

Konservative Sanierungsstrategie in der Sozialpolitik

Wilhelm Adamy, Dipl.-Volkswirt, geboren 1949 in Trier, 2. Bildungsweg, studierte Volkswirtschaft, Betriebswirtschaft und Sozialpolitik in Saarbrücken und Köln, ist z. Z. wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln und Dozent für Sozialpolitik an der Sozialakademie Dortmund.

Johannes Steffen, Dipl.-Volkswirt, geboren 1953 in Ahrweiler, studierte Volkswirtschaft, Soziologie und Sozialpolitik in Köln, ist z. Z. wissenschaftlicher Angestellter am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln und Lehrbeauftragter an der Universität Dortmund.

„Wenn wir den alten Weg gedankenlos weitergehen, stürzen wir den Menschen in die neue Entfremdung eines anonymen, bürokratischen Wohlfahrtsstaates, kaum daß wir ihn durch die Soziale Marktwirtschaft aus der Entfremdung des Kapitalismus befreit haben.“
(Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung v. 13.10.1982)

d

Mit der Veröffentlichung des Koalitionspapiers von CDU/CSU/FDP und der folgenden Regierungserklärung wurde für jedermann die seit längerem programmierte Wende in der Wirtschafts- und Sozialpolitik sichtbar. Hatte bereits die sozialliberale Koalition immer weitgehendere „Korrekturen“ und Leistungskürzungen am „sozialen Netz“ vorgenommen, so zielt die neue Politik offenbar darauf ab, die Substanz des Sozialstaates auszuhöhlen. Ausgerechnet in einer Zeit, in der die durch Krise und Massenarbeitslosigkeit verursachten sozialen Probleme enorm zunehmen und sich das Aufgabenfeld der Sozialpolitik sprunghaft ausweitet, soll sie durch rigorose Beschneidung ihrer finanziellen Möglichkeiten um Jahrzehnte zurückgeworfen werden. Nach dem Motto: „Feuer frei“ steht der in langen Jahren erkämpfte soziale Besitzstand der abhängig Beschäftigten und sozial Schwachen zur Disposition. Gänzlich unverblümt soll auf ihrem Rücken die Wirtschaftskrise „bewältigt“ werden. Hierin liegt in der Tat eine neue Qualität der Sozialdemontage.

Arbeitslosigkeit als Ursache von Finanzierungsproblemen

Die Zahl der amtlich registrierten Arbeitslosen wird im Jahresdurchschnitt 1982 bei etwa 1,9 Mio. Personen liegen; hinzu kommen nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung noch einmal rd. 800 000 Personen, die der sogenannten „stillen Reserve“ zuzurechnen sind. Die tatsächliche Zahl der Arbeitslosen wird also fast 2,7 Mio. Personen erreichen. Arbeitslosigkeit ist das sozialpolitische Hauptproblem „in diesem unseren Land“¹ - sollte man meinen. In der heute praktizierten Politik spielen jedoch die mit Arbeitslosigkeit einhergehenden materiellen und immateriellen Probleme der Betroffenen keine Rolle mehr. Im Mittelpunkt stehen einzig und allein haushaltspolitische Aspekte. Im Fadenkreuz der Kritik befinden sich somit nicht mehr die sozialen Risiken - wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter, Armut -, sondern die von ihnen betroffenen Personen und die von diesen beanspruchten sozialen Sicherungsleistungen. Sie, und nicht etwa Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit, werden als Verursacher der finanziellen Defizite in Staats- und Sozialversicherungshaushalten ausgemacht. Dabei ist die materielle Absicherung u. a. bei Arbeitslosigkeit alles andere als „überzogen“:

- Der Anteil jener Arbeitslosen, die Arbeitslosengeld erhalten, sinkt kontinuierlich von 65,8 v. H. in 1975 auf 54,9 v. H. in 1981. Diese Entwicklung deutet darauf hin, daß mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit und Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen immer weitere Personengruppen aus dem versicherungsmäßigen Leistungsbezug ausgegrenzt werden.
- Anfang dieses Jahres erhielten 62,7 v. H. der Arbeitslosengeld- und gar 91,7 v. H. der Arbeitslosenhilfeempfänger weniger als 1000 DM pro Monat an Unterstützungsleistungen. Von einem überhöhten Sicherungsniveau kann somit keine Rede sein.

Ein Großteil der sozialen Risiken wird vielmehr auf die Betroffenen abgewälzt und damit individualisiert. Somit ist es entgegen allen öffentlichkeitswirksamen Behauptungen nicht etwa das soziale Sicherungsniveau, sondern der Tatbestand der Massenarbeitslosigkeit, der enorme gesellschaftliche Kosten verursacht.

Belastung der Sozialversicherung durch Arbeitslosigkeit

Die Sozialversicherungshaushalte werden von Wirtschaftskrise und Arbeitslosigkeit sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite negativ berührt:

- Auf der Einnahmenseite ist die Zahl der Beitragszahler seit jüngstem rück-

¹ So das Standardrepertoire des neuen Bundeskanzlers.

läufig. Hierdurch verschlechtert sich das Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern rapide; in der Arbeitslosenversicherung entfielen im Juni 1982 auf einen Arbeitslosengeldempfänger nur noch 26 Beitragszahler. Die arbeitsmarktbedingten Beitragsausfälle der Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung betragen derzeit 349,3 Mio. DM pro 100000 Arbeitslose.² Bei jahresdurchschnittlich 1,9 Mio. Arbeitslosen summieren sich die Beitragsausfälle somit auf 6,6 Mrd. DM - unter Einbezug der stillen Reserve sogar auf über 9 Mrd. DM.

- Auf der Ausgabenseite belaufen sich die jährlichen Mehrausgaben der Arbeitslosenversicherung auf 1,28 Mrd. DM pro 100000 Arbeitslose; dies sind bei 1,9 Mio Arbeitslosen weit über 24 Mrd. DM. Der Gesamtheit der öffentlichen Haushalte entstehen durch Arbeitslosigkeit Kosten in Höhe von über 36 Mrd. DM - eine Summe, die fast der aktuellen Haushaltslücke entspricht. In diese Rechnung sind allerdings nur die eindeutig bestimmbaren Mehrbelastungen einbezogen.

Bei dieser Scherenentwicklung zwischen relativ sinkenden Einnahmen und überproportional steigenden Ausgaben bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten der Konsolidierung. Da Arbeitslosigkeit Ursache der defizitären Haushaltsentwicklung ist, wäre ein gezieltes Beschäftigungsprogramm wie auch eine Erweiterung der Finanzierungsbasis ein möglicher Weg, um mittelfristig Arbeitslosigkeit und finanzielle Defizite zu beseitigen. Die andere, derzeit favorisierte Möglichkeit, liegt in der Anpassung der Ausgaben an die geringeren Einnahmen über Leistungskürzungen. Diese Strategie wird zur Zeit in die politische Praxis umgesetzt. In der gegenwärtigen Wirtschafts- und Sozialpolitik spielt damit die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als autonomes Handlungsziel der Politik keine Rolle mehr. Arbeitslosigkeit soll vielmehr quasi als „Mitnahmeeffekt“ einer Verbesserung kapitalistischer Verwertungsbedingungen verschwinden. Ganz entscheidende Bedeutung bei dieser zum Primat offizieller Wirtschaftspolitik erhobenen Verbesserungen der „Rahmenbedingungen“ kommt dem seit 1981 grassierenden Sozialabbau zu. Über die Erfolgsaussichten dieses Konzepts liegen reichhaltige Erfahrungen aus den USA, Großbritannien aber auch aus der eigenen Geschichte vor.³

Etappen des Sozialabbaus

Parallel zum Anstieg der Arbeitslosigkeit vollzog sich seit 1975 in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik ein Umdenkungsprozeß: Während anfangs

² Vgl. Haushaltsmehrbelastungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, Bundestags-Drucksache 9/1626 S. 6 sowie: W. Adamy/J. Steffen, Finanzierungsprobleme der Sozialversicherung in der Wirtschaftskrise, in: Sozialer Fortschritt 9/1982 S. 206.

³ Zu den Erfahrungen aus den letzten Jahren der Weimarer Republik vgl. W. Adamy/J. Steffen, Arbeitsmarktpolitik in der Depression, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1982.

noch durch staatliche Konjunkturprogramme der Wirtschaftskrise entgegensteuert wurde und ein Teil des privaten Nachfrageausfalls ausgeglichen werden konnte, konzentrieren sich die politischen Maßnahmen mit zunehmender Krisendauer immer mehr ausschließlich auf den Abbau von Haushaltslücken. Ein formales Haushaltsgleichgewicht wird angestrebt, wobei konjunkturbedingte Einnahmeausfälle akzeptiert werden, nicht hingegen krisenbedingte Mehrausgaben. Die vormals beschäftigungsorientierte Finanzpolitik mußte einer restriktiven, auf die Beseitigung der Haushaltsdefizite abzielenden Geld- und Finanzpolitik weichen. Die Sanierung der öffentlichen Haushalte wurde zur vorrangigen Aufgabe erklärt und Arbeitslosigkeit damit zum akzeptierten Gefährdungstatbestand der abhängig Beschäftigten degradiert. Elemente dieses Sanierungskonzepts wurden bereits mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975, den folgenden Kostendämpfungsgesetzen im Gesundheitswesen sowie den Rentenanpassungsgesetzen 1977 und 1978 wirksam. Erstmals wurde das soziale Netz „großzügiger geknüpft“: die Unterstützungsleistungen bei Fortbildung und Umschulung wurden gesenkt, die Rentenanpassung kurzfristig von der Lohnentwicklung abgekoppelt.

Zwar können diese Maßnahmen im Nachhinein als ad-hoc-Eingriffe gewertet werden, die das soziale Sicherungssystem noch nicht grundsätzlich in Frage stellten; gleichzeitig wurden damit jedoch eindeutige Signale für die weitere Haushaltskonsolidierung gesetzt.

a) Operation '82 - Rückzug des Bundes

Mit dem neuerlichen Rückgang des Wirtschaftswachstums 1981 und dem Anstieg der Arbeitslosenzahl auf jahresdurchschnittlich 1,272 Mio. Personen verstärkten sich die Finanzierungsprobleme. Die Sozialversicherung war nicht mehr in der Lage, die krisenbedingten Einnahmeausfälle und Ausgabensteigerungen aus eigenen Finanzmitteln zu decken. Allein in der Arbeitslosenversicherung betrug das Defizit 8 Mrd. DM in 1981, das aufgrund der Defizithaftung des Bundes voll auf den Bundeshaushalt durchschlagen mußte. Diese Ausfallbürgschaft des Bundes erfüllt die Funktion, in Krisenzeiten den Ausgabenüberhang der Arbeitslosenversicherung aus allgemeinen Steuermitteln abzudecken. Tatsächlich jedoch versucht sich der Bund seit der Operation '82 dieser Nachschußpflicht zur Bundesanstalt für Arbeit (B A) kontinuierlich zu entziehen, um auf diese Weise die eigenen Haushaltsprobleme zu entschärfen und sich auf Kosten der Sozialpolitik zu sanieren.

Zugleich wird auf Druck konservativer Kräfte eine Erweiterung der Finanzierungsbasis auf bisher nicht beitragspflichtige Personengruppen wie Selbständige und Beamte strikt abgelehnt, so daß der Finanzierungsrahmen festge-

schrieben und der Konsolidierungsdruck gezielt auf die Solidargemeinschaft beschränkt wird. Bei weiterhin steigender Arbeitslosigkeit soll ein unverändertes finanzielles Volumen auf eine wachsende Zahl von Anspruchsberechtigten verteilt werden, so daß der Mehrbedarf durch Sparmaßnahmen innerhalb der Sozialhaushalte kompensiert werden muß.

Erstmals praktiziert wurde dieses Sanierungskonzept mit der Operation '82; die Sparmaßnahmen konzentrierten sich auf die Arbeitslosenversicherung, da in ihrer Ausgabenexplosion vorrangig eine mißbräuchliche Inanspruchnahme von Sozialleistungen gesehen wurde, andererseits aber auch die finanzielle Trennung von Bundes- und BA-Haushalt politisch realisiert werden sollte. Das größte Sparvolumen konzentrierte sich auf die Lohnersatzleistungen, indem weitere Personengruppen u.a. durch Verlängerung der Vorversicherungszeit aus dem Leistungsbezug ausgeschlossen wurden. Zugleich schränkte man die Förderung von beruflicher Bildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein und nahm damit Abschied vom Kernbereich dessen, was lange Zeit als aktive Arbeitsmarktpolitik ausgewiesen wurde.

Auch in der Alterssicherung griff der Bund direkt auf noch vorhandene Finanzreserven zurück; die Rentenversicherung wurde zur finanziellen Manövriermasse, um die Haushalte der BA und des Bundes finanziell zu sanieren. Der Staatshaushalt entlastet sich dabei unmittelbar durch Kürzung des Bundeszuschusses sowie von Sonderzahlungen an die Rentenversicherung um 10 Mrd. DM im Zeitraum 1981 - 1985.

b) Operation '83 I - Erweiterung der Selbstbeteiligung

Fortgesetzt wird der Rückzug des Bundes aus der sozialpolitischen Verantwortung mit der derzeitigen Operation '83, die aufgrund der politischen Ereignisse in zwei Etappen zerfällt. Die Grundsatzbeschlüsse der sozial-liberalen Koalition von Anfang Juli 1982 („Kanzlerkompromiß“) setzten den finanz- und sozialpolitischen Kurs des Vorjahres konsequent fort, indem sie die Defizitdeckung vorrangig über die Reprivatisierung sozialer Risiken angingen.

Wieder waren es die Defizite der Arbeitslosenversicherung, die den strategischen Ausgangspunkt der Sparrunde bildeten. Abermals sollte der Ausgabenanstieg durch Leistungskürzungen gebremst werden, um die Liquiditätspflicht des Bundes wenn nicht formal so doch faktisch aufzuheben. Zum zweitenmal innerhalb von Jahresfrist wurden die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erhöht. Der Ausgabenanstieg sollte zu Lasten anderer Versicherungszweige jährlich um 3,3 Mrd. DM gekürzt werden: Die Kosten der Arbeitslosigkeit sollten auf Kranken- und Rentenversicherung verlagert werden,

indem die BA für ihre Geldleistungsempfänger ab 1983 nur noch 70 v. H. der bisherigen Kranken- und Rentenversicherungsbeiträge entrichten sollte. Zusätzlich wollte der Bund auf direktem Wege 1,5 Mrd. DM an Liquidität aus dem Alterssicherungssystem herausziehen. Kranken- und Rentenversicherung sollten diesen finanziellen Aderlaß autonom tragen.

Preis dieser Sparpolitik sind kurz- wie langfristige Leistungseinschränkungen in sämtlichen Versicherungszweigen, da die Verschlechterung der Finanzierungsbasis von den Versicherungsträgern nicht mehr verkraftet werden kann. Der relativ unauffällige Entzug von Finanzierungsmitteln sollte an die jeweilige Versichertengemeinschaft, an Rentner, Kranke und Arbeitslose weitergegeben werden. Ergebnis dieser Sparbeschlüsse ist ein Zurückdrängen des Versicherungsprinzips durch verstärkte Selbstbeteiligung von sozial schwachen und gefährdeten Personengruppen. Die bereits in der Sparoperation 1982 wirksamen Bestrebungen zur Selbstbeteiligung der Versicherten an den Krankenkosten wird ausgebaut und auf die Kur- und Krankenhauskosten ausgedehnt. In der Rentenversicherung wird ein individueller Krankenversicherungsbeitrag eingeführt werden, der zu einer stetigen Absenkung des Rentenniveaus führen wird.

c) Operation '83 II - Milliarden-Opfer für die Reichen

Die neue konservative Regierung schreitet mit forciertem Tempo und unter dem Beifall der wirtschaftlichen Spitzenverbände auf dem 1981 eingeschlagenen Sanierungsweg fort.⁴ Insgesamt sollen im kommenden Haushalt rd. 14 Mrd. DM allein im sozialen Bereich gestrichen werden, ohne daß damit jedoch ein Ende der Sozialdemontage absehbar wäre. Das bereits von der sozialliberalen Koalition beschlossene und von Gewerkschaften heftig kritisierte Sparpaket vom Juli dieses Jahres wird weitgehend übernommen und nochmals um 6 Mrd. DM gesteigert. Dabei werden allerdings diejenigen Beschlüsse der alten Regierung verschärft, die zur Individualisierung sozialer Risiken führen. Ersatzlos gestrichen werden demgegenüber vom Kohl-Zimmermann-Genscher-Kabinett die wenigen auf Betreiben der Sozialdemokratie beschlossenen Belastungen der Selbständigen und oberen Einkommensbezieher (u.a. Baulandsteuer, Begrenzung des Splittingvorteils für Ehepaare, Steuervorteile für betriebliche Leistungen zur Altersversorgung).

So will die christlich-liberale Koalition den Bundeshaushalt erneut auf Kosten der Rentenversicherung sanieren, indem zusätzlich 1,7 Mrd. DM aus

⁴ „Weg frei für einen neuen Anfang“, so Arbeitgeberpräsident Otto Esser in: Der Arbeitgeber 19/1982 S. 1048.

der Rentenversicherung herausgezogen werden. Zugleich wird der Angriff auf die materielle Absicherung bei Arbeitslosigkeit und Krankheit konsequent vorangetrieben: So wird der Bezug von Arbeitslosengeld stärker als bisher an die vorhergehende Beitragszeit gekoppelt, um die Unterstützungsdauer im Einzelfall kürzen zu können. Eine direkte Niveausenkung der Unterstützungssätze findet bei Rehabilitations- und Arbeitsförderungsmaßnahmen statt. Über diese Zusatzerparnis von jährlich 1 Mrd. DM hinaus werden die Rentenversicherungsbeiträge für Unterstützungsempfänger der Arbeitslosenversicherung nicht mehr nach dem letzten Bruttoarbeitsentgelt sondern entsprechend der Höhe von Arbeitslosengeld (-hilfe) von 68 v. H. (58 v. H.) des letzten Nettoeinkommens berechnet. Hierdurch werden die Arbeitslosen doppelt bestraft: Neben den bereits bitteren Folgen der Arbeitslosigkeit werden ihre späteren Rentenansprüche für die Zeit der Arbeitslosigkeit um 55 v. H. gesenkt und die Benachteiligung der Arbeitslosen lebenslang festgeschrieben. Verschärft wird ebenso die zwangsweise Eigenbeteiligung auch in der Krankenversicherung.⁵ Erstmals wird auch der Weg beschritten, die vorzeitig aus dem Erwerbsleben ausscheidenden Arbeitskräfte speziell zur Kasse zu bitten. Die Vorverlegung der Altersgrenze soll nunmehr mit versicherungsmathematischen Rentenabschlägen verbunden werden; die sozialliberale Koalition hatte zuvor noch versucht, das Verursacherprinzip zu stärken, indem die Unternehmen zur Finanzierung der 59er Regelung (Arbeitslosenruhegeld) herangezogen wurden.

Zugleich werden die Sozialleistungen auf breiter Front von der Einkommensentwicklung abgekoppelt und der Rechtsanspruch auf dynamische Anpassung der Unterstützungsleistungen ausgehöhlt: Die Anpassungstermine für Beamtengehälter, Renten- und Sozialhilfeleistungen werden um ein halbes Jahr verschoben. Zusätzlich wird in der Sozialhilfe der Anstieg der Bedarfsätze auf 2 v. H. begrenzt und eine Kürzung des dieser Personengruppe zustehenden „Warenkorbes“ in Aussicht gestellt. Unter Berücksichtigung der Inflationsrate und der bereits wirksamen Leistungseinschnitte der Operation '82 wird sich die reale Einkommenssituation der Sozialhilfeempfänger erheblich verschlechtern; die Verarmung nicht unerheblicher Bevölkerungskreise wird die Folge sein.

Zu den neuen sozialpolitischen Grundsätzen der Mitte-Rechts-Regierung zählt ebenso, die Mieterhöhungsspielräume der Vermieter zu vergrößern und den sozialen Mieterschutz einzuschränken. Für Altbauwohnungen werden be-

⁵ Während sich die SPD den Einstieg in die Selbstbeteiligung noch gegen einen sinnvollen Finanzausgleich zwischen den — von Arbeitslosen unterschiedlich betroffenen — Krankenkassen abkaufen ließ, schafft die christ-liberale Koalition diese Regelung wieder ab, um die Privilegien der Ersatzkassen aufrecht zu erhalten.

reits bei Mietabschluß zeitlich gestaffelte Mieten zugelassen; Mietsteigerungen auch für ältere Wohnungen sind damit vorprogrammiert; die hierdurch entstehenden Zusatzgewinne dürfen allerdings kaum zur Steigerung der Neubauinvestitionen führen. Weiterhin soll in bestehende Mietverhältnisse durch ein erleichtertes Mieterhöhungsverfahren eingegriffen werden. Die erwarteten zusätzlichen Mietbelastungen werden auch durch Wohngeld nicht aufgefangen. Im Gegenteil: Beim Wohngeld sollen weitere 200 Mio. DM eingespart werden. Demgegenüber werden für die zumeist gut verdienenden Eigenheim-erwerber zusätzliche Steuervergünstigungen geschaffen und zwar um so mehr, je höher das Einkommen ist. Während also für Mietparteien enorme Mehrbelastungen anstehen, sollen den besserverdienenden Bauherren über Jahre hinweg Steuergeschenke von bis zu 10 000 DM im Jahr gemacht werden. Selbst der nicht gerade gewerkschaftsnahe und mieterfreundliche Sachverständigenrat kritisiert diese Maßnahmen als weder investitionsfördernde noch beschäftigungswirksame Regelungen.⁶

Einen qualitativen Einschnitt ins soziale Netz bildet ebenso die faktische Abschaffung des Schüler-Bafögs und die Umstellung der materiellen Förderung von Studenten auf Volldarlehen. Das Ergebnis ist ein zwar nur geringes Einsparvolumen von 200 Mio. DM für den Bund in 1983, doch ist dieser Posten groß genug, um die finanziellen Einstiegsbarrieren in das weiterführende Schulsystem anzuheben und damit überwunden geglaubte Bildungsprivilegien wieder zu stärken.

Auch die Senkung des Kindergeldes für Bezieher höheren Einkommens ändert nichts an der prinzipiellen Ausrichtung des konservativen Sanierungskonzepts. Diese an sich positive Maßnahme wird unterlaufen durch die geplante Umwandlung des bisherigen Ehegattensplittings in ein Familiensplitting, das höhere Einkommensgruppen in noch stärkerem Maße begünstigt. Keine prinzipielle Kehrtwendung ist auch in der Zwangsanleihe für besser verdienende Einkommensschichten zu erkennen. Um die Forderung nach einer Ergänzungsabgabe abwehren und den sozialen Frieden erhalten zu können, sah sich die Regierung Kohl-Zimmermann-Genscher zu dieser - auch von den Arbeitgebern akzeptierten Maßnahme - veranlaßt. Gutsituierte Personengruppen sollen nunmehr zu einer unverzinslichen Anleihe in Höhe von 5 v. H. ihrer Steuerschuld verpflichtet werden. Ab 1987 erhalten sie ihr Geld wieder zurück, so daß sie lediglich um Zinsverluste von schätzungsweise 150 Mio. DM fürchten müssen.

Demgegenüber beläuft sich die ausweisbare Mehrbelastung der abhängig Beschäftigten und sozial Schwachen auf 16 Mrd. DM in 1983, da- entgegen der

⁶ Vgl. SVR-Sondergutachten vom 9. 10. 1982, Ziffer 81 ff.

bisherigen Tabuisierung von Steuererhöhungen durch führende Vertreter der heutigen Koalition- auch die Massensteuern (Mehrwertsteuer) Mitte nächsten Jahres auf 14 v. H. erhöht werden.

Insgesamt zeichnet sich die „neue Politik“ der Koalition durch ein weiteres Zurückdrängen des Solidarprinzips zugunsten der Selbstbeteiligung aus. Hierin liegt der eigentliche Durchbruch zur lang erwarteten „Wende“ in der Sozialpolitik: weg vom scheinbaren „Anspruchsdenken“ und hin zu mehr „Eigenverantwortung des mündigen Bürgers“ durch prinzipielle und langfristig angelegte Eingriffe in das soziale Sicherungssystem. Trotz der Betonung, daß „diese Regierung ... eine neue Gemeinsamkeit begründen“ wird (Regierungserklärung), ist von sozialer Symmetrie keine Spur.

Zur „Inneren Logik“ konservativer Sanierungspolitik

Konservative Sanierungsstrategien in der Sozialpolitik werden seit jeher von einer starken ideologischen Offensive begleitet, der die Aufgabe zufällt, die „klimatischen“ Voraussetzungen für soziale Demontage - denn nichts anderes verschleiert der Begriff „Sanierung“ - zu schaffen und die Bedingungen ihrer Durchsetzung im politischen Raum zu verbessern. Besonders nach der letzten Wahl zum Deutschen Bundestag, die entgegen den Hoffnungen kapitalkräftiger Kreise Strauß noch nicht im Bundeskanzleramt einziehen ließen und mit der gegen Mitte des Jahres 1980 sich verschärfenden Wirtschaftskrise wurden die politischen und publizistischen Angriffe auf den Sozialstaat forciert. Seitdem zielen die praktizierten Maßnahmen auf den Kern der Sozialpolitik. Hierbei wurden bisher zwei Phasen konservativer Sanierungsstrategie durchlaufen.

a) Erster Schritt - Einstieg in den Sozialabbau über Sozialstaatskritik und Mißbrauchs-Debatte

Um die Jahreswende 1980/81 nahmen die Angriffe auf den Sozialstaat ein bis dahin nicht gekanntes Ausmaß an. Ausgangspunkt der Kampagne waren und sind die zunehmenden finanziellen Defizite der öffentlichen Haushalte. Vor allem die mit steigender Massenarbeitslosigkeit verbundene Verpflichtung des Bundes zur Defizithaftung gegenüber der Bundesanstalt für Arbeit (B A) war willkommener Anlaß, die „Krise der Staatsfinanzen“ auf die „zu üppig“ ausgestaltete Sozialpolitik zurückzuführen.

Dieser direkte finanzielle Zusammenhang zwischen BA- und Bundeshaushalt ist jedoch nur die eine, haushaltspolitische Seite der viel grundsätzlicheren

konservativen Kritik an der Arbeitslosenversicherung. Diese richtet sich hauptsächlich auf die strategische Funktion der Arbeitslosenversicherung im Verteilungskampf. Konservativen und Kapitalkreisen geht es um sehr viel mehr als um ein Zurückschrauben des von den abhängig Beschäftigten und ihren Gewerkschaften erkämpften sozialen Sicherungsniveaus; sie wollen die gesamten Verteilungsverhältnisse „neu ordnen“. Hierbei kommt gerade der Arbeitslosenversicherung ein besonderer Stellenwert zu, da sie jener Sozialversicherungszweig ist, der die Wirkungen der industriellen Reservearmee zwar nicht aufhebt, sie jedoch entscheidend abschwächt. Da die Konkurrenz der Arbeitnehmer eingeschränkt wird, wirkt sich Arbeitslosigkeit nicht mehr so unmittelbar auf das betriebliche Lohn- und Leistungsgefüge aus. Diese „Pufferrolle der Arbeitslosenversicherung“⁷ ist es vor allem, die durch rigorose Leistungskürzungen durchbrochen werden soll.

Die Anti-Sozialstaats-Kampagne zeichnete sich durch ein facettenreiches ideologisches Trommelfeuer aus:⁸ Die Angriffe reichten von der „Entmündigung und Freiheitsberaubung der Bürger“ über eine angebliche „Anspruchsinflation“, von der „Bürokratisierung“ und „Überversorgung“ bis hin zur „Leistungsfeindlichkeit“ der Sozialpolitik. Herausragende Bedeutung kam jedoch der gezielt geführten Debatte über tatsächliche, in der Regel aber vermeintliche Mißbräuche bei der Inanspruchnahme sozialpolitischer Leistungen zu; Einzelfälle wurden generalisiert und der Eindruck vermittelt, wir lebten in einem Land, in dem „das soziale Netz für viele eine Hängematte - man möchte sogar sagen: eine Sänfte - geworden ist; eine Sänfte, in der man sich von den Steuern und Sozialabgaben zahlenden Bürgern unseres Landes von Demonstration zu Demonstration, von Hausbesetzung zu Hausbesetzung, von Molotow-Cocktail-Party zu Molotow-Cocktail-Party und dann zum Schluß zur Erholung in Urlaub nach Mallorca oder sonstwohin tragen läßt.“⁹

Im Ergebnis konzentrierte sich die Verleumdungskampagne gezielt auf Arbeitnehmergruppen mit nur kurzer oder diskontinuierlicher Erwerbstätigkeit bzw. auf Personengruppen, deren Arbeitswilligkeit durch Zuschreibung von Alternativrollen bestritten wird (Frauen, ältere Arbeitnehmer). Ihr Hauptkennzeichen war und ist jedoch das Fehlen jeglicher Konkretisierung des Mißbrauchsvolumens bei gleichzeitiger Ausblendung der Tatsache, daß breite Bevölkerungsteile ihren Anspruch auf Sozialleistungen überhaupt nicht wahrnehmen. Dieser „Mangel“ spielte jedoch nach erfolgreicher Emotionali-

7 Arbeitsgruppe Alternativen der Wirtschaftspolitik, Memorandum '82, Qualitatives Wachstum statt Gewinnförderung — Alternativen der Wirtschaftspolitik, Köln 1982 S. 208; auch G. Bosch, Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 11/1981 S. 670.

8 Vgl. hierzu exemplarisch W. Hamm, An den Grenzen des Wohlfahrtsstaats, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 32, Stuttgart/New York 1981 S. 117 ff.

9 Dr. Riedl (München) CDU/CSU im Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll 9/40 v. 2. 6. 1981 S. 2121.

sierung der öffentlichen Diskussion¹⁰ keine beachtenswerte Rolle mehr — denn es ging um sehr viel mehr als die Beseitigung von Mißbräuchen: „Für die notwendige Reform des sozialen Sicherungssystems reichen kleine Korrekturen und Maßnahmen zur Verhinderung von Mißbrauch allein nicht aus.“¹¹ Somit bestand denn auch die Funktion der Mißbrauchs-Debatte vor allem darin, bessere „klimatische“ Voraussetzungen und Bedingungen für weitergehende Leistungskürzungen zu schaffen.

Da vor allem der „ausufernde“ Sozialstaat mit seinen „vielfältigen“ Mißbrauchsmöglichkeiten' als Verursacher finanzieller Schwierigkeiten ausgemacht worden war, wurde auch lediglich der Sozialetat zur Disposition gestellt. Schon frühzeitig wurden die übrigen Einzeletats des Bundes ausgeblendet. Damit war insbesondere der Militärhaushalt (exemplarisch: Tornado-Lücken), der sich nach NATO-Kriterien mittlerweile auf rd. 70 Mrd. DM beläuft - und somit weit größere Ausmaße aufweist als der demagogisch stets in den Vordergrund geschobene Sozialetat — aus dem Handlungsfeld der herrschenden Politik ausgegrenzt. Erfolgreich tabuisiert wurde ebenso eine „unverantwortliche“ Ausweitung der öffentlichen Nettokreditaufnahme wie eine Erhöhung der Steuer-, Abgaben- und Beitragsbelastung. Mit dieser „Logik“ wurde der Finanzierungsdeckel geschlossen und es entstand ein gewollter „Sachzwang“: ein Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben war diesem Konzept zufolge nur noch über die Ausgabenseite und damit durch Leistungskürzungen herstellbar. Die finanzielle Eigenständigkeit der Sozialversicherung wurde durch Rückzug des Bundes betont, um die Einzeletats verselbständigen und damit weitere finanzielle „Sachzwänge“ schaffen zu können.

Eingeleitet wurde die Phase der Mißbrauchs-Debatte und des quasi widerstandslosen Einstiegs in die nun kontinuierlichen Runden des Sozialabbaus bereits unter der sozialliberalen Koalition, die aus Mangel eines eigenständigen Alternativkonzepts unter die Räder dieser Sanierungsstrategie geriet.

b) Zweiter Schritt - Ausgewogene Sozialdemontage?

Kennzeichnend für die gegenwärtige zweite Phase der Sanierungspolitik ist nicht mehr die Frage *ob* gespart wird, sondern allenfalls geht es noch darum, *wie* gespart werden soll. Zugleich zeigt der sozialpolitische Konsens deutliche

¹⁰ Auf dieser Welle ritt auch ganz bewußt der heutige Arbeitsminister Blüm, als er die „wahren“ Ausbeuter und Schmarotzer in unserer Gesellschaft geißelte: „Jenes modische Aussteigertum, das seine Alternativen aus der Arbeit der anderen bezahlen läßt, ist nichts anderes als eine neue Form von Schmarotzertum. Unter dem Schuttdach des deutschen Sozialrechts alternativ in der Hängematte unter den Palmen Balis zu liegen, ist nichts anderes als Ausbeutung.“ Plenarprotokoll 9/41 vom 3. 6. 1981 S. 2297.

¹¹ BDA, Soziale Sicherung in der Zukunft, vervielfältigte Fassung, Köln 1982 S. 14.

Risse, da nicht einmal das Gefühl „sozialer Ausgewogenheit“ vermittelt werden kann. Der soziale Friede, derzeit eine immer noch bedeutende und zu berücksichtigende Rahmenbedingung herrschender Politik, ist mehr denn je gefährdet. Um den Kurswechsel dennoch forcieren zu können, wird die soziale Symmetrie von der Mitte-Rechts-Regierung umdefiniert in eine gleichverteilte Betroffenheit breiter Bevölkerungsschichten bei fast vollständiger Ausblendung der Unternehmen.

Von qualitativer Bedeutung für dieses Sanierungskonzept ist dabei der von Arbeitsminister Blüm in die Diskussion geworfene Vorschlag einer sechsmonatigen Lohnpause. Geschickt wurden zunächst die Sozialleistungen von der dynamischen Anpassung an die Lohnentwicklung abgekoppelt, um sodann gegen die Lohnpolitik selbst gewendet zu werden. Obwohl die Sozialleistungen vorrangig dazu dienen, die materielle Existenz bei Ausfall des Lohnes zu sichern (z. B. Rente), wird durch Leistungseinschnitte die Anpassung der Unterstützungsleistungen an die Einkommensentwicklung der Arbeitnehmer außer Kraft gesetzt, um anschließend wieder zur Rechtfertigung einer Lohnpause zu dienen. Erstmals soll damit durch Sozialabbau *unmittelbar* in die gewerkschaftliche Tarifautonomie eingegriffen werden.

Ziel dieses Konzepts ist es, ehemalige und noch aktive Arbeitnehmer gegeneinander auszuspielen und die gleichgewichtige Einbeziehung beider Personengruppen als soziale Ausgewogenheit zu definieren. „Das, was Rentnern, Sozialleistungsempfängern, Beamten und anderen zugemutet werden muß, muß für alle gelten.“¹² Damit wird weiterhin die gewerkschaftliche Verantwortung für die Beschäftigungspolitik noch stärker betont, die staatliche Verantwortung für Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsentwicklung jedoch weitgehend marginalisiert. Sozialstaatliche Verantwortung wird darauf beschränkt, die Sozialpolitik der rückläufigen Wirtschaftsentwicklung anzupassen. Da allerdings ein Ende der Talfahrt nicht in Sicht ist, wird somit der Weg freigemacht für eine langfristige „Sanierung“ der Sozialpolitik. Damit wird die Lösung des Beschäftigungsproblems ausschließlich in der Verbesserung der privatwirtschaftlichen Produktionsbedingungen gesehen.

Scheinheilig wird hierbei verschwiegen, daß sich bereits heute die binnenwirtschaftliche Konsumnachfrage infolge realer Einkommenseinbußen der Arbeitnehmer rückläufig entwickelt und die wirtschaftliche Entwicklung durch die derzeitige Politik des Sozialabbaus eher verschärft als stabilisiert wird. Deutlich wurde zwischenzeitlich vor allem im Baubereich, daß die öffentlichen

12 Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung v. 13. 10. 1982, Mitteilung des Presse- und Informationsamtes Nr. 352/82 S. 9.

Sparmaßnahmen den Konjunktur- und Beschäftigungseinbruch nicht nur nicht verhindern sondern sogar verstärken. „Ziemlich genau die Hälfte (des) Beschäftigungsrückgangs ist allein auf die Kürzung der öffentlichen Investition 1981/82 zurückzuführen.“¹³ Mithin ist der Arbeitsplatzverlust u. a. direkt auf staatliche Ausgabenkürzungen zurückzuführen.

Die geringsten Widerstände erhofft man sich offensichtlich von einer generellen Kürzung sämtlicher Subventionen um 5 v. H., zumal so der Anschein sozialer Symmetrie gewahrt bleibt. Da allerdings unter dem Begriff „Subventionen“ nicht nur finanzielle Geschenke an Unternehmer, sondern auch sämtliche staatliche Sozialleistungen gefaßt werden, würden Sozialleistungsempfänger durch die Kürzung von Kindergeld, Wohngeld, Sozialhilfe etc. doppelt und dreifach zur Kasse gebeten. Dieses Konzept hindert die neue Bundesregierung allerdings nicht, die steuerlichen Subventionen weiter auszubauen.

Vorbereitet wird diese neue Stufe des Sozialabbaus durch die öffentlichkeitswirksam vorgetragene 5-prozentige Kürzung der Bezüge von Ministern und Staatssekretären. Selbstlos und vorbildhaft wollte die neue Führungsriege ihrem Volk auf jenem Weg voraneilen, der aus der Krise führen soll. Daß hier ein ‚Windei‘ gelegt worden war, wurde sehr schnell deutlich: nicht nur, daß die Personalkosten der neuen Regierung aufgrund der gestiegenen Zahl von Staatssekretären um 1,4 Mio. DM über dem bisherigen Satz liegen; auch die persönlichen Sparopfer der Minister lassen deren Glauben an die Richtigkeit dieses Weges bezweifeln. Hatte bereits die Regierung Schmidt 1982 freiwillig auf eine Gehaltsanhebung von rd. 600 DM/Monat verzichtet, so legen die Kohlschen Berechnungen den höheren gesetzlichen Anspruch zugrunde und klammern gleichzeitig die nicht unbeträchtlichen Ortszuschläge aus der Gehaltssenkung aus. Der Haushalt wird damit - verglichen mit der bisherigen Regelung - pro Minister-Monat um 37,90 DM entlastet¹⁴(!), bei einem Ministergehalt von monatlich ca. 16000 DM eine fürwahr verkraftbare Einbuße.

Vor diesem Hintergrund erweist sich letztlich die ganze Diskussion um „soziale Ausgewogenheit“ als Auseinandersetzung auf einem Nebenkampfschauplatz. Wer die Haushaltsbeschlüsse „nur“ wegen fehlender sozialer Symmetrie kritisiert, der hat - nach unserer Auffassung - dem Grunde nach den Sozialabbau bereits als sachnotwendig akzeptiert und verschreibt sich der Illusion, über die konservative Sanierungspolitik eine soziale Schablone legen zu können. Auf das Gelingen dieses Ablenkungsmanövers setzt die heutige Politik des Bürgerblocks all' ihre Hoffnungen.

¹³ DIW-Wochenbericht 38/1982 S. 480.

¹⁴ Vgl. Der Spiegel Nr. 41 v. 11. 10. 1982 S. 22.

c) Dritter Schritt - Totaloperation des Sozialstaates

Die dritte Phase der Totaloperation des Sozialstaates steht uns noch bevor - der Wegweiser liegt in Form des „Wunschzettels der Reaktion“, verfaßt vom alten und neuen Wirtschaftsminister Graf Lambsdorff von der Wen(g)de, bereits auf dem Tisch. Formulierte die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) noch im März dieses Jahres vergleichsweise zurückhaltend, daß „Korrekturen in der Sozialversicherung (...) nicht unter dem Gesichtspunkt der sogenannten sozialen Symmetrie erfolgen“¹⁵ können, so fügt der Marktgraf ohne weitere Umschweife hinzu, daß nur eine solche „Politik ‚zu Lasten des kleinen Mannes‘ (...) in der Lage ist, die wirtschaftlichen Grundlagen unseres (?) bisherigen Wohlstandes zu sichern“¹⁶. Hier formuliert offenbar ein Vertreter von Kapitalinteressen die bereits zusammen mit Sozialdemokraten eingeleitete Sparpolitik konsequent weiter¹⁷ und signalisiert damit bereits heute, daß soziale Symmetrie nicht sein Ziel ist, ja logischerweise auch gar nicht sein kann. Denn: wer zig-Milliarden einsparen will und gleichzeitig Umverteilungsspielräume innerhalb des Bundeshaushalts ebenso ausgrenzt wie die Möglichkeit einer höheren Neuverschuldung oder stärkeren Inpflichtnahme des Unternehmenssektors, der kann das erforderliche Geld eben nicht bei den „Reichen“ holen, sondern muß es den abhängig Beschäftigten, den Arbeitslosen, den Rentnern, den Kranken und sozial Schwachen aus der Tasche ziehen! Diese konsequent zusammengeschusterte „Sachlogik“ läßt jede Forderung nach sozialer Ausgewogenheit in's Leere laufen und setzt damit letztlich auch nicht mehr auf soziale Befriedung, sondern eindeutig auf Konfrontation. Konservative und unternehmerfreundliche Politiker und auch Arbeitgebervertreter sind offensichtlich schon heute bereit, den sozialen Frieden zu opfern, um mit der eisernen Hand einer Bürgerblock-Regierung ihr gewaltiges Umverteilungsprogramm zu Lasten der abhängig Beschäftigten und sozial Schwachen durchzusetzen. Steigende Arbeitslosigkeit, so hoffen sie, wird weitere „Sachzwänge“ schaffen und das für das Frühjahr in Aussicht gestellte „Grundsatzprogramm“ der Regierung droht zu einer Apokalypse der Sozialdemontage zu werden. Vor diesem Hintergrund erhält auch die verharmlosende Bemerkung des Handelsblatts, daß in diesem Herbst „die Wende (...) aus wahlpolitischen Rücksichten ausgeblieben“¹⁸ sei, einen neuen Stellenwert.

Aktuelle wie historische Erfahrungen belegen, daß der derzeitige Weg der Sozialdemontage nicht aus der Krise herausweist - im Gegenteil: Es besteht

15 BDA, Soziale Sicherung in der Zukunft, aaO S. 16.

16 O. Graf Lambsdorff, Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Bonn September 1982 S. 12.

17 Das Lambsdorff-Papier stellt insofern zwar eine neue Qualität, nicht hingegen eine neue Logik dar.

18 R. Nahrendorf, Wunder dauern länger, in: Handelsblatt vom 30. 9. 1982 S. 2.

die Gefahr, daß er direkt in die ökonomische und politische Katastrophe hineinführt. Bereits die Aussichten für 1983 sind katastrophal genug:

- die Zahl der Arbeitslosen wird auf durchschnittlich 2,3 bis 2,5 Mio. Personen ansteigen;
- der private Verbrauch wird weiterhin sinken.

Statt dieser Entwicklung gegenzusteuern, trägt die staatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik zu einer nochmaligen Verschärfung der ohnehin beklemmenden Entwicklung bei, indem durch Sozialabbau und Steuererhöhungen die Massenkaukraft im kommenden Jahr um weitere 16 Mrd. DM gesenkt wird. Wenn dieser massive Sozialabbau aber lediglich eine „Atempause in der Sozialpolitik“ darstellt, wie wird es dann um unser soziales Sicherungssystem stehen, wenn die neue Koalition erst einmal kräftig durchatmet?