

DIE ÄRA KOHL IM GESPRÄCH

Die Sozialpolitik vor und nach der Wiedervereinigung

Einführung

Von Hans Günter Hockerts

Ein geflügeltes Wort sagt, dass die Politiker das erste Wort haben, die Journalisten das zweite und die Historiker das letzte. Im Blick auf die Ära Kohl haben die Historiker jedoch noch längst nicht das letzte Wort gesprochen. Im Gegenteil, die 1980er und 1990er Jahre rücken erst seit Kurzem in den Fokus der zeithistorischen Forschung, und dabei zeichnen sich die Konturen einer epochalen Umbruchszeit ab, deren Erforschung eine konzeptionelle Herausforderung großen Stils darstellt. Hier ist zum einen an die weltpolitische Epochenzäsur der Jahre 1989/91 zu denken, mit der – einem Periodisierungsvorschlag von Hans-Peter Schwarz zufolge – die „neueste deutsche Zeitgeschichte“ beginnt.¹ Zum anderen ist der tiefgreifende Wandel der sozialökonomischen und sozialstrukturellen Verhältnisse in der westlichen Welt hervorzuheben, den Eric Hobsbawm als „Erdrutsch“ bezeichnet hat.² So gesehen geht es um nichts Geringeres als um die Konzipierung einer gegenwartsnahen Zeitgeschichte, die nicht mehr die Grundverhältnisse des Nachkriegsbooms vor Augen hat, sondern den in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre einsetzenden Abschied von der industriegesellschaftlichen Hochmoderne.³ Damit gingen Wandlungsprozesse von großer Brisanz einher. Sie lassen sich als Vorgeschichte von Problemlagen beschreiben, die unsere Gegenwart prägen. Für das Themenfeld der Sozialpolitik gilt dies ganz besonders. Denn nach seiner Entfaltung in der Boomphase geriet der Sozialstaat fast überall in der westlichen Welt in Bedrängnis.⁴ Seither ist unablässig von einer „Krise des Sozialstaats“ die Rede. Schlagworte wie „Umbau“, „Rückbau“ oder „Abbau“ durchdringen seither die sozialpolitischen Debatten.

1 Hans Peter SCHWARZ, *Die neueste Zeitgeschichte*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 51 (2003), S. 5–28.

2 Eric HOBSBAWM, *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München/Wien 1995, S. 501.

3 Anselm DOERING-MANTEUFFEL, *Nach dem Boom. Brüche und Kontinuitäten der Industriemoderne seit 1970*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 55 (2007), S. 559–581.

4 Kundige Überblicke bei Franz-Xaver KAUFMANN, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt/M. 1997; Nico A. SIEGEL, *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt/M. u. a. 2002.

Es empfiehlt sich also, das hier zu verhandelnde Thema der „Sozialpolitik vor und nach der Wiedervereinigung“ in einen übergreifenden Rahmen einzuordnen, der das epochale Ausmaß der Herausforderungen und des Veränderungsdrucks erkennbar macht.⁵ Die wohl wichtigste Schubkraft ging vom Wandel der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus. Zwei Wellen weltweiter Rezessionen offenbarten, dass der „kurze Traum immerwährender Prosperität“⁶ an ein Ende kam: die erste 1974/75, die zweite – mit noch gravierenderen Auswirkungen – im Übergang zur Ära Kohl 1980/82. Beide Male gerieten die meisten Industriestaaten in eine Krise neuen Typs, für die sich der Neologismus „Stagflation“ einbürgerte. Auch nach der Überwindung der Konjunkturreinbrüche verlangsamte sich das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums; es erreichte nie wieder das im Nachkriegsboom gewohnte Zuwachsniveau. Ein besonders alarmierendes Symptom lag im Verlust der Vollbeschäftigung. Diese hatte in der Boomphase das Kernstück des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements gebildet; nun aber kletterte die Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik von 0,7 Prozent (1970) über 4,6 Prozent (1976) auf 9,3 Prozent (1985); sie sank bis 1991 wieder auf 6,3 Prozent, stieg dann jedoch steil bis 12,7 Prozent im Jahre 1997.⁷ Die Aufschwünge reichten also nicht mehr aus, um den Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit zu revidieren. Dies verweist auf strukturelle Zusammenhänge, denen mit den vertrauten Mitteln einer „Globalsteuerung“ keynesianischer Prägung nicht mehr wirkungsvoll beizukommen war.⁸

Das Codewort „Globalisierung“ macht darauf aufmerksam, dass in den wirtschaftlichen Verwerfungen der 1980er und 1990er Jahre weit mehr zum Ausdruck kommt als der Kollaps des Weltwährungssystems von Bretton Woods (1973) und die drastische Verteuerung der Energie durch die Ölpreisschocks. Es verweist auf die beschleunigte Internationalisierung der Geld-, Kapital- und Warenmärkte, die ihrerseits mit vielfältigen Wandlungstendenzen verbunden war. Stichwortartig seien genannt: rasante Entwicklungen im Bereich neuer Technologien, die das Informations-, Kommunikations- und Transportwesen revolutionierten; der Aufstieg Japans und der ostasiatischen Schwellenländer

5 Vgl. dazu ausführlicher Hans Günter HOCKERTS, *Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert*, in: Archiv für Sozialgeschichte 47 (2007), S. 3–29.

6 Burkart LUTZ, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1989.

7 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.), *Statistisches Taschenbuch 2006*, Bonn 2006, Tabelle 2.10 (Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen).

8 Zum Aufstieg und Fall des Glaubens an die Möglichkeiten einer „Globalsteuerung“ keynesianischer Prägung vgl. Tim SCHANETZKY, *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Berlin 2007.

zu wichtigen Exportnationen; neue Formen der betrieblichen Produktion und der Organisation transnationaler Unternehmen mit der Tendenz, die Wertschöpfungskette im weltweiten Rahmen aufzuspalten. Hinzu kam die entschlossene Politik der Liberalisierung und Deregulierung, die sich zunächst in den angelsächsischen Ländern (Reaganomics, Thatcherismus) und im Regime des Internationalen Währungsfonds (IWF), der Weltbank und der OECD durchsetzte, dann auch in der Europäischen Gemeinschaft und – nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums – auch in den osteuropäischen Transformationsländern. Die Folge war nicht nur eine Verschärfung, sondern auch eine neue Dimensionierung des internationalen Wettbewerbs. Denn die Globalisierung verwandelte die herkömmliche „standortgebundene Absatzkonkurrenz“ in eine „Standortkonkurrenz zwischen Staaten“.⁹

Das Schlagwort des „Postfordismus“, das in den 1980er Jahren aufkam, hebt einen für die Arbeitswelt besonders bedeutsamen Zusammenhang hervor. Als „fordistisch“ galt eine auf standardisierter Massenanfertigung beruhende Produktionsweise, die in den 1950er und 1960er Jahren großindustriell verbreitet war. In den 1970er Jahren begann in hoch entwickelten Industriestaaten wie der Bundesrepublik der Rückzug dieses Produktionsmusters, was vielfache Gründe hatte, aber nicht zuletzt mit den neuen Weltmarktbedingungen zusammenhing. Standardisierte Massengüter konnten nun andernorts billiger hergestellt und weltweit abgesetzt werden. Hingegen lag die Chance der traditionell führenden Industrienationen in dem Übergang zu einem Produktionsregime anderer Art, das auf technologieintensive Güter ausgerichtet ist, auf ständiger technologischer Innovation beruht und jederzeit neu konfigurierbare Organisationsformen bevorzugt.¹⁰

Im Zusammenwirken solcher Faktoren veränderten sich die Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt tiefgreifend. Die Zahl der industriellen Arbeitsplätze sank in den Traditionsindustrien dramatisch; sie nahm jedoch auch in den neuen Wachstumsbranchen der industriellen Produktion aufgrund von Rationalisierungseffekten langfristig ab. Hingegen dehnte sich der Dienstleistungssektor kontinuierlich aus. Er beschäftigte seit dem Ende der 1970er Jahre die Mehrzahl der Arbeitnehmer, vermochte aber die industriellen Arbeitsplatzverluste nicht zu kompensieren. Denn auch im tertiären Sektor machte sich ein großes Rationalisierungspotential bemerkbar, vor allem im Blick auf die

9 Deutscher Bundestag (Hg.), *Schlussbericht der Enquête-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft*, Opladen 2002, S. 226.

10 Werner ABELSHAUSER, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München 2004, S. 432–436; Dieter SAUER, *Die Zukunft der Arbeitsgesellschaft. Soziologische Deutungen in zeithistorischer Perspektive*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 55 (2007), S. 309–328; Charles S. MAIER, *Two Sorts of Crisis? The „long“ 1970s in the West and the East*, in: Hans Günter HOCKERTS (Hg.), *Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts*, München 2004, S. 49–62.

Computertechnologie. Zudem schritt die Tendenz zur Flexibilisierung von Erwerbsformen und Arbeitszeiten voran, Qualifikationsanforderungen stiegen, die Beschäftigungschance gering Qualifizierter verschlechterte sich rapide, kurz: die Anzeichen einer Erosion des Normalarbeitsverhältnisses – also der dauerhaften Vollzeitbeschäftigung – mehrten sich.

Zu den Begleiterscheinungen des epochalen Wandels zählt der Aufstieg neoliberaler Axiome.¹¹ So schillernd der Begriff des Neoliberalismus im Einzelnen auch sein mag, so verweist er doch grundsätzlich auf „mehr Markt“ und „weniger Staat“ sowie auf ein Wachstumsmodell, das die Währungsstabilität als entscheidende makroökonomische Größe betrachtet (Monetarismus) und nicht mehr primär nachfrage-, sondern angebotsorientiert ist, also die Rentabilität unternehmerischen Handelns zu verbessern sucht (Angebotsökonomie). Das Programm, mit dem die Regierung Kohl 1982 startete, zielte in genau diese Richtung.

Der hier nur kurz und grob umrissene Abschied von der klassischen Industriemoderne hat das Relationsgefüge der Sozialpolitik einschneidend verändert. Denn so wurden Säulen unterspült, die den Ausbau des Sozialstaats in der Boom-Periode getragen hatten: stabile Produktionsmuster, stabile Arbeitsverhältnisse, kontinuierliche Erwerbsbiographien. Die hohe Arbeitslosenquote verminderte einerseits die Einnahmen des Sozialstaats; andererseits erhöhte sie den Ausgabendruck gewaltig: Man hat die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik beispielsweise für das Jahr 1996 auf fast 160 Milliarden DM geschätzt.¹² Außerdem schrumpften die Verteilungsspielräume im Maße des schwächeren Wirtschaftswachstums und der drückenden Last der Staatsverschuldung. Auch die wachsende Standortkonkurrenz machte sich sozialpolitisch bemerkbar: Die Internationalisierung der Finanz- und Kapitalmärkte ermöglichte es dem „Faktor Kapital“ mehr als zuvor, sich nationalen Bindungen zu entziehen oder mit der Abwanderung zu drohen. So erhielt das Ziel, die Attraktivität des nationalen Standorts für die mobilen Produktionsfaktoren zu erhöhen, einen Rangschub nach oben, oder anders gesagt: Die Kapitaleseite gewann an „Einfluss auf die nationalen

11 Zum Aufstieg des neoliberalen Paradigmas in der meinungsbildenden Presse der Bundesrepublik Deutschland (mit einem Sprung nach oben 1979/1983) vgl. Thorsten LANGE, *Die Bedeutung der Neuen Vertragstheorie für die Neoliberale Wende*, in: Lutz RAPHAEL/Heinz E. TENORTH (Hg.), *Ideen als gesellschaftliche Gestaltungskraft im Europa der Neuzeit. Beiträge für eine erneuerte Geistesgeschichte*, München 2006, S. 161–172.

12 Hans-Jürgen KRUPP/Joachim WEEBER, *Die Zukunft des Sozialstaates vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung*, in: Sozialer Fortschritt 46 (1997), S. 245–256, hier S. 249 (alle einschlägigen Ausgaben und Mindereinnahmen von Bundesanstalt für Arbeit, Bundeshaushalt, Ländern und Gemeinden, Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung).

Finanzen und insbesondere auch auf den Sozialhaushalt und die Verteilung der sozialen Lasten“.¹³

Zum Wandel der Rahmenbedingungen zählen zudem einige Verschiebungen im sozialstrukturellen bzw. sozialkulturellen Gefüge. Hier ist vor allem an den Umbruch der familiären Lebensformen und die demographische Entwicklung zu denken. Im Zuge der „Entstandardisierung“¹⁴ von Ehe und Familie geriet das traditionelle Leitbild des männlichen Familienernährers, der die Ehefrau mitversorgt, in zunehmende Spannung zu einer komplexeren sozialen Wirklichkeit. Die Heiratshäufigkeit sank, während die Scheidungsraten stiegen; ebenso wuchsen die Anteile der nichtehelichen Lebensgemeinschaften, der Ein-Personen-Haushalte und der Alleinerziehenden. Besonders deutlich veränderte sich das Erwerbsverhalten von Müttern: Die Erwerbsquote von Frauen mit Kindern stieg kontinuierlich und erreichte im Jahr 2000 rund 70 Prozent.¹⁵ Mit dem Rückgang der traditionellen Familie verlor der Sozialstaat eine herkömmliche Garantie unbezahlter sozialer Dienste. Somit schrumpfte eine „stille Reserve“¹⁶ der Wohlfahrtsproduktion, während neue sozialpolitische Bedarfslagen entstanden, gerade auch im familiären Bereich. Mit der Einführung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (1985) sowie der rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehungszeiten (1985) setzte die Regierung Kohl in dieser Hinsicht Akzente.¹⁷

Der für die Sozialpolitik langfristig so bedeutsame demographische Wandel ergab sich aus dem Zusammenwirken von sinkender Geburtenrate und zunehmender Lebenserwartung. Zum letzten Mal waren in der Bundesrepublik anno 1971 mehr Geburten als Sterbefälle zu verzeichnen. Pro tausend Einwohner gerechnet, fiel die westdeutsche Geburtenrate um die Mitte der 1970er Jahre auf den niedrigsten Stand in der Welt, und sie rückte bis 1987 nur bis zur vorletzten Stelle auf.¹⁸ Hingegen setzte sich der Anstieg der durchschnittlichen Lebenserwartung in markanter Weise fort. So kam jener Prozess der Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft in Gang, der unter dem Stichwort der „de-

13 Hans F. ZACHER, *Grundlagen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 1, Baden-Baden 2001, S. 333–684, Zitat S. 592.

14 Andreas WIRSCHING, *Abschied vom Provisorium 1982–1990*, München 2006, S. 314.

15 Heribert ENGSTLER/Sonja MENNING, *Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Lebensformen, Familienstrukturen, wirtschaftliche Situation der Familien und familiendemographische Entwicklung in Deutschland*, hg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2003, S. 107.

16 KAUFMANN (wie Anm. 4), S. 61.

17 Vgl. Die Ära Kohl im Gespräch: Die Familien-, Frauen- und Jugendpolitik nach 1982, in: HPM 11 (2004), S. 243–309.

18 Rainer GEISLER, *Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur gesellschaftlichen Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland*, Opladen 1992, S. 289.

mographischen Herausforderung“ zu einem besonders brisanten Thema der sozialpolitischen Debatte avancierte. Zu den vielfältigen sozialpolitischen Aspekten der „demografischen Zeitenwende“¹⁹ zählen die wachsende Bedeutung der Pflege alter Menschen und der steigende Kostentrend der Rentenversicherung. Beide Problemkreise rückten in der Ära Kohl auf die Agenda. Darauf verweisen die Einführung der Pflegeversicherung (1994) und die im November 1989 verabschiedete „Rentenreform 1992“. Diese rentenpolitische Novelle war die letzte der alten Bundesrepublik und zugleich die erste, die dezidiert im Zeichen der „demographischen Herausforderung“ stand. Als Spargesetz angelegt, suchte die Novelle den demographisch absehbaren Anstieg des Beitragssatzes zu verlangsamen und zu begrenzen.

Ein Gesamtbild der veränderten Verhältnisse muss auch die wachsende europäische Dimension der Sozialpolitik beachten. Seit dem Maastrichter Vertrag von 1992 überlagern mittelbare und unmittelbare Vorgaben der Europäischen Union stärker als zuvor die Gestalt der nationalen Sozialstaatlichkeit. Zwar blieben die Kernbereiche der Einkommenssicherung und der Dienstleistungssysteme weitgehend in nationaler Hand, doch gingen von der EU-Politik „zur Förderung der Marktintegration und zur Stärkung des ‚Wettbewerbsstaates‘“²⁰ beträchtliche Impulse und Anpassungszwänge aus. Hinzu kam der Druck der Maastrichter Konvergenzkriterien, die finanzpolitisch disziplinierend wirken und zur Haushaltskonsolidierung mahnen.

Zu all diesen komplexen Wirkungsketten trat im deutschen Fall noch eine Herausforderung allergrößten Stils: die sozialpolitische Bewältigung der Wiedervereinigung. Die Aufgabe, zwei über Jahrzehnte hinweg stark divergierende Wege deutscher Sozialstaatlichkeit zusammenzuführen und die unter massivem Zeitdruck stehende staatliche Einigung sozialpolitisch zu flankieren, schuf in vielfacher Hinsicht eine einzigartige Sondersituation. Die deutsche Einigung war ein Glücksfall der Freiheits- und Nationalgeschichte. Sie führte jedoch zu sehr hohen Folgekosten und verschärfte die latente Krise des Sozialstaats. Um die Größenordnung des Problems zu verdeutlichen, möge ein Hinweis auf die extrem hohe Sozialleistungsquote in den neuen Bundesländern genügen: Diese schwankte in den 1990er Jahren zwischen 45 und 55 Prozent.²¹

Die Epochenzäsur der deutschen Einigung teilt die Ära Kohl also auch auf dem Feld der Sozialpolitik in ein „davor“ und „danach“. Die Kosten des Sozialstaats zu dämpfen und die öffentlichen Finanzen zu konsolidieren: Dieses

19 Herwig BIRG, *Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*, München 2001.

20 Manfred G. SCHMIDT, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 3. Aufl., Opladen 2005, S. 252.

21 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), *Sozialbericht 2001*, BT-Drs. 14/8700 vom 21.3.2002, S. 224.

Ziel besaß bis 1989 eine so hohe Priorität, dass die Sozialleistungsquote und die Staatsquote in der ersten Hälfte der Ära Kohl tatsächlich rückläufig waren. Im Zuge der deutschen Vereinigung brach die Konsolidierungstendenz dann jedoch ab: Die deutsche Sozialleistungsquote stieg in der ersten Hälfte der 1990er Jahre wieder stark an und erreichte 1996/97 den Rekordstand seit der Gründung der Bundesrepublik. Ebenso kletterten die Beitragssätze zur Sozialversicherung und die öffentlichen Schulden in dieser Zeit auf einen neuen Höchststand. Allerdings setzte 1993/94 auch wieder eine Gegenteilstendenz ein – eine Politik der Kürzungen im Sozialbereich, hervorgerufen durch massive fiskalische Engpässe, wirtschaftliche Rezession, die Einhaltung der Maastrichter Kriterien und die nun mit voller Wucht durchschlagende „Standortdebatte“. Die Politik der Kürzungen gipfelte 1996 in einem rigorosen Sparpaket, das gegen eine breite Ablehnungsfront und heftige Proteste der Opposition und der Gewerkschaften durchgesetzt wurde. Das Paket umfasste so scharfe Einschnitte wie die Absenkung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall um 20 Prozent. Zudem wurden einige Schutzvorschriften im Arbeitsrecht abgebaut. Die Proteststürme, die dieses Sparpaket hervorrief, passen nicht recht zu der Ansicht, es habe in den 1990er Jahren nur „sehr schüchterne Reformversuche“ gegeben.²²

Die Anordnung der folgenden Beiträge entspricht der Zweiteilung der Ära Kohl. Der Heidelberger Politologe Manfred G. Schmidt, dem wir mehrere Standardwerke zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik im internationalen Vergleich verdanken, geht dieser Frage nach: Welche Möglichkeiten und Hindernisse, welche Ziele und Ergebnisse kennzeichnen die Reformpolitik der bürgerlich-liberalen Regierung Kohl bis 1989? Der emeritierte Münchner Historiker Gerhard A. Ritter, dessen Buch über den „Preis der deutschen Einheit“ sehr große Resonanz gefunden hat und mit dem Preis des Historischen Kollegs ausgezeichnet wurde, legt sodann dar, wie die sozialstaatliche Flankierung der deutschen Einigung verlief und welche Konsequenzen die Vereinigung für den bundesdeutschen Sozialstaat hatte.

22 Jürgen KOCKA, *Arbeiten an der Zukunft. Fragen, Ergebnisse, Vorschläge*, in: DERS. (Hg.), *Zukunftsfähigkeit Deutschlands. Sozialwissenschaftliche Essays*, Berlin 2007, S. 9–26, Zitat S. 21.