Der Sozialstaat im Gegenwind — eine Bilanz der 13 Jahre SPD/F.D.P.-Regierung

Dr. Friedhelm Hengsbach SJ, geb. 1937 in Dortmund, ist Dozent für Wirtschafts- und Sozialpolitik an der Philosophisch-Theologischen Hochschule St. Georgen in Frankfurt/M.

Eine sozialpolitische Bilanz der abgelaufenen Regierungszeit zu erstellen, ist problematisch. Denn einmal ist der zeitliche Abstand zu dem Regierungswechsel, der zwar seit längerem erwartet, dann aber doch überraschend eingeleitet wurde, ziemlich knapp. Außerdem wirkt der Zeitabschnitt 1969-1982 willkürlich gewählt, weil die geschichtlichen Einschnitte der bundesrepublikanischen politischen Entwicklung womöglich von dieser Einteilung abweichen. Eine computergestützte Auflistung politischer Detailszenen würde den Blick auf das charakteristische Profil dieser Regierungsepoche verstellen, während Stellungnahmen aus persönlicher Empfindung nur wenigen plausibel erscheinen. Ohne überzeugenden Maßstab muß jede Bilanz oberflächlich bleiben.

Wenn im folgenden Optionen katholischer Soziallehre als Maßstab einer sozialpolitischen Bilanz verwendet werden sollen, dann legt sich der Bezug auf das Sozialrunds Schreiben des Papstes Woytila über die menschliche Arbeit nahe: das Dokument ist hinreichend aktuell, faßt die gegenwärtige katholische Soziallehre wie in einem Brennpunkt zusammen, begreift die menschliche Arbeit bzw. den arbeitenden Menschen als entscheidenden Schlüssel zur Lösung der sozialen Frage und überwindet so den noch herrschenden Gegensatz zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik in einer Arbeitspolitik, die die menschliche Person und die menschliche Gesellschaft in den Mittelpunkt des Wirtschaftssystems rückt.

Deshalb soll die menschliche Arbeit in ihrer naturalen Dimension, insofern sie über das Einkommen den Lebensunterhalt sichert, die eigene Selbsterhaltung jedoch nicht gegen die Natur durchsetzt, den ersten Maßstab bilden; Orientierungsmarken sind dabei die absolute und relative Höhe des Arbeits-einkommens, also die Einkommensverteilung, und die Erhaltung der Umwelt. Die personale Dimension der menschlichen Arbeit, insofern die mit Freiheit und Selbstbewußtsein ausgestattete Person sich in der Arbeit darstellt und verwirklicht, wird als zweiter Maßstab herangezogen; Orientierungsmerkmal ist hier die menschengerechte Arbeitsgestaltung. Die soziale Dimension der menschlichen Arbeit, insofern sie gesellschaftliche Anerkennung findet und im arbeitsteiligen Produktionsprozeß wie in der sozialen Marktwirtschaft gesellschaftlich organisiert ist, gilt als dritter Maßstab; Orientierungspunkte sind die Formen der Mitbestimmung und das soziale Grundrecht auf Arbeit. Diese dreifache Meßlatte deutet die sozialpolitische Bilanz allerdings in eine arbeitspolitische Bilanz um, d.h. die Einlösung des Sozialstaatsgebots im Grundgesetz sowie die Verwirklichung der sozialen Demokratie in einem von Haus aus kapitalistischen Wirtschaftssystem werden an den Arbeits- und Lebensbedingungen der überwiegenden Mehrheit der abhängig Beschäftigten abgelesen.

Einkommensverteilung und Umwelterhaltung

Die sozialliberale Koalitionsregierung hat außergewöhnliche Leistungen praktizierter Solidarität mit strukturell benachteiligten Bevölkerungsgruppen aufzuweisen, die ein Mehr an sozialer Demokratie geschaffen haben. Den Leistungen stehen allerdings gravierende Defizite gegenüber. Diese sind teilweise entschuldbar, insofern ein gesellschaftlicher Klimawechsel die sozialpolitischen Optionen der Koalition abzudrängen versucht hat.

1. Leistungen

Die Einführung der flexiblen Altersgrenze und der Rente nach Mindesteinkommen, ferner die Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für Ange-

stellte, Selbständige und Frauen sowie die Dynamisierung der Kriegsofferrenten haben zweifellos zu mehr Verteilungsgerechtigkeit beigetragen.

Das 1971 vorgelegte Umweltprogramm der Bundesregierung hat, nachdem durch eine Grundgesetzänderung die volle Kompetenz für die Bereiche Abfallbeseitigung, Lärmbekämpfung, Luftverunreinigung auf den Bund übertragen worden war, eine Reihe von gesetzgeberischen Maßnahmen ausgelöst: das Abfallbeseitigungsgesetz 1972, das Bundesimmissionsschutzgesetz 1974, das Abwasserabgabengesetz 1976, das Benzin-Bleigesetz 1971 und 1976, das Chemikaliengesetz 1980, wobei neben der Anwendung des Verursacherprinzips zunehmend die Vermeidung von Umweltschäden angestrebt wird.

Die Initiativen zur Wohnungs(bau)politik waren vorrangig auf den sozialen Ausgleich hin orientiert. So haben das 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetz, das Miethöhengesetz (1975) sowie das 2. Wohngeldgesetz (1970) mit den nachfolgenden Wohngeldanpassungen der erheblichen Engpaßsituation bestimmter Bevölkerungs- und Einkommensgruppen in städtischen Ballungszentren Rechnung getragen und den Vertragstreuen Mieter vor willkürlicher Kündigung und ungerechtfertigter Mieterhöhung geschützt.

Das Städtebauförderungsgesetz (1971) hat die wirtschaftliche und politische Stellung der Gemeinden gegenüber privaten Bauherrn gestärkt, die Abschöpfung von Planungsgewinnen in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten ermöglicht und die Beteiligung der Betroffenen am Planungsprozeß geregelt. Das 2. Bundesbaugesetz (1976) wurde als Antwort auf die inflations- und spekulationsbedingten Auswüchse der Stadtteilzerstörung zu Beginn der 70er Jahre verstanden. Es hat die Gemeinden in die Lage versetzt, z.B. durch Vorkaufsrechte, Bau- und Modernisierungs-, Abbruch- und Erhaltungsgebote die übergreifenden Ziele der Stadtplanung durchzusetzen und soziale Härtefälle auszugleichen.

2. Defizite

Diesen sozialpolitischen Leistungen stehen gravierende Defizite gegenüber. Als erstes kann für den Maßnahmenkomplex zur gesetzlichen Rentenversicherung, der 1972 mit Zustimmung der CDU/CSU-Fraktion verabschiedet wurde, nicht die Kennzeichnung einer „2. Rentenreform“ in Anspruch genommen werden. Denn die damals eingeleitete Außerkraftsetzung der Rentenformel ließ sich durch das Konsumverhalten der Rentner, das eine um Jahre verzögerte Anpassung an die Arbeitnehmerverdienste zu erübrigen schien, allein nicht rechtfertigen. Sie war auch leichtfertig, weil die Reserven, die während der Jahre expansiver Einkommensentwicklung der Erwerbstätigen zur Bewäl-

tigung des Rentenberges angesammelt waren, als Wahlgeschenke aufgebraucht wurden. Sie war überdies kurzfristig, weil der Einkommenszuwachs der 60er Jahre sowie der zum Teil inflationsbedingten konjunkturellen Boomphase in die Zukunft extrapoliert und unter mehreren gleichwahrscheinlichen Annahmen systematisch die optimistische ausgewählt wurde. Wie wenig man von einer „Rentenreform“ sprechen kann, hat das 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz aufgedeckt, wonach der Zuschuß der Rentenversicherung an die Krankenkassen zur Finanzierung der Rentnerkrankenversicherung herabgesetzt, die Rentenanpassung 1978 verschoben, die bruttolohnbezogene Rente 1978-1981 ausgesetzt, eine Beitragserhöhung vorgenommen und die Rückkehr der bruttolohnbezogenen Rente nach 1982 angekündigt wurde. Dabei wird im Gegensatz zu diesen Beschlüssen der Altersaufbau der bundesrepublikanischen Bevölkerung unabhängig vom Einkommenszuwachs der Erwerbstätigen und von kurzfristigen Konjunkturausschlägen dazu zwingen, die bruttolohnbezogene Rentenformel aufzugeben.

Ein zweites Defizit ist die Familienpolitik. Dabei sollen die Reformen des Ehe- und Familienrechts, die insbesondere den Frauen mehr Gleichberechtigung vor, in und nach der Ehe verschafft haben, nicht bestritten werden. Doch haben weder die Abkoppelung des Kindergelds vom Einkommen der Eltern (1974) noch die Anhebung des Kindergelds für das 2. und 3. Kind (1981) noch der verstärkte Mutterschutz (1979) die wirtschaftliche und gesellschaftliche Benachteiligung kinderreicher Familien insbesondere der unteren Einkommensschichten beseitigen können. Diese Benachteiligung der Familie wirkt sich besonders auf dem Wohnungsmarkt aus. Die wiederholten Anpassungen des Wohngelds, der umfassende Mieterschutz, der Übergang von der Flächensanierung zur Wohnungsmodernisierung, die Umwandlung von Sozialwohnungen in Eigentumswohnungen und die Inanspruchnahme des § 7b Einkommensteuergesetz (EKStG) für Altbauten allein haben weder die Fehlbelegungen von Sozialwohnungen einschneidend verringert noch zusätzliche Sozialwohnungen in erheblichem Umfang neu bereitgestellt.

Ein dritter weißer Fleck ist auf dem Feld der Vermögensstreuung auszumachen. Zwar ist die Sparförderung (624-DM-Gesetz 1970) verbessert worden, auch wurden die staatlichen Sparprämien auf Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen (Arbeitnehmersparzulage) eingegrenzt. Aber der Koalitionsbeschluß von 1974 über eine gesetzliche Vermögensbeteiligung, die mit einem Volumen von 5 Mrd. DM die Verteilung des Produktivvermögens verbessern oder doch wenigstens die Einseitigkeit der Produktivvermögenszuwächse verhindern sollte, ist 1975 nach der Prüfung in einem interministeriellen Ausschuß als „zur Zeit aus Sachgründen nicht realisierbar“ abgetan worden.

3. Klimawechsel

Die Beurteilung einer Regierung, zumal einer Koalitionsregierung, würde den Regeln der Fairneß widersprechen, wenn man ihre politische Initiativen aus dem Zusammenhang ökonomischer Rahmenbedingungen und der vorherrschenden gesellschaftlichen Großwetterlage herauslöste.

So haben drei sozioökonomische Ereignisse den sachlichen Erwartungs- und Handlungsrahmen drastisch verändert, nämlich die Kursfreigabe des US-Dollar 1971, die Veröffentlichung des Club of Rome über die Grenzen des Wachstums 1972 und die Ölpreiserhöhung 1973. Aber diese Änderung des Datenkranzes allein hätte das relative Gewicht sozialpolitischer Zielsetzungen nicht umstoßen müssen. Tatsächlich aber ist genau dies eingetreten. Innerhalb der Koalition wurden z.B. Kompromißformeln ausgehandelt, die an der prozentualen Rentenerhöhung festhielten, aber das Gesamtvolumen kürzten. Oder es wurden Umweltauflagen nach der Intervention der Industrie (und gelegentlich mit der entsprechenden Einzelgewerkschaft zusammen) entschärft. Oder die Privatwirtschaft setzte durch, daß der Planungswertausgleich um 50 % gesenkt und der Rest vom Bundesrat gestrichen wurde, so daß von der 1973 angekündigten Bodenrechtsreform nur noch wenig übrigblieb.

Seit Beginn der 70er Jahre, also mehr oder weniger gleichzeitig mit dem veränderten weltweiten sozioökonomischen Datenkranz, waren die verteilungspolitischen Vorstellungen der Koalition einem wachsenden gesellschaftlichen Druck ausgesetzt, der sich auf vier Ebenen artikulierte:

Erstens erklärten Angehörige der Mittel- und Oberschicht - aus isolierter Selbsterfahrung heraus - die Existenz sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen für historisch, die herkömmliche soziale Frage jedenfalls für gelöst. Entsprechend wurde solidarisches Bewußtsein als leistungshemmend verdächtigt, die Ausschöpfung individueller Leistungsreserven und die Gewährleistung unternehmerischer Freiheit als Gebot der Stunde propagiert. Konservative Gruppen mit christlicher Milieubindung beriefen sich auf das Subsidiaritätsprinzip, das sie allerdings nicht auf die leistungsstarke Schicht, der sie selbst angehörten, sondern auf eher leistungsschwache untere Schichten anwendeten und damit bis zur Unkenntlichkeit entstellten, ohne auch zu berücksichtigen, daß die katholische Soziallehre die gesellschaftliche Stellung, die ein Mensch einnimmt, nicht nach seiner Leistungsstärke und seinem Leistungseinkommen zuweist und das Subsidiaritätsprinzip immer nur als Gegenpol zum Solidaritätsprinzip gelten läßt.

Zweitens beriefen sich liberale bürgerliche Kreise auf die freiheitlichen Rechte des Grundgesetzes, die durch ein Übermaß an sozialer Sicherung be-

einträchtig würden. Man entwarf das Bild eines Menschen, der das eigene Leben und das seiner Familie, die eigene Zukunft und die seiner Kinder selbständig in die Hand nimmt und sich durch die eigene wirtschaftliche Leistung gegen einen Teil der Zukunftsrisiken absichern kann. Die Proklamation sozialer Grundrechte, z.B. auf Lebensunterhalt, auf Arbeit, Wohnung und Bildung wurde als verfassungsfremd zurückgewiesen. Konservative Christen entdeckten den sogenannten Personalismus der katholischen Soziallehre, ohne jedoch jene Leitidee zu erwähnen, wonach die formale Gleichbehandlung vor dem Gesetz bei nicht vergleichbarer wirtschaftlicher Ausgangslage die vorhandene Ungerechtigkeit, nämlich ungleichen Tausch und einseitige Herrschafts- und Abhängigkeitsverhältnisse, zementiert oder gar vergrößert.

Drittens haben sich die traditionellen Theorien über die Abhängigkeit der Einkommensentstehung von der Einkommensverwendung gegen die gesetzlichen Vermögensbeteiligungspläne der Koalitionsregierung durchgesetzt: Es wurde unterstellt, daß die den Arbeiterhaushalten zufließenden Lohneinkommen überwiegend für Konsumzwecke, die den Unternehmerhaushalten zufließenden Gewinneinkommen überwiegend für Spartätigkeit und Investitionszwecke ausgegeben werden, so daß man, um die Investitionstätigkeit anzuregen, das Reallohneinkommen absenken, das Gewinneinkommen dagegen anheben müsse. Überbetriebliche Beteiligungsmodelle sind zum Teil an dem Interesse der gegenwärtigen Kapital eigner gescheitert; tarifliche Investivlohnpläne wie gesetzliche Beteiligungsmodelle sind aber - auch durch Teile der Gewerkschaften - blockiert worden, einmal weil man einen Nachholbedarf an expansiver Lohnpolitik zum Inflationsausgleich anmelden zu müssen meinte, zum anderen weil man sich den Ausschluß aus den kollektiven Entscheidungsprozessen im Unternehmen nicht gegen ein vermögenspolitisches Zugeständnis der Arbeitgeber auf privater Basis abhandeln lassen wollte.

Viertens war die Frage der Verteilung von Einkommens- und Lebenschancen immer nur als sekundäres Problem eingestuft worden, während die primären Einkommensdifferenzen funktional als Resultat unterschiedlicher Leistung, Verantwortung, Qualifikation und Nachfrage ausgewiesen wurden. Weil man nun seit Bestehen der Bundesrepublik weder gewohnt war, Verteilungsprobleme anders als durch Neuverteilung der Einkommenszuwächse zu regeln, noch auch dazu bereit war, die primäre Einkommensverteilung nach funktionalen Gesichtspunkten zu überprüfen, und ein mehr egalitäres Ergebnis anzusteuern, schien die Verteilungspolitik ihre Berechtigung zu verlieren, als es mit den Auswirkungen der oben erwähnten Veränderung weltwirtschaftlicher Daten nichts Neues mehr zu verteilen, sondern Vorhandenes nur noch umzuverteilen gab.

Kann man eine Regierung, die unter solchen massiven Meinungsdruck der gesellschaftlichen Öffentlichkeit gerät, verurteilen, wenn sie die selbst gesteckten sozialpolitischen Ziele nicht erreicht? Sie verdient Respekt für den Widerstand, den sie zugunsten der Verteilungsgerechtigkeit dem bürgerlich-liberalen und konservativen Klimawechsel entgegengesetzt hat. Diesen Respekt verdient sie dort allerdings nicht, wo sie aus Fahrlässigkeit und vor allem aus Kurzsichtigkeit zum Opfer dieses Trends geworden ist.

Menschengerechte Arbeitsgestaltung

Der sozialliberalen Koalition ist bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, beim Gesundheitsschutz und bei der beruflichen Ausbildung ein eigenständiger Ausbruch aus den Denkmustern betriebswirtschaftlicher Kalkulation und marktökonomischer Sachzwänge gelungen. Diesem Ausbruch folgten allerdings Rückzugsbewegungen, die unmittelbar und überwiegend durch finanzielle Engpässe bedingt waren. Unter dem Druck des gesellschaftlich erzeugten Meinungsklimas ging jedoch die Unterordnung humaner und sozialer Gerechtigkeit unter die Kriterien einzelwirtschaftlicher Rentabilität und ökonomischer Effizienz bis an den Rand der Selbstaufgabe.

1. Ausbruch

Die sozialliberale Koalitionsregierung kann mit einer eindrucksvollen Liste von Gesetzen, Verordnungen und Programmen aufwarten, die den vorrangigen Stellenwert des Menschen im Produktionsprozeß neu definiert und die Arbeitsbedingungen merklich verbessert haben: das Leiharbeitergesetz (1972), das Arbeitssicherheitsgesetz (1974), das den Arbeitgeber verpflichtet, Ärzte und Fachkräfte für den Unfall- und Gesundheitsschutz bereitzustellen, die Arbeitsstättenverordnung (1975), die die Mindestanforderungen menschengerechter Arbeitsbedingungen aufzählt, das Jugendarbeitsschutzgesetz (1976), das die tägliche, wöchentliche Arbeitszeit und den Jahresurlaub regelt sowie ein Verbot der Nacht- und Akkordarbeit ausspricht, und schließlich die neue Verordnung für gefährliche Arbeitsstoffe (1980). Dazu kommt das 1974 von den Bundesministern für Arbeit und Sozialordnung und Forschung und Technologie vorgelegte „Humanisierung der Arbeit“-Programm, das die Möglichkeiten testet, wie die moderne Technologieentwicklung einer sozialen Kontrolle unterworfen werden kann.

Die Gesundheitspolitik der sozialliberalen Koalition hat mit erheblichen Leistungsverbesserungen (1974), mit der Hereinnahme zusätzlicher Personengruppen, z.B. der Studenten (1975) und mit einer Ausweitung der Vorsorgeuntersuchungen auf eine gleitende Transformation der gesetzlichen Krankenver-

Sicherung hingewirkt und damit ein soziales Grundrecht auf umfassende Gesundheitssicherung verankert. Entsprechend hat das Krankenhausfinanzierungsgesetz von 1972 die öffentlichen Haushalte mit den Investitionskosten, die Krankenhauspatienten bzw. das Patientenkollektiv mit den laufenden Ausgaben belastet.

Die Reform der beruflichen Ausbildung hat die sozialliberale Regierung mehr als ein Jahrzehnt begleitet. Ursprünglich war vereinbart gewesen, die berufliche Ausbildung qualitativ zu verbessern, zeitlich und sachlich zu gliedern, gesellschaftlich aufzuwerten und in das staatliche Bildungssystem zu integrieren. 1976 wurde das Ausbildungsplatzförderungsgesetz, das unter bestimmten Voraussetzungen einen Finanzausgleich vorsah, verabschiedet.

2. Rückzug

Die schon erwähnten sozioökonomischen Turbulenzen der Weltwirtschaft, die mit einer durch die Notenbankpolitik noch verschärften Phase der Geldwertstabilisierung im Inland zusammentrafen, haben den Ausbruch der Koalitionsregierung aus den vorherrschenden betriebs- und volkswirtschaftlichen Denkmustern abgebremst. Dieser Bremsvorgang hat vor allem bei der Arbeitsförderung, bei der Krankenversicherung und bei der Berufsausbildung deutliche Spuren hinterlassen. Dort sind auch die ersten Rückzugsbewegungen zu verzeichnen.

Das Arbeitsförderungsgesetz, das aus der Zeit der Großen Koalition stammt, ist im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes von 1975 einer markanten Änderung unterzogen worden: entsprechend der jeweiligen Lage auf dem Arbeitsmarkt wurde eine neue Balance zwischen den Interessen des einzelnen Arbeitslosen und den Interessen der Solidargemeinschaft angestrebt. Diese Balance, die sich in verschärften Zumutbarkeitsregeln äußerte, die die berufliche Herabstufung, das Wochenendpendeln und den Umzug bei der Arbeitsaufnahme einschlossen, ist dann in der Folgezeit durch den Runderlaß der Bundesanstalt für Arbeit von 1978 und die 5. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes von 1979 noch einmal zu Lasten der Arbeitslosen insbesondere der Frauen verschoben worden.

Bei der Gesetzlichen Krankenversicherung sind ähnliche Verlaufsphasen zu beobachten. Die durch die Ausweitung des Leistungsumfangs und des Personenkreises bedingte außergewöhnliche Kostensteigerung zu Beginn der 70er Jahre zwang die Koalition zu einer Reihe sich überstürzender Initiativen: Haushaltsstrukturgesetz (1975), Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz (1977), Novelle des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (1981), Kosten-

dämpfungsergänzungsgesetz im Rahmen der Operation '82 und schließlich Haushaltsentwurf '83. Angestrebt waren die Begrenzung des Leistungsumfangs durch Formen der Selbstbeteiligung, Anpassung der Ausgabenentwicklung der Krankenkassen an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, Kontrolle der Honorare und Gebühren der Ärzte sowie der Pflegesätze in den Krankenhäusern, Koordinierung des ambulanten und stationären Bereichs, Verhandlungen zwischen den Kassen und Ärzten auf Landesebene und schließlich eine konzertierte Aktion aller im Gesundheitswesen Beteiligten auf Bundesebene.

Die Verlaufsphasen des Berufsbildungsgesetzes sind einer der augenfälligsten Beweise der sozialpolitischen Rückzugsbewegung. Die ursprünglich vorgesehene Integration von beruflicher und allgemeiner Bildung und die Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung über eine gemeinsame Finanzierung und öffentliche Kontrolle, über eine Gliederung in berufsfeldorientierte Grundbildung und berufliche Fachbildung mit zunehmender Spezialisierung sind zugleich mit dem Austausch von vier zuständigen Ministern in zehn Jahren schrittweise zurückgenommen worden. Der zwischen den Koalitionspartnern ausgehandelte Kompromiß wurde von der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat abgelehnt. Ein Rumpfstück der Reform, das Ausbildungsplatzförderungsgesetz, dessen Finanzierungsregelung nie in Anspruch genommen wurde, obwohl deren Voraussetzungen nahezu in jedem Jahr erfüllt waren, ist 1980 von den Karlsruher Richtern als verfassungswidrig erklärt worden; der Kabinettsentwurf von 1981 enthält nurmehr die für die Berufsbildungsstatistik und das Bundesinstitut für Berufsbildung relevanten Teile.

3. Aufgabe

Sind die Rückzugsbewegungen der Koalitionsregierung nur als taktische Reaktionen auf die sozioökonomischen Turbulenzen der Weltwirtschaft, der allzu rigorosen Inflationsbekämpfung im Inland und der öffentlichen Finanzierungsengepässe zu erklären? Vermutlich war der sozialpolitische Rückzug mehr: Reaktion auf das veränderte Klima der öffentlichen Meinung, das unter Berufung auf wirtschaftliche Vernunft sozialpolitisches Engagement einzuschüchtern versuchte. Dieser Meinungsdruck läßt sich an drei inhaltlichen Positionen festmachen.

Erstens dominierte eine individuelle Risikozuweisung: Arbeitslosigkeit scheint durch persönliches Fehlverhalten oder erhöhtes Anspruchsdenken verursacht; Jugendliche ohne Ausbildungsplatz scheinen nicht in der Lage oder nicht bereit, auf Traum- und Modeberufe zu verzichten und sich dem vorhandenen Angebot anzupassen. Die verschärften Zumutbarkeitsregeln sind noch

einmal Ausdruck dieser individuellen Schuldzuweisung; eine ursachengerechte Entlastung des Arbeitsmarktes waren sie allemal nicht, höchstens eine subjektive Entlastung der für den Arbeitsmarkt verantwortlichen wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger. Ähnlich wurden für die Kostenexplosion im Gesundheitswesen, wie die Arbeitgeberdenkschrift und ein internes Papier der CDU/CSU-Fraktion 1975 nahelegen, das überzogene Versorgungsdenken und die übertriebene Anspruchshaltung der Versicherten verantwortlich gemacht. Deshalb müsse die perfekte und umfassende Absicherung aller Lebensrisiken durch eine stärkere Selbstbeteiligung an den Arzneimittel- und Krankenhauskosten abgelöst werden, die angesichts der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auch vertretbar sei. Entsprechend wurden in der öffentlichen Meinung Einzelatbestände von Mißbrauch bei der Inanspruchnahme sozialer Leistungen zu Massenerscheinungen aufgebauscht. Während der sogenannten Mißbrauchsdebatte blieben jedoch zwei Tatbestände unerwähnt: einmal daß ein Teil der Anspruchsberechtigten den Weg zu den Behörden gar nicht findet, daß die Inanspruchnahme eines Rechts alles andere als Mißbrauch ist, und daß gegenwärtig nicht einmal 5% der Versicherten Sozialleistungen mißbräuchlich in Anspruch nehmen, und zum anderen, daß im halbwegs marktmäßig organisierten Teil des Gesundheitswesens die Einkommensansprüche der Ärzte und die Oligopolstellung der Pharmaindustrie keiner vergleichbaren Prüfung unterzogen wurden.

Zweitens dominierte die einzelwirtschaftliche Rentabilität: Die Beseitigung der Gesundheitsschäden wurde dem einzelnen und der Solidargemeinschaft zugewiesen. Dabei ist ein nicht unerheblicher Teil der in der Lebensmitte bzw. im Alter aufbrechenden Krankheiten durch die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsorganisation verursacht. Die strenge Anwendung des Verursacherprinzips würde die übliche Gegenüberstellung von einzelwirtschaftlicher Rentabilität und menschengerechter Arbeitsgestaltung als Scheinkonflikt entlarven. Solange es den Unternehmen nämlich gelingt, die Folgekosten gesundheitsgefährdender Arbeitsgestaltung, z.B. der Akkord-, Schicht- und Nachtarbeit auf den Arbeitnehmer bzw. die Solidargemeinschaft abzuwälzen, wird die Rentabilitätsrechnung immer wieder und immer mehr Sozialschäden produzieren, deren Beseitigung der Sozialversicherung überlassen bleibt und im Einzelfall als Sozialkonsum diffamiert wird. Man darf sogar vermuten, daß sich ein Unternehmen eher eine beschleunigte Wachstumsdynamik verschreibt, um jene Leistungen der Sozialversicherung finanzieren zu können, die der Beseitigung der von ihm selbst produzierten Schäden dienen, als daß es eine Arbeitsorganisation schafft, die jene Schäden vermeiden hilft.

Drittens dominierte das privatökonomische System gegenüber der staatlichen Bildungs- und Sozialpolitik. Originäre Bildungsziele der jungen Genera-

tion mußten sich an dem Kriterium des ökonomischen Ersatzbedarfs und der Verwertbarkeit in der laufenden Produktion messen lassen. Sozialpolitik und Bildungspolitik waren unverzichtbare Elemente des ökonomischen Systems, weil sie dessen Funktionstüchtigkeit steigern, indem sie Reparaturleistungen im Schadensfall erbringen und im übrigen Reibungsverluste geringhalten und Ausfallrisiken senken. Aber sie blieben abhängige Variable in einer Marktwirtschaft, die von Sachzwängen und nach den Kriterien rationalen Handelns gesteuert wird. Die Zunahme bildungs- und sozialpolitischer Leistungen war streng an das Wachstum des Bruttosozialprodukts gekoppelt; eine nicht wachsende Wirtschaft mußte sich die Einlösung dieses Luxusbedarfs versagen.

Das pointiert charakterisierte öffentliche Meinungsklima scheint von der sozialliberalen Koalitionsregierung nicht oder zu spät als radikale Herausforderung ihrer ursprünglichen Option, begriffen worden zu sein, solidarisches Bewußtsein, Sozialversicherung und Sozialstaat nicht als Luxuskonsum bzw. Kostenfaktor, sondern als Investition und Wettbewerbsvorteil und darüber hinaus als Selbstwert einer um den Menschen zentrierten Wirtschaft zu verstehen. Deshalb muß man vermuten, daß ihr sozialpolitischer Kurs nach 1975 nicht nur taktischer Rückzug war, sondern auch ein Stück Selbstaufgabe. Diese Vermutung wird bestätigt, wenn man sich daran erinnert, daß ein Koalitionspartner an der Bildung dieses Meinungsklimas nicht unwesentlich beteiligt gewesen ist.

Mitbestimmung und Vollbeschäftigung

Die Koalitionsregierung hat die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer im Betrieb und Unternehmen auf eine neue Grundlage gestellt und damit eine bedeutsame Initiative zur Revision und auch zur Umgestaltung der kapitalistischen Unternehmensstruktur eingeleitet. Die Vollbeschäftigung nach 1975 wiederherzustellen, ist der Koalition jedoch nicht gelungen. Sie hat sich für einen vorsichtigen Kurs in der Beschäftigungspolitik entschieden und sich gegen die Anwendung interessengeleiteter Patentrezepte gewehrt.

1. Initiative

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 hat die Anhörungs-, Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats erheblich ausgeweitet; das Personalvertretungsgesetz von 1974 hat vergleichbare Mitwirkungsrechte im Öffentlichen Dienst begründet. Das Mitbestimmungsgesetz von 1976, das hinter der in der Montanmitbestimmung vorhandenen Parität zurückbleibt, aber trotzdem 1979 auf seine Verfassungsfestigkeit hin überprüft wurde, hat eine 1969 in der Regierungserklärung gegebene Zusage eingelöst.

Das Vollbeschäftigungsziel spielte weder 1971, als der längste Konjunkturzyklus der Nachkriegszeit zu Ende ging, noch während des Aufschwungs 1972, der von den klassischen Instrumenten der Globalsteuerung begleitet war, noch im Stabilitätsprogramm der Bundesregierung 1973 eine gewichtige Rolle. Nachdem 1975 die erste Nachkriegsdepression mit durchschnittlich einer Million Arbeitslosen eingetreten war, beschloß die Bundesregierung 1977 ein „Programm für Zukunftsinvestitionen“ mit einem Volumen von 16 Mrd DM. 1979 schnürte sie ein Paket von Steuererleichterungen zur Belebung der privaten Investitionstätigkeit und zusätzlicher Staatsausgaben u. a. in Form eines arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms für Problemregionen.

Das Recht auf Arbeit blieb indessen nicht auf die deutsche Bevölkerung beschränkt. Ohne den 1973 angeordneten Anwerbestopp für Ausländer aus Nicht-EG-Ländern aufzuheben, erklärte das Programm zur Weiterentwicklung der Ausländerpolitik von 1980 die Integration der Ausländer, deren freie Entscheidung nicht angetastet werden sollte, zu einer gesamtstaatlichen und gesamtgesellschaftlichen Aufgabe. Die Bundesregierung trat entschieden für die volle Integration der Ausländerkinder im Kindergarten und in der Schule, für die Eingliederung der Jugendlichen in das Berufsleben und für die Erleichterung der Einbürgerung der in Deutschland herangewachsenen Ausländer ein, wenngleich diese Absichtserklärung durch die 1982 an die Adresse der Bundesländer gerichteten Empfehlungen, den Familiennachzug zu erschweren, überschattet wird.

2. Reflex

Der Umgang mit der steigenden Arbeitslosigkeit seit 1975 ist zweifellos ein entscheidender Posten in der sozialpolitischen Bilanz der Koalitionsregierung. Ein Urteil wird vier Momente abzuwägen versuchen.

Erstens: Die Koalition scheint den für die Weltwirtschaft strukturverändernden Charakter der drastischen DM-Aufwertung, die der Freigabe des US-Dollars 1971 folgte, sowie der Ölpreiserhöhung 1973 (und 1979) und deren Zusammentreffen mit einer Konjunkturstabilisierung im Inland nicht oder nicht früh genug wahrgenommen und dann in ihren Auswirkungen unterschätzt zu haben. So wurde sie von der Massenarbeitslosigkeit seit 1975 überrascht, konnte deren komplexes Ursachengefüge nicht identifizieren.

Zweitens: Die Koalition hast extreme Strategien entschieden abgelehnt, die einseitig auf massive Steuererleichterungen, auf die Zurücknahme der Umweltauflagen und die Freigabe der Kernenergieprojekte setzten. Ebenso eindeutig wies sie Strategien zurück, die eine staatliche Ausgabenexpansion zur

Stärkung der Massenkaukraft und zur Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur forderten. Zwar ist die vorsichtige Zurückhaltung bei beschäftigungspolitischen Initiativen aus den begrenzten Finanzierungsspielräumen des Staates ableitbar; eine mindestens ebenso wichtige Rolle hat die Vermutung gespielt, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit mit den traditionellen keynesianischen wirtschaftspolitischen Instrumenten allein nicht zu beseitigen sei. Auch galten die Erfahrungen in den USA und in England aber auch in Frankreich als nicht übertragbar auf die deutsche Situation.

Drittens: Die Koalition blieb allerdings im Sog der wirtschaftspolitischen Theoriedebatte, ob die Ursachen der Arbeitslosigkeit eher strukturell als konjunkturell bedingt seien, und ob einer angebotsorientierten oder nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik größere Erfolgchancen einzuräumen seien, ein selbsttragendes Wachstum und damit den Abbau der Arbeitslosigkeit herbeizuführen. Entsprechend der an den wissenschaftlichen Hochschulen, in den politischen Beratungs- und Entscheidungsgremien sowie in den Fachredaktionen der Medien herrschenden Meinung wurde die Koalition tendenziell zu strukturellen Erklärungsmustern der Arbeitslosigkeit und zu angebotsorientierten Rezepten ihrer Behandlung hingedrängt. Sie ist damit zum Reflex des vorherrschenden Meinungsklimas geworden.

Viertens: Die Koalition hat sich durch die Fixierung auf den ökonomischen und beschäftigungspolitischen Aspekt der Wirtschaftskrise die Chance verbaut, den Einstellungswandel in der Bevölkerung gegenüber einem konsum- und marktorientierten Wirtschaftssystem, die veränderten Wertmuster und Gewichtungen von Konsum und Freizeit, Arbeitsgestaltung und Einkommen, Erwerbsarbeit und Eigenarbeit wahrzunehmen. In Übereinstimmung mit den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und CDU/CSU blieben Produktivitätsfortschritt und Wirtschaftswachstum, wenn auch in qualitativer Form, der ausschließliche Weg, die Vollbeschäftigung wiederzugewinnen. Eigenständige Konzepte einer Arbeitszeitverkürzung, die nicht an den problematischen Übergängen der drei Lebensphasen (Ausbildung, Erwerbsarbeit, Ruhestand), sondern an der täglichen, wöchentlichen und jährlichen Arbeitszeit ansetzt, blieben ausgeblendet. Ebenso wenig fanden Formen der Teilzeitarbeit und flexiblen Arbeitszeitgestaltung, die die vorhandene und mit dem Einsatz moderner Technologie noch geringer werdende Erwerbsarbeit gleichmäßig auf Männer und Frauen, Erwachsene und Jugendliche, Deutsche und Ausländer verteilen - und zwar ohne vollen Lohnausgleich zumindest für die Bezieher höherer Einkommen und damit ohne Zementierung von Standesprivilegien und Rollenklischees -, in der Koalitionsregierung ohne Resonanz, selbst als die Verkürzung der Arbeitszeit um so dringender wurde, je mehr der Produktivitätsfortschritt über die Wachstumsrate der Produktion hinausdrängte. Erst

recht blieben alternative Konzepte, die einen Produktivitätsfortschritt, der Menschen durch Kapital ersetzt bzw. eintönige Arbeit vermehrt, nicht zum letzten Maßstab vernünftiger Wirtschaftspolitik machen, vielmehr den Einsatz angepaßter Technologie befürworten, die die vorhandene Arbeitskräftereserve ausschöpft und die innovatorischen Defizite kapitalintensiver Großtechnik und hochkonzentrierter Unternehmen überwindet, außerhalb der koalitionspolitischen Reichweite.

Die sozialpolitische Bilanz der Koalitionsregierung ist nicht eindeutig, aber alles andere als negativ. Die Koalition hat den Sozialstaat, die soziale Demokratie trotz heftigen Gegenwinds zu verteidigen versucht — wenn auch um den Preis zäh ausgehandelter Kompromisse — und das nicht ohne Erfolg. Von dem Gegenwind ist sie selbst überrascht worden; dessen Stärke hat sie unterschätzt. Ist es da erstaunlich, daß sie selbst von diesem Gegenwind zerfranst wurde?