

# Sozialpolitik 1982–1989

Von Manfred G. Schmidt

## 1. Fragestellung

Die Jahre von 1982 bis 1989 sind ein weiteres dramatisches Kapitel in der Geschichte der deutschen Sozialpolitik. Die seit Oktober 1982 amtierende und von Helmut Kohl geführte Koalition aus CDU, CSU und FDP verschreibt sich einer grundlegenden „Wende“ in der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt. Mehr Markt, mehr Selbsthilfe und weniger Staat sind die Stichworte des angekündigten ordnungspolitischen Strategiewechsels. Für die Sozialpolitik heißt das vor allem Konsolidierung der Sozialfinanzen und institutionelle Reformen, und zwar in Richtung eines Umbaus, der den Sozialstaat wetterfester machen soll gegen die Stürme der Demographie und der Wirtschaft sowie gegen mögliche Begehrlichkeiten der Politik.

Das Vorhaben der Regierung Kohl ist mutig – und innenpolitisch höchst umstritten. Keine der bis dahin amtierenden Bundesregierungen hatte einen ähnlich weitreichenden Politikwechsel in der Wirtschafts- und Sozialpolitik angekündigt. Und keine hatte sich so eindeutig für die Sanierung der Staatsfinanzen einschließlich des Sozialbudgets ausgesprochen und weitere tiefgreifende Veränderungen in der Sozialpolitik in Aussicht gestellt.

Wie weit kommt die Regierung Kohl mit dem Plan, zugleich die Staatsfinanzen zu konsolidieren und die Reform der Sozialpolitik einzuleiten, einen „Sozialstaatumbau“ anzugehen, wie es alsbald in amtlichen Verlautbarungen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung hieß? Ferner: Wo liegen die Erfolge und wo die Grenzen beider Vorhaben? Und wie lassen sich Erfolge und Grenzen der Sozialpolitik von 1982 bis 1989 erklären?<sup>1</sup>

Diese Fragen zielen nicht nur auf ein sozialpolitisch interessantes Gebiet. Die Analyse der Politik der Jahre von 1982 bis 1989 ist auch deshalb lehrreich, weil sie besser als alle anderen Perioden in der Geschichte der Bundesrepublik zeigt, wie weit eine bürgerlich-liberale Regierung in ihrer Reformpolitik gehen kann und wo ihre Reformgrenzen liegen. Wie kaum eine andere Bundesre-

---

<sup>1</sup> Soweit nicht anders dargelegt, basieren alle Aussagen in diesem Manuskript auf umfangreichen Auswertungen der Sozialpolitik von 1982 bis 1989, vgl. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv (Hg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Band 7: *Bundesrepublik Deutschland 1982-1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*, hg. von Manfred G. SCHMIDT, Baden-Baden 2005; Manfred G. SCHMIDT, *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 3. Aufl., Wiesbaden 2005; DERS., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder*, München 2007, S. 391–417.

gierung vor ihr, hatten die Kabinette Kohl in den Jahren 1982 bis 1989 besonders günstige politische Rahmenbedingungen auch für große Wendemanöver auf ihrer Seite. Die Frage ist, inwieweit diese Bedingungen genutzt wurden oder ungenutzt blieben und welches die Gründe dafür waren.

## 2. Von den Erfolgen der Sozialpolitik 1982–1989

Den Regierungswechsel vom 1. Oktober 1982 nutzt die Regierung Kohl in der Sozialpolitik für beides – für finanzielle Konsolidierung und, insbesondere ab 1984/85, für institutionelle Reformen.

### 2.1 Finanzielle Konsolidierung

Die Sanierung der Sozialfinanzen beherrscht die Sozialgesetzgebung vom Regierungswechsel im Oktober 1982 bis Ende des Jahres 1983. Ihr „Kernstück“<sup>2</sup> besteht aus dem Haushaltsbegleitgesetz 1983<sup>3</sup> und dem Haushaltsbegleitgesetz 1984<sup>4</sup>. Diese Gesetze zielen auf die rasche finanzielle Konsolidierung der Staatsfinanzen, und zwar auf der Ausgabenseite ebenso wie auf der Einnahmenseite: Neben Einschnitten bei den Sozialleistungen werden Einnahmestockungen fällig. Hinsichtlich der Adressaten fällt auf, dass die Absenkung der Sozialleistungen nicht Halt vor dem – politisch besonders wichtigen – Funktionsbereich Alter und Hinterbliebene macht. Auch der Sozialausgabenanteil des Gesundheitswesens am Bruttoinlandsprodukt sinkt, ebenso der Ausgabenanteil für Ehe und Familie sowie für die Beschäftigung.

Die finanzielle Konsolidierung der Jahre von 1982 bis 1989 ist in quantitativer Hinsicht sehr beachtlich. Die geplante „Sofortbremsung“ funktioniert. Sie verringert die Sozialleistungsquote, den Anteil der öffentlichen Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt, von 33 Prozent im Jahr 1982 bis 1990 auf 29,1 Prozent. Damit schrumpft die Sozialleistungsquote um fast vier Prozentpunkte oder um rund 12 Prozent. Das ist viel, im historischen Vergleich mit den Jahren von 1950 bis 1982 ein Novum und im internationalen Vergleich höchst beachtlich.<sup>5</sup> Denn die Koalition aus CDU, CSU und FDP beginnt mit der Konsolidierung der Sozialfinanzen früher als die meisten anderen OECD-

2 Karl HAUCK/Karl und Yvonne BÜRSCH, *Die sozialrechtliche Gesetzgebung 1982 und 1983*, in: *Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart*, Bd. 6, Berlin 1984, S. 21–36, hier S. 21.

3 Gesetz zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) vom 20.12.1982 (BGBl. I, S. 1857).

4 Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) vom 22.12.1983 (BGBl. I, S. 1513).

5 Berechnungsgrundlage Organisation for Economic Co-operation and Development, *Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries*, Paris 1996.

Staaten – und sie kommt dabei weiter voran als die meisten anderen Länder. Selbst die Reagan-Administration in den USA der 1980er Jahre und Großbritanniens konservative Regierung unter Margaret Thatcher, die sich beide einem weitreichenden Reformkurs zugunsten des Marktes verschrieben haben, sind bei dem Bemühen, die Sozialfinanzen zu drosseln, in dieser Dekade weniger erfolgreich als die christlich-liberale Regierung in Deutschland – gemessen an der erwähnten Messlatte, der Sozialleistungsquote.<sup>6</sup> Nur in den Niederlanden und in Irland schrumpft die Sozialleistungsquote zwischen 1982 und 1990 stärker als in Deutschland, so die Ergebnisse der Auswertung von Daten der OECD.

## 2.2. Institutionelle Reformen

Zum Erfolg bei der quantitativen Konsolidierung der Sozialfinanzen kommen vor allem seit 1984/85 institutionelle Reformen hinzu, die im Zeichen des „Sozialstaatsumbaus“ stehen und bereichsweise auch im Zeichen der weiteren Expansion der Sozialpolitik, so dass am Ende dieser Jahre das Bundesarbeitsministerium mit einer Erfolgsstory aufwartet: „Sozialstaat qualitativ und quantitativ ausgebaut“<sup>7</sup>, so heißt es in den „Sozialpolitischen Informationen“ im August 1990.

- Zu den Reformen gehören, ich nenne nur in Stichworten das Allerwichtigste,
  - die Aufwertung familienpolitischer Hilfen, unter ihnen die rentenversicherungsrechtliche Anerkennung der Kindererziehungszeiten und die Einführung des Erziehungsgeldes und eines Erziehungsurlaubes für Väter und Mütter,
  - der Ausbau der aktiven und der passiven Arbeitsmarktpolitik weit über das Niveau hinaus, das unter den SPD-geführten Regierungen erreicht wurde,
  - ehrgeizige Frühverrentungsprogramme, die in großem Umfang zur Verringerung des Arbeitskräfteangebots beitragen, allerdings um den Preis hoher Belastung des Sozialietats,
  - Maßnahmen zur Bewältigung der „Neuen Sozialen Frage“, wie die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Hinterbliebenenversorgung, ferner der Ausbau der Förderung von Familien mit Kindern und Alleinerziehenden und die schonende Behandlung organisationschwacher Gruppen, beispielsweise der Sozialhilfeempfänger,

---

6 Allerdings hatten die britische und die amerikanische Regierung in den 1980er Jahren den Vorteil eines höheren Wirtschaftswachstums auf ihrer Seite und profitierten insoweit in weit größerem Maß als Deutschland von der „anonyme(n) Sozialpolitik des Marktmechanismus“ (Hans ROSENBERG, *Große Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mitteleuropa*, Frankfurt/M. 1976, S. 217).

7 Sozialpolitische Informationen 24, Nr. 9 (1990), S. 1.

- der Einstieg in Liberalisierungsreformen, und zwar zunächst im Mietrecht, später auch im Arbeitsmarkt insbesondere mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985,
- allerdings auch die weitere Entwertung von Ausbildungszeiten in der Rentenversicherung
- und die Rentenreform 1992, die durch einen ausgeklügelten Finanzierungsverbund zwischen Beitragssatz, Schwankungsreserve und einem steuerfinanzierten Bundeszuschuss zur Alterssicherung einen Schutzwall um die gesetzliche Rentenversicherung errichtet und auch deshalb im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) in den allerhöchsten Tönen gelobt wird.<sup>8</sup>

### 3. Gründe der Erfolge der Sozialpolitik 1982–1989

Welche Gründe hatten die Erfolge der Regierung Kohl beim Konsolidieren des Sozialbudgets und beim Einstieg in die Reformen zum Sozialstaatsumbau? Und wie gelang es der Koalition aus CDU/CSU und FDP, die politischen Gefahren zu umschiffen, die gemeinhin auf den lauern, der sich anschickt, Sozialleistungen umzubauen oder gar zurückzuschneiden?

Eine sparsame und doch gehaltvolle Antwort auf diese Frage erlaubt die Theorie der reformpolitischen Gelegenheiten. Dieser Lehre zufolge haben jene Regierungen gute Chancen, größere Reformvorhaben zu planen und umzusetzen, die fünf Bedingungen erfüllen:

- Erstens eine landesweite Krisenstimmung und die landesweit verbreitete Überzeugung, dass zur Lösung der Krise ein Politikwechsel nötig ist,
- zweitens ein ausdrückliches Mandat für die Reform,
- drittens ein Honeymoon-Effekt, nämlich der Vorteil, dass die Wähler in der Zeit kurz nach einem Regierungswechsel die Fehler, Schwächen und Kosten neuer Maßnahmen den Regierungen nachsehen oder hauptsächlich als Folge des Erbes der Vorgängerregierung werten,
- viertens eine schwache bzw. diskreditierte Opposition und
- fünftens politisch-ideologische Homogenität der Regierungsparteien.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Dieser Verbund stelle sicher, so urteilte später das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) in einer Schrift zum zehnjährigen Dienstjubiläum des Bundesarbeitsministers Blüm, dass keiner „überevorteilt oder abgehängt“ würde (BMA, *Norbert Blüm, 10 Jahre Bundesarbeitsminister*, Bonn 1992, S. 20). Stolz fügten die Verfasser dieses Berichts hinzu, der Finanzierungsverbund verdiene eigentlich das Prädikat „genial“. Zukünftige finanzielle Belastungen der Alterssicherung würden mit ihm durch einen „sich selbst steuernden Regelkreis auf Beitragszahler, Rentner und Bund aufgeteilt“. Für die Regelung dieser Belastungsverteilung sei der Gesetzgeber überhaupt „nicht mehr erforderlich“ (alle Zitate EBD.).

<sup>9</sup> Joe WALLIS, *Conspiracy and The Policy Process. A Case Study of the New Zealand Experiment*, in: *Journal of Public Policy* 17, Nr. 1 (1997), S. 1–30.

Die meisten dieser Bedingungen erfüllt die christdemokratisch-liberale Koalition in den Jahren von 1982 bis 1989. Im Lande herrscht allgemein die Überzeugung, dass zur Bewältigung der Krisenlage ein größerer Politikwechsel vonnöten sei, wengleich die Vorstellungen von der Richtung dieses Wechsels auseinandergehen. Zudem kann die seit Oktober 1982 amtierende neue Regierung auf einen Honeymoon-Effekt zählen. Dieser währt sogar bis ins Jahr 1984, bis die Konflikte zwischen Bund und Ländern über Finanzierungsfragen und der Streit zwischen dem Wirtschaftsflügel und dem Arbeitnehmerflügel der christlich-liberalen Koalition härter werden. Ferner ist die parlamentarische Opposition geschwächt, nicht zuletzt aufgrund mangelnder Geschlossenheit und parteipolitischer Spaltung zwischen SPD und Grünen. Vor allem aber mangelt es der Opposition bis Mitte 1990 an Vetomacht im Bundesrat – bis dahin liegt die Mehrheit im Bundesrat auf Seiten von CDU- bzw. CSU-geführten Regierungen.

Somit hat die Regierung Kohl von 1982 bis 1989 den großen Vorteil übereinstimmender Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat und im Bundestag auf ihrer Seite – eine in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland relativ seltene Konstellation. Zudem ist das Regierungslager in politisch-ideologischer Hinsicht vergleichsweise homogen und kann somit seinen komfortablen Stimmentvorsprung im Bundestag nutzen, sowohl für die Konsolidierung des Sozialbudgets als auch für die institutionellen Reformen. Außerdem kann sich die Regierung Kohl auf ein Mandat für ihre Konsolidierungspolitik berufen. Dieses Vorhaben hat sie nämlich im Wahlkampf zu der vorgezogenen Bundestagswahl vom März 1983 unmissverständlich angekündigt und kann den Sieg in dieser Wahl auch als grünes Licht für die Konsolidierungspolitik werten.

Ungewöhnlich günstige politische Rahmenbedingungen fördern demnach die Politik der finanziellen Konsolidierung der Regierung Kohl in den 1980er Jahren. Zugute kommt ihr ferner ein Politikstil, der einerseits durch gezielten Termindruck Tempo macht und andererseits auf ein hohes Maß an Abschottung der Politik gegenüber den Sonderinteressen setzt. Die Konsolidierungspolitik wird in einem relativ kleinen Kreis von Experten der Regierungsparteien und der Ministerialverwaltung unter forciertem Zeitdruck formuliert und beschlossen.<sup>10</sup> Das erschwert den Bundestagsfraktionen der Parteien und den Interessenverbänden die sonst üblichen Mitwirkungsgelegenheiten.

Relativ günstige wirtschaftliche und demografische Konstellationen kommen hinzu. Vom allmählichen Aufschwung der Wirtschaft profitiert die Finanzpolitik der Regierung Kohl ebenso wie von demografischen Bedingungen:

---

10 Reimut ZOHLNHÖFER, *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982–1998*, Opladen 2001.

Noch schreitet die Alterung der Gesellschaft nicht voran. Noch bleibt der Altenquotient konstant, und der Anteil der jugendlichen Bevölkerung ist sogar leicht rückläufig. Das entlastet die Sozialpolitik der 1980er Jahre und vergrößert ihren Spielraum auch für neue Reformen. Und dieser Spielraum wird nach den Jahren der finanziellen Zurückhaltung weidlich genutzt – zum großen Erstaunen von liberalen und konservativen Bündnispartnern der Regierung Kohl, die die Wende-Programmatik ernster genommen hatten.

#### 4. Von den Grenzen der Sozialpolitik 1982–1989: Warum keine größere Wende?

Ein Zweites ist an der Sozialpolitik von 1982 bis 1989 erklärungsbedürftig: Warum war die Koalition aus CDU, CSU und FDP auf dem Weg der finanziellen Konsolidierung nicht noch weitergegangen? Warum gelang es der Regierung Kohl nicht, die Sozialbeiträge zu senken und damit die Kostenbelastung des Faktors Arbeit zu verringern und hierüber das Vollbeschäftigungsziel anzusteuern, von dem der Bundesarbeitsminister dieser Jahre zu Recht sagte, dass dies die entscheidende Voraussetzung für weiteren Erfolg sei?<sup>11</sup> Warum lagen die Sozialbeiträge am Ende der 1980er Jahre mit 17,8 Prozent sogar um 0,8 Prozentpunkte über dem Stand von 1982?<sup>12</sup> Warum folgte die Politik der finanziellen Konsolidierung im Wesentlichen den Pfaden der Wirtschafts- und Sozialpolitik der 1970er Jahre? Warum hatte die christlich-liberale Koalition auf „radikale chirurgische Eingriffe verzichtet“<sup>13</sup> und sich letztlich mit einer gemäßigten „Wendepolitik“<sup>14</sup> zufrieden gegeben? Und warum unterblieb die Weiterführung der quantitativen zur qualitativen, nachhaltigen Konsolidierung, so das Urteil des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamt-

11 Blüm hatte wiederholt dargelegt, dass alles „zur selben Frage“ zurückführe, nämlich „zur Frage Vollbeschäftigung, Vollbeschäftigung und nochmals Vollbeschäftigung. Wenn wir diese Hausaufgabe nicht erledigen, können wir auch die weiteren Aufgaben nicht erledigen.“ (Interview im „General-Anzeiger“, Bonn vom 31.8.1983). Doch diese Aufgabe blieb bis zum Ende der Ära Kohl – und darüber hinaus – unerledigt. Darüber konnte nur zum Teil hinwegtrösten, dass die Zahl der Beschäftigten, vor allem auch der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, wieder zunahm und Ende der 1980er Jahre sowie 1990 in hohem Tempo wuchs.

12 Gemessen am Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung in Prozent des Bruttoarbeitsentgelts (Hermann BERIÉ, *Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hg. vom BMA, Bonn 1999, S. 146).

13 So der Befund eines regierungsfreundlichen Kommentators: Henrik BERING, *Helmut Kohl*, Washington D.C. 1999, S. 217.

14 So auch das Fazit neutraler Beobachter: Douglas WEBBER, *Kohl's Wendepolitik after a Decade*, in: *German Politics* 1, H. 2 (1992), S. 149–180; Andreas WIRSCHING, *Abschied vom Provisorium: 1982–1990* (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 6), Stuttgart 2006, S. 700.

wirtschaftlichen Entwicklung?<sup>15</sup> Die Gründe dafür sind zahlreich. Elf sind besonders wichtig.

#### Kein Masterplan

Zu den Gründen der gemäßigten Wendepolitik zählt erstens die Tatsache, dass den Unionsparteien und der FDP ein ausgereifter Plan sowohl für die finanzielle Sanierung des Sozialbudgets als auch für die institutionelle Reform der Sozialpolitik fehlt. Und nichts hat man in der Tasche, um die politischen Kosten zu decken, die die angestrebten Konsolidierungs-, Umbau- und Rückbau-reformen verursachen würden.

#### Garantie der Tarifautonomie

Zweitens kommen schon in den ersten Tagen nach dem Regierungswechsel sachpolitische Entscheidungen zustande, die den zukünftigen Handlungsspielraum in großem Umfang vorstrukturierten, und zwar ohne weitere Prüfung, ob diese zur angestrebten „Wende“ passen würden. Helmut Kohl verspricht in seiner ersten Regierungserklärung, er werde die Tarifautonomie uneingeschränkt respektieren. Damit lässt die Regierung Kohl den Sozialpartnern freien Lauf und nimmt ein erhebliches Desorganisationspotenzial in Kauf, nämlich die Lohnpolitik der Tarifparteien und ihre Neigung, Verträge zu Lasten Dritter abzuschließen, auch zu Lasten der Sozialversicherungen. Damit begibt sich die Bundesregierung der Chance, auf dem Wege der Androhung staatlicher Eingriffe, wie in den Niederlanden, die Sozialpartner zur Akzeptanz wirtschaftspolitischer Weichenstellungen der Regierung zu bringen.

#### Sozialstaatsfreundliche Personalpolitik

Hinzu kommen grundlegende Personalentscheidungen, die allesamt in Richtung eines starken Sozialstaates zielen. Alle für die Sozialpolitik wichtigen Bundesministerien werden von profilierten Sozialstaatspolitikern besetzt, von Politikern, von denen man eher die Expansion der Sozialpolitik als ihre Rückstufung erwarten konnte. Zum Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung wird Norbert Blüm (CDU) ernannt, der sich in der Sozialpolitik vorzüglich auskennt und innerparteilich zur „ersten Garnitur“<sup>16</sup> der CDU zählt. Zum Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit wird Heiner Geißler (CDU) erkoren, der sich in der Sozialpolitik durch Reformen auf Landesebene einen Namen gemacht hatte. Wie Blüm befürwortet auch Geißler eine handlungsfähige, weit ausgebaute, ehrgeizige Sozialpolitik. Dabei will er in besonderem

---

15 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Jahresgutachten 1997/1998*, Stuttgart 1997, Ziffer 239.

16 Walter KANNENGIEBER, *Eine neue Koalition – die alten Probleme*, in: Deutsche Angestelltenversicherung 11 (1982), S. 423–427, Zitat S. 424.

Maße auch zur Bewältigung der „Neuen Sozialen Frage“ beitragen, insbesondere durch Politik für wenig organisations- und konfliktfähige Gruppen. Das Amt des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau schließlich, das dritte sozialpolitisch wichtige Bundesministerium, wird Oskar Schneider (CSU) übertragen. Auch Schneider hängt der Idee eines starken Sozialstaats an.

Somit ist die Ausgangslage die eines zum Sozialstaat geneigten Kompromisses zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Einem starken marktorientierten Bundesfinanzminister, Gerhard Stoltenberg, stehen drei standhafte, engagierte Befürworter eines starken Sozialstaats als Leiter der drei Sozialstaatsministerien der Regierung Kohl gegenüber.

#### Konstanter politisch-administrativer Zuschnitt der Regierung

Erstaunlicherweise belässt es die Regierung Kohl beim politisch-administrativen Zuschnitt der Bundesregierung. Dieser wird fast zur Gänze von der Vorgängerin übernommen, jedenfalls in den für das Wendevorhaben zentralen sozial- und wirtschaftspolitischen Arbeitsfeldern. Damit übernimmt die CDU/CSU-FDP-Koalition eine departementalisierte Problemverarbeitungsstruktur, von der nicht die optimale Unterstützung der angestrebten Wendepolitik zu erwarten war. Im Gegenteil: Die separate Organisation der Arbeits- und Sozialpolitik in dem mächtigen und einflussreichen Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ist geradezu die Garantie dafür, dass weitreichende Wandlungen der Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt auf den Widerstand dieses Ministeriums und seines Ministers treffen würden.

#### Keine Verfassungsänderung

Erstaunlicherweise verzichtet die Regierung Kohl auch auf jeglichen Versuch, ihr Wendevorhaben über Verfassungsänderungen abzusichern. Zwar ist dieser Verzicht verständlich, weil für Verfassungsänderungen die Zustimmung der sozialdemokratischen Opposition, die über eine Sperrminorität im Bundestag verfügte, erforderlich gewesen wäre. Doch kann man wirklich eine fundamentale Wende in der Arbeitsteilung von Staat und Markt herbeiführen, ohne auch nur ein Jota an der Verfassung zu ändern? Kann man ernsthaft die Arbeitsteilung von Staat und Markt neu ordnen, ohne die bundesstaatliche Finanzverfassung grundlegend zu reformieren, Bund und Länder in der Gesetzgebung zu entflechten und den Föderalismus in Richtung Wettbewerbsföderalismus weiterzuentwickeln?

#### Scharfer Regierungs-Oppositions-Konflikt und paradoxe Effekte des „Tandems Blüm-Dreßler“

Hinzu kommt der scharfe Konflikt zwischen Regierung und Opposition in der Sozialpolitik. Die sozialdemokratische Opposition und die Gewerkschaften at-



tackieren die Konsolidierungs- und die Umbaupolitik der Regierung Kohl im Sozialbereich auf Schärfste. „Sozialabbau“, „Spaltung der Gesellschaft“, „Verarmung eines Drittels der Gesellschaft“, Demokratie gefährdende Rückbaumaßnahmen und anderes mehr werden der christlich-liberalen Koalition vorgehalten. Mit Rudolf Dreßler kommt aus den Reihen der SPD zudem ein – ebenso wie Norbert Blüm – sachkundiger und engagierter Sozialpolitiker ins Rampenlicht, der schließlich zum wichtigsten sozialpolitischen Gegenspieler von Blüm wird. Dass hieraus am Ende das „Tandem Blüm-Dreßler“<sup>17</sup> entsteht und als „Sperre“ eines tief greifenden Wandels der Sozialpolitik sowohl in der Koalition als auch in der Opposition wirkt<sup>18</sup>, ist nicht zu weit hergeholt. In der SPD kann Dreßler parteiinternen Kritikern stets mit dem Argument begegnen, dass gegen „den Blüm“ nicht mehr zu machen gewesen sei. Umgekehrt wirken die unablässigen Attacks der SPD im Regierungslager. Denn der potenziell werbewirksame Feldzug von SPD und Gewerkschaften gegen die – wie beide meinten – „Sozialdemontage“ der CDU/CSU-FDP-Koalition erschwert den in-nerkoalitionären Kritikern von Blüms Sozialpolitik das Werk nachhaltig.

#### Machterhalt und Machterwerbsstreben

Doch das passt zugleich zum Machterhalts- und Machterwerbsstreben der Unionsparteien und der Liberalen. Dass sich die Regierung Kohl in der Sozialpolitik der 1980er Jahre mit einer markanten, aber am Ende gemäßigten Konsolidierungs- und Reformpolitik begnügt, hat viel mit der Befürchtung zu tun, man würde den Wählern zu viel zumuten, wenn man die finanzielle Konsolidierung beherzt fortführen und durch tiefgreifende Strukturereformen ergänzen würde. Dass diese Befürchtung nicht ganz unbegründet ist, scheinen viele Landtagswahlen der 1980er Jahre zu lehren. Nicht wenige dieser Wahlen verliert die CDU, und das lässt den komfortablen Stimmenvorsprung der CDU/CSU-geführten Länder im Bundesrat allmählich schmelzen. Das wird teils zu Recht, teils zu Unrecht, aber immer mit beträchtlicher argumentativer Wirkkraft in Verbindung mit der Konsolidierungspolitik und mit Strukturreformvorhaben der Regierung Kohl gebracht. So wirken wahlpolitische Sperren gegen weiterführende, ehrgeizigere Konsolidierungs- und Strukturereformen der Regierung Kohl.

#### Selbstbeschränkung und Pragmatismus

Hinzu kommen Selbstbeschränkungen des christdemokratischen Partners der bürgerlich-liberalen Koalition. Strebt die Union unter Kanzler Kohl wirklich

---

17 Interview mit Julius Louven (CDU) am 24.6.1999 (zit. nach dem Gedächtnisprotokoll des Interviewers Sven Jochem).

18 Interview mit Johannes Strasser (SPD) am 22.1.2006 (zit. nach dem Gedächtnisprotokoll der Interviewerin Antonia Gohr).

ernsthaft nach einer fundamentalen Reform der Wirtschafts- und Sozialpolitik? Zweifel sind angebracht. „Maggie Thatcher ist kein Modell für Strukturwandel. Unsere Sozialtradition ist Kooperation und Rücksicht“ – mit diesen Worten begründete Norbert Blüm die Distanz zu Thatcher und Reagan.<sup>19</sup> Damit sprach er vielen in der Union aus dem Herzen, auch seinem Kanzler, der in den 1980er Jahren die Sozialpolitik bei Blüm „in guten Händen“ gesehen und dem Bundesarbeitsminister „blind“ vertraut hatte.<sup>20</sup>

Dass eine radikale Wende der Wirtschafts- und Sozialpolitik der christlich-liberalen Koalition ausbleibt, hängt insoweit auch am wirtschafts- und sozialpolitischen Pragmatismus der Führungsmannschaft und allen voran des Kanzlers der Koalition. Kohl sieht ohnehin seine eigentliche „Mission“ in der Außen-, der Europa- und der Deutschlandpolitik. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik ist ihm nicht unwichtig und insbesondere wahlpolitisch von größter Bedeutung, aber sie ist kein Feld, auf dem Kohl sich in besonderem Maße zu profilieren gedenkt. Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung scheint seinen Pragmatismus zu bestärken. Hat man nicht die vordringlichsten Aufgaben mit der Sofortbremsung der Staatsfinanzen von 1983 und 1984 erledigt? Ging es nicht mit der Wirtschaft wieder bergauf? Nahm nicht die Inflationsrate wieder ab? Und hatten sich nicht auch koalitionsinterne Veränderungen ergeben, die die auf Liberalismus geeichten Blickwinkel schwächten? Vor allem mit dem Rücktritt von Bundeswirtschaftsministers Graf Lambsdorff (FDP) im Jahre 1984 hatte die wirtschaftsliberale Richtung in der Koalition einen einflussreichen Fürsprecher verloren.

#### Der „Faktor Blüm“

Die insgesamt moderate Konsolidierungspolitik der Regierungen Kohl in den 1980er Jahren kann allerdings ohne den „Faktor Blüm“ nicht ausreichend erklärt werden.<sup>21</sup> Mit Norbert Blüm hat die Koalition aus CDU, CSU und FDP einen tatkräftigen, populären, einflussreichen Arbeits- und Sozialminister in ihren Reihen, der in der katholischen Soziallehre und in der katholischen Arbeiterbewegung fest verankert ist, innerparteilich wichtige Positionen innehat – unter anderem als Vorsitzender der Sozialausschüsse bis 1987 und als CDU-Vorsitzender Nordrhein-Westfalens ab 1987 –, und dessen Tun und Lassen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung obendrein von wahlpolitisch größter Bedeutung ist: Die Zahl derer, die ihren Lebensunterhalt über-

19 „Ich mag kein Korsett“, Arbeitsminister Norbert Blüm über „Menschenrechte, Steuern und den Kurs der Union“, in: „Der Spiegel“ vom 13.7.1987, S. 28–32.

20 Wie Anm. 17.

21 Gleiches gilt für die institutionellen Reformen der Sozialpolitik in den 1980er Jahren, vgl. hierzu im Detail die Beiträge zu den einzelnen Sozialpolitikfeldern in BMA/BA 2005 (siehe Anm. 1).

wiegend aus Sozialleistungen bestreiten und die Zahl derer, die im Sozialstaat und seinen Zulieferbetrieben beschäftigt sind, macht Anfang der 1980er Jahre mindestens ein Drittel der Wählerschaft aus.<sup>22</sup>

Das große wahlpolitische Gewicht der Sozialpolitik kommt dem BMA und seinem Bundesarbeitsminister Blüm in besonderem Maße zugute und wertet dessen sozialpolitische Hauptanliegen und die seines Hauses weiter auf. Blüm akzeptiert eine gemäßigte finanzielle Konsolidierung der Sozialpolitik, trägt diesen Kurs mit, doch schlägt sein Herz in der Sozialpolitik nicht für die Konsolidierung, sondern für zwei andere Vorhaben: Er will erstens einen leistungsstarken Sozialstaat aufrechterhalten und, wo möglich, noch wetterfester machen gegen wirtschaftliche, demografische und politische Gefahrenlagen. Das zweite Hauptanliegen wurzelt in der Überzeugung, dass die schwächsten Gruppen der Sozialpolitik bei den Altersrentnern zu suchen seien und dass deshalb eine belastbare, krisenfeste und auch gegen Regierungswechsel geschützte Alterssicherungspolitik in den Bahnen der beitragsbezogenen und lohnbasierten Rentenversicherung der beste Weg der Rentenpolitik sei. Daraus ergibt sich auch eine klare Position in der Debatte um eine Reform der Sozialpolitik. Blüms Sozialpolitikprogramm bedeutet im Wesentlichen Priorität für die bestehende Struktur der Gesetzlichen Rentenversicherung und anderer Sozialversicherungen und ein kategorisches „Nein!“ zu allen hiervon abweichenden Reformvorschlägen. Dahinter steht eine weitere feste Überzeugung des Bundesarbeitsministers: Die Rentenversicherung ist für ihn die entscheidende Bastion im Kampf um den Sozialstaat. Würde sie durch Strukturreformen aufgeweicht, beispielsweise durch stärkere Steuerfinanzierung oder Aufbau einer starken privaten Altersvorsorge oder Grundsicherung, käme alles Übrige ins Rutschen. Dann würden auch die Halteseile der Arbeitgeberbeiträge für die Krankenversicherung und für die Arbeitslosenversicherung reißen und die Arbeitgeber würden der Versuchung erliegen, sich aus der Sozialversicherungssolidarität davonzumachen. Doch solche Veränderungen würden alsbald den Sozialstaat insgesamt infrage stellen, und das müsse auf jeden Fall vermieden werden.

#### Der „Faktor BMA“

Bei diesem Vorhaben und anderen, die ebenfalls auf einen ehrgeizigen Sozialschutz zielten, stand Blüm mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, dem BMA, ein Ministerium zur Seite, in dem eine große Zahl engagierter, sachkundiger und durch „Korpsgeist“ verbundener Mitarbeiter wirkte. „Überzeugungsmitarbeiter“ nannte sie Blüm voller Lob bei seinem Ab-

---

<sup>22</sup> Paul PIERSON, *Coping with Permanent Austerity. Welfare Restructuring in Affluent Democracies*, in: DERS. (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford 2001, S. 410–456, S. 412.

schied aus dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, das für ihn ein Teil seines „Zuhause“ geworden war.<sup>23</sup> Beide, der Minister und das Ministerium, einte die Mission, eine sozialstaatliche Balance zu wahren, die Sozialpolitik an die neuen wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen anzupassen, zu befestigen und auch gegen politische Begehrlichkeiten, einschließlich der Wirkungen von Regierungswechseln, wetterfest zu machen. Beide wussten sich mit diesem Anliegen, gestärkt durch die unablässigen Attacken der parlamentarischen Opposition und der Gewerkschaften, in den 1980er Jahren, politisch vorzüglich positioniert: Blüm im Kabinett und auf dem Wählerstimmenmarkt, und das BMA im interministeriellen Willensbildungsprozess.

Damit war aber auch klar, dass die Regierung Kohl von der Seite des sozialpolitisch zentralen Ministeriums und dessen Ministers auf keine Unterstützung hätten rechnen können, wenn sie denn vorgehabt hätten, auf dem Weg der finanziellen Konsolidierung viel weiter voranzuschreiten und bei den Strukturreformen zu anderen Ufern aufzubrechen als tatsächlich geschehen.

#### Wahlen, Wähler und die Sozialstaatsklientel

Schlussendlich ist die Durchschlagskraft von Wahlen und Wählern nicht zu übersehen. Wenig wären die bislang erörterten Einflussfaktoren ohne die breite Zustimmung in der Wählerschaft zum Sozialstaat der Bundesrepublik Deutschland und die engen Grenzen, die die Wählermehrheit für den Sozialstaatsumbau und für Einschnitte bei den Sozialleistungen zieht. Und somit reflektiert die Tatsache, dass die Koalition aus CDU, CSU und FDP ihren großen Handlungsspielraum nicht für eine umfassende Wende nutzt, sondern für eine markante, aber letztlich gemäßigte Konsolidierungs- und Reformpolitik, auch die Zufriedenheit der Mehrheit der Wähler mit dem Status quo der Sozialpolitik in den 1980er Jahren. Auf dem Wählerstimmenmarkt, so muss man dem besseren Verständnis halber hinzufügen, hat die Sozialstaatsklientel, also die Wählerschaft, die in ihrer Lebensführung überwiegend oder ausschließlich auf die Sozialpolitik angewiesen ist, obendrein mittlerweile einen sehr hohen Marktanteil errungen: Dieser Anteil lag 1970 noch bei rund 27 Prozent, 1980 aber war er schon auf etwa 33 Prozent geklettert – mit weiter steigender Tendenz.<sup>24</sup>

23 Norbert BLÜM, „Abschied vom BMA“, Rede vom 28. Oktober 1998, in: Norbert BLÜM, *Das Sommerloch. Links und Rechts der Politik*, Köln 2001, 145–147, Zitate S. 146.

24 PIERSON, *New Politics* (wie Anm. 22), S. 412. Zugrunde liegen Schätzungen der Zahl der Sozialleistungsempfänger und der im Sozialstaat Beschäftigten. Fünf Jahre nach der deutschen Einheit war dieser Anteil, Pierson zufolge, auf 51 Prozent gestiegen (EBD. S. 413). Neuere Daten (Bundesministerium für Arbeit und Soziales [Hg.], *Statistisches Ta-*

### 5. Bilanz und Ausblick

Die Sozialpolitik von 1982 bis 1989, also bis zum Vorabend der Politik zur deutschen Einheit, hatte beachtliche Erfolge: Bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen ging sie weiter als alle Vorgänger und weiter als die Sozialpolitik der meisten anderen Industrieländer in dieser Zeit. Hinzu kam der Einstieg in die institutionelle Reform der Sozialpolitik. Gemessen an den Zielen der Regierung Kohl war beides ein Erfolg. Erklärbar sind diese Erfolge durch die konsequente Nutzung der reformpolitisch besonders günstigen Gelegenheiten in den 1980er Jahren.

Andererseits sind die Grenzen der „Wende“ auch in der Sozialpolitik unübersehbar. Die „Wendepolitik“ ist weit weniger radikal als von ihren Anhängern erhofft und ihren Gegnern befürchtet. Auch dies verlangt nach Erklärung. Und die liegt weniger in der Ökonomie oder in der Gesellschaft, sondern in der Politik. Und dort ist sie nicht primär im Nicht-Anders-Können zu suchen, insbesondere in den institutionellen Begrenzungen und den mächtigen Vetospielern, wie Andreas Wirsching in seinem wichtigen Buch zur Ära Kohl argumentiert hat,<sup>25</sup> sondern hauptsächlich darin, dass die Hauptakteure der Regierungskoalition und ihre Wählerschaft letztlich keine radikale Wendepolitik wollten.

---

*schonbuch 2007 – Arbeits- und Sozialstatistik*, Bonn 2007) zeigen einen noch höheren Anteil der Sozialstaatsklientel an der Wählerschaft an, und dabei ist der Anteil der direkt in der Sozialverwaltung und Sozialpolitik Beschäftigten noch nicht einmal mitgerechnet.

25 WIRSCHING (wie Anm. 14).