwicklung lagen nicht zuletzt in der seit 1969 auf breiter Front erfolgten rückwirkenden Anpassung („Dynamisierung“) fast aller Sozialleistungen an die Einkommensentwicklung der Aktiven in Verbindung mit Leistungsverbesserungen. Auf Grund der rückwirkenden Anpassung hatte dies den Effekt einer Bugwelle: 1975/76 erfasste diese erstmals ganz massiv die öffentlichen Haushalte einschließlich der Sozialversicherungsträger. Zu sehen ist das am Beispiel der „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ und mehr noch an den Finanzierungslücken in der gesetzlichen Rentenversicherung, auf die weiter unten zurückzukommen sein wird.

### 1.1.3 Konjunkturpolitik oder Stabilitätspolitik?

1974 lag eine Fülle von Vorschlägen für den weiteren wirtschaftspolitischen Kurs vor. Als der erste Schock der Ölpreiskrise überwunden war, verschaffte sich das Bundesfinanzministerium einen Überblick über die rivalisierenden Empfehlungen der großen Wirtschaftsinstitute und der Verbände, welche in einer Ausarbeitung kritisch kommentiert wurden und im Folgenden kurz zusammengefasst werden sollen:<sup>29</sup>

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen und das Institut für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel identifizierte man mit einer Position, die für eine „Verschärfung der Nachfragerestriktionspolitik“ eintrat. Die Vollbeschäftigungspolitik der vorangegangenen Jahre sei von den Sozialpartnern nicht mit „stabilitätskonformem Verhalten“ honoriert worden, lautete die Kritik, die man partiell auch im Finanzministerium teilte. Nur die Rückbesinnung auf marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismen mittels einer strikten Stabilitätspolitik, so diese Gruppe, könne das

26 Erklärung von BMWi Dr. Friderichs in der Gesprächsrunde der Konzierten Aktion am 15.1.1975, BArch, B 102/245641.

27 Transfer-Enquete-Kommission: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte, Juni 1981. Hrsg. v. d. Bundesregierung. Bonn 1981, S. 13.

28 Die Sozialleistungen steigen stärker als das Sozialprodukt. In: FAZ v. 29.11.1974.

29 BMFi, I A 2 (wohl Tietmeyer), Konzepte zur Stabilitätspolitik, 21.6.1974, BArch, B 126/48157.

Verhalten der Sozialpartner ändern. Größere Beschäftigungseinbußen müssten hingenommen werden, wogegen aus Sicht des Finanzministeriums aber sozialpolitische Erwägungen sprachen.

Eine „restriktive Konjunkturpolitik bei strukturpolitischer Absicherung von Beschäftigungsrisiken in bestimmten Bereichen“ verband das Bundesfinanzministerium mit Positionen des Deutschen Instituts für Wirtschaft (DIW) in Berlin, des Hamburgischen Weltwirtschafts-Instituts (HWWA) in Hamburg, des Ifo-Instituts in München und zum Teil auch des Sparkassen- und Giroverbands: Härten der Stabilisierungspolitik sollten demnach durch eine „sektorale Strukturpolitik“ abgedefert werden. Aus Sicht des Finanzministeriums bestand bei dieser Strategie aber die Gefahr, dass damit die Stabilitätspolitik konterkariert werden könnte: „Das Problem eines allgemeinen Beschäftigungseinbruchs ohne zunächst wesentliche Erfolge bei der Preisstabilisierung ist angesichts des hohen Sockels der Preissteigerungsprozesse nicht ausgeräumt, wenn sich die Sozialpartner weiter autonom (d.h. stabilitätswidrig) in Bezug auf die sich ändernden ökonomischen Daten verhalten.“

Monetaristen, die bei den großen Wirtschaftsverbänden sowie in den Reihen der CDU viele Befürworter hatten, propagierten eine „potenzialorientierte Geldpolitik“. 1973/74 brachte der Sachverständigenrat dieses Konzept ins Spiel:<sup>30</sup> Der monetäre Mantel der Volkswirtschaft sollte so eng gefasst werden, dass eine Ausweitung des nominalen Zuwachses der Geldmenge über das Wachstum des Produktionspotenzials hinaus letztlich nicht zugelassen werden sollte. Das Wachstum der Geldmenge war mithin die zu beeinflussende Größe. Im Finanzministerium kritisierte man aber die impliziten Annahmen, welche die Bestimmung der Geldmenge und ihre Steuerung durch die Bundesbank betrafen.

Andere Ökonomen und Publizisten plädierten für ein „abgestimmtes Verhalten der Sozialpartner einschließlich Staat“ mit dem Ziel einer „Koordination der Ansprüche an das Sozialprodukt“. Damit in Verbindung gebracht wurden wiederum die Unternehmerverbände, der Sparkassen- und Giroverband und Teile der CDU: Die „Verteilungsrelationen“ zwischen den Sozialpartnern sollten für eine bestimmte Frist festgeschrieben werden, wobei Lohnsteigerungen dem Produktivitätszuwachs zuzüglich unabweisbarer Preissteigerungsraten entsprechen sollten. Das sollte einhergehen unter anderem mit einer potenzialorientierten Geldpolitik und einer restriktiven und keine konjunkturellen Impulse gebenden Finanzpolitik. Kritisiert wurde, dass die Verteilungsrelationen unrealistisch und weder verteilungs- noch kostenneutral waren und dass sie zudem die Unternehmerseite bevorzugten; außerdem blieb unklar, wie diese Politik mit Blick auf die Autonomie der Tarifparteien und in einem demokratischen System verwirklicht werden könnte.<sup>31</sup>

„Keynesianische Strategien“ fanden in der Ausarbeitung interessanterweise gar keine Erwähnung. Die einzelnen Vorschläge dürften aber, so der Hinweis, „nicht alternativ(,) sondern nur als geschlossenes Konzept verstanden werden, zumal (sie) in der Regel eine Vielzahl von stabilisierungspolitischen Anregungen miteinander verbinden würden“.<sup>32</sup> Tatsächlich wurden in der Folgezeit viele dieser Vorschläge in der prakti-

30 SVR: Jahresgutachten 1974/75, Zif. 316; Scharpf, Krisenpolitik, S. 169 f.

31 Andere Varianten, mit denen man sich auseinandersetzte, waren eine umfassende Indexierung in Kombination mit Punkten des vierten Vorschlags. Weitgehend unrealistisch hielt man den „konflikt- und machttheoretischen Ansatz“ des den Gewerkschaften nahe stehenden Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI), der u.a. auf eine Preisregulierung hinauslief.

32 Konzepte zur Stabilitätspolitik (wie Anm. 29), S. 1.

schen Politik gleichzeitig realisiert. Zusammen ergeben sie ein höchst widersprüchliches Bild, das Verfechter klarer Lösungen schon damals nicht befriedigen konnte. Aber die lavierende Umsetzung illustriert mehr als alles andere die unsichere Suche nach neuen Wegen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik – mit weitreichenden Folgen für die Sozialpolitik.

Deutlich wurde dieses Lavieren 1974/75. So plädierte die Bundesregierung im Sommer 1974 dafür, die Bundesbank solle trotz stagnierender Produktion und steigender Arbeitslosigkeit an ihrem Kurs des knappen Geldes festhalten; im Falle einer kritischen Lage auf dem Arbeitsmarkt plane die Regierung Beschäftigungsmaßnahmen.<sup>33</sup> Tatsächlich beschloss das Bundeskabinett schon im September ein von Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam getragenes „Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung“ in Höhe von knapp einer Milliarde DM.<sup>34</sup> Mit dem „Programm zur Förderung von Stabilität, Beschäftigung und Wachstum“ vom Dezember 1974 mit einem Volumen von 1,73 Milliarden und dem „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ vom August 1975 mit einem Volumen von 5,75 Milliarden DM sollten gezielt konjunkturelle Impulse gegeben werden. Die Finanzierung dieser Konjunkturprogramme erfolgte weitgehend über die während der Hochkonjunktur für diesen Zweck gebildeten Rücklagen. Tiefe Löcher in den Haushalt rissen neben der Aufhebung früherer stabilitätspolitischer Maßnahmen vor allem die zum 1. Januar 1975 in Kraft tretende Einkommensteuerreform sowie die grundlegende Reform des Kindergeldes und der Gewerbesteuer.

Parallel dazu gewann 1974/75 die schon erwähnte „potenzialorientierte Geldmengensteuerung“ an Bedeutung, auch als ein Mittel, um an die tarifpolitische „Disziplin“ der Akteure zu appellieren: „Die Absicht war“, so Bundeskanzler *Schmidt* in seinen Erinnerungen, in denen er sich und den Bundesbankpräsidenten *Karl Klasen* etwas vor-schnell als Väter dieser Politik apostrophierte, „den beiden Lohntarifparteien zu zeigen, wie viel Geld insgesamt in der Volkswirtschaft verfügbar sein würde, genauer gesagt: um wie wenige Prozent die Geldmenge im kommenden Jahr wachsen würde und (wo) deshalb die Grenzen der Lohnsteigerungen liegen würden, bei deren Überschreitung in der Wirtschaft Schäden eintreten müßten.“<sup>35</sup> Anders formuliert: Mittels eines zumindest auf den ersten Blick neutralen und unpolitischen Regelmechanismus sollte der Tarifkonflikt ‚entpolitisiert‘ werden. Im Dezember 1974 setzte der Zentralbankrat durch Beschluss das Wachstum der Geldmenge für die nächsten zwölf Monate auf acht Prozent fest. Obwohl der Einfluss dieser Ankündigung der Bundesbank auf das Verhalten der Tarifparteien nicht bekannt ist, sticht doch eine klare, wiederkehrend und unmissverständlich formulierte Tatsache hervor: Wenn sich die Gewerkschaften nicht regelkonform verhielten, d.h. wenn die Summe aller Ansprüche an das Sozialprodukt den

33 Zitiert nach von Hagen, Geldpolitik, S. 458 (ohne Quellenangabe).

34 Das Kabinett beschloss, dass es sich „nicht um eine Maßnahme zur allgemeinen Konjunkturbelegung handelt“, Auftrag des Kabinetts, o. D. u. o. V., BArch, B 136/11608. Gezielt gefördert wurde die Bauwirtschaft, nicht zuletzt auch, um durch die Stützungsmaßnahmen die Kapazitäten „verhältnismäßig geordnet“ abzubauen. Die Folgen von Konkursen für das Bankensystem bildeten in der Folgezeit zumindest eine Begründung für Stützungsmaßnahmen durch Konjunkturprogramme. BMin für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, betr.: Zur gegenwärtigen Situation der Bau- und Wohnungswirtschaft, 26.11.1974, BArch, B 136/11672. Für das Folgende vgl. auch Leibinger, Hans-Bodo/Rohwer, Bernd: Die Fiskalpolitik in den Jahren 1974 bis 1979: Ineffiziente Instrumente oder unzulängliche Anwendung? In: Konjunkturpolitik 27 (1981), S. 261-278. Die beiden Autoren argumentieren, dass diese Programme durchaus effizient, allerdings viel zu gering dosiert waren.

35 Schmidt, Weggefährten, S. 175.

von der Bundesbank zur Verfügung gestellten Geldrahmen überstieg, sei mit höherer Arbeitslosigkeit zu rechnen.<sup>36</sup>

Die Veröffentlichung der Geldmengenziele gerade im Dezember 1974 hatte noch einen anderen Grund. *Schmidt* hatte mit dem Bundesbankpräsidenten *Klasen* den Zeitpunkt so vereinbart, dass sie mit der Ankündigung des „Programms zur Förderung von Stabilität, Beschäftigung und Wachstum“ zusammenfiel. Damit sollte „eine strenge Linie der Kreditpolitik in Erscheinung treten“, die verhindern sollte, dass „neue Fehlerwartungen“ in Bezug auf Lohn- und Preissteigerungsspielräume entstünden.<sup>37</sup>

Die Geschichte dieses „Dezemberprogramms“ kann an dieser Stelle nicht ausführlich behandelt werden. Sie illustriert recht gut die unterschiedlichen politischen Kräfte und wirtschaftspolitischen Konzeptionen. Auf der einen Seite standen diejenigen, die wie der Vordenker des ursprünglichen Programms, *Albrecht Müller*, der Leiter der „Planungsabteilung“ (Abt. V) im Bundeskanzleramt, mit einem Programm zur konjunkturellen „Umsteuerung“ weitreichende *keynesianische* Zielsetzungen verbanden: Weitere Unternehmenspleiten würden der SPD eine neue Ordnungsdebatte aufzwingen; eine Rezession untergrabe das Fundament der Sozialversicherungsträger, und ein „scharfes Pro und Contra Gastarbeiter (à la Schweiz) würde eine Zerreißprobe für die SPD bringen und außerdem außenpolitische Kritik herausfordern“. *Müller* schwebte die Verknüpfung der konjunkturellen Stimuli nicht nur mit einem „community improvement program“, sondern auch mit einem Programm zur „Modernisierung der Wirtschaft“, ja sogar mit einem Einstieg in die betriebliche Vermögensbildung vor. Die *Conditio sine qua non* war für ihn aber eine Zinssenkung; notfalls müsse man es in dieser Frage auf einen Konflikt mit der Bundesbank ankommen lassen.<sup>38</sup>

Obwohl auch in anderen Abteilungen des Bundeskanzleramts die wachsende Arbeitslosigkeit als brisantes politisches Problem erkannt wurde, waren die meisten von der Möglichkeit und Wünschbarkeit positiver staatlicher Stimuli auf den Konjunkturverlauf wenig überzeugt.<sup>39</sup> Der Kanzler selbst meldete viele Vorbehalte gegen *Müllers* Konzept der „Umsteuerung“ an, auch weil er einen Konflikt mit der Bundesbank vermeiden wollte. Abgesehen davon, dass ein solcher Konflikt die Tarifgespräche und in der Konsequenz die Strategie der Inflationseindämmung negativ beeinflussen würde, wollte er sein Pulver trocken halten. Seinen in dieser Zeit pessimistischen Annahmen entsprechend musste man im Laufe des nächsten Jahres mit einer „weltwirtschaftlichen Krise“ rechnen: „Wenn er mit Getöse umschalten würde, dann bestehe die Gefahr, daß man hinterher nach dem Erfolg fragt. Und dieser sei fraglich“.<sup>40</sup>

36 Vgl. bes. Scharpf, Krisenpolitik, S. 169 f., S. 175-177; Emminger, D-Mark, S. 399-401, S. 407; Hagen, Geldpolitik, S. 409 f., S. 460.

37 Buka, AL IV, betr.: Ergebnisvermerk des Ministergesprächs beim Bundeskanzler am 26.11.1974, BArch, B 136/11672.

38 Müllers Argument war indirekt eine Antwort auf verschiedene Äußerungen und einen Brief des Wirtschaftsministers *Friderichs* an den Bundeskanzler, in dem sich dieser mit Blick auf die Tarifabschlüsse im Herbst 1975 und damit auch im Hinblick auf „die Stabilität für 1975 und 1976“ für ein Festhalten am Sparhaushalt und den sonstigen Anstrengungen zur Stabilität aussprach. Buka, AL V, Albrecht Müller, über AL IV und Chef d. Buka an Bundeskanzler Schmidt, 22.7.1974. Im Folgenden fasse ich nur die wesentlichen Gedanken zusammen, die sich in den verschiedenen, in der Abt. V des Bundeskanzleramtes verfassten Dokumenten finden: Gesprächsnotiz (über ein Gespräch mit Schmidt) v. 15.10. 1974; nach diesem Gespräch erhielt der für wirtschaftspolitische Fragen zuständige *Vogelsang* den Auftrag, ein Arbeitspapier zur Konjunkturpolitik vorzubereiten, das am 23.10. vorlag. Auf dieser Grundlage wurde eine 28-seitige Ausarbeitung mit dem Titel „Chancen und Risiken der wirtschaftlichen Entwicklung bis 1976“ erstellt, hier S. 3 f.; alle Dokumente BArch, B 136/14838.

39 Diesen Eindruck gewann auch Scharpf, Krisenpolitik, S. 180, in seinen Interviews.

40 Notiz über Gespräch mit *Helmut Schmidt*, S. 2 f. (wie Anm. 38).

Im Bundeskanzleramt und in der Wirtschaft, insbesondere aber im Wirtschaftsministerium, gab es viele Stimmen, die auf einen anderen Kurs setzten und sich durchsetzten: Mittels Investitionsprämien und -zulagen, Sonderabschreibungen sowie der Senkung von Einkommen- und Körperschaftsteuer sollten die Unternehmen entlastet werden.<sup>41</sup> Um diese Punkte begann ein großes Feilschen zwischen Finanz- und Wirtschaftsministerium. Dabei entstand der Eindruck, als ob sich die FDP mit Investitionszulagen für ein privates Investitionsprogramm, die SPD dagegen für ein „Bundesinvestitionsprogramm“ mit Schwerpunkt im Bereich der Energieversorgung, der Bauwirtschaft und der Bahn ausspreche.<sup>42</sup> Der schließlich erzielte Kompromiss kam allen entgegen, wenngleich die (zeitlich befristeten) Investitionszulagen mindestens dreimal so hoch wie das Bundesprogramm von schließlich 1,13 Milliarden DM waren; daneben leistete die Bundesanstalt für Arbeit eine einmalige Mobilitätzulage für Arbeitslose in Arbeitsamtsbezirken mit besonders hoher Arbeitslosenzahl und Lohnzuschüsse für Unternehmer, die Arbeitskräfte neu einstellten, bei einer gleichzeitigen Verlängerung des Kurzarbeitergeldes von zwölf auf 24 Monate.

Für Verfechter einer groß angelegten staatlichen Nachfragestimulanz war das „Dezemberprogramm“ tatsächlich viel zu gering dimensioniert, setzte wohl auch an den falschen Punkten an. Wichtiger war eine andere Diagnose, welche 1975 an Gewicht gewann: Die Wirkung solcher öffentlicher Konjunkturprogramme war mehr als beschränkt, auch wenn man damit Einbrüche beispielsweise auf dem Baumarkt abfedern konnte. Tatsächlich bewahrheiteten sich in der ersten Jahreshälfte 1975 voll und ganz *Schmidts* früher geäußerte Befürchtungen, dass konjunkturpolitische Maßnahmen verpuffen würden, wenn die Folgen einer schwächeren Weltwirtschaft sich auch in Deutschland bemerkbar machten. Binnen weniger Monate brach 1975 die Auslandsnachfrage dramatisch ein und riss die schwache Binnenkonjunktur mit. Die Arbeitslosigkeit stieg rapide an, und anstatt ihr Geld antizyklisch auszugeben, trugen diejenigen, die über Lohn und Arbeit verfügten, ihre Ersparnisse zur Bank, mit der Folge, dass die „Angstsparquote“ stieg. Jede Gegensteuerung musste damit ins Leere laufen, zumal selbst viel größer dimensionierte Investitionsprogramme die fehlende Nachfrage nicht hätten ausgleichen können. Zwar wurden dank der öffentlichen Zulagen tatsächlich Investitionen vorgezogen, was aber nur den Effekt hatte, dass der konjunkturelle Tiefpunkt zeitverzögert nach Ablauf des Programms eintrat. Trotz einer Verbilligung der Kapitalnutzung waren keine zusätzlichen Investitionen zu verzeichnen.<sup>43</sup> Ganz entgegen der positiven Prognosen noch im Herbst des vorangegangenen Jahres schrumpfte die Wirtschaft vor allem in der ersten Jahreshälfte 1975.

#### 1.1.4 Auch ein Versuch der „Umsteuerung“: Die Logik des Haushaltsstrukturgesetzes 1975

Wie wenig die Regierung zu diesem Zeitpunkt auf eine umfassende, staatlich induzierte Nachfragepolitik setzte, wird schon daran deutlich, dass der Bundeskanzler mitten in der Rezession im März 1975 ankündigte, man müsse sich im Sommer im Kreis

41 Buka, Heick, GL IV/2, über AL 4 und Chef d. Buka an Bundeskanzler, 18.10.1974, betr.: Mögliche Maßnahmen zur Förderung privater Investitionen, BArch, B 136/11672.

42 Buka, Heick, GL 4/2, Stand der Vorarbeiten des Konjunkturprogramms, 7.12.1974, BArch, B 136/11672; vgl. auch Kabinett: Schlimmer als zu Schillers Zeiten. In: DER SPIEGEL Nr. 51 v 16.12.1974, S. 19-22.

43 Gerstenberger, Wolfgang unter Mitarbeit von Faust, Konrad u.a.: Strukturwandel unter verschlechterten Rahmenbedingungen. Strukturberichterstattung 1983. Berlin, München 1984, S. 78.

der Koalitionäre sowie im Kabinett zu einer „Sparsitzung“ treffen, um „finanzwirtschaftlich über die Runden zu kommen“. Bis Anfang Mai hatte er sich offenbar mit *Genscher* darauf verständigt, dass für die Haushaltsberatungen 1976 „schwerwiegende Beschlüsse gefaßt werden müssen“, wobei er „großen Ärger“ prophezeite.<sup>44</sup>

Grund für diese Alarmstimmung waren die rapide steigende Staatsverschuldung und der wachsende Staatsanteil, d.h. derjenige Teil des Bruttosozialprodukts, welchen die öffentliche Hand einschließlich der Sozialversicherungsträger erbrachte: Im Durchschnitt der 1960er-Jahre betrug er 36 Prozent, zwischen 1970 und 1973 38,5 Prozent; binnen weiterer zwei Jahre stieg er 1975 auf 47 Prozent. Unter dem Druck der Rezession war die Regierung gezwungen, von der Ausnahmebestimmung des Artikels 115 Grundgesetz Gebrauch zu machen, um die Kreditfinanzierung auszuweiten. Die Opposition schoss sich in den Landtagswahlkämpfen und dann bei der Bundestagswahl 1980 ganz auf dieses Thema ein.<sup>45</sup>

Entgegen der schon damals anzutreffenden Meinung war dieser Anstieg der öffentlichen Ausgaben nur zu einem geringen Teil auf die unmittelbaren Kosten der Konjunkturprogramme selbst zurückzuführen, zumal sich diese Kosten erst zeitverzögert ab dem Haushaltsjahr 1976 niederschlugen.<sup>46</sup> Vielmehr erklärt er sich aus einer für Rezessionen charakteristischen Verkettung von Faktoren: Die öffentlichen Ausgaben stiegen stark an, während die Einnahmen rückläufig waren. Das Bundesfinanzministerium schätzte, dass ohne Rezession das Bruttosozialprodukt um 100 Milliarden DM stärker gewachsen wäre, was rein rechnerisch die Staatsquote um ungefähr vier bis viereinhalb Prozent gedrückt hätte. Den konjunkturbedingten Mindereinnahmen standen Zusatzausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger, vor allem der Bundesanstalt für Arbeit, gegenüber. Der seit 1975 wirksame Familienlastenausgleich – der wirtschaftspolitisch als ein Mittel zur Stärkung der Nachfrage verkauft werden konnte, aber nicht primär so konzipiert war – riss ein riesiges Loch in die öffentlichen Kassen und verursachte Mehrausgaben, die mit etwa 18 Milliarden Mark allein etwa eineinhalb Prozent des Bruttosozialprodukts ausmachten. Hinzu kamen die Mehrkosten für die rückwirkend angepassten Renten und andere Sozialleistungen bei gleichzeitig rückläufigen Einnahmen. Und nicht zu vergessen: Die früher erfolgten Zinserhöhungen schlugen sich zudem in Mehrausgaben für den Schuldendienst nieder.<sup>47</sup>

Zwar stellte sich die Bundesregierung auf den Standpunkt, dass diese Entwicklung der öffentlichen Etats der Rezession geschuldet sei. Niemand, auch nicht das Wirtschaftsministerium, stellte in Abrede, dass die öffentliche Hand Maßnahmen zur „Abstützung“ der Konjunkturentwicklung ergreifen sollte. Aber zugleich rückte die haushaltspolitische Konsolidierung im Sinne einer mittelfristigen Strukturbereinigung in den Vordergrund: „Da die Staatsquote und Lohnquote kaum wesentlich reduziert werden können, muß zunächst wenigstens ihre weitere Ausdehnung abgestoppt werden. Der Zielkonflikt mit der kurzfristigen Antizyklus ist vor allem dadurch zu lösen, daß im staatlichen Bereich möglichst bald einige Grundsatzentscheidungen (z.B. Ausgaben-

44 Koalitionsgespräch am 21.3.1975, S. 7, und am 5.5.1975, S. 2, AdSD, HSAA/9369.

45 Zur Entwicklung im Kontext der Sozialpolitik vgl. Alber, Jens: Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983. Frankfurt a.M., New York 1989, S. 108-117; Simmert, Diethard B./Wagner, Kurt-Dieter: Staatsverschuldung kontrovers. Köln 1981.

46 Die Auflösung dieser Konjunkturrücklagen ist ein eigenes, interessantes Thema.

47 BFM, Referat I A 4, betr.: Anteil der Ausgaben des Staates am Bruttosozialprodukt, 8.10.1975, S. 2 f.; ders., betr.: Argumente zum Staatsanteil, 9.10.1975, BArch, B 126/49642; BMF, Dr. Tietmeyer, Leiter Abt. I, Hinweise für konjunkturpolitische Aktionen, 25.6.1975, S. 8, BArch, B 102/245648.

kürzungen) getroffen werden [...]“, meinte der Staatssekretär im Wirtschaftsministerium *Hans Tietmeyer*.<sup>48</sup> Dazu zählte unter anderem die Verpflichtung, in der Finanz- und Sozialpolitik die Staatsausgaben mittelfristig nicht weiter auszudehnen, die mittelfristige Finanzplanung zu korrigieren und die Sozialausgaben zu durchforsten; steuerpolitische Maßnahmen mussten diese Politik ergänzen. Ähnlich vermerkte im Bundeskanzleramt auch jene Abteilung V, die einer expansiven konjunkturellen „Umsteuerung“ das Wort geredet hatte, dass man zwar auf kurze Sicht über zusätzliche, kreditfinanzierte Ausgabenprogramme den Abschwung abfedern und einen neuen Wirtschaftsaufschwung einleiten müsse. Aber auf längere Sicht müsse man die Inanspruchnahme der Kapitalmärkte durch die öffentliche Kreditaufnahme abbauen, um der wieder steigenden privaten Investitionstätigkeit genügend Finanzierungsspielräume zu eröffnen. Nachdem es den Gewerkschaften in den vorangegangenen Jahren erstmals in der Nachkriegszeit gelungen sei, die „bereinigte Lohnquote zu Gunsten der Arbeitnehmer zu erhöhen“, sei es zudem zu begrüßen, „wenn die kommenden Tarifergebnisse sich flexibel und ausgewogen auf die derzeitigen volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten einstellen“. <sup>49</sup> Das hieß: Die wirtschaftliche Rezession sollte zur „Bereinigung“ von Fehlentwicklungen genutzt werden – zumal die Wirtschaftsinstitute schon ab 1976 den konjunkturellen Aufschwung prognostizierten. Eine solche Bereinigung hieß zunächst einmal, anstehende Gesetzesvorhaben auf ihre Realisierbarkeit zu prüfen; notfalls waren umfassendere Maßnahmen notwendig. Es war die Aufgabe des Bundesfinanzministeriums, mit Hilfe eines Haushaltsstrukturgesetzes einschneidende Korrekturen vorzunehmen.

Das Gesetz ging von mehreren Prämissen aus. An erster Stelle nannte das Finanzministerium ganz in Übereinstimmung mit dem Wirtschaftsressort und dem Bundeskanzleramt, „daß die Investitionen künftig stärker zunehmen müssen als in den letzten Jahren“, da es nur auf diesem Wege möglich sein werde, die Arbeitslosigkeit zu senken. Das Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand dürfe nicht auf Kosten der erforderlichen Investitionen der Unternehmer gehen, und „konsumtive“ Staatsausgaben müssten beschnitten werden. Dieses Argument zog sich nicht erst jetzt wie ein roter Faden durch alle internen und öffentlichen Debatten, zumal auch die Opposition dieses Thema in der Auseinandersetzung mit der Regierung hart bearbeitete.<sup>50</sup>

Dazu sollte zweitens eine Senkung des Finanzierungsdefizits des öffentlichen Sektors von sieben bis siebeneinhalb Prozent des Bruttosozialprodukts auf durchschnittlich zwei Prozent in den Jahren 1977 bis 1979 erreicht werden. Dazu sollten die öffentlichen Ausgaben erheblich langsamer steigen als das Bruttosozialprodukt. Dazu erforderlich waren nicht nur Ausgabenkürzungen, die gleichermaßen den Bund, die Länder und die Gemeinden betrafen, sondern auch Einnahmeverbesserungen unter anderem durch Steuererhöhungen.<sup>51</sup>

Die langwierigen politischen Verhandlungen des Haushaltsstrukturgesetzes, das am 18. Dezember verabschiedet wurde, brauchen hier nicht dargestellt zu werden. Mit dem Haushaltssicherungsgesetz 1965 und dem Zweiten Steueränderungs- und Finanzände-

48 Ebd., S. 2; vgl. auch BMWi, I A, Gedankenskizze für die Unterrichtung der FDP-Fraktion über die wirtschaftliche Lage und Perspektiven, 22.7.1975, BArch, B 102/245648.

49 Buka, Abt V, Rurüp u. Vogelsang, betr.: Entwurf für eine Erklärung zu mittelfristigen Aspekten der Wirtschaftspolitik, 26.8.1975, AdSD, HSAA/9369.

50 BMF, I A 4, Projektion des öffentlichen Gesamthaushaltes 1976, 23.9.1975, S. 1, BArch, B 126/49642.

51 Ebd.

rungsgesetz 1967 gab es Vorbilder für derartige Konsolidierungsmaßnahmen.<sup>52</sup> Die Summen, um die es ging, waren beträchtlich. Aus der Kombination von Leistungssenkungen und Erhöhungen der Tabak-, Branntwein- (ab 1977) und Umsatzsteuer ergaben sich, so die pauschalisierenden internen Berechnungen, Einsparungen in Höhe von 13 Milliarden DM 1976, 26,9 Milliarden (davon Steuererhöhung: 8,2 Milliarden) 1977, 32,9 Milliarden (zehn Milliarden) 1978 und 23,5 Milliarden (elf Milliarden) 1979. Der größte Einzelposten des Entwurfs des Bundeskabinetts betraf die Bundesanstalt für Arbeit. Deren konjunkturell bedingtes Defizit im Jahr 1975 sollte durch eine Beitragserhöhung von zwei auf drei Prozent und Leistungskürzungen im Bereich des Arbeitsförderungsgesetzes ausgeglichen werden. Zu Letzteren gehörten eine veränderte Auslegung des Begriffs der „zumutbaren Beschäftigung“, die Einschränkung der individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung und der Wegfall des Schlechtwettergeldzuschlags. Das waren immerhin sechs Milliarden D-Mark. Die Änderungen dienst- und versorgungsrechtlicher Vorschriften für Beamte, Richter und Soldaten schlugen mit 1,3 Milliarden als zweitgrößter Posten zu Buche. Im Zusammenhang des vorliegenden Bandes sind ferner von Interesse die Einsparungen im Gesundheitswesen, die vor allem die Krankenhausfinanzierung betrafen, die Kürzungen im Rahmen des Wohnungsbauprämiengesetzes, der Sparförderung, der Kriegsoferversorgung und der Kriegsfolgegesetze sowie im Bereich Bildung und Wissenschaft (unter anderem Schüler-BAföG, Graduiertenförderung).

Die parlamentarische Behandlung des Haushaltsstrukturgesetzes im Bundestag und im Bundesrat hielt Regierung und Opposition in Atem. Die Opposition lehnte insbesondere die geplante Erhöhung des Beitrages zur Arbeitslosenversicherung sowie die Kürzungen für die Landwirtschaft ab und nutzte im Übrigen die langen Debatten für eine vehemente Generalkritik an der Finanzpolitik der Bundesregierung, die seit 1969 einen wohlbehaltenen Staat und geordnete Finanzen in einen Scherbenhaufen verwandelt habe. Wenn man bedenkt, dass es zeitweise so aussah, als ob die Regierung ihr Ziel gänzlich verfehlen könnte, war es überraschend, dass im Dezember das Haushaltsstrukturgesetz nach hitzigen Beratungen im Vermittlungsausschuss des Bundesrats mit Abstrichen verabschiedet werden konnte.<sup>53</sup>

Die Diskussion über das Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur ist aus verschiedenen Gründen von Bedeutung. Erstens, wenn man die Einschnitte im Zusammenhang mit den konjunkturpolitischen Maßnahmen seit 1974 betrachtet, fällt die nachgerade widersprüchliche Zielrichtung auf: einerseits Belebung der Konjunktur mit fiskalischen Mitteln – wenngleich nicht, wie die Opposition im Sommer 1975 forderte, mit einem öffentlichen Investitionsprogramm von fünf bis zehn Milliarden Mark –, auf der anderen Seite drastische Haushaltseinsparungen, die schon 1976 dazu führten, dass von den öffentlichen Haushalten negative Nachfrageimpulse ausgingen. Der Widerspruch erscheint umso eklatanter, je mehr man geneigt ist, die konjunkturpolitischen Anstrengungen der Regierung unter der Rubrik konjunkturelle „Globalsteuerung“ zu subsumieren. Aber im Gegensatz zu den Ökonomen, die über Sinn und Zweck, Mög-

52 Wehner erinnerte in der Koalitionsrunde an die Sitzung unter der „Platane“ mit dem damaligen Kanzler Kiesinger, Koalitionsgespräch am 31.3.1975, AdsD, HSAA/9369.

53 Vgl. BMWi, Finanzielle Auswirkungen der gesetzlichen Maßnahmen zur Besserung der Haushaltsstruktur, Stand 16.12.1975, BArch, B 126/79540: Die Mindereinnahmen gegenüber dem Entwurf beliefen sich 1976 auf 95 Millionen und stiegen bis 1979 auf 224 Millionen. Die Regierung musste der Opposition größere Zugeständnisse im Bereich der Landwirtschaft machen und, wenn auch geringere, in der Körperschaftsteuer. Ein Teil dieser Einsparungen erfolgte über Kürzungen im Bereich des Kindergeldes (zwischen 1977 und 1979 immerhin jeweils 115 Millionen DM) und über eine weitere Senkung der Sparprämie.

lichkeit und Unmöglichkeit der „Globalsteuerung“ und damit über die Zukunft des *Keynesianismus* debattierten<sup>54</sup>, sollte man sich nicht darüber hinwegtäuschen lassen, dass offenbar wenige in der Regierung oder beispielsweise im Finanzplanungsrat noch an die Möglichkeit einer konjunkturellen Feinsteuerung oder gar an die Stärkung der Massenkauflkraft als ein Allheilmittel zur Stützung der Konjunktur glaubten. Gleichwohl hieß dies nicht, dass der Staat aus seiner Verantwortung für „mittelfristige Versteigerung (der Konjunktur – MHG) und stärkere Potenzialorientierung“ entlassen wurde, denn, wie der Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium *Otto Schlecht*, alles andere als ein *Keynesianer*, anlässlich einer Rede zu *Karl Schillers* 65. Geburtstag formulierte, taugte „Opas Marktwirtschaft“ ebenso wenig wie „regelmechanische Patentrezepte“ oder gar die „Flucht in Dirigismen“.<sup>55</sup>

Zweitens, in den Vordergrund rückte in diesem Zusammenhang ein Punkt, der im Rahmen einer Geschichte der Sozialpolitik nicht genug betont werden kann: Das Thema, das sich durch alle internen Debatten zog, war die „zu geringe“ private und öffentliche Investitionstätigkeit: Durch Umschichtungen zu Lasten „konsumtiver Ausgaben“ – dazu gezählt wurden auch die Stellen im öffentlichen Dienst – müsse diese gefördert werden. Kaum jemand war der Meinung, dass man mit öffentlichen Investitionen den Konjunkturzyklus fundamental verändern könne, wohl aber, dass sich die öffentlichen Investitionen stärken ließen. Ob das Haushaltsstrukturgesetz in dieser Hinsicht nicht kontraproduktiv war, weil die Milliardeneinsparungen öffentliche Investitionen beschnitten, wurde schon damals kritisch angemerkt.<sup>56</sup> Demgegenüber rückten die Verfechter des Gesetzes im Finanzministerium ein anderes Argument in den Mittelpunkt, das angesichts der Belastung des Kreditmarktes durch die öffentliche Hand bald mindestens ebenso bedeutsam in der Debatte werden sollte: Die Begrenzung der staatlichen Verschuldung sollte gewährleisten, „daß die unmittelbare und mittelbare Beanspruchung der volkswirtschaftlichen Ressourcen durch die öffentlichen Ausgaben genügend Raum für die erforderlichen (privaten – MHG) Investitionen lassen muß“.<sup>57</sup>

Hier zeichnete sich 1975 eine ordnungspolitische Debatte ab, die in der Folgezeit eine wichtige Rolle spielen sollte: Auf der einen Seite setzten *keynesianisch* orientierte Ökonomen, Gewerkschafter und eine große Zahl von SPD-Politikern stärker auf direkte Investitionsprogramme, also auf eine öffentliche Nachfragepolitik. Diese ließ sich in Konzepte einer umfassenden öffentlichen Strukturpolitik einfügen, wie sie ja auch der Mannheimer Orientierungsrahmen '85 forderte. Auf der anderen Seite plädierten eine wachsende Zahl von Ökonomen, Teile der SPD-Führung, mehr noch die FDP und die CDU für die stärkere Förderung von Investitionen durch Steuersenkungen und verbesserte Abschreibungen, also auf eine Angebotspolitik, welche die Rahmenbedingungen

54 Eine Dogmengeschichte des volkswirtschaftlichen Denkens in der Bundesrepublik ist ein Desiderat der Forschung. Zu den Ursprüngen und Kontroversen des Keynesianismus nicht nur in Deutschland vgl. Der Keynesianismus, 6 Bde. Hrsg. v. Bombach, Gottfried u.a. Berlin, New York 1976-1997; Allen, Christopher S.: The Underdevelopment of Keynesianism in the Federal Republic of Germany. In: The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations. Hrsg. v. Hall, Peter A. Princeton/NY 1989, S. 263-289; The End of the Keynesian Era: Essays on the Desintegration of the Keynesian Political Economy. Hrsg. v. Skidelsky, Robert J. A. New York 1977.

55 Hat die Globalsteuerung versagt? *Otto Schlecht* zu *Karl Schillers* 65. Geburtstag. In: DIE ZEIT v. 23.4.1976.

56 Mit diesem Vorwurf setzt sich z.B. kritisch auseinander: BMF, II A 1, Investitionsausgaben, 9.10.1975, BAArch, B 126/49462; das DIW kam zu ähnlichen Schlüssen, vgl. Scharpf, Krisenpolitik, S. 180 f.

57 BMF, I A 4, Projektion des öffentlichen Gesamthaushalts 1976 und bis 1979, 23.9.1975, BAArch, B 126/49462.

für die Unternehmen verbessern sollte.<sup>58</sup> Der Sachverständigenrat schwenkte ganz auf diese Richtung ein. Wie schon die reichlich missglückte Investitionszulage 1975 zeigt, gingen in der Praxis beide Ansätze zwar Hand in Hand, führten aber zu Friktionen und nach 1980 zum Zerwürfnis der Koalition.

In diesen Fragen konnte es zu einem Schulterschluss zwischen FDP und zumindest einem Teil der CDU/CSU kommen. Im September 1975 vermeldeten die Zeitungen ein Treffen von etwa 30 CDU/CSU-Politikern unter Führung von *Kohl, Strauß, Stoltenberg, Biedenkopf* und *Stücklen*, die mit Blick auf das Haushaltsstrukturgesetz eine weit schärfere Sparpolitik, zumal im Bereich der sozialen Leistungen, forderten.<sup>59</sup> Aber die aus der CDU kommenden Signale waren zu diesem Zeitpunkt widersprüchlich. Auf der einen Seite verwies die Neue Soziale Frage auf grundlegende Defizite des Sozialstaates und einen neuen sozialpolitischen Handlungsbedarf. Der Regierung warf die CDU öffentlichkeitswirksam „soziale Demontage“ vor, wobei aber gleichzeitig noch stärkere Einschnitte wie beispielsweise die Senkung der Sozialhilfeleistungen, die Verlängerung der Arbeitszeit und die Zurücknahme der flexiblen Altersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung verlangt wurden.<sup>60</sup> Ein „Konjunkturpolitisches Programm“ mit der Forderung nach einem öffentlichen Investitionsprogramm von fünf bis zehn Milliarden DM wollte nicht so recht zu Vorschlägen passen, die primär auf Steuersenkungen setzten.<sup>61</sup>

Drittens, mit den Debatten über das Haushaltsstrukturgesetz stimmte die Bundesregierung die Bürger auf den Sparkurs ein, auch wenn die wenigsten von den Maßnahmen zunächst nachhaltig betroffen waren. Im Zusammenhang mit dem Haushaltsstrukturgesetz und den Meldungen über „Kostenexplosionen“ in der Krankenversicherung wurden die verteilungs- und sozialpolitischen Debatten rauer. Anlass dazu gab unter anderem ein für die Diskussion im SPD-Parteipräsidium vorbereitetes, parteiinternes Papier, das seit Juli 1975 in allen größeren Zeitungsredaktionen zirkulierte und sich gegen die „Sozialstaatskampagne der CDU/CSU und der Arbeitgeberverbände“ richtete: „Damit die Diskussion um den Sozialstaat nicht derart einseitig, weil gegen die große Gruppe der Arbeitnehmer gerichtet bleibt, müssen in der Öffentlichkeit möglichst alle Elemente des Sozialstaates auf den Tisch, also nicht nur jene, die im herkömmlichen Sinne in den Bereich der Sozialpolitik fallen“, war hier zu lesen. In der öffentlichen Auseinandersetzung müsse „klar werden, daß man in diesem Zusammenhang nicht über die Sozialversicherung reden und die Beihilfen oder die staatlichen Transfers und Subventionen für bestimmte kleine Gruppen außen vor lassen kann“. Das Papier warf

58 Einen guten Einblick des Diskussionsstandes gibt Buka, GL IV/2, Heick, über AL IV, Chef d. Buka an Bundeskanzler, betr.: Prüfung steuerpolitischer Maßnahmen zur Erleichterung der Investitionstätigkeit, 15.10.1976, AdsD, HSAA/7123. Der SPD-Fraktionsvorstand lehnte diesbezügliche Forderungen der FDP ab; im Kanzleramt stimmte man der Grundaussage des Papiers zwar zu, „daß die reale Wachstumsrate der Investitionen mittelfristig höher liegen muß als die des B(rutto)S(ozial)P(rodukt)“, hielt ein solches Vorgehen aber auch aus Gründen der sozialen Ausgewogenheit, der fiskalischen Vernunft und wegen der Gefahr, dass die Gewerkschaften mit Lohnforderungen kommen könnten, nicht für angebracht. SVR: Jahresgutachten 1975/76: Vor dem Aufschwung. Stuttgart, Mainz 1975, Zif. 296-309.

59 CDU diskutiert sozialen Abbau. In: FR v. 4.9.1975; CDU Einsparungen zu gering: Stoltenberg will mehr Eingriffe in soziale Leistungen. In: FR v. 6.9.1975.

60 Vgl. die 72-seitige Dokumentation „Soziale Demontage“, BArch, B 102/245642, die offenbar vom Arbeitskreis IV (Sozial- und Gesellschaftspolitik) der CDU/CSU-Bundestagsfraktion im August 1975 verfasst wurde; vgl. CDU diskutiert sozialen Abbau. In: FR v. 4.9.1975.

61 Das „Konjunkturpolitische Programm der Christlich Demokratischen Union“ in der Fassung einer langen Auswertung durch das BMWi. o. V., Eingang 2.9.1975, BArch, B 102/245642; Planungsgruppe der CDU/CSU-Fraktion, Elmar Pieroth, Dr. Rudolf Sprung, 28.8.1975, Sozialer Fortschritt durch qualitatives Wachstum, ebd.

den Kritikern aus der Opposition vor, dass sie über die eigene soziale Sicherung und deren Ausmaß offenbar nicht nachdächten; verwiesen wurde insbesondere auf den Professor mit Pensionsberechtigung und totaler Sicherung und den leitenden Beamten, „der mit Beihilfen ausgestattet ist und dessen Gehaltssteigerungen von den Müllwerkern erkämpft werden“. Die Rede war davon, dass neben Leistungen, die „im großen und ganzen nicht fragwürdig“ waren – dazu gehörten nach Meinung des Verfassers die Rentenversicherung, die dynamische Rentenanpassung, Leistungen für Schwerbehinderte, kostenlose Vorsorgeuntersuchungen und Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall – durchaus auch „fragwürdige“ Sozialleistungen existierten: Steuervergünstigungen und Subventionen müssten überdacht werden, etwa einzelne Aspekte der Arbeitsförderung, namentlich Schlechtwettergeld und Maßnahmen der beruflichen Bildung, Steuerersparnisse bei Empfängern hoher Einkommen und die staatliche Sparförderung sowie schließlich die Ausbildungs- und Graduiertenförderung. Die Attacke richtete sich aber vor allem gegen „fragwürdige“ Leistungen wie die Beihilferegulungen für Beamte im Krankheitsfall und die kostspielige Altershilfe für Landwirte.

Aber es ging in dem Papier um mehr als nur die klassischen sozialen Leistungen. Infrage gestellt wurden zum einen „Statussicherung und Regelbeförderung der Beamten“ sowie das System der Agrarmarkordnung, namentlich die „Finanzierung der Überschüsse als eine Art Einkommenssicherung für eine Gruppe zu Lasten der Allgemeinheit“.<sup>62</sup> Das ausbrechende Tohuwaboju der angesprochenen Verbände zeigt, wie weit 1975 die Türen für die nun einsetzende große Sozialstaatsdebatte aufgestoßen waren, die im nächsten Kapitel dargestellt werden soll. Zunächst ist aber auf einzelne Felder der Sozialpolitik einzugehen.

## 1.2 Die Sozialpolitiker in der Defensive

Kaum ein Bereich der Sozialpolitik blieb von den Folgen der Rezession und den Kursänderungen in der Finanz- und Wirtschaftspolitik verschont. Das bekamen diejenigen Ministerien und Gruppen deutlich zu spüren, die mit Leistungsgesetzen oder geplanten Gesetzen, die neue Kosten verursachten, befasst waren. Auch wenn 1974 und 1975 noch eine ganze Reihe von wichtigen Reformgesetzen, die auf den Ausbau des deutschen Sozialstaates hinausliefen, abgeschlossen wurden,<sup>63</sup> wehte nun plötzlich ein ganz anderer Wind. So hieß es in einem gemeinsamen Schreiben verschiedener Ressorts an den Vorsitzenden des Innenausschusses, der sich für Verbesserungen im Bereich der Wiedergutmachungs- und Kriegsfolgengesetzgebung eingesetzt hatte, dass die finanzielle „Leistungsfähigkeit unseres Volkes“ keine Spielräume lasse und dass dieser Bereich der Gesetzgebung deshalb als abgeschlossen betrachtet werden müsse: „Diese Erkenntnis spricht die Bundesregierung offen aus und wirbt dafür um Verständnis. Sie ist der Auffassung, daß die Betroffenen Anspruch darauf haben, die Grenzen des Möglichen zu erfahren. Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß sie für diese Offenheit mehr Verständnis finden wird, als für unbestimmte und angesichts der Um-

62 Das Papier lag mir nicht vor. Für eine Zusammenfassung in der Presse vgl. Vorschläge der SPD zum Abbau der sozialen Leistungen. In: FAZ v. 23.7.1975 (mit der besten, hier zitierten Zusammenfassung); Vereinfacher am Werk. In: DIE ZEIT v. 25.7.1975; SPD-Geheimplan: Wer die Zeche zahlt. In: DER SPIEGEL Nr. 30 v. 21.7.1975, S. 17 f. Die ganze Diktion dieses Papiers verweist auf Albrecht Müller im Bundeskanzleramt, der mit ganz ähnlichen Argumenten eine umfassende Darstellung aller Sozial- und Steuertransfers forderte, AL V, Betr.: Sozialleistungen/Sozialstaat, 3.7.1975, BArch, B 136/14953. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/29. (s. auch unten in diesem Beitrag 2.2.2). Die Diskussion der Beamtenreform ist ein wichtiger Aspekt der Reformdebatte.

63 Vgl. Bd. 6 Viertes Kapitel.

stände unehrliche Aussagen, die die Hoffnung auf Befriedigung unerfüllbarer Forderungen nähren“.<sup>64</sup> Mit Blick auf die klammen öffentlichen Kassen ließ man im Winter 1974/75 auch Pläne für eine „Stiftung für die Alterssicherung älterer Selbständiger“ in den Aktenregistraturen verschwinden, deren Aufgabe es hätte sein sollen, Selbständige bei der Nachentrichtung von Rentenversicherungsbeiträgen zu unterstützen. Das fiel umso leichter, als diese geplante Einrichtung auf eine Initiative der Opposition bei der Rentenreform von 1972 zurückging, es in der Wirtschaft wenig Begeisterung für einen solchen kostspieligen „Solidarfonds“ der Selbständigen gab und der Finanzminister mit einem finanziellen Volumen von jährlich bis zu einer Milliarde DM rechnete. Es war zu erwarten, so *Arendt* wohl mit Blick auf die Kampagne der CDU gegen „soziale Demontage“, dass die Opposition der Bundesregierung die mangelnde finanzielle Ausstattung der Stiftung „bei jeder ihr passend erscheinenden Gelegenheit vorwerfen wird“. In diesem Fall musste das Bundeswirtschaftsministerium, das der Stiftung aus politischen Überlegungen heraus wohlwollend gegenüberstand, zurückstecken.<sup>65</sup> Letzteres war aber eine etwas ungewöhnliche Konstellation, denn im Kreis der Regierung mussten diejenigen Ressorts, die ihre frühere Agenda expansiver Ausgaben weiterverfolgten, meist mit dem zähen und hinhaltenden Widerstand des Wirtschaftsministers rechnen, der im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler und dem Finanzminister agierte.

Im Folgenden sollen nur einige wichtige Felder, und diese zudem nur punktuell, angeschnitten werden, zumal auch die Autoren der Längsschnitte viele Aspekte unter ihrer eigenen Fragestellung behandeln. Eine zentrale Figur war Bundesarbeitsminister *Walter Arendt*. Als er kurz nach der Kanzlerwahl im Bundestag am 15. Dezember 1976 seinen Rücktritt erklärte, ging mit ihm auch eine Phase der Politik der sozialen Reformen und des Ausbaus des Sozialstaates zu Ende, für die mehr als jeder andere Politiker der gerade 51-jährige frühere Bergarbeiter und Vorsitzende der IG Bergbau und Energie *Arendt* seit 1969 gestanden hatte. Was die sozialliberale Koalition an sozialen Reformen seit 1969 auf den Weg gebracht hatte, war zu einem guten Teil aus dem Hause *Arendt* gekommen: die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, das Betriebsverfassungsgesetz, die flexible Altersgrenze, die Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen, bessere Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, höheres Kindergeld, und nicht zu vergessen: die Dynamisierung, d.h. die Anpassung der Sozialleistungen an die Löhne und Gehälter für Kriegsoffer, Landwirte und Arbeitslose. Und dabei handelte es sich nur um die wichtigsten Reformen. 1978 ließ sein Nachfolger *Herbert Ehrenberg* eine sehr umfangreiche, nicht publizierte Dokumentation der „Sozialpolitik 1969-1978. Bilanz sozialdemokratischer Politik“ erstellen, in der auch die „von *Walter Arendt* wesentlich geprägte sozial(e) Reformperiode“ gewürdigt werden sollte.<sup>66</sup>

---

64 Entwurf des gemeinsamen Schreibens des BMF, BMA und des BMI an den Vorsitzenden des Innenausschusses des Deutschen Bundestages, Prof. Dr. Friedrich Schäfer, Betr.: Abschluß der Wiedergutmachungsgesetzgebung – Beschluß des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 6.6.1973, BArch, B 149/30726. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/10. In Aussicht gestellt wurden immerhin kleinere Verbesserungen für einen „klar umrissenen Personenkreis“. Interessant sind hier die Hinweise auf die Rentenreformgesetzgebung, die Verbesserungen gebracht hatte.

65 Bundesminister *Walter Arendt* an Bundeskanzler *Helmut Schmidt*, Betr.: Rentenreformgesetz, hier: Stiftung für die Alterssicherung älterer Selbständiger, 22.1.1975, AdsD, NL *Walter Arendt/68*. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/20.

66 *Herbert Ehrenberg* an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion, 20.4.1978, Anlage: Sozialpolitik 1969-1978. Bilanz sozialdemokratischer Politik, BArch, B 136/14954.

Dieses Lob kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Bundesarbeitsminister und mit ihm die Sozialpolitiker auf breiter Front in die Defensive gerieten – und das nicht nur, weil der finanzielle Handlungsspielraum der Sozialpolitik enger wurde. Diese veränderte politische Konstellation, in der sich Bundesarbeitsminister *Arendt* wiederholt politisch ausgespielt sah, soll im Folgenden – unter Vorwegnahme einiger Ergebnisse der Längsschnitte im Dritten Kapitel – dargestellt werden.

### 1.2.1 Berufsbildungsgesetz und Vermögensbildung

Die Weiterentwicklung und Ausgestaltung des Berufsbildungsgesetzes von 1969 zählte zu den großen gesellschafts- und sozialpolitischen Themen der sozialliberalen Koalition, dessen Bedeutung und Dringlichkeit auch von der Opposition gesehen wurde. Das Gesetz vereinheitlichte die Ausbildungsverhältnisse, regelte das Prüfungswesen und die Aufsicht über die Ausbildung, die berufliche Fortbildung und Umschulung sowie die berufliche Bildung beispielsweise Behinderter; Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Lehrer erhielten in verschiedenen Gremien und Kammern ein Mitwirkungsrecht. Das Arbeitsförderungs- und das Bundesausbildungsgesetz von 1969 und 1970 zielten ebenfalls auf eine Förderung der beruflichen Bildung, auch unter dem Aspekt des „lebenslangen Lernens“. Dass diese im Zuge des Reformelans unternommenen Schritte nur erste Anstöße sein konnten, wurde seither mit Blick auf die desolate Lage der Ausbildung vor allem in Kleinbetrieben und die Erfordernisse eines modernen, sich rasch wandelnden Arbeitsmarktes von verschiedenen Seiten immer wieder angemahnt, so etwa vom Deutschen Bildungsrat, der sich unter dem Postulat der Chancengleichheit neben der Verbesserung der beruflichen Ausbildung vor allem für eine Annäherung und Zusammenführung der allgemeinen und beruflichen Bildungswege einsetzte.<sup>67</sup>

Die Novellierung des Berufsbildungsgesetzes stand seit 1973 zur Debatte, wobei eine zu gründende Bundesanstalt für berufliche Bildung eine wichtige Rolle spielte. Den Druck der finanziellen Notlage bekam zunächst der Vorsitzende für Arbeitnehmerfragen in der SPD *Helmut Rohde* in seiner Funktion als Bundesminister für Bildung und Wissenschaft zu spüren, als er im September 1974 – bezeichnenderweise im Koalitionsgespräch von SPD und FDP – eine Beschlussvorlage zur Neufassung des Berufsbildungsgesetzes vorlegte. Nach einer ersten Lesung des Gesetzes im Bundestag Ende 1974 erwartete er, das ganze Projekt im Frühjahr 1975 zu einem Ende zu bringen. Die Diskussion in der Koalitionsrunde war kein gutes Omen. *Wolfgang Mischnick* warnte, „keine zu große Eile an den Tag zu legen“, und forderte, dass nicht nur Bildungs-, sondern auch Wirtschaftspolitiker in dem von *Rohde* vorgeschlagenen Arbeitskreis zur Beratung des Gesetzes vertreten sein sollten. *Schmidt* sekundierte und plädierte für die Einbeziehung des Finanzministeriums; ein Arbeitskreis der Koalition sollte die unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich der Finanzierung lösen helfen.<sup>68</sup> Einige Wochen darauf legte *Rohde* seine Pläne vor. Sie sahen eine sich selbst verwaltende Bundesanstalt vor, in der die an der betrieblichen Lehrlingsausbildung beteiligten

67 S. Bd. 5 Drittes Kapitel Nr. 11; für einen kurzen Überblick Brück, Gerhard Wilhelm/Eichner, Harald: Perspektiven der Sozialpolitik – Synopse sozialpolitischer Vorstellungen der Bundesregierung, SPD, FDP, CDU, CSU, DAG, des DGB und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Göttingen 1974, S. 69-105; Offe, Claus: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt a.M. 1975; Biehler, Gerhard: Sozialliberale Reformgesetzgebung und Bundesverfassungsgericht. Baden-Baden 1990, S. 116-120.

68 Koalitionsgespräch am 16.9.1974, S. 2, AdsD, HSAA/9368. Für die Position des BMWi siehe Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs an Bundesminister für Bildung und Wissenschaft Helmut Rohde, 30.10.1974, AdsD, HSAA/9389. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/16.

Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände mit den für die Berufsschulen zuständigen Ländern das Sagen haben sollten. Durch die Umlageerhebung von einem Viertel Prozent der Lohnsumme sollten 1,2 Milliarden DM zur Finanzierung von überbetrieblichen Ausbildungsstätten, eines Teils der Lehrlingsvergütung und eines „Feuerwehrfonds“ erhoben werden. Die Meinung *Friderichs* war eindeutig: Das Vorhaben passe nicht „in die gegenwärtige Landschaft“. *Schmidt* war ganz ähnlicher Meinung, auch wenn er dies nicht so deutlich sagte. DER SPIEGEL zitierte ihn in einem Beitrag unter dem bezeichnenden Titel „Koalition: Nicht mehr Herren der Lage“ mit dem Satz: „Es gibt gar keinen Regierungsentwurf. Selbst der Minister identifiziert sich nicht mit seinem Entwurf.“<sup>69</sup> Inzwischen protestierten nicht nur die Gewerkschaften, weil *Schmidt* sich ähnlich wie sein Wirtschaftsminister gegen die geplante Bundesanstalt aussprach. Auch die Unternehmerverbände monierten die auf sie zukommenden Kosten und den Einfluss der Gewerkschaften in der geplanten Bundesanstalt. Außerdem sahen einige CDU-geführte Länder ihre bildungspolitische Autonomie gefährdet.

Das Gesetzesvorhaben wurde zunächst auf Eis gelegt, aber angesichts der steigenden Jugendarbeitslosigkeit und des hohen Anteils von Personen ohne Berufsausbildung an der Gesamtzahl der Arbeitslosen nicht aufgegeben,<sup>70</sup> wobei *Schmidt* gegenüber *Rohde* im März 1976 den Fahrplan deutlich machte: Der Gesetzentwurf würde im Bundestag „durchgezogen, mit entsprechender öffentlicher Präsentation“. Da der Bundesrat das Gesetz mit Sicherheit ablehnen würde (was dann auch tatsächlich geschah), sei ein neuer, zustimmungsfreier Initiativantrag der Koalitionsfraktionen geplant, der zusammen von Bundeskanzleramt und Bundeswirtschaftsministerium ausgearbeitet würde.<sup>71</sup> Kurz darauf betonte *Friderichs* im Spitzengespräch der Koalitionäre, in dem die gemeinsame Linie vor der Bundestagswahl vereinbart wurde, dass man auf den „Ordnungsteil“ im Entwurf verzichten und sich auf die Finanzierung beschränken solle: „Es sei falsch, ein perfektionistisches Gesetz“ vorzulegen, eine Einschätzung, der *Schmidt* beipflichtete.<sup>72</sup> Nach wiederholter Ablehnung des Gesetzes durch den Bundesrat legte die Regierung eine neue, vom Bundesrat nicht zustimmungspflichtige Fassung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes vor, das der Bundestag am 7. September 1976 verabschiedete. Wie nach dem Gang der Dinge nicht anders zu erwarten war, handelte es sich um eine ausgesprochene Schrumpfverson der ursprünglichen Pläne.<sup>73</sup> Nachdem Bayern das Gesetz dem Bundesverfassungsgericht vorlegte, erklärte dieses das Gesetz am 10.12.1980 für nichtig.<sup>74</sup>

Noch weniger erfolgreich waren die Anstrengungen auf dem Gebiet der „Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“, mit der Arbeitnehmer zum einen durch Spar- und Wohnungsbauprämien und vermögenswirksame Leistungen Chancen zur Vermögens-

69 Koalitionsgespräch am 21.10.1974, AdsD, HSAA/9368, S. 2, S. 7. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/15; Koalition: Nicht mehr Herren der Lage. In: DER SPIEGEL, Nr. 8 v. 17.2.1975, S. 19-21, hier S. 20.

70 Unter der umfangreichen Literatur zu diesem Thema vgl. Petzold, Hans Joachim: Jugend ohne Berufsperspektive. Weinheim, Basel 1976.

71 Gespräch des Bundeskanzlers mit Rohde, 5.3.1976, AdsD, HSAA/9370.

72 Koalitions-Spitzengespräch, 10.3.1976, S. 1, AdsD, HSAA/9370.

73 Nach dem Gesetz sollte von allen privaten und öffentlichen Arbeitgebern eine Umlage in Höhe von maximal 0,25 Prozent der jeweiligen Lohn- und Gehaltssumme für den Fall erhoben werden, dass das Angebot an Lehrstellen die Nachfrage nicht um mindestens 12,5 Prozent übersteigen würde und eine entscheidende Verbesserung der Situation nicht abzusehen sein würde. Belastet werden sollten nur Betriebe mit einer Lohn- und Gehaltssumme von mehr als 400.000 DM. Das zu gründende „Bundesinstitut für Berufsbildung“ sollte die aufkommenden Finanzmittel verwalten, der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft jährlich einen Berufsbildungsbericht vorlegen.

74 Biehler, Bundesverfassungsgericht, S. 118-120; s. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 11.

bildung erhalten und zum anderen am unternehmerischen Produktivvermögen beteiligt werden sollten. Die erstgenannten Leistungen waren von der ersten sozialliberalen Regierung verbessert worden. Bei der Beteiligung am Produktivvermögen schieden sich nun jedoch die Geister. Zur Debatte standen verschiedene Fondspläne, die, so die Idee aller großen Parteien, über eine „Vermögensbildungsabgabe“ der Unternehmen gespeist werden sollten. Nun gab es die unterschiedlichsten Vorstellungen, wie diese Umverteilung des Produktivvermögens vorgenommen werden sollte und welche Betriebe herangezogen werden sollten. Die vom damaligen FDP-Sonderminister *Maihofer* und SPD-Arbeitsminister *Arendt* entworfenen Grundlinien des Gesetzes sahen vor, dass die rund 27.600 größten westdeutschen Unternehmen eine Gewinnabgabe von jährlich bis zu zehn Prozent an überbetriebliche, von öffentlichen, genossenschaftlichen und privaten Geldinstituten verwaltete Fonds abführen sollten. Das erwartete Jahresaufkommen von fünf Milliarden DM sollte dann auf 23 Millionen bezugsberechtigte Arbeitnehmer verteilt werden. Auf diese Weise hätten die westdeutschen Arbeitnehmer im Laufe von 25 Jahren je etwa 28.000 DM Vermögen anhäufen können. Die SPD dachte vor allem an die Begünstigung von Erwerbstätigen, die CDU auch an Hausfrauen und Rentner und die FDP gar an alle Staatsbürger, womit die in der Tradition einer „Wirtschaftsdemokratie“ stehenden Pläne von durch Gewerkschaften verwaltete Fonds konterkariert worden wären.<sup>75</sup>

In seiner ersten Regierungserklärung warnte *Schmidt* aus gutem Grund, dass diesem Gesetz „große rechtliche und auch technische Schwierigkeiten“ entgegenstünden.<sup>76</sup> In der öffentlichen Diskussion rückten ordnungspolitische Bedenken, namentlich der bürokratische Apparat einer neuen überbetrieblichen Organisation und außerdem das Problem der Verfügungsgewalt über die gewaltigen Summen in den Vordergrund. DER SPIEGEL berichtete außerdem von einem „unter Verschluss“ gehaltenen Papier aus dem Hause des Finanzministers, das den Entwurf wegen falscher Rechenannahmen „als ein insgesamt unbrauchbares Werk“ benotete.<sup>77</sup> Tatsächlich war eine interministerielle Arbeitsgruppe schon im Februar 1975 zu dem Schluss gekommen, dass die Erarbeitung eines überbetrieblichen Vermögensbeteiligungsgesetzes nicht möglich sei, und eine vom Bundeskanzleramt auf Grund eines Koalitionsbeschlusses erarbeitete Sprachregelung stellte schließlich eine Fortführung des Gesetzes in einer späteren Legislaturperiode in Aussicht.<sup>78</sup> De facto ging es nur mehr darum, wie die Bundesregierung „ihre bisherige Haltung ohne Gesichtsverlust ändern“ konnte.<sup>79</sup> Die betriebliche Vermögensbildung war damit auf Eis gelegt, auch wenn sie weiter in der politischen Diskussion blieb und immer wieder für Irritationen zwischen SPD und FDP sorgte. In regelmäßi-

75 S. Bd. 6, Drittes Kapitel Nr. 16; Brück/Eichner, Perspektiven, S. 211-235; Guski, Hans-Günter: Vermögensbildung und Vermögenspolitik. Köln 1979.

76 Regierungserklärung v. 17.5.74, StenBerBT 7/100 v. 17.5.1974, S. 6602.

77 Araber kommen. In: DER SPIEGEL Nr. 5, 27.1.1975, S. 26-28, hier S. 27.

78 Buka, IV/4, Michels, über AL 4 und Chef d. Buka an den Bundeskanzler, 12.5.1975, AdsD, HSAA/9391. Vgl. CD-ROM Dokument 6/26; Buka, Heick, GL IV/2 über Chef d. Buka an Bundeskanzler, 17.1.1976, betr: Koalitionsgespräch, BArch, B 136/11616. Vgl. CD-ROM Dokument 6/39. Höchst irritiert bemerkte Schmidt im Sommer 1975, dass die Senkung der Körperschaftsteuern ein quid pro quo in der Vermögensbildungsfrage war; Koalitionsgespräch am 25.7.1975, AdsD, HSAA/9369.

79 Buka, GL V/1, Tegmeier, über AL V, IV u. Chef d. Buka an den Bundeskanzler, 2.4.1975, AdsD, HSAA/9391. Der Referent wollte sondieren lassen, ob die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände bereit wären, gemeinsam „eine entsprechende Initiative an den B[undes]k[anzler] heranzutragen und hierbei die Erwartung äußern, daß der BK angesichts dieser Initiative die Überlegungen zur Einführung einer Vermögensbildungsabgabe zurückstellt und bei erfolgreicher Verwirklichung der Bemühungen der Tarifvertragsparteien ganz auf die Vermögensbildungsabgabe verzichtet“. Schmidt vermerkte, dass dies „wohl aussichtslos“ sei.

gen Abständen mahnte der DGB, aber beispielsweise auch das Zentralkomitee der deutschen Katholiken, die in der Regierungserklärung 1976 wieder aufgegriffenen Pläne an, ohne dass es zu einem Gesetzentwurf gekommen wäre.<sup>80</sup>

### 1.2.2 Ausländische Arbeitskräfte im deutschen Sozialstaat

Dass das Problem der Arbeitslosigkeit nicht schnell gelöst werden konnte, war seit Mitte der 1970er-Jahre gesichertes Wissen – zumindest unter Experten. Die „Gastarbeiter“ waren angeworben worden, um die große Nachfrage nach wenig qualifizierten und relativ billigen Arbeitskräften auch in der Bundesrepublik zu befriedigen. War es nun angesichts einer über die Millionengrenze steigenden Arbeitslosigkeit nicht an der Zeit, dass diese Arbeitskräfte wieder in ihre Heimat zurückkehrten? Die Vorstellung, die in der Bundesrepublik lebenden Ausländer stellten einen „Konjunkturpuffer“ dar und die Höhe der Arbeitslosigkeit hänge „von dem Abwanderungssaldo ausländischer Arbeitnehmer“ ab,<sup>81</sup> war eine weit verbreitete, jedoch keineswegs eine konsensuale Meinung. Zum einen sprachen sich insbesondere Vertreter der Wirtschaft mit Blick auf die sektorale Verknappung von Arbeitskräften vehement für eine Lockerung des am 23. November 1973 beschlossenen Anwerbstopps aus. Zum anderen wuchs die Zahl derjenigen, die für eine Integration der Gastarbeiter plädierten, ja von einer kulturellen Bereicherung oder gar von möglichen positiven Effekten für die demographische Entwicklung des Landes sprachen. Die Frage spaltete die Gesellschaft, und das ganz besonders in den Jahren der Rezession, als die Ausländerfeindlichkeit merklich zunahm.<sup>82</sup>

Vor allem Bundesarbeitsminister *Arendt* forderte eine konsequente Verknüpfung der Ausländerpolitik mit der allgemeinen Sozial- und seit 1974/75 verstärkt auch mit der Arbeitsmarktpolitik. Dabei scheute er nicht davor zurück, für drastische Maßnahmen zu plädieren. Der zentrale Punkt des „Aktionsprogramms für Ausländerbeschäftigung“ vom Juni 1973, in dem auf die Folgen des Zuzugs ausländischer Arbeitnehmer einschließlich ihrer Familienangehörigen „vor allem im Wohnungs- und Schulbereich“ hingewiesen wurde, war maßgeblich auf *Arendt* und sein Haus zurückzuführen. In ausgeprägten Verdichtungsgebieten, „wo oft jeder vierte Arbeitnehmer ein Ausländer ist“, seien mitunter „bereits sozial untragbare Verhältnisse eingetreten“; „die sozialen und gesellschaftlichen Erfordernisse dürften nicht länger hinter den einzelwirtschaftlichen Überlegungen zurückstehen“. Der Arbeitsminister beschwor die Gefahr, dass diese Bevölkerungsgruppe „zunehmend zu einer Randgruppe unserer Gesellschaft“ würde und forderte eine „angemessene Eingliederung“.<sup>83</sup>

80 Buka, Referat 43, Jabcke, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem DAG-Bundesvorstand am Freitag, 1.6.1979, BArch, B 136/12848; Zentralkomitee der deutschen Katholiken, Vermögenspolitik im gegenwärtigen Wachstums- und Verteilungsprozeß – gesellschaftliche Aufgaben der Sozialpartner und des Staates (Mai 1978), BArch, B 126/67555.

81 BMF, Referat I B 7, Forndran, an AL I, Zur Struktur des Arbeitsmarktes, 16.12.1975, S. 23; BArch, B 126/48142. Für das Folgende s. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 13.

82 Chancen und Risiken der Wirtschaftlichen Entwicklung (wie Anm 31). S. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 13; Herbert, Ulrich: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge. München 2001; Schönwälder, Karen: Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren. Essen 2001, S. 469-635.

83 Aktionsprogramm für Ausländerbeschäftigung. Bericht der Bundesregierung aus der Kabinettsitzung. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung (70) 1973, S. 693 f.

Der Zusammenhang zwischen „Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung“, „angemessener“ Integration und Aufrechterhaltung der „sozialen Infrastruktur“ von den Schulen bis zur Krankenversorgung spielte auch in der Folgezeit eine wichtige Rolle. Im Zuge wachsender Arbeitslosigkeit ging es zugleich um ein anderes, nicht minder wichtiges Problem: In der Vergangenheit hatte der Zuzug ausländischer Arbeitskräfte den Rückgang der Zahl der deutschen Erwerbstätigen kompensiert, welcher durch den demographischen Aufbau der Bevölkerung und eine abnehmende Erwerbsbeteiligung infolge verlängerter Ausbildungszeiten verursacht worden war: „Bis Ende 1977 wird sich dagegen die Zahl der deutschen Arbeitnehmer auf dem jetzt erreichten Niveau stabilisieren und anschließend [...] bis 1985 um rd. eineinhalb Millionen ansteigen“, hieß es mit Blick auf die demographischen und arbeitsmarktpolitischen Prognosen. „Ein weiteres Anwachsen der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer wäre mithin als effektive Zusatzbeschäftigung anzusehen, die nur über zusätzliche Arbeitsplatzinvestitionen verwirklicht werden kann.“<sup>84</sup> Die Wirtschaftspolitik müsse das „einheimische Erwerbspotenzial stärker zum Ausgangspunkt und Ziel ihrer Entscheidungen machen“. Struktur- und Raumordnungspolitik müssten die Errichtung neuer Produktionsstätten in Gebieten mit Arbeitskräftereserven fördern. Die Arbeitsmarktpolitik „muß ihr Instrumentarium gezielt in den Dienst der Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen und der Erschließung heimischer Arbeitskräftereserven stellen“, hieß es in einer umfangreichen Ausarbeitung des Bundesarbeitsministeriums über die Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Das war Anfang 1974, als man noch davon ausging, dass der Mangel an Arbeitskräften trotz regionaler und struktureller Arbeitslosigkeit (besonders für Frauen, Ungelernte, Behinderte) „auf lange Sicht fort dauern“ würde.<sup>85</sup> Aber gerade deswegen ist die Logik des Arguments signifikant.

Steigende Arbeitslosenzahlen speziell unter „Gastarbeitern“ gaben diesen Diagnosen plötzlich einen ganz anderen Akzent. In der Regierung exponierte sich vor allem Bundesarbeitsminister *Arendt*, der sich für einschneidende Maßnahmen einsetzte und dabei auch die Bundesanstalt für Arbeit auf seiner Seite hatte. Beschlüsse der Anstalt im November wiesen unter anderem die Arbeitsämter an, „den Vorrang deutscher Arbeitnehmer im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen strikt zu beachten“. Nicht nur, dass erstmalige Arbeitserlaubnisse grundsätzlich nicht mehr zu erteilen waren, was für Angehörige und nachziehende Kinder von großer Bedeutung war; einschneidender noch war, dass arbeitslose Ausländer ohne Arbeitserlaubnis zwar Arbeitslosengeld, aber keine Arbeitslosenhilfe erhalten konnten. Arbeitslose Ausländer fielen damit im Anschluss an den Bezug des Arbeitslosengeldes der Sozialhilfe anheim, was ein Grund für eine Ausweisung sein konnte.<sup>86</sup> Schon eine Arbeitsgruppe des „Sozialpolitischen Gesprächs“ (einer Untergruppe der Konzentrierten Aktion) verdeutlichte die Differenzen zwischen dem Bundesarbeitsministerium und den Interessen der Wirtschaft, die eher für eine Lockerung der Restriktionen plädierte. Eine Anfang 1975 eingesetzte intermi-

84 BMA, Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland, o.D., BArch, B 149/30744. Diese Ausarbeitung wurde für die 6. Sozialpolitische Gesprächsrunde im April 1974 vorbereitet.

85 BMA, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Februar 1974; hier zitiert in der Kurzfassung, S. 2, S. 7, BArch, B 149/30745. Beide Fassungen wurden der Sozialpolitischen Gesprächsrunde für ihre 7. Sitzung am 22.3.1974 gestellt.

86 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Betr.: Ausländerpolitik, hier: Einsetzung einer Arbeitsgruppe durch das Kabinett am 12. Februar 1975, 10.3.1975, AdsD, Walter Arendt/68. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/24; BMA, StS Eicher, an Chef d. Buka, Manfred Schüler, 13.11.1974, AdsD, HSAA/9339. In diesem Schreiben wird darauf hingewiesen, dass der Bundesarbeitsminister dazu Stellung nehmen müsse, wie diese Rechtslage in der Praxis durchgeführt werde. Informationen dazu lagen nicht vor.

nisterielle Arbeitsgruppe kam zu keinem Ergebnis, da es zwischen *Arendt* und *Maihofer* unüberwindbare Differenzen gab, die auch Vertreter des Bundeskanzleramts nicht schlichten konnten. Fortgeschrieben werden sollten die „Thesen zur Ausländerpolitik“ von 1973. Minister *Arendt* sah sich in der Defensive, was nicht verwundern mag, denn seine Forderungen hätten eine grundsätzliche Neuorientierung in der bisherigen Ausländerpolitik bedeutet: Den Passus, dass der Familiennachzug in überlastete Siedlungsgebiete „unterbunden“ werden müsse, „um eine weitere Belastung der sozialen Infrastruktur zu vermeiden“, lehnten seine Kollegen ab. Der allgemeinen Formulierung, welche die „Eingliederung der Ausländer in das gesellschaftliche Leben“ betraf, konnte *Arendt* zustimmen, nicht aber der Forderung, dass für „die seit längerem in der Bundesrepublik Deutschland ununterbrochen tätigen ausländischen Arbeitnehmer eine angemessene und schrittweise Verfestigung des aufenthaltsrechtlichen Status“ anzustreben sei. Zentral war folgender, nicht konsensfähiger Abschnitt: „Sie (die Bundesregierung – MHG) hält es jedoch aus arbeitsmarkt- und haushaltspolitischen Gründen für gerechtfertigt, die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld ohne Arbeitserlaubnis auf eine der Dauer der Beitragsleistung angemessene Zeit zu begrenzen“, lautete die von *Arendt* vorgeschlagene Formulierung, die folgendermaßen weiterging: „Um den grundsätzlichen Vorrang deutscher Arbeitnehmer vor ausländischen Arbeitnehmern wirksamer zu gestalten, müsste der Rechtsanspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach ununterbrochener fünfjähriger Tätigkeit oder die Regelung beseitigt werden, wonach Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld die Fünfjahresfrist für den Erwerb eines Rechtsanspruchs auf Arbeitserlaubnis nicht unterbrechen [...]. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wird beauftragt, eine entsprechende Änderung der Arbeitserlaubnisverordnung vorzubereiten.“<sup>87</sup> Ob eine solche Regelung, welche die sozialen Rechte der ausländischen Beschäftigten und ihrer Angehörigen deutlich beschränkt hätte, mit den Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaft vereinbar gewesen wäre, war eine ganz andere Frage.<sup>88</sup>

Dieses Thema, das von der Opposition und hier namentlich vom baden-württembergischen Ministerpräsidenten *Hans Filbinger* auch im Sinne *Arendts* bearbeitet wurde, blieb auf der politischen Tagesordnung.<sup>89</sup> Im Kabinett blieb *Arendt* mit seinem Plädoyer für Zwangsmaßnahmen isoliert. Das war zweifellos eine wichtige Grundsatzentscheidung nicht nur im Bereich der Ausländerpolitik, da, wie der Beitrag zu diesem Thema im vorliegenden Band zeigt, Fragen der Integration gerade der zweiten Generation dringlicher wurden, auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik.

### 1.2.3 Die Genese des Gesetzes über betriebliche Mitbestimmung

Insbesondere die FDP hatte in der Ausländerfrage standfest Position gegen den Bundesarbeitsminister bezogen. Der Konflikt zwischen *Arendt* und den Liberalen in der Koalition wird aber nur verständlich, wenn man sich den 1974/75 eskalierenden Streit um die Mitbestimmungsfrage vergegenwärtigt, dessen Heftigkeit nicht zu verwundern vermag: Es ging um nichts weniger als die Macht in den großen deutschen

87 Dies und andere Punkte sind u.a. formuliert in dem Schreiben vom 10.3.1975, ebd.. Vgl. auch Chef d. BuKa, Entwurf von Thesen zur Ausländerbeschäftigung, 23.10.1975, S. 4 f., BAArch, B 126/48142. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/34.

88 BMA Walter Arendt an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 19.6.75; ebd., 11.8.1975, AdsD, HSAA/9076.

89 Auf die Arbeit einer Bund-Länderkommission, die sich des Themas annahm, ist hier nicht einzugehen; s. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 13. Eine Studie über die Praxis der sozialen Rechte von Ausländern ist ein Desiderat der Forschung. Dazu gehören auch die Sozialversicherungsabkommen mit anderen Ländern.

Unternehmen, wo nach Vorstellungen der Gewerkschaften Arbeitnehmervertreter paritätisch in den Aufsichtsräten vertreten sein sollten, so wie das im Bereich der Montanindustrie schon seit 1951 der Fall war (im Gegensatz zu übrigen Betrieben, in denen seit dem Betriebsverfassungsgesetz von 1952 die Arbeitnehmer nur ein Drittel der Sitze im Aufsichtsrat innehatten). Verständlicherweise drehte sich die Diskussion schnell um Grundsatzfragen wie beispielsweise die der Macht der Gewerkschaften in der Wirtschaft – in den Reihen der Gewerkschaften diskutierte man die Frage als einen Meilenstein auf dem Weg zur „Wirtschaftsdemokratie“ – oder die des Eigentumsschutzes durch die Verfassung, der aus Sicht der Unternehmerverbände durch die Umsetzung der politischen Parole „Demokratisierung“ und „Mehr Demokratie wagen“ bedroht war.<sup>90</sup>

Eine Vielzahl von Entwürfen und Vorschlägen war seit Ende der 1960er-Jahre debattiert worden. Im Januar 1974 präsentierte die Regierung *Brandt* einen ersten Gesetzentwurf, der mit Korrekturen am 22. Februar 1974 erneut veröffentlicht und Ende Mai 1974 dem Deutschen Bundestag zur Beratung und Beschlussfassung zugeleitet wurde.<sup>91</sup> Die Tatsache, dass weder die Gewerkschaften noch die Unternehmerverbände damit einverstanden waren – eine Protestkundgebung des DGB fiel mit dem Rücktritt *Brandts* zusammen und verfehlte damit weitgehend ihre Wirkung –, konnte nicht überraschen. Bundesarbeitsminister *Arendt* musste sein Modell gegenüber Kritikern aus diesen Reihen und aus der eigenen Partei verteidigen, die meinten, der Entwurf sei zu FDP-freundlich geraten und erfülle nicht den SPD-Anspruch, wonach Arbeit und Kapital paritätisch im Aufsichtsrat vertreten sein sollten. Zwar war in dem Entwurf vorgesehen, dass alle Gesellschaften mit insgesamt mehr als 2.000 Arbeitnehmern der paritätischen Mitbestimmung unterliegen sollten. Für die Gewerkschaften war die Aushöhlung der Parität Stein des Anstoßes, erstens durch die Bestimmung, dass auf der Arbeitnehmerbank neben Vertretern der Arbeiter und Angestellten auch ein leitender Angestellter und damit ein Mann der Unternehmensleitung vertreten sein sollte – ein kompliziertes Vorschlags- und Wahlprozedere beschränkte den Einfluss der Gewerkschaften – und zweitens, weil ein nicht minder kompliziertes vierstufiges Schlichtungsverfahren im Fall der Nichteinigung im Aufsichtsrat weitgehend die Arbeitgeberseite in der Hauptversammlung stärkte. Die Arbeitgeber kritisierten wiederum nicht nur die Gesamtkonzeption der Mitbestimmung, sondern speziell die Tatsache, dass die Wahl des Aufsichtsratsvorsitzenden und dessen Stellvertreters mit zwei Dritteln aller Stimmen erfolgte: Wenn bei dieser Wahl keine Einigung erzielt werden konnte, sollte der Vorsitz zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite wechseln, im Zweifel jährlich. Ein Patt bei Abstimmungen im Aufsichtsrat konnte durch den Aufsichtsratsvorsitzenden fortan mittels Stichentscheid aufgelöst werden, wenn dies beide Seiten wünschten.

Das Gesetz blieb in den parlamentarischen Beratungen stecken und sorgte für (koalitions-)politischen Zündstoff. Die FDP näherte sich der Opposition an, die gleich im Frühjahr 1974 klar zum Ausdruck brachte, dass sie mit ihren Mehrheiten im Bundesrat das Gesetzesvorhaben blockieren würde (wenngleich die Zustimmungspflichtigkeit des

90 Das Ende 1971 verabschiedete Betriebsverfassungsgesetz galt als ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung: Die Befugnisse des Betriebsrates wurden im personellen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich ausgeweitet und die Stellung der Arbeitnehmer durch ein Recht auf Unterrichtung, Anhörung und Erörterung betrieblicher Angelegenheiten im Betrieb gestärkt, s. Bd. 5 Zweites Kapitel 2.3. u. Drittes Kapitel Nr. 1.

91 Auch für das Folgende vgl. Brück/Eichner, Perspektiven, S. 172-210; Schröder, Michael: Verbände und Mitbestimmung. Die Einflußnahme der beteiligten Verbände auf die Entstehung des Mitbestimmungsgesetzes von 1976. Eine Fallstudie. Diss. München 1983; Stollreither, Konrad: Mitbestimmung. Ideologie oder Partnerschaft. München 1975.

Gesetzes umstritten war). Mit einiger Plausibilität kritisierten die Liberalen die unbefriedigend geregelte Auflösung der Pattsituation im Aufsichtsrat und forderten insbesondere eine „echte“ Repräsentanz der leitenden Angestellten und einen „echten Minderheitenschutz“ für diese, der durch das vorgesehene Wahlsystem – nach dem Verhältniswahlrecht sollten die Arbeitnehmer Wahlmänner bestimmen, die dann ihrerseits die Arbeitnehmervertreter bestimmten – nicht gewährleistet sei. Auf dem Hamburger CDU-Parteitag 1973 setzten sich die „Modernisierer“ um *Helmut Kohl* und *Kurt Biedenkopf* durch, indem sie das bisher von der Partei vertretene disparitätische Modell zu Gunsten einer Parität verwarfen. Das CDU-Modell setzte erstens auf den leitenden Angestellten im Aufsichtsrat; zweitens war die Direktwahl der Arbeitnehmervertreter vorgesehen, die (im Gegensatz zum Regierungsentwurf) mehrheitlich aus dem Betrieb stammen mussten; damit sollte der Einfluss der Verbände gemindert werden. Die Wahlbestimmungen für den Aufsichtsratsvorsitzenden waren drittens so konzipiert, dass stets ein Unternehmervertreter gewählt würde, wobei bei einer Stimmgleichheit im Aufsichtsrat dem Vorstand des Unternehmens immer der Stichentscheid zufiel.<sup>92</sup>

Dieser Kurs der CDU war in der Partei umstritten. Der Arbeitnehmerflügel, allen voran der Vorsitzende der CDA, *Norbert Blüm*, kritisierte, ganz im Einklang mit Vertretern des DGB, dass von einem „Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit“ nicht die Rede sein könne, dass vielmehr von einem „Rückschritt“ gesprochen werden müsse. Umgekehrt ging dem CDU-Wirtschaftsrat die vorgeschlagene Lösung schon viel zu weit in Richtung paritätische Mitbestimmung.<sup>93</sup> Das politisch-strategische Kalkül des neuen CDU-Parteivorsitzenden und seines Generalsekretärs ging aber insofern auf, als sich die grundsätzlichen Positionen von CDU und FDP nicht nur angleichen, sondern sich in den folgenden zwei Jahren der Grundlinie nach durchsetzten. Diese sich im Laufe von 1974 immer deutlicher abzeichnende Konstellation bedeutete für die sozialliberale Koalition auf Bundesebene eine Härteprobe, welche die Medien die Frage aufwerfen ließ, ob die beiden Partner nicht getrennte Wege gehen würden. Insbesondere Bundesarbeitsminister *Arendt*, dessen Haus den Gesetzesentwurf vorbereitet hatte, geriet in eine schwierige Position. Auf der einen Seite musste er sich gegenüber den enttäuschten Gewerkschaften verteidigen: Es sei besser, „das politisch Realisierbare heute zu schaffen, als auf ein ungewisses ‚Morgen‘ zu vertrauen“, argumentierte er im Sommer 1974 mit Blick auf den im Bundestag vorliegenden Entwurf – immerhin rücke man einen entscheidenden Schritt näher an das Ziel der „berechtigten Mitbestimmungsforderungen“.<sup>94</sup> Auf der anderen Seite musste *Arendt* zusehen, wie der Bundeskanzler sich dem Koalitionspartner annäherte. Der Bundesarbeitsminister ließ keinen Zweifel daran, dass er in diesem Falle zum Rücktritt bereit sei. Ähnliches war zwar auch vom Kanzler zu hören, der Anfang 1975 allenthalben „Symptome für die nachlassende Kraft der Koalition“ sah.<sup>95</sup> Wie DER SPIEGEL kommentierte, waren Rücktrittsdrohungen des Kanzlers wohl eher „rhetorisch“ gemeint, denn die Alternative umriss, nicht ohne Stüffisanz, der Experte für Wirtschaftsfragen der FDP, *Graf Lambsdorff*: „Das ist ja eine feine Sache. Dann haben sie keinen Arbeitsminister mehr, keinen Kanzler – und die

92 Zur Position der Parteien vgl. Parteien-Jahrbuch 1973/74. Dokumentation und Analyse der Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1973 und 1974. Hrsg. v. Kaack, Heino/Kaack, Ursula. Meisenheim a. Glan 1977, S. 285.

93 Stollreither, Mitbestimmung, S. 239.

94 StenBerBT 7/110 v. 20.7.1974, S. 7467.

95 Koalitionsgespräch am 18.3.1975, S. 3, AdsD, HSAA/ 9369.

Mitbestimmung haben sie auch nicht.“<sup>96</sup> Tatsächlich arbeitete der Kanzler zusammen mit seinem zuverlässigen Fraktionsvorsitzenden *Herbert Wehner* zielstrebig auf einen Koalitionskompromiss mit der FDP hin. *Arendt* wurde zur Disziplin gemahnt: *Wehner* bedrängte den Bundesarbeitsminister mit dem Hinweis, dass sein Ausscheiden „eine Lage herbeiführen (würde – MHG), die vergleichbar wäre mit der eineinhalbprozentigen Erhöhung des Beitrags zur Arbeitslosenversicherung 1930, derentwegen der damalige sozialdemokratische Reichskanzler demissionieren mußte“, ein Vergleich, den *Arendt* nicht gelten lassen wollte.<sup>97</sup> Die Brisanz der Frage wird schon daran deutlich, dass man möglichst schriftliche Aufzeichnungen vermied – im politischen Bonn der beste Vertrauensschutz –, die beteiligten Gesprächsgruppen klein hielt und sich im Zweifelsfall auf Spitzengespräche zwischen *Schmidt* und *Genscher* beschränkte.<sup>98</sup>

Abgesehen davon, dass es schwer zu sagen ist, ob *Schmidt* wirklich hinter der Regierungsvorlage von Anfang 1974 stand, waren es die Anhörungen des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales, welche der Diskussion um eine Neufassung des Gesetzes Auftrieb gaben. Die am 16. Oktober 1974 beginnenden Anhörungen zeichneten sich durch viel Polemik aus, verliefen zunächst aber wenig spektakulär. Die bekannten Meinungen wurden ausgetauscht. Anfang November legten der Berliner Verfassungsrechtler *Rupert Scholz* und der Spezialist auf dem Feld des Handels- und Gesellschaftsrechts der Universität Bonn, *Thomas Raiser*, ein ehemaliger Referent des BMJ, Gutachten vor, welche Bundesjustizminister *Jahn* (SPD) im Frühjahr ohne Absprache mit dem federführenden Ressort in Auftrag gegeben hatte. Sie boten schon allein deshalb politischen Zündstoff, da man sie gezielt zurückgehalten hatte und die Regierung erst einmal öffentlich versichern musste, dass man nicht noch weitere Gutachten unter Verschluss hielt. Das Urteil der beiden Gutachten war auf den ersten Blick zwar weniger desaströs, als in manchen Pressekommentaren zu lesen war. Die Gutachter bestätigten die Verfassungsmäßigkeit der Mitbestimmung, auch wenn sie Korrekturen anmahnten. Aber im Hinblick auf zentrale Details erhoben sie doch fundamentale verfassungsrechtliche Bedenken: Dazu zählte erstens das Problem der Tarifautonomie, da der Aufsichtsrat wegen seiner paritätischen Besetzung und damit seiner Verantwortlichkeit auch gegenüber der Arbeitnehmerseite nicht mehr als unabhängig angesehen werden könne; zweitens würden die Wahl, die Abberufung sowie das Abstimmungsprozedere die Funktionsfähigkeit der Unternehmen gefährden; drittens entstehe die Gefahr einer unzulässigen „Überparität“ infolge des Zusammenwirkens der Mitbestimmung mit dem Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates in wirtschaftlichen Angelegenheiten; viertens wurde bemängelt, dass das Mehrheitswahlrecht auf Seiten der Wahlmänner die großen

96 Die Zeit ist reif. In: DER SPIEGEL Nr. 45 v. 3.11.1975, S. 27 f., hier S. 27.

97 Wehner kooperierte in dieser kritischen Situation eng mit seinem Kollegen Wolfgang Mischnick. Persönlicher Brief v. Herbert Wehner an Helmut Schmidt v. 29.6.1975 über ein Gespräch, welches er zusammen mit Mischnick und Arendt über das Thema Mitbestimmung geführt hatte, AdsD, HSAA/10044. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/28.

98 Vgl. z.B. die Bitte Mischnicks, keine Aufzeichnungen zu erstellen im Koalitionsgespräch am 13.11.1974, S. 5, AdsD, HSAA/9368; vgl. z.B. auch den verschlüsselten Brief Wehners an Schmidt vom 26.7.1975 über vertrauliche Gespräche, ebd. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/30.

Gewerkschaften begünstige und daher unter anderem gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoße.<sup>99</sup>

Vor diesem Hintergrund kam es am 19. Dezember zu einer weiteren, von der CDU initiierten Anhörung, in der vier von der SPD benannte Gutachter zwar mit Blick auf die beiden Gutachten von *Scholz* und *Raiser* für einzelne Modifikationen plädierten, aber die Verfassungskonformität nicht bezweifelten. Dagegen fuhren die von der FDP auf Vorschlag von Bundesinnenminister *Maihofer* benannten Professoren *Ernst-Joachim Mestmäcker* und *Hans F. Zacher* sowie die von der CDU berufenen Sachverständigen *Hans Heinrich Rupp* (Mainz) und *Klaus Stern* (Köln) schwere Geschütze auf: Der Gesetzesentwurf sei unvereinbar mit dem Grundgesetz. Zum einen werde die Eigentumsgarantie des Artikel 14 GG verletzt, zum anderen die Koalitionsfreiheit nach Artikel 9 Abs. 3; vor allem aber seien die Mängel innerhalb des von der Regierung gewählten Mitbestimmungsmodells nicht behebbar.<sup>100</sup>

Diese fundamentalen Bedenken bestätigten einmal mehr die anhaltend scharfe Kritik vor allem des Unternehmerlagers, wo inzwischen die Rede vom „Gewerkschaftsstaat“ die Runde machte. Dass die Gewerkschaften mit sich selbst Verträge schließen würden, war dabei ein wichtiges Argument, neben der Tatsache, dass die Unternehmensleitung ihre Unabhängigkeit verlieren würde.<sup>101</sup>

Eine Hängepartie wie im Falle der Reform des Paragraphen 218 StGB, die das Bundesverfassungsgericht zurückgewiesen hatte, konnte und wollte sich die Koalition schon wegen der internen Uneinigkeit nicht leisten. Ein Scheitern des Vorhabens hätte das Ende der Koalition nach sich gezogen. Eines war klar: Der *Arendt*-Entwurf hatte kaum mehr Chancen, und so blieb nur der mühselige, vor allem für die SPD-Regierungsmitglieder nervenaufreibende, sich über das Jahr 1975 hinziehende Weg zum Kompromiss, den die FDP und die Opposition in ihren grundsätzlich ähnlichen Positionen vorgezeichnet hatten. Wissenschaftliche Veranstaltungen und Kundgebungen des DGB blieben ohne Wirkung.<sup>102</sup> Trotz einzelner Widerstände bestätigte der SPD-Parteitag den Koalitionskompromiss, um den die Koalitionäre bis zur Veröffentlichung am 9. Dezember rangen. In bemerkenswerter Geschwindigkeit berieten Bundestag und Bundesrat den Entwurf und verabschiedeten schon am 18. März 1976 mit 389 Ja- und nur 22 Nein-Stimmen bei einer Enthaltung das Gesetz. Die breite Unterstützung der CDU/CSU-Fraktion mochte insofern verwundern, weil die Lesungen im Bundestag einigermassen bewegt verlaufen waren und vor allem Vertreter des Wirtschafts- und Arbeitnehmerflügels der CDU scharfe Kritik geübt hatten. So hatte *Norbert Blüm* unter anderem die fehlende Parität – „wenn dieser Gesetzesentwurf von uns käme, wären hier heute Protestproressionen um das Bundesplenum gewallfahrtet“ – moniert, während

99 Stenographische Protokolle der öffentlichen Informationssitzungen des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung, Protokolle Nr. 51, 52, 55, 62 am 6. Oktober, am 4. November, am 7. November und am 19. Dezember 1974 in Bonn, Deutscher Bundestag, 7. Wahlperiode; Gesetzesentwurf der Bundesregierung s. BTDrs. 7/1272 v. 29.4.1974. Für eine gute Zusammenfassung vgl. BMA, Gegenüberstellung der Aussagen der Sachverständigen zum Regierungsentwurf eines Mitbestimmungsgesetzes, 8.1.1975, AdsD, HSAA/9075.

100 Ebd.

101 Weisser, Wilhelm: Auf dem Weg in den Gewerkschaftsstaat. Hrsg. v. Institut der Deutschen Wirtschaft. Köln 2. Auflage 1974. Für eine detaillierte Kritik, welche die Bedenken der Gutachter aufgriff, vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Stellungnahme des Arbeitskreises Mitbestimmung zum Entwurf eines Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (MitbestG) BTDrs. 7/2172 v. 29.4.1974. Köln November 1974.

102 Am 8.11. fand eine Großkundgebung statt, vgl. Vetter, Heinz Oskar: Mitbestimmung, Wirtschaftsordnung, Grundgesetz. Protokoll der Wissenschaftlichen Konferenz des DGB vom 1.-3. Oktober 1975 in Frankfurt. Frankfurt a.M. 1975, S. 194-201; auch für das Folgende Schröder, Verbände, S. 237-244.

der Vorsitzende des CDU-Wirtschaftsrates *Philipp von Bismarck* provokativ von einem „quasi Ermächtigungsgesetz zur Fremdbestimmung“ gesprochen hatte.<sup>103</sup>

Die verfassungsrechtlichen Bedenken fanden in dem Gesetz ebenso Berücksichtigung wie die Vorstellungen der FDP. Das Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. Mai 1976 legte fest, dass – von der Montanindustrie und einigen anderen Ausnahmen abgesehen – in allen Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit und in der Regel mehr als 2.000 Beschäftigten die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (Arbeiter, Angestellte und leitende Angestellte) in den Aufsichtsräten und im Vorstand eingeführt wurde. Anteilseigner und Arbeitnehmer besetzten paritätisch die Aufsichtsräte, deren Zahl je nach Größe des Betriebs variierte. Gewählt wurden die Arbeitnehmervertreter durch das Verhältniswahlrecht und nicht durch das Mehrheitswahlrecht, was zum Schutz von Minderheiten gedacht war. Gegenüber dem ersten Entwurf von 1974 stellte das Gesetz nun sicher, dass den leitenden Angestellten im Sinne eines „Minderheitenschutzes“ ein Aufsichtsratssitz vorbehalten wurde, ferner, dass Angestellte und Arbeiter getrennte Wahlen durchführen konnten. Nicht nur mit Blick auf die leitenden Angestellten sprachen Kritiker aus den Reihen der Gewerkschaften von „Scheinparität“. Für die Wahl des Aufsichtsratsvorsitzenden und seines Stellvertreters war zwar eine Zwei-Drittel-Mehrheit erforderlich. Im Fall, dass diese Mehrheit nicht erreicht wurde, wählten die Aufsichtsratsmitglieder der Anteilseigner aus ihrer Mitte den Aufsichtsratsvorsitzenden und die Aufsichtsratsmitglieder der Arbeitnehmer aus ihrer Mitte den Stellvertreter. Bei Pattsituationen hatte der Aufsichtsratsvorsitzende den Stichentscheid bei der Bestellung von Vorstandsmitgliedern und bei allen anderen Entscheidungen. Schließlich wurde analog zum Montanmitbestimmungsrecht ein Arbeitsdirektor eingesetzt, dessen Zuständigkeit sich vor allem auf Personalangelegenheiten erstreckte; bei seiner Bestellung hatten die Arbeitnehmervertreter kein Vetorecht.

#### 1.2.4 Das Ende der Konzertierten Aktion und der Sozialpolitischen Gesprächsrunde

Für die Koalition war wichtig, dass mit dem Mitbestimmungsgesetz rechtzeitig vor den Wahlen 1976 ein wichtiges Gesetz unter Dach und Fach kam. Mit der Verabschiedung konnten die Konflikte jedoch nicht beigelegt werden. Das lag zum einen daran, dass die Wahlvorschriften des Gesetzes sehr allgemein gehalten und detailliertere Wahlordnungen notwendig waren. Einmal mehr entzündete sich ein langer, bis weit in den Sommer 1977 geführter Streit um die Aufstellung von Kandidaten, wobei es insbesondere um die leitenden Angestellten und ihre Abgrenzung von der Gruppe der Angestellten ging. Umstritten war auch das Verhalten der Unternehmensleitungen, die durch Änderung der Rechtsform des Unternehmens oder die Reduzierung der Beschäftigtenzahl, wie es hieß, „Mitbestimmungsflucht“ begingen.<sup>104</sup>

Als folgenreicher erwies sich der Schritt von 29 Arbeitgeberverbänden, einzelnen Unternehmen und der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz, die am 29. Juni 1977 beim Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsklage gegen das Gesetz

103 StenBerBT 7/230 v. 18.3.1976, S. 16014, S. 16031.

104 BMWi, I C 5, Dr. Barth, Vermerk v. 17.8.1976, betr.: Wahlordnung zum Mitbestimmungsgesetz, BArch, B 102/235258. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/54; Jürgens, Jürgen/Köstler, Roland: Abwehrstrategien gegen die Mitbestimmung und rechtliche Elemente gewerkschaftlicher Gegenwehr. In: Gewerkschaften, Wissenschaften, Mitbestimmung. 25 Jahre Studien- und Mitbestimmungsförderung des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Hrsg. v. Borsdorf, Ulrich/Hemmer, Hans Otto. Köln 1979, S. 158-172.

einreichen: Zu prüfen seien die Grenzen des Mitbestimmungsprinzips, wobei die schon früher aufgeworfenen grundsätzlichen Einwände, die durch verschiedene Gutachten bestätigt worden waren, wiederholt wurden.

Im Urteil des Bundesverfassungsgerichts wurde die Klage der Arbeitgeberseite abgewiesen, auch mit dem Hinweis darauf, dass die Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz unterhalb der Parität bleibe und der Anteilseignerseite ein leichtes Übergewicht zukomme; von einer „Überparität“ waren die Richter ebenso wenig überzeugt wie von einer Kollision mit der Tarifautonomie und dem Schutz der Eigentumsrechte: Da das Grundgesetz „keine unmittelbare Festlegung und Gewährleistung einer bestimmten Wirtschaftsordnung“ enthalte und wirtschaftspolitisch neutral sei, könne es auch nicht gegen eine bestimmte Wirtschaftsverfassung verstoßen. Mit Hinweis auf Artikel 14 Abs. 2 des Grundgesetzes betonte das Bundesverfassungsgericht, dass „Eigentum verpflichtet“ und zum Wohl der Allgemeinheit sozial gebunden sei. Der Gesetzgeber dürfe das Gesellschaftsrecht im Sinne der Mitbestimmung regeln, weil Betriebe nicht nur den Interessen der Eigentümer, sondern auch denen der Arbeitnehmer dienen. Das Bundesverfassungsgericht stellte klar, dass es dem weiteren Ausbau der Mitbestimmung klare Grenzen setzen konnte. Im Hinblick auf die Montanmitbestimmung war das von einiger Bedeutung.<sup>105</sup>

Auf die Mitbestimmungsklage der Arbeitgeber reagierten die Gewerkschaften mit dem Auszug aus der „Konzertierten Aktion“. Das war zunächst ein symbolischer Akt des Protests, der sich mit praktischen Erwägungen verband. Denn nicht nur in den Reihen der Gewerkschaften war die Meinung weit verbreitet, dass dieses von *Karl Schiller* 1967 ins Leben gerufene Organ nicht zuletzt deshalb zu unbeweglich war, weil zu viele Verbände und Regierungsstellen in das Gespräch einbezogen waren. Waren es bis 1974 noch neun Institutionen mit 32 Teilnehmern gewesen, stieg die Zahl in der letzten Vollsitzung auf 24 Institutionen mit 79 Mitgliedern.<sup>106</sup> „Statements“ wurden abgegeben, deren Richtung in der Regel schon bekannt war. Diskussionen konnten nicht wirklich aufkommen, weil niemand ungeschützt reden konnte und wollte.

Nach der Urteilsverkündung in der Sache des Mitbestimmungsgesetzes sah es kurzzeitig so aus, als ob sich die Konzertierte Aktion wiederbeleben lasse. An Bemühungen fehlte es nicht: Seit 1977 mussten Vertreter des Bundeswirtschaftsministeriums im Vorfeld des Jahreswirtschaftsberichts getrennte Gespräche mit den Tarifparteien führen, und mit Blick auf die zweite Ölpreiskrise und die umstrittene Atompolitik schien es zeitweise opportun, eine neue, auf Kooperation zielende Einrichtung zu schaffen. Die eher informellen Gesprächsrunden im Kanzleramt waren dafür kein Ersatz.

Die Initiativen des neuen Wirtschaftsministers *Graf Lambsdorff* scheiterten. Gedacht war an ein „Wirtschaftspolitisches Gespräch“ von nicht mehr als 30 Personen.<sup>107</sup> Der DGB lehnte ab, zunächst wegen der Vorbehalte gegen die frühere Konzertierte Ak-

<sup>105</sup> Biehler, Bundesverfassungsgericht, S. 68-82.

<sup>106</sup> BMWi, I A 1, an Minister, 11.2.1978, betr.: Konzertierte Aktion, BArch, B 102/31042. S. Bd. 5 Erstes Kapitel 1.1.3 u. Zweites Kapitel 2.3. Wilke, Helmut: Zur Integrationsfunktion des Staates. Die konzertierte Aktion als Paradigma in der neuen staatsrechtlichen Diskussion. In: Politische Vierteljahresschrift 20 (1979), S. 221-240.

<sup>107</sup> Buka, AL 4, Schulmann, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit Vertretern der Wirtschaft und Gewerkschaften am 18.9.1979, AdSD, HSAA/8842. Heinz Vetter sprach sich für die Energiepolitik der Regierung aus, zugleich hielt er „den hier versammelten Kreis für besser als die Konzertierte Aktion alten Stils“ (ebd. 21). Vgl. auch Buka, Referat 43, Jabcke, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit dem DAG-Bundesvorstand am Freitag, 1.6.1979, BArch, B 136/12848; BMWi Lambsdorff an Bundeskanzler Schmidt, 11.10.1979, AdSD, HSAA/9029.

tion, dann, im Jahr 1980, wegen der umstrittenen Neuregelung der Montanmitbestimmung, und weil der Wirtschaftsminister mit seinen Hinweisen auf die produktiveren japanischen Arbeiter die Gewerkschaften verärgert hatte und zudem nichts von arbeitsmarktpolitischen Initiativen wissen wollte. Damit fiel das erste, für den 8. Dezember 1980 geplante Wirtschaftspolitische Gespräch ins Wasser.<sup>108</sup>

Man kann den Eindruck gewinnen, dass niemand die Konzertierte Aktion wirklich vermisste. Aber im Juni 1977 fand auch die letzte Sitzung der „Sozialpolitischen Gesprächsrunde“ statt, deren Arbeit sehr viel produktiver war. Ganz dem zeitgenössischen Motto „Mehr Demokratie wagen“ verpflichtet, sollte diese 1970 gegründete Einrichtung, die bis 1977 neun Mal tagte, dem „sozialen Dialog“ dienen: Der Staat müsse „vor seiner Entscheidung verdeutlichen, dass seine Absichten und Vorhaben über partielle Interessen hinausgehen“; es galt den „gesellschaftlichen Abstimmungsprozeß in unserer demokratischen Ordnung zu versachlichen“. Tatsächlich deutet alles darauf hin, dass die Zusammenarbeit in diesem Kreis auch deshalb produktiver war, weil der Kreis kleiner gehalten wurde und der Bundesarbeitsminister Themen wählte, „bei dem die jeweiligen Positionen nicht so verfestigt waren, daß kein Raum für einen freimütigen Gedankenaustausch blieb“.<sup>109</sup> Jede Sitzung hatte ein bestimmtes Thema: die Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte (1973), Fragen der Arbeitsmarktpolitik (1974), Fragen der Finanzierung der sozialen Sicherheit und die Grenzen der Belastbarkeit (1975), Erläuterung der Beschlüsse und Konsolidierung der Renten- und Krankenversicherung (1977); zur Vorbereitung wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich vertieft mit einzelnen Themen befassten. Die Arbeit dieser Gesprächsrunde illustriert in nachgerade klassischer Weise die korporativen Strukturen des „Modells Deutschland“. Das heißt nicht, dass in diesem Kreis immer ein Konsens erzielt worden wäre. Deutlich wird das an den Debatten über die Ursachen der Kostenexplosion in den sozialen Systemen und die Möglichkeiten, diese einzuschränken. Von den Diskussionen über die Kostenexplosion im Gesundheitswesen gingen Impulse für die spätere Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen aus.<sup>110</sup>

### 1.2.5 Polarisierung im Bereich der industriellen Beziehungen

Wie im Falle der Konzertierten Aktion konnte auch die Sozialpolitische Gesprächsrunde nach 1977 nicht wiederbelebt werden.<sup>111</sup> Mehr als alles andere zeigt das die Verschlechterung der industriellen Beziehungen, wobei das Jahr 1977 eine dezidierte Markscheide darstellt. Die Erklärungen dafür sind vielfältig und bisweilen widersprüchlich, wenn man bedenkt, dass 1977 trotz des Endes der Konzertierten Aktion die praktische und, wie sich schnell zeigte, pragmatische Arbeit der Gewerkschaften im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung begann. Selbst im Bereich Lohntarifpolitik kann man – trotz des Vorwurfs „überzogener Lohnforderungen“ – starke Kontinuitäten

108 Dem Grafen fehlt die Geduld. In: DIE ZEIT, 21.11.1980; BMWi, I A 1, Vermerk betr.: Daten der Konzertierten Aktion und der bilateralen Gespräche, 3.11.1982, BArch, B 102/310427.

109 Der Sozialbericht 1970 zitiert in: BMA, Abt. I, an Minister, 4.4.1984, betr.: Sozialpolitische Gesprächsrunde, S. 2 f., Zitat S. 3, BArch, B 149/74962.

110 Vgl. BMA an die Mitglieder des Redaktionsausschusses der Arbeitsgruppe Krankenversicherung der Sozialpolitischen Gesprächsrunde, 31.5.1976, Anlage: Empfehlungen der Sozialpolitischen Gesprächsrunde zur Kostendämpfung in der gesetzlichen Krankenversicherung, BArch, B 149/30748. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/47.

111 1984 schien die Wiederbelebung eine Möglichkeit, aber offenbar zerschlugen sich diese Pläne, vgl. Anm. 109. Der Hinweis des Referenten, dass am 3.5.1984 eine Sitzung im BMA stattfinden werde, wurde im Original handschriftlich gestrichen.

korporativer Muster erkennen.<sup>112</sup> Denn im Gegensatz zu den Gewerkschaften anderer Länder ordneten sich die deutschen dem Postulat „verantwortungsbewußten Handelns“ unter, zumal seit dem Lohnkonflikt 1974. Dabei darf man nicht vergessen, dass die Entwicklungen in den einzelnen Industriesektoren so unterschiedlich waren wie die dort vertretenen Verbände: Unter Führung des Vorsitzenden *Karl Hauenschild* (1969-1982) setzte sich in der Industriegewerkschaft Chemie, Papier und Keramik nach einem verlorenen Streik 1971 eine strikt sozialpartnerschaftliche Linie durch, während in der IG Metall unter *Eugen Loderer* (1972-1983) und der ÖTV unter *Heinz Kluncker* (1964-1982) eher eine Polarisierung der industriellen Beziehungen zu beobachten war. Wie in keiner Dekade davor und danach erlebte die Bundesrepublik eine Vielzahl von Streiks und Aussperrungen, auch wenn das Land im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern nach wie vor als ein Hort des sozialen Friedens erschien: In den 1970er-Jahren verdoppelte sich die Zahl der Streiks gegenüber der vorausgehenden Dekade, und die Zahl der ausgefallenen Streiktage verdreifachte sich sogar. Noch bemerkenswerter ist die offensive Anwendung des Instruments der Aussperrung durch die Arbeitgeberverbände, die in dieser Zeit einen Höhepunkt in der Geschichte der Bundesrepublik erlebte. In der Streikbewegung spielte die Metallindustrie eine wichtige Vorreiterrolle, wobei gerade in der IG Metall seit 1977 das Thema der 35-Stunden-Woche auf der Tagesordnung und im Herbst 1978 im Mittelpunkt eines Arbeitskampfes stand.<sup>113</sup> Nicht zufällig war die Zulässigkeit von Aussperrungen eine umstrittene arbeitsrechtliche Frage, mit der sich auch das Bundesverfassungsgericht auseinanderzusetzen hatte.<sup>114</sup>

Die Konfliktbereitschaft auf beiden Seiten wurde von einer starken ideologischen Polarisierung getragen. In Anlehnung an britische Debatten machte in den Reihen der Unternehmer und der CDU/CSU die Rede vom „Gewerkschaftsstaat“ die Runde. Die Initiativen auf dem Gebiet der Mitbestimmung spielten dabei ebenso eine Rolle wie später die Bemühungen um die Stärkung der Selbstverwaltung der Sozialversicherung und die vielfältige personelle Verquickung zwischen Gewerkschaften und Regierung.<sup>115</sup> Die Gewerkschaften erlebten einen Machtzuwachs, auch weil sie bis Ende der 1970er-Jahre noch eine große Zahl an neuen Mitgliedern gewinnen konnten. In den Debatten und Auseinandersetzungen über den „Gewerkschaftsstaat“ schlugen sich zweifellos die Erfahrungen mit einer neuen, gegenüber früheren Jahren radikaleren Basisbewegung innerhalb- und außerhalb der Betriebe nieder. Aufmüpfige Lehrlinge, die sich weigerten, den Boden auszukehren, wurden zum Inbegriff einer neuen Generation

112 Schroeder, Wolfgang: Gewerkschaften als soziale Bewegung – soziale Bewegung in den Gewerkschaften in den Siebzigerjahren. In: *Archiv für Sozialgeschichte* 44 (2004), S. 243-265; Brandt, Gerhard/Jacobi, Otto/Müller-Jentsch, Walter: Anpassung an die Krise. Gewerkschaft in den siebziger Jahren. Frankfurt a.M., New York 1982; Markovits, Andrei S.: *The Politics of the West German Trade Unions. Strategies of Class and Representation in Growth and Crisis*. Cambridge 1986.

113 Jäger, Wolfgang: Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974-1982. In: *Republik im Wandel 1974-1982: Die Ära Schmidt*. Hrsg. v. Jäger, Wolfgang/Link, Werner. Stuttgart, Mannheim 1987, S. 5-272, hier S. 117-131; Boll, Friedhelm: Streik und Aussperrung. In: *Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*. Hrsg. v. Schroeder, Wolfgang/Wefels, Bernhard. Wiesbaden 2003, S. 478-510; Schroeder, Gewerkschaften, S. 255 f.

114 Scholz, Rupert/Konzen, Horst: *Die Aussperrung im System von Arbeitsverfassung und kollektivem Arbeitsrecht*. Berlin 1980; *Der Arbeitskampf in der Stahlindustrie 1978/79. Eine Dokumentation*. Hrsg. v. Holl, Uwe. Köln 1979.

115 Weisser, Gewerkschaftsstaat; Hemmer, Hans Otto/Borsdorf, Ulrich: „Gewerkschaftsstaat“ – Zur Vorgeschichte eines aktuellen Schlagworts. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 25 (1974), S. 640-653; Trisch, Günter: *Gewerkschaftsstaat oder sozialer Rechtsstaat*. Stuttgart 1974; Zur Selbstverwaltung vgl. *Sozialpolitik und Selbstverwaltung. Zur Demokratisierung des Sozialstaates*. Hrsg. v. Standfest, Erich. Köln 1977.

von Arbeitnehmern, die mehr als zuvor auf ihre Rechte pochten, auch indem sie soziale Rechte insbesondere im Bereich der Arbeitsförderung ausnutzten. Die Welle betrieblicher Stilllegungen und Rationalisierungsmaßnahmen, die wie im Bereich der Druckindustrie ganze Gruppen von Arbeitnehmern überflüssig machten, förderten diesen gewerkschaftlichen Aktivismus. Dieser hatte seinen Ursprung zugleich in einer unteren und mittleren Funktionsgruppe in den Gewerkschaften, denen *neo-marxistische* und klassenkämpferische Parolen leichter als in vergangenen Jahren über die Lippen gingen, und die mit programmatischen Aussagen zur Verwirklichung des „demokratischen Sozialismus“ gelegentlich nicht nur die Gewerkschaftsführungen verschreckten, sondern auch die soziale und politische Programmatik der Gewerkschaften nach links verschieben konnten.<sup>116</sup>

Auch wenn sich der Bundeskanzler mindestens genauso gern mit Vertretern der Wirtschaft wie mit Gewerkschaftsfunktionären zeigte, war die Verbindung trotz einiger Risse nach wie vor eng. Der Kanzler setzte auf Kooperation mit den großen Verbänden, zumal dann, wenn es um Fragen der Energie- und Wirtschaftspolitik (einschließlich der Lohnpolitik) ging. Gespräche im Kanzleramt ersetzten vielfach die früheren formalisierten Kooperationsformen. Nach 1980 wuchs die Distanz der Gewerkschaften zur Regierung und gab radikaleren Stimmen Auftrieb. Das hing zum einen mit dem haushalts- und sozialpolitischen Sparkurs der Bundesregierung zusammen. Zum anderen entfachte die beharrliche Weigerung der Regierung, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben, einen scharfen Protest, da mehr als nur die Vollbeschäftigung auf dem Spiel stand.<sup>117</sup>

### 1.2.6 Personalpolitisches Revirement im Bundesarbeits- und Bundesgesundheitsministerium und die Frage der Defizite in der Sozialversicherung

Die Reibereien *Arendts* mit der FDP wie mit Kollegen der eigenen Partei hatten den Arbeitsminister verbittert. Vor allem in der Mitbestimmungsfrage waren wichtige Beschlüsse über seinen Kopf hinweg gefällt worden. *Arendt* wurde für *Schmidt* koalitionspolitisch zunehmend ein Stolperstein, wengleich der Kanzler noch 1975 gemeint hatte, ehe er „Walters Demission“ annehme, trete er selber zurück.<sup>118</sup> Anlass für *Arendts* Rücktritt war die Verantwortung für das, was die Opposition schnell als „Rentenlüge“ titulierte. Etwas vollmundig und wohl wider besseres Wissen hatte die Regierung 1976 in Reaktion auf die Wahlkampagne der Opposition wiederholt betont, die Rentenfinanzierung sei gesichert und die Renten würden zum 1. Juli 1977 entsprechend der bisherigen Anpassungsformel erhöht werden. Dabei war schon zu Beginn des Jah-

---

116 Auch zum Grundsatzprogramm des DGB von 1981 vgl. ausführlich Stationen gewerkschaftlicher Programmatik. Zu den Grundsatzprogrammen des DGB und ihrer Vorgeschichte. Hrsg. v. Hemmer, Hans Otto. Bonn 1984; für eine gute Darstellung des sich verändernden betrieblichen Lebens vgl. Süß, Dietmar: Kumpel und Genossen. Arbeiterschaft, Betrieb und Sozialdemokratie in der bayerischen Montanindustrie 1945 bis 1976. München 2003.

117 S. unten in diesem Beitrag 1.3.3.

118 Pütt ist Pütt, tiefer geht's nicht. Graf Nayhauf porträtiert Minister Walter Arendt. In: Wirtschaftswoche Nr. 39 v. 19.9.1975, S. 16.

res klar, dass bereits für das Jahr 1976 eine „Liquiditätslücke“ auftreten würde.<sup>119</sup> Als *Arendt* im Koalitionsgespräch am 24. November sein „Zahlenpaket“ vorlegte, konnte der Bundeskanzler seine „Betroffenheit“ nicht verheimlichen.<sup>120</sup> Aus gutem Grund, denn die Defizite waren dramatisch: Der „Liquiditätsbedarf“ der Rentenversicherung für 1977 betrug zwischen 9,6 Milliarden (so die Berechnung des BMA) und 11,2 Milliarden (so die Berechnung der Rentenversicherungsträger); bei Zugrundelegung der kurz zuvor vom Wirtschaftsminister prognostizierten Lohnentwicklung sogar 12,5 Milliarden DM. Im mittelfristigen Zeitraum von 1977 bis 1980 war „bei Fortsetzung der geltenden Praxis“ allein in der Rentenversicherung ein Gesamtdefizit von 74,6 Milliarden DM zu erwarten. Und das war nicht alles. Auch in der gesetzlichen Krankenversicherung zeichneten sich am nicht so fernen Horizont Probleme ab, mit Defiziten ab 1978 von 12,5 Milliarden DM, die sich bis 1980 zu einem Gesamtdefizit von 65 Milliarden zu summieren drohten.<sup>121</sup>

Wie die Vertreter der FDP wollte der Kanzler von einer Beitragserhöhung nichts wissen. Im Zuge der Koalitionsverhandlungen kam es nun aber zum Offenbarungseid, der nicht nur zum Aufschrei der Opposition führte, sondern auch in einen kleinen Aufstand der SPD-Parteibasis und der Fraktion mündete. Die vorgesehene Rentenerhöhung, so die Koalitionsvereinbarung, sollte um ein halbes Jahr verschoben und die Beiträge der Rentenversicherung an die Krankenkassen von 17 auf elf Prozent gesenkt werden (was wiederum eine Erhöhung der Beiträge für die Aktiven und gleichzeitig Sparmaßnahmen notwendig machte); schließlich war vorgesehen, dass den Rentenerhöhungen ab 1979 nicht mehr wie bisher die Brutto-, sondern die Nettoeinkünfte zu Grunde gelegt werden sollten. Infolge des öffentlichen, nicht zuletzt innerparteilichen Protests wurden die Beschlüsse keine 20 Stunden nach Veröffentlichung des Rentenpakets wieder rückgängig gemacht: Am vorgesehenen Rentenanpassungstermin am 1. Juli 1977 hielt man fest, schob die weitere Rentenanpassung aber auf den 1. Januar 1979 und 1980 hinaus; die Bruttolohnbezogenheit wurde für den nächsten Termin 1977 beibehalten, für die Zeit danach waren schwammig formulierte Modifikationen vorgesehen, die aber auf die ursprünglich geplante Nettoanpassung hinausliefen; die Schwankungsreserven der Versicherungsträger wurden herabgesetzt; schließlich sollte die „Kostendämpfung“ im Gesundheitsbereich forciert werden. Die von diesem Hin und Her ausgehenden Signale waren eindeutig: Die Rentenfinanzierung war ungesichert und die Glaubwürdigkeit der jüngst gebildeten Regierung beschädigt.<sup>122</sup>

Mit seiner Demission schulterte *Arendt* die Verantwortung für das Rentendebakel. Zugleich verwarnte sich der langjährige Bundesarbeitsminister in seinem Rücktrittsschreiben gegen die Unterstellung, er habe nicht rechtzeitig genug auf die finanzielle Entwicklung in der Rentenversicherung hingewiesen: Sein Versuch, „durch eine Aktu-

---

119 Apel, Hans: Der Abstieg. Politisches Tagebuch 1978-1988. Stuttgart 1991, S. 24. Die Ereignisse, die zum Rentendebakel führten, können hier nicht näher behandelt werden, einen guten Einblick in den Stand der Diskussion zu Beginn des Jahres gibt das Schreiben Buka, Referat IV/3 über AL 4 und Chef d. Buka an den Bundeskanzler, betr.: Gespräch am Mittwoch, dem 4. Februar 1976, mit BM Arendt und BM Apel zur Frage einer Liquiditätshilfe des Bundes an die Rentenversicherung, 3.2.1976, AdsD, HSAA 7160. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/42. Auch für das Folgende s. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 5, ferner die hervorragende Darstellung von Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert W.: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt a.M., New York 1993, S. 116-126.

120 Koalitionsgespräch am 24.11.1976, S. 3, AdsD, HSAA/9371.

121 Die Papiere „Rentenversicherung“ und „Krankenversicherung“ lagen den Koalitionären am 24.11. vor. Für Kopien dieser Ausarbeitungen (und das Protokoll wie ebd.) vgl. AdsD, NL Albrecht Müller/67.

122 Apel, Abstieg, S. 25.

alisierung der Rentenanpassung das Ausgabenvolumen in der Rentenversicherung langfristig zu verringern“, sei im Zuge des Haushaltsstrukturgesetzes 1975 mit Blick auf die Kampagne der Opposition gegen „soziale Demontage“ abgeblockt worden, ebenso wie seine Bemühung zu Beginn 1976, die Liquidität der Rentenversicherung durch Bundesmittel zu sichern. Angesichts der von seinem Hause im Dezember vorgelegten Zahlen der Sozialversicherungsträger machte es sich *Arendt* doch etwas leicht mit seiner Rechtfertigung, auch wenn er sicher sein konnte, dass der Kanzler ihm zustimmte, wenn er das Übel in der Rentenversicherungsreform 1972 suchte. *Arendt* verhehlte zugleich nicht, dass es neben der desolaten Lage der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung auch andere Gründe gab, aus dem Kabinett auszusteigen und zu demonstrieren, dass er nicht an seinem Posten „klebe“: Wie isoliert er im Kabinett war, hatte sich ihm anlässlich der „Diskussionen über die Ausländerpolitik und die Wahlordnung zum Mitbestimmungsgesetz“ gezeigt.<sup>123</sup>

*Arendts* Nachfolger war der 1926 geborene *Herbert Ehrenberg*. Der Diplom-Volkswirt und promovierte Sozialwissenschaftler, der zunächst in der Industrie tätig gewesen und, über Umwege, die ihn zur IG Bau-Steine-Erde geführt hatten, nach 1969 in das Bundeskanzleramt eingezogen war, wo er die Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik geleitet hatte, wurde 1971 Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium. 1972 zog er in den Bundestag ein, wo er 1974 bis 1976 Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Fraktion war. Auf dem Mannheimer Parteitag war er in den Parteivorstand der SPD aufgerückt. *Ehrenberg* galt in der SPD als „Rechter“<sup>124</sup>, dessen beherzter Streit mit *Johano Strasser* über die Möglichkeiten der Vergesellschaftung von Produktionsmitteln oder mit *Heidemarie Wieczorek-Zeul* über die Notwendigkeit von Investitionssteuerung ganz im Sinne des Bundeskanzlers war. Er setzte auf Wettbewerb, Wachstum und Soziale Marktwirtschaft, was seiner Meinung nach aber nicht die Instrumente der Globalsteuerung und einer aktiven Arbeitsmarktpolitik überflüssig machte. Als ausgebildeter Ökonom verkörperte er eine neue Generation von Sozialpolitikern. Viele sahen mit ihm 1976 einen kühl rechnenden „Technokraten nach *Schmidts* Geschmack“, ja, einen „Sparkommissar“ in das Bundesarbeitsministerium einziehen. Im Gegensatz zum redegewandten *Bergmann Arendt* wurde ihm wenig charismatische Ausstrahlung nachgesagt.<sup>125</sup> Aufhorchen ließ die Tatsache, dass *Schmidt* mit der von *Konrad Adenauer* eingeübten Praxis brach, vor der Berufung des neuen Arbeitsministers den DGB zu konsultieren. Dies war möglicherweise der Hektik des Ministerwechsels geschuldet, warf zugleich aber ein Licht auf das, wie sich in den folgenden Jahren zeigen sollte, im Vergleich zu seinem Vorgänger wenig enge Verhältnis *Ehrenbergs* zu den Gewerkschaften.<sup>126</sup>

Der Ernennung *Ehrenbergs* folgte ein Revirement eines Teils der höheren Beamenschaft. Der Staatssekretär und *Arendt*-Intimus *Heinz Eicher* musste ebenso seinen Posten räumen wie der Leiter der Grundsatzabteilung *Alfred Christmann* und der Leiter der Sozialversicherungsabteilung, der Ministerialdirektor *Detlev Zöllner*, ohne den, so

123 Schreiben von Walter Arendt an Helmut Schmidt, 15.12.1976, AdsD, NL Walter Arendt/67. Vgl. CD-ROM, Dokumente 6/58. Zu seinen Bemühungen im Bereich der Rentenversicherung 1975, auf die *Arendt* anspielte, liegen mir keine Informationen vor.

124 So auch H. Ehrenberg. In: Der Rheinische Merkur v. 24.12.1976.

125 Ein Technokrat nach Schmidts Geschmack. In: DIE WELT v. 16.12.1976; Zuerst muß er den Sparkommissar spielen. In: FR v. 22.12.1976. Verwiesen wurde regelmäßig auf seinen ostpreußischen Dialekt.

126 Ehrenberg – Ein Kürzungsinspektor. In: Welt der Arbeit v. 7.1.1977. In späteren Jahren wurde darauf immer wieder hingewiesen, vgl. z.B. Drei Bauchlandungen – das war zuviel. In: Hamburger Abendblatt v. 27.4.1982.

die FAZ, die „Verschleierungspolitik“ im Bereich der Rentenfinanzen nicht möglich gewesen wäre.<sup>127</sup> Mit dem neuen Staatssekretär *Reinhardt Strehlke*, einem promovierten Landwirt, und dem neuen Leiter der Grundsatzabteilung, dem promovierten Ökonomen *Werner Tegtmeier*, der später als Staatssekretär unter *Norbert Blüm* in der Wiedervereinigungspolitik eine wichtige Rolle spielen sollte, rückten zwei „Fachfremde“ in das Bundesarbeitsministerium. Beide kannte der neue Minister aus gemeinsamer Zeit im Kanzleramt. Ein „Vollprofi“ auf dem Feld der Rentenversicherungspolitik war dagegen der neue Leiter der Sozialversicherungsabteilung *Dieter Schewe*, der schon an der Rentenreform des Jahres 1957 mitgearbeitet hatte und 1972 an die Spitze des Berliner Bundesversicherungsamtes getreten war, wobei es Stimmen gab, die meinten, dass der Präsident dieses Aufsichtsamtes Mitverantwortung am „Rentendebakel“ trage.<sup>128</sup> Hinzuweisen ist schließlich auf die Parlamentarische Staatssekretärin *Anke Fuchs*, eine promovierte Juristin, die in den folgenden Jahren eng mit *Ehrenberg* zusammenarbeitete und im Oktober 1978 als Vertreterin des Bundesarbeitsministeriums auch einen Sitz im Vorstand der Bundesanstalt für Arbeit erhielt.<sup>129</sup>

Die Rentenversicherung war und blieb auch in den folgenden Jahren eine der dringlichsten Baustellen im BMA. Wie *Frank Nullmeier* und *Friedbert Rüb* sehr genau konstatieren, verfestigte sich das „Rentendebakel“ 1976 bei den Betroffenen zu einem „Trauma“: Es beendete „die Phase einer wachstumsorientierten Sozialpolitik personell und materiell“. Dieses Scheitern, so die beiden Autoren, habe „auf Seiten der zentralen politischen Akteure die Suche nach Instrumentarien“ ausgelöst, die „mittel- und langfristig in der Lage wären, die finanzielle und institutionelle Sicherung der Rentenversicherung so zu betreiben, dass externe Einflüsse, sei es durch soziale Ansprüche oder Problemlagen, durch Wählerverlangen oder Wählerprotest, sei es durch wirtschaftliche Schwankungen, soziale Strukturverschiebungen oder demographische Entwicklungen, möglichst frühzeitig und automatisch abgefangen werden können“.<sup>130</sup>

Wichtige Aufgaben übernahmen hier *Werner Tegtmeier* und die ihm unterstehende Grundsatz- und Planungsabteilung des Bundesarbeitsministeriums. Ihr oblag die Vorausberechnung der Rentenversicherung, bei der das Ministerium so kläglich versagt hatte. Die Herausforderung gerade in der gesetzlichen Rentenversicherung bestand darin, die Finanzierung zu sichern und zugleich Kurskorrekturen vorzunehmen, ein Prozess, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Wichtig in diesem Zusammenhang ist der veränderte Stellenwert des „Sozialbudgets“, mit dem das Bundesministerium für Arbeit die Aufwendungen für Sozialleistungen bilanzierte. Trotz der vorgenommenen Prognosen hatte die Beschreibung des Status quo der Sozialpolitik im Vordergrund gestanden, so dass, wie vielfach kritisiert wurde, das Sozialbudget wenig Anhaltspunkte über die Folgen der anstehenden sozialpolitischen Entscheidungen gegeben hatte. Aus diesem

127 Ehrenberg verteilt die ersten Entlassungsscheine. In: FAZ v. 1.2.1977. Der Leiter der Zentralabteilung Hans Günther Dahlgrün, der immer an der Seite Arendts gesehen wurde, blieb in seinem Amt.

128 Ebd.

129 Vgl. auch das gemeinsam verfasste Buch Ehrenberg, Herbert/Fuchs, Anke: Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats. Frankfurt a.M. 1980. Die Hintergründe der Ernennung sind nicht ganz klar, illustrieren aber zugleich einige Aspekte des Führungsstils Ehrenbergs. Der Ernennung Fuchs' voraus ging die Trennung von Ministerialdirektor Baden, einem CDU-Mitglied, der für die Neuabgrenzung der für Arbeitslose zumutbaren Arbeit gestimmt hatte – wofür sich aber auch Ehrenberg (jetzt wie auch später) zum Ärger der Gewerkschaften und eines Teils der Linken einsetzte. Die FAZ urteilte, dass im Ministerium nun alle Beamten wüssten, „daß sie der Rückendeckung durch die politische Führung nicht immer sicher sein können“. Ehrenbergs Personalpolitik. In: FAZ v. 25.10.1978. Über die Zusammenarbeit zwischen der Leitung des BMA und dem Sozialpolitischen Ausschuss des BT liegen wenig Informationen vor.

130 Nullmeier/Rüb, Transformation, S. 124.

Grund stellten Hamburg und Rheinland-Pfalz im Bundesrat den Antrag, das „Sozialbudget besser mit der Wirtschafts- und Finanzplanung des Bundes zu verknüpfen“, und im Bundeswirtschaftsministerium wurde die Forderung laut, dass angesichts der Tatsache, dass „sozialpolitische Initiativen [...] meist ohne Rücksicht auf ökonomische Restriktionen ergriffen worden seien“, die Sozialpolitik und die sozialpolitische Planung „in den gesamtwirtschaftlich und haushaltsmäßig fixierten mittelfristigen Finanzierungsspielraum“ eingefügt werden müssten.<sup>131</sup> Die prognostische Darstellung der Sozialpolitik und der wirtschaftlichen Entwicklung rückte nun in den Vordergrund, wobei die Daten des vom Bundeswirtschaftsministerium erstellten Jahreswirtschaftsberichts den Berechnungen zu Grunde gelegt wurden.<sup>132</sup> Das machte in der Folgezeit verstärkte Abstimmungsbemühungen zwischen den Ressorts, speziell zwischen Bundesarbeits- und Wirtschaftsministerium, notwendig. Auch vor diesem Hintergrund ist das weiter unten noch darzustellende Ringen um die Festsetzung wirtschaftlicher Wachstumsraten im Jahreswirtschaftsbericht der Regierung zu sehen. Diese wurden beständig zu hoch angesetzt und mussten nach unten korrigiert werden, was weitreichende Implikationen für die Berechnungen des Bundesarbeitsministeriums hatte.

Im Gegensatz zum Rücktritt von *Walter Arendt* fand das Ausscheiden der Bundesministerin für Jugend, Familie und Gesundheit *Katharina Focke* weniger Beachtung. Ihren Platz nahm bei der Regierungsumbildung im Dezember 1976 *Antje Huber* ein. Die Ressorts von *Focke* und *Arendt* wurden für den starken Anstieg der Kosten im Gesundheitsbereich verantwortlich gemacht. Ab 1975 war, angestoßen durch *Heiner Geißler*, allenthalben die Rede von der „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“, egal, ob es sich nun um die gesetzliche Krankenversicherung oder die Krankenhausfinanzierung handelte. Die Zahlen entbehrten tatsächlich nicht der Dramatik: Im Jahr 1970, als die Krankenversicherung durch die Einführung der Lohnfortzahlung auch für Arbeiter zunächst einmal stark entlastet worden war, hatten die Aufwendungen der Krankenversicherung noch rund 25 Milliarden DM betragen. In den nächsten sechs Jahren wuchsen sie auf 67 Milliarden an, was einem durchschnittlichen Ausgabenanstieg von etwa 16 Prozent pro versicherte Person jährlich entsprach, bei einem gleichzeitigen Anstieg der Löhne und Gehälter um durchschnittlich zehn Prozent pro Jahr. Trotz steigender Zuschüsse der Rentenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner erhöhte sich zwischen 1970 bis 1976 der durchschnittliche Beitragssatz von rund 8,2 auf 11,3 Prozent. Ein Ende dieser Entwicklung war nicht absehbar und hatte weitreichende Implikationen für andere Zweige der Sozialversicherung. Die „Bombe tickt“, titelte im Frühjahr 1975 DER SPIEGEL in einer Serie über das deutsche Gesundheitswesen, das sich, wie es auch mit Blick auf die Einkommensentwicklung der Ärzte plakativ hieß, durch ein „Freistil-Ringen um Profit und Prestige“ auszeichnete.<sup>133</sup>

Bald wollte niemand mehr etwas von einem „Nachholbedarf an Ausgaben für Gesundheit“ hören, ebenso wenig davon, dass die Bundesrepublik mit Aufwendungen von etwa fünf Prozent des Bruttosozialprodukts für die Krankenversicherung „international

131 BMWi, Klepp, Vermerk betr. Sozialbudget 1974, 5.2.1975, BArch, B 102/235078; Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse zum Sozialbudget 1974, BRDrs. 797/1/74 v. 11.2.1975, ebd.; BMWi, Maier-Rigaud, Vermerk, betr.: Sozialbericht 1975ff. – Sektorale Soziallastenquote, ebd.

132 Vgl. die Aufstellung in: Übersicht über die Soziale Sicherung. Hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1977, S. 26-28.

133 Die Zahlen sind entnommen der Dokumentation Sozialpolitik 1969-1978 (wie Anm. 65), Teil B: Ausbau und Konsolidierung der Gesundheitssicherung, S. 10 f.; Krankheitskosten: „Die Bombe tickt“. Teil I. In: DER SPIEGEL Nr. 19 v. 5.5.1975, S. 54-66, Zitat S. 57; Teil II. In: ebd. Nr. 20 v. 12.5.1975, S. 126-138; Teil III. In: ebd. Nr. 21 v. 19.5.1975, S. 108-116; s. auch Bd. 6 Drittes Kapitel Nr.6.

gesehen [...] im Normalfeld der Entwicklung“ stand, wie die Ministerin Focke noch vorsichtig in einem SPIEGEL-Interview im Anschluss an die Artikelserie bemerkte. Mit Leistungsverbesserungen oder der Einbeziehung neuer Gruppen – wie beispielsweise der Studenten noch im Jahr 1975 – war offenbar kein Staat mehr zu machen. In zwölf Thesen hatte ihr Ministerium die Ursachen der Kostenexplosion identifiziert, die sich weitgehend mit der kritischen Darstellung des Hamburger Magazins deckten.<sup>134</sup> Der Grundtenor war hier der gleiche wie in der Rentenversicherung: Verwiesen werden konnte auf die „Problematik der Steuerungsmechanismen im Gesundheitswesen“. „Die scheinbar unentgeltliche Abgabe von Gesundheitsleistungen verführt den Konsumenten zu maximaler Bedürfnisbefriedigung, das Einzelleistungssystem ermöglicht den Ärzten auf der Basis der Diagnose- und Therapiefreiheit Einkommenssteigerungen über die Mengenkomponente, die Kostendeckungsgarantie im Krankenhausbereich zwingt nicht zu sparsamer Wirtschaftsführung, das Preisbildungsverfahren sowie die Verschreibungspraxis im Arzneimittelbereich forcieren den Wettbewerb über Produktdifferenzierung und Akquisition, der Wettbewerb zwischen den Krankenversicherungen um ‚gute Risiken‘ muß sich bei Angleichung der Beitragssätze auf die Leistungsausweitung konzentrieren. Damit schließt sich der kostentreibende Kreislauf.“<sup>135</sup> Kein wissenschaftlicher oder journalistischer Beitrag, der ohne diesen Hinweis auf „Planungs- und Steuerungsdefizite“ ausgekommen wäre.

Die Regierungsumbildung Ende 1976 hatte auch für das von *Katharina Focke* geleitete Ministerium weitreichende Folgen. Wichtige Aufgaben im Bereich Gesundheit, darunter vor allem solche, die man für die „Kostenexplosion“ verantwortlich machte, übertrug eine Vereinbarung zwischen den beiden Ministerien auf das Bundesarbeitsministerium. Die davon ebenfalls betroffenen Beamten waren davon wenig begeistert, hieß das doch Umzug aus dem „ruhigen Familienministerium“ in die Räumlichkeiten des Bundesarbeitsministeriums,<sup>136</sup> dessen bescheidenes Erscheinungsbild mit seinen veralteten und viel zu kleinen Kasernenbauten in der Bonner Ministerienlandschaft in einem eklatanten Missverhältnis zu der ökonomischen und finanziellen Bedeutung dieses Ressorts stand.

Diese Zentralisierungsbestrebungen standen ganz unter dem Vorzeichen, den Kostenauftrieb auch in der Krankenversicherung (mit seinen Folgen für die Sozialversicherungsbeiträge) unter Kontrolle zu bringen. Von großer Bedeutung war in dieser Hinsicht das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz vom 27. Juni 1977, dem eine ganze Reihe von Gesetzen und Verordnungen folgte. Damit wurde die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“ als „Steuerungsinstrument“ etabliert, interessanterweise just zu dem Zeitpunkt, als wie im Falle der Konzertierten Aktion andere Formen der korporatistischen Zusammenarbeit in die Brüche gingen. Unter Leitung des Bundesarbeitsministeriums wurden die großen Verbände im Bereich des Gesundheitssystems an einen Tisch gebracht. Es handelte sich um den Versuch einer freiwilligen Verhaltens-

134 „Wenn schon Wutgeheul, dann richtig“. Katharina Focke über Gesundheitspolitik angesichts der Kostenexplosion. In: DER SPIEGEL Nr. 43 v. 20.10.1975, S. 36-47, hier S. 41.

135 Gerstenberger, Wolfgang unter Mitarbeit von Faust, Konrad u.a., Strukturwandel, S. 200-205, hier S. 203; vgl. auch allgemein Döhler, Marian/Manow, Philip: Strukturbildung von Politikfeldern. Das Beispiel bundesdeutscher Gesundheitspolitik seit den frühen fünfziger Jahren. Opladen 1997 u. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 6.

136 Nach dem Kehraus will Ehrenberg Verstärkung. Handelsblatt v. 4.2.1977. In den Bereich des BMA übertragen wurden die Bereiche Gesundheitsökonomie und Gesundheitsplanung, außerdem die Verantwortung für die Bereiche Krankenhäuser, Technik in Medizin und Krankenhaus, Gebührenrecht für Ärzte und übrige Gesundheitsberufe sowie medizinische Rehabilitation. Für bestimmte Bereiche wie Vorsorge und Früherkennung blieb das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit zuständig.

und Entscheidungskoordination, und zwar im Gegensatz zu einer strikten staatlichen Reglementierung durch die Oktroyierung von Beschlüssen. Ziel war es in erster Linie, den Kostenanstieg zu dämpfen. Von nicht minderer Bedeutung waren erstens die Umschichtungen innerhalb des sozialen Sicherungssystems – insbesondere zwischen Kranken- und Rentenversicherung, wobei die Krankenversicherung der Rentner in den Blick rückte – und zweitens die in der Koalition umstrittene „Privatisierung der Risiken“, namentlich die von der FDP geforderte, nun langsam einsetzende Verlagerung von Kosten auf die Versicherten in der Form von Selbstbeteiligungen. Es galt, einen Konnex zwischen Versicherungsausgaben einerseits und der Entwicklung der Versicherungseinkommen zu schaffen, mithin „die Ausgabenentwicklung in der Krankenversicherung mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Einklang zu bringen“. Die Orientierungsdaten des Jahreswirtschaftsberichts bildeten auch hier die Messlatte.<sup>137</sup>

Mit der Konzentrierten Aktion im Gesundheitswesen begann 1977 im großen Stil das seither nicht mehr abbrechende „Krisenmanagement“ in der Krankenversicherung. Das angestrebte Ziel, den Ausgabenanstieg zu begrenzen, blieb nicht ohne Erfolg, auch wenn nur schwer zu beantworten ist, was direkt auf die Vereinbarungen in der neu eingerichteten Runde zurückzuführen war. Immer wieder waren neue „Feuerwehraktionen“ erforderlich, die zu öffentlichen Diskussionen und Interventionen der gerade auf diesem Feld mächtigen Verbände führten. Nicht zufällig wurde dieses System, das de facto zunehmend auf eine stärkere Zwangsbewirtschaftung knapper Ressourcen hinauslief, seit 1982 noch weiter ausgebaut, den Stimmen zum Trotz, welche von Anfang an in dem korporativen Zwangszusammenschluss der Verbände und in dirigistischen Steuerungsmechanismen den falschen Weg sahen.<sup>138</sup>

Der 1977 im Gesundheitswesen wie im Rentenbereich eingeschlagene Weg zunehmender gouvernementaler Steuerung lässt sich in vielen anderen Bereichen beobachten. Dazu zählt insbesondere der Bereich des Schul- und Hochschulwesens, der neben dem Gesundheitswesen nicht erst seit den 1970er-Jahren die stärkste Expansion aufwies.<sup>139</sup>

### 1.3 Sozialpolitik in den konjunktur- und ordnungspolitischen Debatten 1977 bis 1982

Der Übergang zur Stabilitätspolitik 1972/73 hatte wichtige Parameter der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik verändert. Bis 1977 etablierte sich im Umfeld des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) eine Diagnose, die fünf Jahre später in der bekannten Ausarbeitung des 1977 als Nachfolger von *Hans Friderichs* bestimmten Wirtschaftsministers *Otto Graf Lambsdorff* po-

137 Vgl. Einführungsreferat des Ministers (des BMA – MHG) auf der 2. Sitzung der Konzentrierten Aktion im Gesundheitswesen am 17.3.1978, BArch, B 102/235143. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/77. Für ein Beispiel der Definition der Rahmenbedingungen vgl. BMWi, I C 5 – 1814 95/12, Dr. Faust, Vermerk: Konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen; hier: Sitzung am 17.1.1978, 16.1.1978, BArch, B 102/235141; vgl. auch Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 6.

138 Für eine kurze Zusammenfassung der Kritiker vgl. Frerich, Johannes/Frey, Martin: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Bd. 3: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit. München, Wien 1993, S. 269 f.

139 Karpen, Ulrich/Blum, Jürgen: Hochschulfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Baden-Baden 1989; Reinhardt, Sibylle: Etappen und Perspektiven der Bildungspolitik. In: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen – Entwicklungen – Perspektiven. Hrsg. v. Ellwein, Thomas/Holtmann, Everhard. Opladen 1999, S. 310-326.

litisch ihren Niederschlag fand. Der wichtigste Grund für die Neubestimmung des wirtschaftspolitischen Kurs' war die Tatsache, dass die deutsche Volkswirtschaft nicht an den wirtschaftlichen Wachstumspfad der Nachkriegszeit anknüpfen konnte und es sich abzeichnete, dass sich die hohe Arbeitslosigkeit festsetzen würde. Diese Desillusionierung mündete in eine heftige ordnungspolitische Debatte. Die umstrittene Frage lautete, wie man die hohen Wachstumsraten früherer Jahre wieder erreichen und damit die von Experten bei niedrigem Wachstum vorhergesagte, konstant hohe Arbeitslosigkeit abbauen könne.

### 1.3.1 Wie bekämpft man die Arbeitslosigkeit?

Das magische Ziel, das Ökonomen und Politiker beschworen und ihrem Handeln zu Grunde legten, war ein Wirtschaftswachstum von vier bis fünf Prozent. Die Frage war nicht, ob, sondern wie dieses Ziel erreicht werden könnte. Hier schieden sich die Geister. Zur Debatte standen prinzipielle Fragen, die akademisch und praktisch als Dogmenstreit zwischen Vertretern unterschiedlicher Varianten des *Keynesianismus* einerseits und Anhängern neoliberaler monetaristischer Theorien andererseits ausgetragen wurden. *Keynesianer* plädierten für eine „nachfrageorientierte Wirtschaftspolitik“, die auf eine aktive Rolle des Staates, namentlich auf Ausgabenprogramme sowie auf eine aktive staatliche Struktur- und Arbeitsmarktpolitik setzte. Diese Positionen waren insbesondere in den Reihen der Gewerkschaften wie der Linken der SPD zu finden. Wichtige Wortführer sammelten sich in der Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“, auch bekannt als „Memorandumgruppe“. Sie organisierten Tagungen und setzten sich seit 1977 bis heute kritisch mit den Empfehlungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) auseinander.<sup>140</sup> Eine zunehmend größere Zahl von sehr viel einflussreicheren Ökonomen plädierte dagegen für eine „angebotsorientierte“ Wirtschaftspolitik. Sie setzten ganz auf steuerliche Entlastungen von Privatpersonen und mehr noch der Unternehmen in Verbindung mit einem Ab- und Umbau der Sozialpolitik; mit der Politik der Geldmengensteuerung durch die Bundesbank hatte dieser Ansatz auch ein starkes institutionelles Standbein gewonnen. Wichtige Unterstützung fand diese Politik durch den SVR, der seit der Ölpreiskrise zunehmend die staatliche Verteilungspolitik kritischer beurteilte und 1977 trotz skeptischer Gegenstimmen in den eigenen Reihen dezidiert auf die Angebotspolitik einschwenkte.<sup>141</sup>

So wichtig dieser Richtungsstreit ist, so darf jedoch nicht übersehen werden, dass einfache Schwarz-Weiß-Zeichnungen nur begrenzt taugen. Zumal in der Praxis vertraten viele Ökonomen, mehr noch die Politiker, eine differenzierte, um nicht zu sagen: schwankende Position eines „Sowohl-als-auch“. Diese konträren Positionen waren im Kabinett nie in Reinform ausgeprägt, wenngleich das Wirtschaftsministerium am deutlichsten den nachfrageorientierten Kurs verfolgte und diesen, soweit man das auf der Grundlage der begrenzten Quellengrundlage sagen kann, auch intern systematisch-

140 In Reaktion auf das erste Haushaltsstrukturgesetz 1975 wurde ein erstes „Memorandum für eine wirksame und soziale Strukturpolitik“ vorgelegt, vgl. <http://www.memo.uni-bremen.de/>. Vgl. Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“: Memorandum. Alternativen der Wirtschaftspolitik. Köln 1978; Allen, Underdevelopment; Schmidt, Ingo: Gewerkschaften und Keynesianismus – eine regulationstheoretische Untersuchung keynesianischer Konzeptionen in der deutschen Gewerkschaftsbewegung. Münster 1997.

141 Vgl. die ausführliche Bearbeitung dieses Themas durch den SVR: Jahresgutachten 1977/78, Mehr Wachstum. Mehr Beschäftigung. Stuttgart, Mainz 1977, Zif. 236-334; Giersch/Paqué/Schmieding, Fading Miracle, S. 185-221. Es fehlt eine gute Darstellung des neoliberalen Denkens in den 1970er-Jahren.

konzeptionell weiterentwickelte. Die Konstellation war insofern komplizierter, als das Finanzministerium eine eigene Agenda verfolgte, nämlich die Konsolidierung der öffentlichen Ausgaben, nachdem das Haushaltsstrukturgesetz 1975 wichtige, konjunkturell negative Impulse gegeben hatte: Die monetäre und fiskalische Gegensteuerung in Verbindung mit dem Haushaltsstrukturgesetz wurde mit Wachstumsverlusten von bis zu zwei Prozentpunkten veranschlagt.<sup>142</sup> Im Hause von Finanzminister *Hans Apel* sah man mit Besorgnis, dass angebots- wie nachfrageorientierte Lösungen gleichermaßen Löcher in die öffentlichen Haushaltskassen rissen; denn Steuermindereinnahmen waren für den Fiskus mit „Kosten“ verbunden, zumal dann, wenn die Ausgaben nicht gesenkt wurden. Das galt umso mehr, wenn beide Ansätze gleichzeitig verfolgt wurden, wenn beispielsweise aus konjunkturpolitischen Überlegungen heraus Steuern gesenkt und die öffentlichen Ausgaben erhöht wurden. Die entscheidende Frage war, ob man die mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 angestrebte Konsolidierung der Staatsfinanzen fortführen oder abbrechen sollte.

Die Schwierigkeiten, in welche die Regierung hineinschlitterte, hingen auch mit den wirtschaftlichen Prognosen zusammen, auf welche das Regierungsprogramm aufbaute. 1976 entwickelte sich das Wirtschaftswachstum mit 5,4 Prozent schon wieder sehr günstig. Es schien, als ob man mit einigem Optimismus in das folgende Jahr blicken könnte. Im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung wurde für 1977 ein Wachstum von fünf Prozent prognostiziert, zumal Ökonomen im Herbst sogar noch von fünfeinhalb Prozent gesprochen hatten. Auch die mittelfristigen Projektionen des Wirtschaftsministeriums gingen von einem fünfprozentigen jährlichen Wachstum bis zu Beginn der 1980er-Jahre aus. Schon im Winter jedoch verdüsterte sich der wirtschaftliche Ausblick, und im Laufe des Jahres mussten die Prognosen von allen Beteiligten nach und nach zurückgenommen werden. Das Ifo-Institut konstatierte im August, dass selbst da, wo Optimismus geherrscht habe, es nun „zu einer Art Alarmstimmung“ gekommen sei.<sup>143</sup> Wie sich dann zeigen sollte, belief sich das Wirtschaftswachstum für das gesamte Jahr 1977 noch auf drei Prozent; 1978 waren es gerade noch 2,7 Prozent.

Diese Zahlen hatten weitreichende Implikationen. Erstens, die EG-Kommission und die großen westlichen Industrienationen erwarteten, dass Deutschland als Konjunkturlokomotive die Weltwirtschaft antreiben sollte.<sup>144</sup> Fünf Prozent Wachstum waren fest eingeplant und von *Schmidt* auch zugesichert worden. Zweitens, bei einer niedrigeren Wachstumsrate war angesichts der geburtenstarken Jahrgänge kaum an den Abbau der Arbeitslosigkeit zu denken. Zur gleichen Zeit gab es drittens aus dem Kreis der Experten Stimmen, die nicht nur auf die regionale und sektorale strukturelle Arbeitslosigkeit verwiesen, sondern bestimmte Gruppen wie ältere Arbeitnehmer und Ungelernte als „Problemgruppen“ identifizierten. Selbst wenn man diese Gruppen, wie 1976 geplant, über Mobilitäts- und Qualifizierungsprogramme im Rahmen des Arbeitsförderungs-gesetzes in den Arbeitsmarkt einfädeln wollte, waren neue Arbeitsplätze erforderlich. Fast noch bedeutsamer war schließlich die neue, reduzierte Kalkulationsgrundlage des Wirtschaftswachstums für die Sozialversicherungsträger. Als im November 1976 das

142 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Strukturberichterstattung 1983, S. 35.

143 Buka, Gruppe 42, RD Meyer-Sebastian, über AL 4 u. Chef d. Buka an Bundeskanzler, betr.: Jahreswirtschaftsbericht 1977, hier: 9. Sitzung des Kabinettsausschusses für Wirtschaft am 25.1.1977, BArch, B 136/11617; BMF, Referat I A 2, Schnellinformation an die Leitung des Hauses, betr.: Analysen zur Wirtschaftslage von Ifo und DIW, 24.8.1977, BArch, B 126/53250.

144 S. Bd. 6 Erstes Kapitel 2.1.2.

Wirtschaftsministerium die Prognose für das folgende Jahr nur minimal um einen halben Prozentpunkt auf fünf Prozent reduzierte, hieß das, dass nicht erst 1979, sondern schon 1978 starke Defizite in der Rentenversicherung auflaufen würden.<sup>145</sup> Die neuen Zahlen durchkreuzten die Konsolidierungspläne der Rentenversicherung. Vor diesem Hintergrund ist es kein Zufall, dass Bundesarbeitsminister *Ehrenberg* ein dezidierter Verfechter eines Wirtschaftswachstums von fünf Prozent war.<sup>146</sup>

Vor diesem Hintergrund setzte sich schon im Winter 1976/77 in der Regierung die Meinung durch, dass staatliche Initiativen notwendig seien. Interessanterweise war es die FDP, welche vorpreschte. Wenn man bis 1980 ein jährliches reales Wachstum von fünf Prozent sichern wolle, so Bundeswirtschaftsminister *Friderichs* im Koalitionsgespräch im Dezember, seien Maßnahmen erforderlich, „um die erforderlichen gewerblichen Investitionen zu induzieren“. Dazu zählten zum einen die „Verstärkung und Verstetigung sinnvoller öffentlicher Investitionen [...] und parallel dazu im Unternehmensbereich die Verbesserung der degressiven Abschreibung“ (mit der Unternehmen ihre Investitionen steuerlich abschreiben konnten). Zusammen mit anderen Steuerentlastungen (nicht nur) für Unternehmen gehörte Letzteres zu den Hauptforderungen der FDP. Auf Seiten der SPD stieß dies auf massive Widerstände, die in diesem Fall Finanzminister *Apel* und Bundeskanzler *Schmidt* formulierten.<sup>147</sup> Einigkeit bestand aber darüber, dass die privaten und öffentlichen Investitionen gefördert, gleichzeitig aber arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergriffen werden müssten, für die sich dann vor allem das Bundesarbeitsministerium stark machte.<sup>148</sup>

Tatsächlich entwickelte die Regierung zahlreiche Aktivitäten. Dazu zählte im März 1977 ein Gesetz über steuerliche Vergünstigungen bei Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude, mit einer Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten für den Eigenheimbau (nach § 7b EStG) und einer Grunderwerbssteuerbefreiung, was alleine im ersten Jahr Steuermindereinnahmen von 750 Millionen DM zur Folge hatte. Im selben Monat wurde in der Regierungserklärung das im Dezember angekündigte „mehrjährige öffentliche Investitionsprogramm zur wachstums- und umweltpolitischen

145 Buka, AL 4, Hiss, an Bundeskanzler, 19.11.1976, betr.: Gesamtwirtschaftliche Eckwerte des BMWi und ihre Rückwirkungen auf Rentenversicherung und Haushalt, S. 2, BArch, B 136/11668.

146 Das Konsolidierungsprogramm der Rentenversicherung, so rechnete Ehrenberg 1977 vor, ging davon aus, dass die durchschnittliche Arbeitslosenzahl 1977 bei 850.000 liegen und bis 1980 auf 650.000 absinken würde; zugleich war ein durchschnittlicher Anstieg der Bruttolohn- und Gehaltssumme von 7,5 Prozent 1977 und 8,5 Prozent im folgenden Jahr notwendig: Allein auf Grund des vom Wirtschaftsministerium prognostizierten geringeren Wirtschaftswachstums ergab sich bis 1980 ein Konsolidierungsbedarf in der Rentenversicherung von über vier Milliarden DM (gesamter Konsolidierungsbedarf 1977-1981: 8,8 Milliarden DM). Deshalb sollte nach Maßnahmen gesucht werden, die es ermöglichen würden, bestimmte wirtschaftliche Ziele zu erreichen und damit die Defizite zu vermeiden. Werde dies nicht erreicht, müsse ein finanzieller Ausgleich für die Rentenversicherung bereitgestellt werden, vgl. Aufzeichnung über das Ministergespräch am 9.8.1977 in Hamburg, Buka, AL 4 i.V. Heick, 12.8.1977, S. 4, S. 10 f., BArch, B 136/11637.

147 Koalitionsgespräch am 25.11.1976, S. 1 f., AdsD, HSAA/9371.

148 Interessanterweise regte das BMWi schon im Sommer 1976 arbeitsmarktpolitische Maßnahmen an: Es gelte „in jenen Bereichen zu handeln, die nicht durch den allgemeinen Konjunkturaufschwung und globale Wachstums- und Beschäftigungspolitik, sondern nur gezielt durch arbeitsmarktpolitische flankierende Maßnahmen beeinflusst werden können“. BMWi, StS Schlecht, an BMA, PStS Hermann Buschfort, 5.8.1976; BMWi, Leiter Abt I, Tietmeyer, an Minister, betr.: Evtl. neue Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, 18.6.1976, BArch, B 102/248202; noch im Sommer 1976 sah das BMA keine Veranlassung, für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu plädieren, Referat BMF, I A 1 an Minister, 16.6.1976, Betr.: Arbeitsmarktpolitische Flankierung der wirtschafts- und finanzpolitischen Bemühungen zur Beschäftigungssicherung, BArch, B 126/48142. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/49. Zur Position im folgenden Jahr vgl. BMA, Gesprächsunterlage für die Sozialpolitische Gesprächsrunde am 10.3.1977 zum Thema „Initiative für mehr Arbeitsplätze“, 23.2.1977, BArch, B 126/48143. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/60.

Vorsorge“ oder „Programm für Zukunftsinvestitionen“ (ZIP) in Höhe von 16 Milliarden DM beschlossen (was in etwa der Summe der Einsparungen des Haushaltsstrukturgesetzes entsprach). In der Folgezeit stockte man es auf etwa 20 Milliarden Mark auf. Das Ziel war die mittelfristige Verstetigung staatlicher Investitionen, was die, wie *Schmidt* intern vermerkte, international abgestimmte Laufzeit von vier Jahren erklärt.<sup>149</sup> Zu den Schwerpunkten gehörten die Verbesserungen der Infrastruktur, namentlich des Verkehrssystems, die rationellere und umweltfreundlichere Energieverwendung, die wasserwirtschaftliche Vorsorge, die Verbesserung der „Wohnumwelt“ und die Berufsausbildung. Rund vier Fünftel der öffentlichen Aufträge flossen in den Bereich Hoch- und Tiefbau. Neben der Belebung der Konjunktur zielte das Programm vor allem auf die Umstrukturierung der öffentlichen Haushalte durch Förderung von öffentlichen Investitionen. Das ZIP entsprach nicht nur den Vorstellungen der Verfechter einer aktiven staatlichen Strukturpolitik in der SPD, sondern wurde auch vom SVR positiv begrüßt, weil, wie der Vorsitzende *Olaf Sievert* es formulierte, mit dem 16-Milliarden-Programm nur der Rückgang der öffentlichen Investitionen infolge der Politik der Haushaltskonsolidierung aufgehalten werde.<sup>150</sup> Die Erhöhung des Kindergeldes für Familien mit mehreren Kindern, Erleichterungen bei der Einkommen- und Lohnsteuer, Vergünstigungen für Arbeitslose im Bereich der Sparförderung und nicht zuletzt Entlastungen der Wirtschaft im Bereich ertragsunabhängiger Steuern finanzierte man durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer). Am 25. Mai beschloss das Kabinett schließlich ein weiteres Bündel von arbeitsmarktpolitischen Initiativen, darunter Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu Gunsten von Älteren, Behinderten und Teilzeitarbeit suchenden Frauen, die Bewilligung von 1.600 neuen Planstellen zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung und der Berufsberatung in den Arbeitsämtern sowie Impulse zur „Verstetigung der Bautätigkeit“. Die Initiative dafür ging vom Bundesarbeitsministerium aus. Ziel war es, das ZIP zu flankieren, das nach verbreiteter Meinung die Probleme des Arbeitsmarktes allein nicht zu lösen vermochte. Wie Bundesarbeitsminister *Ehrenberg* klarstellte, konnte damit „weder einer konjunkturbedingten Unterauslastung vorhandener Arbeitsplätze noch einem gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizit“ abgeholfen werden.<sup>151</sup> Die Bundesbank stützte diese Politik, indem sie schon im März und dann wieder im Juli das Geldmarktzinsniveau ermäßigte (auch, um den Aufwertungsdruck auf die DM zu mildern).

Obwohl im Sommer 1977 intern klar war, dass man nie und nimmer das avisierte Wachstumsziel für das laufende Jahr erreichen würde, war mit Blick auf die Eckwerte für das kommende Haushaltsjahr 1978 und die Vorausschätzungen bis 1981 wieder von fünf Prozent Wachstum die Rede. Dafür machte sich auch der Bundesarbeitsminister

---

149 Buka, Gruppe 42, Meyer-Sebastian, über AL 4 u. Chef d. Buka an Bundeskanzler, betr.: Jahreswirtschaftsbericht 1977, 24.1.1977, S. 8 (handschriftliche Randnotiz), BArch, B 136/11617. Zu den Vordenkern des Programms gehörte Albrecht Müller im Bundeskanzleramt. Auf die Formulierung des Programms im Winter 1976/77 kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. allgemein bes. Wegner, Klaus: Entstehung und Wirkung des öffentlichen Zukunftsinvestitionsprogramms 1977/81 als Modell für mehr Beschäftigung und Wachstum in der Zukunft. In: Beiträge zur sozialdemokratischen Wirtschaftspolitik. Mit einem Vorwort von Helmut Schmidt. Hrsg. v. Kurlbaum, Georg/Jens, Uwe. Bonn 1983, S. 127-146; Scharpf, Krisenpolitik, S. 182 f.

150 Mehr Mut zur Wachstumspolitik gefordert. In: FAZ v. 28.7.1977.

151 BMA Ehrenberg an den Chef d. Buka, betr.: Aufzeichnung zur Aussprache über die Arbeitsmarktlage für die Kabinettsitzung am 25.3.1977, BArch, B 139/12833.

stark,<sup>152</sup> während die Vertreter des Wirtschaftsministeriums mit Hinweis auf das Vorjahr, als man ebenfalls die wirtschaftliche Entwicklung skeptisch beurteilt hatte, vor zu optimistischen Annahmen warnten.<sup>153</sup> Tatsächlich beurteilte auch *Ehrenberg* die Aussichten skeptisch, zumal er der Meinung war, dass neben Steuererleichterungen die „klassischen arbeitsmarktpolitischen Instrumente (z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnkostenzuschüsse) nicht wesentlich weiter ausgefahren“, sondern „allenfalls flankierend eingesetzt werden“ könnten. Darauf verwies er in einem Schreiben an den Bundeskanzler, in dem er die harte, von ihm favorisierte Alternative ansprach, und die hieß „Konsolidierung“: „Die durch die Eckdaten der neuen Zielprojektion des Bundeswirtschaftsministeriums für die Rentenversicherung aufgerissenen Defizite müssen durch Konsolidierungsmaßnahmen gedeckt werden, um die Rentenversicherung nicht dauerhaft ‚im Gerede‘ zu halten“, vor allem aber müssten Konsolidierungsbeschlüsse „mit der jetzt zu fällenden konjunktur-politischen Entscheidung getroffen werden, um den ursächlichen Zusammenhang für den zusätzlichen Konsolidierungsbedarf der Rentenversicherung zu verdeutlichen“; jedes Abkoppeln vom gegenwärtigen Entscheidungsprozess bedeutete, „daß die spätere Konsolidierungsaktion einseitig zu Lasten der Sozialdemokraten, insbesondere des Bundeskanzlers und des Bundesarbeitsministers, geht“. Wie *Schmidt* handschriftlich vermerkte, konnte eine Konsolidierung, welche „die Altersversicherung aus dem Krisengerede herausführt“ (*Ehrenberg*), „nicht garantiert werden“.<sup>154</sup>

Die überhöhten Wachstumserwartungen kamen den FDP-Ministern nicht ganz ungelegen: Wenn keine zusätzlichen Maßnahmen beschlossen würden, bekräftigte Wirtschaftsminister *Friderichs* auf einer eigens zu diesem Thema einberufenen Ministerbesprechung am 9. August, werde im kommenden Jahr das reale Bruttoinlandsprodukt nur um drei bis dreieinhalb Prozent wachsen; ein Wachstum von viereinhalb Prozent sei nur möglich, wenn ein „optimales Konjunkturprogramm“ beschlossen und wenn der „Investitionsstau“ beim Bau von Kohle- und Kernkraftwerken beendet würde. Vor allem der Bundeskanzler sekundierte seinem Wirtschaftsminister und warf die Frage auf, „ob der Staat in der gegenwärtigen Zeit“ nicht „risikofreundlicher“ werden sollte und ob die Bundesrepublik die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente richtig einsetze. Die Einschätzung des Wirtschaftsministeriums zur Konjunkturentwicklung hielt er „für realistisch“; es sei „Aufgabe des Kabinetts, Maßnahmen zu beschließen, die Zahlen des

152 Auch wenn sich der Kanzler dagegen aussprach und die Einwände seines Ministers, der ganz auf die Sozialversicherungsfinanzen abhob, so nicht gelten lassen wollte, kamen Ehrenbergs Vorstöße Schmidt offenbar nicht ungelegen. Denn er wurde schon im Vorfeld, bei einem Treffen am Brahmsee, von Schmidt „ermutigt [...], seine Fragen in die Diskussion“ einzubringen und wurde „daher zusätzlich“ zu den Ministern Apel und Friderichs zum Koalitionsgespräch eingeladen. Tatsächlich vermittelt die Lektüre des Protokolls des Ministergesprächs (wie Anm. 145) den Eindruck, als ob die weitreichenden Vorschläge des Bundesarbeitsministers, der ohnehin nicht auf dem besten Fuß mit seinem Ressortkollegen im Wirtschaftsministerium stand, den Bundeskanzler aus der Schusslinie zu nehmen halfen. Vgl. Buka, AL 4, Hiss, an Bundeskanzler, Betr.: Finanz- und wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten und Entscheidungsvorschläge, 27.8.1977, S. 1, BArch, B 136/24167.

153 Buka, Dr. Krips, betr.: Vorausschätzung 1978 und 1981/76 (sic!), Ergebnisvermerk über die Sitzung im BMWi am 28.7.1977, BArch, B 136/11623. Schon bei den Beratungen des Jahreswirtschaftsberichts 1977 ging das BMWi von deutlich niedrigeren Zahlen aus. Vgl. BMF, Ref. I A 2 an StS Lahnstein, betr.: Auffassung des BMWi über das Zurückbleiben der wirtschaftlichen Entwicklung hinter den Erwartungen, 7.9.1977, BArch, B 126/53249.

154 BMA Herbert Ehrenberg an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 29.8.1977, S. 4, S. 8 f. (Schmidt), BArch, B 136/9063. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/66. Konsolidierung im Sinne Ehrenbergs hieß wohl gemerkt nicht Senkung der Renten, sondern Konsolidierung der Haushalte der Sozialversicherungen durch Mehreinnahmen z.B. durch die Übernahme des Kindergeldes für die Kinder von Rentnern durch den Bund und die Einführung eines zweiprozentigen Krankenversicherungsbeitrags der Rentner; die Alternative war Erhöhung der Sozialversicherungsbeiträge.

Wirtschaftsministeriums im Jahr 1978 zu erreichen“. Aber ein Wachstum von fünf Prozent hielt er für illusorisch. Konkret dachte er an „eine Ausdehnung des Deficit-Spending sowohl auf der Ausgabenseite als auch auf der Einnahmeseite [...], wenn das erforderliche Wachstum 1978 erreicht werden sollte“. Dazu galt es die Ausgaben für den sozialen Wohnungsbau zu steigern, Projekte des ZIP vorzuziehen und die Personalpolitik der öffentlichen Hand zu „entkrampf(en)“; Personalaufstockungen hielt er insbesondere im Schuldienst, für die Innere Sicherheit und bei der Betreuung von Alten und Pflegebedürftigen für sinnvoll. *Schmidt* sprach außerdem für eine substantielle Erhöhung der Entwicklungshilfe aus, und zwar primär mit Blick auf die Tatsache, dass „es Märkte auf der Welt gebe, wo der Bedarf nahezu unbegrenzt sei, wo es jedoch an Kaufkraft fehle“. <sup>155</sup>

Mitten in dieser Debatte 1977 über den Haushalt für 1978 und die mittelfristige Finanzplanung kündigte der Vorsitzende des SVR *Olaf Sievert* auf einer Sitzung der Konzierten Aktion die Fertigstellung eines Zwischen- und Sondergutachtens an. Es bestand kein Zweifel, dass er sich kritisch mit der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung auseinandersetzen und der FDP den Rücken stärken würde. Nach Unterrichtung des Kabinetts durch *Friderichs* wurde der SVR offiziell um dieses Gutachten gebeten, das Anfang September dem Bundeskanzler vorlag. <sup>156</sup>

Das verfehlte Wachstumsziel bildete den Ausgangspunkt auch der Überlegungen des SVR: „Im Grunde wäre schon jede Produktionsentwicklung, die 1978 auf einen Jahreszuwachs beim realen Sozialprodukt von weniger als 5 v.H. hinausliefe, wegen der dann zu erwartenden Beschäftigungsentwicklung als ungenügend zu werten“, hieß es auch hier. Mit Blick auf die Arbeitslosigkeit wurde eine „wirtschaftspolitisch(e) Kursänderung“ angemahnt. Dabei hatte das Gutachten eine zweifache Stoßrichtung. Deutlicher noch als im vorangegangenen Herbstgutachten, als sich der Kurswechsel bereits deutlich abgezeichnet hatte, propagierte der SVR die „Angebotspolitik“, und zwar als Synonym für „Wachstumspolitik“: Es seien „die ungelösten Probleme auf der Angebotsseite der Wirtschaft“ gewesen, die schon im Herbst 1976 an einer schnellen Erholung hatten zweifeln lassen, hieß es. Nur der Anschein habe für die Diagnose gesprochen, dass die deutsche Wirtschaft unter einer „Nachfrageschwäche“ leide. Der Nachfragemangel sei nicht mehr als „autonomer Störfaktor“, sondern als ein „Reflex der ungelösten Probleme auf der Angebotsseite“ zu deuten. Deutschland bedürfe nicht so sehr öffentlicher Milliardenprogramme, über die der Staat öffentliche Nachfrage schaffe, sondern nachhaltiger Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Unternehmen; denn „viel Geld für eine staatliche Nachfragestimulierung könnte vertan sein, wenn nicht zugleich die Probleme gelöst werden, die den Ursprung der unbefriedigenden Lage bilden“. Zwar wurde die Beeinflussung der Nachfrageseite

155 Aufzeichnung über das Ministergespräch am 9.8.1977 (wie Anm. 146), S. 2; *Friderichs*, Hans: Mut zum Markt. Wirtschaftspolitik ohne Illusionen. Stuttgart 1974, S. 6, S. 8, S. 11 (*Schmidt*), BArch, B 136/11637; für eine kürzere, stärker auf Beschlüsse zielende Fassung vgl. Kurzbericht über das Ministergespräch zur Wirtschafts-, Finanz- und Arbeitsmarktpolitik am 9.8.1977 im Gästehaus des Senats in Hamburg (14 bis nach 21 Uhr), 10.8.1977, BArch, B 102/245648. Zu dieser während des Sommerurlaubs in Hamburg anberaumten Sitzung geladen waren Bundesbankpräsident Emminger, BMI und Vizekanzler Genscher, BMWi *Friderichs*, BMF *Apel*, BMA *Ehrenberg* und der Staatsminister im Bundeskanzleramt *Wischnewski*, Lahnstein (BMF), die Ministerialdirektoren *Tegmeier* (BMA) und *Tietmeyer* (BMW) sowie der Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt *Heick*.

156 BMA, Leiter der Abt. I, *Tegmeier*, an Minister, betr: Konzierte Aktion, Vortrag des Vorsitzenden des SVR, 6.7.1977, BArch, B 149/31410; SVR, Prof. Dr. *Olaf Sievert* an Bundeskanzler *Helmut Schmidt*, 7.9.1977, ebd. u. BArch, B 136/11668. Die Stellungnahme des SVR, die der Bundesregierung am 7. September 1977 übermiltelt wurde, ist veröffentlicht in: SVR: Jahresgutachten 1977/78, S. 201-203. Noch vor der Fertigstellung erläuterte *Sievert* seine Vorstellungen, vgl. z.B. Mehr Mut zur Wachstumspolitik. In: FAZ v. 22.7.1977.

nicht ausgeschlossen, aber der SVR plädierte nachdrücklich nur für den alternativen Weg, was konkret bedeutete: allgemeine Steuersenkungen, insbesondere aber „deutliche Schritte in Richtung auf mehr Abschreibungsfreiheit der Unternehmen“.<sup>157</sup>

Dem Sondergutachten lag zugleich eine andere, wenn auch nicht ganz so klar formulierte Überlegung zu Grunde. Denn die propagierte „Wachstumspolitik“ war nicht ohne Kosten für den Staat zu bekommen. Man müsse sich zu einer Politik entscheiden, welche „die hohen fiskalischen Kosten in Kauf nimmt“. Es falle nicht leicht, einer wirtschaftspolitischen Kursänderung das Wort zu reden, „durch die der Staat, der mitten in der Rezession [d.h. 1975 – MHG] mit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beginnen mußte, um das Vertrauen in die Solidität der Staatsfinanzen wiederherzustellen, veranlaßt werden soll, dieses Vertrauen bald schon wieder auf die Probe zu stellen und damit notwendigerweise zu strapazieren. Doch es ist wohl nötig“. Die Expansion der Staatsausgaben, allemal solcher, die „neue Konsolidierungsmaßnahmen“ in der Zukunft nötig machten, galt es zu vermeiden. Aber Steuerausfälle waren, wie das Gutachten ausführte, für den Finanzminister eben auch Kosten, und zwar in der Form sinkender Einnahmen mit den absehbaren Folgen für die Staatsfinanzen. Der vorgeschlagene Weg, so die Auflösung des Problems, trage die „Konsolidierung [...] gleichsam in sich [...], indem sie ein höheres Wachstum des Produktionspotenzials bewirken“ oder indem die Defizite „innerhalb weniger Jahre aus der Entwicklung der progressiv wirkenden Steuern konsolidiert werden“ könnten. Der Finanzminister wurde auf den Erfolg der neuen Wirtschaftspolitik vertröstet. Die verbesserten Abschreibungsmöglichkeiten für die Unternehmen wurden als eine „verstärkte Risikobeteiligung des Staates“ interpretiert: „Wegen der Übertragung eines Teils der Investitionsrisiken auf den Staat, die in einer solchen Maßnahme liegt, kann das Marktentgelt für die privat verbliebenen Risiken entsprechend niedriger sein“; entlastet würde damit auch die Lohnpolitik – ein Argument, das *Schmidt* so gut fand, dass er es in seine Regierungserklärung aufnehmen wollte.<sup>158</sup>

Mit diesem Gutachten mischte sich der SVR in eine aktuelle wirtschafts- und sozialpolitische Debatte ein, auch wenn man den Eindruck gewinnen konnte, als ob er „versucht [...] auf den fahrenden Zug aufzuspringen.“<sup>159</sup> Mit fast stereotyper Regelmäßigkeit wurde in der Folgezeit die „Angebotspolitik“ eingefordert, so im Herbstgutachten, in welchem die Arbeitslosigkeit auf das zu hohe Lohnniveau und die zu hohen Lohnsteigerungen zurückgeführt wurde. Nachfrageprobleme, Strukturwandel oder die veränderten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Aufwertung der DM erschienen dagegen nur als vordergründige beziehungsweise sekundäre Einflussfaktoren. Und im Juni 1978 legte der SVR mit Blick auf die Beschlüsse des Bonner Gipfels unaufgefordert ein Sondergutachten vor, das ganz auf die Verbesserung der „Angebotsbedingungen der Wirtschaft“ mittels Umstrukturierung des Steuersystems und der Staatsausgaben sowie die Senkung der Steuern abhob und sich explizit

---

157 Stellungnahme, Zif. 1, 3.

158 Stellungnahme, Zif. 4; handschriftliche Notiz in der Kopie, welche von Sievert an den Bundeskanzler ging (wie Anm. 156), S. 4.

159 BMA, Berié, an AL I, Vermerk o.D., BArch, B 149/31410.

gegen neue staatliche Ausgabenprogramme aussprach: Allein dieser Kurs schaffe wirtschaftliches Wachstum.<sup>160</sup>

Diese Position stand in Einklang mit derjenigen der Bundesbank (auch wenn diese 1977/78 expliziter auf die Konsolidierung der Staatsfinanzen setzte), der Wirtschaftsverbände und der Parteien. Die CDU hatte in einem im Sommer 1977 vorgelegten „Konjunkturpolitischen Programm“ zwar noch ein (intern umstrittenes) öffentliches Investitionsprogramm von fünf bis zehn Milliarden DM gefordert, um dem Rückgang des investiven Anteils an den öffentlichen Gesamtausgaben entgegenzuwirken, setzte aber auch in der Öffentlichkeitsarbeit ganz auf Steuersenkungen.<sup>161</sup> Mit diesem Thema bearbeitete die FDP die SPD. Die Grundsatzabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums war der wirtschaftspolitische „think-tank“ der FDP, der trotz gelegentlicher „öffentlicher Denkverbote“<sup>162</sup> das angebotstheoretische Kredo ganz in den Vordergrund stellte.

Die „degressive AfA“, also die Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen, die *Helmut Schmidt* in seiner Regierungserklärung 1976 noch expressis verbis ausgeschlossen hatte, entwickelte sich zur Machtprobe der Koalitionäre. Dabei zeigte sich, dass die Thematisierung von steuerlichen Abschreibungen selbst einen akuten politischen „Handlungsbedarf“ schuf: Mit Blick auf eine mögliche Neuregelung der Abschreibung würden Investitionen aufgeschoben, hieß es; die Rede vom „Attentismus“ machte die Runde. Während *Friderichs* Anfang August 1977 den Attentismus für „bereits sehr groß“ hielt, fragte *Genscher* – wie immer sibyllinisch – „ob die Bundesregierung bereit sei, das Richtige zu tun oder ob sie aus Rücksichtnahme das Notwendige unterlasse“. Zweifel daran, ob das „Notwendige“ wirklich notwendig war, ob eine Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten tatsächlich zu mehr Investitionen führen würde, wie *Ehrenberg* kritisch nachfragte, hatten da wenig Platz, eher schon der Hinweis des Bundeskanzlers, dass man die „politisch-psychologische Situation bei den Gewerkschaften nach der Mitbestimmungsklage“ und eine mögliche „Verschlechterung des sozialen Klimas im Herbst“ berücksichtigen müsse. Allein Finanzminister *Apel* stimmte dem Bundesbankpräsidenten *Emminger* und den FDP-Ministern zu, wenn er meinte, dass Abschreibungsmöglichkeiten „billiger und zweckmäßiger als Investitionszulagen und -prämien seien“.<sup>163</sup> *Hans Apels* Nachfolger *Matthöfer* verfolgte zwar eine für das Bundesfinanzministerium typische restriktive haushaltspolitische Linie, aber seine Herkunft aus dem Forschungsministerium wies ihn zugleich als einen Verfechter einer staatlichen Forschungs- und Strukturpolitik aus, womit er besser als *Apel* in die konjunkturpolitische Landschaft passte.

Diese Diskussionen sind aus verschiedenen Gründen von Bedeutung. Zu erkennen sind erstens die möglichen Umriss eines politischen Koalitionswechsels, deren Basis wirtschaftspolitische Überlegungen waren. Auf diesem Feld stand die FDP der CDU

160 SVR: Jahresgutachten 1977/78, Zif. 236-334; Stellungnahme des Sachverständigenrates zur wirtschaftlichen Lage (Der Bundesregierung am 7.9.1977 übermittelt). In: Ebd., S. 201-203, Zif. 1,3. In diesem Sinne auch *Giersch*, *Fading Miracle*; vgl. auch *Baltensperger*, *Ernst*: Die Geldpolitik bei wachsender Integration (1979-1996). In: *Fünfzig Jahre Deutsche Mark*, S. 197-209 u. S. 475-559.

161 Konjunkturpolitisches Programm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, o.D., bes. S. 9; allgemeiner gehalten ist der seit Juni 1977 auch öffentlich diskutierte Entwurf eines Programms der CDU zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, beschlossen vom Bundesvorstand der CDU am 6.6.1977 (Stand 6.6.1977), BAArch, B 102/238465.

162 So BMWi, Leiter Abt. I, *Tietmeyer*, an Minister, 22.3.1978, betr.: Mittelfristige Probleme und Notwendigkeiten der weiteren globalen Wirtschaftspolitik, BAArch, B 102/279066.

163 Ministergespräch am 9.8.1977 (wie Anm. 146), S. 7.

näher als dem Koalitionspartner. Zweitens wird deutlich – und das wird vielfach übersehen –, dass die meisten Akteure in dieser Zeit auf einen expansiven haushaltspolitischen Kurs setzten.<sup>164</sup> Drittens kann man erkennen, warum sich im Umfeld der konjunkturpolitischen Entscheidungen 1977 und 1978 so viele Ressentiments und derart starker Missmut aufbauten. Niemand war wirklich mit den eingeleiteten Maßnahmen zufrieden, die 1977 eine Mischung aus expansiver Haushaltspolitik, Steuersenkungen (Weihnachtsfreibeträge, weitere Abschreibungsmöglichkeiten für Unternehmen), Forschungsförderung für mittlere und kleinere Unternehmen, Existenzgründungsprogrammen für Selbständige, Förderung des sozialen Wohnungsbaus sowie Investitionsmaßnahmen zur Energieeinsparung im Wohnungsbau darstellten. Und dass es dabei nicht bleiben würde, war im Zusammenhang mit dem Bonner Gipfel im Juli 1978 klar: Zusätzliche Maßnahmen waren erforderlich, wollte man den Erwartungen des Auslands gerecht werden.

Kurz vor dem Gipfel machte *Graf Lambsdorff* den Kanzler darauf aufmerksam, dass von den bisher vom Kabinett zu Grunde gelegten Wachstumsvorstellungen von viereinhalb Prozent erhebliche Abstriche zu machen seien, ferner, dass sich daraus „wirtschafts- und finanzpolitisch sehr schwierige Probleme“ ergäben. Die Arbeitslosigkeit würde bei einem so schwachen Wachstum steigen und die öffentlichen Defizite würden wegen eines geringen Steueraufkommens höher ausfallen; außerdem sei die notwendige Konsolidierung der Sozialversicherung erneut in Frage gestellt. *Lambsdorff* drängte auf eine baldige Entscheidung, „den Wachstumstrend zu verstärken“, damit schon 1979 zumindest eine Zunahme des Bruttosozialprodukts um drei bis vier Prozent erreicht werde. Aus seiner Sicht war dafür ein „zusätzlicher finanzpolitischer Impuls zu Beginn des Jahres 1979 in Höhe von zehn bis 15 Milliarden DM notwendig“. *Schmidts* dicke Unterstreichungen zeigen, dass ihm die Ausführungen offenbar gelegen kamen.<sup>165</sup> An Unterstützern eines aktiven konjunkturpolitischen Kurses mangelte es nicht. Schon wenige Tage vorher hatte *Matthöfer* dem Kanzler eine Gedankenskizze über zusätzliche „Maßnahmen zur Förderung von Investitionen und Innovationen“ zukommen lassen. Es entbehrt nicht einer gewissen Kuriosität, dass mehr als zwei Wochen vor dem Bonner Gipfel am 16./17. Juli, auf dem der Bundeskanzler so demonstrativ die Erwartungen des Auslandes zurückzuweisen schien, die Ergebnisse des

---

164 So sah der Bundeswirtschaftsminister Anfang Juli 1978 zwar die „schwierige(n) Finanzprobleme“ infolge des von ihm geforderten „Impuls(es)“ von 10 bis 15 Milliarden DM. Sein Argument, dass bei einem „niedrigeren Wachstum die Defizite (der öffentlichen Haushalte – MHG) ohnehin höher ausfallen“ würden, findet sich auch bei „Keynesianern“: „Soweit die Steuersenkungsmaßnahmen dazu beitragen, die Wirtschaftsentwicklung zu verbessern, wird dadurch auch ein Abbau der zunächst höheren Defizite erleichtert“, vgl. BMWi Graf Lambsdorff an Bundeskanzler Helmut Schmidt, 3.7.1978, BArch, B 136/11623. Der amerikanische Ökonom Arthur B. Laffer spitzte diese Überlegungen in seiner „Laffer-Kurve“ für die Öffentlichkeit leicht verständlich zu: Steuersenkungen verursachten zwar zunächst Haushaltsdefizite, die aber in der Folgezeit die Steuereinnahmen umso reichlicher sprudeln ließen und schließlich zu einem ausgeglichenen Staatshaushalt führten. Das war die nachgerade utopische Vision, mit der die Regierung Ronald Reagan zu Beginn der 1980er-Jahre ihre Wirtschaftspolitik begründete.

165 Vgl. die Anstreichungen im Brief des BMWi v. 3.7.1978 (wie Anm.164). Schon im Mai wurden in einem Spitzengespräch die möglichen konjunkturellen Maßnahmen beraten, Buka, AL 4, Dr. Schulmann, Ergebnisvermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit BM Genscher, BM Graf Lambsdorff und BM Matthöfer am 22.5.1978, 23.5.1978, BArch, B 136/11609.

Spitzentreffens vorweggenommen wurden.<sup>166</sup> Und nicht nur das: Der Kuchen wurde schon verteilt, denn auf der Grundlage dieses Papiers begann die Abteilung I des Bundesfinanzministeriums noch vor dem Bonner Gipfel Ressortgespräche über die Programmgestaltung, schon um nicht den Eindruck entstehen zu lassen, die FDP agiere mit ihren steuerpolitischen Plänen alleine in Bonn.<sup>167</sup>

Die Vorarbeiten des Finanz- und Wirtschaftsministeriums verhinderten zwar nicht das harte Feilschen um die Programmgestaltung, erklären aber die Geschwindigkeit, mit der die Regierung schon am 28. Juli nach dreitägigen Beratungen des Bundeskabinetts zusätzliche öffentliche Mehrausgaben beziehungsweise Mindereinnahmen zur Erfüllung der Ziele des Bonner Gipfels durchsetzte. Das Gesamtpaket hatte allein für das erste Jahr 1979 einen Effekt von 12,3 Milliarden und 1980 von 14,7 Milliarden DM. Ganz offenkundig hatten sich aber weder das Finanz- noch das Wirtschaftsministerium oder das Forschungsministerium mit ihren ursprünglichen Plänen durchgesetzt.<sup>168</sup> Unter den größeren Posten beliefen sich die Ausgaben im Bereich der Forschungsförderung gerade auf 2,6 Milliarden; der Einkommensteuertarif wurde gesenkt, was sich zusammen mit anderen steuerlichen Maßnahmen auf Mindereinnahmen von zehn Milliarden summierte; die Änderungen im Bereich der Gewerbesteuer wirkten sich erst 1980 mit drei Milliarden Mark aus. Hinzu gekommen waren auf Drängen *Ehrenbergs* sozial- und familienpolitische Leistungen, die sich 1979 auf zwei Milliarden und auf 3,7 Milliarden im Jahr 1980 beliefen.

### 1.3.2 Eine kurze Atempause

Die fiskalische Wirtschaftsstimulierung kam somit vielen Interessen entgegen und befriedigte doch wenige. Auch den Sozialpolitikern war es gelungen, eine Reihe von weitreichenden Verbesserungen durchzusetzen. Eine wichtige Rolle spielten familienpolitische Leistungen, zu denen die Erhöhung der Kindergeldleistungen 1977 und 1978 zählte. Wichtiger noch war die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs von zwei auf sechs Monate nach der Geburt des Kindes und darüber hinaus die Bewilligung eines Mutterschaftsgeldes von monatlich 750 DM für diejenigen, die in dieser Zeit Urlaub nahmen. Dahinter standen gleichermaßen familien- wie beschäftigungspolitische Motive und vor allem die Konkurrenz zur Opposition, die noch weiter gehende Forderungen für nicht berufstätige Mütter stellte. Noch ein Jahr zuvor waren solche arbeitsmarktpo-

---

166 Und das nicht im Futur, sondern in der Vergangenheitsform: „Auf dem Bonner Weltwirtschaftsgipfel hat sich die Bundesrepublik verpflichtet, vorbehaltlich der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften, zusätzliche, quantitativ substantielle Maßnahmen um bis zu 1 Prozent des BSP zu ergreifen, um eine erhebliche Stärkung der Nachfrage und eine höhere Wachstumsrate zu erreichen“; vgl. Wirtschafts- und finanzpolitische Optionen für zusätzliche Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums, S. 3. Diese Ausarbeitung ist zwar ohne Datum, wurde aber vom Leiter des Ministerbüros des BMF, Wefelmeier, explizit schon am 30.6.1978 an den Leiter des Kanzlerbüros Klaus Dieter Leister geschickt, BAArch, B 136/11639. Die Erklärung dafür ist darin zu suchen, dass offenbar schon zu diesem Zeitpunkt eine Fassung der späteren Erklärung vorlag (vgl. ebd.).

167 Vgl. Wefelmeier an Leister, ebd.

168 Zur Diskussion im Vorfeld vgl. Buka, GL 42, über AL 4, Chef d. Buka an Bundeskanzler, 24.7.1978, BAArch, B 136/11639. Vgl. CD-ROM, Dokumente 6/83 und 84.; BMF, Erläuterungen der Beschlüsse der Bundesregierung vom 28.7.1978 zur Stärkung der Nachfrage und zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums, 2.8.1978, BAArch, B 136/11624. Diese Aufstellung ging an die Mitglieder der SPD-Fraktion. Die Mehreinnahmen durch die Mehrwertsteuererhöhung sind in der genannten Zahl des Gesamteffekts berücksichtigt.

litisch begründeten Transferleistungen vom Kanzler und der Mehrheit der SPD-Minister abgelehnt worden.<sup>169</sup>

Mit einiger Reserviertheit verfolgten die „Wirtschaftspolitiker“ die verschiedenen Initiativen der „Sozialpolitiker“. Letztere gingen von der Annahme aus, dass ohne zusätzliche Maßnahmen in Bezug auf den Arbeitsmarkt, die Arbeitszeit und die öffentliche Beschäftigungspolitik die Rückkehr zur Vollbeschäftigung Illusion bleibe und dass der Staat gefordert sei: „Die Wiedererlangung der Vollbeschäftigung bis 1980 bedeutet, daß rund 1½ Millionen Arbeitsplätze geschaffen und verfügbar gemacht werden“ müssten, hieß es in einem Papier des BMA; ferner galt es, gefährdete Arbeitsplätze zu sichern oder durch weitere neu zu schaffende Arbeitsplätze zu ersetzen.<sup>170</sup> Bis weit in die CDU hinein stießen Vorschläge beispielsweise zur Förderung von Teilzeitarbeit, zur Ausdehnung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie zur Ausweitung der Schulpflicht in Form eines 10. Schuljahres auf Beifall. Einer der Wortführer war der Vorsitzende der CDU-Sozialausschüsse, *Norbert Blüm*, der auch mit seiner Forderung nach einem „Sabbatjahr“, das jedem Arbeitnehmer ermöglichen sollte, ein Jahr bezahlten Urlaub zu nehmen, auf sich aufmerksam machte.<sup>171</sup> Die Regierung ging dazu ebenso auf Distanz wie zu aus der SPD kommenden Vorschlägen, die auf Arbeitszeitverkürzungen, die Genehmigungspflicht für Überstunden, die noch stärkere Herabsetzung der Altersgrenze in der Rentenversicherung oder gar die Einführung einer so genannten Arbeitsmarktabgabe für alle Erwerbstätigen – Arbeiter, Angestellte, Beamte, Selbständige und mithelfende Familienangehörige – hinausliefen. Letztere sollte der Finanzierung von Beschäftigungsmaßnahmen dienen.<sup>172</sup>

Auch intern wurden diese Themen kontrovers debattiert, wobei sich insbesondere in der Frage der Verkürzung der Arbeitszeit seit 1977 eine Kluft zwischen Bundesarbeitsminister *Ehrenberg* und Bundeswirtschaftsminister *Graf Lambsdorff* auftrat. Die Neufassung der Arbeitszeitverordnung von 1938 war Anlass für diese Debatte: Bei den Koalitionsvereinbarungen Ende 1976 hatten sich SPD und FDP zwar darauf verständigt, nicht die Arbeitszeit zu verkürzen, aber schon im Mai 1977 beschloss man, die Verordnung, die eine Regelarbeitszeit von 48 Stunden vorsah und Überstunden von bis zu insgesamt 72 Stunden pro Woche zuließ, neu zu regeln. Daraus entwickelte sich schnell eine grundsätzliche Frage, da *Ehrenberg* die Regelarbeitszeit unter allen Umständen auf 40, *Graf Lambsdorff* auf 44 Stunden festsetzen wollte. Beschlüsse in Brüssel 1979 schufen auf diesem Gebiet einen zusätzlichen, aus der Sicht *Ehrenbergs* zweifellos willkommenen Handlungsbedarf. Dem Bundesarbeitsminister ging es um die Neuregelung der Mehrarbeit, dem Bundeswirtschaftsminister dagegen um die „Flexibilität“ in den Betrieben. Außerdem argumentierte *Ehrenberg*, dass er ohne eine Reduzierung der gesetzlichen Arbeitszeit auf 40 Stunden auch andere „wünschenswerte Änderungen“ bei den Arbeitsschutzvorschriften für Frauen und im Bereich des Jugend-

169 Vgl. z.B. das klare „Nein“, welches Schmidt handschriftlich vermerkte zum Punkt „Erhöhung von Transferleistungen“, zu denen neben BAföG auch das Kindergeld zählte. Die Einführung des Familiengeldes wurde von ihm gestrichen, vgl. Buka, Liste möglicher kredit-, finanz-, struktur-, einkommens-, vermögens- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, 8.8.1977, S. 2, S. 8, BArch, B 136/11637. S. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 10.

170 BMA, Abteilung I, Arbeitsgruppe Beschäftigungspolitik, an den Minister, Vorschläge für eine Vollbeschäftigungspolitik, 29.4.1977, BArch, B 136/12833.

171 Sozialer Klimbim. In: DER SPIEGEL Nr. 27 v. 2.7.1979, S. 28-29.

172 Vgl. Buka, HV Möller, Vermerk, betr.: Arbeitsmarktpolitische Vorschläge, eine synoptische Darstellung der programmatischen Aussagen von Parteien, Tarifpartnern und Wirtschaftsforschungsinstituten, 21.7.1977, BArch, B 136/14862; vgl. auch BMA, Abt. I, Stichworte zum Vortrag des Ministers vor dem Arbeitskreis IV der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages, BArch B 149/30732. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/120.

Arbeitsschutzes nicht durchsetzen könne, für deren Lockerung sich *Lambsdorff* aussprach.<sup>173</sup> Intern sprach man mit Blick auf dieses Junktim von einem „Verhandlungspaket, das während der ganzen 8. Legislaturperiode nie aufgeschnürt“ wurde. Umso bemerkenswerter war das Statement des Wirtschaftsministers nach den Wahlen im Dezember 1980, die Tatsache, dass die Koalitionsverhandlungen keine Festlegung zur Arbeitszeit gebracht hätten, könne nicht heißen, dass sich bei den Arbeitsschutzvorschriften nichts bewegen könne.<sup>174</sup>

Diese ganze Debatte über die Novellierung der Arbeitszeitverordnung war deshalb so brisant, weil seit 1976 diejenigen Stimmen in den Reihen der Gewerkschaften, allen voran die IG Metall, und der SPD lauter wurden, die eine Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit forderten. Dagegen liefen die Verbände der Wirtschaft Sturm, Skepsis kennzeichnete aber auch von Anfang an die Haltung der Regierung. Mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1980 gewann die Forderung in den öffentlichen Debatten an Gewicht, zumal die Gewerkschaften mit der Forderung der 35-Stunden-Woche dieses Thema nun offensiv auf die Tagesordnung setzten.<sup>175</sup>

Die konjunktur- und sozialpolitischen Entscheidungen des Jahres 1977/78 sind auch deswegen von Interesse, weil neben sozialstaatlichen Transferleistungen das Steuersystem in den Blick rückte. Etwas zugespitzt lässt sich sagen, dass mit der Ausweitung der Abschreibungsmodalitäten für den Eigenheimbau (nach § 7b EStG) vermehrt eine Sozialpolitik für die mittleren und höheren Einkommensgruppen betrieben wurde, wenngleich Experten zugleich auf die positiven Nebeneffekte – Wohnungen wurden von denjenigen, die in ihr Eigenheim zogen, freigemacht – hinwiesen. Die Ausdehnung der Abschreibungsmöglichkeiten auch auf gebrauchte Immobilien, wie sie das Programm für die 8. Legislaturperiode in Aussicht stellte, zielte ganz in diese Richtung. Die Schaffung von Wohnungseigentum war eine „wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe“. Als Begründung dafür ließ sich anführen, dass sich andere Formen der Vermögenspolitik auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene nicht realisieren ließen, und ferner, dass die direkten Finanzhilfen des Bundes für die Objektförderung im sozialen Mietwohnungsbau unter Beschuss geraten waren.<sup>176</sup> Zweifellos hatte die FDP ein besonderes Interesse an dieser Politik und forcierte dementsprechend steuerliche Begünstigungen, die ihrer Klientel zugute kamen. Diese verursachten zwar nicht unbedeutliche Kosten, aber da es sich nicht um soziale Transferleistungen handelte, schlugen sie sich nicht im Sozialbudget nieder, mit dem Sozialtransfers gemessen am Volkseinkommen statistisch quantifiziert wurden. Darin lag ihre Attraktivität – dies machte aber den Sozialstaat noch undurchschaubarer.

173 Zur Vorgeschichte vgl. BMA, Anke Fuchs, an Chef d. Buka, 2.3.1979, BArch, B 136/24208. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/107; Buka, Schulmann, Auszug, Gespräch Buka mit BMA Ehrenberg und StS Fuchs am 14.3.1979, BArch, B 136/24208.

174 Buka, Referat 43, Jabecke, über AL 4 and Chef d. Buka, 22.12.1980, BArch, B 136/24208.

175 Pläne der SPD: Neue Arbeitsplätze durch kürzere Arbeitszeit. In: FAZ v. 20.9.1976; „Einfach mehr Freizeit haben“. In: DER SPIEGEL 27 v. 30.6.1980, S. 36-52. Offe, Claus/Karl, Hinrichs/Wiesenthal, Helmut: Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit. Frankfurt a.M., New York 1982; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Herausforderungen der Sozialpolitik. Maßnahmen zur Absicherung des Systems der sozialen Sicherung, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Verkürzung der Arbeitszeit im Urteil der Bürger. Bericht über eine Repräsentativbefragung durch Infratest von Bielski, Harald/Rosenblatt, Bernhard von/Ruhland, Walter, Bonn 1983.

176 Vgl. die Aufzeichnungen Hans Apels über seine Vorstellungen zum Inhalt des Regierungsprogramms, 21.10.1976, S. 1, S. 11, AdSD, HSAA/9371. Zur Koalitionsvereinbarung vgl. Koalitionsgespräch am 2.12.1976, S. 7-9, AdSD, HSAA/9372. S. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 15.

Der Zusammenhang zwischen Steuer- und Sozialpolitik entwickelte in der zweiten Hälfte 1970er-Jahre angesichts steigender Sozialbeiträge seine eigene Brisanz. Der von *Schmidt* geschätzte SPD-Bundestagsabgeordnete *Heinz Rapp* meinte im Sommer 1978 in einem langen Brief an den Kanzler, dass die von der FDP und der CDU angeführte Steuerreformdiskussion eine Eigendynamik entwickelt habe, der sich die Partei gar nicht mehr entziehen könne: „Die jetzt bezüglich einer raschen und spürbaren lohnsteuerlichen Entlastung gehegten Erwartungen – ich referiere meine Erfahrungen aus zahlreichen Parteiveranstaltungen, Gesprächen mit Betriebsräten und gewerkschaftlichen Vertrauensleuten und aus öffentlichen Versammlungen – können und dürfen nicht zurückgeschraubt oder gar enttäuscht werden: es geht, so sehe ich das, ums Eingemachte, um die im betrieblichen Alltag ohnehin stark strapazierte Loyalität der für uns entscheidend wichtigen Betriebsfunktionäre zur Partei und zur Regierung.“<sup>177</sup> Die geplante Beseitigung der Freibeträge für das Weihnachtsgeld und die Erhöhung der Mehrwertsteuer als Gegenfinanzierung zu den Mehrausgaben stießen auf ähnliche Vorbehalte, wie das bei Kürzungen von Sozialtransfers der Fall gewesen wäre.<sup>178</sup>

Die Wirkungen der 1977/78 beschlossenen konjunkturpolitischen Maßnahmen blieben nicht aus. Die deutsche Wirtschaft expandierte, dank der starken Konsumnachfrage, aber auch wegen der Exporte. Vor allem in der Bauindustrie verzeichnete man 1979 Wachstumsraten wie schon lange nicht mehr. Die „Kurzarbeit“ ging stark zurück. Erstmals seit vier Jahren sank im Jahr 1979 die Arbeitslosenzahl unter die Millionengrenze. Im Herbst 1979 waren es weniger als 800.000, obwohl neue, geburtenstarke Jahrgänge ins erwerbsfähige Alter kamen. Allenthalben waren nun Klagen über den Mangel an Arbeitskräften zu hören, ferner, dass die Sozialleistungen viele Arbeitsfähige von der Suche nach und Aufnahme von Arbeit abhielten. Angesichts der strukturellen Ausprägung der Arbeitslosigkeit diskutierte man im Bundesarbeitsministerium ein Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen wie beispielsweise das Ruhrgebiet.<sup>179</sup>

Die Folgen der zweiten Ölpreiskrise durchkreuzten alle Erwartungen, die man in die konjunkturpolitischen Initiativen seit 1977 gesetzt hatte. Eine zweite Rezession der Wirtschaft zeichnete sich ab, welche ganz neue Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik, aber auch an die Finanzlage der Rentenversicherung stellen musste. Inflationsängste wuchsen. *Schmidt* war in dieser Hinsicht mit Blick auf das Jahr 1974 ein gebranntes Kind: Die höhere Ölrechnung führte zu einem Preisauftrieb und damit zu „investitionslähmenden Verteilungskämpfen“. Es sei zu befürchten, dass die Preisstei-

---

177 Heinz Rapp an Helmut Schmidt, 28.8.1977, BArch, B 136/11637.

178 Dieser Komplex ist m. W. in der wissenschaftlichen Literatur bisher nicht systematisch behandelt worden. Dazu zählt die ausufernde Steuergesetzgebung vor allem in den 1980er-Jahren, als diese Politik noch sehr viel konsequenter verfolgt wurde. Die methodischen Schwierigkeiten, solche Transfers zu messen, kann man bei der Arbeit der Transfer-Enquete-Kommission sehen. S. Bd. 6 Zweites Kapitel 2.2.1.

179 Darauf ist hier nicht einzugehen, vgl. BMWi, I C 5, Dr. Wilhelm, an Herrn Minister, betr. BMA, Entwurf eines arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, BArch, B 149/248216.

gerungsraten der nächsten Monate „psychologische Effekte“ bei Arbeitnehmern, Rentnern und Ein- und Verkäufern auslösen würden.<sup>180</sup>

Trotz vieler Ähnlichkeiten war die finanz- und wirtschaftspolitische Konstellation eine andere als 1973/74. Nicht nur, dass auf Grund der rapide steigenden Staatsverschuldung durch die Beschlüsse in den Jahren zuvor der finanzpolitische Spielraum enger geworden war. Fast wichtiger noch waren die veränderten außenwirtschaftlichen Faktoren. Über Jahre hinweg hatte die Dollarschwäche die deutsche Finanz- und Wirtschaftspolitik in Atem gehalten; jetzt zwangen die Folgen eines rapide steigenden Dollarkurses die bundesdeutsche Fiskal- und Geldpolitik in die Defensive: Erstens verteuerten sich nicht nur die (in Dollar in Rechnung gestellten) Rohstoffe, sondern auch ein guter Teil der deutschen Importe.<sup>181</sup> Zweitens, eng mit dieser Verteuerung der Importe verbunden war die Tatsache, dass die deutsche Leistungsbilanz 1979 erstmals seit 14 Jahren ein wachsendes Defizit aufwies, was den Druck auf die D-Mark verschärfte. Drittens, die Bundesbank zog daraus die aus ihrer Sicht und der vieler Ökonomen logische Konsequenz. Sie ging zu einer restriktiven Geldpolitik über, mit der Folge, dass die Zinsen zu Beginn des Jahres 1981 bei elf Prozent, Tageszinsen bei bis zu 27 Prozent lagen. Ein alternativer Kurs, so das stereotype Argument, drohe gigantische Geldströme von Deutschland in das Hochzinsland USA auszulösen und damit den Kurs der D-Mark weiter unter Druck zu setzen. 1980 war das zeitweise der Fall, als die Bundesbank Interventionen zu Gunsten der Mark einstellte und Diskussionen über eine Kontrolle des Devisenverkehrs zu einem „(R)un aus der Mark“ zu führen drohten, angeheizt durch Gerüchte, dass arabische Staaten aus der D-Mark „aussteigen wollten“.<sup>182</sup>

In der zweiten Jahreshälfte 1980 zeichnete sich der wirtschaftliche Wachstumseinbruch deutlicher ab, und 1981 und 1982 waren Jahre immer neuer Hiobsbotschaften. In der letzten Oktoberwoche 1980 prognostizierte Bundeswirtschaftsminister *Graf Lambsdorff* den Koalitionären für das folgende Jahr ein Wirtschaftswachstum von nicht mehr als einem halben Prozentpunkt und eine Arbeitslosigkeit deutlich über einer Million. Das Bundesfinanzministerium stützte seine Haushaltsrechnungen auf ein reales Wirtschaftswachstum von zweieinhalb Prozent und ein Haushaltsdefizit von 27 Milliarden DM. Nun war plötzlich abzusehen, dass sich bis zu 20 Milliarden DM neue Schulden anhäufen würden. Solche Gerüchte waren Wasser auf die Mühle der Opposition, die in ihrem Bundestagswahlkampf den „Staatsbankrott“ an die Wand malte.

Bei den Koalitionsverhandlungen nach der Wahl insistierte die FDP in weitgehender Übereinstimmung mit *Schmidt* und *Matthöfer* darauf, die Haushaltszuwächse einzuschränken: Die gesamte Neuverschuldung im nächsten Haushaltsjahr dürfe 27 Milli-

180 Buka, AL 4, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit Spitzenvertretern der Gewerkschaften am 30.7.1979, S. 1 f., AdsD, HSAA/8842; Buka, AL 4, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit Vertretern der Wirtschaft und Gewerkschaften am 18.9.1979, S. 2, ebd. Dem amerikanischen Secretary of Commerce Miller, der es als Erfolg der amerikanischen Regierung verbuchte, dass sich die amerikanischen Gewerkschaften erstmals in der Geschichte in ein „wage-restraint-program“ hatten einbinden lassen, erklärte Schmidt, dass er 200 Stunden im Jahr mit Gewerkschaftern und Unternehmern rede: „moral (per)suasion finde aber ihre Grenzen, wenn die Preise rasch steigen“. Vgl. Buka, AL 4, Vermerk über das Gespräch des Herrn Bundeskanzlers mit Secretary Miller und Chairman Volcker im Überseeclub Hamburg am 29.9.1979, S. 10, AdsD, HSAA/8852.

181 Das BMWi verwies auf die Gefahr, dass die Ölpreiskrise zu einer allgemeinen Kosten- und Preisinflation führen würde, mit der Folge „einer neuen hausgemachten Inflationsspirale mit den damit verbundenen Arbeitsplatzrisiken“, BMWi, I A 2, Redebeitrag zu den gesamtwirtschaftlichen Perspektiven, 3.1.1980, S. 2, BArch, B 136/11635.

182 So Bundesbankpräsident Pöhl, vgl. Buka, AL 4, Vermerk über ein Gespräch beim Bundeskanzler über aktuelle wirtschaftliche Fragen am 3.3.1981, 10.3.1981, S. 3, BArch, B 136/11610.

arden DM nicht übersteigen.<sup>183</sup> Die Bedeutung dieser haushaltspolitischen Entscheidung kann nicht genug betont werden, denn die damit fixierten fiskalischen Rahmenbedingungen, die in den folgenden Monaten durch Folgen der weltweiten Rezession und steigende Zinsen (mit ihren Implikationen für die öffentliche Schuldenlast) ohnehin immer wieder aufgeweicht wurden und nicht eingehalten werden konnten, erzeugten insbesondere im Bereich der Sozialpolitik einen extremen Handlungsdruck. Dieser führte zu Überlegungen, die ökonomischen „Fundamentals“ – ein Begriff, der im Umfeld der Bundesbank und *Schmidts* in dieser Zeit zirkulierte – zu verändern.<sup>184</sup> Schon 1981 musste man sich fragen, ob zu dieser Revision der „Fundamentals“ nicht auch die Beendigung der sozialliberalen Koalition gehörte.

### 1.3.3 „Die fetten Jahre sind vorbei“<sup>185</sup>: Die Entstehung einer sozialpolitischen Reformagenda 1980/81

Um die komplizierten und verwirrenden sozialpolitischen Entscheidungen seit 1980 zu verstehen, genügt nicht allein ein Blick auf das Regierungshandeln. Auf breiter Front verstärkten sich die Debatten über die „Krise des Sozialstaates“, ein Thema, das unten in diesem Beitrag abgehandelt wird. Die verschiedenen Serien des SPIEGEL, allen voran „Griff in die eigene Tasche. Hintergeht der Bonner Sozialstaat die Bürger“ von *Renate Merklein* prägten den kritischen öffentlichen Ton, der durch Kampagnen der Wirtschaftsverbände noch verstärkt wurde: Ganz offenbar konnte der Sozialstaat das größte sozialpolitische Problem, die Arbeitslosigkeit, nicht in den Griff bekommen; außerdem führte er zu „unzumutbaren Belastungen“ der Bürger, mehr noch der Wirtschaft. Ebenso bedeutsam ist ein anderer Punkt, der gar nicht zu dem engeren Thema gehört und auf den im ersten Kapitel dieses Bandes schon hingewiesen wurde: Die sozial- und haushaltspolitischen Debatten wurden im Kontext einer langsamen Aushöhlung der sozialliberalen Koalition im Zeichen des Aufstiegs der Friedensbewegung und der Alternativen geführt. Die Logik der oft beschworenen Sachzwänge lässt sich zudem vielfach auf andere, parteipolitische Überlegungen zurückführen. Schließlich: Das Thema „soziale Sicherheit“ musste sich in einem breiten Feld von Sicherheitsdiskursen behaupten – und was war schon die Sicherheit der Renten im Vergleich zu den apokalyptischen Szenarien eines „GAUs“ oder eines Atomkrieges?<sup>186</sup>

An einen „GAU“ im Bereich der Staatsfinanzen, wie ihn die Opposition beschwor, glaubte man im Bundesfinanzministerium zwar nicht. Bedeutsamer waren Initiativen der Länder im November 1980, in denen unter dem Gedanken des Abbaus von „Investitionshemmnissen“ Themen wie der Kraftwerksbau, Steuerfragen und der öffentliche Wohnungsbau angesprochen wurden.<sup>187</sup> Die Marschroute war noch klarer als in den

183 Apel, Abstieg, S. 135 f.; BMF Matthöfer an Buka Schmidt, 23.10.1980, mit Anlagen zu den Haushaltsplänen, BArch, B 136/11651; BMWi Graf Lambsdorff an BMF Matthöfer, 25.10.1980, ebd.; Lambsdorff nennt eine Verschuldung von 25 bis 26 Milliarden, die Schmidt offenbar in den Raum stellte.

184 Ein „langes Festhalten an der (monetären – MHG) Restriktionspolitik werde zu einer Änderung der Fundamentals führen“, meinte Bundesbankpräsident Pöhl gegenüber Schmidt, vgl. Vermerk über Gespräch beim Bundeskanzler, S. 5 (wie Anm.182); vgl. auch Baltensperger, Geldpolitik, S. 477-489.

185 So eine Titelgeschichte im SPIEGEL. Teil I. In: DER SPIEGEL Nr. 37 v. 8.9.1980, S. 32-47; Teil II. In: ebd. Nr. 38 v. 13.9.1980, S. 211-228; Teil III. In: ebd. Nr. 39 v. 22.9.1980, S. 200-219; Teil IV. In: ebd. Nr. 40 v. 29.9.1980, S. 201-224.

186 Merklein, Renate: Griff in die eigene Tasche. Hintergeht der Bonner Sozialstaat seine Bürger? Hamburg 1980.

187 BMF, I A 3, an Minister, Vermerk für die Kabinettsitzung am 4.3.1981, betr.: Stellungnahme der Bundesregierung zu den Vorschlägen der Länder zum Abbau investitionshemmender Vorschriften im Bundesrecht, BArch, B 126/793445.

Jahren zuvor: Haushaltsdisziplin war die Leitlinie. *Matthöfers* Ministerkollegen klagten zunehmend, dass sie sich angesichts des hartnäckigen Sparkurses seines Hauses die Zähne ausbissen.<sup>188</sup> Tatsächlich waren die Aktivitäten im Bundesfinanzministerium von besonderer Bedeutung für die weitere Entwicklung. Denn während das Bundeswirtschaftsministerium eher konzeptionell und gelegentlich sehr öffentlichkeitswirksam arbeitete (und als „Subventionsministerium“ immer wieder misstrauische Blicke der Kollegen von den Finanzen erntete), wurde im Hause *Matthöfer* der Haushalt gewissermaßen klein gearbeitet. Die Leitung des Finanzministeriums setzte seit Ende 1980 nicht mehr nur auf einen Steinbruch von Ad-hoc-Kürzungsmaßnahmen. Vielmehr wurde Titelgruppe für Titelgruppe des Haushaltsplans durchleuchtet und in mehr oder weniger langen Exposés für die Leitungsebene das Für und Wieder nicht nur von Kürzungen, sondern auch von grundsätzlichen Reformen behandelt. Das Thema „Reformstau“, das seit 1977 in diesem Ressort angesprochen wurde, rückte dabei in den Vordergrund. Diese Diskussion setzte im Vorfeld der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl ein. Alles deutete darauf hin, dass seit 1980 im Finanzministerium im Zuge dieser Arbeiten ein Archiv bürokratischen Wissens mit Reformkonzepten entstand. Darüber hinaus verfestigten sich bei den Beteiligten den Grundzügen nach wirtschaftsliberale Grundprämissen, die weitgehend auf der Linie des Wirtschaftsministeriums und wohl auch des Kanzlers lagen. Im Folgenden können nur einige Umrisse dieser veränderten Diskussionslandschaft und der Initiativen dargestellt werden.<sup>189</sup>

Eine von *Matthöfer* mit „großem Nutzen“ gelesene Zusammenfassung einer Diskussion der Unterabteilung Ia des Ministeriums im Sommer 1981 illustriert recht gut die grundsätzliche Stimmung. In diesem Kreis bestand „weitgehend Einvernehmen, daß neben den bekannten weltwirtschaftlichen Faktoren *die Beweglichkeit des wirtschaftlichen Systems*“ verbessert werden müsse. Eine „neue ‚Aufbruchs‘-Mentalität wie in der Phase des Wiederaufbaus und eine psychologische Trendwende“ könnten zwar nicht verordnet werden, hieß es. Aber mit einer Reihe von Maßnahmen sollten „Signalwirkungen“ ausgelöst werden: Dazu zählte der Trend „wachsender direkter Abgabenbelastung“ unter anderem durch die Sozialabgaben, „die Bekämpfung von Mißbrauchsmöglichkeiten bei Sozialleistungen“, und „mehr Markt“, insbesondere im Wohnungsbau“. Nicht nur in dieser Runde spielte die Bewertung der Jahre seit 1978 eine zentrale Rolle: Denn zumindest „rückblickend“ waren „alle der Meinung, daß es besser gewesen wäre, schon früher Leistungen abzubauen und das Defizit zu verhindern“. In der neuen Situation ging es denn auch nicht nur darum, „Defizitabbau“ zu betreiben oder „Verschiebungen (im Haushalt – MHG) ohne endgültige Leistungsverminderungen“ vorzunehmen; es galt vielmehr, „einen wirklich fühlbaren und auch für die Folgejahre durchschlagenden Einstieg in die ‚Konsolidierung‘ zu machen“. Ziel konnten demnach nicht lediglich Steuermehreinnahmen sein (selbst nicht durch „indirekte Maßnahmen“ wie die Verlagerung von Ausgaben auf die Rentenversicherung ohne Kürzungsbeschlüsse); denn das wäre ein Programm zur „Erhöhung der Staatsquote“. Ausgabenverminderungen im Haushalt mussten diese Mehreinnahmen durch Steuern

---

188 Apel, Abstieg, S. 149.

189 Betrachtet wird gewissermaßen ein erster Endpunkt der Debatte, der mit der Vorbereitung der Koalitionsgespräche Ende 1980 begann.

und neue Belastungen beträchtlich übersteigen, und zwar im Verhältnis von etwa drei zu eins.<sup>190</sup>

Hinter diesen die Haushaltsstruktur betreffenden Überlegungen stand klar eine Absage an umfangreiche öffentliche Ausgabenprogramme zur Stützung der Konjunktur, ganz zu schweigen von sozialpolitischen Verbesserungen. Wie das Protokoll vermerkte, war intern die Übereinstimmung „überraschend“ groß, dass „eine Verbesserung der Abschreibungssätze für Investitionen in der Wirtschaft sachlich, psychologisch und finanzpolitisch das bei weitem beste Instrument wäre, um positive Wirkungen zu erzielen“. Dieser Kurs war *Matthöfer* wohl nicht ganz geheuer, immerhin notierte er handschriftlich, dass die Verbesserung der Abschreibungssätze zumindest für den Wohnungsbau gelte: der Bundeskanzler „erwartet dort etwas“. Der Spielraum für Investitionsförderungen durch „wachstumsanregende Maßnahmen“ im Bundeshaushalt war gering, wenngleich den Minister offenbar das in diesem Zusammenhang gewählte Adjektiv „negativ“ etwas störte.<sup>191</sup> Unübersehbar lavierten die Ministerialen in diesem Punkt. Immerhin betonten sie die möglichen Chancen bestimmter Ausgaben für den „wirtschaftlichen Strukturwandel“, insbesondere in der Grundlagenforschung und in ausgewählten Bereichen von Forschung und Entwicklung, Energie, Elektronik und Produktionstechnik. Das waren Themen, die den früheren Forschungsminister besonders interessierten. Mit eigenen, in diese Richtung gehenden Plänen sollte sich *Matthöfer* in der laufenden Diskussion über öffentliche Ausgabenprogramme äußern.

Es blieb nicht nur bei programmatischen Überlegungen.<sup>192</sup> Wie schon gesagt, wurde jeder Haushaltstitel durchgearbeitet und dann zu größeren Komplexen zusammengefasst. Mit Blick auf die Arbeitsmarktpolitik hieß es beispielsweise, dass es nicht allein darum gehen könne, „lediglich aus fiskalischen Gründen einzelne Leistungsbegrenzungen vorzusehen“. Vielmehr müsse gleichzeitig eine „Weichenstellung für eine Neuorientierung in der Arbeitsmarktpolitik“ vorgenommen werden. Richtschnur war, „ungegerechtfertigte hohe Leistungen abzubauen, die Eigeninitiative der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer zu unterstützen, ihren Bildungswillen und ihre Mobilitätsbereitschaft zu stärken, Lastenverschiebungen von der Renten- und Krankenversicherung auf die BA (Bundesanstalt für Arbeit) soweit wie möglich zu korrigieren und die mißbräuchliche und nicht gerechtfertigte Inanspruchnahme von Leistungen zu unterbinden“. Aus der Vielzahl der Vorschläge im Einzelnen sind hier nur beispielhaft zu nennen: die progressive Staffelung des Arbeitslosengeldes entsprechend der Dauer der Arbeitslosigkeit und die Einbeziehung der Leistung in die Besteuerung, scharfe Reduzierung der Anspruchsberechtigten des Kurzarbeitergeldes, der Fortfall des Rechtsanspruchs auf berufliche Bildungsförderung, Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung bei Arbeitsaufnahme und nicht zuletzt Einengung der „operativen Ausgaben“ der Bundesanstalt für Arbeit, unter anderem im Bereich der ABM-Maßnahmen.<sup>193</sup>

190 Im Original unterstrichen. Zur Beweglichkeit zählten „insbesondere unternehmerische Motivation, Initiativen im Hinblick auf künftige Wettbewerbsverhältnisse, Anpassung an sich verändernde Kostenstrukturen, Nutzung verfügbarer und neuer Technologien, geringere bürokratische Hemmnisse (was nicht einen Verzicht auf Umweltnormen bedeutet) und die Leistungsanreize auch der Arbeitnehmer“. BMF, I A, an Minister, 16.7.1981, BAArch, B 126/79345. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/158.

191 Das Wort ist unterstrichen; in der Randnotiz findet sich der Hinweis: „vor allem angesichts der geringfügigen Größenordnung“, ebd., S. 4.

192 Die Akten der Leitungsebene und der Staatssekretäre des BMF, wo man die Behandlung solcher grundsätzlicher Fragen erwarten kann, liegen nur in Splittern vor.

193 BMF, II C I/1 A 1, Arbeitsmarktkosten, 26.6.1981, BAArch, B 126/79839. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/154.

In der Alterssicherung rückte, nicht zuletzt mit Blick auf die „Alterslastenquote“, sprich: die demographische Entwicklung, die „Kostenneutralität“ aller Maßnahmen ganz in den Vordergrund. Das betraf einerseits die (vom Verfassungsgericht vorgeschriebene) Reform der Hinterbliebenenversorgung sowie andererseits die von den „Sozialpolitikern“ geforderte, vom Finanzministerium als nicht finanzierbar eingestufte Einbeziehung des Kindererziehungsjahrs und die „Rente nach Mindesteinkommen“. Insgesamt sollte das heterogene Alterssicherungssystem – Beamtenversorgung, Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, Altershilfe für Landwirte und Knappschaftsversicherung – „harmonisiert“ und die Besteuerung von Alterseinkünften sowie die Übertragung eines Teils der ohnehin geplanten Rentenreform auf andere Systeme wie die Beamtenversorgung in Angriff genommen werden.<sup>194</sup>

In der Krankenversicherung wollte das Finanzministerium nicht bei weiteren Kostendämpfungen stehen bleiben, wie sie Bundesarbeitsminister *Ehrenberg* in Aussicht stellte. Es ging um die Wiedereinführung von zwei bis drei Karenztagen, während derer der Versicherte keine (und danach nur eine reduzierte) Lohnfortzahlung erhielt; die Honorare für medizinische Leistungen sollten eingefroren, die Selbstbeteiligung der Patienten für Leistungen aller Art stark erhöht oder neu eingeführt werden und das zwei Jahre zuvor eingeführte Mutterschaftsurlaubsgeld gekürzt werden.<sup>195</sup>

Kein Feld der Sozialpolitik blieb von den Überlegungen ausgespart. Wie an diesen Beispielen zu erkennen ist, vermischten sich fiskalische Sparüberlegungen mit solchen, welche die Begrenzung der sozialen Kosten für die Wirtschaft vorsahen. Es ging um die Absenkung der Leistungen und um eine stärkere Rückverlagerung von Risiken auf die Betroffenen in der Form von Selbstbeteiligung an den anfallenden Kosten. In dieselbe Kerbe sollte kaum zwei Jahre später Wirtschaftsminister *Graf Lambsdorff* mit seinem berühmten Memorandum schlagen. Hier waren Konflikte insbesondere mit den Sozialpolitikern der SPD und mit den Gewerkschaften vorprogrammiert. Die Liste möglicher Reibungspunkte war lang, angefangen bei der Ablehnung der von der FDP propagierten Selbstbeteiligung in der Krankenversicherung und der Liberalisierung der Wohnungsbaupolitik. Wenig Spielraum blieb für genuine SPD-Forderungen, darunter die Rückkehr zur Bruttoanpassung der Renten ab 1982, die Verbesserung des Arbeitsschutzes, die Montanmitbestimmung, die Einführung einer Arbeitsmarktgabe, die Verbesserung des Kündigungsschutzes und eine neue Arbeitszeitregelung.<sup>196</sup>

### 1.3.4 Die Operation '82

Wenn *Graf Lambsdorff* im September 1982 schrieb, dass seine Überlegungen weit „über den konventionellen Rahmen der bisher als durchsetzbar angesehenen Politik“ hinausgingen, so mochte er nicht nur an die Zukunft, sondern auch an das zurückliegende Jahr gedacht haben. Als die Umriss der Rezession zu erkennen waren, neigte

194 BMF, II C 1 an Ministerbüro, 29.6.1981, betr.: Altersbezogene Leistungen, S. 8 f., S. 11, und Anlagen: betr.: Perspektiven der Rentenversicherung; betr.: Finanzwirtschaftliche Ergiebigkeit einer verstärkten Heranziehung von Sozialrenten zur Einkommensteuer; betr.: Subventionsabbau, hier: Altersbezogene Leistungen, betr.: Altersbesteuerung, betr.: Rentenreform 1984, BArch, B 126/79839. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/155. S. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 5. Zu den Vorschlägen des BMA aus dem Jahr 1982 vgl. auch Nullmeier/Rüb, Transformation, S. 128-131.

195 BMF, II C 1, betr.: Kostenentwicklung im Gesundheitswesen, 25.6.1981, S. 7-11, BArch, B 126/79839. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/153.

196 Diese Vorstellungen sind mit unterschiedlichen Akzenten formuliert u.a. in: Herbert Ehrenberg an Helmut Schmidt, 5.10.1980; Herbert Wehner an Helmut Schmidt, 21.10.1980, AdsD, NL Albrecht Müller/71.

der Kanzler wie schon 1975 dazu, „ein Crash-Programm“ durchzuführen nach dem Motto „Blut, Schweiß und Tränen“; denn wenn „sich die ökonomische Krise verschärfen würde, könnten schwerwiegende politische Konsequenzen die Folge sein“. *Schmidt* hatte den Eindruck, die Leute wollten, dass ihnen jemand sagt, „wo es entlang geht“.<sup>197</sup> Dabei war er sich frühzeitig darüber im Klaren, dass die von ihm geforderten Einschnitte zu „tiefgreifenden Verständnisschwierigkeiten in der Kernanhängerschaft beider Koalitionsfraktionen führen“ würden. Vorsorglich meinte er denn auch im Koalitionsgespräch, dass eine „einseitige Belastung“ der Klientel einer politischen Partei „nicht denkbar war“. Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Äußerungen *Genschers* auf dem letzten FDP-Parteitag, dass man nicht nur auf die SPD zeigen könne, sondern auch eigene „Heilige Kühe“ schlachten müsse.<sup>198</sup>

Am 21. Juni 1981 schworen *Schmidt* und *Matthöfer* ihre Ministerkollegen und einen Kreis von SPD-Abgeordneten auf einen scharfen Sparkurs ein: Die Nettokreditaufnahme müsse auf 26 Milliarden beschränkt werden, wobei der Finanzminister offen ließ, wie die zu diesem Zeitpunkt schon fehlenden 17 Milliarden Mark zu erzielen waren. *Schmidt* ging sogar weiter und setzte sich für zusätzliche Einsparungen aus den laufenden Haushaltsansätzen ein, um sie für „investive, arbeitsplatzschaffende Ausgaben“ zu verwenden.<sup>199</sup> Die SPD-Bundestagsfraktion wurde in die diffizilen Haushaltsberatungen einbezogen. Ihr finanzpolitischer Sprecher, *Heinz Westphal*, war hier eine treibende und steuernde Kraft. Unter seinem Vorsitz wurde im Juni eine „Querschnittskommission“ eingerichtet, in der die Vertreter der verschiedenen Arbeitskreise der Fraktion saßen, die für Kürzungen in ihren jeweiligen Fachbereichen gewonnen werden sollten, da, in den Worten *Westphals*, „Selbstgestaltetes zur Disposition gestellt“ war.<sup>200</sup> Im Koalitionsgespräch wurde vereinbart, dass die FDP eine ähnliche Kommission einrichten werde.<sup>201</sup> Dass die SPD-Kommission dann eigene Initiativen entwickelte und in der „Sozial-, Agrar-, Steuer- und Verteidigungspolitik herumfuchelt(e)“, stieß auf Regierungsseite auf weniger Beifall: Man wollte sich nicht in der Entscheidungsfreiheit einengen lassen.<sup>202</sup>

Erst am 27. Juli ließ Bundesfinanzminister *Matthöfer* in einer Runde der SPD-Minister die Katze aus dem Sack und stellte das von seinem Ministerium vorbereitete, mit den anderen Ministerkollegen nicht abgesprochene Programm vor: Die Rede war von Karenztagen in der Arbeitslosenversicherung und bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, umfassenden Einsparungen in der Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie von einer Erhöhung der Heizöl- und Erdgassteuer. *Matthöfers* Amtsvorgänger *Apel*, der diese Gedankenspiele selbst für „Unsinn“ hielt, berichtet in seinen Erinnerungen, dass über den „armen *Matthöfer*“ ein „wahres Donnerwetter“ hereinbrach: Wo blieb die „soziale Gerechtigkeit“, fragte sich auch der Verteidigungsminister. Der Finanzminister sah sich mit der in der Fraktion diskutierten Ergänzungsabgabe kon-

197 Vermerk über Gespräch beim Bundeskanzler, 3.3.1981 (wie Anm. 182), S. 4.

198 Koalitionsgespräch am 1.6.1981, S. 3, AdsD, HSAA/9380.

199 *Apel*, Abstieg, S. 154.

200 *Westphal*, *Heinz*: Ungefährdet ist Demokratie nie. Erlebnisse und Erfahrungen mit deutscher Zeitgeschichte. Düsseldorf 1994, S. 169.

201 Koalitionsgespräch am 1.6.1981, S. 5, AdsD, HSAA/9380.

202 *Apel*, Abstieg, S. 155. Diese Initiativen müssen noch genauer erforscht werden. Bezeichnenderweise sah man auf der Spitzenebene der Koalitionäre die Gefahr, dass die „Rückkoppelung mit den jeweiligen Fraktionen die Bewegungsfreiheit im Koalitionsgespräch stark herabsetzt“ und man zudem „mit kontroversen Positionen zugeeckt“ werde. Chef d. BuKa an Bundeskanzler, betr.: Koalitionsgespräch am 16.6.1981, 15.6.1981, AdsD, HSAA/9380.

frontiert.<sup>203</sup> Bei den weiteren Koalitionsverhandlungen musste er von seinen Vorschlägen Abstriche machen.

Aber die Büchse der Pandora war geöffnet. Bei den nun einsetzenden Koalitionsverhandlungen über den Haushalt 1982 zeigte sich, dass die FDP immer einen Schritt weiter ging als der Koalitionspartner und dabei fast jeden Einschnitt mit anderen Kautelen verknüpfte. Die Liberalen verfolgten ein Programm, das der Zielrichtung nach im Finanzressort wenig umstritten war. Wie brisant diese Themen aber dennoch waren, zeigt die Tatsache, dass von nun an die Koalitionswunde und nicht das Kabinett der zentrale Ort wurde, wo wichtige Entscheidungen fielen.

Es ist nicht klar, ob *Matthöfer* seinen Vorstoß mit dem Kanzler abgesprochen hatte. Von den Karenztagen in der gesetzlichen Krankenversicherung ebenso wie von der Änderung der Bemessungsgrundlage in der Arbeitslosenversicherung distanzierte sich *Schmidt* später demonstrativ. Aber zweifellos waren die prinzipiellen Übereinstimmungen der beiden größer als die Differenzen. Die kurz- und mittelfristige Konsolidierung der Haushalte, die von Monat zu Monat infolge von Steuerausfällen, Mindereinnahmen der Sozialversicherungsträger und Defiziten der Bundesanstalt für Arbeit schwieriger wurde, stand im Vordergrund. Ganz in Übereinstimmung mit der FDP war die Begrenzung der Neuverschuldung das magische Ziel. Deutlich wird dies bei *Schmidts* einleitender Erklärung in den Koalitionsverhandlungen am 27. Juli: Zum einen müsse das drohende Defizit im Bundeshaushalt um mindestens ein Prozent des Bruttosozialprodukts reduziert und zum anderen eine „Umschichtung vom Konsum auf Investitionen“ in einer Größenordnung von einem halben Prozent des Bruttosozialprodukts zur Verbesserung der Beschäftigung vorgenommen werden. Die beschäftigungspolitischen und wachstumsfördernden Komponenten im Haushalts- und Finanzplan müssten deutlich sichtbar werden.<sup>204</sup> Es bedurfte keiner großen Fantasie, um zu verstehen, dass dieses Ziel einen gewaltigen Umbau der öffentlichen Ausgaben bedeutete. Zur Disposition standen Dutzende von Haushaltstiteln, darunter Steuern und Steuerleichterungen (Erhöhung einzelner Verbrauchssteuern ebenso wie beispielsweise Vergünstigungen bei den Abschreibungen), Subventionen, Sozialeleistungen, Besoldungsfragen der Beamten. Selbst für Spezialisten handelte es sich um ein kaum durchschaubares Gewirr haushaltstechnischer Details, die nachgerade dazu einluden, Posten nach dem Motto „Gibst Du mir, so gebe ich Dir“ hin und her zu schieben. Genau dieser Prozess des Aushandelns begann nun und zog sich über Monate hin, zumal dabei die Opposition im Bundesrat ein gewichtiges Wörtchen mitzureden hatte.

Die Koalitionsgespräche dauerten vom 27. bis zum 29. Juli mit Unterbrechungen jeweils von morgens bis in den späten Abend. Ihnen folgten Verhandlungen in den Fraktionen und am 30. Juli im Kabinett.<sup>205</sup> Hier wurden wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur beschlossen: Sollten sich die vorgesehenen Kürzungen in einzelnen Ressorts nicht durchsetzen lassen, erhielten die Minister den Auftrag, in Absprache mit dem Finanzminister „gleichwertige Ersatzmaßnahmen ihres Geschäftsbereichs“ vorzubereiten. Gesetze und Gesetzesnovellen mussten erarbeitet werden. Bis nach der Sommerpause hatten die Ressorts Zeit, ihre Stellungnahmen vorzulegen, die „zur Verbesserung des Wirtschaftswachstums, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit

203 Ebd., S. 157. Das Papier, welches *Matthöfer* vortrug, liegt nicht vor.

204 Es liegen Protokolle der FDP und der SPD vor: Koalitionsgespräch am 27.7.1981, 16.25 Uhr, S. 1, S. 3 (SPD-Vorlage); Protokollentwurf Nr. 1: Koalitionsgespräch am 27.7.1981 (FDP-Vorlage), S. 2 f. Die FDP-Vorlagen der Protokolle der Tage vom 27.7. bis 29.7. sind ausführlicher, alles in: AdsD, HSAA/9381.

205 Für das Folgende vgl. den chronologischen Überblick in: Archiv der Gegenwart 52, 1982, S. 25321-25328.

unserer Wirtschaft sowie zur Sicherung der Beschäftigung“ beitragen sollten. Die Ministerien arbeiteten auf Hochtouren.<sup>206</sup>

Da zu diesem Zeitpunkt zentrale Fragen nicht geklärt waren und die Fraktionen gegen Beschlüsse rebellierten, die über ihre Köpfe hinweg gefasst zu werden drohten, zogen sich die Debatten hin. Sie wurden angeheizt durch gezielte Indiskretionen, Interviews und Äußerungen einzelner Politiker. In dieses „Sommertheater“ fiel *Genschers* „Wendebrief“.<sup>207</sup> Es folgte eine Serie von Koalitionsgesprächen, bis dann das Kabinett Anfang September in zweitägigen Verhandlungen, unterbrochen von Koalitionsgesprächen, den Bundeshaushalt beschließen konnte.

Nun lag die Entscheidung beim Bundesrat. Pünktlich zu den anstehenden Verhandlungen trat die CDU/CSU Anfang September mit einem „Zwölf-Punkte-Sparprogramm“ an die Öffentlichkeit. Darin tauchten Forderungen wie die Kürzung aller Subventionen um zehn Prozent, die Überprüfung aller gesetzlichen Sozialleistungen und ihre generelle Kürzung um fünf Prozent, die Verminderung der Leistungssätze bei Arbeitslosengeld und -hilfe, die Neufassung der Zumutbarkeitsregeln, der Verzicht auf Erhöhung der Regelsätze in der Sozialhilfe, die Reduzierung der BAföG-Leistungen und die Aussetzung einer Besoldungsrunde im öffentlichen Dienst auf. Die Asylpolitik ließ sich mit dem Arbeitsmarktthema verknüpfen. Sparmaßnahmen im Bereich des Kindergelds lehnte die Opposition ab.<sup>208</sup> Während sich Bundesrat und Bundestag mit dem Haushaltsentwurf beschäftigten und *Schmidt* im persönlichen Gespräch mit *Kohl* um Zustimmung warb, sah sich die Regierung Mitte Oktober auf Grund der ungünstigen Haushaltsentwicklung gezwungen, weitere 7,8 Milliarden DM einzusparen.<sup>209</sup> Erst am 12. November billigte der Bundestag den Haushalt 1982, aber in einem Katz-und-Maus-Spiel lehnte der Bundesrat zunächst alle Begleitgesetze ab. Der Vermittlungsausschuss nahm erneut Veränderungen vor, so dass sich eine endgültige Behandlung des Etats bis zum 22. Januar 1982 hinzog und der Bundesrat – trotz massiver Kritik – erst am 12. Februar zustimmte. Neben einem zweiten Haushaltsstrukturgesetz waren damit ein Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz, ein Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz, ein Verbrauchssteueränderungsgesetz, ein Neuntes Gesetz zur Änderung des Bundeskindergeldgesetzes, ein Beschäftigungsförderungsgesetz und ein Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in Kraft getreten.<sup>210</sup>

206 Beschlüsse des Kabinetts vom 30.7.1981, BArch, B 149/39205. Auf diese extrem komplizierten Verhandlungen kann hier nicht eingegangen werden. Einen Eindruck vermitteln BMA, betr.: Umsetzung der Kabinettsbeschlüsse vom 30.7. bezogen auf die das BMA betreffenden Punkte, o. D., BMA, Abt. I, Tegtmeier, an Minister, betr.: Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur, 25.8.1981, Anlage zur Vorlage I A 1, 26.8.1981: Strittige Punkte im Rahmen der Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts 1982, BArch, B 149/39205.

207 S. Bd. 6 Erstes Kapitel 2.3.2.1.

208 Zwölf-Punkte-Sparprogramm der Union. Für Kürzungen aller Sozialleistungen und einjährige Pause bei Besoldungserhöhungen. In: SZ v. 8.9.1981, vgl. auch CDU/CSU-Fraktion im BT, Pressedienst: CDU/CSU-Bundestagsfraktion zu den finanzpolitischen Beschlüssen der Bundesregierung vom 3.9.1981, 9.9.1981, BArch, B 149/39222. Innerhalb der Opposition fand 1979/80 eine Umsteuerung von einer offensiven Politik im Bereich des Ausbaus der Familienleistungen hin zu einer Sparpolitik statt.

209 Koalitionsgespräch am 26.10.1981, AdSD, HSAA 9383. Die Einsparungen waren nur möglich durch die Einstellung eines erhöhten Bundesbankgewinnes und eine weitere Beitragserhöhung der Arbeitslosenversicherung um ein halbes Prozent auf vier Prozent.

210 Zur Operation '82 vgl. auch Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik. In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 120 v. 11.12.1981, S. 125-127. Die verschiedenen Längsschnitte dieses Bandes kommen auf diese Maßnahmen zurück.

### 1.3.5 Sozialpolitik und das Ende der Geschäftsgrundlage der sozialliberalen Koalition

Angesichts unzähliger Details der Operation '82, wie die Haushaltsberatungen kurzerhand bezeichnet wurden, war von einem übergreifenden Konzept nicht mehr sehr viel zu spüren, und mancher Kommentator mochte außerdem vergessen, dass in einer beispiellosen Anstrengung milliardenschwere Leistungen nicht nur gestrichen, sondern auch mittels schwer zu durchschauender Haushaltsumschichtungen neu verteilt wurden. Die finanziellen Folgen auch dieser Beschlüsse blieben nicht nur auf das Haushaltsjahr 1982 beschränkt. Im Gegenteil, ihr kumulativer Effekt entfaltete sich erst in späteren Jahren und zwar in Verbindung mit den Beschlüssen der Regierung *Helmut Kohl* zu den Haushalten 1983 und 1984.<sup>211</sup>

Verbarg sich hinter den Kürzungen ein Kalkül?<sup>212</sup> Stark beschnitten wurden schon 1981 die sozialen Transferzahlungen im ganzen Spektrum von der Arbeitslosenversicherung bis zum Mutterschaftsurlaubsgeld. Vor allem Beitragssatzerhöhungen im Bereich der Sozialversicherung führten zu einer Umschichtung zu Lasten von Arbeitnehmereinkommen. Der Anstieg der indirekten Steuern sowie der Wohnungskosten infolge der Mietrechtsänderungen schlugen sich im Masseneinkommen nieder. Im Unternehmensbereich wirkten sich die höheren Sozialversicherungsbeiträge aus, die durch steuerliche Erleichterungen nicht sofort einen Ausgleich fanden. Ein wichtiger Aspekt war die Entlastung des Bundeshaushalts vor allem im Bereich der sozialen Sicherung, die durch zusätzliche Ausgaben beziehungsweise Steuermindereinnahmen zur „Stärkung der privaten und öffentlichen Investitionstätigkeit“ mehr als ausgeglichen wurde. Dazu zählten 1982 unter anderem Anpassungshilfen für die Eisen- und Stahlindustrie, Stahlforschungsprogramme, die Förderung der Mikroelektronik und optischen Nachrichtentechnik sowie die Verbesserung der Abschreibung für Unternehmer, Haus- und Eigentumswohnungsbesitzer.

Mit großer Passion versuchte der Kanzler, die Logik dieser Politik seiner Partei und der Öffentlichkeit zu vermitteln: Es ging um die Umschichtung öffentlicher Ausgaben vom „konsumtiven“ in den „investiven Bereich“, ein Thema also, das sich schon in seiner ersten Regierungserklärung findet, sich wie ein roter Faden durch seine Regierungszeit und alle internen Ausarbeitungen bis hin zum *Lambsdorff*-Memorandum zog und dann von der Regierung *Kohl* forciert bearbeitet wurde.<sup>213</sup> „Nicht nur in Deutschland, sondern weltweit sind die längerfristigen Wachstumsaussichten gesunken, die Strukturprobleme der Volkswirtschaften dagegen erheblich gewachsen“, hieß es im Sommer 1982 in einem langen Brief an den DGB-Vorsitzenden *Ernst Breit* und das Mitglied des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des DGB *Alois Pfeiffer*, in dem *Schmidt* die nächste Runde von Einschnitten zu erklären versuchte: Wenn man diesen Anpassungsprozess bewältigen wolle, sei es unumgänglich, den Teil des Bruttosozialproduktes, der für „investive Zwecke“ eingesetzt werde, auf Kosten des Teils, der für „konsumtive Zwecke verwendet wird“, auszuweiten. Ähnlich wie dann auch *Lambsdorff* rechnete er vor, dass seit 1970 der Anteil der Investitionen am Bruttosozialpro-

211 S. Bd. 6 Viertes Kapitel.

212 Vgl. die kritische Darstellung von Adamy, Wilhelm/Steffen, Johannes: Finanzierungsprobleme des Sozialstaats in der Beschäftigungskrise. Sozialpolitik zwischen solidarischer Sicherung und marktkonformer Funktionalität. Regensburg 1990, S. 47-86; s. auch das Schaubild in Bd. 6 Viertes Kapitel.

213 Buka, GL 42, betr.: Bungalow-Gespräch am 11.11.1981; Ausführungen des Bundeskanzlers, AdSD, HSAA/8967; Memorandum des Bundeswirtschaftsministers Graf Lambsdorff vom 9.9.1982. In: Bölling, Klaus: Die letzten 30 Tage des Kanzlers Helmut Schmidt. Ein Tagebuch. Reinbek b. Hamburg 1982, S. 128.

dukt von 25,6 Prozent auf 21,5 Prozent gefallen war. Das galt noch mehr für die öffentlichen Investitionen, die von 25,6 auf 16,5 Prozent abgesackt waren, während der Anteil der sozialen Transferleistungen am Sozialprodukt erheblich gestiegen war.<sup>214</sup>

Der Logik dieses Arguments, namentlich der Haushaltsumschichtung zu Gunsten investiver Ausgaben, entsprach die am 3. Februar 1982 vom Bundeskabinett wiederum nach großem koalitionspolitischen Streit beschlossene „Gemeinschaftsinitiative für Arbeitsplätze, Wachstum und Stabilität“. Vorgesehen war eine zeitlich begrenzte Investitionszulage von zehn Prozent für bewegliche Wirtschaftsgüter, die Aufstockung von Kreditprogrammen des ERP-Sondervermögens und der Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie ein mehrjähriges Programm zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation von Jugendlichen. Zur Intensivierung des Wohnungsbaus sollte das Mietrecht verändert werden, unter anderem durch Einführung von Vergleichs- und Staffelmieten sowie von Zeitmietverträgen.<sup>215</sup>

Im Vorfeld dieser Entscheidung gab es massive Widerstände in der SPD gegen das Programm; zugleich hatten sich die Koalitionäre so zerstritten, dass der Kanzler die Abstimmung über die „Gemeinschaftsinitiative“ mit der Vertrauensfrage im Bundestag verband.<sup>216</sup> Aber hatte *Schmidt* tatsächlich seine Autorität unter Beweis gestellt und der FDP gezeigt, wohin es gehen sollte? Wer die weiteren Diskussionen betrachtet, wird dies bezweifeln, denn einmal mehr begannen komplizierte Verhandlungen, bei denen sich die FDP sehr weitgehend durchsetzte: Eine Mehrwersteuererhöhung von 13 auf 14 Prozent sollte durch eine ab 1984 vorgesehene Senkung der Lohn- und Einkommensteuer ausgeglichen werden; in der Mietenpolitik griff man, wie *Schmidt* meinte, durch Koalitionsbeschluss „mit schlanker Hand in komplizierte Gesetzgebungsmaterien“ ein, wobei allein SPD-Ressorts betroffen waren; der Krankenversicherungsbeitrag der Rentner diente der Konsolidierung der Rentenversicherung und indirekt des Bundeshaushalts, da die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung gekürzt wurden. Die FDP wollte diese Belastung der Rentner schon ein Jahr früher als die SPD eingeführt sehen, und zwar ab dem 1. Januar 1983. In diesem Fall konnten sich der Kanzler und sein Bundesarbeitsminister durchsetzen: „Der Bruch der Koalition über diesen Punkt wird sich nicht begründen lassen“, drohte er *Genscher*.<sup>217</sup>

Nun stellte die Opposition die Ampeln auf Rot und verweigerte nicht nur das Kernstück, nämlich die Mehrwertsteuererhöhung zur Finanzierung des Investitionsprogramms, sondern auch die Neubewertung unbebauter, baureifer Grundstücke, die das Pendant zur Mietrechtsreform darstellte. Anstelle der von der CDU erfolgreich abgelehnten Mehrwertsteuererhöhung stand als Kompensation unter anderem die Kürzung des Arbeitslosengeldes und der Sozialhilfeleistungen im Raum. Denn konnte es sich die Regierung erlauben, ein Gesetz aufzugeben, das sie mit der Vertrauensfrage verbunden hatte? Just diese Frage stellte *Genscher* und plädierte dafür, alle Elemente der

214 Entwurf des Schreibens v. 20.7.1982, S. 2, AdsD, HSAA/6575.

215 Dahinter stand ein Finanzierungskompromiss, der unter anderem eine Erhöhung der Mehrwertsteuer, eine um ein Jahr (auf 1984) vorgezogene Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner und eine Erhöhung der steuerlichen Einheitswerte für Grundstücke, mit der auch das „Horten von Grundstücken“ verhindert werden sollte, vorsah.

216 S. Bd. 6 Erstes Kapitel 2.3.2.3.

217 Vgl. das kryptische Ergebnisprotokoll, Koalitionsgespräch am 2.2.1982, Zitat S. 3, AdsD, HSAA/9383. Die Einigung in der Frage der Krankenversicherung der Rentner erfolgte, wie das Protokoll vermerkte, am nächsten Tag offenbar im direkten Gespräch zwischen Genscher und Schmidt. Mischnick meinte mit Blick auf die FDP-Fraktion: „Und da ich bei A[rbeits]L[osen]-Geld nichts bringe, muß ich KV-Beitrag der Rentner bringen“, ebd., S. 4.

Gemeinschaftsinitiative durchzusetzen, die sich durchsetzen ließen.<sup>218</sup> Tatsächlich kam nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses ein – an den ursprünglichen Intentionen gemessen – verstümmeltes Gesetz heraus: Die Investitionszulagen blieben erhalten, aber die Finanzierung offen; die Neubewertung der Grundstücke, welche „die für die SPD besonders wichtige Sozialverträglichkeit des Maßnahmenpakets sicherstellte“;<sup>219</sup> fiel weg, während die Lockerung des Mieterschutzes übernommen wurde. Es kann nicht verwundern, dass das Gesetz auf eine in weiten Teilen der SPD wie bei den Gewerkschaften ausgesprochen kritische Resonanz stieß.<sup>220</sup>

Im Zusammenhang mit der Diskussion über die Gemeinschaftsinitiative verlor der Kanzler zunehmend die Unterstützung seiner Ministerkollegen sowie seiner Partei und der Gewerkschaften. Und wer in der Öffentlichkeit verstand schon die vielen Details und Kompromisse? Schon im Herbst 1981 mobilisierte der DGB, allen voran die IG Metall, gegen die Beschlüsse der Regierung, wobei es zu einer scharfen Konfrontation zwischen dem Vorsitzenden der IG Metall, *Franz Steinkühler*, und *Hans Matthöfer*, immerhin einem ehemaligen Funktionär der IG Metall, kam.<sup>221</sup> Seit 1980 wurden die Stimmen lauter, welche die Umverteilung zu Gunsten der Unternehmen kritisierten und nicht verstehen wollten, dass unter Vermittlung von *Graf Lambsdorff* der vor dem Bankrott stehende Konzern AEG mit Milliardenbeträgen gerettet wurde. Vor allem aber: Verschiedene Seiten forderten ein gezieltes Beschäftigungsprogramm. Das reichte von der Memorandumgruppe, die ein Sofortprogramm von 20 Milliarden DM im Rahmen eines Zehn-Jahres-Programms von über 200 Milliarden DM forderte, über konjunkturpolitische Überlegungen in den Reihen der SPD-Fraktion, die von *Wolfgang Roth* formuliert wurden, bis hin zu *Hans Matthöfer*, der unter dem Titel „Mut zur Vollbeschäftigung“ ein umfangreiches Programm zur Förderung von Investitionen insbesondere im Energiebereich, aber auch auf dem Gebiet des Wohnungsbaus vorlegte: Investitionen sollten über die Erhöhung der Mineralölsteuer (und nicht durch Erhöhung der Mehrwertsteuer) finanziert werden, auch mit dem Ziel, Energie und damit Energieimporte einzusparen.<sup>222</sup>

Im Zusammenhang mit öffentlichen Beschäftigungsmaßnahmen ist die Forderung nach einer „Ergänzungsabgabe“ zu verstehen, die schon um 1977 auftauchte und nun für Kontroversen in der SPD sorgte. Gedacht war an eine zeitlich befristete Steuer, mit welcher insbesondere jene Gruppen belegt werden sollten, die von den Haushaltskürzungen wenig oder gar nicht betroffen waren, selbst aber zum Teil von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit profitierten. *Schmidt* brachte die SPD-Forderung „Ergänzungsabgabe“ in dem Augenblick ins Spiel, als es um die Pläne einer Beitragsrückverlagerung von der Bundesanstalt für Arbeit auf die Rentenversicherung ging (bei gleichzeitiger Absenkung des Rentenversicherungsbeitrags um einen halben Prozentpunkt bei Erhöhung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags). Für ihn war es eine Frage der „so-

218 Koalitionsgespräch am 12.3.1982, S. 7, AdsD, HSAA/9384; damit war Schmidt prinzipiell einverstanden.

219 Ebd., S. 8.

220 Jäger, Innenpolitik 1974-1982, hier S. 216.

221 Zur Kundgebung in Stuttgart am 8.11. vgl. auch Apel, Abstieg, S. 160.

222 Memorandum '81. Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen. Köln 1981, S. 15 f.; Memorandum '82. Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung. Alternativen der Wirtschaftspolitik. Köln 1982; Wentz, Martin: „Mut zur Vollbeschäftigung“ oder das sogenannte „Ölpapier“. In: Kämpfer ohne Pathos. Festschrift für Hans Matthöfer zum 60. Geburtstag am 25. September 1985. Hrsg. v. Schmidt, Helmut/Hesselbach, Walter. Bonn 1985, S. 186-194, vgl. auch Buka, AL 4, Heick, an Chef d. Buka, betr.: Konjunkturpolitische Überlegungen in der SPD-Fraktion v. 6.2.1981, BArch, B 136/11626. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/146.

zialen Symmetrie“, wobei er die Ergänzungsabgabe nicht nur auf Beamte, Selbständige und „Besserverdienende“ beschränkt sehen wollte, wie man das in der Fraktion, aber auch der Parteibasis schon seit längerem diskutiert hatte. Für *Schmidt* war sie offenbar einmal mehr ein opportunes Mittel einerseits zur Umschichtung von Mitteln von „Konsum“ zu „Investitionen“, andererseits zur Haushaltskonsolidierung.<sup>223</sup> *Genscher* und *Lambsdorff* hatten von Anfang an große Vorbehalte gegen die Ergänzungsabgabe. Zunächst konnte man aber noch den Eindruck gewinnen, als ob die FDP bereit sei, einzulenken: Sie „sage nicht gänzlich nein“, vermerkte das Protokoll die Äußerung *Genschers*.<sup>224</sup> Im Kreis der FDP-Fraktion sah dies dann schon anders aus: „Die Fraktion raste vor Wut auf die SPD“, erinnerte sich der Generalsekretär der Partei *Günter Verheugen*; *Genscher* wurde als zu nachgiebig geziehen.<sup>225</sup> Da *Schmidt* die Sache um des Koalitionsfriedens willen fallen ließ, entwickelte sich die Ergänzungsabgabe rasch zu einem Thema, für das die Gewerkschaften und die Parteilinken standen.<sup>226</sup>

Der Streit um die Ergänzungsabgabe hatte symbolische Bedeutung. Es ging zum einen um grundsätzliche Fragen der Wirtschaftspolitik und zum anderen darum, auf wessen Rücken die Sparpolitik ausgetragen werden sollte. Dabei verliefen die Konfliktfronten nicht gradlinig; vielmehr gab es viele Nebenschauplätze. Deutlich wird das am politischen Schicksal von *Herbert Ehrenberg*, der sich im Winter 1981/82 zwischen alle Stühle setzte. Auf der einen Seite war der Bundesarbeitsminister ein überzeugter Verfechter der Ergänzungsabgabe, womit er mit dem Kanzler wie mit Finanzminister *Matthöfer* über Kreuz lag. Die Gemeinschaftsinitiative für Beschäftigung und Wachstum vom Februar 1982 war ein klares Zeichen, dass die Bundesregierung nicht auf eine Stärkung der Nachfrage durch Kontinuität im Sozialbereich setzte, sondern „konsumptive Ausgaben“ einzuschränken versuchte. *Ehrenbergs* Widerstand dagegen, ebenso wie seine scharfe Ablehnung von Karenztagen in der Krankenversicherung, bedeutete aber noch lange nicht, dass er sich damit nur Freunde bei den Gewerkschaften und in der Partei-Linken geschaffen hätte. Viele Maßnahmen der großen Sparrunde 1981 hatte er loyal verteidigt, und manche meinten, dass er bei der Kostendämpfung im Gesundheitswesen zu zaghaft gegen Ärzte und Pharma-Industrie vorgehe. Der SPD-Sozialexperte *Egon Lutz* soll *Ehrenberg* gar als „Westentaschen-*Lambsdorff*“ bezeichnet haben.<sup>227</sup>

Das Hamburger Abendblatt sprach plakativ von „drei Bauchlandungen“ des Ministers, die schließlich das Ende seiner Ministerzeit einläuteten.<sup>228</sup> Seit langem war *Ehrenberg* für eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelung für Arbeitslose eingetreten, was 1981/82 auf massiven Widerstand der Gewerkschaften stieß, die als Ausgleich auch nicht die vom Minister ins Spiel gebrachte Einführung einer Meldepflicht für offene Stellen akzeptieren wollten, wogegen wiederum die Liberalen erfolgreich Sturm

223 Koalitionsgespräch am 9.7.1981, Protokollentwurf der FDP Nr. 5, S. 12-15, AdsD, HSAA/9382.

224 Koalitionsgespräch am 28.7.1981, Protokollentwurf Nr. 4, S. 3, ebd.

225 Verheugen, Günter: Der Ausverkauf. Macht und Verfall der FDP. Reinbek b. Hamburg 1984, S. 122.

226 Nach dem Ausscheiden der FDP aus dem Kabinett beschloss die SPD die Ergänzungsabgabe. Die neue Regierung Helmut Kohl wandelte sie dann in eine zeitlich befristete und unverzinst rückzahlbare Anleihe bei „Besserverdienenden“ in Höhe von fünf Prozent ihrer Steuerschuld um, die vor allem der Förderung des Wohnungsbaus dienen sollte. Das Bundesverfassungsgericht erklärte diese Lösung für verfassungswidrig.

227 Zäsur in der Sozialpolitik. In: SZ v. 27.4.1982; Ein Macher ohne Ideen, In: Der Stern v. 3.9.1981 (hier das Zitat von Lutz); Schwarzen Anzug bereitlegen. In: Wirtschaftswoche v. 12.3.1982; Ehrenberg, der Unglücksrabe, und ein wütender Kanzler. In: FAZ v. 26.3.1982.

228 Drei Bauchlandungen – das war zuviel. In: Hamburger Abendblatt v. 27.4.1982.

liefen, so dass am Ende nur die neue Zumutbarkeitsregelung in Kraft trat.<sup>229</sup> Gegen den zweiten Vorschlag *Ehrenbergs*, dass Ausbildungszeiten bei der Rentenberechnung künftig niedriger bewertet werden sollten (mit nur noch 75 statt 100 Prozent), wandte sich die FDP wohl auch mit Blick auf die eigene akademische Klientel. Und als er schließlich vorschlug, dass nicht nur die Rentner über höhere Beiträge zu ihrer Krankenversicherung ihren Anteil zur Konsolidierung der Rentenversicherung beitragen, sondern auch die Beamten ein Prozent ihrer Pensionen abführen sollten, sah er sich mit massiven Widerständen der Liberalen wie der Beamtenverbände konfrontiert. Wie schon fünf Jahre zuvor *Walter Arendt* war *Ehrenberg* für *Schmidt* eine zunehmende Belastung des ohnehin schon lädierten Koalitionsfriedens. Als der Bundesarbeitsminister im April durch *Heinz Westphal* ersetzt wurde, schied *Ehrenberg* im Zorn aus dem Kabinett aus. In einem langen Brief an den Parteivorsitzenden *Willy Brandt*, der in den Medien als „sozialpolitisches Testament“ bezeichnet wurde, rechnete er mit dem seiner Meinung nach falschen Kurs der Bundesregierung in der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik ab, die zum einen auf Steuersenkungen und zum anderen auf Leistungskürzungen statt auf beschäftigungspolitische Aktivitäten setze.<sup>230</sup>

Schon Zeitgenossen rätselten, was den Bundeskanzler im Frühjahr 1982 zum Weitermachen bewog. Die Ersetzung nicht nur *Matthöfers* durch den *Schmidt*-Vertrauten und Staatssekretär im Finanzministerium *Manfred Lahnstein* im April 1982, sondern zugleich von *Herbert Ehrenberg* durch *Heinz Westphal*, deuten darauf hin, dass *Schmidt* den im Jahr zuvor eingeschlagenen Kurs unter allen Umständen einhalten wollte. Dabei überschatteten die Landtagswahlen und eine zunehmend rebellische SPD-Fraktion und Partei-Basis einschließlich der Gewerkschaften die haushaltspolitischen Entscheidungen. Für das laufende Jahr 1982 war ein Nachtragshaushalt fällig, was nur mit Artikel 115 des Grundgesetzes möglich war. Die konjunkturelle Lage hatte sich kaum gebessert, was zur Folge hatte, dass bei einem geplanten Bundeshaushalt 1983 von 251 Milliarden Mark angesichts gesunkener Steuereinnahmen und anhaltend hohem Zuschussbedarf für die Bundesanstalt für Arbeit mit einem Finanzierungssaldo von 36,5 Milliarden Mark zu rechnen war. Nach Meinung *Lahnsteins* konnte dies „aus Rücksicht auf den Kapitalmarkt, aber auch wegen der Struktur des Bundeshaushalts und mit Blick auf Art. 115 GG nicht über Nettokreditaufnahmen gedeckt werden“. Selbst wenn es gelänge, bei Subventionen und Steuervergünstigungen drei Milliarden DM zu kürzen, „müßte zur Finanzierung des Bundeshaushalts '83 an die sozialen Transfers herangegangen werden“. Darin bestand in der Koalition Einigkeit. Auch der neue Bundesarbeitsminister *Westphal* hielt Einschnitte für „unvermeidlich“, wengleich er ähnlich wie schon seine Vorgänger die Vorstellungen des Finanzministeriums für zu weitreichend hielt und immer wieder betonte, die Akzeptanz der zu ergreifenden Maßnahmen setze voraus, dass nicht nur die Empfänger von Sozialleistungen getroffen

229 Schon im Spätherbst 1980 hatte *Ehrenberg* eine Kommission „Arbeitsmarktberichterstattung und Arbeitsmarktpolitik“ eingesetzt, die Vorschläge für die Unterbindung von Missbräuchen der Arbeitslosenversicherung unterbreiten sollte. Im Mai 1981 erklärten die Vertreter des DGB, den Bericht nicht mittragen zu können, worauf auch die Arbeitgeber ihre Positionen deutlicher herausgestellt haben wollten. Eine „nur aus Ressortvertretern bestehende Arbeitsgruppe“ wäre der Sache zweckdienlicher gewesen, urteilte man im BMF, I A 1 u. II C 1 an StS Schlecht, betr.: Expertenkommission „Arbeitsmarktberichterstattung und Arbeitsmarktpolitik“, 2.6.1981, BAArch, B 126/79327; *Ehrenbergs* Kommission – ein Fehlschlag. In: FAZ v. 2.6.1981.

230 Mit den besten Grüßen von *Herbert Ehrenberg*. Das sozialpolitische Testament des ausgeschiedenen Ministers, dem Parteivorsitzenden ans Herz gelegt. In: FR v. 1.6.1982. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/181.

würden.<sup>231</sup> In dasselbe Horn stieß *Brandt*, der sich sowohl für Kürzungen im sozialen Bereich, als auch für eine sinkende Nettokreditaufnahme bis 1986 aussprach, zugleich aber betonte, „man dürfe die notwendigen beschäftigungspolitischen Initiativen für 1983 nicht außer acht lassen“; der Abbau von Steuervergünstigungen sei zwar an die Zustimmung des Bundesrats gebunden, aber dies sollte niemanden abhalten, Maßnahmen zu ergreifen, die sozial ausgewogen waren.<sup>232</sup>

Um die Neuverschuldung auf unter 30 Milliarden zu beschränken, waren langwierige Verhandlungen notwendig, die sich vom 16. bis 30. Juni hinzogen, als der Kanzler persönlich einen Kompromiss vorlegte, damit am 7. Juli der Etat 1983 im Kabinett verabschiedet werden konnte. Wieder waren Einsparungen im sozialen Bereich schneller zu bewerkstelligen als ein Abbau von Steuervergünstigungen oder die Kürzung der Finanzhilfen. Einmal mehr kam der Kanzler nach zahllosen Verhandlungsstunden zu dem Schluss, dass es „auf die SPD-Fraktion wie Mehltau wirken müsse, wenn alle wesentlichen Einsparungen aus dem Sozialbereich herausgeholt werden sollten“. Die FDP-Fraktion, so sein Eindruck, scheine dies „geradezu leidenschaftlich anzustreben“.<sup>233</sup> Tatsächlich hatte *Genscher* den Haushaltsentwurf von Anfang an als einen entscheidenden Beitrag zu der im Vorjahr proklamierten „Politik der Wende“ bezeichnet, mit der sich die FDP immer noch identifiziere. Und der Kanzler, unterstützt von Finanzminister *Lahnstein*, befürwortete diesen Haushalt, koste es, was es wolle: Zu den wichtigen Entscheidungen zählte die Festsetzung von Haushaltseckwerten für die Zeit von 1982 bis 1986, wonach erstens die Ausgaben des Bundeshaushalts langsamer wachsen sollten als das geschätzte nominale Bruttosozialprodukt, zweitens eine Konstanz der Steuerquote anzusteuern war und drittens die Nettokreditaufnahme eine sinkende Tendenz aufweisen sollte. Einmal mehr waren in der Sozialversicherung Leistungskürzungen, Kostenabwälzungen und Beitragserhöhungen geplant.<sup>234</sup> Um den Kompromiss wurde bis zuletzt gefeilscht. *Brandt* bemerkte, dass er zwar nicht in allen Punkten zur vollen Zufriedenheit seiner Partei ausgefallen sei, doch entscheidend sei, dass in Bonn weiterhin ein sozialdemokratischer Bundeskanzler regiere: „Wir haben uns gesagt – und das bleibt richtig: An uns darf die Koalition nicht scheitern, es sei denn uns würde wirklich Unmögliches abverlangt.“<sup>235</sup> Ganz ähnlich argumentierte *Heinz Westphal* in einem im Bundesarbeitsministerium als „Liebe-Freunde-Papier“ titulierten Brief an die Parteimitglieder: Der Kompromiss sei die Grundlage für die Fortsetzung der Koalition; bei einem Regierungswechsel stünden ganz andere Einschnitte ins Haus, hieß es mit

231 Koalitionsgespräch am 7.6.1982, S. 6-9, AdsD, HSAA/9384; Buka, Gruppe 44 an Bundeskanzler, betr.: Koalitionsgespräch am 7.6.1982 über Nachtragshaushalt 1982/Bundeshaushalt 1983; Koalitionsgespräche am 8.6.1982, ebd.

232 Koalitionsgespräch am 16.6.1982, S. 3, ebd.

233 Koalitionsgespräch am 23.6.1982, S. 2, ebd.

234 Eckwerte zum Finanzplan des Bundes 1982 bis 1986 und zum Bundeshaushalt 1983, AdsD, HSAA/9385; vgl. auch die ausführliche Begründung, die BMF Lahnstein und BMA Heinz Westphal am 2.7.1982 an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion sandten: Eckwerte zum Bundeshaushalt 1983: Anpassung der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherung an schwierige gesamtwirtschaftliche Bedingungen. Erläuterungen zu den Beschlüssen der Bundesregierung vom 30.06.1982, BArch, B 149/47515. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/184.

235 Archiv der Gegenwart 52, 1982, S. 25772; vgl. auch Apel, Abstieg, S. 212 f., der schreibt, dass Schmidt bei den Verhandlungen im Kabinett in „blendender Verfassung“ war; deutlich sei zu spüren gewesen, „daß Genscher und vor allem Lambsdorff eine Einigung über den Haushalt 1983 nicht wollten. Immer wieder haken sie ein. Doch Schmidt und der überragende Mischnick ziehen den Etat durch. Genscher resigniert. Lambsdorff schweigt verbiestert. Baum ist zufrieden.“

Blick auf Erwägungen von CDU/CSU, Kürzungen aller Sozialleistungen um fünf Prozent vornehmen zu wollen.<sup>236</sup>

Das *Lambsdorff*-Memorandum wurde an anderer Stelle schon vorgestellt.<sup>237</sup> In einzelnen Bereichen schien der Verfasser über das Ziel hinauszuschießen. Das galt beispielsweise für die drastische Verringerung der Leistungssätze des Arbeitslosengeldes, das ebenfalls in zeitlich abgestuften Sätzen gezahlt werden sollte, aber in den ersten drei Monaten nur 50 Prozent des letzten Nettoeinkommens betragen sollte, oder das Mutterschaftsgeld, das ganz gestrichen werden sollte.<sup>238</sup> Zweifellos stellte *Lambsdorff* auf breiter Front und radikaler als jeder vor ihm die bisherige Sozialpolitik in Frage, egal, ob es sich um Leistungskürzungen, die Verlagerung von Kosten auf die Betroffenen oder Einwände gegen die zu dieser Zeit diskutierte Änderung des Arbeitszeitrechts handelte. Manche Themen wie die Agrarsubventionen und vor allem die kostspielige soziale Sicherung der Landwirte schnitt der FDP-Politiker gar nicht und manche, darunter die Reformen beispielsweise im Bereich der Beamtenbesoldung, nur sehr kursorisch an. Aber in gewisser Weise sprach er nur aus, was im interministeriellen Diskussionsprozess sehr weitgehend Konsens war. Die unter dem Eindruck des *Lambsdorff*-Memorandums erstellte Ausarbeitung aus dem Kreis der SPD-Minister, die ebenfalls schon dargestellt wurde, kam zu ähnlichen Schlüssen; sie lagen ganz auf der Linie der seit 1981 im Bundesfinanzministerium ausgearbeiteten Konzeptionen. Deutlich wird das in der folgenden Passage:

„Das Problem des Sozialstaats ist insoweit weniger, daß der Arbeitslosen[geld]anspruch von 68 % des letzten Nettogehaltes zu hoch ist (obwohl man sich sehr wohl eine sozial bedürfnisgerechte Differenzierung vorstellen kann), als daß die Arbeitsämter nicht mehr effektiv zwischen unvermeidbarer Arbeitslosigkeit und mangelnder Selbsthilfe unterscheiden können. Die volle Lohnfortzahlung im Krankheitsfall kann man durchaus in Frage stellen (international gelten Absicherungsformen unter 100 % als hoher Sozialstandard); noch schwerwiegender dürfte aber sein, daß ärztliche Krankschreibungen beliebig ausgestellt werden. Das Problem der Behindertenpolitik ist nicht, daß zuviel für die soziale Integration Behinderter ausgegeben wird, sondern daß die Bürokratien bis hin zum BMA sehenden Auges den Status der Behinderung millionenfach gewähren lassen und daraus Ansprüche entstehen, die mit einer tatsächlichen Behinderung nichts mehr zu tun haben. Das Problem des ständigen Anstiegs der Kosten der Krankenkassen ist nicht, daß der materielle Anreiz zu groß wäre, sich ins Krankenhaus zu legen. Das Problem ist vielmehr, daß einerseits Anbieter von Gütern und Leistungen (Ärzte, Pharmazie, Medizintechnik, partiell auch Krankenhäuser, Kurbäder usw.) sich nach dem Prinzip der Umsatz- und Gewinnmaximierung verhalten, andererseits die Funktionen Bedürfnisbildung, Nachfrage und Kostenelastizität auseinandergerissen sind und obendrein an die Stelle von Wettbewerbsmechanismen Monopolsituationen oder regulierte Versorgungsmärkte treten.“<sup>239</sup>

Diese Passage illustriert die vielfach diagnostizierte, unüberbrückbare Spaltung auch im Bereich der Sozialpolitik, die sich zwischen Teilen der SPD-Führung einerseits und der Mehrheit ihrer Partei und allemal den Gewerkschaften andererseits auftrat. Im Jahr 1982, als die Rede vom bevorstehenden „Sozialabbau“ und der „Demontage

236 Am 26. Juli leitete BMA Heinz Westphal den Mitgliedern der Fraktion die Ausarbeitung „Zusätzliche Erläuterungen zu den haushaltspolitischen Beschlüssen der Bundesregierung vom 30.6./1.7.1982“ zu, hier Zitat S. 2, BArch, B 149/47515. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/186. Zu sehen ist diese Ausarbeitung im Zusammenhang mit den von BMF Lahnstein vorgestellten Eckwerten zum Bundeshaushalt (wie Anm. 234).

237 S. Bd. 6 Erstes Kapitel 2.3.2.3.

238 Ein systematischer Vergleich mit dem *Lambsdorff*-Papier kann hier nicht vorgenommen werden. Die Zusammenarbeit zwischen BMWi und BMF ist nicht bekannt. Auch in diesem Fall müsste man die Konzeptionen auf der Leitungs- und Staatssekretärebene kennen.

239 Zu diesem Papier ohne Titel, hier S. 16, vgl. Bd. 6 Erstes Kapitel Anm. 396.

des Sozialstaates“ die Runde machte, war es kaum vorstellbar, dass diese auf den Rückbau des Sozialstaates zielenden Positionen die Grundlage für spätere Reformagenden einer späteren SPD-Regierung bilden könnten. Die im Folgenden darzustellenden, in den 1970er-Jahren aufbrechenden Debatten über die Sozialpolitik haben mit die Voraussetzungen für diesen Kurswechsel gelegt.

## 2. Der ‚vermessene‘ Sozialstaat

### 2.1 Die neuen sozialpolitischen Debatten

Die „Verwissenschaftlichung des Sozialen“ kann auch in Deutschland auf eine lange Geschichte blicken.<sup>240</sup> Ihr Kennzeichen ist eine breite Ausdifferenzierung der fachspezifischen Beschäftigung mit dem Thema Sozialpolitik, das traditionell im Feld der historischen Nationalökonomie und der daraus hervorgehenden Soziologie sowie in den Staats- und Rechtswissenschaften angesiedelt gewesen war, frühzeitig aber auch Ausleger beispielsweise in der Medizin und den Arbeitswissenschaften entwickelt hatte. Aus unterschiedlichen Perspektiven und mit fachspezifischen Wissenschaftssprachen, die auch in diesem Band zum Ausdruck kommen, behandelten und behandeln Wissenschaftler und kritische Beobachter nicht nur das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft, sondern auch von (Un-)Freiheit, (Un-)Gleichheit sowie Formen der solidarischen Vergemeinschaftung von Individuen. Ein Kennzeichen dieser Literatur war seit jeher die Vermischung von Fragen und Ansätzen, welche die soziale Welt einerseits beschreiben und andererseits verbessern und verändern wollten. Darüber hinaus waren Legitimation und Kritik des sozial intervenierenden Staates Teil dieser sozialpolitischen Debatten.

Vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Verschärfung der sozialpolitischen Auseinandersetzungen und insbesondere der ökonomischen und fiskalischen Argumente, die gegen den Ausbau des Sozialstaates vorgebracht wurden, sollen im Folgenden die sozialpolitischen Diskussionen im engeren Sinne verfolgt werden. Ein besonderes Augenmerk liegt hier zunächst auf den Sozialwissenschaften. Dieser Fokus hat seine Gründe. Seit den 1960er-Jahren konnte es so aussehen, als ob sich dieser expansive Wissenschaftszweig als eine neue Leitwissenschaft des Sozialstaates etablieren würde. In Auseinandersetzung mit anderen Fächern definierten sie unter dem Oberbegriff des „Wohlfahrtsstaates“ den Bereich des Sozialen wie der historischen Entwicklung neu und umfassend. Die in den 1970er-Jahren aufbrechende sozialpolitische Diskussion hatte ebenso eine wissenschaftsimmanente Dimension, wie sie Reaktion auf die Expansion des Sozialstaates unter sozialliberaler Ägide war. Verfolgt werden also die rivalisierenden, vielfach abstrakten akademischen Debatten, die in der Öffentlichkeit jedoch auf breite Resonanz stießen. Sie wurden zum Bestandteil der wissenschaftlichen wie der öffentlichen Sprache und prägten damit die Wahrnehmung der Welt „des Sozialen“.

---

240 Raphael, Lutz: Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. In: Geschichte und Gesellschaft 22 (1996), S. 165-193; Kaufmann, Franz-Xaver: Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition. Frankfurt a.M. 2003.

### 2.1.1 Die Sozialwissenschaften und der Wohlfahrtsstaat

Wie würde die Bevölkerung im Falle einer Wirtschaftskrise mit wachsender Arbeitslosigkeit, Reallohnseinbußen und sozialen Leistungskürzungen reagieren? Würde es analog zur Geschichte der späten Weimarer Republik oder wie 1966/67 zu Protesten kommen, von denen einmal mehr die radikale Rechte profitierte? Drohte eine Legitimationskrise des Staates wie des politischen Systems? Das waren Fragen, die nicht erst seit dem großen Konjunkturereinbruch 1974/75 Wissenschaftler wie Politiker beschäftigten: „Das Ausbleiben von Wahlerfolgen extremistischer Parteien – oder doch zumindest von allgemeineren außerparlamentarischen Protesten – war für viele politische Beobachter das verwunderlichste Ereignis des Jahres 1974“, auch weil die deutsche Bevölkerung „als besonders anfällig für politischen Extremismus, insbesondere den Rechtsextremismus“ gelte. So leitete der Kölner Soziologe *Erwin K. Scheuch* eine „vertrauliche“ Ausarbeitung für das Bundeskanzleramt ein. Der Bundeskanzler hatte bei mehreren Wissenschaftlern anfragen lassen, wie sie die möglichen Reaktionen der Bevölkerung auf eine wirtschaftliche Krise einschätzten. Einen Grund für Besorgnis sah *Scheuch* aber ebenso wenig wie der Politikwissenschaftler *Karl Kaiser*. Dieser zählte das politische System der Bundesrepublik zu den „stabilsten der Welt“ und wies darauf hin, dass alle Voraussetzungen für eine Systemkrise fehlten, welche sich dadurch auszeichnen würden, dass Forderungen gegen und nicht an das politische System gestellt würden. Eine tiefe Wirtschaftskrise würde sich, so *Kaiser*, „aller Voraussicht (nach) politisch nur auf der Performanzebene als Regierungskrise auswirken“. In anderen Worten: Die Regierung würde in der Krise abgewählt oder zu einer Großen Koalition gezwungen werden. Die große Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre lehre, dass die „Absorption des aggressiven Potentials“ – dazu zählte *Kaiser* unter anderem die „reale Existenzfurcht (Arbeitsplatzfrage), verstärkt durch latente irrationale Ängste“, „Orientierungslosigkeit“, „Ohnmachtsgefühle“, „Distanz zur sozialen Realität“ „Aggressionen“ – und dass „die Transformation von Angst in konstruktive Energien das Hauptproblem parlamentarischer Regierungen in Krisenzeiten“ sei. Gefordert war in dieser Situation nichts weniger als eine „Perspektivplanung und die Vorstellung, wie es langfristig weitergehen soll“. <sup>241</sup> Dahinter verbarg sich das Plädoyer, dass die Regierung die Zügel in die Hand nehmen und in Auseinandersetzung mit der Opposition Perspektiven aufweisen müsse.

Auch bei anderen Stellungnahmen, von denen der zuständige Referent im Kanzleramt einige als „nett, aber belanglos“ und das andere Mal als „belanglos, aber nett“ einstuft, war die Geschichte der Weimarer Republik und ihres Scheiterns der entscheidende Referenzpunkt. Das ist kein Zufall. Das Versagen der Demokratie 1933 und die katastrophenreiche Geschichte des 20. Jahrhunderts waren das Menetekel und zugleich die Begründung für den sozial und wirtschaftlich intervenierenden Staat – nicht nur in Deutschland. Das Stabilitätsgesetz von 1967 wurde in Deutschland zum mit historischen Analogien überfrachteten Ankerpunkt einer Argumentation, mit der sich Zeitgeschichte und Gegenwart verknüpfen ließen. Der Zielkatalog des Stabilitätsgesetzes – Wachstum, Preisstabilität, Vollbeschäftigung, Gleichgewicht des Außenhandels – lieferte auch die Begründung für eine Wirtschafts- und Sozialpolitik, die eine Wiederho-

---

241 Scheuch, Erwin: Aktuelle Krisen in ihren Auswirkungen auf die politischen Institutionen der Bundesrepublik. Eine Analyse der Reaktionen der Bevölkerung Ende 1974. Köln, Ende Dezember 1974, S. 1; Kaiser, Karl: Demokratie und Sozialdemokratie im Falle einer schweren Wirtschaftskrise (Sozialpsychologische und strategische Aspekte), S. 1, S. 10 (Hervorhebungen im Text), BArch, B 136/14941.

lung der großen Weltwirtschaftskrise nach 1929 verhindern sollte.<sup>242</sup> So hieß es in Schmidts erster Regierungserklärung, wirtschaftliche Not und Massenarbeitslosigkeit hätten einst „das Feuer entfacht“, „in dem die erste deutsche Republik verbrannt ist“ (wobei an dieser Stelle das Protokoll „Unruhe bei der CDU“ vermerkte), und dieser historischen Lehre hätten alle Regierungen zu folgen: „Ihre Pflicht ist es, jene soziale Sicherheit und jene Gerechtigkeit fortschreitend zu verwirklichen, aus der all die Identifikation der Arbeitnehmer mit ihrem Staat kommen kann.“<sup>243</sup> Die Weltwirtschaftskrise sei keine „unabwendbare Naturkatastrophe“ gewesen, begann der in der Politikberatung aktive Sozialwissenschaftler *Fritz Scharpf* seine Darstellung „Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa“. Vielmehr habe es wirksame Gegenmaßnahmen gegeben, durch die sich die Arbeitslosigkeit hätte bekämpfen lassen: „Wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht mehr ausreichte, um das verfügbare Produktionspotenzial auszulasten und die Arbeitswilligen zu beschäftigen, dann mußte und konnte der Staat zusätzlich Nachfrage und damit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, indem er mehr Geld ausgab, als er einnahm.“<sup>244</sup> Das war im Kern die historische Begründung für die Struktur- und Konjunkturpolitik, und es ist kein Zufall, dass sich die Sozialstaatskritik der 1970er-Jahre auch in einer kontroversen Interpretation jener Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik während der großen Weltwirtschaftskrise niederschlug.<sup>245</sup>

Diese Reverenz an die Geschichte kennzeichnet wohlgermerkt nicht nur die bundesdeutsche Sozial- bzw. Wohlfahrtsstaatsdebatte. Die Lektionen der Geschichte – der „Großen Depression“ wie des Aufstiegs autoritärer und faschistischer Systeme – durchziehen gerade die angelsächsische Literatur, die mit Zeitverzögerung in Deutschland seit Ende der 1960er-Jahre verstärkt rezipiert wurde. Zu sehen ist das an der begrifflichen Verschiebung von der „Sozialpolitik“ als einem Arrangement von einzelnen politisch zu gestaltenden sozialen Einrichtungen hin zum „Sozialstaat“ als einem umfassenden staatlichen System sozialer Sicherung. Weiter noch ging die begriffliche Verschiebung im Umgang mit dem englischen Begriff „Wohlfahrtsstaat“ in der sozialwissenschaftlichen Literatur in dieser Zeit. Es handelte sich dabei um mehr als nur eine Anpassung an den internationalen Sprachgebrauch, auch wenn deutsche Wissenschaftler Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat gelegentlich als austauschbare Begriffe behandelt haben. Dahinter verbarg sich eine neue, umstrittene begriffliche Sprache und damit eine Neukonzeptionalisierung des Verhältnisses von Staat, Gesellschaft und Individuum,

242 Scharpf, Krisenpolitik, S. 19. Zum Stabilitätsgesetz s. Bd. 5 Drittes Kapitel Nr. 3; Nützenadel, Alexander: Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Expertenkultur und Politik in der Bundesrepublik 1949-1974. Göttingen 2005, S. 308-315. Den Nachhall solcher Überlegungen findet man selbst bei Bundesbankpräsident Otmar Emminger, der in seinen Erinnerungen „die damalige, politisch so unheilvolle Deflationspolitik von 1931/32“ kritisierte, auf mögliche Alternativen verwies und mit Blick auf die seiner Meinung nach falschen historischen Entscheidungen die Aufgabe fester Währungsparitäten 1973 verteidigte. Emminger, D-Mark, S. 280. Für die bundesdeutschen Debatten und die Lehren, die aus der Weimarer Republik zu ziehen waren vgl. Weimars langer Schatten – „Weimar“ als Argument nach 1945. Hrsg. v. Gusy, Christoph. Baden-Baden 2003.

243 Regierungserklärung vom 17.5.1974, StenBerBT 7/100 v. 17.5.1974, S. 6593-6605, hier S. 6600.

244 Scharpf, Krisenpolitik, S. 19 f.

245 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; dieser in der Bayerischen Akademie der Wissenschaften gehaltene Vortrag löste eine große Diskussion aus. Auf die Ergebnisse greifen zurück: Glismann, Hans H./Rodemer, Horst: Der wirtschaftliche Niedergang in der Bundesrepublik Deutschland und in der Weimarer Republik. Arbeitspapier Nr. 154 des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Kiel August 1982. Schon früher hatte der amerikanische Ökonom Milton Friedman die amerikanische Politik Hoovers kritisiert.

auch weil unter wohlfahrtsstaatlichen Leistungen neben Bildung eine Vielzahl anderer staatlicher Aufgaben einschließlich der inneren Sicherheit subsumiert wurden.<sup>246</sup>

Diese Neukonzeptionalisierungen stießen – wie weiter unten noch zu zeigen sein wird – schon damals auf viele Vorbehalte, weil der Begriff des Wohlfahrtsstaates in Deutschland traditionell mit umfassender Versorgung, unverdienten Leistungen und staatlich finanzierter Staatsbürgerversorgung in Verbindung gebracht wurde. Dagegen prägt die Idee einer Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen seit jeher das deutsche Verständnis des Sozialstaates. Es war das konservative Bollwerk gegen radikale Veränderungen, was nicht zuletzt diejenigen zu spüren bekamen, die seit den 1980er-Jahren an grundlegende Reformen dachten. Nicht zu übersehen ist außerdem der spezifische Einfluss der Juristen in Deutschland. Anders als in den angelsächsischen Ländern gibt es in Deutschland eine lange Tradition einer juristischen Konzeption des Sozialstaates mit einem eigenständigen Sozialrecht und einer gesonderten Sozialgerichtsbarkeit. Sie nimmt nicht nur das problematisierte Verhältnis von Rechts- und Sozialstaat in den Blick, sondern betont die Differenz von Staat und Gesellschaft. Die Kodifizierung des Sozialgesetzbuches, dessen Erstes Buch 1976 in Kraft trat und die bis heute nicht abgeschlossen ist, trug zweifellos dazu bei, den Status quo des klassischen Verständnisses des Sozialstaates zu festigen.<sup>247</sup> Das hat wichtige Konsequenzen bis hin zur Erstellung des Sozialbudgets, in dem die Ausgaben verbucht werden, wo aber beispielsweise Bereiche des sozialen Wohnungsbaus und viele sozialpolitisch motivierte Steuervergünstigungen nicht auftauchen. Ganz aus den Augen zu geraten droht außerdem der Zusammenhang von sozialstaatlichen Leistungen und Bildung.<sup>248</sup>

Im Berichtszeitraum des vorliegenden Bandes traten diese rivalisierenden, fachspezifischen Diskurse, die sich mit unterschiedlichen sozialen und politischen Ordnungsmodellen verbanden, scharf in den Vordergrund. Das hatte zweifellos mit dem „Vormarsch“ der Sozialwissenschaften zu tun, die sich vielfach als Leitwissenschaft zu positionieren versuchten. Ein eindrucksvolles Beispiel für die Aufbruchstimmung in den Sozialwissenschaften bietet jene schnell wachsende Zahl von vielfach auf billigem Papier hergestellten und oft schlecht edierten zeitgenössischen Publikationen mit ihrem flüchtigen Druckbild. Sie repräsentieren ein Ensemble neuen Wissens und neuer Zugänge.<sup>249</sup> Zu erkennen vermag man zugleich die Professionalisierung eines Wissensfeldes, die parallel zur Expansion des Hochschulsystems verlief und von einer jüngerer

246 Kaufmann, Franz-Xaver: Herausforderungen des Sozialstaates. Frankfurt a.M. 1997, S. 21-33; Kaufmann, Denken, bes. S. 165-172. Für vermittelnde Darstellungen vgl. Grimm, Dieter: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Zukunft der Verfassung. In: Staatsaufgaben. Hrsg. v. Grimm, Dieter. Baden-Baden 1994, S. 613-646; Grimm, Dieter: Reformalisierung des Rechtsstaates als Demokratiepostulat. In: Juristische Schulung (JuS) 20 (1980), S. 704-709; Zumbansen, Peer: Ordnungsmuster im modernen Wohlfahrtsstaat. Lernerfahrungen zwischen Staat, Gesellschaft und Vertrag. Baden-Baden 2000; 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.

247 S. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 4.

248 Vgl. zur unterschiedlichen Bewertung der Bildungspolitik in den USA und Deutschland Heidenheimer, Arnold J.: Education and Social Security Entitlements in Europe and America. In: The Development of Welfare States in Europe and America. Hrsg. v. Flora, Peter/Heidenheimer, Arnold J. New Brunswick 1981, S. 269-306. Zur Arbeit der Transfer-Enquete-Kommission, die sich mit solchen Fragen beschäftigte, s. unten in diesem Beitrag 2.2.2.

249 Als ein Beispiel der historischen Literatur kann Tennstedt, Florian: Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn o.J. [1977] genannt werden, dessen in vieler Hinsicht flüchtige Darstellung sehr stark die historische Forschung anregte und der eine Reihe weiterer wichtiger Bücher des Autors folgten.

Generation von Wissenschaftlern wie *Peter Flora*, *Max Kaase*, *Franz-Xaver Kaufmann*, *Renate Mayntz*, *Fritz Scharpf* und *Wolfgang Zapf* vorangetrieben wurde. Sie alle waren gleichermaßen auf der Suche nach einer neuen, dem Thema angemessenen Wissenschaftssprache, neuen empirischen und theoretischen Methoden und einer Rolle im Prozess der professionellen Politikberatung.

Größere interdisziplinäre Projekte der Deutschen Forschungsgemeinschaft schufen den institutionellen Rahmen für diese sozialwissenschaftlichen Untersuchungen. Starke Impulse gingen seit 1972 von Kooperationsprojekten Mannheimer und Frankfurter Wissenschaftler aus. Dazu zählte das DFG-Forschungsprojekt „Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem für die Bundesrepublik Deutschland“ (SPES-Projekt) von 1972 bis 1978, dessen ursprünglichen Arbeitsplan maßgeblich der Sozialwissenschaftler *Wolfgang Zapf* entwickelte und das der Ökonom und spätere Rektor der Frankfurter Universität *Hans-Jürgen Krupp* leitete. Neben der Konzeption einer „aktiven Gesellschaftspolitik“ standen erstens die Analyse der Wirkungen, Nebenfolgen und Interdependenzen alternativer gesellschaftspolitischer Maßnahmen, zweitens die Entwicklung von Entscheidungssystemen, die Alternativrechnungen und Simulationen von Modellen ermöglichen sollten, drittens der Aufbau umfangreichen statistischen Datenmaterials im Mittelpunkt.<sup>250</sup> Unübersehbar sind zunächst optimistische Vorstellungen umfassender „Steuerung sozialpolitischer Entscheidungsprozesse“. Deutlich wird dies auch am Anschlussprojekt, dem bis 1990 laufenden DFG-Sonderforschungsbereich 3 „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“, dessen Ziel einmal mehr die umfassende, theoretische Vermessung des Wohlfahrtsstaates und nicht zuletzt die Erstellung konkreter Vorschläge für eine praktische Nutzenanwendung war. Das erklärte Ziel des Sonderforschungsbereichs 3 war „die Unterstützung einer aktiven Gesellschaftspolitik durch wissenschaftlich fundierte Analysen“. „Gesellschaftspolitik“ wurde dabei weiträumig definiert als alle Bereiche, welche die verschiedenen „Lebensumstände der Bürger“ umfassen: Einkommen und Einkommensverteilung, Vermögensbesitz, Wohnbedingungen und Wohnumfeld, Bildung und Ausbildung, Arbeitsleben, Gesundheit, Ehe und Familie, soziale Netzwerke und politische Partizipation.<sup>251</sup> Die ökonomischen Makroindikatoren sollten durch ein System sozialer Indikatoren ergänzt werden; denn „so wichtig ökonomischer Erfolg für die gesellschaftliche Entwicklung sein mag“, hieß es etwa aus der Feder von *Hans-Jürgen Krupp*, „so wenig reichen ökonomische Indikatoren zur Beurteilung der gesellschaftlichen Gesamtentwicklung aus“.<sup>252</sup>

Neben Einzelstudien zu den genannten Bereichen spielte schon im SPES-Projekt eine umfassende, repräsentative Bevölkerungsumfrage eine wichtige Rolle. Dieser Plan wurde seit 1975 maßgeblich von *Wolfgang Zapf* vorangetrieben und führte zur Konzeption einer „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS). Der „General Social Survey“ des National Opinion Research Center in den USA und der englische „General Household Survey“ dienten als Vorbilder. Ziel war eine „gesellschaftliche(n) Dauerbeobachtung“ und damit eine Gesamtbeschreibung und -ana-

250 Krupp, Hans-Jürgen/Zapf, Wolfgang: Sozialpolitik und Sozialberichterstattung. Frankfurt a.M., New York 1977, S. 50-57.

251 Hauser, Richard: Die Arbeiten des Sonderforschungsbereichs 3 – Ein Überblick. In: Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Bd. 1. Hrsg. v. Hauser, Richard. Berlin 1994, S. 1-58, hier S. 2.

252 Krupp, Hans-Jürgen: Perspektiven der Sozialpolitik. In: Sozialpolitik und Sozialberichterstattung. Hrsg. v. Krupp, Hans-Jürgen/Zapf, Wolfgang. Meisenheim a. Glan 1977, S. 100-119, hier S. 104.

lyse der Gesellschaft durch die Sozialwissenschaften.<sup>253</sup> Der öffentliche Widerstand gegen „gesetzlich erzwingbare Großzählungen der amtlichen Statistik, die Restriktionen des Zugangs zu Individualdaten der amtlichen Statistik für die Sozialwissenschaft und die inhaltliche Verarmung der amtlichen Sozialstatistik“ hätten, so die Begründung, das Bedürfnis nach Befragungen wachsen lassen, welche die Vorteile der amtlichen Statistik mit den Vorzügen der Umfrageforschung verbanden. Nicht zuletzt ging es darum, gegenüber privaten oder staatlichen Instanzen eine unabhängige, von der Wissenschaft „autonom bestimmte“, preisgünstige Informationsressource zu schaffen.<sup>254</sup> Selbstbewusst bezeichneten die Forscher die erstmals 1978 stattfindenden Umfragen als ein Stück „institutionalisierte Sozialberichterstattung“: Es galt „Informationen für Politik zur Verfügung zu stellen und zugleich die Wirkung von Politik einer systematischen empirischen Überprüfung zugänglich zu machen“.<sup>255</sup> Gegenüber optimistischen Vorstellungen der „Steuerung“ gesellschaftlicher Entwicklung zu Beginn der Dekade, die sich stark mit Modellen der Modernisierungstheorie verband, war schon gegen Ende der 1970er-Jahre eine zunehmende Verschiebung hin zu Ansätzen zu erkennen, die stärker die Problembearbeitung einzelner Teilsektoren in den Vordergrund stellten.

### 2.1.2 „Social Citizenship“ und Modernisierung

„Modernisierung“ sowie „politische Partizipation“ und „soziale Inklusion“ durch Ausweitung sozialer Rechte bildeten zentrale Begriffe des sozialwissenschaftlichen Diskurses. Dabei spielte die Rezeption zweier angelsächsischer Soziologen eine wichtige Rolle.<sup>256</sup> Der amerikanische Weberianer *Talcott Parsons* lieferte ein umfassendes Modell einer sich zunehmend differenzierenden Gesellschaft, die den Einzelnen zugleich über leitende Kulturwerte und Institutionen nationalstaatlich integrierte. Verliefe dieser Prozess günstig, gingen Differenzierung und gesellschaftliche Integration Hand in Hand. *Parsons* griff unter anderem auf den englischen Soziologen *Thomas H. Marshall* zurück, der in einem schon nach dem Krieg veröffentlichten Aufsatz „Citizenship and Social Class“ mit Blick auf die englische Geschichte eine zunehmende Einbeziehung immer breiterer sozialer Gruppen in das staatlich verfasste Gemeinwesen beschrieben hatte.<sup>257</sup> Diese Entwicklung setzte, so *Marshall*, mit der Garantie von bürgerlichen Grund- und Freiheitsrechten in der Frühen Neuzeit ein und erreichte mit der

253 Ebd., S. 103-107; Krupp/Zapf, Sozialpolitik, S. 210-230; Schupp, Jürgen/Habich, Roland/Zapf, Wolfgang: Sozialberichterstattung im Längsschnitt – Auf dem Weg zu einer dynamischen Sicht der Wohlfahrtsproduktion. In: Lebenslagen im Wandel: Sozialberichterstattung im Längsschnitt. Hrsg. v. Zapf, Wolfgang/Schupp, Jürgen/Habich, Roland. Frankfurt a.M., New York 1996, S. 11-45, hier S. 15; Hauser, Grundlagen, S. 8.

254 Mayer, Karl Ulrich: Zur Einführung: Die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften als eine Mehrthemen-Wiederholungsbefragung. In: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften. Beiträge zu methodischen Problemen des ALLBUS 1980. Hrsg. v. Mayer, Karl Ulrich/Schmidt, Peter. Frankfurt a.M., New York 1984, S. 11-25, hier S. 14.

255 Ich stütze mich hier auf ebd., S. 14; Schupp/Habich/Zapf, Sozialberichterstattung, S. 14 f.; Krupp, Perspektiven, S. 107.

256 Flora, Peter/Alber, Jens/Kohl, Jürgen: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. In: PVS 18 (1977), S. 705-772; Flora, Peter/Heidenheimer, Arnold J.: The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In: The Development of Welfare States in Europe and America. Hrsg. v. Flora, Peter/Heidenheimer, Arnold J. New Brunswick, London 1981, S. 37-80.

257 Parsons, Talcott: Das System moderner Gesellschaft (engl. 1969). München 1972; Marshall, Thomas H.: Class, Citizenship, and Social Development. Essays. New York 1964; für eine prägnante Zusammenfassung vgl. auch Kaufmann, Franz-Xaver: Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates? In: Berliner Journal für Soziologie 7 (1997), S. 5-19, hier S. 11 f.

Ausweitung politischer Partizipationsrechte mittels des Wahlrechts im 19. Jahrhundert und mit der Garantie neuer sozialer Rechte im Wohlfahrtsstaat eine jeweils neue Qualität der Inklusion, die zugleich auf soziale Gleichheit und soziale Gerechtigkeit abhob. Der seit der Jahrhundertwende und insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffene britische Wohlfahrtsstaat erschien demnach als ein Endpunkt der politischen Entwicklung der Insel: Neue soziale Gruppen waren in das politische System integriert worden, auch weil sie, wie das historische Exempel illustrierte, aktiv und damit konfliktreich um neue Rechte gekämpft hatten. In den Blick der Forschung rückte damit der Zusammenhang sowohl von unterschiedlichen politischen Systemen und unterschiedlichen Partizipationschancen als auch von sozialen Kämpfen und Protesten, die infolge des Drucks ‚von unten‘ und des Nachgebens ‚von oben‘ durch den Aufbau neuer sozialstaatlicher Initiativen kanalisiert wurden. Die „Errungenschaften“ des modernen Sozialstaates waren demnach auf das Engste verknüpft mit dem Aufstieg der Arbeiterbewegung, die ihre Forderungen im Rahmen demokratischer Partizipationschancen durchsetzen konnte.<sup>258</sup>

*Peter Flora* und seine Mitarbeiter leisteten einen wesentlichen Beitrag zur theoretischen Konzeptionalisierung der historischen Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten. Bis 1977 legten sie in Rückgriff auf *Marshall* und die zeitgenössische Modernisierungstheorie ein über diesen Autor hinausgehendes, differenziertes Modell wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung vor. Es verknüpfte verschiedene zeitgenössische Erklärungsansätze, die zum einen den Wohlfahrtsstaat als Funktion zur Behebung der durch Industrialisierung und Urbanisierung verursachten Probleme der Desintegration traditioneller Sicherungssysteme beschrieben und zum anderen einen stärker konflikttheoretischen Ansatz verfolgten. Bei *Flora* erschien der Wohlfahrtsstaat in neuer, auch grafischer Transparenz, indem die Vergangenheit über ein historisches Entwicklungsmodell mit der Gegenwart verknüpft war.<sup>259</sup>

Die zentralen Prämissen dieses sozialwissenschaftlichen Tatsachenblicks lassen sich in vier Punkten zusammenfassen.

Erstens: Wie angedeutet, war die Entwicklung des Sozialstaats eingebettet in ein umfassendes Modell politischer, wirtschaftlicher und sozialer Modernisierung.<sup>260</sup> Zentrale zeitgenössische Begriffe waren: *Penetration*, d.h. die Entwicklung von Strukturen, die es erlauben, zu regieren, Steuern zu erheben und Menschen für kollektive Aufgaben zu mobilisieren; *Integration* im Sinne des Abbaus regionaler Ungleichheiten, der Gleichberechtigung verschiedener kultureller und sozialer Gruppen und des Schutzes

258 Vor dem Hintergrund der scharfen Debatten über den Wohlfahrtsstaat in fast allen westlichen Staaten kann man die neue Popularität des konflikttheoretischen Ansatzes ausmachen. Heimann, Eduard: *Soziale Theorie des Kapitalismus* (1929). Nachdruck mit einem Vorwort von Bernhard Badura. Frankfurt a.M. 1980 ist ein gutes Beispiel für den älteren konflikttheoretischen Ansatz in Deutschland, der, wie der Neudruck illustriert, stärkere Beachtung fand. Bei Achinger, Hans: *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat*. (1. Aufl. 1958). Frankfurt a.M. 1971 findet sich der funktionalistische Ansatz, der stark in der älteren deutschen Forschung zur Industriegesellschaft wurzelt. Eine Vertreterin der historischen Soziologie wendete sich gegen die verschiedenen funktionalistischen Interpretationen und betonte bei ihren eigenen Arbeiten zum amerikanischen Wohlfahrtsstaat dagegen die Bedeutung historischer Konjekturen und die Autonomie politischer Prozesse, s. Skocpol, Theda: *Bringing The State Back In*. In: *Bringing The State Back*. Hrsg. v. Evans, Peter/Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda. Cambridge u.a. 1985, S. 3-37.

259 *Flora/Alber/Kohl*, *Entwicklung*; *Flora/Heidenheimer*, *Modernization*; vgl. auch die gute Zusammenfassung von Roller, Edeltraud: *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1992, Kap. 2.

260 Ich folge hier den Ausführungen von Zapf, Wolfgang: *Modernisierungstheorien*. In: *Sozialpolitik und Sozialberichterstattung*. Hrsg. v. Krupp, Hans-Jürgen/Zapf, Wolfgang. Frankfurt a.M., New York 1977, S. 123-138, hier S. 126; die Kategorien wurden von Zapf aus der amerikanischen Literatur übernommen.

der Minderheiten; *Identitätsbildung* durch Entwicklung eines nationalen Gemeinschaftsgefühls; *Legitimitätsbildung* mittels der Schaffung einer Legitimitätsbasis durch rechtliche Garantien; *politische Beteiligung* durch Ausdehnung des Wahlrechts und Sicherung von politischen Einflusschancen; *Umverteilung* durch Errichtung von Institutionen der sozialen Sicherung und Daseinsvorsorge einschließlich der Einkommensangleichung durch progressive Besteuerung und regionalen Finanzausgleich.

Zweitens: Die Rede vom Wohlfahrtsstaat – anstatt vom Sozialstaat – implizierte eine starke Ausweitung der Aufgabenfelder. Denn unter der Rubrik „Wohlfahrt“ subsumierte auch *Flora* Transferzahlungen, öffentliche Güter und Dienstleistungen sowie Steuern. Die „Wohlfahrtsmessung“ zielte mithin auf das gesamte Feld von öffentlichen Gütern, die von staatlichen Bürokratien und von freien Märkten bereitgestellt wurden. Das implizierte auch die Ausweitung des Feldes der Sozialpolitik in Richtung auf „Gesellschaftspolitik“, wobei die traditionellen Felder der Sozialpolitik neben Bildung, Umwelt und sozialer Umwelt rangierten. Deutlicher noch zeigt sich die Ausdehnung des Begriffs daran, dass Umweltschutz, genauso wie Innere Sicherheit und internationale Sicherheit, als Teil der öffentlichen „Wohlfahrtsproduktion“ verstanden werden konnten.<sup>261</sup> Über die Modernisierungstheorie ließen sich die verschiedensten Formen der Verfassungs-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik als Aspekte des modernen Wohlfahrtsstaates integrieren.<sup>262</sup>

In diesem Zusammenhang ist auch die Bedeutung des Stabilitätsgesetzes von 1967 als das „soziale Grundgesetz“ der Bundesrepublik zu sehen. Es sollte die Verknüpfung finanz-, wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele ermöglichen und dem Staat neue Steuerungsfunktionen übertragen. Das Gleiche galt für die „Strukturpolitik“, welche die „Modernisierung der Wirtschaft“ zu einem „reflexiven“, die Entwicklung antizipierenden Prozess machen sollte und die „Humanisierung“ des Arbeitslebens sowie die „Verbesserung der Lebensqualität“ einbeziehen sollte.

Unübersehbar ist die Makroperspektive dieses Ansatzes: Die großen Strukturen und die Möglichkeit ihrer Steuerung spielten eine wichtige Rolle. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch das 1975 beschlossene „Raumordnungsprogramm für die großräumige Entwicklung des Bundesgebietes (Bundesraumordnungsprogramm)“.<sup>263</sup> In ihm amalgamierten sich auf eine interessante Weise ältere volksgemeinschaftliche und sozialpolitische Vorstellungen einer durch staatliche Planung herzustellenden „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ mit Konzepten gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Modernisierung und Strukturpolitik: Quantität wie Qualität der regional unterschiedlichen Erwerbsmöglichkeiten, Steuerung beispielsweise der Umweltbedingungen durch Siedlungs- und Industrieagglomerationen, die Erreichbarkeit von sozialen und kulturellen Einrichtungen wie Krankenhäusern und Bibliotheken bis hin zur Versorgung mit Telefonzellen fanden hier Erwähnung. Das war und ist den Grundvorstellungen nach der umfassende moderne Wohlfahrtsstaat, den man – das ist wichtig zu

261 Ebd.

262 Vgl. die Beiträge in: Krupp/Zapf, Sozialpolitik und Sozialberichterstattung.

263 BTDRs. 7/3584 v. 30.4.75; auch veröffentlicht in der Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. VI.2 Bonn 1975. Vgl. dazu u.a. Väth, Werner: Raumplanung. Probleme der räumlichen Entwicklung und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim 1980, S. 174-260.

betonen – terminologisch gar nicht unbedingt bemühen musste, um ihn pragmatisch-administrativ zu realisieren.<sup>264</sup>

Drittens: Der konzeptionelle Oberbegriff für diese Form von Wohlfahrtsproduktion war der der „Sicherheit“, wobei „soziale und ökonomische Sicherheit“ nur eine von mehreren Dimensionen möglicher Sicherheit darstellte. Wohlfahrt zielte auf „die Optimierung von Sicherheit, Wohlstand und Freiheit“ ab.<sup>265</sup> Diese Form der Konzeptionalisierung war neu. Das vielbeachtete Buch von *Franz-Xaver Kaufmann* zum Thema „Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem“ lieferte dazu wichtige Stichworte. Sicherheit sei in modernen Gesellschaften zu einem universellen gesellschaftlichen Wert geworden, wobei Sicherheit heute weit mehr verspreche „als bloßen Schutz, nämlich Gewißheit, Verlässlichkeit und vor allem Beruhigung und Geborgenheit“. Aus diesem individuellen Grundbedürfnis persönlicher Sicherheit ergeben sich andere „Folgebedürfnisse“ wie „politische Sicherheit“, „Rechtssicherheit“ und nicht zuletzt auch „soziale Sicherheit“. *Kaufmann* brachte zugleich einen Gedanken in die Diskussion, der seit den Verunsicherungen infolge von Ölpreiskrisen, Rezessionen, terroristischer Gewalt und vor allem im Kontext der ökologischen Debatten an Konjunktur gewinnen sollte: Denn nach *Kaufmann* ging der Aufstieg von Sicherheit mit einem universalen, gesellschaftlichen Wert einher. Der Sozialwissenschaftler diagnostizierte das „Reflexivwerden des Sicherheitsgedankens“, mithin die Tatsache, dass die Sicherung von Schutzfunktionen „selbst nicht mehr ohne weiteres als ‚zuverlässig‘ empfunden wird“. In nuce, wenn auch unter anderer Perspektive findet sich hier die Konzeption der „Risikogesellschaft“, von der der Soziologe *Ulrich Beck* Mitte der 1980er-Jahre zunächst mit Blick auf die Folgeprobleme früherer Modernisierungsanstrengungen sprechen sollte. Wichtiger im Zusammenhang dieses Bandes ist die Tatsache, dass die Sozialwissenschaften diesen reflexiven Prozess der „Sicherung von Sicherheiten“ messend, beschreibend und lösend begleiteten.<sup>266</sup> Fragen der politischen Legitimität spielten dabei eine wichtige Rolle.<sup>267</sup> Diese bemerkenswerte Dichte der Beobachtung war ein neues Phänomen.

Viertens: Ganz in den Vordergrund des wissenschaftlichen Interesses rückte die Dreiecks- bzw. Vierecksbeziehung von staatlichen Bürokratien, Märkten, Assoziationen (Verbänden) und Haushalten. Die (neo-)korporatistische Literatur erlebte in den 1970er-Jahren eine erste Blüte und schuf einen florierenden Wissenschaftszweig. Standen zunächst Fragen der „Makrosteuerung“ von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Prozessen im Vordergrund, gewannen in der zweiten Hälfte der Dekade schell die „mikroanalytischen Grundlagen der Gesellschaftspolitik“, so der Titel des DFG-Sonderforschungsbereichs 3, und die „Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor“, so der Name einer Forschergruppe, welche von 1981 bis 1983 unter Leitung von

264 Vgl. dazu demnächst die historische Dissertation von Ariane Leendertz. Die Einschreibung dieses Programms in die administrative Planung – trotz der Diskreditierung der Großplanung seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre – ist m. W. ein Desiderat der Forschung. Sie vermag m. E. viele Initiativen im Zuge der Wiedervereinigung erklären.

265 Zapf, Wolfgang: Sozialberichterstattung: Möglichkeiten und Probleme. Göttingen 1976, S. 11.

266 Die logische und zugleich rhetorische Operation, zunächst einmal die Unsicherheit von vermeintlichen Sicherheiten oder die Gewissheit der Unsicherheit in der Moderne zu konstatieren, spielte dabei als (post-)moderner Gestus eine wichtige Rolle.

267 Für einen allgemeinen Aufriss des Problems vgl. Faulbaum, Frank/Kaase, Max: Wohlfahrtsansprüche und politische Legitimität. In: Mikroanalytische Grundlagen. Bd.1, S. 59-91.

*Franz-Xaver Kaufmann* in Bielefeld zusammenarbeitete, an Bedeutung.<sup>268</sup> Die wissenschaftliche Beschäftigung diente nicht nur der akademischen Beschreibung, sondern außerdem der „Optimierung“ und „Steuerung“ der „Leistungsfähigkeit“ (wohlfahrts-) staatlicher Systeme.<sup>269</sup> Insbesondere *Fritz Scharpf* und *Renate Mayntz* spielten eine wichtige Rolle, nicht nur durch eigene Studien, sondern auch durch die Ausbildung einer neuen Generation von Sozialwissenschaftlern.<sup>270</sup>

„Steuerung“ lag ganz in der sozialwissenschaftlichen Diktion, die gerade sozialdemokratischen Sozialpolitikern leicht über die Lippen ging: „Soziale Sicherung gehört heute faktisch zur sozialen Grundausstattung der Bürger unseres Landes.“ Die staatliche Leistungs- und Dienstleistungsgesellschaft schiebe sich auf Kosten der klassischen Eingriffs- und Hoheitsverwaltung in den Vordergrund: „Der Staat steht mehr und mehr im Dienste des Bürgers.“<sup>271</sup> Das Argument, dass das System sozialer Sicherheit politische Stabilität garantiere, dass es „sich unter schwierigsten wirtschaftlichen Bedingungen bewährt und einen entscheidenden Beitrag zur politischen Stabilität und zum sozialen Frieden in unserem Lande“ geleistet habe,<sup>272</sup> bildete eine zentrale Begründung der Sozialpolitik.

### 2.1.3 Kodifizierung sozialer Grundrechte?

Zentrale Prämisse des wohlfahrts- und sozialstaatlichen Diskurses war die Annahme nicht nur einer zunehmenden Inklusion breiter Bevölkerungsschichten, sondern auch von neuen sozialen Rechten. Ganz in diesem Sinne definierte *Franz-Xaver Kaufmann* 1983 den Wohlfahrtsstaat als „die politische Verfassung von Gesellschaften des privatkapitalistisch gesteuerten Modernisierungstyps, die die Folgeprobleme ihrer Modernisierung auf der Individualebene mit Hilfe der Einräumung von sozialen Rechten und der Schaffung bzw. Förderung von Einrichtungen zur Gewährung dieser Rechte zu lösen versucht“.<sup>273</sup>

Dieses Argument konnte auf eine lange Tradition zurückblicken. Ganz in diesem Sinne proklamierte die Universelle Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 gleichermaßen Grund- und Bürgerrechte wie politische, soziale und kulturelle Rechte. Bei der Umsetzung dieser Proklamation in internationale

268 Kaufmann, Franz-Xaver/Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent: Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Berlin 1985.

269 Vgl. z.B. Zapf, Wolfgang: Entwicklungsdilemmas und Innovationspotentiale in modernen Gesellschaften. In: Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980. Hrsg. v. Matthes, Joachim. Frankfurt a.M., New York 1983, S. 293-308; Kaufmann, Franz-Xaver: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. In: Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982. Hrsg. v. Matthes, Jürgen. Frankfurt a.M., New York 1983, S. 474-490; Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Policy Making in the German Federal Republic. Amsterdam 1975.

270 Zu nennen ist hier das Buch Scharpf, Fritz W./Mayntz, Renate: Planungsorganisation. Opladen 1973, das viele spätere Arbeiten auch des 1985 gegründeten und von ihnen geleiteten Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung zur Steuerung erkennen lässt.

271 Eine umfassende, faktische Bilanz legte Ehrenberg schon 1978 den Mitgliedern der SPD-Bundestagsfraktion unter dem Titel: „Sozialpolitik 1969-1978. Bilanz sozialdemokratischer Politik“ vor (wie Anm. 66, Zitat S. 2); vgl. auch Ehrenberg/Fuchs, Sozialstaat, S. 32-41, Zitat S. 95.

272 Sozialpolitik 1969-1978 (wie Anm. 66), S. 2. Ganz ähnlich z.B. bei Krupp, Hans-Jürgen: Das monetäre Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland – Elemente einer Gesamtbilanz. In: Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. Krupp, Hans-Jürgen/Glazer, Wolfgang. Frankfurt a.M. 1978, S. 21-70: „Wenn die Bundesrepublik Deutschland die nicht unerheblichen sozialen Probleme der letzten Jahre relativ gut überstanden hat, liegt das sicher auch an ihrem Netz der sozialen Sicherung“; Zitat S. 22.

273 Kaufmann, Steuerungsprobleme, S. 478 f.

Konventionen gab es vielerlei Widerstände. Nicht nur Wissenschaftler wandten sich gegen die Vermischung von sozialen Rechten und traditionellen bürgerlichen Freiheitsrechten. Dagegen sprachen Gründe der politischen Opportunität ebenso wie gravierende rechtssystematische Bedenken. Denn im Mittelpunkt der Bürger- und Grundrechte stehen traditionell einklagbare individuelle Abwehr- und Partizipationsrechte, die das defensive Verhältnis des Individuums zum Staat regeln, während soziale Rechte in der Regel als kollektive, meist nicht einklagbare „Teilhaberechte“ an eben diesem Staat konzipiert sind. Dieser Logik entsprach im Bereich der internationalen Menschenrechte die Aufspaltung in die Konvention des Europarats zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1950) und den von den Vereinten Nationen initiierten Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966) einerseits sowie in die Europäische Sozialcharta (1961) und in den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1966) andererseits. Die Väter und Mütter des Grundgesetzes in der Bundesrepublik hatten darauf verzichtet, einen Katalog der sozialen Rechte aufzunehmen. Die Weimarer Verfassung lieferte Beispiele für die Probleme einer solchen Rechtskodifikation, deren Versprechungen sich auf Grund der wirtschaftlichen Probleme in der Praxis nicht einlösen ließen und eher die Legitimität des politischen Systems zu unterminieren als zu stärken vermochten.<sup>274</sup>

Unter der Ägide der sozialliberalen Koalition nahm die Frage, ob soziale Grundrechte im Grundgesetz festgeschrieben werden sollten, einen größeren Platz in der öffentlichen Debatte ein. Dafür machten sich Gruppen in der SPD und vor allem in den Gewerkschaften stark. Anknüpfen ließ sich dabei an Rechtsvorstellungen der Weimarer Republik und mehr noch an die internationalen Debatten über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte. Insbesondere in der Schweiz gab es in diese Richtung zielende weitreichende Initiativen. Neben den „klassischen sozialen Rechten“, die sich auf Arbeit, Wohnung, Gesundheit und Bildung bezogen, erhielt in den 1970er-Jahren (im Hinblick auf die Sicherung von Gesundheit) der Umweltschutz als Staatsziel größere Bedeutung und ließ sich als Erweiterung der *marshallschen* Trias begründen.<sup>275</sup>

Unter den Juristen überwog die Skepsis, wenngleich es nicht an Stimmen fehlte, welche die Bedeutung sozialer Rechte unterstrichen. Der Richter am Bundesverfassungsgericht *Konrad Hesse* stellte 1983 im Hinblick auf die damalige Debatte fest, dass in den letzten Jahrzehnten zu der Bedeutung von Grundrechten als individuellen Abwehrrechten gegen den Staat „neue Bedeutungsschichten“ hinzugetreten seien; er konstatierte „die Veränderung der Bedingungen menschlicher Freiheit in der Gegenwart und der überschaubaren Zukunft“, namentlich den Wandel des modernen Staates zum Sozialstaat und den Umstand, dass menschliche Freiheit nicht nur durch den Staat, sondern mehr noch durch nicht-staatliche Mächte gefährdet sei. In den Vordergrund rücke die Ermöglichung einer „freie(n) und autonome(n) Lebensgestaltung“ der Bürger. „Diese Voraussetzung zu schaffen und zu erhalten, ist heute weithin Aufgabe des

274 Kaufmann, Franz-Xaver: Die Entstehung sozialer Grundrechte und die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Paderborn, München 2003; Geyer, Martin H.: Social Rights and Citizenship During World War I. In: Two Cultures of Rights. The Quest for Inclusion and Participation in Modern America and Germany. Hrsg. v. Berg, Manfred/ Geyer, Martin H. Cambridge, New York 2002, S. 143-166; Raphael, David D.: Human Rights, Old and New. In: Political Theory and the Rights of Man. Hrsg. v. Raphael, David D. Bloomington, London 1967, S. 54-67; Economic, Social and Cultural Rights: Progress and Achievement. Hrsg. v. Beddard, Ralph/Hill, Dilys M. New York 1992.

275 So z.B. Wahl, Rainer: Staatsaufgaben im Verfassungsrecht 1990. In: Staatswissenschaften: Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung. Hrsg. v. Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens. Baden-Baden 1990, S. 29-53, hier S. 49, der sich ansonsten aber gegen die Festschreibung sozialer Staatsziele aussprach.

Staates, der zum planenden, lenkenden, gestaltenden Staat, zum Staat der ‚Daseinsvorsorge‘ und der sozialen Sicherung geworden ist.“ Solle Freiheit „reale Freiheit sein, so setzt sie in weitem Umfang Grundrechtsverwirklichung durch den Staat voraus“ – eingedenk aller Gefahren, die aus einer unbegrenzten Ausweitung staatlicher Verantwortung und staatlicher Aktivitäten resultierten, die „in eine allumfassende staatliche Fürsorge, Planung und Gestaltung mündeten“.<sup>276</sup> Ganz in diesem Sinne der von Hesse konstatierten Entwicklung betonte der Sozialrechtler *Hans F. Zacher*, dass es nicht mehr länger darum gehen könne, die Grundrechte gegenüber direkten Eingriffen des Staates zu schützen und durchzusetzen: „Mehr und mehr wurden diese Grundrechte Vorgaben für das Soziale und wurde das Soziale als ein Medium zur Entfaltung der Grundrechte verstanden.“ *Zacher* ließ zugleich aber keinen Zweifel daran, dass er auf Grund der sozialstaatlichen Entwicklung und des Sozialstaatspostulats des Grundgesetzes in der Bundesrepublik keinen Handlungsbedarf auf dem Feld der Kodifizierung sozialer Rechte sehe. Im Gegenteil: Die offene Formel des Sozialstaatsprinzips ermögliche eine flexible Reaktion auf veränderte Bedingungen; außerdem sei der Mangel sozialer Grundrechte ohne spürbaren Einfluss auf die Sozialpolitik geblieben, urteilte *Zacher*.<sup>277</sup>

Eine andere Position vertrat der Verfassungsjurist *Ernst-Wolfgang Böckenförde*. Auf dem 5. Rechtspolitischen Kongress der SPD 1980, auf dem „Soziale Grundrechte“ verhandelt wurden, unterstrich der Jurist mit Blick auf die historische Entwicklung die innere Logik der Ausweitung des Sozialstaatsprinzips. Die rechtliche Freiheitsgewährung sei für eine wachsende Zahl von Bürgern, allen voran für die Lohnarbeiterschaft, zur leeren Formel geworden, „weil ihr die sozialen (besitz- und bildungsmäßigen) Voraussetzungen zu ihrer Realisierung fehlten“. „Soll rechtliche Freiheit zur realen Freiheit werden können, bedarf ihr Träger eines Grundanteils an den sozialen Lebensgütern; ja dieser Anteil an den sozialen Lebensgütern ist selbst ein Teil der Freiheit, weil er notwendige Voraussetzung ihrer Realisierung ist.“ Durch die Garantie und Gewährleistung staatlicher sozialer Leistungen „soll die Freiheit real ermöglicht und gesichert werden“.<sup>278</sup> Unübersehbar finden sich hier die nachgerade klassischen Topoi, mit denen sich soziale Grundrechte begründen ließen.

Wie aber auch *Böckenförde* betonte, war es eine Sache, die Legitimität sozialer Grundrechte zu konstatieren; eine ganz andere war, wie die Umsetzung im Gefüge einer demokratischen Verfassung erfolgen sollte – mehr noch, ob dies überhaupt opportun war. Dagegen sprachen zahlreiche, nicht nur von Juristen vorgebrachte gewichtige Argumente: Erstens die genannte Differenz zwischen negativen (gegen den Staat) und positiven (als Teilhaberechte an den Staat) Rechten. *Böckenförde* nahm dies als Anlass für das Plädoyer, dass im Falle des Einbaus der sozialen Grundrechte in die Verfassung darauf geachtet werden müsse, „dass diese Verfassungsaufträge von den Grundrechten

276 Hesse, Helmut: Bestand und Bedeutung. In: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. Badura, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen. Berlin, New York 1983, S. 79-106, hier S. 92 f.

277 Zacher, Grundlagen, S. 413; Zacher, Hans F.: Sozialstaatsprinzip. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. Hrsg. v. Albers, Willy. Stuttgart u.a. 1977, S. 152-160.

278 Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge. In: Soziale Grundrechte – 5. Rechtspolitischer Kongress der SPD vom 29. Februar bis 2. März 1980 in Saarbrücken. Hrsg. v. Böckenförde, Ernst-Wolfgang/Jekewitz, Jürgen/Ramm, Thilo. Heidelberg, Karlsruhe 1981, S. 7-16, hier S. 9; abgedruckt unter dem Titel Was nützen soziale Grundrechte? In: FAZ v. 27.2.1980.

erkennbar unterschieden und äußerlich getrennt werden“.<sup>279</sup> Zweitens herrschte Konsens darüber, dass weitreichende soziale Rechtsansprüche wie ein „Recht auf Arbeit“ weder durchsetzbar noch hinsichtlich konkreter Leistungsansprüche oder der Prioritäten fixiert werden konnten – schon gar nicht durch die Justiz selbst.<sup>280</sup> Deutlich zu sehen war das im ersten Buch des seit 1975 gültigen Sozialgesetzbuches, in dem sich eine Enumeration von sozialen Rechten fand: das Recht auf Bildungs- und Arbeitsförderung (§ 3 SGB I), Sozialversicherung (§ 4), soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden (§ 5), Minderung des Familienaufwands (§ 6), Zuschuss für eine angemessene Wohnung (§ 7), Jugendhilfe (§ 8), Sozialhilfe (§ 9) und auf Eingliederung im Falle der Behinderung (§ 10). Durch Verweis auf die „bestehenden Gesetze“ wurden diese sozialen Rechte im Wesentlichen wieder eingeschränkt und de facto „zu schlichten Interpretations- und Ermessensrichtlinien“ degradiert.<sup>281</sup> Drittens, schließlich bestand ein grundsätzliches Problem darin, dass soziale Grundrechte mit den Verfügungs- und Grundrechten von Privatpersonen zu kollidieren drohten: Die konsequente Auslegung des „Rechts auf Arbeit“ hieß nicht nur weitreichende Beschränkung von Eigentumsrechten, wenn nicht gar Sozialisierung von Privateigentum, sondern implizierte zugleich eine „Pflicht zur Arbeit“, mit allen damit verbundenen Einschränkungen der individuellen Grundrechte der Betroffenen.<sup>282</sup>

Trotz solcher Vorbehalte plädierte Böckenförde mit der Vorsicht des Juristen dafür, dass im Rahmen einer demokratisch-rechtsstaatlichen Verfassungsordnung Grundrechte nicht „normativ unverbindliche politische Programmsätze bleiben müssen“. Rechtspraktisch ließen sie sich in der Form von Verfassungsaufträgen formulieren, wobei er diesen Begriff folgendermaßen definierte: Es handele sich dabei um „an die staatlichen Organe in Gesetzgebung und Verwaltung adressierte objektivrechtliche Verpflichtungen, für die Verwirklichung des in dem Auftrag formulierten Ziels oder Programms durch geeignete Maßnahmen tätig zu sein, wobei der Weg, das Ausmaß und die Modalitäten der Verwirklichung zunächst dem politischen Prozeß anheimgegeben sind“.<sup>283</sup>

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl 1980 vereinbarten SPD und FDP, die Frage zu prüfen, ob in das Grundgesetz Staatszielbestimmungen aufgenommen werden sollten. Nachdem Bundeskanzler Schmidt in seiner Regierungserklärung schon darauf Bezug genommen hatte, kündigte Bundesjustizminister Vogel am 19. März 1981 im Bundestag an, Aufgaben wie etwa „die Sicherung des inneren und äußeren Friedens, den Schutz der Umwelt und der Gesundheit oder das Angebot ausreichender und menschenwürdiger Arbeit für alle“ in gesetzlicher Form festlegen zu wollen. Eine von der Bundesregierung 1982 eingesetzte Sachverständigenkommission

279 Ebd., S. 16. Auf diese (internationalen Debatten) zur Unterscheidung zwischen status negativus und status positivus kann hier nicht eingegangen werden, für einen kritischen Einwand vgl. z.B. Isensee, Josef: Verfassung ohne soziale Grundrechte. Ein Wesenszug des Grundgesetzes. In: Der Staat 19 (1980), S. 367-384, hier S. 373-375. Allgemein vgl. Lücke, Jörg: Soziale Grundrechte als Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge. In: Archiv für öffentliches Recht 107 (1982), S. 15-16; Hesse, Bestand; Raphael, Rights.

280 Im Hinblick auf das Grundrecht eines jeden Bayern „auf eine angemessene Wohnung“ (Art. 106 der Bayerischen Verfassung) konstatierte der Bayerische Verfassungsgerichtshof, es könne nicht Sinn einer Norm sein, ein mit der Verfassungsbeschwerde durchzusetzendes Recht auf Leistungen einzuräumen, die zu erbringen die öffentliche Hand sich außerstande sehe. Ähnlich betonte die Verwaltungsrechtsprechung im Falle einer Klage um einen Studienplatz sibiyllinisch das Recht, den gewünschten Studienplatz einzuklagen, verwies aber zugleich auf die beschränkten Kapazitäten, vgl. Isensee, Verfassung, S. 378 f. Ein interessantes Feld der Debatte ist die öffentliche Wohnungspolitik.

281 Ebd., S. 378.

282 Ebd., S. 378 f.

283 Böckenförde, Soziale Grundrechte, S. 14.

unter Vorsitz von *Erhard Denninger* legte dazu im folgenden Jahr einen Bericht vor, der eine solche Staatszielbestimmung empfahl, und zwar hinsichtlich der Aufgaben Arbeit, Schutz der Umwelt und Kulturangebot: In die Verfassung müsse eine „impulsgebende Zielbestimmung für die gesellschaftlichen und politischen Grundfragen unserer Zeit aufgenommen“ werden. So sei es nicht nur angebracht, „die Arbeit als Existenzmerkmal personaler Selbstbestimmung und Lebensführung zu kennzeichnen und diese Seite des Sozialstaatsprinzips in einer ausdrücklichen Verfassungsvorschrift auszusprechen“, sondern auch „die generationenübergreifende Schutzaufgabe des Staates für die Lebensgrundlagen des Menschen in grundsätzlicher Weise durch eine Verfassungsnorm anzuerkennen und einzuschärfen“.<sup>284</sup>

Es blieb beim Bericht der Kommission. Darüber waren nicht alle in der SPD unglücklich.<sup>285</sup> Für die neue konservativ-liberale Regierung stand das Thema „soziale Grundrechte“ nicht mehr auf der politischen Tagesordnung. Und zweifellos sah die Mehrheit der Juristen darin keinen Nachteil – auch nicht diejenigen, die ansonsten das Sozialstaatsprinzip hochhielten und als einen essentiellen Teil der Verfassung wie der politischen und sozialen Verfasstheit der Bundesrepublik interpretierten. Unter Hinweis auf die in 30 Jahren erfolgte Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips des Grundgesetzes (Art. 20, Abs. 1, und Art. 28 Abs. 1), zumal in Verbindung mit der Grundnorm des Schutzes der Menschenwürde in Art. 1 des Grundgesetzes, galt gerade die Offenheit und Flexibilität des sozialstaatlichen Status quo als Vorteil.<sup>286</sup> Man konnte außerdem darauf verweisen, dass in einzelnen Bereichen wie der sozialen Fürsorge durch die Rechtsprechung frühzeitig verfassungsmäßige soziale Rechtsgarantien eines Existenzminimums geschaffen worden waren.

Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf eine der interessantesten Interpretationsleistungen der deutschen Sozialrechtslehre, nämlich dass beitragsfundierte Anwartschaften auf eine Sozialrente die Qualität von individuellen Eigentumsrechten haben. Auch wenn damit nicht eine bestimmte Höhe sondern nur der Kernbestand von Leistungen garantiert wurde, konnte damit der Sozialstaat mit dem klassisch liberalen Prinzip des Schutzes des Eigentums in Verbindung gebracht werden. Mit Blick auf solche Begründungen konnte der regierende Bürgermeister von Bremen *Hans Koschnick* schon 1976 argumentieren, dass das, was viele nicht sehen wollten, gleichwohl wahr

284 Lücke, Grundrechte, Zitat S. 16; Staatszielbestimmungen. Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission. Hrsg. v. Bundesminister der Justiz/Bundesminister des Innern. Bühl 1983, S. 14. Der spezielle Teil, der den Komplex Arbeit betraf, wurde von Thilo Ramm, einem Sozial- und Arbeitsrechtler an der Universität Hagen, formuliert.

285 Vgl. z.B. Friedrich Schäfer, Stellvertretender Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion an Helmut Schmidt, 9.10.1980, AdSD, NL Albrecht Müller/71. Der Grundrechtskatalog decke alle Lebensbereiche ab. Mit Blick auf das Staatsziel Umweltschutz, so Schäfer, werde auch die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ aufkommen: „Entweder ist dies dann ein reiner Programmsatz oder er führt zu Folgerungen. Nach unserer Auffassung gehört zur Aufgabe des Staates, alles zu tun, damit jeder eine Existenz hat. Aber einen Rechtsanspruch in die Verfassung zu schreiben, wäre wohl nicht richtig.“

286 Die in den 1950er-Jahren von Ernst Forsthoff vertretene Auffassung, dass sich die Verfassung gegen sozialstaatliche Inhalte sperre, da sie ihren Entstehungsbedingungen nach als eine liberal-rechtsstaatliche zu betrachten sei, fand kaum noch Anhänger. Vgl. z.B. Hesse, Bestand, S. 99; Benda, Ernst: Der soziale Rechtsstaat. In: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen. Berlin, New York 1983, S. 477-553, hier S. 521 f.; „ja selbst ohne das Sozialstaatsprinzip des GG wäre die sozialpolitische Entwicklung der Bundesrepublik keinen Deut anders verlaufen, als es tatsächlich geschehen ist“, urteilte Isensee; Isensee, Verfassung, S. 383.

sei: „Wenn früher der bürgerliche Besitz die entscheidende Grundlage für die individuelle Freiheit war, so sind es heute die gesetzlich normierten sozialen Sicherungen.“<sup>287</sup>

### 2.1.4 Krise und Kritik: „Legitimationskrise“ und Sozialstaat

Die Genese wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungsmodelle mit ihrer pragmatischen, gelegentlich sozial-technokratischen Ausrichtung entstand vielfach in Auseinandersetzung mit zeitgenössischen *neo-marxistischen* Theorien. Die Bandbreite dieser wiederum stark von angelsächsischen Debatten geprägten Ansätze war zwar ähnlich groß wie die des fragmentierten politischen Lagers der „kritischen“ und *neo-marxistischen* Linken. Aber bei allen Unterschieden im Einzelnen lassen sich in der hoch stilisierten, für Außenstehende mitunter kaum zu durchdringenden Theoriesprache zentrale Prämissen identifizieren. Dazu zählten Topoi wie die „Legitimationskrise im Spätkapitalismus“ und die „Krise des Interventions-, Steuer- und Sozialstaates“.<sup>288</sup> Die Annahme, dass der Staat infolge der Auflösung traditioneller Sicherheitssysteme und wiederkehrender wirtschaftlicher Krisenerscheinungen immer neue sozialpolitische Funktionen zu übernehmen gezwungen sei, spielte in diesem Argument eine wichtige Rolle. Damit garantiere der Staat – in *orthodox-marxistischer* Terminologie: in seiner Funktion als „ideeller Gesamtkapitalist“ – die Reproduktion der Arbeitskraft. Darüber, wie diese Expansion zu erklären war, gab es unterschiedliche Meinungen. Für die einen dienten soziale Transferleistungen primär der Stabilisierung des wirtschaftlichen Systems, da, vereinfacht ausgedrückt, der Staat mittels öffentlicher Ausgaben ein Mittel zur Schaffung von öffentlicher Nachfrage besaß und auf diese Weise die Diskrepanz zwischen wachsender Produktivität und langsamer wachsenden Löhnen auszugleichen versuchte. Wachsende Staatsinterventionen in Form von Subventionen, sei es zur Modernisierung der Wirtschaft, sei es zur Stabilisierung alter Industriezweige, waren Themen, die in den 1970er-Jahren unter ähnlichen Vorzeichen diskutiert wurden. Wie unschwer zu erkennen ist, handelt es sich dabei um eine kritische Auseinandersetzung mit den Vertretern des *Keynesianismus* und der angelsächsischen Modernisierungstheorie, welche die Möglichkeiten einer umfassenden staatlichen Steuerung in den Vordergrund stellten.<sup>289</sup> Demgegenüber sah eine andere Gruppe den kausalen Nexus von kapitalistischem Wirtschaftssystem und Sozialpolitik beziehungsweise staatlichen wirtschaftlichen Interventionen anders: Sie betonte vor allem die Arbeiterbewegung als Motor sozialstaatlicher Entwicklung, außerdem die Autonomie des Staates und der politischen Parteien, die ein

287 „Die Ziele müssen deutscher werden“. In: DIE ZEIT v. 9.4.1976; Für die zeitgenössische Debatte vgl. die Beiträge in Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen. 2. Sozialrechtslehrertagung Bielefeld. Wiesbaden 1982. „Wer in einer Glücksphase wirtschaftlichen Wachstums und Wohlstandes langfristige Leistungen konzipiert und zusagt, die nur durchgehalten werden können, wenn dieses Wachstum und dieser Wohlstand anhalten, nimmt den Mund des Sozialrechts zu voll. Und wer zudem diese Zusage noch als ‚Eigentum‘ qualifiziert, tut dies zweimal.“ Zacher, Hans F.: Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Rolle und Lage des Rechts. In: Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik. Hrsg. v. Koslowski, Peter/Kreuzer, Philipp/Löw, Reinhard. Tübingen 1987, S. 66-89, hier S. 86.

288 Sehr weitschweifig Beyme, Klaus v.: Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne. Frankfurt a.M. 1991.

289 Eine klare Abgrenzung der verschiedenen Ansätze kann hier nicht vorgenommen werden. Zu den viel gelesenen und zitierten Titeln zählen Müller, Wolfgang/Neustüss, Christel: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. In: Prokla Sonderheft 1 (1971), S. 7-70; O'Connor, James: Die Finanzkrise des Staates. Frankfurt a.M. 1974. Für die Art der Rezeption vgl. Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Väth, Werner: Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Zwänge. Frankfurt a.M. 1983.

eigenständiges Interesse an einem Erhalt von „Massenloyalität“ hätten, nicht zuletzt mit dem Ziel der Herrschaftssicherung der politischen Eliten.<sup>290</sup>

Der Sozial- bzw. der moderne Wohlfahrtsstaat spielte für die staatliche Legitimität in allen diesen Ansätzen eine wichtige Rolle. *Claus Offe* betonte, dass der Staat durch wirtschafts- und sozialpolitische Interventionen seine Autonomie verliere, mithin in das Konfliktfeld zwischen Arbeit und Kapital gezogen werde. *Jürgen Habermas* hob dagegen stärker auf die unterschiedlichen Systemkrisen im Kontext gerade auch sozialstaatlicher Interventionen ab: auf das ökonomische System, das ökonomische Krisen produziere; das administrative System, das nicht das erforderliche Maß an rationalen Entscheidungen hervorbringen könne, mit der Folge einer „Rationalitätskrise“; das soziokulturelle System, das nicht das erforderliche Maß an handlungsmotivierendem Sinn generiere, mit der Folge einer „Motivationskrise“, und nicht zuletzt auf das politische System, das nicht das erforderliche Maß an Zustimmung produzieren könne, mit der Folge einer „Legitimationskrise“.<sup>291</sup>

Regelmäßig kamen diese Studien auf die akute „Finanzkrise des Staates“ zu sprechen. Auf Grund des Widerstands wirtschaftlicher Gruppen sei an eine Erhöhung der Staatseinnahmen nicht zu denken, jedenfalls nicht, solange „die wesentlichen Strukturen der Produktionsweise unangetastet bleiben“.<sup>292</sup> Umgekehrt provozierten Reduktionen von Sozialleistungen Proteste und destabilisierten den auf Konsens und politischer „Massenloyalität“ basierenden Sozialstaat, zumal dieser nun eigentlich erst sein „wahres Gesicht“ zeige: „Jetzt aber geht es nicht mehr um die Verteilung von Überschüssen, sondern den zyklischen Ausgleich von Defiziten. Das aktualisiert die Klassenfronten der Formation. Der Staat wird mehr und mehr des Scheins entkleidet, eine selbständige Kraft, eine *pouvoir neutre* zu sein. Auf diesen Schein aber baut die *keynesianisch* orientierte Theorie.“<sup>293</sup>

*Joachim Hirschs* „Sicherheitsstaat“ aus dem Jahr 1980 zeigt die verbreitete, formelhafte Integration dieser argumentativen Versatzstücke. Das „Modell Deutschland“ basiere, so *Hirsch*, auf einer „eigentümlichen Verquickung von ‚Wohlfahrtsstaat‘ und technisch perfektem ‚Überwachungsstaat‘“, eine Verquickung, die nicht nur ein Kennzeichen der kapitalistischen Entwicklung, sondern insbesondere ein Produkt sozialliberaler Regierungen sei. Der Ausbau der Strukturpolitik und die planmäßige technologische Modernisierung verbinde Sozialkontrolle und Repression durch neue Sozialtechniken. Ziel sei die Ruhigstellung der „Opfer der Modernisierung“; abweichende Gesinnung werde durch den Sozialstaat in Konformität gezwungen. *Hirsch* diagnostizierte den nachgerade klassischen Fall einer Legitimationskrise: In dem Maße, in dem die Folgekosten der öffentlichen Restrukturierungsmaßnahmen zunähmen, stockten die Mittel, die für Reintegrationsmaßnahmen der wirtschaftlich Marginalisierten abgezweigt werden könnten. Damit nehme die Massenintegration über das System der Volksparteien und Gewerkschaften ab: An Kraft würden dagegen die Basisbewegun-

290 Offe, Claus: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt a.M. 1972. Offe ist nur schwer einzuordnen; Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Hrsg. v. Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus. Köln 1976; Vobruba, Georg: Staatseingriff und Ökonomiefunktion. Der Sozialstaat als Problem für sich selbst. In: Zeitschrift für Soziologie 7 (1978), S. 130-156; Strasser, Johano: Grenzen des Sozialstaates? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise. Köln, 2. Aufl. 1983.

291 Habermas, Jürgen: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt a.M. 1973, S. 67; vgl. auch Beyme, Theorie, S. 115.

292 O'Connor, Finanzkrise; Groth, Klaus-Martin: Die Krise der Staatsfinanzen. Systematische Überlegungen zur Krise des Steuerstaates. Frankfurt a.M. 1978, S. 11.

293 Ebd.

gen gewinnen, die sich gegen die „autoritäre Transformation des bundesrepublikanischen Herrschaftssystems“ wendeten.<sup>294</sup>

### 2.1.5 Poststrukturalistische Variationen: Die Kritik an der sozialstaatlichen „Kolonialisierung“ und „Normalisierung“

Es gehörte in der Tat zu den „Ironien der Renaissance des *Neomarxismus*, dass seine utopischen Energien sich in den Jahren erschöpften, in denen die tatsächliche Entwicklung seinen Krisendiagnosen Nahrung zu geben begann“.<sup>295</sup> Die inhaltliche Dekomposition dieser staatstheoretischen Ansätze seit den späten 1970er-Jahren führte zu einer Verlagerung des kritischen Ansatzes auf andere Felder. Wieder lieferte *Jürgen Habermas* wichtige Stichpunkte, als er 1979 mit Blick auf die Zumutungen des modernen Lebens von einer „Kolonialisierung der Lebenswelt“ sprach. „Medien, Geld, Organisationsmacht und administrative Entscheidungen“ verselbständigten sich zunehmend, „absorbierten Lebenszusammenhänge“ und zerstörten die „traditionelle kommunikative Infrastruktur“, Ausdrucks- und Kommunikationsformen verarmten. Verantwortlich machte *Habermas* dafür nicht zuletzt die staatliche Politik, denn „viele ‚modernistische‘ Reformen führten zu einer zweideutigen Verrechtlichung von Lebensverhältnissen: „Die Zweideutigkeit des reformerischen Eingriffs in die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern, Lehrern und Schülern, zwischen Arbeitskollegen, Nachbarn usw. liegt darin, daß sie gleichzeitig eine Abkoppelung von traditional eingelebten Normen, aber eben auch von Wertorientierungen überhaupt bedeutet“.<sup>296</sup> Ähnlich die Formulierung von *Claus Offe*: „Wohlfahrtsstaat und wissenschaftliche Rationalität zerstören die Agenturen sozialer Kontrolle und die Träger traditioneller Werte“, mit dem Resultat, dass sich ein politisch-moralischer und ästhetischer Hedonismus breit mache, „dessen Befriedigung wiederum eine weitere Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates gebietet“. Die Zerstörung von sozialen Strukturen unter anderem durch die bürokratisch-administrative Praxis schaffe mithin anhaltende, tief greifende Motivations-, Rationalitäts- und damit Legitimationsprobleme – ein Argument, das sich, abgesehen von der Terminologie, nicht so sehr von dem konservativer Kritiker des sozialen Interventionsstaates unterschied, die nun sehr viel offensiver argumentierten, dass die Agenturen des Wohlfahrtsstaates die Probleme erzeugten, „mit deren Beseitigung sie sich manifest beschäftigen“.<sup>297</sup>

Der Topos des normierenden und Lebenswelten „kolonialisierenden“ Staates setzte sich auf breiter Front in der Literatur und in den öffentlichen Debatten fest. Auch in ei-

294 Hirsch, Joachim: Der Sicherheitsstaat. Das „Modell Deutschland“, seine Krisen und die neuen sozialen Bewegungen. Frankfurt a.M. 1980, Zitate S. 8, S. 52. Ein guter Teil der Literatur zum „Modell Deutschland“ arbeitete mit ähnlichen Überlegungen.

295 Kaufmann, Funktion, S. 7; für eine intelligente Kritik vgl. Klein, Rudolf: O'Goffe's Tale. Or what can we learn from the Success of the Capitalist Welfare State. In: *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Hrsg. v. Jones, Catherine. London 1993, S. 7-17. Auf die Gründe ist hier nicht einzugehen. Neben einer sich seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre sehr deutlich abzeichnenden fundamentalen epistemologischen Wende in den Human- und Geisteswissenschaften spielt wohl die Tatsache eine wichtige Rolle, dass sich die Ereignisse u.a. in Polen 1976 mit dem kapitalismuskritischen Ansatz nicht erklären ließen.

296 Habermas, Jürgen: Einleitung. In: *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*, Bd. 1: Nation und Republik. Hrsg. v. Habermas, Jürgen. Frankfurt a.M. 1979, S. 7-35, hier S. 28.

297 Offe, Claus: „Unregierbarkeit“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien. In: *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*, Bd. 1: Nation und Republik. Hrsg. v. Habermas, Jürgen. Frankfurt a.M. 1980, S. 294-318, S. 478. Es wäre interessant, diese und andere Diagnosen, u.a. auch von Habermas, auf die „kritische Lektüre“ von Forsthoft, Ernst: *Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaates*. In: *VVDStRL 12 (1954)*, S. 8-36, sowie Forsthoft, Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger*. Stuttgart, Berlin 1938 zurückzuführen.

ner Form der Kritik an der Modernisierungstheorie traten die Prozesse der Verrechtlichung, Bürokratisierung, Ökonomisierung und Professionalisierung in den Vordergrund.<sup>298</sup> Festzustellen sind dabei vielfältige Abstufungen. Den Grundton bildete vielfach *Horkheimers* und *Adornos* düstere „Dialektik der Aufklärung“, in der unter dem Topos der „Janusgesichtigkeit der Moderne“ die technische und instrumentelle Vernunft in ihren unterschiedlichen sozialtechnischen Ausprägungen beschworen wurde. Strategien der sozialen, politischen und kulturellen Inklusion, so konnte man nun in vielen, zumal historischen Arbeiten lesen, implizierten immer entsprechende Exklusionen von Personen und Gruppen. Definition von Normalität produzierte Abweichung und Devianz. „Heilen und Vernichten“ waren die beiden Seiten der Moderne. In den Blick und die Argumentation rückten die „modernen Züge“ des nach rassistischen Kriterien sozialstaatlich intervenierenden NS-Staates, dessen rassistischen Gleichheitsvorstellungen die radikalsten Formen der Ungleichheit, nämlich Ausgrenzung bis hin zum Mord, legitimierten.<sup>299</sup> Historischer Referenzpunkt dieses Diskurses war nicht mehr, wie noch bei Vertretern der Modernisierungstheorie, das Scheitern der Demokratie im Jahr 1933, sondern der Holocaust als Exemplum einer allgemeinen Gefährdung menschlicher Zivilisation.

In den 1980er-Jahren sollte diese Interpretation an Boden gewinnen, was mit der auch in Deutschland einsetzenden Rezeption des bis dahin noch weithin unbekannteren französischen Philosophen *Michel Foucault* und seiner Kritik moderner staatlicher Institutionen und moderner Wissenschaften zusammenhing.<sup>300</sup> Er lenkte den Blick auf die staatlichen Zwangsinstitutionen der Psychiatrie, der Schule, des Militärs und der Fabrik. In diesen disziplinierenden, sozialen Verhalten normierenden Institutionen entdeckte *Foucault* die Ursprünge und Grundlagen moderner Gesellschaften wie des modernen Individuums: Die Individuen würden in ein Zwangskorsett von immer feineren Verhaltensnormen, der Kontrolle der Bewegungen und des Habitus sowie der direkten und indirekten Beobachtung gesteckt. Nicht nur, dass die Grenzen zwischen der Gesellschaft und ihren Zwangsinstitutionen fließend würden; seine Pointe bestand darin, dass an die Stelle der Androhungen von ursprünglich brutalen, physischen Gewaltausübungen neue soziale Techniken traten – mit scheinbar paradoxen Folgen, denn die so „Abgerichteten“ würden damit nicht unselbständiger und fremdbestimmter, sondern im Gegenteil individueller und könnten so erst ihre eigene Subjektivität und Individualität entfalten.

*Foucault* lenkte den Blick auf jene Experten der europäischen Aufklärung, welche diese neuen sozialen Techniken entwickelten, die marginale Gruppen beschrieben, definierten und klassifizierten und damit neue Kategorien von Normalität und Anormalität, gesund und krank, leistungsfähig und nicht-leistungsfähig, schön und hässlich schu-

298 Vgl. auch Kaufmann, Denken, S. 163.

299 Für einen Überblick des Diskussionsstandes 1978 vgl. Starnberger Studien 2: Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Hrsg. v. Guldemann, Tim/Rodenstein, Marianne/Rödel, Ulrich u.a. 1978; die historische Forschung wurde davon stark beeinflusst, vgl. z.B. Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung. Hrsg. v. Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian. Frankfurt a.M. 1976; Peukert, Detlev: Volksgenossen und Gemeinschaftsfremde. Anpassung, Ausmerze und Aufbegehren unter dem Nationalsozialismus. Köln 1982; Beutelspacher, Martin: Volk und Gesundheit. Heilen und Vernichten im Nationalsozialismus. Begleitbuch zur gleichnamigen Ausstellung im Ludwig-Uhland-Institut für Empirische Kulturwissenschaften der Universität Tübingen. Tübingen 1982.

300 Vgl. z.B. den Beitrag auf dem Soziologentag von 1982 von Lukes, Steven: Macht und Herrschaft bei Weber, Marx, Foucault. In: Krise der Arbeitsgesellschaft. Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg. Hrsg. v. Matthes, Joachim. Frankfurt a.M. 1983, S. 106-119. Für Zusammenfassungen und Hinweise auf weiterführende Literatur vgl. Lemke, Thomas: Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität. Hamburg 1997.

fen. In diesen Kontext ordneten er und seine Anhänger auch die „Erfindung des Sozialen“ ein.<sup>301</sup> Beschrieben wurden Prozesse der „Inklusion“, die aber im Gegensatz zu der positiven Bewertung eines *T.H. Marshall* oder *Talcott Parsons* über den Oppositionsbegriff der „Exklusion“ von Einzelnen und Gruppen konzeptionalisiert wurden.<sup>302</sup>

Die neuen Formen der Regulierung des Körpers und die umfassende Planung des Lebens konstituierten demnach eine neue „Bio-Macht“ des Staates, so ein späterer *Foucault*, zu dessen Etablierung insbesondere die Humanwissenschaften und das Rechtssystem wesentlich beitrugen. Im „Vorsorgestaat“ habe sich „dieser Traum von einer ‚Bio-Macht‘“ erfüllt, argumentierte 1986 der *Foucault*-Schüler *François Ewald* in seiner Studie zur Geschichte der französischen Unfallversicherung. Die Gesellschaft entwickle sich demnach zu einer übermächtigen Kraft, der Mensch zu einem Objekt, das von der Gesellschaft „zugleich erschaffen, zerstört, entfremdet, drangsaliert, unterdrückt oder errettet wird“: Es gebe kein „Außerhalb der Gesellschaft“ mehr. „Bio-Macht“ verkörpere demnach „ein Staat, der weniger darauf achtet, die Freiheit eines jeden vor Angriffen zu bewahren, die andere auf sie unternehmen, als sich der Art und Weise anzunehmen, in der der einzelne sein Leben plant.“ Im Gedanken des „Schutzes allen Lebens“ finde der Vorsorgestaat „zu seiner Einheit“. Im Mittelpunkt stehe nicht mehr die „Ökonomie der materiellen Güter, sondern eine Ökonomie des Lebens“.<sup>303</sup>

### 2.1.6 Inklusion und Exklusion: Männliche Erwerbsarbeit und das „Normalarbeitsverhältnis“

Diese Interpretation ließ sich mit der „alternativen“ Kritik an den normierenden, regulierenden und „kolonisierenden“ Kräften moderner Institutionen, des (Sozial-)Staates und der Wissenschaften verbinden. Die Kritik der Neuen Sozialen Bewegungen, die ja – ganz im Gegensatz zu früheren subkulturellen Minderheiten – vielfach das anarchische Privileg der „Exklusion“ gegenüber der vereinnahmenden „Inklusion“ des Individuums durch Staat, Wirtschaft und Gesellschaft betonten, zielte in dieselbe Richtung.<sup>304</sup> Anschlussfähig waren die Debatten über die „Medikalisierung“ moderner Gesellschaften,<sup>305</sup> ebenso wie Überlegungen, die auf die spezifischen sozialen und geschlechterpolitischen „Spaltungen“ im und durch den Wohlfahrtsstaat und damit die

301 Donzelot, Jacques: *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris 1984.

302 Kronauer, Martin: *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Frankfurt a.M., New York 2002.

303 Zum Konzept der Bio-Macht vgl. Lemke, Kritik, S. 134-150; Ewald, François: *Der Vorsorgestaat*. Mit einem Essay von Ulrich Beck. Frankfurt a.M. 1993, S. 484, S. 488 f. Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Überlegungen zum Thema „Gouvernementalität“ moderner „Sicherheitsgesellschaften“. Bei Foucault spielte dabei der deutsche Terrorismus eine wichtige Rolle. Ewald rubrizierte darunter auch moderne Versicherungstechnologien. Lemke, Kritik, S. 183-194; wichtige Texte sind abgedruckt in *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*. Hrsg. v. Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas. Frankfurt a.M. 2000. In dem Essay von Beck in Ewald, *Vorsorgestaat*, erfährt man zwar viel über Becks Risikogesellschaft, nichts dagegen über den theoretischen Ansatz des Autors.

304 Der von Habermas in Deutschland popularisierte (wohl von Rosa Luxemburg) stammende Begriff der „Kolonialisierung“ ist schon vorher bei Foucault gebräuchlich. Zur Sozialstaatskritik der Neuen Sozialen Bewegungen s. Bd. 6 Erstes Kapitel 2.2.5.

305 Illich, Ivan: *Die Nemesis der Medizin. Von den Grenzen des Gesundheitswesens*. Reinbek b. Hamburg 1977; Illich, Ivan u.a.: *Entmündigung durch Experten*. Reinbek b. Hamburg 1979; Haun, Rainer: *Der befreite Patient. Wie wir Selbsthilfe lernen können – Eine Alternative zum Medizin-Konsum*. München 1982.

inhärenten Momente der Exklusion abhoben.<sup>306</sup> Dazu zählen ferner die Arbeiten, welche den modernen „Sicherheitsstaat“ in den Blick nahmen. Neben *Joachim Hirsch* ist hier beispielsweise *Martin Jänicke* zu nennen. Er thematisierte 1980 den „sozial-industriellen Komplex“ mit seinem Wachstum der „industriellen und bürokratischen Großtechnologien“, die überwiegend von staatlicher oder staatlich geregelter Nachfrage lebten. Der Verlust von staatlicher Steuerung und Regelung beförderte die kostspielige „Entsorgung“ von „selbst produzierten Problemen“ des industriellen Systems: Die „ungestüme Entwicklung der Chemie“ gebe dem Gesundheitswesen zusätzliches Gewicht, so wie „gefährliche (und gefährdete) Großtechnologien die Nachfrage nach Schutzeinrichtungen – von der technischen und polizeilichen Sicherheit bis zum Versicherungs- und Katastrophenschutz“ – erhöhten.<sup>307</sup>

Als Teil der Neuen Sozialen Bewegungen formulierte vor allem auch die feministische Theorie seit den 1970er-Jahren ihre Kritik an den Agenturen des Sozialstaates, der, so das zentrale Argument, zur Konstruktion und Zementierung von Geschlechterhierarchien beitrage. Dazu zähle die Trennung zwischen privater Sphäre und Hausarbeit einerseits und öffentlicher Sphäre und männlicher Arbeit andererseits, auf welche die Arbeitsgesellschaft aufbaue. Das galt zumal für den deutschen Fall mit seiner starken Zentrierung des sozialen Sicherungssystems auf männlicher Erwerbsarbeit zur familiären Subsistenzsicherung – im Gegensatz zu „maternalistischen“ Systemen, die sehr viel stärker auf die generationelle Reproduktion abzielten.<sup>308</sup> Die Kritik kam aus ganz unterschiedlichen Richtungen. Die linke Kritik, welche offenbar das Thema der „Hausfrauenrente“ in die Diskussion brachte, hatte ihr Pendant in *Heiner Geißler* und der Frauenunion der CDU, die im Kontext der Neuen Sozialen Frage aus ganz anderen Gründen (und mit einer anderen Terminologie) für eine familienpolitische Neuorientierung der Sozialpolitik eintraten. Neben der dem System immanenten Umverteilung zu Ungunsten von Frauen fanden neben der mangelnden Anerkennung von Kindererziehungszeiten insbesondere die frauenspezifischen Erwerbsbiografien Beachtung, auf die Sozialversicherung und Sozialpolitik wenig Rücksicht nahmen.<sup>309</sup>

Vor diesem Hintergrund sowie den Debatten über die „Krise der industriellen Arbeitsgesellschaft“ ist es kein Zufall, dass sich mit dem Begriff „Normalarbeitsverhältnis“ Mitte der 1980er-Jahre ein Neologismus etablierte. Begriffsprägend war *Ulrich*

306 Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian: Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats. Frankfurt a.M. 1985. Zur Entwicklung dieser Diskussion über Ausgrenzung vgl. Wilfried Rudloff: Sozialstaat, Randgruppen und bundesrepublikanische Gesellschaft. Umbrüche und Entwicklungen in den sechziger und frühen siebziger Jahren. In: Psychiatriereform als Gesellschaftsreform. Die Hypothek des Nationalsozialismus und der Aufbruch der sechziger Jahre. Hrsg. von Kersting, Franz-Werner. Paderborn 2003, S. 181-219.

307 Jänicke, Martin: Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfungen: Umweltschutz, Gesundheitswesen, Innere Sicherheit. Opladen 1979; Jänicke, Martin: Zur Theorie des Staatsversagens. In: APuZG 14 (1980), S. 29-39, hier S. 36 f.

308 Wohl einer der ersten Vorstöße in dieser Richtung sind Schreyer, Michaela: Die Alterssicherung der Frau in der BRD. In: Frauen als bezahlte und unbezahlte Arbeitskräfte. Hrsg. v. Dokumentationsgruppe der Berliner Sommeruniversität 1977 für Frauen. Berlin 1978, S. 244-246; Doormann, Lottemi: Wartet nicht auf bess're Zeiten. Frauenpolitik aus Bonn und Alternativen der Frauenbewegung. Köln 1980; vor allem in der amerikanischen Literatur ist das ein wichtiges Thema im Umfeld von Theda Skocpol, vgl. Skocpol, Theda: Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States. Cambridge 1992; Pedersen, Susan: Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914-1945. New York 1993.

309 Ruby, Andrea/Göttgens, Brigitte/Koepfinghoff, Sigrid: Rentenreform 1984: Frauen bleiben diskriminiert. In: Prokla 12 (1982), S. 77-89; Nullmeier/Rüb, Transformation, S. 397-399.

*Mückenberger*.<sup>310</sup> Der Arbeitsrechtler stellte die soziale Schutzfunktion des Wohlfahrtsstaats als einen positiven Wert nicht in Abrede. Jedoch durchzog sein Argument die Kritik am bestehenden Wohlfahrtsstaat. So betonte er nicht nur dessen „disziplinierende“ und „antreibende“ Funktionen; verankert werde mittels des Wohlfahrtsstaates die „alternativlose Notwendigkeit kontinuierlicher, tendenziell lebenslanger Erwerbsarbeit in den Lebensentwürfen, Werthaltungen, Selbst- und Fremdbildern der arbeitenden Menschen“. Zentrales Kennzeichen des Systems sei somit die Beschäftigungskontinuität. Damit würden „normale“ Erwerbsbiografien festgeschrieben, welche in der Gegenwart durch Arbeitslosigkeit sowie zeitlich befristete Tätigkeit insbesondere von Frauen nicht (mehr) angemessen seien. Zugleich war *Mückenberger* der Meinung, dass das System ungleicher Leistungen eben gerade nicht Gleichheit, sondern neue Differenzierungen und „strukturelle Diskriminierungen“ erzeuge, nicht zuletzt indem dem Einzelnen Chancen höchst differenziert und selektiv zugewiesen würden. Besonders deutlich werde dies dann, „wenn von Menschen Tätigkeiten erwartet werden, die gesellschaftlich notwendig sind, deren Verrichtung gleichwohl nicht oder unzureichend in das Merkmal der Beschäftigungskontinuität einfließt: das trifft gegenwärtig besonders stark für Haus- und Familienarbeit zu; oder wenn Menschen gegen ihren Willen von der Teilnahme am Erwerbsleben ausgeschlossen werden – Jugendliche, Ältere, Dauerarbeitslose usw.“ *Mückenberger* forderte nichts weniger als die Anpassung des Sozialstaates an den sozialen Wandel der Gegenwart mit dem Zuwachs von individuellen Wahlmöglichkeiten und unregelmäßigen Erwerbsbiographien. Ziel war die Überwindung der traditionellen, um abhängige männliche Erwerbsarbeit zentrierten Sozialpolitik zu Gunsten neuer Formen, die unregelmäßige Erwerbsbiografien, die Ungleichverteilung von Erwerbs- und Nicht-Erwerbsarbeit und allgemeine gesellschaftliche Tätigkeiten berücksichtigten. Nicht zufällig mündeten diese Überlegungen in den Vorschlag, das bestehende Sozialversicherungssystem durch ein vom Arbeitsverhältnis entkoppeltes, staatlich finanziertes System der Basissicherung zu ersetzen.<sup>311</sup>

310 Mückenberger, Ulrich: Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft? In: Zeitschrift für Sozialreform 31 (1985), S. 415-434, S. 457-475; Mückenberger, Ulrich: Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit. In: Sicherheit und Freiheit. Hrsg. v. Sachße, Christoph/ Engelhardt, H. Tristram. Frankfurt a.M. 1990, S. 158-178.

311 Mückenberger, Normalarbeitsverhältnis, S. 161, S. 163, S. 169; Mückenberger, Ulrich/Offe, Claus/Ostner, Ilona: Das staatlich garantierte Grundeinkommen – Ein sozialpolitisches Gebot der Stunde. In: Wege ins Reich der Freiheit. André Gorz zum 65. Geburtstag. Hrsg. v. Krämer, Hans Leo/Leggewie, Claus. Berlin 1989, S. 247-278. Ganz in dieser Tradition plädierte Ulrich Beck dann in den 1990er-Jahren für einen neuen Gesellschaftsvertrag, in dem sowohl „Familienarbeit als auch Bürgerarbeit“ berücksichtigt werden; demnach sollte es für „Aktivitäten und Arbeiten, die dem Wohl der Gesellschaft zuträglich sind, [...] Bürgereinkommen und Bürgergeld geben“, Beck, Ulrich: Die Risikogesellschaft. „Auf dem Weg in eine andere Moderne“. In: In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? Bd. 1: Gesellschaftskonzepte im Vergleich. Hrsg. v. Pongs, Armin. München 1999, S. 49-66, hier S. 63. Eine etwas andere poststrukturalistische Variante des Arguments von Mückenberger vertrat Peter Koslowski, dem der bestehende Sozialstaat „paternalistisch und despotisch“ erschien, eben weil er Normalbiografien voraussetzte: „Kann der Staat, wie er es in der Rentenversicherung tut, davon ausgehen, dass alle Bürger die von der Sozialversicherung vorausgesetzte Gleichverteilung ihrer Einkommen über den Lebenslauf wünschen?“ Das bestehende System der derzeitigen Maximalversicherung könne nicht als „allgemeiner Wille, als ein wirklich allgemeines Interesse angesehen werden, sondern setzt mit Hilfe staatlichen Zwanges ein bestimmtes, nicht verallgemeinerbares Sicherheitsinteresse durch“. Koslowski, Peter: Versuch zu einer philosophischen Kritik des gegenwärtigen Sozialstaats. In: Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik. Hrsg. v. Koslowski, Peter/Kreuzer, Philipp/Löw, Reinhard. Tübingen 1987, S. 1-23, hier S. 12 f.

### 2.1.7 Sozialstaat und „Unregierbarkeit“

Das Unbehagen über die Schnelllebigkeit der Zeit und die modischen Zyklen der akademischen Diskurse war zwar ein konservativer Topos, und die rapiden Veränderungen der bundesdeutschen Gesellschaft seit der Studentenrevolte boten dafür mehr als genug Anlass. Aber Ende der 1970er-Jahre rieb sich nicht nur *Claus Offe* die Augen und konstatierte, dass die „neokonservative Krisenliteratur [...] nicht nur die Reste ihres linken Pendants nahezu vollständig aus dem Bereich öffentlicher Aufmerksamkeit verdrängt, sondern auch mit Geschick gewisse Versuche und Ansätze, die aus der Tradition einer kritischen Theorie des fortgeschrittenen Kapitalismus stammten (z.B. Theoreme über die Krise des Steuerstaates, Legitimationsprobleme, Disparitäten- und Randgruppenkonflikte, ökologische Krisen), für ihre Zwecke umgedeutet und adaptiert“ habe. Allenthalben sei die neue Brisanz des Themas Klassenkonflikt zu erkennen, dessen „Leugnung bzw. dessen endgültig gelungener Überwindung ein erheblicher Teil der politikwissenschaftlichen und makrosoziologischen Literatur der Fünfziger- und Sechzigerjahre gewidmet war“. Über weite Strecken lese sich diese „Literatur wie eine Serie von Fallstudien zur Bekräftigung der *marx'schen* Thesen, daß bürgerliche Demokratie und kapitalistische Produktionsweise in einem prekären und immanent unlösbaren Spannungsverhältnis zueinander stehen“. Der Unterschied zwischen den früheren linken und den neokonservativen Ansätzen, so die Diagnose *Offes*, bestehe darin, dass die „neukonservativen Krisentheoretiker nicht das Verhältnis der kapitalistischen Lohnarbeit, sondern die institutionellen Arrangements der wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratie als krisenursächlich ansehen und zur Disposition stellen möchten“. Verweisen konnte er in diesem Zusammenhang auf einen viel zitierten Aufsatz von *Samuel P. Huntington* aus dem Jahr 1975, in welchem dieser argumentierte, dass das „(w)as die *Marxisten* irrtümlich der kapitalistischen Ökonomie zurechnen [...] in Wirklichkeit ein Ergebnis des demokratischen politischen Prozesses“ sei.<sup>312</sup> Dieses nun vermehrt auftauchende Argument rekurrierte auf wichtige neoliberale Stichpunktgeber aus dem Bereich der Philosophie und der Ökonomie. *Friedrich Hayek*, der Autor von „*Road to Serfdom*“ (1944), war ein gefragter Autor und Redner. In seiner Tradition äußerten Autoren wie *Milton Friedman*, *James Buchanan* und *Robert Nozick* ihre scharfe Kritik an modernen Wohlfahrtsstaaten. Sie postulierten nicht nur die Alternative zwischen Freiheit und Sozialismus und kritisierten dabei die „kollektivistischen Tendenzen“ des Wohlfahrtsstaates, sondern auch die radikale Einschränkung der Freiheit des Einzelnen, nicht zuletzt weil der Wohlfahrtsstaat Politik und einzelne Gruppen ermächtigte, über Eigentum anderer Personen zu verfügen. Auf breiter Front wurden diese Argumente in Deutschland vor allem in der zweiten Hälfte der Dekade rezipiert. Dazu zählt auch das Interesse an den Arbeiten von *John Rawls*, mit dem die Begründbarkeit von Gerechtigkeit auf die Tagesordnung rückte. Es fällt auf, dass es in Deutschland eine rege publizistische und auch akademische Landschaft gab, die diese Themen beachtete, aber keinen vergleichbaren, international anerkannten Vordenker der klassischen Vertragstheorie und des (Markt-)Liberalismus, der gleichermaßen versiert Fragen der politischen und ökonomischen Theorie behandelt hätte.<sup>313</sup>

312 Offe, *Unregierbarkeit*, S. 295 f.; Huntington, Samuel P.: *The United States*. In: *The Crisis of Democracy*. Hrsg. v. Crozier, Michael/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji. New York 1975, S. 59-118, hier S. 73.

313 Friedman, Milton: *Capitalism and Freedom*. Chicago 1963; Buchanan, James M.: *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*. Chicago 1975; Nozick, Robert: *Anarchy, State and Utopia*. New York 1974; Rawls, John: *A Theory of Justice*. New York 1971.

Die „(Un-)Regierbarkeit“ war seit 1975 ein weiteres, einmal mehr aus dem Ausland importiertes Thema. Der Beitrag *Huntingtons* erschien in einem Bericht über die Regierbarkeit von Demokratien, welchen die 1973 von *David Rockefeller* gegründete Trilateral Commission vorlegte. Die Gründe für die Konjunktur des Begriffs in Deutschland waren vielfältig. Zu nennen sind die anhaltenden akademischen Debatten über die „Legitimationsprobleme im modernen Staat“, wie das Generalthema der Verbandstagung der „Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft“ im Herbst 1975 lautete.<sup>314</sup> Zugleich bot das Thema „Unregierbarkeit“ einen lockeren diskursiven Rahmen, in dem die Kritik an Veränderungen der bundesdeutschen Gesellschaft, von Staat und Wirtschaft und ganz zentral des Sozialstaates thematisiert werden konnte. Dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern in fast jeder Hinsicht außerordentliche soziale, politische und wirtschaftliche Stabilität aufwies, war kein beruhigender Trost, sondern eigentlich erst Anregung und Versicherung der Richtigkeit der Diagnose. Dazu zählten die in allen wirtschaftlichen Industriestaaten zu beobachtende „Stagflation“, die Kombination von Inflation und wirtschaftlicher Stagnation, oder die viel diskutierte „englische Krankheit“, die auf die Macht der Gewerkschaften zurückgeführt wurde, ganz zu schweigen von den italienischen Verhältnissen mit Streiks, Unruhen und Finanzkrisen.<sup>315</sup> Vor diesem Hintergrund ist die gelegentlich fast endzeitliche Stimmung, dass es „so nicht weiter gehen könne“, oder die Warnung vor dem bevorstehenden „Staatsbankrott“ zu verstehen. Aus dem Vokabular der Linken diffundierte das Wort „Krise“, das schon einen Leitbegriff auch der älteren deutschen Sozialstaatskritik dargestellt hatte, nicht nur in das Vokabular liberaler und konservativer Autoren, sondern der Gesamtgesellschaft. Im Folgenden können nur einige zentrale Prämissen dieses Krisendiskurses genannt werden.

Erstens: Kein linker Topos war in den 1970er-Jahren so zerschissen wie der, dass Systeme ihre eigenen „Widersprüche“ produzieren würden.<sup>316</sup> In leicht veränderter Form war nun allenthalben zu hören, dass der „Wohlfahrtsstaat selbst die Zustände und Probleme erzeugt, auf die er reagiert“; der Wohlfahrtsstaat produziere „Instabilität in dem Maße, als er sich vor Reaktionsnotwendigkeiten findet, die er selbst verursacht, aber nicht vorausgesehen hatte“.<sup>317</sup> Der Sozialstaat entwickle sich selbst zum „Sicherheitsrisiko“, wie dann nicht nur der um die Philosophie bemühte Volkswirt *Peter Koslowski* in seiner „postmodernen Kritik der Moderne“ formulierte: „Die Entwicklung der Industriegesellschaft zeigt, daß ihre großen Risiken nicht nur in den augenfälligen Risiken wie der Atomenergie und der Gentechnik liegen, sondern ebenso im kulturellen

---

314 Legitimationsprobleme politischer Systeme. Sonderheft 7 der PVS. Hrsg. v. Kielmansegg, Peter Graf v. Opladen 1976; vgl. auch die die damalige Diskussion zusammenfassende Darstellung von Lehner, Franz: Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien. Königstein/Ts. 1979.

315 Hennis, Wilhelm: Zur Begründung der Fragestellung. In: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 1. Hrsg. v. Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf v./Matz, Ulrich. Stuttgart 1977, S. 9-21; Lill, Rudolf: Italiens „Schwerregierbarkeit“. Hintergründe – Ursachen – Symptome. In: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. 2. Hrsg. v. Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf v./Matz, Ulrich. Stuttgart 1977, S. 334-374; Johnson, Nevil: Die englische Krankheit. Wie kann Großbritannien seine politische Krise überwinden (engl. In Search of the Constitution. Reflections on State and Society in Britain). Stuttgart 1977.

316 1973 arbeitete selbst die Autowerbung von Fiat mit dem Slogan „Das Auto schafft heute mehr Probleme als es löst. Und was geschieht?“

317 Luhmann, Niklas: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München, Wien 1981, S. 10, S. 15, S. 74; vgl. für das Folgende auch den Aufsatzband von Klages, Helmut: Überlasteter Staat – verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft. Frankfurt a.M., New York 1981.

Bereich der sozialen Institutionen und Lebensordnungen, zu denen an zentraler Stelle der Sozialstaat gehört.“<sup>318</sup>

Zweitens: Unter dem Schlagwort „Anspruchsinflation“, das in der ersten Regierungserklärung *Schmidts* auftauchte, wurde die verbreitete Erwartungshaltung der Bürger an den Staat thematisiert. Der Basler Jurist *Kurt Eichenberger* sah in der „unbegrenzten Erwartungssituation“ einen weit in die Geschichte zurückreichenden Prozess. Hinzu komme, dass „aus der Gesellschaft heraus dem Menschen nicht die Hilfen zur Lebensführung im Innern zu wachsen, deren er für die Bewältigung seiner Existenz“ bedürfe: „Die Stütze wird jetzt vom Staat erwartet, und ihm wird die Erfüllung auferlegt in vielfältigen Zuschreibungsvorgängen, in denen emotionale, in tiefen Schichten wurzelnde Übertragungsbedürfnisse befriedigt werden möchten. Beispielsweise die persönlichen Unbeholfenheiten des bedrängten und haltlosen Menschen, dessen Perfektionsforderungen an Mitmensch und Umwelt, seine Befangenheiten im Anspruchsdenken, die Schwierigkeiten der geistigen Orientierung mit den Werte-Ratlosigkeit (z.B. aus Ideologieverhaftungen, Verwissenschaftlichungen, Technologisierungen und Informationsüberhäufungen), die Unfähigkeit zur Gesamtschau der gesellschaftlichen und mondialen Lage, sowie zur Ausrichtung des kollektiven Handelns an allgemein anerkannten Maximen, weiten die Aufgabenzumutungen gegenüber dem Staat in eine grundsätzlich vollständige *Offenheit*.“<sup>319</sup> Das war eine sehr akademische Umschreibung der intensiv debattierten Ausnutzung des sozialen Systems durch die Betroffenen.<sup>320</sup> Insbesondere die Arbeitslosen waren die Zielscheibe der Kritik, denn diese betrachteten, wie ein Kommentator in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung 1975 schrieb, die „Arbeitslosigkeit als eine Art erfreulichen, weil erfreulich langen, aber begrenzten Sonderurlaub“, zumal man ihnen eingeredet habe, dass Arbeitslosigkeit kein Makel mehr sei; die Umschulungsmaßnahmen würden in „schmarotzerhafter Weise“ ausgenutzt. Jetzt, vor dem Hintergrund der hohen Arbeitslosigkeit, sei das System nicht mehr finanzierbar und auf Bundeszuschüsse angewiesen.<sup>321</sup> Auch wenn die Gewerkschaften den „Sozialabbau“ bekämpften, findet man in ihren Reihen gelegentlich eine ähnliche Kritik: Das Verhalten „jüngerer Arbeitsloser“ deprimiere die Kollegen, klagten im Sommer 1979 Vertreter der IG Bergbau mit Blick auf die Schwierigkeiten, offene Stellen zu besetzen. Da DGB und SPD im Wesentlichen die Interessen der Beschäftigten zu vertreten hätten, müsse man dazu über kurz oder lang Position beziehen. Man wünschte sich ein klärendes Wort vom Bundeskanzler, zumal die „Pingeligkeit der Sozialpolitiker in Sachen Zumutbarkeitskriterien (in der Arbeitslosenversicherung – MHG)“ der Regierung von der Opposition vorgehalten werde.<sup>322</sup> Der Schwarze Peter ließ sich immer an andere Gruppen – Studenten, Ausländer, Beamte, Arbeitslose – weiterreichen. Verortet wurde die „Anspruchsinflation“ in der veränderten Einstellung zu

318 Koslowski, Peter: Der soziale Staat der Postmoderne. Ethische Grundlagen der Sozialpolitik und Reform der Sozialversicherung. In: Sicherheit und Freiheit. Hrsg. v. Sachße, Christoph/Engelhardt, H. Tristram. Frankfurt a.M. 1990, S. 28-70, hier S. 34.

319 Eichenberger, Kurt: Der geforderte Staat. Zur Problematik der Staatsaufgaben. In: Regierbarkeit. Bd. 1, S. 103-117, S. 107 (kursiv im Original).

320 Von großem Einfluss Janowitz, Morris: Social Control of the Welfare State. New York u.a. 1976.

321 Fromme, Friedrich Karl: So schlimm ist ja alles nicht. In: FAZ v. 10.7.1975.

322 AL 4, Schulmann, Vermerk über das Gespräch des Bundeskanzlers mit Spitzenvertretern der Gewerkschaften am 30.7.1979, S. 5, S. 7, AdSD, HSAA/8842. In dieselbe Kerbe schlagend meinte Bundeskanzler Schmidt bei einer Debatte über das Wohngeld, dass vor allem in der jüngeren Generation „Ansprüche gezüchtet“ worden seien, „die nie im Arbeitsleben zu erfüllen seien“; Wirtschaftsminister Lambsdorff sekundierte ihm: Der „Erwartungshorizont sei zu hoch“, denn das, „was für wünschenswert angesehen wird und nicht erfüllt werden kann, schafft Vorwürfe“; ebd., S. 7.

Arbeit, Leistung und dem Verfall eines „bürgerlichen Wertesystems“ sowie der „Bürger tugenden“. In der amerikanischen Debatte spielte der Verlust „sozialer Kontrolle“ eine wichtige Rolle. Dieser Diagnose entsprach in Deutschland die der „totale(n) Entmoralisierung“ des öffentlichen Lebens: „Wenn die Bürger im Austausch oder in der Verarbeitung ihrer Erfahrungen nicht mehr zu artikulieren vermögen, in welchen Tugenden sich das rechte Leben erfüllen kann, wenn die Politik nicht mit einer moralischen Gemeinsamkeit der Bürger rechnen darf [...], dann kann der Staat seine Bürger nur noch durch Geschenke und Kontrollen bei der Stange halten“, mehr noch: „in einem moralischen Vakuum wird jeder Staat unregierbar“.<sup>323</sup> Der Verlust sozialer Kontrolle und des sozialen Konsenses führten demnach zu immer neuen, an den Staat gerichteten Ansprüchen.

Drittens: Mit Blick auf die USA sprach *Samuel P. Huntington* von einem „democratic surge“ und einem damit einhergehenden „welfare shift“. Gemeint war die Herausforderung etablierter sozialer Institutionen einschließlich des Staates durch eine Kultur des Protests und des zivilen Ungehorsams mit dem damit verbundenen Verlust von „sozialer Kontrolle“. Das politische System habe mit der Ausweitung des Wohlfahrtsstaates reagiert, ohne dass damit das Vertrauen in den Staat gestärkt worden wäre.<sup>324</sup> Da keine wirkliche Identifikation mit dem Staat bestehe – diese sei „im Entscheidenden, in Herz und Seele der Bürger, auf Sand gebaut“ –, argumentierte der Politikwissenschaftler *Wilhelm Hennis*, werde der Staat auf einen technischen Dienstleistungsbetrieb, eben auf einen reinen Leistungsstaat, reduziert.<sup>325</sup>

Diese Diagnose konnte in eine Kritik des politischen Prozesses und der Macht der Verbände münden: „Der Staat selbst ist ein Ursachenfaktor der gesellschaftlichen Anspruchsdynamisierung und der Umwandlung von Aspiration und Erwartungen in „Ansprüche“,“ hieß es bei dem Soziologen *Helmut Klages*,<sup>326</sup> und bei dem Historiker *Peter Graf von Kielmansegg*: „Zustimmung muß bar bezahlt werden, wenn gemeinschaftsorientierte Zustimmungsmotivationen fehlen“. Probleme würden auf Kosten der Zukunft gelöst, die grundlegenden Schwierigkeiten der Finanzierung verschwiegen, mit der Folge, dass sich Finanzierungslücken ergäben.<sup>327</sup> Ähnlich pessimistisch äußerte sich der Jurist *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, sicherlich nicht bekannt als ein prominenter Sozialstaatskritiker. Unter den Bedingungen demokratischer politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung sei kein Grund ersichtlich, „mit dem das Soziale im Umfang der sozialstaatlichen Gewährleistungs- und Ausgleichsaufgaben als Inhalt des Politischen beiseite gelassen oder zurückgedrängt werden könnte“. Selbst da, wo es nicht von vornherein, wie im Grundgesetz durch den Sozialstaatsgrundsatz, in die Staatsaufgaben einbezogen sei, werde es auf dem Weg des demokratischen politischen Prozesses zum Inhalt der politischen Staatsaufgaben: „Keine noch so konsistente Theo-

323 Tenbruck, Friedrich H.: Grenzen der staatlichen Planung. In: *Regierbarkeit*, Bd. 1, S. 134-149, hier S. 147 f.

324 Huntington, United States; Janowitz, Control.

325 Eine Generation später. Bundesrepublik Deutschland 1953-1979. Hrsg. v. Noelle-Neumann, Elisabeth/Piel, Edgar. München u.a. 1983; Noelle-Neumann, Elisabeth/Strümpel, Burkhardt: *Macht Arbeit krank? Macht Arbeit glücklich? Eine aktuelle Kontroverse*. München, Zürich 1984, S. 16.

326 Klages, Staat, S. 32.

327 Kielmansegg, Peter Graf v.: *Demokratieprinzip und Regierbarkeit*. In: *Regierbarkeit*, Bd. 1, S. 118-133, S. 124 f., S. 129 f. Musgrave, Richard M.: Über den „richtigen“ Umfang des öffentlichen Sektors und die Überexpansionsthese. In: *Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik*. Hrsg. v. Koslowski, Peter/Kreuzer, Philipp/Löw, Reinhard. Tübingen 1987, S. 90-116.

rie der Begrenzung der Staatsaufgaben vermag gegen diese elementare egalitäre Konsequenz der politischen Theorie etwas auszurichten oder gar einen Damm zu bauen.“<sup>328</sup>

Viertens: Die Macht der Verbände war ein viel diskutiertes Thema der Unregierbarkeitsdebatte. „Korporatismus“ und der „semisouveräne Staat“ waren Themen der sozialwissenschaftlichen Literatur.<sup>329</sup> Wer bei der wissenschaftlichen Diagnose nicht stehen bleiben wollte, plädierte für Überlegungen, die Verbände durch ein Verbandsgesetz zu zügeln, oder für die Etablierung unabhängiger politischer Entscheidungsträger nach Art der Bundesbank.<sup>330</sup> Ein Historiker, der das „europäische Konzert der [durch hohe Sozialstaatskosten – MHG] gelähmten Leviathane“ beklagte, sah die Chance in der Etablierung von „plebiszitären Technokratien“, in denen „fähige Funktionseiliten“ die Problemlösung vorbereiten und durchführen und überzeugungsfähige Parteiführer die Unterstützung der Bevölkerung sichern sollten.<sup>331</sup> Und wer *Friedrich A. Hayek* und auch *John Stuart Mill* zitierte, konnte als Möglichkeit in Betracht ziehen, neben dem Parlament eine zweite Kammer zu schaffen oder gar – zumindest hypothetisch – „allen Empfängern von Subsidien das Wahlrecht vorzuenthalten“, denn dies „nähme ihnen die Möglichkeit, sich über den Stimmzettel gewissermaßen selbst ihre Subsidien zuzuteilen“.<sup>332</sup>

Fünftens: Die Rückverlagerung von staatlichen Aufgaben zurück auf die Gesellschaft war ein alternativer, politisch breit diskutierter Lösungsansatz, der sich seit der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre wie ein roter Faden nicht nur durch die Gutachten des Sachverständigenrates zog. Mit dem Slogan der Stärkung der „Subsidiarität“ warb insbesondere die CDU/CSU, die auf die lange Tradition dieses Prinzips in der christlichen Soziallehre verweisen konnte.<sup>333</sup> Aber auch andere Autoren insistierten darauf, dass „Entstaatlichung“ nicht gleichbedeutend mit Reprivatisierung sozialer Risiken sein müsse. Die Sozialwissenschaftler *Bernhard Badura* und *Peter Gross* forderten die Neubelebung der „kleinen Netze“, das heißt die autonomisierten und solidarischen Formen der gegenseitigen und gemeinschaftlichen Hilfe.<sup>334</sup> Allenthalben war die Rede davon, wie eine „bürgerne Sozialpolitik“ so gestaltet werden könne, dass das staatliche Eingreifen die sozialen Bedingungen ihres Erfolges nicht zerstöre.<sup>335</sup>

Hinzuweisen ist zuletzt auf eine interessante Variante dieses (Sozial-)Staatsdiskurses. Der Bielefelder Soziologe und Verwaltungsjurist *Niklas Luhmann* mischte

328 Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. In: *Regierbarkeit*, Bd. 1, S. 223-254, hier S. 239.

329 Für eine Einführung in diese Debatte vgl. Alemann, Ulrich/Heinze, Rolf G.: *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen 1979; Katzenstein, Peter J.: *Policy and Politics in West Germany: The Growth of the Semisovereign State*. Philadelphia 1987.

330 Zacher zitiert den SVR, der auch damit liebäugelte, die Sozialpolitik „durch ein sachverständiges Gremium“ „einer objektiven, rationalen, systematischen und umfassenden Erfassung, Interpretation und Bewertung“ zu unterziehen; Zacher selbst hielt diesen Vorschlag aber für „utopisch“, vgl. Zacher, *Chancen*, S. 86 f.

331 Schwarz, Hans-Peter: Das europäische Konzert der gelähmten Leviathane. In: *Regierbarkeit*, Bd. 1., S. 296-312, hier S. 311.

332 So Glismann, Hans H./Rodemer, Horst: *Der wirtschaftliche Niedergang in der Bundesrepublik Deutschland und in der Weimarer Republik*. Arbeitspapier Nr. 154 des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Kiel August 1982, S. 12.

333 Waschkuhn, Arno: *Was ist Subsidiarität?* Opladen 1995.

334 Badura, Bernhard/Gross, Peter: *Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen*. München 1976.

335 Arzberger, Klaus/Murck, Manfred/Schumacher, Jürgen: *Die Bürger. Bedürfnisse, Einstellungen, Verhalten*. Königstein 1979; *Bürgerne Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene*. Für den Forschungsverbund „Bürgerne Gestaltung der sozialen Umwelt“. Hrsg. v. Kaufmann, Franz-Xaver. Frankfurt a.M., New York 1979.

sich mit einem kleinen Büchlein in die Unregierbarkeitsdebatte ein. Zwar dekonstruierte er das „Klagesyndrom“ der linken und liberalen wie konservativen Sozialstaatsliteratur – entsprechend müsse man von Wissenschafts-, Erziehungs-, Religions- und Rechtsversagen sprechen –, er griff jedoch viele der zeitgenössischen Topoi der Kritik auf, angefangen damit, dass der Wohlfahrtsstaat selbst die Zustände und Probleme erzeuge, auf die er reagiere.<sup>336</sup> In den Vordergrund rückte er die Eigendynamik des Wohlfahrtsstaates als „soziales System“, dessen Expansion aus zwei Gründen vorprogrammiert sei: zum einen durch das Prinzip der „sozialen Kompensation“, das „schließlich nichts mehr ausnimmt und sich selbst verzehrt – wenn nicht eben dies gesehen und die gedankliche Figur aufgegeben wird“; zum anderen durch das Prinzip der sozialen Inklusion, das ebenfalls keine Grenzen kenne.<sup>337</sup> Denn die Verbindung des Prinzips der Kompensation mit dem Prinzip der Gleichheit und dem des Ausgleichs von sozialen Unterschieden schaffe die Voraussetzungen für die potenzielle Entgrenzung des Wohlfahrtsstaats mit all den schon genannten Folgen. Die Grundlagen dieser „Gesamtverantwortung der Politik für das Wohlergehen in der Gesellschaft“ waren bei *Luhmann* ebenfalls in der Geschichte der Aufklärung begründet.<sup>338</sup> Es seien insbesondere die partizipatorischen Elemente des politischen Systems, welche die Expansion des Wohlfahrtsstaates zu erklären halfen. Diese Diagnose mündete bei *Luhmann* in ein Plädoyer für die Einschränkung von Staatsaufgaben.

Wichtiger noch in diesem Zusammenhang sind seine Annahmen, welche die Natur des Staates betreffen. Zwar sprach *Luhmann* vom Sozial- und Wohlfahrtsstaat, meinte aber damit die Aufgaben, welche das „politische System“ übernahm. Theoretiker im Gefolge von *Marshall* begründeten den modernen Wohlfahrtsstaat mit der Entwicklung moderner industrieller Gesellschaften und der politischen wie staatlichen Problembearbeitung von Risiken; Kritiker verteidigten umgekehrt „den Staat“ vor den wachsenden Ansprüchen „der Gesellschaft“. Just diese Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft war für *Luhmann* ein Unding: „Der Staat ist nichts außerhalb der Gesellschaft, er ist eines ihrer Funktionssysteme.“<sup>339</sup> Hier zeichnet sich auf eine subtile Weise ab, was in den großen theoretischen Schriften *Luhmanns* noch klarer begründet war: Demnach gab es keine politische „Zentralinstanz“ des politischen Systems über die Gesellschaft, sei es als Instanz, die einen ordnungspolitischen Rahmen setzt im Sinne eines „Steuerungszentrums der Gesellschaft“ oder als Instanz, welche die „ethische Grundverantwortung“ übernimmt: *Luhmanns* Abgesang auf den Staat der deutschen Staatstradition mündete in die Aufforderung, dass man „die Vorstellung einer Gesellschaft ohne Zentrum aushalten“ müsse – keine leichte Aufgabe für Wissenschaftler und Sozialstaatskritiker, welche die Differenz von Staat und Gesellschaft verinnerlicht hatten.<sup>340</sup>

---

336 *Luhmann*, Theorie, S. 10, S. 15. Die beiden Herausgeber des Bandes, Wolfgang Bergsdorf und Warnfried Dettling, waren Vordenker des politischen Begriffskampfes in der CDU.

337 Ebd., S. 9. Der „Wohlfahrtsstaat, das ist die realisierte politische Inklusion“, Zitat S. 27. *Luhmann* bezog sich hier auf *Marshall* und *Flora*. Tatsächlich ließe sich wohl zeigen, wie erst über *Luhmann* vor allem in Kreisen von Juristen das Argument *Marshall's* bekannt gemacht wurde.

338 Ebd., S. 59.

339 Ebd., S. 19.

340 Ebd., S. 23. Es gelte in den „Kategorien der Systemtheorie zu denken, aber nicht, um die Subsysteme ihrem Eigenleben zu überlassen, sondern um sie im Interesse des Gesamten befriedigend zu koordinieren und zu steuern“, so *Arnim*, Hans Herbert v.: Steuerung durch Recht. In: Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. *Arnim*, Hans Herbert v./*Klages*, Helmut. Berlin 1986, S. 51-70, Zitat S. 52.

Diese Deessentialisierung des als „politisches System“ verstandenen Staates basierte auf einem Konzept der „Gesellschaft“, die selbst nur als Summe von unterschiedlichen Teilsystemen verstanden wurde: Neben dem politischen System gab es soziale „Teilsysteme“ für Religion, Wissenschaft, Wirtschaft, Erziehung, Familienleben, medizinische Betreuung. „Menschen, konkrete individuelle Personen nehmen an all diesen sozialen Systemen teil, gehen aber in keinem dieser Systeme und auch nicht in der Gesellschaft selbst ganz auf.“

In der Verbindung mit der Prämisse, dass die Gesellschaft das „umfassendste Sozialsystem“ sei, das alle möglichen Kommunikationen zwischen Menschen ordnet, ergaben sich wichtige Konsequenzen: Zum einen handelte es sich um eine „Gesellschaft ohne Spitze und ohne Zentrum“, in der es keine zentrale Steuerung geben konnte.<sup>341</sup> Zum anderen ging angesichts der zahllosen sozialen „Teilsysteme“, die sich immer weiter segmentierten und differenzierten, sich wechselseitig und durch Experten selbst beobachteten und untereinander kommunizierten, der Begriff *der* „Gesellschaft“ und der *einen* „sozialen Staatsbürgerschaft“, mithin zentrale Stellgrößen der Sozialpolitik, verloren. Den (auch normativen) Konzepten sozialer, politischer oder kultureller Integration traten die in anderem Zusammenhang schon behandelten Aspekte der Differenzierung und Pluralisierung gegenüber. Für die Gesellschaft gebe es keine eindeutige Beschreibung, vielmehr handele es sich „um eine Chiffre für das Ringen um eine solche Bedeutung“, sollten später überzeugte „Luhmanianer“ auf die Frage „In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich?“ antworten.<sup>342</sup> Die englische Premierministerin *Margaret Thatcher*, der der Ausspruch zugeschrieben wird, sie kenne keine Gesellschaft, sondern nur Individuen, kam ohne intellektuelle Höhenflüge zu ähnlichen Schlüssen.

## 2.2 Vermessungen des Sozialstaates

### 2.2.1 Steuer- und Sozialstaatsprotest

Die wachsende Belastung der Bürger durch Steuern und Sozialabgaben war ein wichtiges innenpolitisches Thema, das seit den 1970er-Jahren nicht nur in der Bundesrepublik auf der Tagesordnung stand. Dagegen regte sich allenthalben Unmut. Insbesondere in den USA legte die Unzufriedenheit mit dem sozial umverteilenden (und hier auch in die Rassenbeziehungen eingreifenden) Steuerstaat die Grundlage für eine breit wurzelnde neokonservative Bewegung.<sup>343</sup> Die mit viel publizistischem Aufwand zu Beginn des Jahres 1979 lancierte „Steuerpartei“ des Sozialdemokraten und Vorsitzenden der „Deutschen Steuergewerkschaft“ *Hermann Fredersdorf* okkupierte in der Bundesrepublik das gleiche Themenfeld: Die Forderung nach Beschneidung der staatlichen Bürokratien und der Befreiung der Menschen von staatlicher „Bevormundung“ verband sich bei ihm mit einer ökologischen Agenda. *Fredersdorf* wollte die gesamte Bevölkerung ansprechen, wenngleich sein Programm auf mittelständische Gruppen ausgerichtet

341 Ebd., S. 19 f., S. 22, S. 121. Kursiv im Original.

342 Nassehi, Armin: Die funktional differenzierte Gesellschaft. „Das bürgerliche Privileg der Fremdheit“. In: In welcher Gesellschaft leben wir eigentlich? Bd. 1, S. 169-195, S. 176.

343 Schulman, Bruce J.: The Seventies. The Great Shift in American Culture, Society, and Politics. New York, London, Toronto 2001.

war. Immerhin glaubte er, dem große Sympathien für *Franz Josef Strauß* nachgesagt wurden, die FDP verdrängen zu können.<sup>344</sup>

Mehr als alles andere illustriert diese Partei des deutschen „Steuerrebell“ eine tiefer liegende Grundströmung in der bundesdeutschen Gesellschaft. Umfrageergebnisse zeigten zwar, dass sich in der zweiten Hälfte der Dekade die Zufriedenheit mit dem Steuersystem verbesserte. Aber es gab, wie Infratest in der vom Bundesministerium für Arbeit in Auftrag gegebenen Studie „Bürger und Sozialstaat“ 1979 urteilte, „einen harten Kern“ von Kritikern, die sich von der Parole des „ungerechten Steuersystems“ ebenso angezogen fühlten wie von der Parole der „Überbürokratisierung“. Noch vor der Gründung der „Steuerpartei“ waren sich fünf Prozent der Bürger „sicher“, sich einer solchen Partei „auf jeden Fall“ anschließen zu wollen; 16 Prozent schlossen eine Wahl nicht aus. Die soziale Basis dieses Protestpotenzials war sehr heterogen. Bei weniger qualifizierten Arbeitern sowie bei Selbständigen waren die größten Sympathien zu verzeichnen, deutlich weniger hingegen bei Beamten und Angestellten; bei Anhängern der FDP war die Zustimmung etwas größer als bei denen der CDU, lag aber deutlich über der bei SPD-Anhängern.<sup>345</sup>

Die Gründe für diesen Steuerprotest waren sehr unterschiedlich motiviert; die einen erregten sich über hohe Steuern, die anderen über hohe Sozialabgaben oder beides. Aber seit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit 1975 häuften sich Berichte über reale oder vermeintliche Missstände. Hier nur zwei ganz willkürlich herausgegriffene Geschichten, über welche DIE ZEIT 1977 berichtete. Die eine handelte von der Kumulierung von Sozialleistungen einer Witwe, Anfang 60, die eine eigene Angestelltenrente, eine Angestelltenrente ihres verstorbenen Mannes sowie eine eigene Wiedergutmachungsrente erhielt, ferner sich ein „kleines Zubrot mit Büroarbeiten“ verdiente, wobei es ihr Arbeitgeber geschickt so einrichtete, dass sie keine Lohnsteuerkarte abzugeben brauchte. Ihr Monatseinkommen von 3.000 DM war de facto ein Nettoeinkommen, während Arbeitnehmer mit demselben Bruttoeinkommen einen großen Betrag an Steuern und Sozialabgaben zahlen mussten. In anderen Worten: Die Sozialtransferleistungen lagen nicht zuletzt wegen der „Kumulation“ deutlich über den Arbeitseinkommen. Die Kürzung von BAföG-Zahlungen, Sparförderung und Kindergeld konnten in anderen Fällen dafür sorgen, dass das Alterseinkommen höher war als das der Arbeitnehmer. Eine andere Geschichte war die eines Familienvaters mit einem Einkommen von 1.900 DM, der eine Gehaltserhöhung von 100 DM erhielt, von der ihm aber netto gerade 25 Mark verblieben, da Steuern und Sozialausgaben stiegen, das Wohngeld und die BAföG-Unterstützung für eines der beiden Kinder sanken und der Anspruch auf Sparförderung wegfiel. Im Extremfall führte die Erhöhung des Markteinkommens zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Lebensstandards, wenn infolge des Überschreitens bestimmter Einkommensgrenzen der betreffende Einkommensbezieher höher besteuert wurde und/oder Sozialtransfers wegfielen. Letzteres wurde zeitgenössisch mit dem Begriff „Umkippen“ beschrieben, so beispielsweise auch von Wirtschaftsminister *Friderichs* in seinem 1974 erschienenen Buch „Mut zum Markt“.<sup>346</sup>

344 Fredersdorf, Hermann: Die Partei der Steuerzahler. Stuttgart 1978; ders.: Der Steuerrebell und seine Gewerkschaft. 30 Jahre Deutsche Steuer-Gewerkschaft. Wiesbaden 1982.

345 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Bürger und Sozialstaat. Zusammenfassender Kommentar. Bearbeitet für Infratest durch Becker, Horst und Ruhland, Walter. Bonn 1979, S. 62 f.

346 Wer anderen in die Tasche greift. In: DIE ZEIT v. 14.10.1977, vgl. auch Steuerpolitik: Schweigen und Zahlen. In: DER SPIEGEL Nr. 36 v. 30.8.1976; Die Steuer läuft aus dem Ruder. In: DIE WELT v. 10.9.1976; Zehn Jahre lang kaum Einkommenszuwachs. In: Handelsblatt v., 1.6.1978; Friderichs, Mut, S. 114-127.

Die Kritik an der Systemlosigkeit des Sozialstaates war nicht neu. Aber der Ausbau bestehender und die Einführung neuer Leistungen gaben ihr neue Aktualität, und Wissenschaftler und Publizisten griffen Themen und Forschungsfragen auf, die im angelsächsischen Ausland wiederum sehr viel intensiver beachtet worden waren. Für die einen waren Systematisierung und Koordination lösbare Probleme.<sup>347</sup> Aber im Kontext der Sozialstaatskritik entwickelten die Höhe und mögliche Kumulierung von Leistungen sowie das „Umkippen“ bei Überschreitung von Progressionsgrenzen eine politische Brisanz, die Teil der Sozialstaatsdebatte wurde. Die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Hamburg stellten anlässlich der Bundestagsverhandlungen über das Sozialbudget 1974 im Bundesrat den Antrag, soziale Probleme dadurch „sichtbar“ zu machen, dass man das Sozialbudget um Übersichten ergänze, aus denen hervorgehen solle, wie sich die reale Situation sozial schwacher Gruppen und durchschnittlich verdienender Arbeitnehmerfamilien unter Einbeziehung der Sozialeinkommen entwickle.<sup>348</sup> Wenig gesichertes Wissen lag darüber vor.

1974 war das Thema auch publizistisch so weit gereift, dass Wirtschaftsminister *Friderichs* vom Bundeskanzler den Auftrag bekam, dem Kabinett eine Darstellung über die Folgen der Kumulierung von Leistungen zu geben. „Die am Markt erzielten Bruttolöhne sind allein als Maßstab für die soziale Belastungsfähigkeit und den Lebensstandard nicht mehr geeignet“, hieß es dazu aus dem Wirtschaftsministerium, um die Dringlichkeit der Situation zu verdeutlichen: „Einerseits stellen heute Kapitaleinkünfte, z.B. Sparzinsen, Mieten, nicht unbedeutende Einkommensquellen auch für Arbeitnehmer dar; andererseits gibt es eine Vielzahl staatlicher Einkommensübertragungen und Sachzuwendungen (z.B. Kindergeld, Wohngeld, Ausbildungsförderung, Vergabe von Sozialwohnungen, Kuren), die in der Einkommensdiskussion bisher noch nicht genügend berücksichtigt worden sind.“ Ein besonderes, die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung verschärfendes Problem sei die Kumulierung von Transferleistungen, zumal die steuerlichen Einkommensgrenzen für die Gewährung einzelner Übertragungen meistens isoliert voneinander festgelegt worden seien. „Die Folge ist, daß Bruttolohn und insgesamt verfügbares Einkommen bei Einzelpersonen oder besonders bei Familien stark voneinander differieren können und eine Steigerung des Bruttolohns – durch ein Überschreiten von Einkommensgrenzen und damit den Fortfall bestimmter Transfers – zur Minderung des insgesamt verfügbaren Einkommens führen kann.“ Exemplarisch wurde vorgerechnet, dass auf Grund der nicht aufeinander abgestimmten Einkommensgrenzen ein Haushalt mit einem Bruttoeinkommen von 26.000 DM Jahreseinkommen ein niedrigeres Nettoeinkommen haben könne als ein vergleichbarer Haushalt mit 14.000 DM Jahreseinkommen.<sup>349</sup>

Das Gewicht dieser und ähnlicher Aussagen ergab sich allein schon aus der Tatsache, dass die an private Haushalte übertragenen Sozialleistungen fast ungebremst stiegen, und zwar schneller als das Volkseinkommen: zwischen 1970 und 1982 um 230 Prozent gegenüber dem Volkseinkommen, das um 130 Prozent stieg.<sup>350</sup> Das Verhältnis zwischen Markt- und Transfereinkommen veränderte sich dadurch nachhaltig. Damit

347 Kaufmann, Steuerungsprobleme.

348 BMWi, Klepp, Vermerk, betr.: Sozialbudget 1974, 5.2.1975, BArch, B 102/235078; Bundestag, Empfehlung der Ausschüsse zum Sozialbudget 1974, BR Drs. 797/1/74 v. 11.2.1975, ebd.

349 BMWi, Schlecht, an Chef d. BuKa, 29.7.1974, BArch, B 136/11657. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/11. Wichtige Initiativen gingen im Wirtschaftsministerium von Ralf Zeppernick aus, vgl. auch Zeppernick, Ralf: Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung. In: Finanzarchiv 32 (1973), S. 425-463.

350 Zeppernick, Ralf: Transfer-Einkommen und Einkommensverteilung. Berlin 1986, S. 7 f.

einher ging die Frage nach den Verteilungswirkungen des Systems sozialer Transfers. Wurde durch den Staat das Geld nur von der „linken in die rechte Tasche“ umverteilt? Wer profitierte von diesem System? Und nicht zuletzt: Lohnten sich Arbeit und Leistung nicht mehr?<sup>351</sup> Bemerkenswert ist, wie ungesichert das statistische Wissen gerade auch auf diesem Feld war.

## 2.2.2 Die Transfer-Enquete-Kommission

Noch im Sommer 1974 befasste sich eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Federführung des Finanzministeriums und des Bundesarbeitsministeriums mit diesem Thema. Nicht nur wegen der Beschaffung von Zahlen und ihrer Interpretation, sondern auch wegen politischer Rivalitäten innerhalb der Koalition gestaltete sich die Arbeit schwierig. Aus der Sicht des Bundesarbeitsministers führte das Zusammenwirken der Steuerprogression und der verschiedenen, an Einkommensgrenzen gebundenen Transfers zwar zu einigen problematischen Fällen; insgesamt gesehen sei aber nach den bisherigen Belastungsrechnungen der Zusammenhang zwischen Bruttoeinkommen und verfügbarem Einkommen gegeben, was man im endgültigen Bericht so vermerkt sehen wollte. Für *Ehrenberg* waren jetzt und später solche Beispielsrechnungen, die Einzelfälle herausgriffen, „theoretische Spielereien ohne empirischen Wert“; die „Propaganda“ bezüglich des „Umkippen(s) der Verteilungsrelationen“ erklärte der Bundesarbeitsminister mit einer „ideologisch begründeten Staatsfeindlichkeit“, mit der die Sozialpolitik insgesamt diskreditiert werden solle.<sup>352</sup> Das Finanz- und insbesondere das Wirtschaftsministerium sahen dies anders. Bis zuletzt wurde um die Abstimmung des Anfang Februar vorliegenden Antrags gefeilscht. Einigkeit bestand darin, dass mehr als bisher auf die „innere Konsistenz und Rationalität des Systems der staatlichen Abgaben und Leistungen“ geachtet werden müsse. Trotz einer Reihe von Problemen könne aber nicht von „einer generellen Aufhebung des Zusammenhangs zwischen Bruttoeinkommen und verfügbarem Einkommen gesprochen werden“.<sup>353</sup>

Zwei Jahre später lagen gerade einmal die Umriss des angeforderten Berichts vor. Zwar schien er den Kritikern den Wind aus den Segeln zu nehmen, da die soziale Ausgleichs- und Lenkungsfunktion der staatlichen Transfers bis weit in den Bereich der mittleren und gehobenen Arbeitnehmereinkommen als wirksam beschrieben wurde. Zugleich hinterließ der Bericht einen „zwiespältigen“ Eindruck, schon weil in Einzelfällen eine Minderung der Nettoeinkommen tatsächlich möglich war, was, so der sibyllinische Kommentar aus dem Bundeskanzleramt, eine „Gesetzgebung in diesem Punkt nicht von vornherein als entbehrlich erscheinen lässt“. Wollte man die Belastungsdebatte nicht weiter beleben, nicht zuletzt mit Blick auf die bevorstehende Bundestags-

---

351 Witte, Leo: Leistung muß sich lohnen. Gedanken zur verteilungspolitischen Diskussion. In: Deutsche Richterzeitung 53 (1975), S. 229-230.

352 BMA Ehrenberg an BMF Apel, 17.1.1977, BArch, B 126/67551; Ehrenberg u. Fuchs, Sozialstaat und Freiheit, S. 133.

353 Der vom BMA stark überarbeitete und endgültige Entwurf des „Bericht(s) der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Auswirkungen der Kumulierung von abgaberechtlichen Regelungen und staatlichen Leistungen auf die Einkommenssituation“ liegt in der Endfassung vom 6.12.1976 vor, vgl. BArch, B 126/67551. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/56. Für die letzten Veränderungen vgl. BMA, Tegtmeier, an BMF, 17.1.1977, ebd. Die Endfassung, welche dem Bundeskanzleramt am 10.2.1977 übersandt wurde und die offenbar in der Kabinettsitzung am 6.7.1977 zur Debatte stand, liegt nicht vor; BMF, Referat I A 1, Dr. Albrecht, an Minister, 4.7.1977, betr.: Vermerk für die Kabinettsitzung am 6.7.1977, ebd.

wahl, schien es opportun, der Arbeitsgruppe zu empfehlen, „sich weiterhin Zeit zu lassen“.<sup>354</sup>

Als der Referent dies formulierte, war schon klar, dass eine neue Kommission, die Transfer-Enquete-Kommission (TEK), sich mit diesem Thema befassen würde. In den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl hatten sich die Koalitionspartner auf Drängen der FDP darauf verständigt, und durch Beschluss des Kabinetts vom 6. Juli 1977 wurde die Kommission eingerichtet. Neben der Klärung methodischer Fragen (beispielsweise der Einkommensdefinitionen) sollten die fehlende Überschaubarkeit des sozialen Transfersystems und dessen als unbefriedigend empfundene Abstimmung mit dem Steuersystem im Mittelpunkt der Arbeit der TEK stehen; außerdem galt es, alle Transfereffekte zwischen dem Staat und den privaten Haushalten darzustellen, deren Auswirkungen auf das verfügbare Einkommen zu ermitteln sowie Vorschläge für eine bessere Abstimmung der staatlichen Transferleistungen zu machen. Mit Vorrang sollte die TEK diejenigen Transferleistungen und ihre Auswirkungen untersuchen, welche die Einkommenslage von Rentnern und Pensionären beeinflussten; speziell zu diesem Punkt sollte ein Zwischenbericht vorgelegt werden.<sup>355</sup>

Von Anfang an tauchten hier allerdings ähnliche Probleme wie in der interministeriellen Arbeitsgruppe auf. Das begann mit der Frage, welches Ressort die Regie übernehmen sollte. Insbesondere das Wirtschaftsministerium forderte „aus sachlichen, politischen und historischen Gründen“ eine Mitfederführung: Wirtschaftsminister *Friedrichs* habe das Thema auf die Tagesordnung gesetzt, Subventionen und Investitionen fielen in das Ressort des Wirtschaftsministeriums. Insbesondere aber, so die Befürchtung, würden die interministerielle Arbeitsgruppe und insbesondere die von der FDP geführten Ressorts „nicht objektiv genug“ über die Arbeit der Kommission informiert, die Arbeiten der TEK könnten gar in eine Richtung gehen, die den Intentionen des Ministeriums zuwiderliefen, indem Vorschläge für einen weiteren Ausbau des Systems der sozialen Sicherung aufgestellt würden.<sup>356</sup> Nach langem Ringen einigte man sich auf die Zuständigkeit sowohl des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung als auch des Bundesministeriums für Wirtschaft; dafür wurde der Vorsitz über die TEK dem Präsidenten der Universität Frankfurt am Main, *Hans-Jürgen Krupp*, übertragen, einem Kenner der Einkommensverteilung in der Bundesrepublik, dessen Nähe zur SPD sowie positive Einschätzung des Sozialstaates bekannt war. Wunschkandidat des Wirtschaftsministeriums war der Vorsitzende des Sozialbeirats gewesen, *Helmut Meinhold*, der aber schon in der Kommission zur Vorbereitung der Hinterbliebenenversorgung tätig war, so dass an seiner Stelle sein Schüler *Winfried Schmähl* in die Kommission bestellt wurde. Der Steuerexperte *Willi Albers*, ebenfalls ein Kandidat des Wirtschaftsmini-

354 Buka, Referat 44, Kühne, über AL 4 an Chef d. Buka, 23.7.1976, betr.: Auswirkungen der Kumulierung von gesetzlichen Abgaben und staatlichen Leistungen auf die Einkommenslage, BArch, B 136/11657. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/52; Buka, AL 4, Heick, an Chef d. Buka, 27.7.1976, ebd. In 6 von 1000 Fällen war der durch Fortfall staatlicher Leistungen bewirkte Einkommensverlust größer als der ursprüngliche Einkommenszuwachs, was ganz wesentlich auf die Überschreitung der Einkommensgrenze bei der Sparförderung zurückzuführen war; ebenfalls recht gering war die Zahl der Fälle, in denen das verfügbare Einkommen bei einer Bruttoeinkommenserhöhung von 100 DM um weniger als 40 DM stieg.

355 Zur Aufgabenstellung vgl. Transfer-Enquete-Kommission: Zur Einkommenslage der Rentner. Zwischenbericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Transfer-Enquete-Kommission), Februar 1979. Hrsg. v. der Bundesregierung. Bonn 1979, Anhang 1; es kann nicht gesagt werden, ob der Bericht der ministeriellen Kommission an die TEK weitergegeben wurde.

356 Abteilung I, Tietmeyer, an Minister und Staatssekretäre, 20.5.1977, BArch, B 126/67551.

nisteriums für den Vorsitz, war schließlich bereit, unter dem Vorsitz *Krupps* mitzuarbeiten.<sup>357</sup>

Die Beschaffung von Daten war ein handfestes Problem. Die Bundesrepublik war in dieser Hinsicht ein „Entwicklungsland“.<sup>358</sup> Vielfach sahen sich die Mitglieder der TEK gezwungen, auf der Grundlage von Zahlen aus der ersten Hälfte der 1970er-Jahre Aussagen über das gegenwärtige System zu treffen. Außerdem gab es, wie ein Experte auf diesem Feld, *Ralf Zeppernick* aus dem Bundeswirtschaftsministerium, urteilte, Spezialisten für einzelne Transferbereiche wie das Steuersystem, die Vermögensbildung und die Bildung, „aber kaum Personen, die noch einen Überblick über das gesamte System“ hatten. Dementsprechend war auch die TEK „der permanenten Versuchung ausgesetzt, statt der von ihr geforderten Querschnittsanalyse des Gesamtsystems Verteilungsanalysen für einzelne Bereiche durchzuführen“. Was für die Wissenschaftler zutraf, galt noch mehr für die Haushaltspolitiker. Diese beschäftigten sich zwar intensiv mit dem Leistungssystem, waren aber nicht in der Lage, „sich zu den strukturellen Entwicklungen und der Effizienz des Sozialsystems zu äußern“. Tatsächlich war weitgehend unbekannt, wie sich die sozialpolitischen Einschnitte im Zuge der „Haushaltsoperationen“ nach 1980 konkret auswirkten.<sup>359</sup> Letztlich erklärt das auch, warum die Kommission keinen zusammenhängenden Vorschlag für eine Strukturverbesserung des Transfersystems vorlegte und sich stark mit Einzelfragen beschäftigte.<sup>360</sup>

Umstritten war, was unter sozialen Transfers alles zu verstehen sei.<sup>361</sup> Dieser Aspekt ist insofern interessant und kurz zu skizzieren, weil er zeigt, wie extrem kompliziert die Sozial- und Verteilungspolitik inzwischen war. Eine Beschränkung auf die klassischen sozialpolitischen Transfers, also monetäre Leistungen wie beispielsweise Rente, Kindergeld, Sozialhilfe und BAföG, hatte den Vorteil, dass hier verlässliche Informationen vorlagen, selbst dann, wenn einzelne Felder wie die Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall durch den Arbeitgeber – bis zur Reform von 1969 waren diese bekanntlich unter die Transfers der Krankenkassen gefallen – nicht in dem vom Bundesarbeitsministerium besorgten Sozialbudget auftauchten.

Den Experten war aber klar, dass damit eben nur ein kleiner Ausschnitt abgebildet werden konnte. So gab es Überlegungen, die realen Transfers einzubeziehen, die der Staat durch kostenlose oder verbilligte Leistungen erbrachte. Dazu zählte nicht nur die Unterrichtung von Kindern und Jugendlichen in Schulen und Universitäten, die Bereitstellung von Krankenhäusern und Arztleistungen oder der Bau verbilligter Sozialwohnungen. Damit waren die wissenschaftlichen Kapazitäten der TEK überfordert. Außerdem war unklar, wie man kostenlosen Schulunterricht, subventionierte Hallenbäder oder Theater, die von verschiedenen Bevölkerungsgruppen sehr unterschiedlich genutzt

---

357 Ebd.

358 Transfer-Enquete-Kommission (II), Zif. 135.

359 BMWi, I S 1, Zeppernick, an Minister über die Staatssekretäre, betr.: Schlußbericht der Transfer-Enquete-Kommission, 22. 6.1981, S. 8 f., BArch, B 102/264056; vgl. auch Zeppernick, Transfer-Einkommen, S. 11 f.

360 Eine Lösung dieses Problems hätte nach Ansicht einiger Beteiligten darin bestehen können, diese Analyse und Dauerbeobachtung des gesamten sozialen Transfersystems einer wissenschaftlichen Forschungseinrichtung zu übertragen, zumal angesichts des Forschungsaufwands, der „für wesentlich geringere Probleme“ betrieben werde. BMWi, Leiter der Gruppe I S, Steinjahn, an den Minister, 22.6.1981, BArch, B 102/264056.

361 Für das Folgende vgl. Transfer-Enquete-Kommission (II) und insbesondere Zeppernick, Transfer-Einkommen, S. 42-74.

wurden, bewerten wollte.<sup>362</sup> Dies war letztlich auch der Grund dafür, dass die TEK diesen gesamten Komplex zwar umriss, aber nicht berücksichtigte.

Ähnliches galt für die so genannten impliziten Transfers, namentlich solche, die aus Steuervergünstigungen herrührten. Diese warfen nun wiederum ganz andere methodische Fragen auf, da viele steuerrechtliche Regelungen explizit sozialpolitische Zwecke erfüllten: Das Ehegattensplitting wurde 1970 im Sozialbericht erstmals als eine „sozialpolitisch motivierte Steuervergünstigung“ ausgewiesen. Die steuerliche Begünstigung des öffentlichen und privaten Wohnungsbaus verfolgte ebenfalls dezidiert sozialpolitische Ziele, wobei in dieser Zeit intensiv debattiert wurde, wer von dieser Politik wie profitierte.<sup>363</sup> Umgekehrt boten Steuerfreibeträge eine Möglichkeit für einzelne Gruppen, (sozial-)politische Nischen zu etablieren.

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch das undurchsichtige Feld der Subventionen, von denen in den Subventionsberichten der Bundesregierung zumindest einige offengelegt wurden. Die Trennung zwischen Transferzahlungen an Unternehmen und private Haushalte war aus Sicht vieler Ökonomen nicht mehr haltbar. Die eklatantesten Beispiele dafür waren die Subventionen in der Landwirtschaft (und hier sehr speziell einzelne Posten wie die staatlichen Zuschüsse zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung) und im Bereich des Steinkohlenbergbaus, wo neben den strukturschwachen Unternehmen de facto Arbeitnehmer begünstigt wurden, sei es auch nur dadurch, dass man sie nicht entließ und sie die hohen Beiträge zur Knappschaftsversicherung zahlen konnten. Analoges gilt für die Subventionen für andere strukturschwache Industriezweige wie die Werft- und Stahlindustrie.<sup>364</sup>

1979 legte die TEK einen Zwischenbericht „Zur Einkommenslage der Rentner“ und 1981 ihren abschließenden Bericht vor. Ungewöhnlich deutlich für einen Kommissionsbericht wurde klargestellt, dass es sich bei vielen Aussagen um einen Kompromiss zwischen unterschiedlichen Persönlichkeiten und Gruppen handelte: Manches konnte nicht entschieden werden, da „politisch zu entscheidende Fragen nicht wissenschaftlich entschieden werden“ könnten. Das Mitglied *Willi Albers* legte ein Minderheitsvotum vor. Immerhin, der Abschlussbericht schnitt viele der seit 1974 diskutierten Themen an und lieferte gleich einem großen Steinbruch vor allem für Spezialisten interessante Einzelinformationen, auf deren Grundlage zumindest in Ansätzen ein Gesamtbild gezeichnet werden konnte. Viele Aspekte fehlten und konnten meist auf Grund mangelnden statistischen Materials oder des gewählten methodischen Ansatzes nicht weiter verfolgt beziehungsweise einbezogen werden. Das galt vor allem für den Bereich der Kumulierung von Leistungen, beispielsweise durch Einbeziehung von BAföG, Sparprämien oder Arbeitnehmersparzulagen. Vielfach beschränkte sich die Arbeit hier auf Längsschnittanalysen, in denen die Verteilungswirkungen des jeweiligen Feldes untersucht wurden. Zugleich gab es auch eine bewusste Selbstbeschränkung. So wies die

362 Vgl. z.B. BMF, I A 1, Entwurf. Bericht der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Auswirkungen der Kumulierung von abgaberechtlichen Regelungen und staatlichen Leistungen auf die Einkommenssituation, 6.12.1976, S. 3, BArch, B 126/67551, Transfer-Enquete-Kommission (II), Kap. 2; mit Hinweisen auf Literatur vgl. Zeppernick, Transfer-Einkommen, S. 44-55. Vgl. CD-ROM, Dokument 6/56.

363 Ebd., S. 57.

364 Jüttemeier, Karl Heinz: Strukturelle Dimensionen der deutschen Subventionspolitik 1973-1981. Kiel 1984; Horn, Ernst-Jürgen: Weltwirtschaftliche Herausforderung – Die deutschen Unternehmen im Anpassungsprozeß. Beitrag zum Zweiten Strukturbericht an den Bundesminister für Wirtschaft. Hrsg. v. Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel. Kiel 1983; aus einer anderen Perspektive Esser, Josef/Fach, Wolfgang: Crisis Management „Made in Germany“: The Steel Industry. In: Industry and Politics in West Germany. Toward the Third Republic. Hrsg. v. Katzenstein, Peter J. Ithaca, London 1989, S. 221-248.

TEK darauf hin, dass die Familienpolitik im dritten Familienbericht dargestellt worden sei; eine andere Kommission untersuchte die „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“.<sup>365</sup> Für Einzelfragen war die Kommission immer wieder auf externe Gutachten angewiesen, welche die Vermessung von Spezialfragen übernahmen. Vielleicht noch wichtiger als die Ergebnisse der TEK selbst ist denn auch die Tatsache, dass hier Fragen aufgeworfen wurden, die nun in der Folgezeit politisch und wissenschaftlich bearbeitet wurden.

### 2.2.3 Gewinner und Verlierer

Die Konklusion der TEK, dass das Transfersystem des deutschen Sozialstaats insgesamt seinen Zweck erfülle, wenngleich Mängel und Fehlentwicklungen vorlägen, die sich jedoch beheben ließen, erschien manchen als eine politische Aussage, die der Zusammensetzung der Kommission geschuldet war. Das galt auch für die Beurteilung der Kumulation von Leistungen, deren Bedeutung, so der Bericht, in der Regel überschätzt werde. Rund zwei Drittel der in einer großen Erhebung befragten Haushalte<sup>366</sup> empfangen nur eine Zahlung – die Mehrheit davon das Kindergeld, die am meisten verbreitete Transferleistung –, ein Viertel zwei Zahlungen, ein Zehntel drei Zahlungen und zwei von Hundert vier und mehr Zahlungen, wobei man davon ausging, dass es sich hier um familiäre und soziale Sondersituationen von „geringer quantitativer statistischer Bedeutung“ handelte. Eine interessante Sonderstellung nahm eine wenig bekannte Zielgruppe des bundesdeutschen Sozialstaates, nämlich die der Landwirte ein, von denen 39 Prozent zwei und mehr Zahlungen bezogen und die damit signifikant über dem Durchschnitt lagen. Anders sah es bei der Gruppe der Nichterwerbstätigen aus, von denen knapp die Hälfte nur eine, ein Drittel zwei und ein Fünftel drei und mehr Zahlungen erhielten. Die Zahl der Rentnerhaushalte mit mehreren Transfers lag unter dem Durchschnitt dieser Gruppe, während der Mehrfachbezug von Zahlungen bei Haushalten mit überwiegend Einkommen aus öffentlichen Pensionen sehr ausgeprägt war: 17,7 Prozent der Pensionshaushalte verfügten über drei und mehr Zahlungen. Insgesamt profitierten die unteren Einkommensgruppen häufiger von Transferzahlungen, aber dank des Kindergelds reichten sie weit in die mittleren Einkommensgruppen hinein.<sup>367</sup> Strittig war die Frage, wie bedeutsam die Umverteilung von der „linken in die rechte Tasche“ bei einzelnen Haushalten war.<sup>368</sup>

Interessant sind die Ergebnisse dort, wo das Zusammenwirken monetärer und realer Transfers analysiert wurde. Im Wohnbereich gab es neben dem monetären Transfer des Wohngelds auch reale Transfers in Form von steuerlichen Abschreibungen. In diesem Bereich zeigte sich, dass die Anzahl der Begünstigten zunächst mit dem Haushaltseinkommen stieg und erst wieder in den oberen Einkommensklassen abnahm (mithin nicht eine überproportionale Förderung hoher Einkommen zu finden war, wie in der damaligen Diskussion gelegentlich suggeriert wurde). Überdurchschnittlich hohe Realtrans-

365 Transfer-Enquete-Kommission (II), S. 11 f.

366 Diese und die folgenden Zahlen sind insofern unbefriedigend, als die realen Transfers gar nicht berücksichtigt wurden und selbst die monetären nicht vollständig erfasst wurden. Unberücksichtigt blieben die Spar- und Wohnungsbauprämien, die Arbeitnehmersparzulage ebenso wie BAföG-Leistungen (mithin etwa 40 Prozent der von der TEK ausgewiesenen Transfers). Außerdem lieferte die TEK nur in Ansätzen eine Analyse, welche die Interdependenz zwischen den einzelnen sozialen Leistungen, geschweige denn zwischen diesen und einzelnen Bereichen des Steuersystems, deutlich gemacht hätte.

367 Transfer-Enquete-Kommission (II), S. 108-117.

368 Ebd., S. 143-152. Dieses Thema war verknüpft mit der Frage nach der Steuerfinanzierung einzelner Leistungen.

fers erhielten Beamtenhaushalte, gefolgt von Angestellten- und Arbeiterhaushalten, wobei in allen Gruppen sich größere Haushalte besser als kleinere stellten. Im Bereich des Gesundheitswesens ließen sich ähnliche Effekte beobachten. Auch hier nahmen die Realtransfers mit der Einkommenshöhe zunächst ab, dann wieder zu. In beiden Bereichen profitierten die mittleren Einkommensschichten überproportional.<sup>369</sup>

## 2.2.4 Umverteilung zwischen den Generationen: die Rentenversicherung und ihre Reform

Die TEK zeigte mit aller Deutlichkeit, was zumindest Experten nicht überraschen konnte: Die Umverteilung des deutschen Steuer- und Sozialstaates war nicht nur gigantisch – fast jede zweite Mark wurde durch staatliche Einrichtungen umverteilt –, sondern sie erfolgte in der großen Zahl der Fälle eben nicht primär von „der linken in die rechte Tasche“, wie viele Kritiker behaupteten (und wie sich ja vielleicht mancher auch gewünscht haben mochte). Die staatliche monetäre Umverteilung fand zunächst und vor allem einmal zwischen den Generationen und außerdem, wie seitens der TEK betont wurde, zwischen „Gesunden und Kranken, Arbeitenden und Arbeitslosen und auch zwischen Reichen und Armen“ statt.<sup>370</sup> Rentenversicherungen und öffentliche Pensionen zusammen machten insgesamt 65,3 Prozent der Übertragungen an soziale Gruppen aus; addiert man andere Transfers an Rentner- und Pensionärshaushalte hinzu, dann flossen knapp drei Viertel der Transfers (71 Prozent) an diese Gruppe. Die Versorgung im Alter und im Falle von Invalidität war und ist die zentrale Stellgröße des sozialen Systems. Jeder internationale Vergleich muss diesen Aspekt berücksichtigen, denn dahinter verbirgt sich die spezifische sozialpolitische Konzeption des deutschen Sozialstaats und zugleich – das wird weiter unten noch zu zeigen sein – seine spezifische Popularität und „Legitimität“.

Die TEK sprach eine Reihe von Empfehlungen aus, die sich partiell mit Empfehlungen der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats und den Diskussionen in der 1981 eingerichteten Sachverständigenkommission „Alterssicherungssysteme“ deckten.<sup>371</sup>

Erstens: Empfohlen wurde eine „modifizierte Nettoanpassung“ (d.h. eine Anpassung korrigiert durch den Anstieg der Sozialbeiträge, die Teil des Bruttolohnes sind), mit dem Ziel, die Renten parallel zum Lebensstandard der Erwerbstätigen steigen zu lassen.<sup>372</sup>

Zweitens: Ein wichtiger neuer Vorschlag, der nur allzu schnell wieder in der Versenkung verschwinden sollte, war die stärkere Einbeziehung der Renten in die Einkommensbesteuerung, indem ein höherer Anteil der Rente als Ertragsteil eingestuft werden sollte. Ähnliche Pläne diskutierte man auch im Finanzministerium. Die TEK wusste, dass sie mit dieser Initiative Pferde scheu machen würde, da es sich um eine neue Form von Besteuerung handelte. Auf der anderen Seite war diese Rentenbesteuerung genau eines jener Mittel, um die viel beklagte Kumulierung von verschiedenen

369 Ebd., S. 15.

370 Ebd., S. 39, S. 293.

371 Vgl. auch Gutachten des Sozialbeirats über langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland (1981), BTDRs. 9/632 v. 3.7.81; Vergleich der Alterssicherungssysteme und Empfehlung der Kommission. Berichtsband 1. Hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme. Bonn 1983.

372 Ebd., S. 249-257. Ein weiter gehender Vorschlag des Kommissionsmitglieds Albers, der mit dem Übergang zur Nettoanpassung ein grundsätzliches Strukturdefizit des Rentengesetzes von 1957 beseitigt wissen wollte, fand dagegen keine Mehrheit.

Leistungen zumindest partiell in den Griff zu bekommen. Das betraf insbesondere den öffentlichen Dienst mit seiner verwirrenden Kombination von Pensionen, Rentenversicherungsleistungen und Zusatzversorgungen (mit möglichen Leistungen weit über denen des früheren Bruttoverdienstes). Die Rentenbesteuerung hätte aber auch Folgewirkungen bei der Kumulation von Renten mit anderweitigen Einkünften gehabt sowie eine Angleichung der Renten innerhalb eines Versicherungssystems bedingt, zumal die Beamtenversorgung schon der Besteuerung unterlag.<sup>373</sup>

Drittens: Andere Vorschläge wie die „Maschinensteuer“, mit der die Kosten der sozialen Sicherung von Einkommen auf Kapital verlagert werden sollten, wurden abgelehnt. Die Beitragsfinanzierung des sozialen Sicherungssystems sollte im bisherigen Umfang beibehalten werden; dafür sprach vor allem, „daß nur auf diese Weise ein Entsprechungsverhältnis, eine weitgehende Äquidistanz zwischen den Leistungen und den Beitragszahlungen hergestellt werden kann“. Hochgehalten wurde das Versicherungsprinzip, auch mit dem Hinweis, dass sich eine umlagefinanzierte Sozialrentenversicherung und eine nach dem Kapitaldeckungsverfahren finanzierte private Rentenversicherung nicht allzu stark unterschieden. Eine Finanzierung der Renten aus dem Staatshaushalt würde demgegenüber „weit eher eine allgemeine, für alle gleiche Staatsbürgerrente nahelegen“.<sup>374</sup>

Die TEK positionierte sich damit in einer in den 1980er-Jahren geführten Diskussion über die Möglichkeiten von Staatsbürger-Grundrenten. Die Vorschläge waren sehr heterogen. Die einen sprachen sich für ein zweistufiges System aus, in dem eine private Altersversorgung die aus Steuern finanzierte Grundrente ergänzen sollte. In diese Richtung zielende Vorstöße kamen seit 1981 insbesondere von *Meinhard Miegel* und *Kurt Biedenkopf*. Aus den Reihen der Grünen und der FDP gab es einzelne Vorschläge für ein dreistufiges (oder zweistufiges staatliches) Alterssicherungssystem aus Grundrenten plus staatlicher Zusatzversorgung sowie privater Altersversorgung. Die Attraktivität dieser Vorschläge bestand darin, dass sich damit verschiedene anstehende Probleme gleichzeitig angehen ließen: Die Vereinfachung des Transfersystems, die Senkung der „Staatsquote“, die Lösung der Altersversicherung vom Arbeitsverhältnis und nicht zuletzt die „Deregulierung“. Tatsächlich wurden hier die Chancen und Grenzen einer praktischen Anwendung des Konzepts der „Subsidiarität“ und der „Entstaatlichung“ deutlich. Ironie der Sozialstaatsdiskussion: So sehr sich diese Initiativen gegen den Status quo (auch gegen die Höhe der Leistungen) richteten, lief die angestrebte Inklusion aller Staatsbürger in dieses System der Versorgung auf die Vollendung des Wohlfahrtsstaates hinaus.<sup>375</sup>

373 Als besonders „schwerwiegend“ wurden die Unterschiede zwischen Rentenversicherung und der Versorgung im öffentlichen Dienst betrachtet. Auch wenn in diesem Zusammenhang das Wort „Überversorgung“ nicht fiel, konnte kein Zweifel daran bestehen, dass genau dies gemeint war. „Finanzielle Gesichtspunkte verbieten eine einseitige Annäherung der Rentenversicherung an die Regelung des öffentlichen Dienstes“, lautete das Urteil der TEK, vgl. ebd., Zitat S. 18, S. 192-203.

374 Ebd., S. 242 f. Man nahm wohl nicht zu Unrecht an, dass trotz der Höhe der Beiträge das bestehende System populärer sei als eine Steuerfinanzierung, bei der keine direkte Beziehung zu den Rentenansprüchen bestand.

375 Vgl. Miegel, Meinhard: Sicherheit im Alter – Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems. Stuttgart 1981. Für eine kritische Beurteilung der Vorschläge, die insbesondere seit Mitte der 1980er-Jahre ins Kraut schossen, vgl. die zusammenfassende Darstellung von Schmähl, Winfried: Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten. In: Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Hrsg. v. Tiemeyer, Theo. Berlin 1988, S. 83-138, vgl. auch Mückenberger/Offe/Ostner, Grundeinkommen.

## 2.3 Erwartungen an den Sozialstaat: Die Ergebnisse der Demoskopie

In der anhaltenden Debatte über die „Krise des Sozialstaates“ gab es eine Fülle von teilweise weitreichenden Annahmen und Aussagen, welche die Einstellung der Bürger zum Sozialstaat betrafen: Schuf der Ab- und Umbau von Leistungen neuartige „Legitimationsprobleme“ staatlicher Politik? Wer unterstützte das bestehende System und wer profitierte am meisten davon? War die Dynamik der Expansion sozialstaatlicher Politik angesichts des Drucks und der Erwartungshaltung der Wählerschaft nicht mehr zu „bremsen“ und glich damit einer Geisterbahn auf einem ungewissen Kurs? Es ist bemerkenswert, wie wenig empirisch belegt diese Fragen noch Mitte der 1970er-Jahre waren und wie sehr das Glauben und Meinen das konkrete Wissen überwogen. Hinsichtlich der Entscheidungsprozesse im Bereich der Sozialpolitik bestand das Problem darin, dass die vielfach um Rat und Auskunft gebetenen wissenschaftlichen Experten gegen viel Geld oft nur die bekannten Meinungen reproduzierten.

### 2.3.1 Demoskopische Vermessungen

Zu diesem Zweck begann in den in diesem Band untersuchten Jahren eine bis heute intensiviertere Beobachtung der Gesellschaft durch Umfragen, mit welchen die Einstellungen der Bevölkerung zum Sozialstaat systematisch ermittelt wurden.<sup>376</sup> Noch 1975 gab das Bundeskanzleramt beim Meinungsforschungsinstitut Infratest eine Pilotstudie mit dem Titel „Sozialstaat und Reformpolitik“ in Auftrag. Durch die Befragung von 1.700 „Wahlberechtigten“ sollte erstmals die Einstellung zu öffentlichen Leistungen und über „Wahrnehmungen, Bewertungen und Urteile zum Ist- und Soll-Zustand“ des Sozialstaats erfasst werden; dies war umso wichtiger, da „ein weiterer Ausbau des ‚Sozialstaates‘ oder auch nur eine Beibehaltung seiner bestehenden Versorgungsleistungen die öffentlichen Haushalte und die öffentlichen Verwaltungen überbelasten“ würden und – gleich, welche Richtung bei den Reformen eingeschlagen würde – „Mehrbelastungen“ auf die Bürger zukämen.<sup>377</sup> Daran schlossen sich die vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebenen und veröffentlichten Studien zu „Bürger und Sozialstaat“ (1979) und „Herausforderungen der Sozialpolitik“ (1983) an; diese wurden ergänzt von zum Teil unveröffentlichten Spezialstudien, beispielsweise zur Lage der Rentner, welche die Arbeiten der schon genannten Kommissionen unterstützend oder korrigierend begleiteten.<sup>378</sup>

Parallel gab es im Umfeld der akademischen Sozialwissenschaften neue wissenschaftliche Initiativen. Die Datenverarbeitung ermöglichte die relativ preisgünstige Auswertung von Umfrageergebnissen. Die reflektierte, professionelle „Beobachtung“ der Gesellschaft und gesellschaftlicher Entwicklungen erhielt einen neuen Stellenwert. Mit der Einstellung zum Wohlfahrtsstaat beschäftigten sich z.B. Arbeitsgruppen um den Sozialwissenschaftler *Max Kaase*, der 1974 eine der ersten großen Repräsentativ-

376 In den Publikationen der großen Meinungsforschungsinstitute wie Emnid („Emnid-Informationen“), Infratest („Politikbarometer“) und Allensbach („Jahrbuch“) findet sich auch schon früher eine Fülle von Informationen.

377 Buka, Angebot für das Projekt „Sozialstaat und Reformpolitik“, Infratest, Horst Becker, an Karl Furmaniak, Buka, 16.7.1975, BArch, B 136/14966. Es liegt nur vor: Infratest, Sozialstaat und Reformpolitik. Ergebnisse einer Vorstudie vom Juni 1975, BArch, B 136/14966.

378 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bürger; ebd., Herausforderungen.

befragungen über politische Einstellungen durchführte.<sup>379</sup> *Wolfgang Zapf*, der Initiator des schon erwähnten Sonderforschungsbereichs „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik“, war ein anderer Pionier auf diesem Feld.

Mit den Untersuchungen der privaten demoskopischen Institute wie der Wissenschaftler ließen sich erstmals mit einiger Schärfe die Einstellungen der Bevölkerung zum Sozialstaat messen. Zu meistern galt es eine Vielzahl methodischer Probleme. Hinzuweisen ist zunächst einmal mehr auf die Semantik der begrifflichen Charakterisierung Deutschlands als Sozial- beziehungsweise als Wohlfahrtsstaat. Denn wie *Edeltraud Roller* auf der Grundlage von Umfragen aus den 1980er-Jahren konstatiert, war und ist diese Unterscheidung für die Bevölkerung offenbar von großer Bedeutung, und es macht einen Unterschied, wie die Befragten von den Demoskopern angesprochen wurden. Das Gleiche gilt für den unterschiedlichen Fokus der Kritiker: Nur knapp die Hälfte (48 Prozent) der Befragten bezeichnete die Bundesrepublik als Wohlfahrtsstaat; die überwiegende Mehrheit (89 Prozent) sprach von Sozialstaat. Während dieser fast einhellig (88 Prozent) als positiv bewertet wurde, lag die Zustimmung zum Wohlfahrtsstaat bei nur einem Drittel. Dahinter verbargen sich fundamentale Interpretationen und Annahmen bezüglich des deutschen Sozialstaates, der sich dem verbreiteten Verständnis nach gegenüber dem Wohlfahrtsstaat durch zentrale Kriterien abgrenzen ließ. An erster Stelle zu nennen ist das Versicherungsprinzip mit ungleichen Beiträgen und Leistungen, das heißt das Äquivalenzprinzip, im Gegensatz zum Versorgungs- und Fürsorgeprinzip des Wohlfahrtsstaates, welches nicht nur mit der staatlichen Finanzierung des Sozialsystems, sondern auch mit einer extensiven Staatstätigkeit in Verbindung gebracht wurde. Sozialwissenschaftler, Juristen und Historiker sehen in der „Versicherungslösung“ seit langem einen wichtigen Grund für den politisch breit abgestützten, expansiven Kurs des Sozialstaates.<sup>380</sup>

Die Umfragergebnisse liefern dafür eine gute Erklärung.<sup>381</sup> Denn im Gegensatz zu denjenigen, die das Sozialsystem in einem moralischen Diskurs über Gerechtigkeit, Solidarität und einer die Freiheit bedrohenden Betreuung verorteten, stellten die Befragten mit einer erstaunlichen Konstanz einen anderen Aspekt in den Vordergrund: Das soziale System diene der Einkommenssicherung im Falle von Not, Alter, Arbeitslosigkeit und Krankheit sowie außerdem bei der Versorgung mit Wohnraum. Eine überwältigende Mehrheit (bis in die 1980er-Jahre durchgehend von über 90 Prozent der Befragten in den verschiedenen Untersuchungen) sah dies als eigentliche Aufgabe des Staates an. Zwar kann man erkennen, dass für alle diese Aufgaben auch nicht-staatliche Akteure als zuständig erklärt wurden. Bemerkenswert ist die Tatsache, dass zwei Drittel der Befragten und mehr im Bereich der Einkommenssicherung von der Alleinzuständigkeit des Staates auf diesem Feld ausgingen; beachtlich ist ebenfalls, dass sich diese Einstellung änderte, wenn man Aufgabenbereiche in Betracht zog, die nicht der Einkommenssicherung dienten, namentlich die Sozialarbeit oder die „Sicherung der Arbeitsplätze“;

---

379 Eine Teilauswertung findet sich in Barnes, Samuel H./Kaase, Max: *Political Action: Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, London 1979. Im Rahmen eines Sonderforschungsprojektes 3 der DFG entstand ein Projekt zum Wohlfahrtsstaat, vgl. Kaase, Max/Maag, Gisela/Roller, Edeltraud u.a.: Projektbericht: Politisierung und Depolitisierung von Wohlfahrtsansprüchen. In: ZUMA-Nachrichten 21 (1987), S. 78-91 und in diesem Zusammenhang wiederum die wichtige Arbeit von Roller, Einstellungen, mit Hinweisen auf den Standort der empirischen Quellen.

380 Vgl. Roller, Einstellungen, S. 66-68, S. 72; Ritter, Gerhard A.: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München 1989, S. 2-4.

381 Für das Folgende vgl. die außerordentlich ausführliche und nuancierte Darstellung von Roller, Einstellungen.

wo nur noch über ein Viertel diese Meinung vertraten.<sup>382</sup> Mehr als alles andere zeigt dies, wie sehr der bundesdeutsche Sozialstaat als Sozialversicherungsstaat wahrgenommen wurde. Nicht zufällig rangierte an oberster Stelle die Rentenversicherung. Bei Befragungen ohne Antwortvorgaben assoziierte jeder vierte Bundesbürger noch vor allen anderen möglichen sozialstaatlichen Aufgaben die Rentenversicherung mit „sozialem Fortschritt“.<sup>383</sup>

Diese Erwartungshaltung bezüglich der Staatstätigkeit im sozialen Bereich fand man bei einzelnen sozialen Gruppen weitgehend unabhängig von der politischen Parteizugehörigkeit. Anders gewendet: In den Parteien und den verschiedenen sozialen Gruppen einschließlich der Selbständigen blieben diejenigen in der Minderheit, die eine normative staatliche Zuständigkeit für den Bereich der Einkommenssicherung bestritten. Interessanterweise wiesen die so genannten „Postmaterialisten“ ebenso wie diejenigen, die sich den Grünen zurechneten, keine signifikant „antimaterialistische“ Position auf, im Gegenteil: Im Umfeld der Grünen fanden sich häufiger als in den anderen Parteien Stimmen, die eine Expansion von Leistungen befürworteten (vgl. auch Tab. 1).<sup>384</sup>

Soziale Sicherheit als Einkommenssicherung war Teil einer Hierarchie von eingeforderten und wahrgenommenen Staatsaufgaben: An erster Stelle stand der Schutz vor Verbrechen, Sicherung des Friedens, die Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Strom und Postservice, knapp gefolgt von der genannten finanziellen Absicherung im Falle von Alter, Arbeitslosigkeit und Krankheit; in dieser Reihung rangierten kulturelle Einrichtungen ganz unten. Die Tabelle 2 illustriert diese Präferenzen sehr deutlich, ebenso wie die Tatsache, dass die gewünschte Intensität staatlichen Handelns auf einzelnen Feldern nicht gleichbedeutend war mit der Verteidigung des Status quo. Infratest fragte in der Untersuchung für das Bundesarbeitsministerium, in welchen Bereichen der Staat seine Leistungen „auf keinen Fall einschränken“ sollte. Im Bereich der sozialen Sicherung fällt auf, dass zwischen 1975 und 1978 die Erwartungen an den Sozialstaat offenbar zunahm – Infratest sprach mit Blick auf Kürzungsforderungen von einem „Tabubereich“<sup>385</sup> –, sich dann aber bis 1983 die Stimmung radikal verkehrte und die Bereitschaft zu einer Einschränkung der Leistungen stark wuchs.

Akzeptanz von Einschränkungen war, wie der Tabelle 2 zu entnehmen ist, in den einzelnen Bereichen des sozialen Sicherungssystems sehr unterschiedlich ausgeprägt. Schon 1978 hielten nur 27 Prozent der Befragten (aber immerhin 42 Prozent der Rentner) reduzierte Zuwachsraten für die Renten in den nächsten Jahren für „nicht vertretbar“.<sup>386</sup> Die Bereitschaft für Einschränkungen wuchs deutlich vor dem Hintergrund der durch die wirtschaftliche Rezession seit 1980 verschärften sozialpolitischen Krisendebatte sowie der von der sozialliberalen Koalition durchgeführten und als notwendig propagierten Einschnitte. Die Zahlen illustrieren, dass die neue Regierung *Kohl* mit ih-

382 Ebd., S. 117-119; vgl. auch die zusammenfassende Darstellung bei Zapf, Wolfgang/Breuer, Sigrid/Hampel, Jürgen u.a.: Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. München 1987, S. 122-125; Alber, Sozialstaat, 304-314.

383 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bürger, S. 53. Wenn nach den Zukunftsaufgaben des „Sozialen Fortschritts“ in einem vorgegebenen Antwortraster gefragt wurde, nahm die soziale Sicherung im Alter mit 36 Prozent gegenüber der Sicherung der Arbeitsplätze mit 50 Prozent, gefolgt von „Mehr soziale Gerechtigkeit“ 24 Prozent, „Soziale Sicherung bei Krankheit“ 18 Prozent und „Schutz und Förderung der Familie“ 18 Prozent nunmehr den zweiten Platz ein; vgl. ebd., S. 54.

384 Roller, Einstellungen, S. 58 f., S. 139-156.

385 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Herausforderungen, S. 23.

386 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bürger, S. 68.

rem forcierten Sparkurs und dem Bekenntnis, man werde das System der sozialen Sicherung nicht in Frage stellen, die durch die Wirtschaftskrise und Reformdiskussion erzeugte Stimmung zunächst geschickt ausnutzte. Umfrageergebnisse für die 1980er-Jahre zeigten, dass parallel zur wirtschaftlichen Erholung und einer wachsenden Zufriedenheit mit dem System sozialer Sicherheit offenbar bald wieder nicht weniger, sondern etwas „mehr Staat“ gefragt war (was einige sozialpolitische Entscheidungen in diesen Jahren zu erklären vermag).<sup>387</sup>

Tabelle 1

### Soziale Gruppen und ihre Erwartungen an den Sozialstaat

Frage: „Was ist Ihre Meinung: sollten die Sozialleistungen in Zukunft gekürzt werden, oder sollte es so bleiben, wie es ist, oder sollte man die Sozialleistungen ausweiten?“

	Ausweitung	Status quo	Kürzung	PPD <sup>1)</sup>
Alle	25.7	64.0	10.3	15.4
<i>Berufliche Stellung</i>				
Erwerbstätige:	20.8	65.2	14.0	6.8
Selbständige	10.5	70.2	19.4	-8.9
Beamte	22.9	63.4	13.7	9.2
Angestellte	17.9	66.8	15.4	2.5
Arbeiter	28.4	62.6	9.1	19.3
Leistungsempfänger:	30.0	63.5	6.5	23.5
Rentner/Pensionäre	23.1	69.9	7.1	16.0
Arbeitslose	60.9	34.4	4.7	56.2
Studenten	51.0	45.1	3.9	47.1
<i>Sektoren</i>				
Öffentlicher Dienst	16.0	71.2	12.9	3.1
Private Wirtschaft	21.5	64.3	14.1	7.4
<i>Materialismus/Postmaterialismus</i>				
„Materialisten“	18.1	69.5	12.5	5.6
„Mischtyp: Materialist“	19.9	68.7	11.4	8.5
„Mischtyp: Postmaterialist“	24.3	65.2	10.5	13.8
„Postmaterialisten“	41.1	51.9	7.0	34.1
<i>Parteiidentifikation</i>				
Grüne	54.8	40.7	4.4	50.4
SPD	32.6	62.8	4.7	27.9
FDP	12.3	68.9	18.9	-6.6
CDU/CSU	14.2	69.0	16.8	-2.6

1) Prozentpunktdifferenz: Ausweitung – Kürzung.

Quelle: ALLBUS 1984; nach Roller, Einstellungen, S. 155.

387 43 Prozent der Befragten wollten die staatlichen Leistungen „vielleicht etwas“ und – der niedrige Prozentsatz ist bemerkenswert – zwölf Prozent „ohne weiteres“ oder „auf alle Fälle“ einschränken, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Herausforderungen., S. 23, S. 25. Für die 1980er-Jahre vgl. auch Roller, Einstellungen, S. 122 f.

Tabelle 2

**Der Sozialstaat und Staatsaufgaben: Erwartungen 1975 – 1983**

Fragen: „Es wird heute öfter gesagt, daß der Staat aus finanziellen Gründen seine Aufgaben einschränken muß.

Wo glauben Sie, kann und sollte der Staat, wenn überhaupt, seine Leistungen einschränken?

Der Staat sollte seine Leistungen auf keinen Fall einschränken/ vielleicht etwas einschränken/ ohne weiteres einschränken/ auf alle Fälle einschränken.“

Itemformulierung	1975 <sup>1)</sup>	1978	1983	PPD <sup>2)</sup> 1978-1975	PPD1 1983-1978
Innere Sicherheit, Verbrechensbekämpfung	71	71	65	0	-6
Verteidigungsausgaben	14	18	11	+4	-7
Energieversorgung: Kraftwerke, Kohlenbergbau, Erdölversorgung	47	51	45	+4	-6
Straßenbau, Autobahnbau	20	26	16	+6	-10
Öffentliches Verkehrswesen, Eisenbahn, Busse, U- und S-Bahn	25	34	32	+9	-2
<i>Sozialleistungen:</i>	67	73	44	+6	-29
Zuschüsse zur Rentenversicherung		73	62		-11
624-DM-Sparförderung		55	44		-11
Zuschüsse zur Arbeitslosenunterstützung		49	44		-5
Umschulung von Berufstätigen		46	34		-12
Wohngeld		40	28		-12
7B-Förderung		40	38		-2
BAföG		38	20		-18
<i>Sozialinvestitionen:</i>	71	76	48	+5	-28
Altenheime		72	66		-6
Krankenhauswesen		68	48		-20
Kindergärten		61	53		-8
Sozialer Wohnungsbau		42	46		4
Bildungswesen, z.B. Schulbau, Hochschulbau, Hochschulforschung	39	46	38	+7	-8
Umweltschutz, Kläranlagen, Müllbeseitigung, Lärmschutz	60	59	62	-1	+3

1) Prozentualer Anteil der Befragten, die meinen, der Staat sollte seine Leistungen „auf keinen Fall einschränken“.

2) Prozentpunktdifferenz

Quellen: Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bürger und Sozialstaat, S. 48; ebd., Herausforderungen der Sozialpolitik, S. 22 f., 26.

Vgl. auch Roller, Einstellungen, S. 125.

**2.3.2 Die „Angstlücke“**

Es gab viele zeitgenössische Stimmen, die auf eine wachsende Unzufriedenheit in der Öffentlichkeit mit der Funktion und Leistungsfähigkeit des Sozialstaats hinwiesen. Leider liegen dazu keine Umfragergebnisse vor, welche diesen Aspekt tiefer ausgelotet hätten. Es gibt gute Gründe zu vermuten, dass hinter der dokumentierten Bereitschaft, Kürzungen hinzunehmen, auch Ressentiments gegen die „Ausnutzung“ des Systems

durch einzelne Gruppen wie Arbeitslose, Studenten oder Ausländer standen.<sup>388</sup> Auf der anderen Seite fällt auf, dass im klassischen Kernbereich des Sozialsystems dessen intendierte Folgen sehr positiv bewertet wurden – und zwar über den hier untersuchten Zeitraum hinweg. Über 80 Prozent und mehr der Bevölkerung beantworteten die Frage, ob ihre eigene soziale Sicherung „gut“ oder „gerade ausreichend“ sei, positiv. Wenn Unzufriedenheit herrschte, dann betraf es einzelne Felder wie die Sicherheit des Arbeitsplatzes, die medizinische Versorgung oder die fehlende Betreuung im Fall von Alter, Invalidität oder Krankheit, die von den Befragten differenziert benannt wurden.<sup>389</sup>

In den Umfragen kommt deutlich zum Ausdruck, was in der regierungsinternen wie der öffentlichen Debatte gelegentlich als „Angstlücke“ bezeichnet wurde. Gemeint war die Diskrepanz zwischen der Einschätzung der privaten Lebensumstände – dazu zählt auch die soziale Sicherung – und der allgemeinen Einschätzung desselben Phänomens als öffentliche Angelegenheit. Anders formuliert: Die allgemeine Lage wurde fast durchgängig pessimistischer eingeschätzt als die persönlich-private. So machte es einen großen Unterschied, ob man fragte, ob Arbeitslosigkeit ein persönliches oder ein öffentliches Problem sei. 1978 meinte über ein Viertel der Befragten, es müssten in der Bundesrepublik noch viele Menschen in Armut leben, eine Einschätzung, die nur in seltenen Fällen auf die eigene Situation übertragen wurde.<sup>390</sup> Das betraf alle Lebensbereiche, wenngleich eine Hierarchie des persönlichen Wohlbefindens auszumachen ist, an deren Spitze Ehe, Partnerschaft und Familienleben und am unteren Ende die Kirchen, Umweltschutz und öffentliche Sicherheit standen.<sup>391</sup> Umfragen aus der ersten Hälfte der 1980er-Jahre ergaben, dass jeder fünfte Befragte mit seinem Leben „ganz und gar zufrieden“ sei, auf einer Skala, die keine Steigerung mehr zuließ; lediglich knapp über sieben Prozent der deutschen Bevölkerung, das heißt etwa jeder 14., war mit seinem Leben unzufrieden. Noch zwischen 1978 und 1980 überwogen diejenigen, die von einer ständigen Verbesserung der Lebenszufriedenheit ausgingen, und selbst in der Phase der wirtschaftlichen Rezession seit 1980, als sich diese Gesamteinschätzung verkehrte und die Zahl der Pessimisten zunahm, blieb dieses relativ hohe Zufriedenheitsniveau erhalten. Zu erkennen waren Ansätze einer Spaltung der Gesellschaft: Neben einem Drittel der Bevölkerung, das seine Gesamtsituation sogar eher positiver als früher einschätzte, gab es ein Drittel, bei dem gerade das Gegenteil der Fall war. Dazu

388 Leider beschäftigten sich die hier genannten Untersuchungen kaum mit dem Fragekomplex der „Sicherung gleicher Rechte für Gastarbeiter“ als staatlicher Aufgabe. Die Umfrage von Kaase 1974 zeigt, dass bei einer durchschnittlichen Zustimmung für diese Staatsaufgabe von 65,8 Prozent, diese bei Arbeitslosen nur 53,3 Prozent, bei CDU/CSU-Anhängern 64,8 und SPD-Anhängern 71,4 Prozent betrug; signifikant wie in keinem anderen Feld ist auch die unterschiedliche Einstellung von „Materialisten“ (61,7 Prozent) und „Postmaterialisten“ (81,5 Prozent), vgl. Roller, Einstellungen, S. 142 f.

389 Vgl. ebd., S. 132-135.

390 Vgl. das Schaubild des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Herausforderungen, S. 5. Nur 4 Prozent der Bevölkerung bezeichneten sich selbst als arm, was hochgerechnet etwa 1,5 Millionen Bürgern entsprach, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bürger, S. 51. Ausführlich zu diesem Komplex vgl. die ältere Literatur zusammenfassende Darstellung von Zapf/Breuer/Hampel u.a., Individualisierung; zur Arbeitslosigkeit vgl. ebd., S. 8, S. 68.

391 Die vom Institut für empirische Psychologie für das Bundeskanzleramt angefertigte, nicht repräsentative und methodisch problematische Studie „Unsicherheit in unserer Gesellschaft“ kommt ebenfalls zu diesem Schluss. In der Bewertung der Bedeutung des Bereiches Familie, Bildung und Erziehung kam ein Referent zu dem Ergebnis, dass Unsicherheiten in anderen Bereichen „am besten bewältigt werden (können), wenn es im Familien- und Erziehungsbereich gelingt, Vertrauen und Kompetenz aufzubauen oder zu bewahren“. Die „Ausstrahlungseffekte [...] auf andere Politikbereiche“ müssten in Zukunft besser berücksichtigt werden; die Verlängerung des Mutterschutzes für berufstätige Mütter, die Erhöhung des Kindergeldes und die Reform des Jugendhilferechts betrachtete er als Schritt in die richtige Richtung, Buka, HV Gibel, betr.: Gutachten zum Thema „Unsicherheit in unserer Gesellschaft: Ursachen und Gegenmaßnahmen“, Januar 1979, BArch, B 136/14942.

zählten insbesondere finanziell schlechter gestellte Bevölkerungsschichten, unvollständige Familien, kinderreiche Familien und Arbeitslose in den unteren Einkommensgruppen.<sup>392</sup>

## 2.4 Im Zeichen einer neuer Biopolitik: Demographischer Wandel und die Zukunft des Sozialstaats

### 2.4.1 Der „Pillenknicke“

Trotz der verbreiteten und missverständlichen Rede vom „Pillenknicke“ schon in den 1960er-Jahren waren bis in die erste Hälfte der folgenden Dekade demographische Fragen kaum ein öffentliches Thema.<sup>393</sup> Dabei diagnostizierten und prognostizierten Bevölkerungswissenschaftler einen tiefgreifenden Wandel, der den „Lebensbaum des deutschen Volkes“ mittel- und langfristig radikal verändern sollte.<sup>394</sup> Der Geburtenrückgang war kein neues Phänomen. Nach Erreichen des Kulminationspunkts im Jahre 1963 mit statistisch gemessen 18,3 Lebendgeborenen auf 1.000 Einwohner blieb diese Zahl bis 1968 auf einem relativ hohen Niveau, um danach rasch abzufallen. 1978 betrug die Zahl gerade noch 9,4 Prozent und lag damit auf einem bis dahin nie gekannten Tiefpunkt. Eine Trendumkehr schien sehr unwahrscheinlich, obwohl die geburtenstarken Jahrgänge einen leichten Anstieg erwarten ließen.

Zu beobachten war jedoch ein grundlegender Wandel im reproduktiven Verhalten. Die Zahl der Frauen im so genannten gebärfähigen Alter, also der 15- bis 45-jährigen, die sich zwischen 1950 und 1961 nur geringfügig verändert hatte, stieg zwischen 1961 und 1970 an. Dasselbe galt für den Anteil der Verheirateten unter den Frauen dieser Altersgruppe, zumal das durchschnittliche Heiratsalter lediger Frauen bis in die 1970er-Jahre sank. Das dennoch niedrige Geburtenniveau hatte verschiedene Gründe. Eine wachsende Zahl von Ehepaaren blieb ohne Kinder. Die durchschnittliche Kinderzahl und der Wunsch nach großen Familien nahm ab, mit einer deutlichen Tendenz zu Ein-Kind- bis Zwei-Kinder-Familien, so dass vor allem bei bereits länger bestehenden Ehen die Kinderzahl stagnierte. Schließlich war ein zeitliches Hinausschieben der ersten Geburt zu beobachten, da die Ehefrau selbst einem Beruf nachging.

Diese Zahlen betrafen die gesamte Wohnbevölkerung. Tatsächlich fiel der Geburtenrückgang bei der *deutschen* Wohnbevölkerung noch weit dramatischer aus, als der Vergleich der Gesamtzahlen zum Ausdruck brachte, ein Punkt, der bei den bald aufbrandenden Diskussionen eine wichtige, nicht immer explizit ausgesprochene Rolle spielte. Der Ausländeranteil betrug an den Lebendgeborenen 1960 lediglich ein Prozent, um dann 1965 auf vier Prozent und 1974 auf 17 Prozent zu steigen (während in dieser Zeit ihr Anteil an der Wohnbevölkerung knapp unter sieben Prozent betrug). Dabei passten sich die in Deutschland lebenden Ausländer bezüglich ihres Reprodukti-

392 Zapf/Breuer/Hampel u.a., Individualisierung, S. 30, S. 54, S. 60 f.

393 Das soll nicht heißen, dass dieses Thema nicht behandelt worden wäre, vgl. z.B. Schubnell, Hermann: Der Geburtenrückgang in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1973; Kaufmann, Franz-Xaver: Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität. Beiträge zum Problem einer Bevölkerungspolitik in industriellen Gesellschaften. Stuttgart 1975.

394 Ebd.; Materialien zur Bevölkerungswissenschaft. Hrsg. v. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung. Wiesbaden 1977; Bolte, Karl Martin/Kappe, Dieter/Schmidt, Josef: Bevölkerung, Statistik, Theorie. Geschichte und Politik des Bevölkerungsprozesses. Opladen 4. Aufl. 1980; vgl. auch Bericht (der Bundesregierung) über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, 1. Teil: Analyse der bisherigen Bevölkerungsentwicklung und Modellrechnungen zur künftigen Bevölkerungsentwicklung, BT Drs. 8/4437 v. 8.8.1980.

onsverhaltens bemerkenswert schnell ihrer neuen sozialen Umwelt an. Seit Mitte der 1970er-Jahre war auch bei ihnen ein Rückgang der Geburtenzahlen zu beobachten. Ging man (unter den verschiedenen möglichen Projektionen) davon aus, dass die Geburtenhäufigkeit des Jahres 1978 für die deutsche Bevölkerung in Zukunft konstant bleiben würde, dann war prognostizierbar, dass nur noch zwei Drittel der Kinder geboren werden würden, die zur Bestandserhaltung der Bevölkerung erforderlich waren.

#### 2.4.2 Demographie und Sozialpolitik: Umriss einer Debatte 1977 bis 1982

Zu den zahlreichen, mit dem Jahr 1977 assoziierten Wendepunkten, die in dieser Einleitung schon angesprochen wurden, gehört auch die Art und Weise, wie sich die Themen Demographie, Bevölkerungspolitik und Reproduktion in den sozialpolitischen und öffentlichen Diskursen einnisteten. Mit Überschriften wie „Immer weniger Deutsche“ oder „Im Jahr 2000 wird es knapp 56 Mill. Bundesbürger geben“<sup>395</sup> tauchten seit 1976 vermehrt demographische Fragen in den Medien auf: „Sterben die Deutschen aus“ lautete ein Buchtitel. „Lysistrata und der Sozialstaat oder: Der Fortpflanzungsstreit“ titelte 1983 der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts *Wolfgang Zeidler* einen ressentimentgeladenen Aufsatz zum Thema „Ehe und Familie“.<sup>396</sup> Innerhalb kürzester Zeit rückte der demographische Wandel in den Vordergrund der politischen Auseinandersetzung, wobei das Thema von der CDU gezielt „besetzt“ wurde, indem Tagungen abgehalten und Sammelbände publiziert wurden. Im Frühjahr 1977 richtete die Opposition im Bundestag eine Kleine Anfrage über die langfristige Bevölkerungsentwicklung an die Regierung.<sup>397</sup> Der Höhepunkt auch der publizistischen Bearbeitung des Themas fiel in das Jahr 1979, als die CDU ein schon länger gefordertes, umfassendes sozialpolitisches Programm für die Familien vorlegte, das dann aber während der wirtschaftlichen Rezession zunächst in den Hintergrund trat. Von Anfang an hatte das Thema verschiedene Dimensionen, die weit über das enge Feld der Demographie hinausgingen.<sup>398</sup>

Erstens, verhandelt wurde in diesem Kontext der gegenwärtige und künftige Status der ausländischen Wohnbevölkerung. Einerseits ging es familienpolitisch um den umstrittenen Zuzug ihrer Familienangehörigen und andererseits sozialpolitisch um Überlegungen, Ausländerinnen und Ausländer durch Prämien zur Rückkehr in ihre Heimat zu bewegen. Der in diesem Zusammenhang vorgebrachte Vorschlag einer mittel- und langfristigen Erhöhung der Gastarbeiterzahlen auf bis zu zwölf Millionen war, wie *Geißler* 1980 zweifellos mit Blick auf die Mehrheitsmeinung in der deutschen Bevölkerung formulierte, eine „unter sozialen und sozio-kulturellen Aspekten unvorstellbare

395 Der einmalige Geburtenrückgang. Immer weniger Deutsche. Neue Bevölkerungsprognosen bis 1990. In: FAZ v. 19.11.1976; Bevölkerungsentwicklung. Im Jahre 2000 wird es knapp 56 Mill. Bundesbürger geben. In: Handelsblatt v. 14.12.1978; Bevölkerungsrückgang in der Bundesrepublik. Prognosen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung. In: FAZ v. 14.12.1978.

396 Zeidler, Wolfgang: Ehe und Familie. In: Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. v. Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen. Berlin, New York 1983, S. 555-607, S. 588.

397 BT Drs. 8/478 v. 25.5.1977; die Anfrage wurde von der Regierung am 24.6.1977 beantwortet, vgl. BT Drs. 8/680 v. 24.6.1977.

398 Einen guten Eindruck der zeitgenössischen Diskussion geben Dettling, Warnfried: Schrumpfende Bevölkerung. Wachsende Probleme. Ursachen – Folgen – Strategien. München, Wien 1978; Geburtenrückgang. Risiko und Chance. Hrsg. v. Silkenbeumer, Rainer. Hannover 1979; Birg, Herwig: Demografische Entwicklung und gesellschaftliche Planung. Frankfurt a.M. 1983.

Alternative“.<sup>399</sup> Immerhin begann sich abzuzeichnen, was viele nicht sehen wollten, nämlich dass die Bevölkerungspolitik eine andere Dimension als die Geburtenfrage hatte, ja dass die „hochaktuelle Ausländerpolitik selbstverständlich auch eine eminent bevölkerungspolitische Komponente hat“.<sup>400</sup> Dieses Argument konnte der Debatte über die Integration der in der Bundesrepublik lebenden Ausländer neue Impulse geben. Umgekehrt versuchte gerade der Appell, die Deutschen vor dem „Aussterben zu bewahren“, einen sozialpolitischen Handlungsbedarf zu schaffen. Dass man dabei angesichts der Bevölkerungspolitik der NS-Zeit in ein auch sprachlich-terminologisch vermintes Feld vorstieß, war vielen wohl bewusst – und manchen kam das offenbar nicht ungelegen.

Zweitens, über die Demographie wurde der „Wertewandel“ der bundesdeutschen Gesellschaft thematisiert: „Die Pille“ hatte das Verhältnis zwischen den Geschlechtern verändert. Die Liberalisierung der Abtreibung ermöglichte aus Sicht vieler konservativer Kritiker und insbesondere der katholischen Kirche die Abtreibungen zu freizügig. „Weibliche Emanzipation“ privilegiere, so die Kritiker, die kinderlose, vor allem aber die berufstätige Frau.<sup>401</sup> Eingefordert wurde die soziale Inklusion von Familien und Frauen in den Sozialstaat. Dazu zählten auch die sozialpolitisch kompensierbaren Reproduktionsleistungen, im Gegensatz oder in Ergänzung zu einer Sozialpolitik, die auf den Status der Frau als Arbeitnehmerin abhob, wie es etwa beim 1978 beschlossenen „Babyjahr“ der Fall war. Ganz in diesem Sinne forderte eine Vertreterin der „Deutschen Hausfrauengewerkschaft“ anlässlich einer Tagung zum Thema „Demographie und Generationenvertrag“ „für die Hausfrauen und Mütter die längst fällige gesellschaftliche Anerkennung, d.h. Anerkennung der Arbeitsleistung der Frau in Haushalt und Familie“. Genau das war das Thema, das vor allem der Generalsekretär der CDU *Heiner Geißler* mit großer Energie in seiner Partei und in der Öffentlichkeit forcierte: „Die Emanzipation der Frau hat in besonderer Weise zur Voraussetzung, dass die Erziehungsaufgabe in der Familie von Gesellschaft, Staat und Wirtschaft anerkannt und die gesellschaftliche, rechtliche und soziale Diskriminierung der Erziehungsfunktion der Frau beseitigt wird.“ Das Problem bedürfe der sozialpolitischen Bearbeitung, denn der Geburtenrückgang sei nicht in erster Linie einem Wunsch nach weniger Kindern geschuldet, sondern das Ergebnis „der ideellen und materiellen Benachteiligung der Familie mit Kindern“.<sup>402</sup>

Drittens, in der familienpolitischen Debatte ließ sich zu dem viel diskutierten Grundwert „Solidarität“ Position beziehen. Allgemein formuliert: War die Gesellschaft eine Reproduktionsgemeinschaft der Generationen? Spezieller: War auf Grund der demographischen Veränderungen der „Generationenvertrag“ in der Rentenversicherung mit seinem Prinzip der Umverteilung von der Generation der aktiv Arbeitenden zu Gunsten der aus dem Arbeitsleben Ausgeschiedenen überhaupt noch haltbar? Zwar nicht für die unmittelbare Zukunft, wohl aber für die Zeit ab der Jahrtausendwende sahen die Prognosen wenig beruhigend aus. Pessimisten sahen den „Zusammenbruch un-

---

399 Geißler, Heiner: Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag aus der Sicht der Opposition. In: Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag, S. 156-168, hier S. 158.

400 Kaufmann, Franz-Xaver: Warum nicht Bevölkerungspolitik? In: Beiträge aus der Bevölkerungswissenschaftlichen Forschung. Festschrift für Hermann Schubnell. Hrsg. v. Rupp, Sabine/Schwarz, Karl. Wiesbaden 1983, S. 35-44, hier S. 35.

401 Zeidler, Ehe.

402 So der Diskussionsbeitrag von Ute Alt in: Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag, S. 116; Geißler, Bevölkerungsentwicklung, S.161 f.

serer gesellschaftlichen Ordnung“ voraus, denn das „soziale Chaos kündigt sich im Falle unveränderter Beibehaltung aller bisherigen Rahmenbedingungen mit versicherungsmathematischer Prognosegenauigkeit an“.<sup>403</sup> Die nicht geborenen Kinder waren als potentiell fehlende Beitragszahler der Zukunft gewissermaßen der missing link des Generationenvertrags – dieser konnte nicht mehr funktionieren, da der ursprüngliche Tausch zwischen familiärer Aufziehung und Alterssicherung unterbrochen war.

Just im Jahr 1977, als die Finanzierung der Rentenversicherung zur Debatte stand, tauchten Themen auf, die der Sozialpolitik ganz neue Aufgaben zuwiesen und seither auf der Agenda stehen. 1977 äußerte der Ministerialrat im Bundesarbeitsministerium *Horst Löwe* auf der Jahrestagung der „Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft“ den Vorschlag, diejenigen, die keine Kinder aufzögen, stärker zur Finanzierung der Altenlasten heranzuziehen, eine Idee, die von dem CDU-Mitglied *Theodor Schmidt-Kaler*, einem Astronomen, mit seinen Überlegungen zu einer „bevölkerungsdynamischen Rente“ konkretisiert und zu einem kybernetischen Modell der Bevölkerungssteuerung weiterentwickelt wurde.<sup>404</sup>

Die bei weitem größte öffentliche Wirkung hatte aber der Doyen der katholischen Soziallehre, *Oswald von Nell-Breuning*, der in einem vielbeachteten Aufsatz 1978 die als mechanischen Finanzausgleich konzipierte Umverteilung zwischen den Generationen in Frage stellte (wobei er an Überlegungen anknüpfte, die er schon in den Fünfzigerjahren geäußert hatte): „Die Beitragszahler erscheinen als der Dreh- und Angelpunkt des Systems; in Wirklichkeit sind es nicht sie, sondern ausgerechnet die bei allen Überlegungen völlig übersehenen nachwachsenden Generationen, die, weil sie weder Beiträge zahlen noch Renten beziehen, im Zahlenbild der Finanzen nicht erscheinen und daher für den, der nur Finanzierungsprobleme kennt, uninteressant sind, nicht existieren.“ Die Kosten der Kindererziehung, so das Argument, würden weitgehend privatisiert, während die Vorteile, nämlich die Tatsache, dass die Kinder zu Beitragszahlern des Versicherungssystems wurden, weitgehend „sozialisiert“. Die Gewinner waren „die Kinderlosen“, die keine Kinder großzuziehen hatten und damit ihre Zukunft auf den Kindern der anderen aufbauten; die Verlierer waren dagegen diejenigen, die sich damit abfinden mussten, dass sich das in ihre Kinder investierte Humankapital nicht „verzinst“.<sup>405</sup> Wie *Frank Nullmeier* und *Friedbert Rüb* scharfsinnig urteilen, erlangte *von Nell-Breuning* seine Wirkung nicht zuletzt dadurch, dass bei ihm zwar gerechtigkeits-theoretische und familienpolitische Überlegungen eine zentrale Rolle spielten, aber dass seine Argumentation eine primär pragmatisch-funktionalistische war, die zunächst von ethischen Überlegungen abstrahierte: Er formulierte mit Blick auf die Rentenversicherung „zunächst eine Krisen- und Zusammenbruchstheorie“, die Handlung notwendig machte. Die Ansätze, die eine aktive Bevölkerungspolitik mit der Rentenversicherung verknüpften, waren, so die beiden Autoren, demgegenüber eher kontraproduktiv, auch

---

403 Zeidler, Ehe, S. 591.

404 Ich stütze mich hier auf die sehr gute Darstellung von Nullmeier/Rüb, *Transformation*, S. 374-388; Löwe, Horst: Demographisch bedingte Probleme der Versorgung alter Menschen. In: Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche. Dokumentation der Jahrestagung 1977 der Deutschen Gesellschaft für Bevölkerungswissenschaft e.V. Stuttgart 1978, S. 97-111; Schmidt-Kaler, Theodor: Kurskorrektur tut not. Ursachen und Folgen der Bevölkerungsentwicklung. In: *Die politische Meinung* 22 (1977), S. 29-38 und im Kontext der Debatte von 1979 Schmidt-Kaler, Theodor: Einige Anmerkungen zu der Stellungnahme von B. Rüb. In: *APuZG* 27 (1979), S. 43-47.

405 Vertrag zwischen drei Generationen. Oswald von Nell-Breuning über die Renten-Krise. In: *Wirtschaftswoche*, Nr. 23 v. 2.6.1978, S. 77-80; zur Interpretation und Einordnung seiner Vorstellung vgl. Nullmeier/Rüb, *Transformation*, S. 376-381.

weil damit ein systemfremdes Element in die Rentenversicherung hineingetragen wurde, was auf vielfältige Widerstände stoßen musste.<sup>406</sup>

An dieser Stelle können die weiteren Debatten in den 1980er-Jahren ausgeblendet werden. In den Sparhaushalten nach 1980 und im Zusammenhang mit der geplanten Rentenreform 1984 rückten demographische Fragen in den Vordergrund, auch im Hinblick darauf, wie man die „Kostenneutralität“ sicherstellen könnte. Neu waren in diesem Zusammenhang schließlich das Wiederaufgreifen älterer Überlegungen einer partiellen Kapitaldeckung der Leistungen der Rentenversicherungen zur Finanzierung künftiger Kosten und zur Stabilisierung der Beiträge.<sup>407</sup>

### 2.4.3 Neujustierungen: Familienpolitische Initiativen

Ganz im Sog der demographischen und bevölkerungspolitischen Debatte stand die Frage familienpolitischer Leistungen. Das Arrangement des Sozialstaates einschließlich des Steuersystems, so die Pointe in der öffentlichen Diskussion, war nicht nur für die soziale und wirtschaftliche Benachteiligung von Familien mit Kindern in der bundesdeutschen Gesellschaft verantwortlich, sondern auch für den Geburtenrückgang, der sich aus einem „rationalen“ ökonomischen Verhalten erklären lasse. Langfristig sei im Generationenvertrag der „Generationenkonflikt“ angelegt.<sup>408</sup> Dasselbe Problem sprach der dritte Familienbericht der Bundesregierung an, der unter anderem konstatierte, dass der finanzielle Effekt der Entlastung durch staatliche Maßnahmen zu Gunsten von Familien mit Kindern gemessen an den Kosten für den Unterhalt und die Erziehung von Kindern zu gering sei; mit Rücksicht auf die Schrumpfung der Geburtenzahlen wurden bevölkerungspolitische Maßnahmen angemahnt. Dass die Kommission weitgehende Verbesserungen einforderte, die zudem fast alle auf der Linie der Opposition lagen, kam der Regierung, insbesondere aber dem Finanzministerium, im höchsten Grade ungelegen: „Bonns Selbsttor. Die Regierung widerlegt ihre Familienpolitik“, war in der Deutschen Zeitung zu lesen.<sup>409</sup>

Welche Wege sollten eingeschlagen werden? Auf der einen Seite gab es diejenigen, die argumentierten, dass „kein aktueller politischer Handlungsbedarf wegen modellhaft errechneter, möglicher Entwicklungen jenseits der Jahrtausendwende“ bestehe; steigende Produktivität und steigende Einkommen der Erwerbstätigen ermöglichten auch bei langsam wachsender Wirtschaft die Finanzierung des sozialen Systems. So argumentierte beispielsweise die Staatssekretärin im Bundesarbeitsministerium, *Anke Fuchs*: Die gezielte Steigerung der Geburtenrate durch staatliche Maßnahmen sei in einem pluralistischen und demokratischen Staat nicht akzeptabel; der Staat könne „den

406 Ebd., S. 379 f., S. 381.

407 Ebd., S. 383-388. Das Thema der „Entpolitisierung“ der Rentenfinanzen durch Methoden der Kapitaldeckung ist ein Thema so alt wie die Rentenversicherung selbst, vgl. Geyer, Martin H.: Die Reichsknappschaft. Versicherungsreform und Sozialpolitik im Bergbau 1900-1945. München 1987. Neu erscheint mir die Verknüpfung der Kapitaldeckung mit demographischen und bevölkerungspolitischen Fragen, was bis dahin kaum eine Rolle gespielt hatte.

408 Wagner, Baldur: Vom Generationenvertrag zum Generationenkonflikt? Kranken- und Rentenversicherung im Jahre 2000. In: Schrumpfende Bevölkerung. Wachsende Probleme. Ursachen – Folgen – Strategien. Hrsg. v. Dettling, Warnfried. München, Wien 1978, S. 116-123; Zeidler, Ehe; aus einer anderen politischen Perspektive Thranhardt, Dietrich: Ideologie und Realität bundesdeutscher Familienpolitik. In: Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik? Hrsg. v. Heinze, Rolf G. Opladen 1986, S. 202-224.

409 Deutsche Zeitung v. 17.8.1979; Buka, Referat 32, über AL 3 und Chef d. Buka and Bundeskanzler, betr.: Dritter Familienbericht, 11.9.1979, BArch, B 136/10985; es gab lange interne Debatten über den zu erstellenden Bericht der Bundesregierung, s. Bd. 6 Drittes Kapitel Nr. 10.

Bürgern weder Lebenssinn und Lebensziele kollektiv verordnen, noch kann er normativ bestimmen, wie viele Bürger er sich künftig wünscht“. Die deutsche Geschichte erinnerte nicht nur die Staatssekretärin an die autoritären politischen Modelle, die sich mit der Rede und Praxis von „Bevölkerungspolitik“ verbanden. In der Gegenwart waren es vor allem sozialistische Staaten, darunter die DDR, die eine aktive Bevölkerungspolitik betrieben.<sup>410</sup>

Die konträre Position vertrat *Heiner Geißler*, der mit Blick auf die demographischen Probleme in der Zukunft für eine „umfassend(e) und gezielt(e) Familienpolitik“ eintrat und dieses Plädoyer mit dem Thema der Neuen Sozialen Frage verknüpfte: Heute lebe nicht mehr eine Klasse auf Kosten der anderen – das Thema der „Alten Sozialen Frage“ –, sondern die gegenwärtige Generation lebe auf Kosten der künftigen. Die von der CDU geforderten Maßnahmen betrafen die Einführung eines Erziehungsgeldes bis zum vollendeten dritten Lebensjahr des Kindes, das nach den Vorstellungen *Geißlers* bis zu 400 DM monatlich betragen sollte; dazu kam die Beseitigung der „Diskriminierung“ der nicht erwerbstätigen Mütter beim Mutterschaftsgeld, das die Koalition 1979 im Rahmen des Mutterschaftsurlaubs für Berufstätige eingeführt hatte, und die Anerkennung der Familienleistung der Frau als Beitrag zum Generationenvertrag in Höhe von fünf Erziehungsjahren pro Kind bei der Rente. Was *Geißler* vorschwebte, war nichts Geringeres als eine „sekundäre Einkommensverteilung durch die Sozialeinkommen, für die der Staat verantwortlich ist“, mithin die radikale Loslösung des Sozialstaates von den Arbeitseinkommen und damit dem Konfliktfeld von Kapital und Arbeit.<sup>411</sup>

Ob staatliche Interventionen, wie sie auch aussehen mochten, überhaupt erfolgreich sein würden, war alles andere als sicher. Der Soziologe *Franz-Xaver Kaufmann*, der ansonsten kein Problem damit hatte, Bevölkerungspolitik als eigenständigen Politikbereich neben die Wirtschafts- und Sozialpolitik zu stellen und im Übrigen für familienpolitische Maßnahmen eintrat, warnte, dass die „Definition eines allgemeinen ‚Bevölkerungsoptimums‘ [...] sowohl ein kohärentes gesellschaftspolitisches Ziel oder Wertesystem als auch eine valide Theorie aller wichtigen Interdependenzen zwischen demographischen, ökonomischen, sozialen, politischen und kulturellen Entwicklungen“ voraussetze. Jedoch seien beide Bedingungen unerfüllbar, die „erste auf Grund der pluralistischen Struktur demokratisch verfaßter Gesellschaften, die zweite auf Grund der historischen Wandelbarkeit der Struktur derartiger Interdependenzen“.<sup>412</sup> Aus ökonomischer Sicht konnte man argumentieren, dass die „monetär ausdrückbaren Kosten der Aufziehung eines Kindes immer höher sein werden als das, was selbst der reichste Staat gewähren kann“. Kritisch fragte denn nicht nur *Michael Rogowski* seitens der Un-

---

410 Fuchs, Anke: Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag aus der Sicht der Bundesregierung. In: Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag, S. 142-155, S. 152, S. 144; Salzmann, Bruno: Fruchtbarkeitswandel und die Rolle der Politik. In: Beiträge aus der Bevölkerungswissenschaftlichen Forschung, S. 65-74.

411 Geißler, Bevölkerungsentwicklung und Diskussionsbeitrag. In: ebd., S. 195.

412 Kaufmann, Bevölkerungspolitik, S. 41.

ternehmer, wie *Geißler* seine Pläne finanzieren wolle.<sup>413</sup> Zumindest theoretisch hätte eine weitreichende Lösung darin bestehen können, sich mit der „Alten Sozialen Frage“ von dem bestehenden „alten“ System der an die Erwerbsarbeit gebundenen Alterssicherung zu verabschieden, und zwar zu Gunsten eines Grundsicherungssystems. Die erwähnten Vertreter dieses Modells, zumal im Umfeld von *Miegel* und *Biedenkopf*, wiesen als Begründung für ihre Konzeptionen ja meist auf die kritische demographische Entwicklung hin.

Aber derartige Brüche der Institutionen standen kaum zur Debatte. Einzelne Maßnahmen wie die 1978 und 1979 beschlossene Anhebung des Kindergeldes, die schon erwähnte Einführung des Mutterschaftsurlaubs, die Einführung eines Kinderbetreuungs- und Kinderfreibetrags (1981) sowie die Zahlung eines „Baby-Zuschlags“ zum Kindergeld in den ersten sechs Monaten nach der Geburt (1982) waren im Kontext des massiven politischen Wettbewerbs zu sehen. Eher machte man sich zu dieser Zeit Gedanken darüber, wie die vom Bundesverfassungsgericht angemahnte Gleichstellung der Frauen in der Rentenversicherung, die ja nun ebenfalls familienpolitischen Überlegungen geschuldet war, im Rahmen des bestehenden Systems finanziell bewältigt werden könne. Der scharfe Druck, infolge der 1980 einsetzenden Rezession die Staatsausgaben einzuschränken, ließ wenig Spielräume für eine Umverteilung, wengleich die Regierung *Kohl* einen Teil der familienpolitischen Maßnahmen umsetzte.

Abgesehen davon, dass zwischen 1981 und 1984 durch die umfangreichen Sparmaßnahmen Haushaltsmittel frei wurden, profitierte man zunächst von der Gunst der demographischen Entwicklung, mithin dem mörderischen Zweiten Weltkrieg. Auf Grund des Renteneintritts der durch den Weltkrieg dezimierten Generationen, des Wegfalls von Kriegshinterbliebenen und von Personen, die Leistungen aus dem Lastenausgleich bezogen, einerseits und des Berufseintritts der geburtenstarken Jahrgänge andererseits war – selbst bei reduziertem wirtschaftlichen Wachstum – eine Entlastung der Sozialhaushalte zu erwarten. Es war, wie der Ökonom *Bert Rürup* formulierte, von entscheidender Bedeutung, „ob und inwieweit die (potenziellen) finanziellen Handlungsspielräume der nächsten 10 bis 15 Jahre zur Lösung von Problemen, die sich in 30 und mehr Jahren stellen, genutzt werden könnten“.<sup>414</sup>

---

413 So der Ökonom Fritz Neumark, der sich im Übrigen ebenfalls nicht gegen staatliche Maßnahmen aussprach; Besters, Bevölkerungsentwicklung, S. 141; ähnlich Rürup, ebd., S. 180 f., Rogowski ebd., S. 177 f. – Zu verweisen ist in diesem Zusammenhang auf eine Debatte über mögliche Einsparungen im Bereich der Infrastruktur infolge des Geburtenrückgangs. 1978 legte das rheinland-pfälzische Sozialministerium einen Bericht vor, in welchem versucht wurde, die möglichen Einsparungen (Kindergeld, Ausbildungsförderung, Kinderspielplätze, Schulen, Sparförderung, Sozialhilfe etc.) zu berechnen. Die frei werdenden Mittel sollten dafür benutzt werden, den Geburtenrückgang abzuschwächen oder wieder steigende Geburtenziffern zu ermöglichen. Durch die materielle Besserstellung großer Familien sollte zugleich erreicht werden, dass Kinder im Bewusstsein der Gesellschaft wieder einen höheren Stellenwert erhielten. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport Rheinland-Pfalz: Wenig Kinder – wenig Kosten? Materialien zu den Folgen des Bevölkerungsrückgangs. Vorgelegt von Staatsminister Georg Göller. Mainz 1. September 1978. Ob solche Berechnungen realistisch waren, ließ sich mit Fug und Recht anzweifeln, vgl. z.B. Rürup, Bert: Finanzpolitische Konsequenzen und Optionen. In: Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag, S. 37-65, hier S. 43.

414 Rürup, Konsequenzen, S. 40. Das war leichter gesagt als getan, wobei diese Diskussion hier nicht zu verfolgen ist. Aus Sicht Rürups gehörte dazu die Verhinderung eines faktischen Vorziehs des tatsächlichen Renteneintrittsalters und die Schaffung bzw. Erhaltung von altersgerechten Arbeitsplätzen, eine Umstrukturierung des Steuersystems auch mit dem Ziel einer Erhöhung der Bundeszuschüsse sowie ein lohnunabhängiger Arbeitgeberbeitrag. Zur Diskussion stand aber auch die Besteuerung der Renteneinkommen oder die Veränderung des umlagefinanzierten Systems zu Gunsten einer stärkeren Kapitaldeckung. Für einen guten Überblick vgl. die Diskussionen in dem Sammelband ebd.

