

Alexander Nützenadel

Wirtschaftskrisen und die Transformation des Sozialstaats im 20. Jahrhundert

Das 20. Jahrhundert war nicht nur eine Epoche sozialstaatlicher Expansion, sondern auch eine Zeit, in der wirtschaftliche Krisen schwere Erschütterungen hervorgerufen haben. Auch wenn es schon in früheren Epochen Erntekatastrophen, Spekulationskrisen oder Wachstumseinbrüche gegeben hat, entfalteten ökonomische Krisen erst im 20. Jahrhundert jene destruktive Wirkung, die in der Großen Depression der frühen 1930er-Jahre zweifellos ihren Höhepunkt fand, aber keineswegs darauf beschränkt blieb. Wie haben sich wirtschaftliche Krisen auf die Entwicklung des Sozialstaats ausgewirkt?

Diese Frage ist weder in der historischen noch in der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Literatur bislang systematisch erforscht worden. Zwar gibt es zahlreiche Studien, die sich mit bestimmten Krisen befassen, etwa mit der Entwicklung der Sozialsysteme während der Weltwirtschaftskrise von 1929.¹ Übergreifende Analysen oder historische Längsschnittuntersuchungen fehlen jedoch bislang.² Die folgenden Überlegungen bleiben daher zwangsläufig thesenhaft und können allenfalls ein grobes Interpretationsraster für weitere empirische Untersuchungen liefern. Die Ausführungen gliedern sich in zwei Abschnitte. Während im ersten und zweiten Teil einige begriffliche und systematische Überlegungen angestellt werden, soll im dritten und vierten Teil stärker empirisch nach dem Zusammenhang von Krisen und sozialstaatlicher Transformation gefragt werden. Die Ausführungen beziehen sich auf das »lange« 20. Jahrhundert, sodass die behandelte Zeitspanne von der Bismarck'schen Sozialpolitik bis zur gegenwärtigen Reform des deutschen und europäischen Wohlfahrtsstaats reicht.

I. DER KRISENBEGRIFF IN DER ÖKONOMISCHEN THEORIE

Die Beziehungen zwischen wirtschaftlichen Krisen und sozialstaatlicher Transformation sind schon deshalb schwer zu verorten, weil der Begriff der »Krise« wissenschaftlich kaum eindeutig zu bestimmen ist. Während die Sozial- und Geschichtswissenschaften auf eine übergeordnete Definition verzichten und den Krisenbegriff meist kontextbezogen verwenden oder ihn aus der historisch-politischen Sprache bestimmen, ist das Konzept der Krise aus dem Wortgebrauch der Ökonomen heute fast gänzlich verschwunden.³ Noch

1 Vgl. z. B. Bernd Weisbrod, Die Krise der Arbeitslosenversicherung und der Bruch der Großen Koalition (1928–1930), in: Wolfgang J. Mommsen (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1930, Stuttgart 1982, S. 196–212.

2 Die einschlägigen historischen Überblicksdarstellungen beschränken sich meist auf einige knappe Bemerkungen, vgl. z. B. Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München, 2. überarb. und erw. Aufl. München 1991, S. 108; Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 3. vollst. überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden 2005, S. 163.

3 Am ehesten findet er sich noch in der betriebswirtschaftlichen Literatur zur Bezeichnung von Unternehmenskrisen. Vgl. z. B. Hartmut H. Holzmüller/Stephan Schwarzer (Hrsg.), Krise und Krisenbewältigung. Sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Beiträge zur Krisenforschung, Wien 1985; Laurence Barton, Crisis in Organizations. Managing and Communicating in the Heat of Chaos, Cincinnati 1993; wichtige grundlegende Hinweise bei Stefanie van de Kerkhof, Krisen als Chance oder Gefahr für das Überleben von Unternehmen? – Zur Einführung, in: dies. (Hrsg.), Unternehmenskrisen und ihre Bewältigung im 20. Jahrhundert (Jahrbuch für Wirtschafts-geschichte 2006/2), Berlin 2006, S. 9–18.

die liberalen politischen Ökonomen des 18. und 19. Jahrhunderts rekurrten hingegen regelmäßig auf den Krisenbegriff.⁴ Auch für Marx und Engels waren Krisen bekanntlich ein zentrales Element des kapitalistischen Produktionsprozesses. Sie glaubten, dass es angesichts fallender Profitraten und rückläufiger gesamtwirtschaftlicher Nachfrage zwangsläufig zu immer heftigeren Konjunkturerinbrüchen käme, was schließlich zum Niedergang der bürgerlich-kapitalistischen Wirtschaftsordnung führen würde. Krisen waren demnach ein wichtiger Motor historischen Wandels.⁵ Im deutschen Sprachraum hat sich die Historische Schule der Nationalökonomie intensiv mit Ursachen, Verlauf und Folgen von Wirtschaftskrisen befasst, sich dabei allerdings – ebenso wie die marxistische Theorie – nie auf eine rein ökonomische Interpretation beschränkt.⁶ Krisen waren demnach, im Unterschied zu einer wirtschaftlichen Flaute, stets Ausdruck einer sich zuspitzenden gesellschaftlichen Umbruchsituation, die mit einer Umwertung bestehender Werteordnungen einherging. »In den Krisen«, so heißt es im Kommunistischen Manifest von 1848, »bricht eine gesellschaftliche Epidemie aus, welche allen früheren Epochen als Widersinn erschienen wäre.«⁷ Diese doppelte Bedeutung des Krisenbegriffs, der nicht nur den Zusammenbruch der alten Ordnung, sondern auch den Keim zu einer neuen Konstellation beinhaltet, einte liberale, marxistische und historisch-ökonomische Theorien. So konstatierte der Nationalökonom Wilhelm Roscher 1854, es handele sich um »Krisen, wo der veränderte Inhalt auch eine veränderte Form zu bilden versucht. Solche Krisen heißen Reformen, wenn sie auf friedlichem Wege des positiven Rechts vollzogen werden; bei widerrechtlicher Durchführung Revolutionen.«⁸

Seit der Jahrhundertwende ist der Krisenbegriff jedoch nach und nach aus der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion verschwunden. Dies hing zum einen damit zusammen, dass sich die ökonomische Theorie im Zuge der neoklassischen Revolution auf die modelltheoretische Analyse von Märkten konzentrierte, die in zunehmendem Maße aus ihrem historischen und sozialen Kontext herausgelöst wurden. Die Analyse von Krisen fiel fortan in das Gebiet der Konjunkturtheorie, welche das Auf und Ab der Wirtschaft als gleichsam natürlichen Prozess betrachtete.⁹ Rezessionen oder Depression markierten folglich einen bestimmten Punkt im Konjunkturzyklus, d. h. sie waren keine pathologische Erscheinung, sondern ein charakteristisches Element wirtschaftlicher Entwicklung. Anstelle von Krisen sprach man nun auch immer häufiger von wirtschaftlichen »Wechseln«, was ebenfalls auf eine endogene Betrachtungsweise hindeutete.¹⁰ In seinem berühmten Werk zur Konjunkturanalyse entschied Joseph Schumpeter daher, dem »Ausdruck Krise keinerlei technische Bedeutung« beizumessen.¹¹ Allerdings spielten wirtschaftliche Umbrüche und diskontinuierlich verlaufende Innovationszyklen in Schumpeters

4 Vgl. *Reinhart Koselleck*, *Krise*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 3, Stuttgart 1982, S. 617–650; *Knut Borchardt*, *Wandlungen im Denken über wirtschaftliche Krisen*, in: *Krisen. Prozeß, Wahrnehmung und Vergleich*, hrsg. v. *Georg Vobruba*, Leipzig 1993 (*Comparativ* 3, H. 6), S. 9–31.

5 Vgl. *Simon Clarke*, *Marx's Theory of Crisis*, London 1994.

6 Vgl. als Überblick über die ältere Forschung *Eugen von Bergmann*, *Die Wirtschaftskrisen. Geschichte der nationalökonomischen Krisentheorien*, Stuttgart 1895.

7 Zit. nach *Koselleck*, *Krise*, S. 645.

8 *Wilhelm Roscher*, *System der Volkswirtschaft*, Bd. 1: *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Stuttgart etc. 1854, S. 36.

9 Vgl. *Werner Sombart*, *Versuch einer Systematik der Wirtschaftskrisen*, in: *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik* 19, 1904, S. 1–21.

10 *Arthur Spiethoff*, *Krisen*, in: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4. gänzl. umgearb. Aufl. Jena 1925, S. 8–91; *ders.*, *Die wirtschaftlichen Wechseln, Aufschwung, Krise, Stockung*, 2 Bde., Tübingen 1955.

11 *Joseph A. Schumpeter*, *Konjunkturzyklen. Eine theoretische, historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses*, Göttingen 1961, S. 11 (engl. New York 1939).

Lehre bekanntlich eine zentrale Rolle. Weder seine noch vor dem Ersten Weltkrieg publizierte Theorie der dynamischen Entwicklung noch die später von ihm aufgegriffenen »langen Wellen« kamen ohne den Krisenbegriff aus.

Dennoch ist nicht zu übersehen, dass die Krisentheorie nach dem Ersten Weltkrieg »entökonomisiert« und eine Domäne geschichtsphilosophischer Betrachtungen und universalistischer Kulturkritik wurde.¹² »Krise« avancierte nun zu einem existenziellen Deutungsmuster, das sich einer wissenschaftlichen Begriffsbestimmung entzog. In der Nationalökonomie, die sich immer mehr von der Historischen Schule entfernte, wurde die Krisentheorie nun endgültig durch eine systematische Konjunkturtheorie abgelöst.¹³ Angesichts der wirtschaftlichen Umbrüche und Krisen der Zwischenkriegszeit erfuhr nun auch die empirische Konjunkturbeobachtung einen regelrechten Boom, was sich u. a. in der Gründung des Berliner Instituts für Konjunkturforschung 1925 durch Ernst Wagemann manifestierte.¹⁴ Die Große Depression der frühen Dreißigerjahre hat nicht nur zu einer weiteren Ausweitung dieses Forschungsgebietes geführt, sondern auch einen Paradigmenwechsel eingeleitet. Die Vorstellung, dass konjunkturelle Ausschläge unvermeidlich seien und regelmäßige »Reinigungskrisen« gewissermaßen ein notwendiges Übel entwickelter Marktwirtschaften darstellten, erschien angesichts von Massenarbeitslosigkeit, Börsencrashes und dem Zusammenbruch der internationalen Wirtschafts- und Finanzordnung kaum mehr überzeugend. Auch funktionierende Marktwirtschaften konnten sich offensichtlich instabil entwickeln. Die keynesianische Lehre wies daher dem Staat die Aufgabe zu, zyklische Schwankungen durch fiskal- und geldpolitische Interventionen auszugleichen und für ein stabiles wirtschaftliches Wachstum zu sorgen.

Der lange ökonomische Boom der Nachkriegszeit schien vielen als eine Bestätigung des keynesianischen Paradigmas.¹⁵ Auch wenn die meisten westlichen Industriestaaten in den Fünfziger- und Sechzigerjahren gar kein dezidiertes keynesianisches Programm verfolgten – und angesichts des ungebrochenen Wirtschaftswachstums auch nicht mussten – war der Glaube an die Steuerbarkeit von wirtschaftlichen Prozessen doch weit verbreitet.¹⁶ In der Bundesrepublik war diese Vorstellung durch das Stabilitätsgesetz von 1967 sogar gesetzlich verankert worden, während die Wirtschaftswissenschaften durch immer ausgefeiltere Prognosen und ökonometrische Modelle das Instrumentarium für eine rationale und vorausschauende Wirtschafts- und Konjunkturpolitik bereitzustellen schienen. Nicht nur der Krisenbegriff blieb weiterhin aus der wissenschaftlichen Diskussion ausgeblendet, auch die Konjunkturlehre verlor während des Nachkriegsbooms rasch an Einfluss. So schrieb der Direktor des Kieler Instituts für Weltwirtschaft, Fritz Baade: »Die Vorstellung eines unentrinnbaren Konjunkturzyklus trifft für die moderne Wirt-

12 Vgl. *Moritz Föllmer/Rüdiger Graf* (Hrsg.), *Die »Krise« der Weimarer Republik: Zur Kritik eines Deutungsmusters*, Frankfurt/Main etc. 2005.

13 Vgl. *Gertrud Pütz-Neuhauser*, *Zur Entwicklung der Konjunkturtheorie im deutschen Sprachraum in der Zwischenkriegszeit*, in: *Bertram Schefold* (Hrsg.), *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie VIII*, Berlin 1989, S. 87–102; *Christof Rühl*, *Der Beitrag deutschsprachiger Ökonomen zur konjunkturtheoretischen Debatte der Zwischenkriegszeit*, in: *Harald Hagemann* (Hrsg.), *Zur deutschsprachigen wirtschaftswissenschaftlichen Emigration nach 1933*, Marburg 1997, S. 243–292.

14 *J. Adam Tooze*, *Weimar's Statistical Economics: Ernst Wagemann, the Reich's Statistical Office, and the Institute for Business-Cycle Research, 1925–1933*, in: *Economic History Review LII*, 1999, S. 523–543; *ders.*, *Statistics and the German State, 1900–1945. The Making of Modern Economic Knowledge*, Cambridge 2001.

15 *Burkhard Lutz*, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des zwanzigsten Jahrhunderts*, Frankfurt/Main 1984.

16 *Alexander Nützenadel*, *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Expertenkultur und Politik 1949–1974*, Göttingen 2005.

schaft, die über die Instrumente der aktiven Konjunkturpolitik verfügt, nicht mehr zu.«¹⁷ Manche Wissenschaftler prognostizierten gar, dass es schon bald überhaupt keine Konjunktur mehr geben werde. So sprach der Volkswirt Theodor Pütz 1961 von einer »Dämmerung« des klassischen Phänomens der Konjunkturschwankungen.¹⁸ Der bekannte österreichisch-amerikanische Ökonom Gottfried Haberler veröffentlichte 1962 einen Aufsatz mit dem programmatischen Titel »Why depressions are extinct«, in dem er die These vertrat, dass »like the dinosaurs, wild economic swings from boom to bust are things of the past«.¹⁹ Vielfach wurde davon ausgegangen, dass sich zyklische Schwankungen entlang eines langfristigen Wachstumstrends bewegten. Nach dieser Vorstellung konnten Rezessionen das gesamtwirtschaftliche Wachstum verlangsamen, nicht jedoch zu einer Schrumpfung des Sozialprodukts führen. Diese veränderte Deutung des Konjunkturphänomens schlug sich auch in einem wissenschaftlichen Begriffswandel nieder: Anstatt vom »Konjunkturzyklus« sprach man nun immer häufiger vom »Wachstumszyklus«.²⁰

Diese Vorstellung erfuhr mit der krisenhaften Entwicklung seit 1974 einen herben Rückschlag, als der Ölpreisschock die westlichen Industriestaaten vor enorme Probleme stellte und das Ende des Nachkriegsbooms nicht mehr zu übersehen war. Doch es handelte sich mehr als nur um eine konjunkturelle Delle – und dies war auch der Grund, weshalb die etablierten Verfahren der wissenschaftlichen Prognostik und vorausschauenden Konjunktursteuerung nicht mehr funktionierten. Wie André Steiner jüngst gezeigt hat, markierten die Siebzigerjahre den Beginn einer Strukturkrise der Industriestaaten, die durch die »dritte industrielle Revolution«, den demografischen Wandel sowie eine neue weltwirtschaftliche Konstellation ausgelöst wurde und deren Folgen bis in die Gegenwart reichen.²¹ Der Krisenbegriff erlebte nun eine Renaissance, und zwar nicht nur in der neomarxistischen Linken, welche das Ende der bürgerlich-kapitalistischen Ära heraufziehen sah, sondern auch in anderen politischen Lagern und nicht zuletzt in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.²² »Krise« wurde nun, ähnlich wie in der Zwischenkriegszeit, zu einem Schlüsselbegriff gesellschaftlicher Selbstbeschreibung, der auch wieder stärker in die ökonomische Fachdiskussion ausstrahlte.

17 Fritz Baade, Einige grundsätzliche Gedanken zur Konjunkturdebatte, in: Die Weltwirtschaft (1955), S. 147–156, hier: S. 149.

18 Theodor Pütz, Geschichtliche Wandlungen der Konjunkturschwankungen und Konjunkturpolitik, in: Franz Greiß/Fritz W. Meyer (Hrsg.), Wirtschaft, Gesellschaft und Konjunktur. Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1961, S. 167–187, hier: S. 179.

19 Think, April 1962, S. 50–68.

20 Vgl. z. B. Adolf Wagner, Die Wachstumszyklen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine komparativ-dynamische Komponentenanalyse für die Jahre 1951–1970, Tübingen 1972; Alfred Ott (Hrsg.), Wachstumszyklen. Über die neue Form der Konjunkturschwankungen. Theoretische und empirische Beiträge, Berlin 1973.

21 André Steiner, Bundesrepublik und DDR in der Doppelkrise europäischer Industriegesellschaften. Zum sozialökonomischen Wandel in den 1970er Jahren, in: Zeithistorische Forschungen 3, 2006, S. 342–362; zum einsetzenden globalen Wandel Alexander Nützenadel, Ende des Nationalstaates? Die Globalisierung der 1970er Jahre und die Krise des Regierens in den westlichen Industriegesellschaften, in: Gabriele Metzler (Hrsg.), Krise des Regierens in den 1970er Jahren? Deutsche und westeuropäische Perspektiven, Paderborn 2007 (im Druck).

22 Vgl. z. B. Jürgen Habermas, Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien, in: ders., Die neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt/Main 1985, S. 141–163; Renate Mayntz, Regulative Politik in der Krise?, in: Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin, hrsg. v. Joachim Matthers, Frankfurt/Main etc. 1979, S. 55–82; Jens Alber, Der Wohlfahrtsstaat in der Krise?, in: Zeitschrift für Soziologie 9, 1980, S. 313–342.

II. ERFAHRUNGSRÄUME UND ERWARTUNGSHORIZONTE: KRISEN ALS GESELLSCHAFTLICHE SELBSTBESCHREIBUNG

Insbesondere Hansjörg Siegenthaler hat sich um eine Neubestimmung des Krisenbegriffs bemüht, indem er wirtschaftliche Krisen, institutionellen Wandel und soziales Lernen aufeinander bezogen hat.²³ Siegenthaler beschreibt moderne wirtschaftliche Entwicklung als eine Abfolge von Perioden struktureller Stabilität, in denen es zwar wirtschaftliche Schwankungen gibt, die gesellschaftlichen Normen und Regelsysteme aber unverändert bleiben, und Krisenperioden, die durch einen elementaren Verlust von Steuerungsvertrauen gekennzeichnet sind. Krisenphasen sind demnach Phasen »fundamentalen Lernens«, in denen sich neue kognitive und institutionelle Regelsysteme herausbilden. Siegenthaler kann somit nicht nur erklären, warum Krisen meist Phasen beschleunigter sozialer Veränderung darstellen, sondern es gelingt ihm auch, die Konjunkturanalyse in eine allgemeine Theorie historischen Wandels einzuordnen.

Ein solcher erweiterter, d. h. nicht allein ökonomisch angelegter Krisenbegriff bietet sich auch deshalb an, weil Krisendiskurse (ebenso wie Diskurse über »Sicherheit« und »Stabilität«) relational sind.²⁴ Die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre wurde nicht nur als konjunktureller Einbruch empfunden, sondern als tief greifende moralische und politische Krise der Bundesrepublik und ihrer demokratischen Institutionen, die durch den wachsenden politischen Extremismus gefährdet schien. Debatten über soziale Sicherheit waren eng verflochten mit der Bewahrung innerer Sicherheit durch die gewaltsame Bedrohung durch Terrorismus. Ein ähnlicher Zusammenhang lässt sich auch für die Gründerkrise nach 1873 konstatieren, in der die politische Ordnung durch die Herausforderung des politischen Katholizismus sowie den Aufstieg der Arbeiterbewegung bedroht schien. Auch während der späten Weimarer Republik überlagerten sich bekanntlich die Krisendiskurse im wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bereich.

Schon Reinhart Koselleck hat in seinen begriffsgeschichtlichen Studien darauf hingewiesen, dass der Krisenbegriff als Reflexionsbegriff zu fassen ist, der historische Entwicklungen und Brüche nicht nur wiedergibt, sondern sie in übergreifende Sinnzusammenhänge einordnet. Krisen sind somit stets Ausdruck einer bestimmten Zeiterfahrung, d. h. sowohl »Faktor und Indikator eines epochalen Umbruchs«.²⁵ Zugleich geht jede Krise mit einem Auseinanderfallen von »Erfahrungsräumen« und »Erwartungshorizonten« einher, wodurch die Gegenwart als Moment historischer Kontingenz und zeitlicher Beschleunigung interpretiert wird. Jede Krise beinhaltet somit auch eine prognostische Dimension, welche den Ausweg aus einer als prekär wahrgenommenen Gegenwart weist.²⁶

III. WIRTSCHAFTLICHE KRISEN UND SOZIALSTAATLICHE TRANSFORMATION: HYPOTHESEN UND BEOBACHTUNGEN

Diese Überlegungen können als Ausgangspunkt dienen, um die Beziehung von Wirtschaftskrisen und Sozialpolitik zu analysieren. Ohne Zweifel gehören wirtschaftliche Kri-

23 Hansjörg Siegenthaler, Regelvertrauen, Prosperität und Krisen. Die Ungleichmäßigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und Lernens, Tübingen, 1993; vgl. auch die Beiträge in Kontinuität und Krise. Sozialer Wandel als Lernprozess. Festschrift für Hansjörg Siegenthaler, Zürich 1994 sowie Peter A. Hall, Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics 23, 1993, S. 275–296.

24 Wolfgang Sofsky, Das Prinzip Sicherheit, Frankfurt/Main 2005.

25 Koselleck, Krise, 617.

26 Ders., »Erfahrungsraum« und »Erwartungshorizont« – zwei historische Kategorisierungen [zuerst 1976], in: Ders., Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten, Frankfurt/Main 1989, S. 149–375.

sen zu den traumatischen Erfahrungen des 20. Jahrhunderts. Sie haben nicht nur Millionen von Menschen in den finanziellen Ruin getrieben, sondern auch zum Niedergang politischer Systeme geführt. Sozialpolitik kann als Versuch interpretiert werden, die Folgen wirtschaftlicher Krisen durch »Integration« und »Stabilisierung« zu dämpfen.²⁷ Diese funktionalistische Interpretation durchzieht die sozialwissenschaftliche Literatur wie ein roter Faden. Gerade die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts, so etwa Manfred G. Schmidt, lehre, »dass ein ausgebauter Sozialstaat die Staatsverfassung stabilisieren kann«. »Ist die Sozialpolitik gut ausgebaut, wirkt sie wie ein Damm gegen das Umschlagen wirtschaftlicher Krisen in politische Erschütterung.«²⁸

Eine solche Stabilisierungsintention wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen ist historisch vielfach zu belegen. So spielte die Gründerkrise 1870–1879 und die erneute Rezession 1891/92 eine wichtige Rolle für den Aufstieg des Sozialprotektionismus in der Bismarck-ära. Die »Sociale Frage« trat erst vor dem Hintergrund des 1973 einsetzenden konjunkturellen Einbruchs in den Mittelpunkt der bürgerlichen Reformdebatten und führte dazu, dass sozialpolitische Themen auf die politische Agenda gelangten. Überhaupt tauchte nun zum ersten Mal der Begriff »Sozialpolitik« auf.²⁹ Die Dynamik der industriellen Wirtschaft schuf einerseits neue soziale Verteilungsspielräume, andererseits nahmen aber auch konjunkturelle Schwankungen, Kursstürze an den Börsen und Unternehmenspleiten zu. Armut durch Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit erschienen nun im gesellschaftlichen Bewusstsein zunehmend als gravierendes Lebensrisiko, dass nicht mehr durch Selbstvorsorge oder familiäre Unterstützung aufgefangen werden konnte.

Auch die Expansion sozialstaatlicher Strukturen während der Weimarer Republik hatte maßgeblich mit der Erfahrung von Arbeitslosigkeit, Geldentwertung und Mangel während und nach dem Ersten Weltkrieg zu tun. Die Einführung einer reichsweiten Arbeitslosenversicherung sowie der Ausbau anderer Wohlfahrtseinrichtungen bedeuteten einen »qualitativen Sprung in der Entwicklung des Sozialstaates«.³⁰ Mit dem Gesetz über die Arbeitsvermittlung und die Arbeitslosenversicherung von 1927 erklärte sich der Staat erstmals für die sozialen Folgewirkungen von Marktversagen zuständig. Unbestreitbar spielte die Erfahrung der Demobilisierung nach Kriegsende und die wirtschaftliche Stagnation der frühen Zwanzigerjahre hierbei eine wichtige Rolle, als die Arbeitslosigkeit die kommunalen Arbeitsvermittlungen und die Erwerbslosenfürsorge vollkommen überforderte.

Schließlich bedeutete die Erfahrung der Großen Depression 1929–1933 eine tief greifende Zäsur in der Genese des Wohlfahrtsstaats. Vor allem in der angelsächsischen Welt – aber nicht nur dort – suchte man nach neuen sozialpolitischen Lösungen, um die Folgen wirtschaftlicher Einbrüche bewältigen zu können. Soziale Sicherheit und eine Umverteilung von Reichtum galten fortan als wichtige Errungenschaften moderner Demokratien, was sich nicht zuletzt in der Debatte über »soziale Rechte« manifestierte, die ausgehend von den USA und Großbritannien, während und nach dem Zweiten Weltkrieg auch in-

27 Vgl. *Peter Flora*, Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive, in: Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des Deutschen Soziologentages 17.–20. April 1979 in Berlin, hrsg. v. *Joachim Matthes*, Frankfurt/Main etc. 1979, S. 82–136.

28 *Schmidt*, Sozialpolitik in Deutschland, S. 290.

29 Vgl. *Franz-Xaver Kaufmann*, Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 3–102, hier: S. 30 f.

30 *Detlev J. K. Peukert*, Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne, Frankfurt/Main 1987, S. 134; vgl. auch *Karl Christian Führer*, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902–1927, Berlin 1990.

ternational eine nachhaltige Wirkung entfaltete.³¹ Soziale Leistungen dienten fortan nicht mehr nur zur materiellen Absicherung gegen individuelle Risiken, sondern bildeten auch die Grundlage für gesellschaftliche Teilhabe und staatsbürgerliche Rechte.³² Diese Funktionserweiterung war ebenso folgenreich wie die zunehmende Verschränkung von sozial- und allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielen. Die Große Depression hatte nicht nur zur Erosion des liberalen Wirtschaftsmodells geführt, sondern auch die Vorstellung befördert, dass neben der individuellen Einkommenssicherung eine staatliche Beschäftigungspolitik treten müsse. Tatsächlich hat sich, bedingt durch den Aufstieg der keynesianischen Lehre, ein stetig wachsender Steuerungsanspruch des Staats durchgesetzt, der neben der Beschäftigungssicherung eine gezielte makroökonomische Stabilisierung umfasste.

Diese enge Verklammerung der Sozialpolitik mit anderen Politikfeldern hat sich in den Nachkriegsjahrzehnten fortgesetzt, etwa im Bereich der Gesundheits- oder der Bildungspolitik. So stand die Bildungspolitik seit den Sechzigerjahren nicht nur im Zentrum bundesdeutscher Reformdebatten, sondern galt auch als wichtiger Hebel, um soziale Mobilität zu erhöhen und Chancengleichheit herzustellen.³³ Zugleich wurde Bildung aber auch als zentrale ökonomische Ressource der neuen, überwiegend Humankapital basierten Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft betrachtet, deren Umriss in den Sechziger- und Siebzigerjahren gerade erst zu erkennen waren.³⁴ Auch in der Gesundheitspolitik überlagerten sich in zunehmendem Maße Fragen der medizinischen Versorgung mit forschungs- und innovationspolitischen Zielsetzungen. In gesamtwirtschaftlicher Perspektive wurde den rasch expandierenden Sozialbudgets die Rolle von »automatischen Stabilisatoren« zugewiesen, welche konjunkturelle Schwankungen zumindest teilweise ausgleichen sollten. Diese Vorstellung hat auch Eingang in das im Gefolge der Rezession von 1967 verabschiedete Wachstums- und Stabilitätsgesetz gefunden, das ja nicht nur eine funktionale Integration der verschiedenen Politikbereiche vorsah, sondern auch einer fiskalischen Verklammerung der Gebietskörperschaften den Weg bereitete.³⁵ Während eine diskretionäre Konjunktursteuerung durch steuerliche und Budgetänderungen vielfältige Umsetzungsprobleme aufwarf, wirkten die Sozialbudgets seit den 1950er-Jahren stark antizyklisch, wie ein Blick auf die Entwicklung der Sozialleistungsquote zeigt (Abb. 1). Die Gründe für das antizyklische Verhalten der Sozialbudgets liegen auf der Hand: Während die Leistungen für Kranken- oder Rentenversicherungen in wirtschaftlichen Krisenzeiten meist nicht unmittelbar gekürzt werden, da langfristige Leistungsansprüche bestehen, steigen die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung in der Regel stark an. Aus finanzpolitischer Sicht liegt hierin freilich zugleich ein besonders gravierendes Problem: Die finanzielle Belastung für Staat und Sozialversicherungsträger steigen in wirtschaftlich schwierigen Zeiten rapide an, ohne dass sich kurzfristig Einsparpotenziale realisieren lassen.

Diese Funktionserweiterung der Sozialpolitik und deren finanzpolitische Folgen sind bekanntlich bereits im 19. Jahrhundert durch Adolph Wagners »Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit« prognostiziert worden. Allerdings ging Wagner von einer kontinuierlichen Ausweitung der Staatsausgaben aus; wirtschaftliche Krisen und soziale Umbrüche

31 Vgl. *Martin H. Geyer*, Social Rights and Citizenship during World War II, in: *ders./Manfred Berg* (Hrsg.), *Two Cultures of Rights. The Quest for Inclusion and Participation in Modern America and Germany*, Cambridge 2002, S. 143–166.

32 Vgl. *Thomas H. Marshall*, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge 1950.

33 Vgl. den Beitrag von Wilfried Rudloff in diesem Band.

34 *Margit Szöllösi-Janze*, Wissensgesellschaft in Deutschland: Überlegungen zur Neubestimmung der deutschen Zeitgeschichte über Verwissenschaftlichungsprozesse, in: *GG* 30, 2004, S. 275–311.

35 Vgl. *Fritz Neumark*, *Fiskalpolitik und Wachstumsschwankungen*, Wiesbaden 1968.

spielen für seine Theorie keine Rolle.³⁶ Spätere finanzwissenschaftliche Untersuchungen haben diesen Zusammenhang hingegen wieder stärker akzentuiert. So haben Alan T. Peacock und Jack Wiseman die These vertreten, dass Krisen, Kriege und andere gesellschaftliche Umbrüche zu einer – wenn auch zeitverzögerten – Expansion von Staats- und Sozialausgaben führen. Angesichts äußerer oder innerer Bedrohungen bestünde eine größere Opferbereitschaft der Solidargemeinschaft, sodass Widerstände gegen Steuer- und Abgabenerhöhungen weniger ausgeprägt seien. Diese würden später aber nur teilweise rückgängig gemacht, sodass eine »Niveauverschiebung« eintrete (*displacement effect*).³⁷ Peacock und Wiseman gehen daher nicht von einem linearen, sondern einem stufenweisen Anstieg der Staats- und Sozialausgaben aus. Diese These ist in der finanzwissenschaftlichen Literatur zwar umstritten, kann jedoch zumindest eine Teilerklärung für bestimmte historische Epochen – etwa für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg – liefern.³⁸ Es ist nach Peacock und Wiseman nicht alleine die gewachsene gesellschaftliche Akzeptanz der Abgabenerhöhung, sondern auch die Entstehung neuer Handlungs- und Interventionsfelder, welche Konflikt- und Krisenphasen kennzeichnen (*inspection effect*). Als Beispiel führen sie den massiven Ausbau der Kriegsversehrten- und Hinterbliebenenversorgung in Großbritannien nach dem Zweiten Weltkrieg an. Für die Bundesrepublik wäre außerdem das Lastenausgleichsgesetz als eine der tragenden Säulen der Sozialstaatsentwicklung zu nennen. Es handelte sich dabei nicht nur um die vielleicht »größte Wirtschafts- und Finanztransaktion der deutschen Geschichte«, sondern auch um eine gelungene sozialpolitische Bewältigung der Kriegsfolgen.³⁹ Schließlich verweisen Peacock und Wiseman noch auf eine weitere Folgewirkung von Kriegen und sozialen Krisen, nämlich auf die Zentralisierung von öffentlichen Aufgaben und Leistungen, was langfristig ebenso zu einer Expansion von Ausgaben führt (*concentration effect*). Tatsächlich ist im Bereich der sozialen Sicherungssysteme – wie etwa die Gründung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1927 verdeutlicht – historisch ein starker Zentralisierungstrend zu erkennen.

Die bislang angestellten Überlegungen gehen von der Annahme aus, dass Wirtschaftskrisen letztlich »produktiv« auf wohlfahrtsstaatliche Institutionenbildung wirkten und – zumindest langfristig – die Expansionsdynamik des Sozialstaats verstärkten. Diese These mag angesichts der bis in die 1970er-Jahre andauernden Erfolgsgeschichte des bundesdeutschen Sozialmodells auch wenig verwundern. Allerdings wurde bereits darauf hingewiesen, dass Wirtschaftskrisen auch restriktive Wirkungen entfalten können, da sie die finanzielle Basis der Sozialsysteme untergraben, und zwar unabhängig davon, ob diese durch staatliche Haushaltsmittel oder Versicherungsbeiträge getragen werden. Die Mitte 1922 einsetzende Hyperinflation vernichtete große Teile des Vermögens der Versicherungsträger, sodass die Leistungen drastisch reduziert und Wartezeiten verlängert werden mussten. Ähnliche Folgen hatte die Große Depression der Dreißigerjahre, welche die Arbeitslosen- und Fürsorgekassen vor dramatische Finanzprobleme stellte und einen lähmenden »Kampf um den Sozialetat« nach sich zog, an dem schließlich die letzte parlamentarische Regierung der Weimarer Republik zerbrach. Durch zahlreiche Notverord-

36 Adolph Wagner, *Grundlegung der politischen Ökonomie*, Teil I: Grundlagen der Volkswirtschaft, Leipzig 1893.

37 Alan T. Peacock und Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditures in the United Kingdom*, Princeton, N.J., 1961; vgl. auch Carolyn Webber/Aaron Wildavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York 1986, S. 445–451.

38 Magnus Henrekson, *The Peacock-Wiseman Hypothesis*, in: Norman Gemmill (Hrsg.), *The Growth of the Public Sector – Theories and International Evidence*, Aldershot 1994, S. 53–71.

39 Vgl. Paul Erker (Hrsg.), *Rechnung für Hitlers Krieg. Aspekte und Probleme des Lastenausgleichs*, Heidelberg 2004.

nungen wurden die Sozialausgaben seit 1930 massiv beschnitten.⁴⁰ Auch die konjunkturellen Krisen der Siebzigerjahre haben infolge sinkender Staatseinnahmen und rückläufiger Beitragszahler das bundesdeutsche Sozialsystem in eine tiefe Krise gestürzt. Bis heute steht die Finanzierbarkeit sozialer Leistungen im Zentrum des Krisendiskurses über das bundesdeutsche Sozialstaatsmodell.⁴¹

Schließlich muss auf das heute vielfach anzutreffende Argument verwiesen werden, der Ausbau des Wohlfahrtsstaats sei selbst Ursache für die Wachstumsschwäche entwickelter Volkswirtschaften oder gar Auslöser schwerer wirtschaftlicher Krisen. Auch dieses Argument ist bekanntlich keineswegs neu, sondern war insbesondere in der Zwischenkriegszeit stark verbreitet. Bereits 1918 wies Schumpeter in seinem Buch »Krise des Steuerstaates« auf die Gefahr einer Überdehnung sozialer Transfers hin.⁴² In den Weimarer Jahren mehrten sich dann die Stimmen, welche eine übermäßige Expansion des privaten und öffentlichen Konsums (v. a. durch steigende Arbeitslöhne und Sozialleistungen) kritisierten. So klagte etwa der Nationalökonom Otto von Zwiédineck-Südenhorst 1923, dass die »Sozialpolitik die Grundsätze gesunder Wirtschaft über den Haufen gerannt« habe, wobei er diese außerdem für die Hyperinflation nach dem Krieg verantwortlich machte.⁴³ Diese Auffassung ist seit den 1970er-Jahren auch von Historikern aufgegriffen worden. So hat Knut Borchardt die These vertreten, dass die Belastungen der öffentlichen Haushalte durch die sozialen Transferleistungen eine »Krise vor der Krise« ausgelöst hätten, welche zugleich die finanziellen Handlungsspielräume der Reichsregierung erheblich eingeschränkt hätten.⁴⁴ Borchardts historisches Argument besaß in den Siebzigerjahren vor allem deshalb politische Brisanz, weil nun vielfach Parallelen zwischen den Krisenjahren der Weimarer Republik und der Gegenwart gezogen wurden.⁴⁵ Der Krisendiskurs der Siebzigerjahre war bekanntlich vielschichtig und keineswegs auf ökonomische Aspekte beschränkt, obgleich die vielfach zur »Strukturkrise des Kapitalismus« hypostasierte Rezession von 1974/75 zu einem Fluchtpunkt unterschiedlichster Krisenszenarien avancierte. Sie verwies nicht nur auf das Ende des kurzen »Traums immerwährender Prosperität«, sondern auch auf die Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in den westlichen Industriestaaten.

Auch wenn der Nexus von Sozialstaat und Wachstumsschwäche nach den Konsolidierungsbemühungen der späten 1970er- und frühen 1980er-Jahre wieder etwas gelöst wurde, ja das »Modell Deutschland« noch einmal für kurze Zeit internationale Karriere machte, ist die Diskussion über die selbst erzeugten Probleme des Wohlfahrtsstaats seitdem nicht abgebrochen. Sie erfuhr nicht zuletzt in den Sozialwissenschaften zunehmend an Einfluss, sei es in der Luhmann'schen Systemtheorie, sei es in der modernisierungskritischen Literatur, die in Foucaults Kritik am westlichen Zivilisationsmodell mit seinen alle Lebensbereiche »kolonisierenden« Wohlfahrtsregimes gipfelte.⁴⁶

Noch bedeutender war die Erosion des keynesianischen Paradigmas, die sich in den angelsächsischen Wirtschaftswissenschaften bereits in den Sechzigerjahren abgezeichnet

40 Ludwig Preller, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Kronberg etc. 1978, S. 388.

41 Vgl. Wilhelm Adamy/Johannes Steffen, Finanzierungsprobleme des Sozialstaates in der Beschäftigungskrise. Sozialpolitik zwischen solidarischer Sicherung und marktkonformer Funktionalität, Regensburg 1990.

42 Joseph A. Schumpeter, Die Krise des Steuerstaates, Graz etc. 1918.

43 Otto von Zwiédineck-Südenhorst, Zum Schicksal der Sozialpolitik in Deutschland, in: Schmollers Jahrbuch 47, 1923, S. 77–142, hier: S. 121.

44 Knut Borchardt, Wirtschaftliche Ursachen des Scheiterns der Weimarer Republik, in: Karl Dietrich Erdmann/Hagen Schulze (Hrsg.), Weimar. Selbstpreisgabe einer Demokratie. Eine Bilanz heute, Düsseldorf 1980, S. 211–249.

45 Vgl. den Beitrag von Martin H. Geyer in diesem Band.

46 Vgl. ebd. sowie Niklas Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München 1981.

hatte und in der deutschen Nationalökonomie mit einigen Jahren Verspätung vollzogen wurde. Die Hinwendung zu angebotstheoretischen und monetaristischen Modellen war jedoch keineswegs auf die akademische Volkswirtschaftslehre beschränkt, sondern griff rasch auf die politikberatenden Institutionen wie auch die Handlungsträger der Wirtschaftspolitik über. So bekannte sich die Bundesbank seit 1974 zum Monetarismus.⁴⁷ Für die Geldpolitik hieß dies, dass das mittelfristige Wachstum der Volkswirtschaft zur entscheidenden Bezugsgröße wurde. Auf eine direkte Steuerung von Inflation und Konjunktur durch die Notenbank wurde fortan weitgehend verzichtet. Auch die führenden politikberatenden Institutionen wie der Sachverständigenrat sowie weite Teile der christdemokratischen Opposition plädierten nun für eine mengenorientierte Geldpolitik.⁴⁸ Zwar hielt die Bundesregierung in der Ära Schmidt an den Methoden antizyklischer Fiskalpolitik fest. Angesichts des gleichzeitigen Auftretens von Inflation und Wachstumsschwäche (»Stagflation«), das in der klassischen keynesianischen Modellwelt eigentlich gar nicht vorgesehen war, funktionierten die Rezepte der kompensatorischen Fiskalsteuerung allerdings nur noch eingeschränkt.

Während in der Wirtschaftstheorie das neoklassische bzw. angebotsorientierte Paradigma die Deutungshoheit erlangte, mehrten sich die Angriffe auf den vermeintlich zum Leviathan wuchernden Interventionsstaat.⁴⁹ Dahinter stand die Vorstellung, dass alle Versuche, wirtschaftliche und soziale Prozesse durch staatliche Eingriffe zu steuern, notwendigerweise zum Scheitern verurteilt waren. Der Staat beseitige nicht Marktversagen, sondern erzeuge es erst durch seine Interventionen in das freie Spiel der Marktkräfte. Die Vorstellung eines umfassenden »Staatsversagens« machte nun die Runde. So waren die krisenträchtigen Siebzigerjahre auch eine Inkubationszeit für neue Konzepte, die strukturelle Reformen auf der Angebotsseite, einen Abbau des Wohlfahrtsstaats sowie eine Liberalisierung der Märkte propagierten.

Die Debatte über die krisen generierende Wirkung des (durch immer höhere Leistungen überforderten) Sozialstaats erlebte in Deutschland nach der Wiedervereinigung von 1989/90 eine erneute Konjunktur, als die Sozialversicherungen dazu eingesetzt wurden, die Wohlstandsdisparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland auszugleichen.⁵⁰ Die »Vereinigungskrise«, die sich an den kurzen Boom der frühen 1990er-Jahre anschloss, hat die virulenten Probleme des deutschen Sozialsystems ins öffentliche Bewusstsein gerückt, wobei diese Debatte durch einen zweiten Krisendiskurs überlagert wurde, der landläufig mit dem Schlagwort der »Globalisierung« verbunden ist.⁵¹ Zwei Argumente ergänzten sich hierbei: Zum einen die Vorstellung, dass die hohen Arbeitskosten maßgeblich durch die Sozialbeiträge verursacht würden und damit deutsche Unternehmen im internationalen Wettbewerb gravierende Standortnachteile besäßen. Zum anderen, dass der

47 Vgl. Jürgen von Hagen, »Geldpolitik auf neuen Wegen«, in: *Deutsche Bundesbank* (Hrsg.), *Fünfzig Jahre Deutsche Mark. Notenbank und Währung in Deutschland seit 1948*, München 1998, S. 438–73, hier: S. 459 ff.

48 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Gleicher Rang für den Geldwert. Jahresgutachten 1972/73*, Stuttgart etc. 1972, S. 131; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, *Gutachten vom März 1973 bis November 1977*, Göttingen 1978, S. 633 f.

49 Vgl. z. B. Warnfried Dettling (Hrsg.), *Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik*, Baden-Baden 1980.

50 Vgl. den Beitrag von Gerhard A. Ritter in diesem Band.

51 Vgl. Franz-Xaver Kaufmann, *Wohlfahrt, Arbeit und Staat unter den Bedingungen von Individualisierung und Globalisierung*, Aulavorträge Universität St. Gallen, St. Gallen 1998; Martin Seeleib-Kaiser, *Globalisierung und Sozialpolitik. Ein Vergleich der Diskurse und Wohlfahrtsysteme in Deutschland, Japan und den USA*, Frankfurt/Main 2001; vgl. auch die Überlegungen von Paul Pierson, *Coping with Permanent Austerity. Welfare Restructuring in Affluent Democracies*, in: *ders.*, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford 2001, S. 410–456.

Sozialstaat als territorial und nationalstaatlich gebundenes Ordnungssystem in einer globalisierten Welt insgesamt sein Steuerungspotenzial eingebüßt habe. Es handelt sich, um die eingangs erwähnte Theorie Siegenthalers aufzugreifen, wohl um den am weitesten reichenden Verlust »institutionellen Regelvertrauens«, den der deutsche (und partiell auch der europäische) Sozialstaat seit der Großen Depression von 1929–1934 erlebt hat.⁵²

IV. STATISTISCHE BEFUNDE

Gibt es einen statistischen Zusammenhang zwischen wirtschaftlichen Krisen und sozialstaatlicher Transformation? Diese Frage kann hier nicht abschließend beantwortet werden, da sie mit vielfältigen methodischen Problemen verknüpft ist.⁵³ Von der unzureichenden statistischen Datenlage, insbesondere für die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg, einmal abgesehen, sind zu viele unterschiedliche Faktoren für Entstehung und Wandel des Sozialstaats verantwortlich. Wirtschaftliche Krisen sind entwicklungsgeschichtlich nur ein Faktor unter vielen. Dennoch sollen anhand der wichtigsten Makrodaten – des Sozialbudgets (die Summe aller Sozialausgaben), der Sozialquote (der Anteil der Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt) und der Sozialbeiträge der Arbeitnehmer (im Verhältnis zum Bruttoarbeitsentgelt) – einige allgemeine Überlegungen angestellt werden.

Historisch betrachtet waren es weniger die Krisen- als die Prosperitätsphasen, in denen neue wohlfahrtstaatliche Einrichtungen entstanden, bestehende Leistungen erhöht und neue soziale Gruppen in die Leistungsgemeinschaft aufgenommen wurden. So bewirkte »das erste ›Wirtschaftswunder«⁵⁴ der Jahre 1885 bis 1914 nicht nur eine Zunahme der lohn- und gehaltsabhängigen Erwerbspersonen (und damit der Pflichtversicherten), sondern schuf auch die finanziellen Spielräume für die Einbeziehung neuer Personenkreise in das Sozialsystem. Die »goldenen« Zwanzigerjahre Weimars führten zu einem sprunghaften Anstieg der Sozialleistungen und ihres Anteils am Volkseinkommen. Betrug die Sozialleistungsquote um 1900 nach Schätzungen von Suphan Andic und Jindrich Veverka nur rund ein Prozent des Bruttosozialprodukts, so stieg sie bis Anfang der Dreißigerjahre auf über zehn Prozent an.⁵⁵ Etwas höhere, im Trend aber ähnliche Werte ergeben sich, wenn man die Transferleistungsquote betrachtet, welche die Beamtenpensionen und die Ausgaben für den öffentlichen Wohnungsbau einschließt (Tab. 1). Die Quote stieg während der Großen Depression zwar an, weil das Sozialprodukt stärker schrumpfte als die sozialen Leistungen; nach 1933 nahm sie jedoch deutlich ab (Tab. 2).

Bessere statistische Daten existieren für die Zeit nach Gründung der Bundesrepublik. Betrachtet man die Entwicklung des Sozialbudgets, so ist eine kontinuierliche Zunahme seit den 1950er-Jahren bis in die Gegenwart zu beobachten. Während die durchschnittlichen Sozialleistungen pro Kopf 1960 bei umgerechnet 588 Euro lagen, waren es 2003 8.411 Euro.⁵⁶ Die preisbereinigten Daten zeigen ein ausgeprägtes Wachstum in der Adenauerzeit, in den Jahren der sozialliberalen Koalition (bis 1975) sowie in der zweiten Hälfte

52 Vgl. für eine vergleichende Perspektive *Peter Taylor-Gooby*, *Welfare States under Pressure*, London 2001.

53 Zur Aussagekraft der gängigen Sozialstaatsindikatoren vgl. die kritische Diskussion in *Nico A. Siegel*, *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt/Main etc. 2002, S. 136–150.

54 *Wolfgang Mommsen*, *Bürgerstolz und Weltmachtstreben: Deutschland unter Wilhelm II. 1890 bis 1918*, Berlin 1995, S. 11.

55 *Suphan Andic/Jindrich Veverka*, *The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification*, in: *Finanzarchiv N.F. 23*, 1963/64, S. 169–278, hier: S. 247; vgl. auch *Walter Bogs*, *Die Sozialversicherung in der Weimarer Demokratie*, München 1981.

56 *Schmidt*, *Sozialpolitik in Deutschland*, S. 156.

der 1980er-Jahre, als neue sozialpolitische Akzente insbesondere im Bereich der Familien- und Rentenpolitik gesetzt wurden.⁵⁷ Ferner sind markante Zuwächse nach der Wiedervereinigung sowie in den ersten Jahren der rot-grünen Regierung Schröder zu konstatieren. Die Sozialbeiträge auf den Bruttolohn weisen eine ähnliche Tendenz auf (Abb. 2). Sie wurden insbesondere im Zuge der Rentenreform von 1957 deutlich angehoben, ferner in den Jahren der Großen und der sozialliberalen Koalition und in der Ära Kohl, und zwar insbesondere in den Jahren 1991, 1994 und 1996. Insgesamt kann eine Korrelation zwischen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und Wachstum der Sozialausgaben festgestellt werden – ein Befund, der schon durch frühere Untersuchungen belegt worden ist.⁵⁸

Tabelle 1: Transferzahlungen 1871–1932 (in Mrd. Mark/in %)

Jahr	Transferzahlungen	Transferleistungsquote
1871/74	0,1	0,8
1885/85	0,3	1,4
1900/04	0,8	2,4
1925/29	6,6	8,8
1930/32	8,3	13,7

Quelle: *Heinz Lampert/Jörg Althammer*, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin 2004, Tab. 20.

Anmerkung: Die Transferzahlungen umfassen alle staatlichen Leistungen ohne Gegenleistung, also Pensionen der Beamten und Soldaten, Ausgaben der Sozialversicherung, Kriegsofopferleistungen, Ausgaben für die Förderung des Wohnungsbaues und Subventionen an die Wirtschaft.

Tabelle 2: Sozialleistungen 1933–1938 (in Mrd. Mark/in %)

Jahr	Sozialleistungen	Sozialleistungsquote
1933	8,6	18,4
1936	7,5	11,4
1938	7,3	8,9

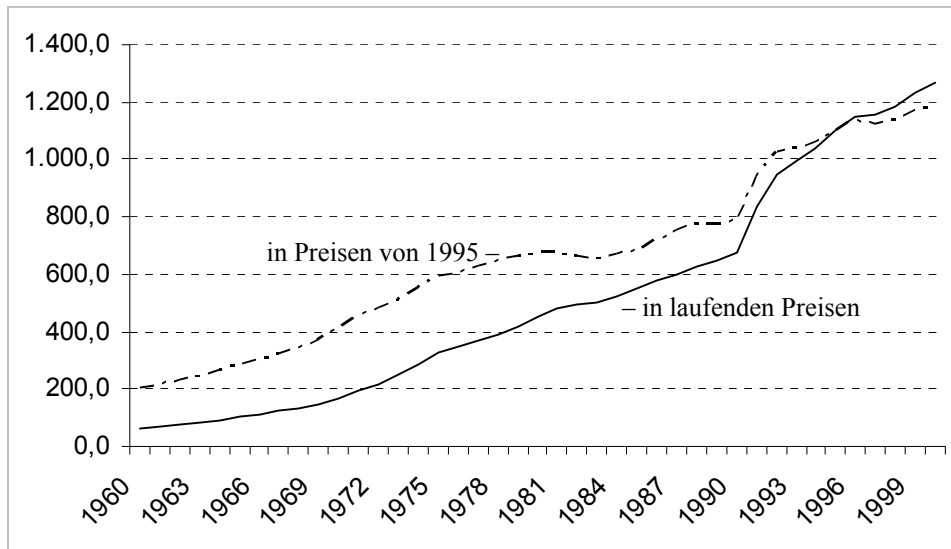
Quelle: *Lampert/Althammer*, Tab. 20.

Anmerkung: Ausgaben der Sozialversicherungszweige einschließlich der Altershilfe für die Landwirte, Kindergeldzahlungen, Leistungen der Kriegsofopferversorgung, Sozialhilfe und Lastenausgleich, aber ausschließlich der Beamtenpensionen.

57 Vgl. *ders.*, Sozialstaatliche Politik in der Ära Kohl, in: *Götrik Wewer* (Hrsg.), Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982–1998, Opladen 1998, S. 59–87; umfassend: *Manfred G. Schmidt* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: Bundesrepublik Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, hrsg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Baden-Baden 2005.

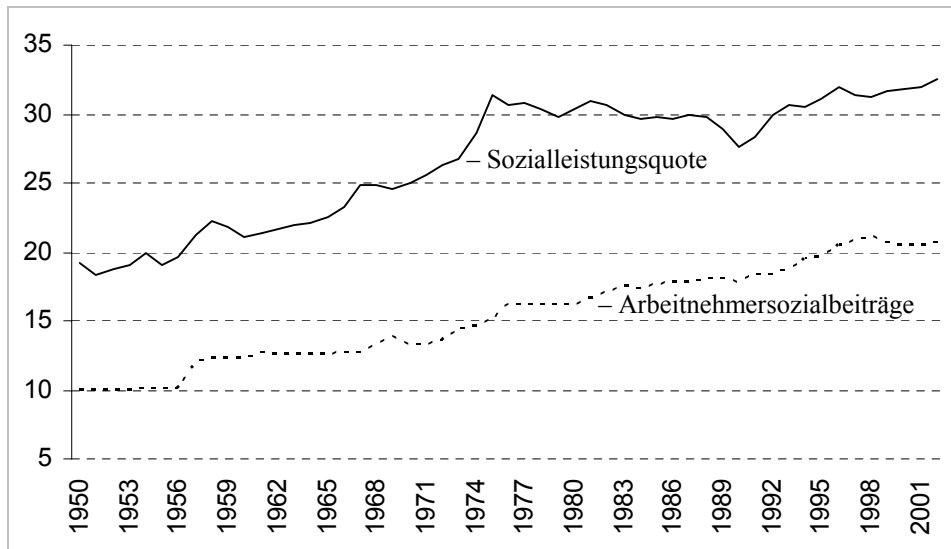
58 Vgl. *Jens Alber*, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983, Frankfurt/Main etc. 1989, S. 236–244.

Abbildung 1: Sozialbudget im Mrd. DM (in laufenden Preisen und in Preisen von 1995), 1960–2000



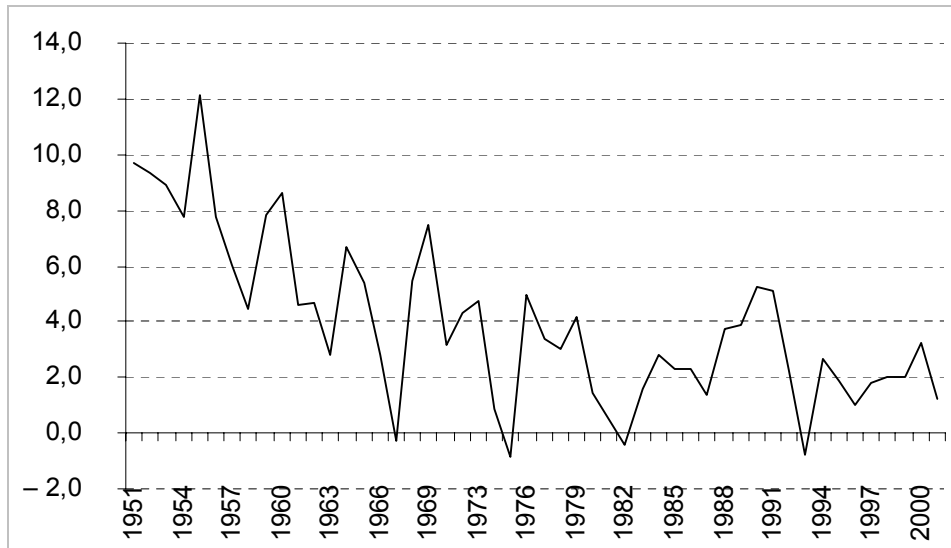
Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Sozialbudget 2000, Bonn 2001, Tabelle I-1; Lampert/Althammer, Tab. 20; Statistisches Bundesamt Deutschland, Lange Reihen: URL: <<http://www.destatis.de>> [11.6.2007].

Abbildung 2: Sozialleistungsquote und Arbeitnehmersozialbeiträge in % des Bruttoarbeitsentgeltes 1950–2000



Quelle: Manfred G. Schmidt, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 3., vollst. überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden 2005, S. 157f.

Abbildung 3: Reales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts 1950–2000 (in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland, Lange Reihen: URL: <http://www.destatis.de> [11.6.2007].

Noch deutlicher wird der Expansionstrend, wenn man die Sozialleistungsquote betrachtet. Sie zeigt einen Anstieg von 19,2 Prozent im Jahre 1950 auf 31,4 Prozent im Jahre 1975 (Abb. 2). In der Zeit des Wirtschaftswunders nahmen die Sozialleistungen somit nicht nur absolut zu, sondern stiegen auch deutlich stärker als das Bruttoinlandsprodukt. Seit Mitte der Siebzigerjahre ist dann ein Oszillieren um die 30%-Marke zu beobachten. Die mit dem »Haushaltsstrukturgesetz« von 1975 eingeleitete »Sozialpolitik der mageren Jahre«⁵⁹ zeigte hier ebenso Wirkung wie die Konsolidierungspolitik während der frühen Kohl-Ära. Ein leichter Anstieg der Sozialleistungsquote ist dann wieder in den späten 1980er-Jahren, insbesondere aber nach der Wiedervereinigung zu beobachten.

Zu den bemerkenswerten Befunden gehört, dass Globalisierung und verschärfter Standortwettbewerb bislang keineswegs zu einem substanziellen Abbau des Sozialstaats geführt haben. Jedenfalls geben die aggregierten Daten der Sozialstatistik hierfür keinerlei Anhaltspunkt. Sowohl das Sozialbudget als auch die Sozialleistungsquote haben in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen. Die öffentliche Wahrnehmung eines generellen »Sozialabbaus« entspricht somit keineswegs der Realität.⁶⁰ Der bundesdeutsche Sozialstaat, so scheint es, erweist sich stabiler und krisenresistenter als vielfach angenommen. Diese Beobachtung deckt sich im Übrigen mit internationalen Vergleichstudien, welche die These einer Rückbildung sozialstaatlicher Institutionen widerlegen. Ein

59 Zum Begriff *Adrienne Windhoff-Héritier*, Sozialpolitik der mageren Jahre. Politik- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte des Sparprozesses, in: *Heinrich Mäding* (Hrsg.), *Sparpolitik*, Opladen 1983, S. 77–99.

60 Vgl. z. B. *Christoph Butterwegge*, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*, 3. erw. Aufl. Wiesbaden 2006; *Erna Appelt/Alexandra Weiss* (Hrsg.), *Globalisierung und der Angriff auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten*, Hamburg 2001.

»race-to-the-bottom« hat bislang ebenso wenig stattgefunden wie eine internationale Konvergenz sozialstaatlicher Regime.⁶¹

V. FAZIT

Welche Schlussfolgerungen lassen sich aus diesen historischen Befunden ziehen? Im Zentrum des Beitrages stand weniger die »Krise des Sozialstaates« als die Frage, ob wirtschaftliche Krisen die Genese und Transformation von sozialen Sicherungssystemen beeinflusst haben. Auch wenn die statistische Datenlage keine empirisch gesicherte Analyse erlaubt, lassen sich doch bestimmte Trends erkennen. Dabei muss zwischen den unmittelbaren finanzpolitischen Folgewirkungen wirtschaftlicher Krisen und den mittelbaren gesellschaftspolitischen Auswirkungen unterschieden werden: Wirtschaftliche Krisen führen in der Regel dazu, die finanzielle Grundlage sozialer Sicherungssysteme zu untergraben, da die Zahl der Beitragszahler sinkt, während die Zahl der Leistungsempfänger steigt.⁶² Dies gilt besonders für das bundesdeutsche Sozialsystem mit seiner stark beitragsbezogenen Aufkommensstruktur, während steuerfinanzierte Sozialsysteme weniger konjunkturtauglich sind. Da steigende Beiträge tendenziell einen prozyklischen Effekt haben, neigen Regierungen dazu, die Leistungen kurzfristig zu senken, um ein übermäßiges Wachstum der Beiträge zu verhindern. Historisch ist dies sowohl in der Großen Depression ab 1930 als auch während der Rezession 1974/75 zu beobachten. Auch angesichts der wirtschaftlichen Stagnation der 1990er-Jahre hat es derartige Bemühungen gegeben. Allerdings wurden in Krisenperioden selbst nur selten strukturelle Reformen des Sozialsystems vorgenommen, da diese kurzfristig meist keine Entlastung bewirken, sondern häufig sogar mit temporären Zusatzkosten verbunden sind (etwa die viel diskutierte Umstellung vom Umlage- auf ein Kapitaldeckungsverfahren). Wichtige Reformen und Neuerungen im deutschen Sozialsystem wurden daher fast immer in Prosperitätsphasen realisiert.

Allerdings spielten wirtschaftliche *Krisenerfahrungen* und ihre kollektive Wahrnehmung mittelbar eine zentrale Rolle für die Entstehung und Transformation sozialstaatlicher Systeme. Die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts war für Deutschland wie keine andere Epoche durch wirtschaftliche und soziale Umbrüche gekennzeichnet. Die gesellschaftliche Erfahrung existenzieller wirtschaftlicher Not gehörte zu den prägenden Erfahrungen dieser Zeit und erklärte die Bereitschaft, erhebliche volkswirtschaftliche Ressourcen für soziale Sicherheit und Verteilungsgerechtigkeit zu mobilisieren. Die historisch einmalige Expansion des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats nach dem Zweiten Weltkrieg ist ohne den Verlust elementaren institutionellen Regelvertrauens während der 1930er-Jahre nicht zu erklären. Das Gleiche gilt für den um 1975 einsetzenden wirtschafts- und sozialpolitischen Paradigmenwechsel, dessen Folgen bis in die Gegenwart zu spüren sind. Die Rezession von 1974/75 hatte bei weitem nicht das zerstörerische Potenzial der Großen Depression von 1929/34, und dennoch wurde sie als ein tiefer historischer Einschnitt empfunden. Das Auseinanderdriften von »Erfahrungsräumen« und »Erwartungshorizonten« war nicht auf die Sozialpolitik beschränkt, sondern erfasste auch andere Politik- und Gesellschaftsbereiche und lässt das Jahrzehnt zwischen 1970 und 1980 heute als eine Umbruchzeit erscheinen. Die sich in dieser Phase anbahnenden neuen Paradigmen – Globalisierung, Postmoderne und nachindustrielle Gesellschaft – waren »emergente« Phänomene,

61 Cynthia Kite, The Stability of the Globalized Welfare State, in: Bo Södersten (Hrsg.), *Globalization and the Welfare State*, Basingstoke etc. 2004, S. 213–250.

62 Vgl. Wilhelm Adamy/Johannes Steffen, *Finanzierungsprobleme des Sozialstaates in der Beschäftigungskrise. Sozialpolitik zwischen solidarischer Sicherung und marktkonformer Funktionalität*, Regensburg 1990.

die mit den verfügbaren Wissenssystemen nicht mehr angemessen erfasst werden konnten. Nirgendwo wurde dies deutlicher als in der seit den Siebzigerjahren virulenten Debatte über die Reform des Sozialstaats, in der sich verschiedene Krisendiskurse überlagerten – von der Finanzierbarkeit öffentlicher Güter über das Verhältnis von Staat und Bürger bis hin zum Steuerungsverlust nationalstaatlicher Institutionen. Ob es sich nicht nur um einen Verlust elementaren Regelvertrauens handelt, sondern auch um eine Phase sozialen Lernens, ist derzeit noch nicht abzusehen. Im Unterschied zu anderen Industriestaaten, die entweder unter neoliberalen Vorzeichen (wie in Großbritannien und den USA) oder durch neue wohlfahrtsstaatliche Konzepte (wie in den Niederlanden oder Schweden) weitreichende Reformen in die Wege geleitet haben, fehlt in Deutschland ein neues konsensträchtiges Leitbild für den Sozialstaat des 21. Jahrhunderts.