

## **Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland in den achtziger Jahren**

### **Einleitung:**

Ich werde mich in meinem Vortrag auf den Zeitraum von 1982 bis 1989 beschränken, da ab 1990 mit der Vereinigung beider Deutscher Staaten völlig neue wirtschafts- und sozialpolitische Anforderungen an die Bundesrepublik Deutschland gestellt wurden.

Weiter werde ich meine Ausführungen auf die drei großen sozialen Sicherungssysteme des bundesdeutschen Sozialstaates beschränken, diese sind:

### **die Rentenpolitik - die Gesundheitspolitik - die Arbeitsmarktpolitik.**

Nicht behandeln werde ich die Armuts-, Bildungs- und die Wohnungspolitik sowie die soziale Vermögenspolitik und die betriebliche Sozialpolitik.

Was soll Sozialpolitik leisten?

M.G. Schmidt formulierte:

sie soll

1. Schutz vor Not bieten und ein Existenzminimum garantieren;
2. die Wechselfälle oder Risiken des Lebens absichern, wenn sie die Kräfte des Einzelnen übersteigen;
3. soziale Ungleichheit kontrollieren bzw. eindämmen.

Daraus ergibt sich die Frage, wie Sozialpolitik zu gestalten bzw. zu reformieren ist, dass sie ein hohes Maß an Sozialschutz und Verteilungsgerechtigkeit sicherstellt und ihre politischen, sozialen und ökonomischen Stabilisierungsfunktionen entfaltet bei gleichzeitig effizienterem und zielgerichteterem Einsatz der Mittel.

Das Prinzip der Sozialversicherung ist in Deutschland dominierend, denn ihre Hauptfinanzierungsquelle sind die paritätischen Sozialbeiträge der Arbeitneh-

mer und der Arbeitgeber.

Der bundesdeutsche Sozialversicherungsstaat zeichnet sich durch vielseitig segmentierte Strukturen aus. Das zeigt sich nicht zuletzt in der verschiedenen ministeriellen Zuständigkeit.

Das Sozialversicherungssystem stand in den achtziger Jahren in Deutschland auf vier Säulen:

der Krankenversicherung	(seit 1883)	paritätisch finanziert
der Unfallversicherung	(seit 1884)	Arbeitgeber finanziert
der Rentenversicherung	(seit 1889)	paritätisch finanziert plus Bundeszuschüsse
der Arbeitslosenversicherung	(seit 1927)	paritätisch finanziert

Politikwissenschaftlich von Bedeutung ist der sozialpolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, da viele Mitregenten involviert sind. Es geht darum zu hinterfragen, wer Entscheidungen beeinflussen oder verhindern kann.

Daher werde ich in meinem Vortrag auch auf die Rolle der Mitregenten oder Votoplayer eingehen.

Anfangs der 80er Jahre wurde in Deutschland die sozialstaatliche Debatte virulent, als ein grundsätzlicher Dissens mit dem sog. Lambsdorff-Papier in der sozialliberalen Koalition zutage trat, dass sich den aus der Sicht der FDP erforderlichen Korrekturmaßnahmen finanz-, sozial- und arbeitsmarktpolitischer Natur widmete. Mit diesem Papier wurde die politische Wende - der Wechsel der FDP aus der Regierung Schmidt/Genscher hin zur Regierung Kohl/Genscher - von 1982 eingeleitet.

Während die Sozialdemokraten auf die Beseitigung der Arbeitslosigkeit drangen, ging es der FDP vornehmlich um die Sanierung des Bundeshaushaltes.

In seinem Papier machte Lambsdorff auf einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Investitionen, auf den starken Anstieg der Staatsquote, den Anstieg der Steuer- und Sozialabgaben und den Anstieg der Kreditfinanzierungsquote - das ist der Anteil der öffentlichen Defizite am BSP<sup>1</sup> - aufmerksam. Lösbar seien die-

---

<sup>1</sup> Das BSP entspricht dem Wert aller in einem bestimmten Zeitraum produzierten Güter (Waren und Dienstleistungen plus dem aus dem Ausland netto empfangenen Erwerbs- und Vermögenseinkommen. Es bezieht sich auf die wirtschaftliche Betätigung der Inländer, daher auch als BIP bezeichnet.

se Probleme nur durch einen länger andauernden wirtschaftlichen Wachstumsprozess mit einem einhergehenden Abbau der Arbeitslosigkeit.

Hohe rezessionsbedingte Anstiege von Arbeitslosigkeit seit den 70er Jahren konnten im jeweils folgenden Aufschwung nicht mehr auf das vorangegangene Ausgangsniveau reduziert werden. Hinzu kam, dass das „kulturelle Ideal“, so nennt es Eva Senghaas - der männlichen Versorgerehe - nicht mehr in dem Maße galt, wie das noch bis in die 70er Jahre üblich war: Frauen drangen auf den Arbeitsmarkt und forderten vermehrt Chancengleichheit zur Erwerbsarbeit.

### **Abschnitt 1:**

Mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte der christlich-liberalen Koalition im Herbst 1982 wurde das Schlagwort für eine Neugestaltung der Gesellschaft, insbesondere für einen tief greifenden Kurswechsel besonders in der Wirtschafts- und Sozialpolitik diskutiert.

Die christlich-liberale Koalition aus CDU/CSU und FDP übernahm ihr Amt mit großen Erwartungen der Gesellschaft auf einen ökonomischen und sozialen Fortschritt. Sie trat ihr Amt auch an, die "Erblasten" der sozialdemokratischen Bestandteile der sozial-liberalen Regierungspolitik aus den siebziger Jahren abzutragen.

Ziel dieser neuen Koalition war es vor allem, eine Wende „weg von mehr Staat und hin zu mehr Markt“ zu erreichen.

Die Koalition war überzeugt, dass der Sozialstaat sich von seinen Aufgaben entlasten und diese auf die aufgeklärten und zur Selbstverantwortung willigen und fähigen Individuen verlagern musste.

Im wirtschaftspolitischen Teil seiner Regierungserklärung am 13. Oktober 1982 kündigte Bundeskanzler Kohl eine neue Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik an und versprach,

ich zitiere: „Wir werden den Sozialstaat erhalten, indem wir seine wirtschaftlichen Fundamente festigen“.

Die Koalition hatte sich weiter zum Ziel gesetzt, die Staatsquote zu senken. Die Staatsquote ist der prozentuale Anteil der gesamten öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt (BSP). Die gesamten öffentlichen Ausgaben sind die öffentlichen Investitionen, die Sozialleistungen und die staatlichen Subventionen.

Mit den Haushaltsbegleitgesetzen 1983 und 1984 wurden Einsparungen beschlossen, die sich auf weite Teile der Bevölkerung verteilten.

Die beiden Steuerreformen sollten besonders die unteren und mittleren Einkommensgruppen begünstigen:

Die erste Stufe 1986 mit einem Entlastungs-Volumen von 20,9 Mrd. DM und die zweite Stufe 1988 mit einem Entlastungsvolumen von 13,7 Mrd. DM.

Bedingt durch günstige Rahmenbedingungen, wie die Belebung des Wirtschaftswachstums 1983, das die Bundesbank mit deutlichen Zinssenkungen und mit starken Gewinnabführungen an den Bund unterstützte, konsolidierten sich die Haushalte.

Die Regierung Kohl / Genscher erreichte eine Verringerung der Staatsquote im untersuchten Zeitraum. Gleichzeitig sank die Nettokreditaufnahme des Staates in dieser Zeit um mehr als 35 Mrd. DM von 68,6 Mrd. DM auf 33,5 Mrd. DM.

Als große Reform der Entstaatlichung wurde die Poststrukturreform angekündigt, die jedoch nur halbherzig gelang. Mit ihr wurde die Deutsche Bundespost in drei selbständige Unternehmen, die Postbank, die Telekom und den Postdienst aufgeteilt. Diese Unternehmen verfügen aber über je einen Vorstand und Aufsichtsrat mit weit reichendem Monopol. Dem Markt wurden sie nicht ausgesetzt.

Ich werde nun die Sozialpolitik darstellen, wie sie sich aus dem wirtschafts- und finanzpolitischem Handeln der christlich-liberalen Koalition ergab. Wie oben erwähnt, möchte ich dies an den drei zentralen sozialpolitischen Feldern, der Rentenpolitik, dem Gesundheitswesen und der Arbeitsmarktpolitik zeigen.

### **Zunächst die Rentenpolitik**

Vorrangiges Ziel der Rentenpolitik der Kohl-Regierung war es, die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, und damit auch die Lohnnebenkosten, zu stabilisieren oder gar zu senken. Das konnte aber nur erreicht werden, wenn ein wirtschaftliches Wachstum und dadurch, wie von Lamsdorff in seinem oben erwähnten Papier angesprochen, ein Abbau der Arbeitslosigkeit gelang.

Um die Rentenversicherungsträger zu entlasten, verschob die Regierung die Rentenanpassung um ½ Jahr auf den 01.07.1983. Gleichzeitig erhöhte sie zum 01.09.1983 die Rentenversicherungsbeiträge von 18% auf 18,5% . Damit verteuerte sie den Faktor Arbeit.

1989 konnte die Regierung im Schulterschluss einer interfraktionellen Zusammenarbeit zwischen der Koalition und der SPD einen Kompromiss vereinbaren, wonach die Nettolohnanpassung der Renten und die gleichzeitige Anhebung der Altersgrenzen für das Renteneintrittsalter als mittelfristige Konsolidierung der Rentenfinanzen angestrebt wurde.

### **Ich komme nun zur Gesundheitspolitik**

Wie schwierig die Veränderungsbereitschaft im deutschen Gesundheitswesen ist, betonte Bundesarbeits- und Sozialminister Blüm vor dem Deutschen Bundestag.

Ich zitiere:

„Kosten einsparen im Gesundheitswesen, das ist Wassergymnastik im Hai-fischbecken“. Blüm wusste, wovon er sprach, denn als „kleinster gemeinsamer Nenner“ wurde nur eine Kostendämpfungspolitik erreicht. Zu groß waren die verschiedenen Interessen innerhalb der Koalition auf der einen Seite und den Vetoplayern auf der anderen Seite.

Mit den schon erwähnten Haushaltsbegleitgesetzen von 1983 und 1984 wurden folgende gesundheitspolitischen Entscheidungen getroffen, die für die Versicherten erhebliche Einschnitte bedeuteten:

Die Beiträge der Rentner zur Krankenversicherung wurden angehoben. Einge-führt wurde die Selbstbeteiligung der Versicherten bei den Krankenhaus-, Kur- und Arzneimittelkosten im April 1983 und eine Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Kassen.

Die Beitragssätze der gesetzlichen Krankenversicherungen stiegen von 12% 1982 auf 13% 1989. Auch diese Steigerung war eine Verteuierung des Faktors Arbeit.

### **Ich werde nun über die Arbeitsmarktpolitik sprechen**

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik der 80er Jahre stand ganz im Zeichen der Umverteilung von Arbeit und der Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Mit der Umverteilung von Arbeit sollte durch die Frühverrentung eine Reduzierung des Arbeitskräfteangebots erreicht werden.

1985 verabschiedete der Deutsche Bundestag zur Deregulierung des Arbeitsmarktes das Beschäftigungsförderungsgesetz. Nach ihm können befristete Arbeitsverträge abgeschlossen werden, d.h. der Kündigungsschutz wurde eingeschränkt und gleichzeitig eine Flexibilisierung der Arbeitszeit eingeführt.

Mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz wurde auch die Förderung von Teilzeitbeschäftigungen gegen den heftigen Widerstand der Gewerkschaften und der SPD-Opposition durchgesetzt.

Bereits 1984 wurde das Vorruhestandsgesetz verabschiedet, wonach Beschäftigte ab 58-Jahre frühverrentet werden können. Das Gesetz sah vor, den Arbeitgebern im Falle einer Neubesetzung der freigewordenen Stellen 35% des von ihnen zu leistenden Vorruhestandsgeldes zu ersetzen. Diese Regelung wurde nur in der Bauindustrie zu 80% genutzt, hatte also wenig Erfolg.

Gegen den Widerstand der Christlich Demokratischen Arbeitnehmer (CDA) wurde 1988 die Vorruhestandsregelung durch einen gleitenden Übergang in die Rente ersetzt.

Dabei wurden für die älter als 58-jährigen die Bezugszeiten für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe verlängert, womit sich die finanziellen Verpflichtungen der Arbeitgeber bei der Frühverrentung verminderten und die Lasten auf die Bundesanstalt für Arbeit, also die Versicherten, verlagert wurden.

Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung stiegen von 4% auf 4,6% schon zum 1.01.1983, um die steigenden Kosten der Arbeitslosigkeit - wie es hieß - in den „Griff“ zu bekommen. Dieser Beschluss war eine weitere Verteuerung des Faktors Arbeit. Gleichzeitig wurden die Leistungssätze für Arbeitslose gesenkt.

Als wichtigsten Eingriff in das Sozialgesetzbuch wurde die Änderung des sogenannten Streikparagrafen 116 des Arbeitsförderungsgesetzes gegen den heftigen Widerstand der Gewerkschaften und der Sozialdemokraten eingeführt. Danach ist die Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen zur Neutralität verpflichtet und darf keine Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergelder mehr zahlen, wenn Stellvertreterstreiks durchgeführt werden.

Dies bedeutete eine wesentliche Einschränkung der gewerkschaftlichen Konfliktfähigkeit ab Mitte der 80er Jahre.

## **Abschnitt 2:**

Für die Politikwissenschaft ist, wie ich dies oben bereits erwähnte, der sozialpolitische Willens- und Entscheidungsprozess von Bedeutung. Daher möchte ich in meinem Vortrag auf die Rolle der in Deutschland einflussreichen Vetoplayer oder Mitregenten eingehen, da diese im Gesetzgebungsverfahren, besonders in der Sozialgesetzgebung, großen Einfluss haben und diesen auch ausüben.

Nach Art. 9 (3) des Grundgesetzes (GG) obliegt die Tarifautonomie bei den Arbeitgebern und den Gewerkschaften als Arbeitnehmervertreter. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände als Tarifvertragsparteien, können durch Tarifverträge Recht setzen kraft einer vom Staat durch Gesetz verliehenen Rechtsetzungsbefugnis.

Damit haben die Tarifvertragsparteien erheblichen Einfluss auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Denn in Tarifverhandlungen wird nicht nur über die Verteilung des größten Teils des Volkseinkommens, Löhne und Gehälter, sondern auch über die Entlohnung für Arbeit, den wichtigsten Kostenfaktor, entschieden. Ihr Ausgang hat erheblichen Einfluss auf die Möglichkeiten der Politik, bestimmte wirtschaftliche Ziele, wie beispielsweise die Vollbeschäftigung, zu erreichen.

Neben den Tarifvertragsparteien wirken auch Parteien, Gruppen und Vereinigungen, Körperschaften des öffentlichen Rechts - wie Kirchen und Wohlfahrtsverbände - am Prozess der Meinungs- und Willensbildung mit.

Selbst innerhalb der Parteien haben sich Vetoplayer etabliert, wie dies bei der CDU die Arbeitnehmerorganisation Christlich Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands - besser bekannt unter ihrem Akronym CDA - oder der Wirtschaftsflügel, sind.

Bei der SPD sind dies der Arbeitskreis für Arbeitnehmerfragen auf der einen und die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger in der SPD auf der anderen Seite der so genannten Parteiflügel.

Die rechten und linken Flügel der jeweiligen großen Regierungsparteien nehmen Einfluss auf die Gestaltung von Gesetzesvorhaben. Sie können diese durch Kompromisse in ihrem Sinn verändern oder scheitern lassen.

Auch der kleine Koalitionspartner kann als Vetoplayer innerhalb einer Regierungskoalition in Erscheinung treten oder die Regierung auseinander brechen

lassen. 1982 scheiterte die sozial-liberale Koalition an den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der FDP, wie ich dies am Beispiel des so genannten Lamsdorff-Papiers von 1982 aufzeigen konnte.

Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland erlaubt es den Ländern im Bundesrat u.a. in wichtigen Bereichen der Sozialpolitik mit zu regieren. Der Bundesrat ist ein verfassungsmäßiges Organ, in dem in besonderer Weise die Anliegen der Länder berücksichtigt werden (sollen). Da er parteipolitisch über die Länderregierungen gebunden ist, entstehen Bindungen zur jeweiligen Bundesregierung oder der Opposition im Bundestag.

Die Deutsche Bundesbank, ein weiterer möglicher Vetoplayer als unabhängige, nicht an Weisungen gebundene Zentral- oder Notenbank und verantwortlich für die Geldwertstabilität, kann besonders in Wirtschafts- und Finanzfragen zur Regierung im Widerstreit stehen.

Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank ist problematisch, da sie Entscheidungen trifft, die für die Finanz- und Wirtschaftspolitik bedeutsam sind, selbst aber für ihre Entscheidungen nicht zur Verantwortung herangezogen werden kann.

Die SPD-Opposition hatte im untersuchten Zeitraum weder im Bundestag noch über den Bundesrat Blockademöglichkeiten. Die Gewerkschaften waren durch Skandale und Krisen in ihren eigenen Unternehmungen geschwächt. Sie hatten kaum Einflussmöglichkeiten auf die Politik der Koalition.

Von der Konsolidierungspolitik überzeugt waren andere „Mitregenten“, wie die Arbeitgeberverbände, die den Koalitionsparteien CDU/CSU und FDP politisch immer näher stehen als der SPD. Sie standen dem Kabinett Kohl / Genscher in deren wirtschafts- und finanzpolitischen Fragen wohlwollend gegenüber.

Nur das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) kam als ernst zu nehmender Vetoplayer in Betracht, wodurch die Regierung in ihrem gesetzgeberischen Handeln eingeengt werden konnte und die mögliche Entscheidung des Gerichtes antizipieren musste. Zohlnhöfer spricht einerseits von vorauseilendem Gehorsam des Gesetzgebers, andererseits vom „Reformerzwinger BVerfG“.

Die institutionellen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Vetoplayer für die von Kohl angekündigte Politik der Wende in den achtziger Jahren waren somit günstig wie selten zuvor.



### **Abschnitt 3:**

Zusammenfassend möchte ich festhalten, dass in den achtziger Jahren die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, besonders durch ökonomische Wandlungsprozesse, unter Druck geraten sind.

Sowohl die Märkte als auch das Kapital wurden internationalisiert bzw. globalisiert.

Begriffe wie Deregulierung, besonders auf dem Arbeitsmarkt, wurden zu Schlagworten dieser Zeit. Deregulierung wird verstanden als das Beiseiteräumen von Hemmnissen für Investitionen, von denen unterstellt wird, dass sie das Wirtschaftswachstum ankurbeln und auf das Beschäftigungswachstum gesetzt wird. Maßnahmen wären z.B. der Abbau bestehender Regelungen im Arbeitszeit-, Tarif-, Sozial- und Steuerrecht, des Kündigungsschutzes usw.

Sozialpolitische Reformen werden von vielen Mitregenten beeinflusst. Kein Politikfeld Deutschlands ist durch eine solche Verbändedichte gekennzeichnet wie das der Sozialpolitik. Daher finden die Diskussionen in einer institutionell geprägten Verhandlungsdemokratie statt.

Die Verhandlungen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik verlagerten sich in die Bundestagsfraktionen der Koalition zwischen Arbeitnehmerflügel auf der einen Seite und dem Wirtschaftsflügel der Union als „Partner“ der FDP-Fraktion auf der anderen Seite.

Dem Bund fehlen wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Kompetenzen wie z.B. die Geld- und Tarifpolitik.

Zu Beginn der christlich-liberalen Koalition stand die Beseitigung der Arbeitslosigkeit und die Sicherung des sozialen Netzes im Fokus des sozialpolitischen Handelns.

Trotz versprochener Anstrengungen bei ihrer Regierungsübernahme 1982 stieg die Arbeitslosigkeit von 5,8% in 1982 auf 7,2% 1985 an und verharrte 1989 bei 5,6%.

Die äußerst moderaten wirtschafts- und finanzpolitischen Ansätze der Kohl-Regierung konnten nicht erreichen, dass die Überwindung der Arbeitslosigkeit gelang. Im Gegenteil, Langzeitarbeitslose und besonders Jugendarbeitslosigkeit waren auch am Ende der 80er Jahre ein ungelöstes Problem bundesrepublikanischer Sozialpolitik.

Der größte Erfolg der Wirtschaftspolitik der christlich-liberalen Koalition ist bei der Preisstabilität zu erkennen, die sich von 5,2% 1982 auf 2,8% 1989 verringerte.

Die Einführung des Vorruhestandes kann als Einstieg in Strukturreformen betrachtet werden, die jedoch zu Lasten der Versichertengemeinschaft ging. Die Regierung betrieb eine haushaltspolitische Sparpolitik und erarbeitete keine neuen wirtschaftspolitischen Konzeptionen, die einen positiven Effekt für den Arbeitsmarkt ergeben hätten.

Im Gegenteil, mit den hohen Arbeitslosenzahlen vergrößerten sich die Ausgaben der Sozialversicherungssysteme und zugleich verringerten sich die Einnahmen in diese Systeme. Steuerausfälle wie Lohn- und Einkommenssteuer und Kaufkraftverluste mussten hingenommen werden.

Dem Problem der Arbeitslosigkeit versuchte die Koalition mit Frühverrentungen 58-jähriger zu begegnen. Hiervon profitierten im wesentlichen die Arbeitgeber. Sie ließen sich die Chance nicht entgehen, sich von älteren Mitarbeitern zu trennen.

Die Lasten wurden auf die Arbeitnehmer und die Sozialversicherungen verteilt. Sie, die Arbeitgeber, erbrachten hingegen keine Gegenleistungen in Form von Neueinstellungen besonders junger Menschen.

Ich kann weiter feststellen, dass die Kohl-Regierung mit der Konsolidierungs- oder Sparpolitik zwar massive Einschnitte bei den Ausgaben in der Sozialpolitik durchsetzte, jedoch Erhöhungen der Beitragssätze zwischen 1982 und 1989 bei gleichzeitiger Steigerung der Beitragsbemessungsgrenzen beschloss und damit zwar die Haushalte der Versicherten entlastete, die Arbeitskosten aber verteuerte. Genau das wollte der unter Schmidt und Kohl amtierende Wirtschaftsminister Lambsdorff mit seinem Papier 1982 ändern.

Der Anteil der Sozialleistungen am BSP verringerte sich in Deutschland um 2,2% von 1982 bis 1989. Aber die Sozialleistungsquote stagnierte auf hohem Niveau. Das macht deutlich, dass der Kreis der Empfänger erheblich angestiegen ist.

Die christlich/liberale Koalition hat es nicht geschafft, eine Wandlung von der Industrie- hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft zu begleiten. Beide, der primäre und der sekundäre Wirtschafts-Sektor bauten massiv Arbeitsplätze ab, die vom Dritten Sektor nicht in vollem Umfang aufgefangen wurden.