

Winfried Süß

Der bedrängte Wohlfahrtsstaat

Deutsche und europäische Perspektiven auf die Sozialpolitik der 1970er-Jahre

In den 1960er- und frühen 1970er-Jahren zählten der Ausbau und die Vertiefung der sozialen Sicherung in fast allen westlichen Demokratien zu den Vorzeigeprojekten nationaler Politik.¹ Ermöglicht wurde dies durch eine historisch beispiellose wirtschaftliche Boomphase, die in der Wiederaufbaukonjunktur nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs einsetzte und bis in die frühen 1970er-Jahre reichte. In Westeuropa wuchs die Wirtschaft zwischen 1950 und 1973 im Durchschnitt jährlich um fast fünf Prozent, einige Länder wie die Niederlande und die Bundesrepublik hatten zeitweise noch deutlich höhere Wachstumsraten aufzuweisen. Gespeist wurde diese Wachstumsdynamik aus Zuwächsen der industriellen Produktivität, die von rationalisierten Fertigungsabläufen profitierte und sich im westeuropäischen Durchschnitt zwischen 1950 und 1973 verdreifachte.²

Die Ausdehnung des Schutzbereichs der Sozialversicherung weit über den Kern der industriellen Arbeitsbevölkerung hinaus, der Wegfall bestehender Leistungsbegrenzungen, während Sozialleistungen in vielen Fällen deutlich erhöht und dabei an die prosperierende Wirtschaftsentwicklung gekoppelt wurden, der Ausbau der sozialen Infrastruktur vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen – all das veränderte das Gesicht der Sozialpolitik, die den Charakter unmittelbarer Nothilfe und Armutsvermeidung zunehmend verlor und sich zu einer umfassenden Politik vorausschauender staatlicher Daseinsvorsorge entwickelte. Für die große Mehrheit der Bevölkerung bedeutete dies einen spürbaren Zuwachs an sozialer Sicherheit und Gleichheit. Die Bundesrepublik bildete dabei keine Ausnahme. Hier erreichte die Expansion des Wohlfahrtsstaats ihren Höhepunkt zwischen 1966 und 1974 in der Zeit der Großen Koalition und den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition.³

Der steile Expansionstrend der sozialen Sicherung flachte seit der Mitte der 1970er-Jahre merklich ab und mündete in eine Periode des verminderten Wachstums, der Stagnation und der partiellen Schrumpfung. Zwar blieben die Kernbereiche der sozialen Sicherung in ihrer Substanz erhalten, doch ist der Einschnitt in der Mitte der 1970er-Jahre bereits zeitgenössisch als tiefe Zäsur wahrgenommen worden.⁴ In der Tat sprechen mehrere Gründe dafür, diese Zeit als Umbruchphase der Sozialpolitik zu sehen. Evident ist der Einschnitt, den die erste Ölpreiskrise von 1973/74 für die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen markiert. Mit ihr endete der »kurze Traum von der immerwährenden Prosperität«⁵ im Zeichen keynesianischer Konjunkturpolitik. Seither vermindert ein niedrige-

1 Lutz Raphael, Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948–1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer »klassischen Phase« des europäischen Wohlfahrtsstaats, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hrsg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin 2004, S. 51–73, hier: S. 60 f.

2 Angus Maddison, The World Economy, Paris 2006, S. 126, 351; Tony Judt, Geschichte Europas, München 2005, S. 364 f.

3 Im Folgenden werden die Begriffe Sozial- und Wohlfahrtsstaat synonym verwendet.

4 Paul Fisher, The Social Security Crisis. An International Dilemma, in: International Social Security Review 31, 1978, S. 383–396; Bernd Schulte, Reformen der sozialen Sicherheit in Westeuropa 1965–1980, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 8, 1980, S. 323–361, hier: S. 325.

5 Burkart Lutz, Der kurze Traum immerwährender Prosperität, Frankfurt/Main 1989.

res Wirtschaftswachstum die ökonomischen Verteilungsspielräume erheblich, wie der Blick auf einen zentralen Indikator zeigt: Im Zeitraum 1973 bis 1998 war die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts pro Einwohner in Westeuropa weniger als halb so groß wie im Zeitraum 1950 bis 1973.⁶ Dies veränderte eine zentrale Stellgröße der europäischen Nachkriegs-Sozialpolitik, die den Ausbau sozialer Sicherung vor allem aus der Verteilung von Zuwächsen finanziert hatte. Die europäischen Wohlfahrtsstaaten gerieten jetzt zunehmend unter den Zwang zur Konsolidierung und Kostendämpfung. Dadurch veränderten sich die wohlfahrtsstaatliche Handlungslogik und die Zielrichtung sozialpolitischer Reformen in markanter Weise: Immer seltener ging es um neue Interventionen in soziale Problemlagen, dafür umso öfter um eine »Sozialpolitik zweiter Ordnung«⁷, die die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme unter veränderten Rahmenbedingungen gewährleisten sollte. Der Wohlfahrtsstaat, dessen Ausbau in den Nachkriegsjahren weitgehend konsensual erfolgt war, wurde jetzt zunehmend Gegenstand kontroverser Auseinandersetzungen. Wohl am weitesten reichte die Kritik in Großbritannien, wo Teile der Konservativen Partei direkte Verbindungslinien zwischen dem Ausbau des keynesianischen »welfare state« und dem »british decline« zogen.⁸

Als historische Epoche sind die 1970er-Jahre vor allem durch ihren Charakter als »Umbruchzeit«⁹ bestimmt und als zeithistorisches Terrain bislang noch wenig erschlossen. Erst allmählich nähern sich archivgestützt arbeitende, historische Untersuchungen der Reformperiode der späten 1960er- und der frühen 1970er-Jahre.¹⁰ Politikwissenschaftliche Studien haben bisher vor allem die sozialstaatliche Wachstumsperiode in einer zeitlich bis ins 19. Jahrhundert ausgreifenden Langzeitperspektive untersucht¹¹ oder sich als gegenwartsnahe Forschung auf die Austeritätsperiode seit den 1990er-Jahren konzentriert.¹² Gerade der außerordentlich folgenreiche Zeitabschnitt um die sozialstaatliche »Wendemarke«¹³ in der Mitte der Siebzigerjahre ist bisher wenig untersucht.¹⁴ Da ein Großteil der Schwierigkeiten, mit denen die Sozial- und Wirtschaftspolitik heute zu kämpfen hat, in

6 Maddison, S. 129.

7 Zur Unterscheidung zwischen einer an sozialen Problemen orientierten »Sozialpolitik erster Ordnung« und einer auf die Stabilisierung des sozialen Sicherungssystems bezogenen »Sozialpolitik zweiter Ordnung« vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen, 2., erw. Aufl. Wiesbaden 2005, S. 132–142.

8 Dominik Geppert, Thatchers konservative Revolution. Der Richtungswandel der britischen Tories 1975–1979, München 2002, S. 197–226.

9 So das Heft 3/2006 (Die 1970er-Jahre – Inventur einer Umbruchzeit) der Zeithistorischen Forschungen. Vgl. auch die Beiträge im Bd. 44, 2004 des AfS (Die Siebzigerjahre. Gesellschaftliche Entwicklungen in Deutschland).

10 Für die Sozialstaatsgeschichte jetzt erstmals Hans Günter Hockerts (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5: Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, Baden-Baden 2006.

11 Peter Flora/Jens Alber/Jürgen Kohl, Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: PVS 18, 1977, S. 707–772; Gösta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton/New Jersey 1990; Peter Baldwin, The Politics of Social Solidarity, Cambridge etc. 1990.

12 Frank Nullmeier/Friedberg W. Rüb, Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt/Main etc. 1993; Sven Jochem, Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001, S. 193–226.

13 Jens Alber, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983, Frankfurt/Main 1989, S. 286.

14 Für die Reformära immer noch grundlegend: Manfred G. Schmidt, Die »Politik der Inneren Reformen« in der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS 19, 1978, S. 201–253; als Überblick über die Konsolidierungsphase: Jens Alber, Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen 70er Jahren, in: PVS 27, 1986, S. 28–60.

diesen Jahren entstand, kann eine Untersuchungsperspektive weiterführen, die diese Periode fundamentalen Wandels als Vorgeschichte gegenwärtiger Problemlagen in den Blick nimmt.¹⁵ Damit stellt sich auch die Frage, ob der Beginn der neuesten Zeitgeschichte als unmittelbarer Vorgeschichte unserer Gegenwart nicht eher im sozioökonomischen Strukturwandel seit den 1970er-Jahren zu suchen ist als in den weltpolitischen Umbrüchen seit 1989/91, die in vielerlei Hinsicht eine Folge der sozioökonomischen Transformationsprozesse waren.¹⁶

Dieser Beitrag beginnt in Europa und er endet in Deutschland. Vier Problemfelder stehen im Zentrum: Nach einem Überblick über die sozialpolitische Entwicklung in den Jahren des Nachkriegsbooms (I.) geht es darum, den zeitgenössisch zumeist diffus verwendeten und in der Forschung reichlich strapazierten Krisenbegriff¹⁷ im Hinblick auf die soziale Sicherung inhaltlich zu präzisieren und dabei die Situation der Bundesrepublik im europäischen Kontext zu verorten (II.). Hier wird zu zeigen sein, dass eine Sichtweise, die die Probleme der Sozialpolitik entsprechend der zeitgenössischen Wahrnehmung ausschließlich als Finanzkrise des Wohlfahrtsstaats deutet, der Vielfalt der Herausforderungen, vor denen die Sozialpolitik in den 1970er-Jahren stand, nicht gerecht wird. In einem weiteren Schritt werden Grundzüge der sozialpolitischen Entwicklung im Übergang von der Expansion im Kontext ökonomischer Prosperität zur »Sozialpolitik der mageren Jahre«¹⁸ im Zeichen verminderten Wirtschaftswachstums skizziert (III.). Abschließend diskutiert der Beitrag Erklärungsansätze für die spezifische Art und Weise der Problembearbeitung durch die bundesdeutsche Sozialpolitik (IV.). Hier gilt das Interesse insbesondere den »kognitive[n] Regelsysteme[n]«¹⁹ der politischen Akteure, ihren Erfahrungshorizonten, spezifischen Formen der Welterfassung, Wirklichkeitsdeutung und Zukunftserwartung.

I. »GEBORGENHEIT IM GESICHERTEN FORTSCHRITT«?²⁰ DIE EXPANSION EUROPÄISCHER WOHLFAHRTSSTAATEN IM ZEICHEN DES NACHKRIEGSBOOMS

Die Wachstumsphase der europäischen Wohlfahrtsstaaten in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist ohne die ökonomische Sondersituation eines jahrzehntelangen Wirtschaftsbooms nicht zu erklären. Auf dieser Grundlage bildete sich ein ausgesprochen zukunfts-optimistisches gesellschaftspolitisches Leitbild heraus, das auf der engen Verbindung in-

15 Hans Günter Hockerts, Einleitung, in: *ders.* (Hrsg.), *Koordinaten deutscher Geschichte in der Epoche des Ost-West-Konflikts*, München 2004, S. VI-XV, hier: S. VIII.

16 So Konrad H. Jarausch, *Krise oder Aufbruch? Historische Annäherungen an die 1970er-Jahre*, in: *Zeithistorische Forschungen* 3, 2006, S. 334–341, hier: S. 337 gegen Hans-Peter Schwarz, *Die neueste Zeitgeschichte*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 51, 2003, S. 5–28, hier: S. 8.

17 So das Urteil von John D. Stephens: *Krise sei »the most overused word in studies of the advanced political economies«*. *Ders.*, *The Scandinavian Welfare States. Achievements, Crisis and Prospects*, in: *Gösta Esping-Andersen* (Hrsg.), *Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies*, London etc. 1996, S. 32–65, hier: S. 43.

18 Adrienne Windhoff-Héritier, *Sozialpolitik der mageren Jahre. Politik- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte des Sparprozesses*, in: *Heinrich Müding* (Hrsg.), *Sparpolitik. Ökonomische Zwänge und politische Spielräume*, Opladen 1983, S. 77–99.

19 Hansjörg Siegenthaler, *Regelvertrauen, Prosperität und Krisen. Die Ungleichmäßigkeit wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung als Ergebnis individuellen Handelns und sozialen Lernens*, Tübingen 1993, S. 21.

20 So das Versprechen Willy Brandts in seiner Ansprache zum Jahreswechsel 1970/71, zit. nach Gabriele Metzler, *Am Ende aller Krisen? Politisches Denken und Handeln in der Bundesrepublik der sechziger Jahre*, in: *HZ* 275, 2002, S. 57–103, hier: S. 101.

dustrieller Massenproduktion, keynesianischer Konjunktursteuerung und wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung beruhte. Diese Form des »Konsenskapitalismus«²¹ bildete den informellen Gesellschaftsvertrag westlicher Demokratien in der Zeit der industriellen Hochmoderne.²² Er versprach Wohlstandsteilnahme und den Ausbau der sozialen Sicherung durch staatlich verbürgte Vollbeschäftigung und basierte auf der Grundannahme, wirtschaftliche Prosperität ließe sich durch eine aktive Rolle des Staats in der Konjunktur-, Arbeitsmarkt- und Sozialordnungspolitik fein regulieren und dauerhaft stabilisieren. In dieser Sichtweise schienen hohe Zuwachsraten der Wirtschaftskraft und im Langzeitvergleich ungewöhnlich niedrige Arbeitslosenraten von weniger als drei Prozent im europäischen Durchschnitt zu einem gleichsam selbstverständlichen Zustand geworden zu sein.²³ 1969 verabschiedete die Bundesrepublik ein Arbeitsförderungsgesetz, das nicht mehr als Gesetz zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit konzipiert war, sondern als Ergänzung keynesianischer Konjunktursteuerung auf die vorbeugende Verhinderung von Arbeitskräftemangel in einer boomenden Ökonomie abzielte.²⁴ Sein planender, auf die vorausschauende Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse zielender Zugriff, der Sozialpolitik und Wirtschaftsentwicklung in ein enges Wechselverhältnis brachte, erweiterte die herkömmliche Definition der Staatsaufgaben deutlich und ist charakteristisch für das neue Leitbild einer »aktiven Sozialpolitik«, die auf drei Prämissen beruhte: erstens der Überzeugung, Sozialpolitik dürfe nicht mehr nur im Nachhinein auf soziale Problembestände reagieren, sondern solle und könne gesellschaftliche Verhältnisse vorausschauend gestalten, zweitens der Annahme, dass die Rahmenbedingungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sich langfristig stabil entwickeln würden²⁵, und drittens der Zuversicht, ökonomische Zusammenhänge seien wissenschaftlicher Welterfassung zugänglich, sodass die Politik – durch wissenschaftlich abgesicherte Prognosen informiert und durch Expertenrat angeleitet – wirkungsvoll intervenieren könne.²⁶ In dieser Sichtweise standen soziale Sicherheit und wirtschaftliches Wachstum einander nicht mehr als Gegner gegenüber, sondern ließen sich miteinander vereinbaren und bedingten einander sogar. Eine »vorausschauende Sozial- und Gesellschaftspolitik«²⁷ sollte das Wirtschaftswachstum langfristig stabilisieren.

21 *Anselm Doering-Manteuffel*, *Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert*, Göttingen 1999, S. 90–93.

22 Zum Begriff vgl. *Ulrich Herbert*, *Europa in der Hochmoderne. Überlegungen zu einer Theorie des 20. Jahrhunderts*, in: *Journal of Modern European History* 5, 2007, S. 5–20.

23 Die Zahlen beziehen sich auf den Länderdurchschnitt der Europäischen Union (1995) in den Jahren 1960 bis 1974, wobei die Arbeitslosenraten in wirtschaftlich starken Ländern wie Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien und der Bundesrepublik noch deutlich niedriger waren. In der Bundesrepublik überstieg die Arbeitslosigkeit beispielsweise nur 1967 und 1974 die Ein-Prozent-Marke. *Hermann Berié* (Bearb.), *Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1999, Tabelle 17.1.3.

24 *Georg Altmann*, *Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 2004.

25 Die dominierende Richtung der keynesianischen Wirtschaftstheorie versuchte bis weit in die 1970er-Jahre gesamtwirtschaftliche Wirkungszusammenhänge in stabilen Strukturen abzubilden, die ökonometrisch quantifiziert werden konnten. *Siegenthaler*, *Regelvertrauen*, S. 103 f.

26 Zur Hoch-Zeit des »diagnostisch-therapeutischen« Keynesianismus, die 1969 auch in der Verleihung des Wirtschafts-Nobelpreises an Jan Tinbergen ihren Ausdruck fand, vgl. *Hansjörg Siegenthaler*, *Das Ende des Keynesianismus als Gegenstand keynesianischer Interpretation*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 2002, H. 1, S. 237–245, hier: S. 238 f.; zu den sozialpolitischen Leitideen: *Winfried Süß*, *Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder in der Reformära*, in: *Hockerts*, *Geschichte der Sozialpolitik*, S. 157–221, hier: S. 205–221.

27 *Sozialbericht 1971*, Bonn 1971, S. 14.

Damit verband sich auch die Erwartung, eine »rationale Sozialpolitik«²⁸ könne Spannungen zwischen verschiedenen gesellschaftspolitischen Zielen vermeiden und unterschiedliche Gruppeninteressen wissenschaftlich angeleitet und gemeinwohlorientiert miteinander vermitteln. Dabei, so die optimistische Annahme, würden sich aufgrund der stabilen Zuwächse der Wirtschaftskraft die Interessen aller relevanten Sozialgruppen berücksichtigen lassen, ohne dass beim Ausbau der sozialen Sicherung tief greifende Umverteilungen nötig seien. Sehr deutlich wurde diese Erwartung im gesellschaftspolitischen Programmwurf der SPD für die 1970er-Jahre formuliert: »Bei befriedigendem Wirtschaftswachstum insgesamt lassen sich die notwendigen Änderungen durch verschiedene Zuwachsraten der einzelnen wirtschaftlichen Größen erreichen. Niemandem wird dadurch etwas genommen.«²⁹

Im Zeichen dieses hoffnungsfrohen, vom Glauben an die Nachhaltigkeit der günstigen Wirtschaftsentwicklung und die politische Gestaltbarkeit ökonomischer und sozialer Verhältnisse geprägten Zeitgeistes entwickelte sich in den Staaten Nord- und Westeuropas ein gesellschaftlich breit verankerter Konsensus über die Ausweitung und die Vertiefung der sozialen Sicherung. Er wurde in erster Linie von den christdemokratischen und sozialdemokratischen Parteien getragen, reichte vielfach aber auch bis ins Lager der säkular-konservativen, liberalen und kommunistischen Parteien. Zwar blieben Tempo und Bewegungsrichtung der Sozialstaatsexpansion oft kontrovers. Dass soziale Sicherung weiter ausgebaut und vertieft werden müsse, wurde indes kaum mehr bestritten. Dies trug mit dazu bei, dass die Sozialausgaben steil in die Höhe schossen. In der Bundesrepublik nahmen die Sozialleistungen pro Einwohner bei konstanten Preisen zwischen 1962 und 1970 um knapp 37 Prozent zu. Dabei gehörte Westdeutschland, das von einem sehr hohen Ausgangsniveau gestartet war, in dieser Phase eher zu den europäischen Ländern gebremster Expansion. Noch schneller wuchsen die Sozialausgaben zwischen 1970 und 1975. Im Rückblick erweisen sich diese Jahre als die »wohl [...] freigiebigsten in der Geschichte des bundesrepublikanischen Sozialstaats«.³⁰ In der Bundesrepublik erhöhten sich die Sozialausgaben pro Kopf der Bevölkerung um ca. 44 Prozent, das war mehr als in England, Frankreich und Italien, aber deutlich weniger als in den Beneluxländern und den skandinavischen Ländern. Wie der steigende Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) zeigt, wuchs der Wohlfahrtsstaat trotz der außerordentlich günstigen Konjunkturentwicklung deutlich schneller als die Wirtschaft. In der ersten Hälfte der 1970er-Jahre kletterte die Sozialleistungsquote in Deutschland von ca. 21 auf 28 Prozent, ähnliche Steigerungsquoten wiesen die Niederlande und Dänemark auf (von 21 auf 28 Prozent, bzw. von 20 auf 28 Prozent zwischen 1970 und 1975), deutlich geringer fiel die Zunahme in Frankreich, Italien und Großbritannien aus (von 19 auf 23 Prozent, 19 auf 24 Prozent und 16 auf 19 Prozent).³¹

Im Verlauf dieses mächtigen Wachstumsschubs wurden Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaaten West- und Nordeuropas im Hinblick auf Umfang, Zielrichtung und das Leistungsniveau der sozialen Sicherung (weniger in ihrer Organisation) zunehmend ein-

28 *Walter Arendt*, Wissenschaft und Sozialpolitik. Rede vor dem Volkswirtschaftlichen Seminar der Universität Mannheim am 23.11.1970, in: *ders.*, Kennzeichen Sozial. Wege und Ziele der sozialen Sicherung, Stuttgart etc. 1972, S. 23.

29 Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Parteivorstand (Hrsg.), Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1973–1985. Materialien zum Parteitag vom 28.11. – 2.12.1972 in Hannover, Bonn 1972, Ziffer 28.

30 *Peter Graf Kielmansegg*, Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland, Berlin 2000, S. 483.

31 Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialindikatoren 1960–1975, Luxemburg 1977, S. 184, 190. Die Sozialaufwendungen sind hier nach der engen Eurostat-Definition ausgewiesen.

geschmolzen, und es zeichneten sich Konturen eines »Europäischen Sozialmodells«³² ab, das durch das Streben nach sozialem Ausgleich, die Konzeptionalisierung von sozialer Sicherheit als gesellschaftlichem Teilhaberecht sowie die Universalisierung der Sicherungssysteme gegen die Grundrisiken Krankheit, Invalidität, Altersarmut und Arbeitslosigkeit charakterisiert ist. Kennzeichnend waren zudem eine aktive Rolle des Staats bei der Daseinsvorsorge und eine enge Verzahnung von Sozial- und Vollbeschäftigungspolitik. Vor dem Hintergrund deutscher Initiativen gelang zwischen 1968 und 1974 eine Überwindung der Stagnation in der sozialpolitischen Integration Europas. Auf der Haager Gipfelkonferenz verständigten sich die Staats- und Regierungschefs im Dezember 1968 auf eine engere Abstimmung der nationalen Sozialpolitiken, um damit die geplante Wirtschafts- und Währungsunion zu flankieren. Dem Ziel der besseren Koordinierung nationaler Sozialpolitiken diente auch die 1970 beschlossene Einführung eines europäischen Sozialbudgets. 1974 erstmals vorgelegt, folgte es in vielen Punkten dem deutschen Vorbild, war aber im Unterschied zu diesem beschreibend angelegt und enthielt keine prognostischen Elemente.³³ Die bis dahin wenig effizient operierenden europäischen Sozialfonds wurden 1972 stärker auf das Prinzip aktiver Beschäftigungspolitik verpflichtet und ihre geringen Mittel für die gemeinsame Arbeitsmarktpolitik erheblich aufgestockt. An die Stelle der bisherigen Zuschussvergabe mit der Gießkanne trat eine stärkere Konzentration der Fördermittel auf soziale Gruppen und Regionen, die besonders vom industriellen Strukturwandel betroffen waren.³⁴ Einen Höhepunkt erreichten die Initiativen zur sozialpolitischen Integration der Europäischen Gemeinschaft mit dem Pariser Gipfel im Herbst 1972, der die Gemeinschaftsorgane mit der Erarbeitung eines sozialpolitischen Aktionsprogramms beauftragte. Wichtigstes Ergebnis war, dass die Regierungschefs die sozialpolitische Entwicklung aus ihrer dienenden Rolle für die Marktintegration lösten und sie zu einer Zielkategorie eigenen Rechts erhoben, sodass die »Sozialunion«³⁵ künftig gleichberechtigt neben der wirtschaftlichen und politischen Integration stehen sollte.³⁶ Das Programm wurde in seiner endgültigen Fassung im Dezember 1974 verabschiedet und enthielt Initiativen zur Koordination der Beschäftigungspolitik, der Berufsbildung und der Verbesserung der Chancengleichheit für Frauen im Beruf. Ferner setzte es Akzente in der betrieblichen Mitbestimmung und auf dem Feld der Humanisierung des Arbeitslebens. Damit wurde eine deutliche Schwerpunktverlagerung der politischen Aufmerksamkeit erreicht. Allerdings blieben die Instrumente europäischer Sozialpolitik unverändert. Die angestrebten Ziele sollten nicht durch die Harmonisierung nationaler Politiken erreicht werden, sondern durch Mindeststandards, von denen einzelne Länder nach oben abwei-

32 Hartmut Kaelble, Das europäische Sozialmodell. Eine historische Perspektive, in: *ders./Schmid*, Das europäische Sozialmodell, S. 31–50; zum Gesamtzusammenhang *ders.*, Sozialgeschichte, S. 333–357.

33 Johannes Brakel, Ein europäisches Sozialbudget, in: *Arbeit und Sozialpolitik* 26, 1972, S. 243–249; Richard Draperie, Ein weiter Weg: Europäisches Sozialbudget, in: *Bundesarbeitsblatt* 28, 1977, S. 373–377.

34 Rudolf Vollmer, Der Europäische Sozialfonds in der Reform, in: *Bundesarbeitsblatt* 21, 1970, S. 183–190; Kurt Händler, Abschluß der Reform des Europäischen Sozialfonds, in: *Bundesarbeitsblatt* 23, 1972, S. 231–238; Hermann Berié, Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: *ders.* (Hrsg.), *Soziale Integration in Europa*, Berlin 1993, S. 31–107, hier: S. 42–47.

35 Der von Willy Brandt geprägte Begriff wurde in die 1973 veröffentlichten Leitlinien des Aktionsprogramms übernommen. Achim André, Was heißt »Europäische Sozialunion«?, in: *Bundesarbeitsblatt* 24, 1973, S. 481–484, hier: S. 481.

36 Rudolf Miller, Das Sozialpolitische Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften, in: *Bundesarbeitsblatt* 25, 1974, S. 484–489, hier: S. 484 f.

chen konnten.³⁷ Die Umsetzung dieses ambitionierten Programms gelang nur unvollständig, zum einen, weil sich der Schwerpunkt der europäischen Sozialpolitik infolge der Rezession zur Arbeitsförderung und zur Armutsbekämpfung verschob, aber auch, weil Anstrengungen zur Bewältigung der sozialpolitischen Herausforderungen im nationalen Rahmen gegenüber Problemlösungsversuchen auf supranationaler Ebene wieder deutlich an Gewicht gewannen.³⁸

Anders als heute beruhte in den 1970er-Jahren zunächst nur ein kleiner Teil der steigenden Kosten für die soziale Sicherheit auf politisch schwer beeinflussbaren Faktoren wie der demografischen Alterung der Bevölkerung oder dem medizintechnischen Fortschritt. Der größte Teil der Mehrausgaben war politisch gesetzt, teils unter sträflicher Vernachlässigung der Folgenabschätzung, wie bei der Neuordnung der bundesdeutschen Krankenhausfinanzierung zu Beginn der 1970er-Jahre. Innerhalb von fünf Jahren nach der Reform verdoppelten sich die Ausgaben für den stationären Sektor von neun auf 20 Mrd. DM.³⁹ Dieser Aspekt der Kostenexplosion im Gesundheitswesen stand nur zu einem geringen Teil in einem Verursachungszusammenhang mit demografischen Veränderungen, da der Anteil alter Menschen an der Bevölkerung in etwa konstant blieb. Die Mehrkosten waren in erster Linie der Tatsache geschuldet, dass der neue Modus der Krankenhausfinanzierung keine wirksamen Anreize zur wirtschaftlichen Betriebsführung enthielt. Sie entstanden vor allem durch massive Mehraufwendungen bei den Pflegesätzen, die nach dem Inkrafttreten der Bundespflegesatzverordnung 1973/74 im Schnitt um 50 Prozent anstiegen.⁴⁰ Ganz offensichtlich hatten Gesundheitspolitiker bei der Neuordnung der Krankenhausfinanzierung die finanzielle Dynamik, die sich daraus ergab, völlig falsch eingeschätzt.⁴¹

37 Rudolf Miller, Deutliche Gewichtsverlagerung, in: *Bundesarbeitsblatt* 26, 1975, S. 231–235; Eberhard Eichenhofer, Internationale Sozialpolitik, in: *Hockerts*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 912–944, hier: S. 925–928; Bernd Schulte, Die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik, in: *Heinrich August Winkler/Hartmut Kaelble* (Hrsg.), *Nationalismus – Nationalitäten – Supranationalität*, Stuttgart 1993, S. 163–189, hier: S. 269 f.

38 Wolfgang Balze, Die sozialpolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, Baden-Baden 1994, S. 54–57; Wilhelm Knelangen, Sozialstaatswerdung Europas? Integrationstheoretische Überlegungen zur Entwicklung der EU-Sozialpolitik, in: *Alexandra Baum-Ceisig/Anne Faber* (Hrsg.), *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, Opladen 2005, S. 22–44, hier: S. 25.

39 Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Medizinische und ökonomische Orientierung. Vorschläge für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Baden-Baden 1987, S. 100. Der Anteil der Krankenhauskosten an den Leistungsausgaben der Gesetzlichen Krankenversicherung stieg im gleichen Zeitraum von 1,1 auf 1,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Statistische Übersichten*, Tabelle 6.1.7.2.

40 Hagen Kühn, Politisch-ökonomische Entwicklungsbedingungen des Gesundheitswesens. Eine Untersuchung am Beispiel der Krankenhauspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1958 bis 1977/78, Königstein/Taunus 1980, S. 393.

41 Vorausschätzungen des Bundesgesundheitsministeriums gingen aufgrund der bisherigen Defizite und eines erwarteten Investitionsbedarfs für jährlich 9.000 Betten von Mehrkosten in Höhe von jährlich 2,4 Mrd. DM aus, die hälftig zwischen dem Bund und den jeweiligen Ländern aufgeteilt werden sollten. Strobel an Kiesinger, 16.8.1968, Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung (AdsD), Willy-Brandt-Archiv, A 11.3/10. Bei der Diskussion des Gesetzesentwurfs in den Bundestagsausschüssen spielten Kostenfragen anders als in den 1950er- und frühen 1960er-Jahren offensichtlich keine Rolle. Hier kreiste die Debatte vor allem um Organisationskonflikte, insbesondere die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sowie die Stellung der freien Krankenträger. Vgl. die Protokolle des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung, des Unterausschusses Krankenhaussicherungsgesetz sowie des Ausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit. Deutscher Bundestag/Parlamentsarchiv, Gesetzgebungsdokumentation, VI/279/A1; VI/279/A2.

Der Löwenanteil der Zuwächse entfiel auf die Alterssicherung, die nicht nur in der Bundesrepublik, sondern in vielen europäischen Ländern deutlich erhöht und mit der Entwicklung des Lebensstandards verkoppelt wurde, sodass sie aus dem Berufsleben Ausgeschiedenen erstmals ein Dasein oberhalb der Armutsgrenze ermöglichte.⁴² Auch hier bestimmten die gegenseitige Überbietung der Parteien in der Wählerkonkurrenz, leichtfertige Prognosen über die Finanzierungsgrundlagen und überbordende Prosperitätserwartungen die Entwicklung, wie ein Blick auf die bundesdeutsche Rentenpolitik zeigt.⁴³ 1972 hatte der Bundestag eine Reformnovelle verabschiedet, deren breite parteiübergreifende Mehrheit vor allem dadurch zustande gekommen war, dass man die Forderungen aller gesellschaftlichen Lager großzügig addiert hatte: Strukturelle Verbesserungen für Bezieher niedriger Renten und eine komfortable Vorruhestandsregelung ohne versicherungsmathematische Abschläge bei der Rentenhöhe erfüllten alte Wünsche der Gewerkschaften. Umfangreiche Beitrittsmöglichkeiten für Selbstständige, die sich zu sehr günstigen Bedingungen in die Alterssicherung einkaufen konnten, sicherten die Stimmen des liberalen Koalitionspartners. Die großzügige Rentenerhöhung durch Vorziehung des Anpassungstermins wurde mit Blick auf die bevorstehenden Wahlen vor allem von der Union betrieben. Die Finanzierung dieser zweiten weitreichenden Reform der Alterssicherung in der Nachkriegszeit basierte darauf, dass Prognosen die günstige Wirtschaftsentwicklung der späten 1960er-Jahre für weitere 15 Jahre fortgeschrieben hatten und so auf der Basis eines preisbereinigten Wirtschaftswachstums von über vier Prozent im Jahr zu fiktiven Einnahmeüberschüssen gekommen waren, die höher waren als ein Jahreshaushalt des Bundes. Solange die Wirtschaft wuchs, so schien es, konnte Sozialpolitik dauerhaft aus der Verteilung von Zuwächsen finanziert werden. Schließlich wurde (und wird) das deutsche Sozialstaatsmodell überwiegend durch Versicherungsbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert. Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und Sozialstaatsexpansion sind daher eng miteinander verkoppelt. Helmut Schmidt diagnostizierte diesen Zusammenhang hellsichtig, prognostizierte aber auch die künftige Entwicklung falsch, als er im Hinblick auf die Rentenreform feststellte: Wären im Falle einer Rezession die Einnahmen der Sozialversicherung rückläufig und müsste mehr Geld für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bereitgestellt werden, käme man in große Schwierigkeiten. Soziale Reformpolitik beruhe darauf, »daß in den nächsten 10, in den nächsten 20 Jahren sozialdemokratische Vollbeschäftigungspolitik betrieben wird und auch alle aktiven Arbeitnehmer Sozialversicherungsbeiträge zahlen.«⁴⁴ Aber so werde es ja auch kommen. Der Bundeskanzler konnte sich bei seiner kühnen Vermutung auf die amtliche Prognose des Sozialbudgets stützen, die noch 1974, als die konjunkturellen Folgen der Ölpreiskrise bereits erkennbar waren, für die nächsten 15 Jahre eine Arbeitslosigkeit von weniger als einem Prozent und ein dauerhaftes, reales Wirtschaftswachstum von mehr als vier Prozent im Jahr vorhergesagt hatte.⁴⁵

Die lohnarbeitszentrierte, klassenübergreifende »growth-security alliance«⁴⁶, auf deren Schultern die Sozialstaatsexpansion ruhte, führte ganz unterschiedliche Interessen zusam-

42 Göran Therborn, *Die Gesellschaften Europas 1945–2000*, Frankfurt/Main 2000, S. 110.

43 Winfried Schmähl, *Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene*, in: Hockerts, *Geschichte der Sozialpolitik*, S. 407–481, hier: S. 442–468; Hans Günter Hockerts, *Vom Nutzen und Nachteil parlamentarischer Parteienkonkurrenz. Die Rentenreform 1972 – ein Lehrstück*, in: Karl Dietrich Bracher (Hrsg.), *Staat und Parteien. Festschrift für Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag*, Berlin 1992, S. 903–934.

44 Sozialdemokratische Partei Deutschlands, *Außerordentlicher Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Dortmund, 12.–13.10.1972. Protokoll der Verhandlungen, Dokumentarischer Anhang*, Bonn 1972, S. 38.

45 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbudget 1974*, Stuttgart 1974, S. 29.

46 Claus Offe, *Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State. Factors of Stability and Disorganisation*, in: *Political Science* 15, 1983, S. 225–246, hier: S. 237.

men. Den Unternehmern sicherte die staatlich moderierte Sozialpartnerschaft die Verfügung über ihr Eigentum, berechenbare Investitionsbedingungen und eine stabile Nachfrage nach Konsumgütern, den Arbeitnehmern einen expandierenden Sozialstaat und steigende Konsumchancen. Allerdings basierte dieses Arrangement auf einer Reihe von impliziten und expliziten Voraussetzungen. Da sie das Wachstum der sozialen Sicherung vor allem aus Anteilen an den Arbeitseinkommen finanzierten, banden die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten sich buchstäblich auf Gedeih und Verderb an die prosperierende Wirtschaftsentwicklung. Schon früh war gewarnt worden, die Sorge dafür könne den Staat auf lange Sicht überlasten.⁴⁷ Die Prosperität wurde vor allem von Produktivitätszuwächsen in der industriellen Massenfertigung getragen, die in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren ihren Höhepunkt erlebte. Nur bei kontinuierlichem Produktivitätswachstum blieben Unternehmergewinne und Nachfrage stabil, ließ sich Vollbeschäftigung auf der Basis von Massenkonsum erreichen.⁴⁸

Es waren vor allem Industriesektoren der ersten und zweiten Industrialisierungswelle wie die Metallverarbeitung, die Chemie- und Elektroindustrie sowie feinmechanische Betriebe, die sich dem fordistischen Produktionsmuster öffneten und denen der Boom seine Dynamik verdankte. Auch wirtschaftshistorisch jüngere Industriezweige, von denen starke Wachstumsimpulse ausgingen, wie die für die Bundesrepublik besonders wichtige Automobilwirtschaft, wurden durch dieses Produktionsmodell geprägt, in dem hoch standardisierte, stark zergliederte Arbeitsprozesse und kontinuierliche Erwerbsbiografien vorherrschten. Diese Form der Industriearbeit war nicht geschlechtsneutral, sondern vor allem als männliche Arbeit konzipiert. Daher waren auch die darauf bezogenen sozialen Sicherungssysteme auf den voll erwerbstätigen »strong male breadwinner« ausgerichtet. Sie blieben einem patriarchalen Familienmodell verhaftet, das weibliche Arbeit bestenfalls als Zuverdienst vorsah und Frauen weiterhin die Hauptlast unbezahlter familiärer Reproduktionsarbeit zuwies, obwohl die Erwerbsarbeit verheirateter Frauen bis 1970 vor allem in den nord- und westeuropäischen Staaten (weniger in den katholisch geprägten Ländern Mittel- und Südeuropas) deutlich zunahm.⁴⁹

II. »EINE KRISE? WELCHE KRISE?«⁵⁰ WAHRNEHMUNGSWEISEN UND EMPIRISCHE BEFUNDE

Die ökonomischen Verwerfungen im Umfeld des ersten Ölpreisschocks trafen in Europa auf entfaltete Wohlfahrtsstaaten, die ihre ökonomischen Ressourcen durch breit angelegte sozialpolitische Reformprogramme stark angespannt und langfristig festgelegt hatten. In der Bundesrepublik stieg der Anteil der Steuern und Sozialabgaben zwischen 1966 und 1974 von knapp 35 auf 41 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Damit bewegte sie sich im oberen Mittelfeld der europäischen Staaten, aber keineswegs an deren Spitze.⁵¹ Die 1960er-

47 Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt/Main 1972; zur Einordnung dieser Zeitdiagnose vgl. *Winfried Süß*, Ermüdungsbrüche im Wohlfahrtsstaat. Claus Offes frühe Hinweise auf »Strukturprobleme« spätkapitalistischer Gesellschaften, in: *Zeithistorische Forschungen* 3, 2006, S. 474–479.

48 *Eric Hobsbawm*, *Das Zeitalter der Extreme: Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 1998, S. 357.

49 *Raphael*, S. 63–68; *Hartmut Kaelble*, *Sozialgeschichte Europas. 1945 bis zur Gegenwart*, München 2007, S. 60–70, sowie der Beitrag von *Christiane Kuller* in diesem Band.

50 So der – von der Presse verkürzt wiedergegebene – britische Premier James Callaghan im Januar 1979, zitiert nach *Thomas Mergel*, *Großbritannien seit 1945*, Göttingen 2005, S. 187.

51 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Statistische Übersichten*, Tab. 17.4.2; *G. Schmidt*, *Wohlfahrtsstaatliche Politik*, S. 135.

und frühen 1970er-Jahre waren ebenso eine »Blütezeit des Steuerstaates«⁵², wie sie »Glanzzeit des Wohlfahrtsstaats«⁵³ waren. Dies ist wichtig, um die Hebelwirkung der ökonomischen Veränderungen für die sozialpolitischen Gestaltungsspielräume richtig einzuschätzen. Der Ausbau des bundesdeutschen Sozialstaats wurde vor allem durch Beitragssteigerungen in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung finanziert. Deren Beiträge erhöhten sich zwischen 1966 und 1974 um zwei Prozentpunkte von 12,6 auf 14,6 Prozent. Dadurch vergrößerte sich der Anteil der Sozialbeiträge an der Finanzierung des Sozialbudgets von 54 auf 61 Prozent. Die Abgabenquote der Bundesrepublik lag über dem europäischen Durchschnitt, ihre Entwicklung folgte aber dem europäischen Trend.⁵⁴ Im zeitgenössischen Wahrnehmungshorizont schien dieser Finanzierungsmodus vernünftig zu sein. Er stärkte den inzwischen breit akzeptierten Institutionenpfad des Sozialversicherungsmodells und sorgte mit seiner Begrenzung der schichtübergreifenden Umverteilung für Koalitionsfrieden, freilich um den Preis, dass die steigende Abgabenquote einen beträchtlichen Teil der gesamtwirtschaftlichen Wohlstandszuwächse aus den Taschen der Arbeitnehmer in die Sozialkassen umleitete.⁵⁵ Das entsprach durchaus dem zeitgeisttypischen Ansatz, »Dienstleistungen und Investitionen des Staats deutlich stärker steigen« zu lassen als den »private[n] Konsum.«⁵⁶ Die prognostizierte Entwicklung der Abgabenquote blieb dabei trotz des Anstiegs innerhalb des volkswirtschaftlich für vertretbar gehaltenen Rahmens, und da man auf lange Sicht mit einer weiter wachsenden Wirtschaft und steigenden Lohnsummen kalkulierte, schien auch Spielraum für künftige Kostensteigerungen vorhanden zu sein.⁵⁷ Allerdings wurde die Finanzierung der sozialen Sicherung damit noch enger an die Wirtschaftsentwicklung gekoppelt. Und da steigende Sozialbeiträge den Produktionsfaktor Arbeit verteuern, vergrößerte dieser Finanzierungsweg zudem eine Achillesferse des Sozialversicherungsmodells, die allerdings durch für die deutsche Exportindustrie günstige Kursrelationen innerhalb des Bretton-Woods-Systems fester Wechselkurse noch weitgehend verdeckt war.

Seit der Mitte der 1970er-Jahre hat sich nicht das Wachstum, sondern die konjunkturelle Krise verstetigt. Seither unterspült eine bei rückläufiger Tendenz schwankende Konjunktur die Prosperitätsfundamente europäischer Sozialstaaten. Nicht mehr Vollbeschäftigung und hohe Wachstumsraten definieren den Problemhorizont und den Handlungsrahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, sondern instabiles Wachstum auf niedrigerem Niveau, Inflation und eine steigende Sockelarbeitslosigkeit. Diese Probleme verdichteten sich im Erfahrungshorizont der Zeitgenossen innerhalb weniger Jahre zu einer »world crisis

52 Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik, S. 145. Zur Steuerpolitik der Großen Koalition und der sozialliberalen Koalition vgl. Hans-Peter Ullmann, Der deutsche Steuerstaat, München 2005, S. 195–204.

53 Kaelble, Sozialgeschichte, S. 340.

54 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistische Übersichten, Tabelle 0.2.5.1, 4.5 (ohne knappschaftliche Rentenversicherung); Jens Alber, Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, in: Leviathan 26, 1998, S. 199–227, hier: S. 202.

55 Zur rückläufigen Entwicklung der Nettoeinkommensquote abhängig Beschäftigter vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistische Übersichten, Tabelle 0.3.3.5.1.

56 Sozialdemokratische Partei Deutschlands/Parteivorstand, Orientierungsrahmen, Ziffer 31.

57 Der Orientierungsrahmen sah vor, den Anteil öffentlicher Ausgaben am Bruttosozialprodukt von ca. 28 auf 34 Prozent steigen zu lassen, ebd., Ziffer 32. Diese Sichtweise ließ sich durchaus mit den Empfehlungen wirtschaftswissenschaftlicher Sachverständiger in Einklang bringen, die Steuererhöhungen den Vorzug vor einer Kreditfinanzierung staatlicher Investitionen gaben. Finanzwissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen, Gutachten zur Finanzierung eines höheren Staatsanteils am Sozialprodukt, Bonn 1972, S. 48 f.

in social security«⁵⁸; gemeint war damit ein wachsendes Spannungsverhältnis oder gar die Kollision von Ökonomie und Sozialpolitik.⁵⁹

Der erste Ölpreisschock im Winter 1973/74 markiert in dieser Perspektive einen tiefen Einschnitt. Seither, so Eric Hobsbawm, waren die »Fundamente des ›Goldenen Zeitalters‹ unwiederbringlich [...] zerstört.«⁶⁰ Die sprunghafte Verteuerung des wichtigsten Energieträgers durch den Ölboykott der arabischen Staaten verringerte den Investitionsspielraum der Unternehmen, verteuerte die Exporte und trieb die Inflation in die Höhe. Die meisten Industriestaaten der westlichen Welt hatten zwischen 1974 und 1978 mit Inflationsraten zwischen acht und elf Prozent zu kämpfen, in einigen Ländern wie Großbritannien und Italien erreichte sie zeitweise Spitzenwerte von über 16 Prozent. In der Bundesrepublik blieb die Inflationsrate mit durchschnittlich 4,8 Prozent vergleichsweise niedrig, obwohl sie hier als importierte Inflation durch den im internationalen Vergleich hohen Handelsbilanzüberschuss zusätzlichen Auftrieb erhielt.⁶¹ Die Verteuerung der Energie- und Rohstoffpreise legte sich wie Mehltau über die Wirtschaft und dämpfte die Konjunkturwicklung. Wirtschaftspolitik hatte daher nicht nur mit dem Kaufkraftverfall der Währung zu kämpfen, sondern gleichzeitig mit einer anwachsenden konjunkturellen Arbeitslosigkeit, sodass die Krisenpolitik im Zeichen der »Stagflation« zum Spagat zwischen dem Ziel der Geldwertstabilität und dem Ziel einer niedrigen Arbeitslosigkeit geriet. In der Praxis ließen sich beide Ziele kaum gleichgewichtig verfolgen, auch weil das Ende des Bretton-Woods-Systems die konjunkturpolitischen Handlungsmöglichkeiten einzelner Regierungen im nationalen Rahmen beschränkt hatte, während die zunehmende weltwirtschaftliche Verflechtung die Krisenanfälligkeit der nationalen Ökonomien erhöhte. Dies traf besonders auf die Bundesrepublik zu, wo der Anteil der Importe und Exporte am Bruttosozialprodukt zwischen 1970 und 1980 von 46 auf 59 Prozent anstieg und die für die Geldmengensteuerung verantwortliche Bundesbank anders als in den meisten Ländern der westlichen Welt von politischen Weisungen unabhängig war.⁶²

Indes war dieser exogene Schock nur eine von mehreren Ursachen der ökonomischen Verwerfungen der 1970er-Jahre, sodass die Ölpreiskrise eher eine im Wahrnehmungshorizont der Zeitgenossen gebildete Chiffre für ein komplexes Gefüge kurz- und langfristiger Faktoren darstellt, als dass sie selbst Ursache ökonomischer Strukturbrüche war.⁶³ Die krisenhafte Konjunkturentwicklung wurde durch langfristige sektorale Wandlungsprozesse im produzierenden Sektor überlagert, die große Teile der alten ›Schornsteinindustrien‹ in Westeuropa dezimierten. Ursächlich dafür war eine zunehmende Sättigung der Absatzmärkte für standardisierte Massengüter und Veränderungen der Nachfragestruktur, aber auch die Konkurrenz durch neu industrialisierte Schwellenländer, die den Leitsektoren früherer Industrialisierungsphasen wie der Textil- und Stahlindustrie in den Industrielän-

58 *Jean-Jacques Rosa*, *The World Crisis in Social Security*, Paris 1982.

59 Preface, in: OECD, *The Welfare State in Crisis. An Account of the Conference on Social Policies in the 1980s*, Paris 1980, S. 5 f., hier: S. 5. Zu den sozialpolitischen Krisendiskursen vgl. *Ramesh Mishra*, *The Welfare State in Crisis. Social Thought and Social Change*, Brighton 1984.

60 *Hobsbawm*, S. 503. Für Einzelheiten vgl. *Altmann*, S. 193–208; *Tim Schanetzky*, *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966 bis 1982*, Berlin 2007, S. 37–54, 163–165, für eine europäisch-vergleichende Perspektive vgl. den Beitrag von *Hans Günter Hockerts* in diesem Band, Abschnitt II, sowie in systemvergleichender Perspektive *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, hier: S. 345–355.

61 *Schmidt*, *Wohlfahrtsstaatliche Politik*, S. 206.

62 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Statistisches Taschenbuch 1950 bis 1990. Arbeits- und Sozialstatistik*, Bonn 1992, Tabelle 1.4.

63 Zur Zäsurbedeutung der Ölpreiskrise *Jarusch*, S. 337 mit weiteren Belegen.

dern zunehmend Weltmarktanteile abnahmen und sie so unter erheblichen Anpassungsdruck setzten.⁶⁴

Dieser Prozess der Verlagerung gering qualifizierter Arbeit aus altindustriellen Regionen in Länder mit niedrigerem Lohnniveau lässt sich mit unterschiedlicher Intensität und zeitlichem Schwerpunkt in fast allen europäischen Ländern beobachten. Deutschland hatte zudem mit dem Sonderproblem zu kämpfen, dass die sukzessive Aushöhlung des Bretton-Woods-Systems den Kurs der D-Mark in die Höhe steigen ließ. Dies kompensierte zwar einen Teil der seit dem Herbst 1973 steigenden Energiepreise, verschlechterte aber die infolge der unterbewerteten D-Mark bis dahin sehr günstigen Preisrelationen deutscher Produkte auf den Auslandsmärkten und nahm ihnen einen wichtigen Wettbewerbsvorteil.⁶⁵ Die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre war somit vor allem eine Krise der europäischen Industrieproduktion und damit desjenigen Wirtschaftssegments, das bisher einen großen Teil des Wachstums und der Sozialstaatsfinanzierung getragen hatte. Zwischen 1972 und 1982 verlor Europa rund 15 Prozent seiner Arbeitsplätze in der verarbeitenden Industrie, insgesamt rund vier Millionen. Besonders stark waren die früh industrialisierten Länder Großbritannien und Belgien betroffen, die rund ein Viertel ihrer Arbeitsplätze im produzierenden Sektor einbüßten. Die Bundesrepublik, wo die Expansion des produzierenden Sektors in den Nachkriegsjahren besonders lange angehalten hatte und deren Wirtschaft besonders stark durch die Industrie geprägt war, musste den Verlust von rund zehn Prozent ihrer industriellen Arbeitsplätze verkraften. Besonders unter Arbeitsplatzverlusten litten die Eisen- und Stahlindustrie, die Textilindustrie sowie die metallverarbeitenden Betriebe. Sie entließen im europäischen Durchschnitt jeden Dritten bzw. jeden Vierten ihrer Beschäftigten. Im Maschinenbau und in der feinmechanischen Industrie verlor rund ein Siebtel der dort Beschäftigten seine Arbeit, in der elektrotechnischen Industrie jeder Zehnte. Weniger stark ausgeprägt, aber spürbar war der Beschäftigungsrückgang in der Chemieindustrie und im Automobilbau (minus sieben Prozent).⁶⁶ Sektoraler Niedergang war kein neues Phänomen. Anders als in den 1950er- und 1960er-Jahren konnte der durch Rationalisierung, konjunkturelle Schwankungen und Betriebs-schließungen entstehende Arbeitskräfteüberschuss diesmal jedoch nur zu einem geringen Teil von expandierenden Industriebranchen aufgefangen werden, sodass Arbeitslosigkeit sich von einem Konjunkturphänomen zu einem strukturellen Problem entwickelte, das auch nach der Wiederbelebung der Wirtschaft nicht von der Tagesordnung verschwand. Zwischen 1975 und 1979 verdoppelte sich in Frankreich und Belgien der Anteil der länger als ein Jahr Arbeitssuchenden auf 31 bzw. 62 Prozent, in Dänemark vervierfachte er sich auf 36 Prozent. Die Bundesrepublik blieb mit 29 Prozent unterhalb des europäischen Durchschnitts, aber auch hier hatte sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen verdreifacht. Nur in Schweden, das konsequent auf eine aktive staatliche Arbeitsmarktpolitik setzte, blieb der Anteil der Langzeitarbeitslosen langfristig unter zehn Prozent.⁶⁷

Ein kleiner Teil der Arbeitsplatzverluste wurde vom Bereich der Dienstleistungen und der immateriellen Produktion aufgefangen, der expandierte und an gesamtwirtschaftlicher Bedeutung gewann. Diese »Tertiärisierung« der Erwerbsstruktur konnte den Beschäftigungsrückgang des produzierenden Sektors teilweise ausgleichen, bis 1976 gelang dies

64 *Werner Abelshausen*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004, S. 433 f.

65 Zwischen 1969 und 1973 fiel der Wert des Dollars um ein Drittel. *Altmann*, S. 196.

66 Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialindikatoren für die Europäische Gemeinschaft. Ausgewählte Reihen, Luxemburg 1984, S. 41, 44. 1971 erwirtschaftete das produzierende Gewerbe in der Bundesrepublik rund 53 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, in Großbritannien betrug der entsprechende Wert 44 Prozent, in den USA 34 Prozent, *Abelshausen*, S. 306.

67 *J.J. Sexton*, Long-term Unemployment. Its Wider Labour Market Effects in the Countries of the European Community, Luxemburg 1988, S. 9.

durch eine Zunahme produktionsnaher Dienstleistungen, vor allem aber durch neu entstehende Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst und im von den Sozialkassen finanzierten Gesundheitswesen. In geringerem Umfang entstanden neue Arbeitsplätze auch bei den Banken und Versicherungen (die ihrerseits von einer Rationalisierung ihrer Arbeitsabläufe durch die Einführung der EDV betroffen waren) sowie im Telekommunikationsbereich.⁶⁸ Hier entstand zwar noch nicht die »postindustrielle Gesellschaft«⁶⁹, wie eine populäre zeitgenössische Diagnose vermutete, gleichwohl ist es evident, dass mit dem industriellen Sektor ein zentraler Bezugspunkt des Sozialstaatsgefüges einschneidenden Veränderungen unterworfen war.

Die Folgen dieser Entwicklung kann man sich kaum dramatisch genug vorstellen, vor allem, weil sich die meisten Staaten in den vergangenen Jahren an historisch niedrige Inflations- und Arbeitslosenraten gewöhnt hatten. Ganze Regionen verloren ihre bis dahin prägende Wirtschaftsstruktur wie die britischen Midlands, die lothringischen Montangebiete und die Ruhrgebietsstädte, weil hier ein Großteil des Strukturwandels bereits in den 1960er-Jahren stattgefunden hatte und im Zeichen ökonomischer Prosperität sozialstaatlich komfortabel abgefedert werden konnten.⁷⁰ Die Bundesrepublik war infolge ihrer vergleichsweise robusten Wirtschaftsentwicklung und ihrer im internationalen Vergleich geringen Staatsverschuldung zunächst weniger von den ökonomischen Verwerfungen betroffen als andere europäischen Staaten. Doch waren die Folgen auch hier deutlich spürbar: Die Arbeitslosenquote stieg in mehreren Schüben von 1,2 (1973) auf 9,1 Prozent (1983), wobei beinahe die Hälfte der Zuwächse auf die von der zweiten Ölpreiskrise geprägten Rezessionsjahre 1981 bis 1983 entfiel. 1975 überstieg die Zahl der Arbeitslosen in der Bundesrepublik die Millionengrenze, bis 1982 verdoppelte sie sich nahezu auf knapp zwei Millionen. Dies war zwar im europäischen Durchschnitt nicht viel, im Vergleich zu der Zeit vor 1974 jedoch ein steiler Anstieg, der den bundesdeutschen Staatshaushalt durch Steuerausfälle und Kosten für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit jährlich mit ca. 50 Mrd. DM belastete.⁷¹ Über die Jahre hinweg erreichte die bundesdeutsche Arbeitslosenrate etwa zwei Drittel des europäischen Durchschnitts, der sich von 2,6 Prozent (1950–1973) auf 6 Prozent (1974–1983) mehr als verdoppelte.⁷²

Herausgefordert wurden die Wohlfahrtsstaaten zudem durch nachhaltige Veränderungen ihrer Sozialstruktur. Parallel zur Veränderung der Wirtschafts- und Erwerbsstruktur und zunächst weniger sichtbar als diese, justierten sozialstrukturelle Wandlungsprozesse auf lange Sicht das Bedingungsgefüge der Sozialpolitik neu. Zwischen 1960 und 1980 erhöhte sich die Lebenserwartung europäischer Männer im Durchschnitt um dreieinhalb Jahre, die der Frauen um fast fünf Jahre. Dieser Zuwachs kam vor allem durch die steigende Lebenserwartung der über Sechzigjährigen zustande, die im westlichen Teil Deutsch-

68 *Abelshauer*, S. 309–314; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik, 1989, S. 92 f. *Walter Müller*, Wege und Grenzen der Tertiarisierung. Wandel der Berufsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1950–1980, in: *Joachim Matthes u. a.* (Hrsg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft?* Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt/Main 1983, S. 142–160, hier: S. 147 f.

69 *Daniel Bell*, *The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting*, New York 1973. Der Begriff »postindustriell« bezeichnet zwar die Bewegungsrichtung der Transformation, ist aber als gesellschaftsdiagnostischer Begriff problematisch, weil ein erheblicher Teil der Dienstleistungstätigkeiten weiterhin auf den produzierenden Sektor bezogen war. Insofern ist auch die Bezeichnungskraft des Begriffs »Tertiarisierung« begrenzt.

70 *Christoph Nonn*, *Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik 1958–1969*, Göttingen 2001.

71 *Alber*, *Wirtschaftskrise*, S. 42.

72 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Statistisches Taschenbuch*, Tabelle 9.14; *Madison*, S. 134.

lands besonders hoch ausfielen. Die Bundesrepublik, wo der Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung im gleichen Zeitraum von 15,6 auf 17,9 Prozent zunahm, gehörte zu den besonders stark durch die ältere Generation geprägten europäischen Gesellschaften.⁷³ Für die Sozialpolitik hatte dies in mehrfacher Hinsicht Konsequenzen. Zum einen wuchs durch die steigende Lebenserwartung der Anteil der Personen, deren Lebensunterhalt aus den laufenden Arbeitseinkommen zu finanzieren war. Zum anderen ergaben sich aus der Alterung der Gesellschaft neue Anforderungen an das wohlfahrtsstaatliche Leistungsprofil im Bereich der Pflege und gesundheitlichen Betreuung betagter Menschen – zwei wohlfahrtsstaatlichen Sektoren, die sich infolge des steigenden Anteils chronisch Kranker und multimorbider Patienten, des medizintechnischen Fortschritts und des großen Personalkostenanteils in der geriatrischen Pflege besonders kostenintensiv entwickelt haben.⁷⁴ In der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik, zu der die Rentenversicherung keine kostendeckenden Beiträge leistete, führte dies bereits Mitte der 1970er-Jahre zu erheblichen Finanzproblemen, die im Kontext der Kostenexplosion im Gesundheitswesen intensiv diskutiert wurden.⁷⁵ 1977 lagen Leistungen der Gesetzlichen Krankenversicherung für Rentner mit 7,8 Mrd. DM rund 55 Prozent über den Einnahmen aus Zahlungen der Gesetzlichen Rentenversicherung, 1982 betrug der entsprechende Wert bereits 17,9 Mrd. DM bzw. 111 Prozent.⁷⁶ Der wachsende Pflegebedarf spielte hingegen in der sozialpolitischen Diskussion der 1970er-Jahre kaum eine Rolle.⁷⁷ Bezeichnenderweise war die Zahlengrundlage des prognostizierten Pflegebedarfs bis Anfang der 1980er-Jahre ausgesprochen vage, obgleich sich hier mit geschätzten zwei Millionen Pflegebedürftigen (davon ca. 260.000 Personen in stationärer Pflege) und jährlichen Kosten von über elf Mrd. DM ein sozialpolitisches Problem von erheblicher Größe abzeichnete.⁷⁸

Parallel zu dieser Entwicklung sanken in Westeuropa die Geburtenraten. 1965–1969 hatten Frauen durchschnittlich 2,6 Kinder geboren, 1970–1974 verminderte sich dieser Wert auf 2,2 Kinder pro Frau. 1975 sank er erstmals flächendeckend unter das bestands-erhaltende Niveau. Zwischen 1975 und 1979 brachten europäische Frauen im Durchschnitt knapp 1,9 Kinder zur Welt – mit weiter fallender Tendenz. Nur die katholisch geprägten Länder Spanien, Portugal, Italien und Irland sowie Griechenland und Island lagen über diesem Wert. Das Schlusslicht bildete die Bundesrepublik mit knapp 1,5 Kindern pro Frau (1975).⁷⁹ Daraus ergaben sich zwar keine akuten Folgen für die sozialen Sicherungssysteme. Innerhalb von nur einer Generation hat sich diese nur schwer umkehrbare Entwicklung jedoch zu einem entscheidenden Belastungsfaktor entwickelt, da die Kosten der sozialen Sicherung in der Zukunft von immer weniger Beitragszahlern aufgebracht werden müssen.⁸⁰

73 Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, *European Social Statistics – Demography*, Luxemburg 2000, S. 41, 43, 61; Endbericht der Enquete-Kommission Strukturreform der Gesetzlichen Krankenversicherung, 1990, Bundestagsdrucksache (BTDRs.) 11/6380, S. 20.

74 *Paul Pierson*, *Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States*, in: *ders.* (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Baltimore 1995, S. 80–104, hier: S. 93 f.

75 Vgl. dazu auch den Beitrag von Ulrike Lindner in diesem Band.

76 Endbericht der Enquete-Kommission Strukturreform der Gesetzlichen Krankenversicherung, 1990, BTDRs. 11/6380, S. 151.

77 Die Sozialberichte des Bundesarbeitsministeriums, die ansonsten alle einschlägigen Vorhaben minutiös auflisteten, behelfen sich an dieser Stelle mit Leerformeln. Vgl. z. B. Sozialbericht 1978, BTDRs. 8/1805, Ziff. 114.

78 Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit, 1984, BTDRs. 10/1943, S. 3, 11. Der Bericht stützt sich auf eine im Auftrag des Bundesfamilienministers durchgeführte Socialdata-Umfrage aus dem Jahr 1978.

79 Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, *Demography*, S. 40, 89 (zusammengefasste Geburtenziffer).

80 Als Überblick vgl. *Herwig Birg*, *Die demographische Zeitenwende. Der Bevölkerungsrückgang in Deutschland und Europa*, München 2005, S. 170–193.

Die sinkende Geburtenrate war Teil eines umfassenderen Prozesses durch den Wohlfahrtsstaat geförderter Individualisierung und Pluralisierung von Lebensentwürfen, der sich bereits in den 1960er-Jahren abzeichnete und in den 1970er-Jahren zum Durchbruch kam. Im Zuge dieser Entwicklung verlor die Zwei-Eltern-Familie immer mehr an Bedeutung, teils weil der expandierende Sozialstaat die Familie als sozialen Sicherungsgaranten in den Hintergrund drängte, teils weil infolge veränderter Geschlechterrollen und der wachsenden weiblichen Erwerbsbeteiligung Frauen seltener bereit waren, Aufgaben im Bereich der familiären Reproduktion zu übernehmen, sodass das Modell der Hausfrauenehe, das der Frau die Hauptlast unbezahlter Familienarbeit aufbürdete, zunehmend infrage gestellt wurde. Zudem waren Partnerschaften immer weniger auf Dauer angelegt. Die »Fundamentalliberalisierung«⁸¹ der Gesellschaft löste die enge Bindung der individuellen Lebensführung an vorherrschende Moralstandards und eröffnete dem Einzelnen im Verein mit dem expandierenden Wohlfahrtsstaat eine zunehmende Optionsvielfalt in der Lebensgestaltung.⁸²

Neben die Ehe als weiterhin dominantes Familienmodell trat seit der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre eine Vielzahl von Familienmodellen, die nicht mehr ausschließlich auf Kindererziehung angelegt waren, jedoch Kindererziehung auch zunehmend außerhalb fester Partnerschaften organisieren mussten.⁸³ Diese wachsende Zahl von Ein-Eltern-Familien lebte (und lebt) oftmals in finanziell prekären Verhältnissen und ist in besonderer Weise auf soziale Dienste angewiesen. Längst hat die alleinerziehende Mutter die alleinstehende Seniorin als dominanten armutsbedrohten Sozialtyp abgelöst. 1983 wuchsen im EU-Durchschnitt bereits acht Prozent aller Kinder in solchen unvollständigen Familien auf.⁸⁴ Hinzu kam eine wachsende Zahl von Ein-Personen-Haushalten. In der Bundesrepublik vergrößerte sich ihre Zahl zwischen 1970 und 1980 von 5,5 Mio. auf 7,5 Mio.⁸⁵ Die besonders in den Großstädten einsetzende ›Versingelung‹ erschwerte innerfamiliäre Unterstützungsleistungen und erhöhte langfristig die Nachfrage nach sozialen Diensten. Die Kombination dieser Entwicklungen stellte auf lange Sicht den informellen Gesellschaftsvertrag westlicher Demokratien in der industriellen Hochmoderne in Frage, der wesentlich auf der Parallelität ökonomischer und sozialpolitischer Entwicklung und der Stabilität soziostruktureller Entwicklung beruhte. Und sie veränderte das Bedingungsgefüge der Sozialpolitik nachhaltig.

Am unmittelbarsten waren die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu spüren: Stagnierende Beitragseinnahmen der Sozialversicherung konnten mit den wachsenden Leistungsansprüchen der Rentner, Kranken und Arbeitslosen kaum mehr Schritt halten. Mit der Rentenversicherung (1975–1979), der Kranken- und der Arbeitslosenversicherung (1975, 1979, 1980) gerieten die Hauptsäulen der sozialen Sicherung in Deutschland über mehrere Jahre hinweg in finanzielle Schieflage und die jährliche Nettokreditaufnahme des Bundes verzehnfachte sich von knapp vier Mrd. DM (1972) auf mehr als 36 Mrd. DM

81 Jürgen Habermas, Der Marsch durch die Institutionen hat auch die CDU erreicht, in: Frankfurter Rundschau, 11.3.1988, zit. nach Ulrich Herbert, Liberalisierung als Lernprozeß. Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze, in: ders. (Hrsg.), Wandlungsprozesse in Westdeutschland. Belastung, Integration, Liberalisierung 1945–1980, Göttingen 2002, S. 7–49, hier: S. 7.

82 In den 1970er-Jahren stieg die Scheidungsrate in der Bundesrepublik von 1,1 Scheidungen je 1000 Einwohner im Jahr 1965 auf 1,8 im Jahr 1980. Nur einige skandinavische Staaten und Großbritannien wiesen höhere Scheidungsraten auf. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Demography, S. 106.

83 Kaelble, Sozialgeschichte, S. 35–47.

84 Jens Alber, Modernisierung als Peripetie des Sozialstaats?, in: Berliner Journal für Soziologie 12, 2002, S. 5–35, hier: S. 7 f.

85 Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1970, Wiesbaden 1970, S. 38; Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1981, Wiesbaden 1981, S. 65.

(1982).⁸⁶ Da der Staat einerseits weniger Steuern als geplant einnahm, andererseits aber immer höhere Deckungssummen für die defizitären Sozialsysteme aufbringen musste, standen dem zunehmenden und in seiner Gestalt veränderten Problemdruck abnehmende politische Handlungsmöglichkeiten gegenüber, sodass Sozialpolitik darum kämpfen musste, die Funktionsfähigkeit der bestehenden Sicherungssysteme unter veränderten Rahmenbedingungen aufrecht zu erhalten.

Vor allem drei Krisensymptome, so lässt sich bilanzierend festhalten, prägten seit der Mitte der 1970er-Jahre zunehmend das Gesicht der Wohlfahrtsstaaten: eine Finanzkrise, eine wachsende Differenz zwischen dem Profil der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen und veränderten sozialen Problemlagen sowie eine politische Legitimationskrise des Sozialstaats, die in den angelsächsischen Demokratien und skandinavischen Ländern stärker ausgeprägt war als in der Bundesrepublik.⁸⁷

III. VON DER »AKTIVEN SOZIALPOLITIK« ZUR REAKTIVEN FISKALPOLITIK. POLITIK-MUSTER IN DEN AUSTERITÄTSJAHREN

Wie hat die Sozialpolitik auf diese Herausforderungen reagiert? Im Unterschied zur Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre antworteten fast alle westlichen Länder auf die Konjunkturreinbrüche seit der ersten Ölpreiskrise zunächst mit einer Politik, die auf Eindämmung der Arbeitslosigkeit und die Stabilisierung des Sozialschutzes abzielte. Eine Analyse der wohlfahrtsstaatlichen Leistungsstruktur zeigt, dass die erste Ölpreiskrise in den europäischen Wohlfahrtsstaaten keinen abrupten Politikwechsel zur Folge hatte. Zumindest einzelne Bereiche der sozialen Sicherung wurden weiter arrondiert und universalisiert. England führte 1975 erstmals ein Kindergeld für das erste Kind ein, 1977 ermöglichte Frankreich freiberuflichen Künstlern den Beitritt zur allgemeinen Sozialversicherung und Schweden erweiterte seine Unfallversicherung auf Selbstständige. Im wirtschaftlich außerordentlich schwierigen Jahr 1975 verabschiedete die sozialliberale Koalition in der Bundesrepublik ein Gesetz zur Krankenversicherung Behinderter. 1981 kam die Arrondierung der sozialen Sicherung mit dem aus Bundesmitteln hoch bezuschussten Künstlersozialversicherungsgesetz zu einem vorläufigen Endpunkt. Teilweise wurden die Leistungen etablierter Sicherungssysteme weiter verbessert wie bei der Reform der britischen Alterssicherung durch die Einführung einkommensbezogener Zusatzrenten 1975, die Herabsetzung des Rentenalters auf 65 Jahre in Schweden 1976 und 1978 bei der Reform der niederländischen Unfallversicherung. In einzelnen Fällen bezog man neue soziale Lagen in den Schutzbereich der sozialen Sicherung mit ein, wie in Schweden und Frankreich, die 1977/1979 bzw. 1978 die arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung durch die Einführung von Pflegetagen und eines Erziehungsurlaubs für Eltern deutlich verbesserten.⁸⁸

⁸⁶ Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Statistisches Taschenbuch, Tabelle 1.27.

⁸⁷ Kaelble, Sozialgeschichte, S. 344–349. In den angelsächsischen Demokratien richtete sich die Kritik oft direkt gegen den Wohlfahrtsstaat als Institution und führte zu einer programmatischen Abwendung bürgerlicher Parteien von der Idee universeller sozialer Sicherung. Auch wenn in einigen skandinavischen Ländern staats skeptische Parteien und antisteuerstaatliche Protestparteien in den 1970er-Jahren deutliche Stimmgewinne verzeichneten, wurden die Institutionen der sozialen Sicherung in den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten nicht grundsätzlich infrage gestellt.

⁸⁸ Schulte, Reformen, S. 328–352; Jürgen Kohl, Alterssicherung in Westeuropa, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Staatstätigkeit. Internationale und historisch vergleichende Analysen, Opladen 1988, S. 221–250, hier: S. 228 f.

Nimmt man die Entwicklung der Sozialleistungsquote, die Wohlfahrtsstaatsentwicklung und Wirtschaftsentwicklung aufeinander bezieht, in den Jahren 1975 bis 1980 zum Maßstab, ergeben sich drei Gruppen von Ländern mit deutlich unterschiedlicher Entwicklung: In einigen skandinavischen Staaten (Dänemark, Schweden) und in Österreich wuchs die Sozialleistungsquote im Schnitt um rund 20 Prozent, in einer zweiten Gruppe (Frankreich, Großbritannien, Belgien, Norwegen) blieb der Anstieg moderater, er bewegte sich hier im Schnitt um ca. zehn Prozent. In einer dritten Gruppe, zu der neben der Bundesrepublik die Niederlande und Italien gehören, stagnierte die Sozialleistungsquote, teilweise ging sie sogar leicht zurück.⁸⁹ Doch ist diese Quote gerade in Zeiten ökonomischer Turbulenzen kein trennscharfes Typologisierungskriterium. Sie bildet nicht nur das Ausmaß gewollter Sozialausgaben ab, sondern wird auch von exogenen Faktoren wie dem konjunkturabhängig variierenden Steueraufkommen und den Kosten steigender Arbeitslosigkeit beeinflusst, die sich im europäischen Durchschnitt zwischen 1970 und 1980 verdoppelt haben.⁹⁰ Wählt man stattdessen den Umgang mit dem sozialpolitischen Hauptproblem der 1970er-Jahre – der Arbeitslosigkeit – als Unterscheidungskriterium, lassen sich drei Reaktionsweisen auf die Wirtschaftskrise unterscheiden.⁹¹

Für den radikalen Bruch mit dem keynesianischen Vollbeschäftigungs-Sozialstaat steht Großbritannien. Es reagierte auf die ökonomischen Verwerfungen nach einer Übergangszeit Ende der 1970er-Jahre mit einem abrupten Politikwechsel. Die Politik der 1979 neu gewählten konservativen Regierung zielte entschieden auf die Senkung öffentlicher Aufwendungen für Sozialpolitik ab. Sie gab Vollbeschäftigung als Ziel staatlicher Interventionen auf, privilegierte die Selbstregulierungskräfte des Marktes anstelle staatlicher Interventionen und stellte Teile des Sozialschutzes zur Disposition, sodass die Folgen des ökonomischen und sozialen Wandels sozialstaatlich kaum abgefedert in der Gesellschaft wirksam wurden. Erfolgreich war diese Politik vor allem bei der Umsetzung des ordnungspolitischen Kurswechsels, nicht jedoch bei der Senkung der Sozialausgaben, denn Einsparungen in der sozialen Sicherung wurden durch die Kosten steigender Arbeitslosigkeit wieder aufgezehrt. Zudem waren die sozialen Folgen dieser Politik erheblich: Der für die Nachkriegsjahre charakteristische Trend zum sozialen Ausgleich innerhalb der britischen Klassengesellschaft kam zum Stillstand; die im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohen Armuts- und Arbeitslosenquoten verweisen auf eine signifikante Wiederrücknahme der sozialen Ungleichheit in der Ära Thatcher.⁹²

Das Gegenmodell dazu mit einer aktiven keynesianischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik findet sich am stärksten ausgeprägt in Schweden, das schon vor der Ölpreiskrise rund viermal soviel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben hatte wie die Bundesrepublik. Hier wurde der Sozialschutz in der Krise eher noch gestärkt. Hohe Industriesubventionen, Maßnahmen zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit (Verlängerung des Elternurlaubs, Reduktion der Wochenarbeitszeit, Einführung einer zusätzlichen Urlaubswoche, Teilzeitrentenmodelle) und die Expansion des öffentlichen Dienstes (zum Beispiel im Bereich altersbezogener sozialer Dienste) hielten die Arbeitslosigkeit im europäischen Vergleich niedrig. Dabei veränderte die Arbeitsmarktpolitik ihre Funktion von einer Politik, die den ökonomischen Strukturwandel wachstumsorientiert begleitete, hin

89 Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1991, S. 194.

90 Von 2,1 auf 4,1 Prozent des Sozialbudgets, *Schulte, Reformen*, S. 349.

91 Hierzu und zum folgenden *Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/Main 1987, S. 97–198.

92 *Carey Oppenheim, Der Anstieg von Armut und Ungleichheit in Großbritannien*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 44, 1998, S. 294–307; *Anthony B. Atkinson, Distribution of Income and Wealth*, in: *A. H. Halsey/Josephine Webb (Hrsg.), Twentieth-century British Social Trends*, Basingstoke 2000, S. 348–381, hier: S. 354, 361–365, 373–376.

zu einer primär am Ziel der Vollbeschäftigung ausgerichteten Politik, die den Arbeitsmarkt stark politisierte. Auch diese Handlungsstrategie war langfristig mit erheblichen Kosten verbunden. Eine Staatsverschuldung, die sich zwischen 1974 und 1982 mehr als vervierfachte, hat die Handlungsspielräume künftiger Politik signifikant verengt. In sozialer Hinsicht bezahlten die Schweden das Vollbeschäftigungspostulat mit einer zunehmenden Segmentierung des Arbeitsmarkts, die die Arbeitsplätze älterer Arbeitnehmer sicherer machte, die Zugangschancen für junge Arbeitnehmer jedoch verschlechterte. Zudem drückten die zur Finanzierung der Vollbeschäftigungspolitik erforderlichen Steuersätze (1978: 53 Prozent des BIP) spürbar auf den Lebensstandard. Auf mittlere Sicht bewirkte die teilweise Außerkraftsetzung der Regulierungsfunktion ökonomischer Krisen zudem einen langsameren wirtschaftlichen Strukturwandel und eine sinkende Konkurrenzfähigkeit auf den Weltmärkten, insbesondere in der Werft-, Stahl- und Automobilindustrie, sodass dieser Kurs seit Anfang der 1980er-Jahre sukzessive wieder aufgegeben wurde.⁹³

In der Bundesrepublik hat man sich für eine »Politik des mittleren Weges«⁹⁴ entschieden, die zwischen dem schwedischen Wohlfahrtskapitalismus und der marktradikalen Sozialpolitik des Vereinigten Königreichs angesiedelt war. Sie war geprägt durch antikeynesianische Elemente einerseits, insbesondere eine restriktive Fiskalpolitik, aber zumindest anfangs auch Elemente keynesianischer Politik, wie ein »respektables Paket an Arbeitsplatzsicherung, Umschulung und Arbeitsplatzbeschaffung«⁹⁵, das um 1975 immerhin rund 400.000 Arbeitnehmer durch Kurzarbeit, Fortbildung und Arbeitsbeschaffung vor der Arbeitslosigkeit bewahrte und weitere 460.000 durch Maßnahmen zur Verkürzung der Lebensarbeitszeit aus dem Arbeitsmarkt nahm. Insgesamt, so schätzt Manfred G. Schmidt, bewahrte dies rund ein Prozent der Erwerbspersonen vor Arbeitslosigkeit. Das entsprach in etwa einem Drittel bis einem Viertel des Effekts der schwedischen Arbeitsmarktpolitik. Die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik war im Unterschied zur schwedischen mehr kompensatorisch als präventiv angelegt.⁹⁶ Sie setzte nur in sehr geringem Umfang auf neue Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor, sondern stärker als andere Staaten auf eine Arbeitsmarktpolitik aus der Rentenkasse. Im europäischen Vergleich wies die Bundesrepublik in den 1970er-Jahren den höchsten Anteil an Frühverrentungen auf.⁹⁷ Diese Überwälzung der Arbeitsmarktpolitik auf die Alterssicherung half zwar, die Neuverschuldung in Grenzen zu halten, und trug mit dazu bei, die Arbeitslosenraten zu senken, führte aber langfristig zu einer erheblichen Belastung der Sozialkassen und zur Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit.⁹⁸

93 Schmidt, Politik, S. 197, 200; Hobsbawm, S. 512; Staffan Marklund, Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975–1985, Lund 1988; Bernd Henningsen, Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Baden-Baden 1986, S. 164–225; Peter Olson, Sweden, in: Peter Flora (Hrsg.), Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II, Bd. 1, Berlin etc. 1986/1987, S. 1–116, hier: S. 51 f., 84–89.

94 Manfred G. Schmidt, Die Politik des mittleren Weges. Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, in: Jürgen Osterhammel/Dieter Lange-wiesche/Paul Nolte (Hrsg.), Wege der Gesellschaftsgeschichte, Göttingen 2006, S. 239–252.

95 Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik, S. 196 f. (Zitat 196).

96 Erste zaghafte Ansätze einer Dienstleistungsstrategie zeichneten sich 1977 ab, als Bundesregierung und Bundesanstalt für Arbeit ein mit 270 Mio. DM dotiertes Beschäftigungsprogramm auflegten, mit dem für Teilzeitarbeit suchende Frauen Erwerbsmöglichkeiten in den sozialen Diensten geschaffen werden sollten, um so Arbeitsmarktpolitik mit der Deckung eines »dringlichen gesellschaftlichen Bedarfs« zu verbinden. Sozialbericht 1978, BTDr. 8/1805, Ziff. 17.

97 Vgl. dazu den Beitrag von Bernhard Ebbinghaus/Isabelle Schulze in diesem Band.

98 In den Niederlanden wurden Frühverrentungen in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre in zahlreichen Branchen durch Vereinbarungen der Tarifparteien ermöglicht. Dutch Report, in: European Institute for Social Security Yearbook, Part I (The social security and the economic crisis), 1982–1983, S. 147–155, hier: S. 153 f.

Steigende Sozialversicherungsbeiträge und eine Sozialleistungsquote, die (mit kleinen Schwankungen nach unten) auf dem hohen Stand von 1975 stagnierte, verweisen darauf, dass der westdeutsche Wohlfahrtsstaat zumindest partiell weiter wuchs. Dies zeigt vor allem die separate Betrachtung der Kosten einzelner Sozialversicherungszweige: In der Rentenversicherung gelang es erst seit 1977, den Ausgabenanstieg zu verlangsamen. In der gesetzlichen Krankenversicherung stiegen hingegen die Ausgaben bis 1980 nahezu ungebremst. Positiver fällt die Gesamtbilanz aus, wenn die mit der Konjunktur schwankenden Kosten für die Arbeitsförderung aus den Sozialausgaben herausgerechnet werden: Dann ergibt sich auf der Makroebene eine leicht fallende Tendenz des Sozialbudgets (1975: 32,9 Prozent des BIP, 1982: 31,4 Prozent). Dies verleiht der These vom Jahr 1975 als »Wendemarke«⁹⁹ der bundesdeutschen Sozialstaatsentwicklung einige Plausibilität. In den anderen EU-Ländern kam der Expansionstrend des modernen Wohlfahrtsstaats dagegen erst Anfang der 1980er-Jahre zum Stillstand.¹⁰⁰ Auch die Tendenz der sozialpolitischen Gesetzgebung stützt Albers These: Bis 1974 bewirkten vier Fünftel der einschlägigen bundesdeutschen Gesetze Leistungsverbesserungen, in den Jahren 1975 bis 1982 hatten mehr als die Hälfte der neu verabschiedeten Gesetze Leistungskürzungen zum Ziel. Insgesamt ergibt sich daraus »das Bild eines im Vergleich zur Periode von 1960 bis 1975 gebremsten Wachstums«¹⁰¹, durch das die Entwicklung der Sozialleistungen wieder enger an die Wirtschaftsentwicklung angepasst wurde. Hier unterschied sich die Bundesrepublik deutlich von den angelsächsischen Demokratien, wo die Schnitte ins soziale Netz deutlich tiefer gesetzt wurden, aber auch von den übrigen europäischen Staaten, die zu meist erst Anfang der 1980er-Jahre mit der Konsolidierung ihrer Sozialhaushalte begannen.

Allerdings wäre es falsch, aus der Entwicklung von Gesetzgebungsbilanz und Sozialleistungsquote auf einen sanften Übergang in die Zeit der Austerität zu schließen. Fast alle Reformversuche mussten vor dem Hintergrund kurzfristig verschlechterter Konjunktur- und Haushaltsdaten improvisiert werden, wobei sich die in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre etablierten Planungs- und Prognoseinstrumente weitgehend als unbrauchbar erwiesen. Dies destabilisierte die politischen Erwartungshorizonte und führte zu einer immer kurzfristiger angelegten, vornehmlich am Leitkriterium der Haushaltskonsolidierung orientierten Politik, denn der »Zustand der Bundesfinanzen«, so Bundeskanzler Helmut Schmidt, verlange »gebieterisch einen Stopp für jede reale Zunahme laufender Aufwendungen aus dem Bundeshaushalt«.¹⁰²

Die Situation der bundesdeutschen Rentenversicherung wirft ein Schlaglicht auf diese Entwicklung. Mitte der 1970er-Jahre traten die starken Geburtsjahrgänge aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg zu den verbesserten Konditionen der Rentenreform von 1972 in den Ruhestand. Dies verursachte überproportionale Kostensteigerungen sowohl in der Rentenversicherung als auch in der Krankenversicherung der Rentner, die die finanzielle Schiefelage der Krankenkassen weiter vergrößerten. 1975 hatte es im Sozialbeirat des

99 Albers, Sozialstaat, S. 286.

100 Das Einsetzen fiskalpolitischer motivierter Kürzungen lässt sich, allerdings weniger einschneidend, auch in anderen europäischen Ländern beobachten. 1975 richtete der niederländische Ministerrat einen Kabinettsausschuss ein, der Vorschläge für eine bessere Kostenkontrolle in der sozialen Sicherung, zur Zuwachsbegrenzung von Steuern und Sozialabgaben sowie zur Senkung staatlicher Zuschüsse ausarbeiten sollte. Das auf dieser Basis erarbeitete Programm enthielt Kürzungsvorschläge in der Höhe von sechs Mrd. Gulden bis 1980. Dutch Report, S. 148 f.

101 Nico A. Siegel, *Jenseits der Expansion? Sozialpolitik in westlichen Demokratien 1975–1995*, in: Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik*, S. 54–89, hier: S. 56.

102 Helmut Schmidt, *Erwägungen für 1977: Außen- und Verteidigungspolitik, Grundlinien zur Ökonomie, Sozialpolitik, Finanzpolitik, Koalition und Opposition*, 10.4.1977, AdSD, Nachlass Herbert Wehner, 1/HW 001567.

Bundesarbeitsministeriums noch eine knappe Mehrheit für die anstehende Rentenerhöhung gegeben. Sie wurde trotz der Bedenken vieler Experten vom Bundestag verabschiedet, weil keine der großen Parteien für eine Aussetzung der Rentenanpassung verantwortlich gemacht werden wollte. Für 1976 errechnete der Sozialbeirat erstmals keinen Finanzierungsüberschuss mehr. Jetzt schlugen die hohen Lohnabschlüsse von 1974 nach einer durch die Rentenformel bewirkten Verzögerung auf die Rentenhöhe durch, während gleichzeitig die Einnahmen der Rentenversicherung durch die zunehmende Arbeitslosigkeit langsamer wuchsen als geplant. Anstelle eines Finanzierungsüberschusses errechnete der Sozialbeirat ein Defizit von aktuell zwölf Mrd. DM und 660 Mrd. DM bis 1990, das entsprach etwa vier Jahreshaushalten des Bundes. Alternativ stand eine Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge um ein Drittel zur Debatte. Damit hatte der Bundestagswahlkampf im Sommer 1976 sein Thema gefunden. Nachdem die Bundesregierung zuvor die Stabilität der Rentenfinanzen herausgestrichen hatte, musste sie nach der gewonnenen Wahl einräumen, dass dieses Versprechen keinen Bestand haben werde. Da sich die Koalition angesichts der Wirtschaftsentwicklung und der Haushaltssituation weder auf eine Beitragserhöhung noch auf einen größeren Bundeszuschuss zur Rentenversicherung verständigen konnte, veränderte man erstmals seit 1957 die Formel der Rentenberechnung zuungunsten der Leistungsempfänger und bewirkte durch Verschiebungen der Rentenanpassung in den Jahren 1977, 1978 und 1982 eine milde Schmälerung der Alterseinkommen.¹⁰³

An diesem Beispiel lassen sich einige Charakteristika der sozialpolitischen Entscheidungsbildung in den Jahren 1975 bis 1982 aufzeigen. Deutlich wird erstens, dass die Sozialpolitiker des Regierungslagers spürbar an Einfluss auf ihren Geschäftsbereich verloren. In den Reformjahren 1966 bis 1974 lagen Initiative und Federführung der Gesetzgebungsarbeit weitgehend bei den zuständigen Fachministerien. Zu Beginn der Konsolidierungsdiskussion hatte das Bundesarbeitsministerium eine starke Stellung in der Entscheidungsbildung, nicht zuletzt, weil es allein über entscheidungsrelevante Strukturdaten der Sozialversicherung (insbesondere an der kritischen Schnittstelle zwischen Renten- und Krankenversicherung) verfügte. Je krisenhafter sich die Finanzsituation der sozialen Sicherung darstellte, desto mehr verlagerte sich die Entscheidungsbildung ins Kanzleramt und in den Koalitionsausschuss, wo seit 1976 praktisch alle finanzwirksamen Richtungsentscheidungen getroffen wurden. Dies vergrößerte die Prägewirkung finanzieller Vorgaben des Bundesfinanzministeriums auf die Ausgestaltung der Konsolidierungspolitik, während das Bundesarbeitsministerium immer mehr in die Rolle eines ungeliebten Zuarbeiters abgedrängt wurde. Nicht zuletzt aus diesem Grund verzichtete der Bundesarbeitsminister Walter Arendt im Dezember 1976 auf seinen Ministerposten.

Zweitens werfen die Sanierungsversuche in der gesetzlichen Rentenversicherung ein Schlaglicht auf die Technik der finanziellen Konsolidierung. Nur ungern griff die Politik zu den sichtbaren Mitteln der Beitragserhöhung wie in der Rentenversicherung 1978 und in der Arbeitslosenversicherung 1975, 1981 und 1982 oder zu direkten Leistungskürzungen. Eher kam es zu finanziellen Verschiebungen zwischen den Sicherungssystemen. So entlastete die zeitliche Begrenzung der Arbeitslosenhilfe 1978 den für die Defizite der Bundesanstalt für Arbeit deckungspflichtigen Bundeshaushalt. Ein großer Teil der so eingesparten Kosten wurde aber den Kommunen als Trägern der Sozialhilfe aufgebürdet.¹⁰⁴ Direkte Leistungskürzungen wie in Großbritannien und in den Vereinigten Staaten gab es nur in seltenen Fällen, weit häufiger waren indirekte und weniger sichtbare Einschnitte durch die verzögerte Anpassung von Sozialleistungen an die Preisentwicklung wie bei den Regelsätzen der Sozialhilfe (1981, 1982), durch Verschärfung oder Neudefinition von

¹⁰³ *Nullmeier/Rüb*, S.116–128.

¹⁰⁴ Die Kosten der Sozialhilfe stiegen zwischen 1974 und 1979 von 7,5 auf 12,5 Mrd. DM, ca. 80 Prozent davon wurden von den Kommunen getragen. Sozialbericht 1980, BT Drs. 8/4327, S. 122.

Anspruchsgrundlagen beim Arbeitslosengeld (1975, 1978, 1981, 1982) und beim Kindergeld (1982), durch Leistungsbegrenzungen wie in der Krankenversicherung (1977, 1981, 1982) und bei der Arbeitslosenhilfe (1978) sowie durch die Beteiligung der Leistungsempfänger an den Kosten der Ausbildungsförderung (1975, 1981) und der Gesetzlichen Krankenversicherung (1977, 1981, 1982).¹⁰⁵ Dabei gelang es Vertretern eng fokussierter und institutionell gut eingebundener Interessengruppen, z. B. Blinden und Altenheimbewohnern, leichter als Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern, sie betreffende Sparmaßnahmen rückgängig zu machen, da deren Interessen weniger homogen und schwerer zu organisieren waren.¹⁰⁶ Insgesamt ergibt sich das Bild einer inkrementalistischen Sparpolitik, die mit einigem Erfolg systemimmanente Sparpotenziale nutzte. Die zumeist punktuellen Leistungsbegrenzungen waren vorrangig auf das Ziel der Haushaltskonsolidierung ausgerichtet und operierten stark unter durchführungspragmatischen Gesichtspunkten. Ansätze zu strukturellen Reformen, die eine Anpassung der sozialen Sicherungssysteme an die veränderten Rahmenbedingungen zum Ziel gehabt hätten, gab es hingegen kaum, obgleich sie zweifellos unter deutlich komfortableren Bedingungen hätten durchgeführt werden können, als dies heute der Fall ist.

Das Beispiel der Rentenversicherung verweist schließlich auf die hohen politischen Kosten sozialstaatlicher Austeritätspolitik: Die Regierung Schmidt/Genscher bezahlte für ihren Versuch, die Situation im Vorfeld des Bundestagswahlkampfes 1976 zu verschleiern, mit der krisenhaften Skandalisierung der Rentenfinanzen durch die Union und mit einem Aufstand der SPD-Fraktion, als das Kabinett nach der Wahl Pläne für eine verzögerte Rentenanpassung auf den Tisch legte. Eine Mehrheit dafür fand sich erst, als einige finanziell nicht ins Gewicht fallende, aber symbolisch bedeutsame Vergünstigungen für Selbstständige (insbesondere günstige Beitrittsmöglichkeiten zur Rentenversicherung) ebenfalls gestrichen wurden. Dies verweist auf einen wichtigen Modus der Kompromissbildung innerhalb der Koalition: Wurden Mehrheiten für Reformvorhaben in den Expansionsjahren oftmals durch die Addition von Leistungsverbesserungen für Klienten aller politischen Lager gesichert, ging es seit 1975 darum, Belastungen möglichst gleichgewichtig über die Wählergruppen der Koalitionsparteien zu verteilen.

Im Verlauf der 1970er-Jahre kam es zu einer zunehmenden Polarisierung der Sozialpolitik. Sie war in der Bundesrepublik weniger deutlich akzentuiert als in vielen Staaten Nordeuropas und in den angelsächsischen Demokratien, allerdings auch hier deutlich spürbar. Die Phase konsensualer Sozialstaatsexpansion endete in Deutschland bereits vor der Wirtschaftskrise mit dem Ablauf der sechsten Legislaturperiode im Herbst 1972. Hatte die oppositionelle Union bis dahin versucht, sich dem Wähler mit kostenträchtigen Reformvorschlägen als die bessere Sozialstaatspartei zu verkaufen, setzte sie nach der verlorenen Bundestagswahl vermehrt auf eine Strategie der politischen Abgrenzung und suchte ihr Profil durch die Abschleifung und Verhinderung sozialliberaler Politik zu schärfen. Sozialpolitische Entscheidungen mussten daher nicht nur den Filter koalitionsinterner Abstimmungen durchlaufen, sondern mit dem Bundesrat in vielen Fällen eine weitere Konfliktarena passieren, in der die Union seit April 1972 die Mehrheit besaß und so als Mitregent agieren konnte. Die wachsende legislatorische Bedeutung der Ländervertretung in der Ära Brandt/Scheel lässt sich an der Zahl der dort auf den Weg gebrachten Gesetzesinitiativen ablesen: Sie stieg von 27 in der sechsten Legislaturperiode auf 75 in der siebten Legislaturperiode; im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Zahl der Fälle, in denen der Vermittlungsausschuss angerufen wurde, von 33 auf 104.¹⁰⁷ Strittig wurden Reformen

105 Alber, Sozialstaat, S. 287–289.

106 Windhoff-Heritiér, S. 86.

107 Hans F. Zacher, Vierzig Jahre Sozialstaat – Schwerpunkte der rechtlichen Ordnung, in: Norbert Blüm/Hans F. Zacher (Hrsg.), 40 Jahre Sozialstaat Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1989, S. 19–129, hier: S. 64 f.

vor allem dann, wenn sie die bestehende Verteilung von Einkommen, Eigentum und Einflusschancen berührten. Dies zeigen die kontroversen Debatten um die Steuerreform, die Berufsbildung und die Mitbestimmung, deren ursprünglicher Umverteilungsgehalt im Verlauf der Gesetzgebung kräftig abgeschliffen wurde. Auch wenn Reformvorhaben die Machtbalance zwischen Bund und Ländern betrafen, waren Konflikte geradezu vorprogrammiert. Besonders in der Bildungs- und in der Gesundheitspolitik haben die Länder ihre Kompetenzen zäh verteidigt.¹⁰⁸

Einen anderen Versuch der Polarisierung unternahm die Union, indem sie gegen ein Sozialstaatsmodell, das – so ihre Lesart – von den Tarifparteien beherrscht und auf die »alte« soziale Frage produktionsorientierter Sozialpolitik ausgerichtet sei, eine »Neue Soziale Frage« auf die politische Agenda setzte. Die Initiative des rheinland-pfälzischen Sozialministers Heiner Geißler zielte auf den sozialdemokratischen Orientierungsrahmen '85, der noch ganz im Geist der industriellen Hochmoderne konzipiert war. In mancher Zuspitzung überzogen und auch in Teilen ihrer Datenbasis bestreitbar, lenkte Geißlers Kampfschrift den Blick auf entscheidende Schwachstellen der bisherigen Sozialpolitik, indem sie die Unterprivilegierung derjenigen Bevölkerungsgruppen hervorhob, deren soziale Sicherung nicht aus einem Arbeitsverhältnis abgeleitet war, und eine Diskussion über die Folgen der sozialstrukturellen Wandlungsprozesse für die Sozialpolitik anstieß, die lohnarbeitszentrierte Konzeptionen der sozialen Sicherung veraltet und unzeitgemäß erscheinen ließ.¹⁰⁹ Gleichzeitig veränderte sie die Perspektive auf den Wohlfahrtsstaat entscheidend, indem sie anstelle seiner Rolle bei der Herstellung sozialer Gleichheit seine Bedeutung für die Produktion sozialer Ungleichheit akzentuierte.¹¹⁰

Auch innerhalb der sozialliberalen Koalition nahmen die Konflikte zu, und zwar umso mehr, je stärker die Wirtschaftsentwicklung Einschnitte in die Sozialhaushalte notwendig machte. Zu den vielen Legenden über die sozialliberale Ära zählt indes, dass es der Koalition aufgrund politischer Differenzen nicht gelungen sei, einen wirksamen Sparkurs einzuschlagen. Daran ist richtig, dass die Gesamtaufwendungen für die soziale Sicherung weiter stiegen. Allerdings muss auch gesehen werden, dass der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt zwischen 1975 und 1982 insgesamt stagnierte und leistungsbeschränkende Gesetze die sozialpolitische Agenda bestimmten.¹¹¹ Dies lässt sich als Indiz für eine im europäischen Vergleich früh einsetzende und in Teilen erfolgreiche Konsolidierungspolitik werten. Insgesamt kann man sagen, dass beide Koalitionspartner trotz schwieriger Rahmenbedingungen im Verlauf der 1970er-Jahre immer wieder zu Kompromissen fanden, auch wenn dies weit häufiger zu Lasten der SPD-Klientel ging. Streichungen betrafen besonders früh und einschneidend Arbeitslose, die Ausbildungsförderung und die gesetzliche Krankenversicherung, seit 1978 zudem Sozialhilfeempfänger und auch – allerdings weniger stark – die Rentner.¹¹²

108 Schmidt, Politik der Inneren Reformen, S. 219–224.

109 Heiner Geißler, Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente, Freiburg im Breisgau etc. 1976. Die dem Buch zugrundeliegende Ausarbeitung Geißlers zirkulierte seit Februar 1974 in den Unionsgremien. Heiner Geißler, Die Sozialpolitik der Bundesregierung – Anspruch und Wirklichkeit (1969–1973), Archiv für christlich-demokratische Politik, St. Augustin, 1–261/A048; zum Gesamtzusammenhang vgl. Axel Schildt, »Die Kräfte der Gegenreform sind auf breiter Front angetreten«. Zur konservativen Tendenzwende in den Siebzigerjahren, in: AfS 44, 2004, S. 449–478, hier: S. 463–465.

110 Diese Perspektive hat M. Rainer Lepsius mit dem Konzept der durch Sozialpolitik entstehenden »Versorgungsklassen«, die vom Markt erzeugte Ungleichheiten überlagern, für die Sozialstaatsforschung fruchtbar gemacht. Ders., Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans-Ulrich Wehler (Hrsg.), Klassen in der europäischen Sozialgeschichte, Göttingen 1979, S. 166–209.

111 Alber, Wohlfahrtsstaat, S. 31–35.

112 Ebd., S. 44–49.

Angesichts einer abermals dramatisch verschlechterten Konjunktur- und Arbeitsmarktentwicklung im Gefolge des zweiten Ölpreisschocks von 1979/80 gelang der Balanceakt zwischen Haushaltskonsolidierung, Bewahrung der sozialen Sicherung und Arbeitsmarktpolitik immer schwerer. Es spricht einiges dafür, die sozial- und wirtschaftspolitische Zäsurwirkung dieser Rezession gegenüber der ersten Ölpreiskrise deutlich stärker als bisher zu gewichten. Der Blick aus der europäisch-vergleichenden Perspektive stützt diese Sichtweise, denn nach der Bundesrepublik korrigierten nun auch andere europäische Länder (u. a. die Niederlande, Großbritannien und Schweden) ihren Kurs moderater sozialpolitischer Expansion. In perzeptionsgeschichtlicher Perspektive tritt die Zäsur der zweiten Ölpreiskrise ebenfalls deutlich hervor, denn seitdem hat sich zunehmend die Überzeugung durchgesetzt, dass man es hier nicht mehr mit einer herkömmlichen Konjunkturkrise zu tun habe, sondern mit langfristig veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, auf die die Politik reagieren müsse. »Die Zuversicht der sechziger Jahre sei dahin«, resümierte der französische Staatspräsident Valéry Giscard d'Estaing die Situation auf dem Weltwirtschaftsgipfel 1980, die »Hoffnungen, die man damals gehabt habe, hätten sich nicht erfüllt.«¹¹³ Noch schärfer wurde diese Problemsicht in einer möglicherweise von Manfred Lahnstein stammenden Ausarbeitung vorgetragen, die gegen Ende der sozialliberalen Koalition im Vorfeld des erwarteten Lambsdorff-Papiers der Positionsbestimmung der sozialdemokratischen Kabinettsmitglieder dienen sollte: »Die Scheinsicherheit makro-ökonomischer ›Gesetzmäßigkeit[en]‹, wie sie in den 60er Jahren innerhalb ganz enger Status-quo-Bedingungen ausgedacht wurden und Verbreitung fanden, haben den Blick dafür verstellt, wie dramatisch [...] das Entstehen neuer Wachstums- und Wohlstandsszenarien und das Abgleiten anderer sich immer vollzogen« habe. Der »Versuch, ein Wohlstandsniveau und sozialstaatliche Ansprüche unabhängig vom Erfolg des Wirtschaftens festzuschreiben«, sei »zum Scheitern verurteilt.« Es gebe »kein ›sicheres‹ Rezept«, um Vollbeschäftigung, Wohlstand und soziale Sicherheit zu garantieren.¹¹⁴ Schließlich bildet die zweite Ölpreiskrise auch aus der Perspektive der bundesdeutschen Geschichte einen markanten Einschnitt, denn das Ende der Prosperitätsillusion entzog dem verteilungspolitischen Konsens der sozialliberalen Koalition, der sich auf die Erwartung gründete, innenpolitische Reformen aus der steigenden Wirtschaftskraft finanzieren zu können, den Boden. Seit dem Frühjahr 1981 wurde die sozial- und wirtschaftspolitische Konsensbildung innerhalb der Koalition daher zunehmend schwieriger. Dies betraf sowohl das Verhältnis der SPD zu den Gewerkschaften als auch das Verhältnis der Koalitionspartner zueinander. Unter den veränderten Umständen, so Helmut Schmidt, könne »die bisherige Steigerung der Sozialausgaben und Leistungen [...] nicht mehr so fortgesetzt werden.«¹¹⁵ Ohne Wirtschaftswachstum und Reallohnsteigerungen seien die finanzwirtschaftlichen Voraussetzungen der bisherigen Politik nicht mehr gegeben. Daher bliebe nichts anderes übrig, als das Wachstum der Sozialhaushalte zu bremsen. Wollte man, wie die SPD-Fraktion und die Gewerkschaften, mehr Geld in Arbeitsmarktprogramme investieren, könne dies nur durch Einschnitte an anderen Stellen des Sozialhaushalts finanziert werden. Schmidts Forderung berührte einen ausgesprochen sensiblen Punkt der koalitionsinternen Kompromissbildung, denn die Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bil-

113 AL IV, Aktenvermerk, betr. die ökonomischen Fragen gewidmeten Sitzungen des venetianischen Gipfels am 22./23.6.1980, AdsD, Depositum Matthöfer/31.

114 Aufzeichnung, [August 1982], AdsD, Depositum Matthöfer/32.

115 Rede Schmidts vor der SPD-Fraktion, 22.6.1982, AdsD, Depositum Matthöfer/32 (Zitat); Schlusswort Schmidts in der Bundestagsfraktion, 30.6.1982, Wortprotokoll des Schlussworts Schmidts in der Diskussion der Bundestagsfraktion der SPD über den Haushalt 1983, 30.6.1982, AdsD, Nachlass Wehner, 1/HWAA001926.

dete den Kern gewerkschaftlicher Krisenpolitik.¹¹⁶ Dort und auch in wachsenden Teilen der SPD formierte sich zunehmend Widerstand gegen weitere Kürzungen im Sozialbereich, deren Auswirkungen vor allem Arbeitnehmer zu tragen hatten.¹¹⁷ Gleichzeitig schwand in wichtigen Teilen der FDP-Führung der Wille zur Kompromissbildung. Die Liberalen politisierten die Finanzierungskrise der sozialen Sicherung, um sich in den Austeritätsjahren wählerwirksam als Anwalt sparsamer Haushaltsführung zu profilieren, sodass die Diskussion um angemessene Konsolidierungsstrategien immer häufiger mit gesellschaftspolitischen Grundsatzpositionen vermengt wurde. Dabei geriet der angeblich zu üppig ausgestattete Sozialstaat immer wieder in das Visier einer Kritik, die gezielt den vermeintlichen Missbrauch sozialer Leistungen skandalisierte. Öffentliche Profilierungen wie Hans Dietrich Genschers polemische Wendung vom Sozialstaat als »sozialer Hängematte«¹¹⁸ auf dem Kölner Parteitag der FDP haben ebenso wie die starr am sozialen Bestandsschutz orientierte Politik der Gewerkschaften viel zur Erosion der sozialliberalen Koalition beigetragen.

IV. DETERMINANTEN DER REFORMPOLITIK. POLITIKWISSENSCHAFTLICHE UND HISTORISCHE ERKLÄRUNGEN

Man kann einen Teil der zögerlichen Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen mit den klassischen Instrumenten der politischen Systemanalyse erklären. Die Entwicklung der bundesdeutschen Sozialpolitik in den Jahren 1975 bis 1982 bestätigt Paul Piersons an den Beispielen Englands und der USA entwickelte These, dass die hohen politischen Kosten von Kürzungen im Sozialbereich grundlegende Strukturreformen in Konkurrenzdemokratien erschweren, da ihre Folgen zumeist unmittelbar und konkret spürbar sind, ihre Nutzeffekte hingegen nur verzögert und diffus, sodass letztere von den Wählern nicht honoriert würden.¹¹⁹ Im bundesdeutschen Fall, in dem der Parteienwettbewerb nicht in Vierjahreszyklen verläuft, sondern die Parteien durch die Landtagswahlen in eine dauernde Wahlkampfsituation gezwungen sind, bekommt dieses Argument besonderes Gewicht.

Der bundesdeutsche Föderalismus wirkt noch in einer weiteren Hinsicht blockierend: In der Sozialpolitik sind die Aufgaben von Bundesregierung und Bundesländern vielfach miteinander verflochten.¹²⁰ Die Bildungspolitik, erhebliche Teile der Gesundheitspolitik

116 Schreiben Heinz Oskar Veters an Schmidt, 9.7.1981, betr. Haushaltsberatungen für das Jahr 1982, AdsD, DGBA, Abt. Vorsitzender, 5/DhA1001949.

117 Wolfgang Schroeder, Gewerkschaften als soziale Bewegung. Soziale Bewegung in den Gewerkschaften in den Siebzigerjahren, in: AfS 44, 2004, S. 243–265, hier: S. 257–259.

118 Wolfgang Jäger, Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1974–1982, in: Wolfgang Jäger/Werner Link/Karl Dietrich Bracher (Hrsg.), Republik im Wandel 1974–1982. Die Ära Schmidt, Stuttgart etc. 1994 (Neudruck), S. 9–272, hier: S. 224.

119 Paul Pierson, The New Politics of the Welfare State, in: World Politics 48, 1995, S. 143–179, hier: S. 158 f.

120 Aus der Fülle der einschlägigen Literatur: Gerhard Lehbruch, Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, 2., erw. Aufl. Opladen etc. 1998; Manfred G. Schmidt, Reformen der Sozialpolitik in Deutschland. Lehren des historischen und internationalen Vergleichs, in: Stephan Leibfried/Uwe Wagschal (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat. Bilanzen, Reformen, Perspektiven, Frankfurt/Main 2000, S. 153–170; Roland Czada, Der Begriff der Verhandlungsdemokratie in der vergleichenden Policy-Forschung, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Die Reformierbarkeit der Demokratie (Festschrift für Fritz Scharpf), Frankfurt/Main 2003, S. 173–204; allgemeiner wird der Einfluss von Vetospielern auf sozialpolitische Reformen diskutiert bei Manfred G. Schmidt, Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges, in: Siegfried Frech/Josef Schmid (Hrsg.), Der Sozialstaat: Reform, Umbau, Abbau, Schwalbach 2004, S. 99–113.

sowie Teile der Familienpolitik fallen in die Zuständigkeit der Länder. Zudem entscheiden sie als Teil eines Finanzverbunds über die meisten sozialpolitischen Gesetze mit. Die erste Große Koalition hat diesen hohen Grad an föderaler Verflechtung noch weiter verstärkt.¹²¹ Zeitgenossen sahen in dieser Entwicklung vor allem Vorteile, etwa den, dass sich teure Infrastrukturprogramme im Bildungs- und Gesundheitsbereich nur im Verbund von Bund und Ländern durchführen ließen, weil sie die Finanzkraft ärmerer Länder überfordern hätten. Allerdings führte diese Verflechtung in den 1970er-Jahren zunehmend in die Falle des politischen Immobilismus. Ein erster Anlauf zur Kostendämpfung im stationären Sektor des Gesundheitswesens scheiterte auch daran, dass er von der Union im Bundesrat mit dem vordergründigen Argument blockiert wurde, dies berühre die Zuständigkeit der Länder.

Ein weiterer Blockadefaktor ist in der dezentralisierten Sozialstaatsverfassung der Bundesrepublik zu sehen, in der nicht nur die Länder über wichtige Mitspracherechte verfügen, sondern auch die Wohlfahrtsverbände und die Interessenorganisationen privater Anbieter von Gesundheitsdienstleistungen, die einen Großteil der Wohlfahrtsproduktion im Betreuungs-, Beratungs- und Gesundheitsbereich organisieren. So gelang es den Ärztenverbänden durch das Zugeständnis einer zeitweiligen freiwilligen Honorarbegrenzung, Strukturreformen abzuwehren, die ihre Verhandlungsposition gegenüber den gesetzlichen Krankenkassen strukturell verschlechtert hätten. In den stärker zentralisierten Gesundheitssystemen Englands und Schwedens konnten Mediziner ihre Interessen dagegen weit weniger durchsetzen.¹²² In diesem Zusammenhang ist auch die Prägekraft jahrzehntelang etablierter institutioneller Lösungen und der mit ihnen verwobenen Interessenkonstellationen von Bedeutung. So bestanden z. B. trotz des großen Interesses der sozialliberalen Regierung an einer Kostendämpfung im Gesundheitswesen in der SPD-Führung erhebliche Bedenken gegen eine stärkere staatliche Regulierung der Verhandlungen zwischen Ärztenverbänden und Krankenkassen, weil dies auch in deren Selbstverwaltung – und damit in eine Domäne der Gewerkschaften – eingegriffen hätte.

All dies sind notwendige Teilerklärungen, wichtig, aber allein nicht hinreichend, um die Politikmuster der 1970er-Jahre zu erklären. Weiter führen können Erklärungsansätze, die den Erfahrungshorizont der politisch Handelnden in den Blick nehmen. Auf welchen verborgenen Selbstverständlichkeiten und Vorannahmen beruhten deren Entscheidungen? Worauf basierte z. B. die Erwartung eines dauerhaften, realen Wirtschaftswachstums von mehr als vier Prozent im Jahr, die auch nach dem ersten Ölpreisschock den meisten mittelfristigen Konjunkturprognosen zugrunde lag und die langfristige Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung viel zu positiv vorhersagte? Warum wurde die demografische Schiefelage der Alterssicherung so spät erkannt? Um dies zu beantworten, ist ein Blick auf die Gegenwartsdiagnose und die Zukunftserwartungen der politischen Akteure interessant.

Die Sozialpolitik der 1950er- und 1960er-Jahre wurde durch Akteure gestaltet, deren politischer Erfahrungsraum durch die Zeit der Weimarer Republik, die Weltwirtschaftskrise, teilweise auch durch Verfolgung und Emigration geprägt war: Der ehemalige Bundesarbeitsminister Theodor Blank (geb. 1905), die CDU-Parlamentarierin Margot Kalinke (geb. 1909), der SPD-Gesundheitsexperte Walter Auerbach (geb. 1905) und der sozialpolitische Vordenker der SPD-Bundestagsfraktion Ernst Schellenberg (geb. 1907) zählten zu dieser Generation. Seit Mitte der 1960er-Jahre traten neben die »Aufbaugeneration« zunehmend die »45er«¹²³ der Sozialpolitik: Personen wie Hans Katzer (geb. 1919), Walter Arendt (geb. 1925), Helmut Rohde (geb. 1925) und Herbert Ehrenberg (geb. 1926), deren

121 Hans Günter Hockerts, Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära, in: *ders.*, Geschichte der Sozialpolitik, S. 1–155, hier: S. 33–37.

122 Vgl. den Beitrag von Ulrike Lindner in diesem Band.

123 In Anlehnung an Dirk Moses, Die 45er. Eine Generation zwischen Faschismus und Demokratie, in: Die Neue Sammlung 40, 2000, S. 211–232.

Erfahrungshaushalt entscheidend durch die lang anhaltende ökonomische Prosperitätsphase der Wirtschaftswunderjahre geprägt war. Viele von ihnen hatten ihre Ausbildung an der Hochschule für Arbeit, Politik und Wirtschaft in Wilhelmshaven-Rüstersiel erhalten, die Angehörigen der Kriegsjugendgeneration die Möglichkeit bot, ohne Abitur zu studieren, sodass man auch von einer »Generation Rüstersiel« sprechen könnte, die – oft eng untereinander vernetzt – die Sozialpolitik der späten 1960er- und 1970er-Jahre geprägt hat. Angehörige dieses Netzwerks finden sich nicht nur in der politischen Spitzenebene, sondern auch in einflussreichen Positionen in der Administration und Politikberatung. Herbert Ehrenbergs Nachfolger als Leiter der wirtschafts- und sozialpolitischen Abteilung des Bundeskanzleramts, Karl-Otto Pöhl, hatte in Rüstersiel studiert, ebenso der Chef des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts des DGB und spätere Leiter der Grundsatzabteilung im Bundesarbeitsministerium, Albert Christmann. Der Leiter der dortigen Unterabteilung Rentenversicherung, Dieter Schewe, unterrichtete in den 1950er-Jahren als Assistent des späteren Bundessozialgerichtspräsidenten Walter Bogs ebenfalls in Rüstersiel.¹²⁴ Wie hat diese Generation, deren Erfahrungshaushalt durch den lang anhaltenden Zuwachs an sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten geprägt war, unter den fundamental veränderten Rahmenbedingungen seit dem Ölpreisschock agiert?

Richtet man den Blick auf die Wahrnehmung der Probleme in der Renten- und Krankenversicherung durch politische Eliten, dann wird deutlich, dass sie bis weit in die 1970er-Jahre vor allem als Einnahmenkrise begriffen wurden, weniger dagegen als Krise ihrer Ausgabenstruktur und noch überhaupt nicht als Krise der demografischen Verhältnisse. Dabei war die Bundesrepublik für Veränderungen ihrer demografischen Struktur sehr empfindlich: Im europäischen Vergleich hatte sie mit rund 43 Prozent des Sozialbudgets mit die höchsten Ausgaben für die Alterssicherung (hier nur übertroffen von Luxemburg und Großbritannien), während ihre familienbezogenen Leistungen mit rund acht Prozent der Sozialaufwendungen zu den niedrigsten in Europa zählten.¹²⁵ Zuerst versuchte sich die sozialliberale Koalition am Spagat, einerseits den anschwellenden Bundeshaushalt durch die Verminderung der Zuschüsse an die Sozialkassen zu entlasten, gleichzeitig aber auch deren Einnahmen zu konsolidieren. Diese sind als Teil des Arbeitseinkommens eng mit der Wirtschaftsentwicklung verkoppelt. Daraus ergab sich für Helmut Schmidt ein »absoluter Vorrang der ökonomischen Politik«.¹²⁶

Auf die Wirtschaftskrise der 1970er-Jahre gab es innerhalb der sozialliberalen Regierung zwei gegensätzliche Sichtweisen, die die Wirtschaftspolitik des Kabinetts Schmidt/Genscher auf eigentümlich zerrissene Weise zwischen Keynesianismus und angebotspolitischen Strategien schwanken ließen.¹²⁷ Gewerkschaften und Keynesianer im Sozialbeirat des Bundesarbeitsministeriums verstanden die aktuelle Wirtschaftskrise als weltweite Konjunkturschwäche, der im nationalen Rahmen mit den Instrumenten der ökonomischen Globalsteuerung und aktiven Arbeitsmarktpolitik beizukommen wäre. Sie plädierten daher für kreditfinanzierte öffentliche Investitionsprogramme.¹²⁸ Die stärker außenwirtschaft-

124 *Stephan Leibfried*, Laudatio für Helmut Rohde, Bremen 1993, S. 7, 10 f.

125 *Schulte*, Reformen, S. 343, 347. Die Zahlen beziehen sich auf das Stichjahr 1980.

126 Helmut Schmidt, Erwägungen für 1977: Außen- und Verteidigungspolitik, Grundlinien zur Ökonomie, Sozialpolitik, Finanzpolitik, Koalition und Opposition, S. 24, AdsD, Nachlass Wehner, 1/HW 001567.

127 Zur Wirtschaftspolitik der sozialliberalen Koalition grundlegend *Schanetzky*, S. 211–233, hier: S. 211.

128 Das Programm des DGB setzte insbesondere auf Investitionen im sozialen Wohnungsbau, im öffentlichen Personenverkehr, im Gesundheitswesen und im Bereich der kommunalen Infrastruktur in beschäftigungspolitischen Problemgebieten. Vetter an Schmidt, 9.7.1975, betr. Vorschläge des DGB zur Belegung der Konjunktur, AdsD, DGB-Archiv, Abt. Vorsitzender, 5/DhAI001949.

lich geprägte Sichtweise Helmut Schmidts und seiner Berater hatte hingegen wenig Vertrauen in das Vermögen des »durch das Grundgesetz in vielerlei Teilzuständigkeiten aufgespaltenen Gesamtstaats, zukünftige ökonomische Bedürfnisse auf weitere Sicht richtig zu prognostizieren und entsprechend zu handeln.«¹²⁹ Schmidt stand einer Wirtschaftspolitik, die »Keynes, Roosevelts New Deal und [...] Hjalmar Schachts Arbeitsbeschaffungsfinanzierung der Jahre 1933/36 [...] als allein seligmachende Ökonomie [...] gelernt, verstanden und in ihrem Bewusstsein aufbewahrt«¹³⁰ hatte, mit großer Skepsis gegenüber. Diese Skepsis bezog sich besonders auf die Kombination kreditfinanzierter Konjunkturprogramme und branchenspezifischer Investitionslenkung, wie dies beispielsweise England praktizierte. Schmidt führte die Konjunkturinbrüche in erster Linie auf die Destabilisierung der Weltwirtschaftsordnung, also auf schwankende Wechselkurse und unausgewogene Zahlungsbilanzen, zurück und konnte sich dabei auf die Mehrheit der Ökonomen stützen.¹³¹ In dieser Sicht einer »Welthandelsrezession«¹³² und »Weltinflation«¹³³ ergab sich aus dem vorrangigen Ziel, »die Inflationsmentalität zu ersticken«, das Erfordernis einer international koordinierten restriktiven Haushaltspolitik, um so die Währungen zu stabilisieren. Konzeptionell bedeutete diese Sichtweise zwar keine Hinwendung zum Monetarismus der angelsächsischen Demokratien, dennoch aber eine erhebliche Veränderung der wirtschaftspolitischen Rationalitätskriterien, lag ihr doch die Annahme zugrunde, stabile Wirtschaftsverhältnisse ließen sich durch eine Politik im nationalen Rahmen allein nicht mehr hinreichend sicherstellen, während die wirtschaftspolitischen Instrumente des Keynesianismus primär auf der Ebene nationaler Wirtschaften ansetzten. Für die Sozialpolitik folgte daraus, dass Haushaltsmittel zur Deckung von Defiziten in der Sozialversicherung künftig nicht mehr in Betracht kämen, wenn die Bundesregierung sich überhaupt »einen Rest an Finanzierungsspielraum für Reformen auf anderen Gebieten aufrechterhalten« wolle.¹³³

Im Zusammenhang mit den sozialpolitischen Entscheidungen ist wichtig, dass beide Interpretamente trotz ihrer unterschiedlichen Argumentation eine wesentliche Gemeinsamkeit aufweisen: Beide schätzen die Folgen der globalen Wirtschaftskrise auf lange Sicht nicht als bedrohlich ein. Erstens schien die ökonomische Situation in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern immer vergleichsweise gut zu sein. In internen Papieren bezeichnete Helmut Schmidt die Bundesrepublik gerne als die »zweite« – wirtschaftliche – »Weltmacht des Westens«¹³⁴ – eine Position, der der Bundeskanzler wegen der damit verbundenen Ansprüche der westlichen Partner an die bundesdeutsche Wirtschaftspolitik mit großer Sorge entgegensah. Zweitens betrachten beide Interpretamente die ökonomischen Verwerfungen als temporäre Phänomene, denen mit kurz- und mittelfristigen Maßnahmen beizukommen sei. Noch bis Anfang der 1980er-Jahre wurde Arbeitslosigkeit vor allem als konjunkturelles Phänomen angesehen, nicht aber als Ergebnis eines strukturellen Wandels.¹³⁵ Für diese Sichtweise spielte der Bezug auf die schnell überwundene

129 Helmut Schmidt, Erwägungen für 1977: Außen- und Verteidigungspolitik, Grundlinien zur Ökonomie, Sozialpolitik, Finanzpolitik, Koalition und Opposition, S. 22, AdsD, Nachlass Wehner, 1/HW 001567.

130 Ebd.

131 Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zeit zum Investieren. Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart etc. 1976, S. 139; ders., Investieren für mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart etc. 1981, S. 209–215.

132 Helmut Schmidt, Erwägungen für 1977: Außen- und Verteidigungspolitik, Grundlinien zur Ökonomie, Sozialpolitik, Finanzpolitik, Koalition und Opposition, S. 21, 18, AdsD, Nachlass Wehner, 1/HW 001567.

133 Ebd., S. 41.

134 Ebd., S. 5.

135 Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Investieren für mehr Beschäftigung. Jahresgutachten 1981/82, Stuttgart etc. 1981, S. 139.

Rezession von 1966/67 eine erhebliche Rolle. Vor allem das Bundesarbeitsministerium warb auch nach dem Ölpreisschock für sehr optimistische Vorausschätzungen der Wirtschaftsentwicklung. Zwar müsse man, so dessen Chefstatistiker Hermann Berié, mit einem »gegenüber den letzten 25 Jahren abgeschwächten wirtschaftlichen Wachstum« und Konjunkturschwankungen rechnen, dies werde aber an »der längerfristigen Wachstumshypothese [...] nichts ändern«.¹³⁶

Das war keine exotische Sondermeinung, sondern entsprach dem wirtschaftswissenschaftlichen Mainstream, den eine weit verbreitete Einführung in die Volkswirtschaft so beschrieb: Der Keynesianismus habe für die Wirtschaft die gleiche Bedeutung wie die Entdeckung des Penicillins für die Medizin. Wie es im Allgemeinen nicht mehr schwierig sei, Infektionskrankheiten zu bekämpfen, so habe man nun auch »für den Wirtschaftsorganismus ein [...] sicher wirkendes Mittel«¹³⁷ zur Hand. Auch wenn Helmut Schmidt »zukünftig unangenehme Überraschungen« in der gesetzlichen Rentenversicherung für möglich hielt und eine »grundlegende Reformierung unseres Sozialversicherungssystems (einschließlich der Höhe der Beiträge) bereits in der laufenden Legislaturperiode nicht« ausschloss, falls die »Weltwirtschaftskrise« nicht überwunden würde, beherrschte nach einer Phase kurzfristiger Verunsicherung eher eine Mentalität des (fiskalpolitisch gebremsten) »Weiter-So« die Räson der bundesdeutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik.¹³⁸ Das Rentendebakel der sozialliberalen Koalition im Herbst/Winter 1976 hatte das Vertrauen der politischen Akteure in die Stabilität der Finanzierungsbasis der Sozialversicherung zwar deutlich reduziert, jedoch nicht grundlegend erschüttert. Die Experten des Wirtschaftsministeriums und des Bundeskanzleramts waren in ihren Prognosen vorsichtiger als das Bundesarbeitsministerium, das bis Ende der 1970er-Jahre weiterhin mit jährlichen Wachstumsraten um fünf Prozent operierte, argumentierten aber in der Tendenz ähnlich. Dies erklärt zum Teil, warum die Sanierungsprogramme in der gesetzlichen Rentenversicherung so knapp kalkuliert waren, dass sie mehrfach nachgebessert werden mussten. Die Regierung Schmidt/Genscher konnte sich dabei auf die Empfehlungen des Sachverständigenrats stützen. Dieser bewertete zwar die aktuellen ökonomischen Folgen des Ölpreisschocks als besorgniserregend, hielt jedoch das Erreichen des Vollbeschäftigungsziels auf mittlere Sicht für möglich und sah noch in seiner Prognose für 1980 »gute Aussichten« dafür, »daß das Beschäftigungsproblem gelöst werden kann«.¹³⁹

Beide Interpretamente setzten weiterhin ungebrochen auf industrielles Wachstum in Analogie zur Entwicklung der letzten drei Dekaden und stellten nicht in Rechnung, dass Sozial- und Wirtschaftspolitik es hier mit einer nachhaltigen Veränderung im Ensemble der wachstumstragenden Kräfte zu tun hatten. Daher galt die Finanzierungsgrundlage der Sozialkassen wohl kurzfristig, nicht aber langfristig als gefährdet. Im Unterschied zu Großbritannien, wo sich die Kritik in den 1970er-Jahren zunehmend gegen den Wohlfahrtsstaat als Institution richtete, stand das deutsche Sozialstaatsmodell während der beiden Ölpreiskrisen nicht zur Debatte.¹⁴⁰ Im Gegenteil: Gerade das auf sozialen Ausgleich,

136 Hermann Berié, Ausmaß und Aufbringung der künftigen Sozillast, in: Kapitalmarkt und Arbeitsmarkt: Wechselwirkungen und Abhängigkeiten, Frankfurt/Main 1975, S. 49–95, hier: S. 93.

137 Karl Häuser, Volkswirtschaftslehre, Frankfurt/Main 1967, S. 228. Es handelt sich um einen Band aus der Serie »Funk-Kolleg zum Verständnis der modernen Gesellschaft«, der bis 1972 sieben Auflagen erreichte.

138 Helmut Schmidt, Erwägungen für 1977: Außen- und Verteidigungspolitik, Grundlinien zur Ökonomie, Sozialpolitik, Finanzpolitik, Koalition und Opposition, S. 43, 45 f., AdsD, Nachlass Wehner, 1/HW 001567.

139 Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Unter Anpassungszwang, Jahresgutachten 1980/81, Stuttgart etc. 1980, S. 8.

140 Zu Großbritannien vgl. z. B. Rodney Lowe, The Welfare State in Britain since 1945, Basingstoke etc. 1996, S. 303 f.

Wohlstandsteilhabe und die Bewahrung des sozialen Friedens angelegte »Modell Deutschland«¹⁴¹, so argumentierte Helmut Schmidt, habe teure Arbeitskämpfe verhindert. Vergleiche man die Bundesrepublik »mit anderen Gesellschaften, die darin weniger glücklich waren«¹⁴², werde deutlich, dass in Deutschland eben nicht »jedes Jahr Klassenkampfpa-rolen und Spruchbänder hochgehalten werden«, ohne dass es den Arbeitnehmern deswegen schlechter gehe.

Demografische Faktoren spielten bei diesen Überlegungen kaum eine Rolle, am ehesten noch in der Arbeitsmarktpolitik, wo Ende der 1970er-Jahre abzusehen war, dass in den kommenden Jahren Ausbildungsplätze für rund 350.000 Jugendliche geburtenstarker Jahrgänge benötigt werden würden.¹⁴³ Im Zukunftshorizont der gesetzlich vorgeschriebenen 15-Jahres-Prognosen für die Rentenversicherung schien wohl der seit langem erwartete »Altenberg« bedrohlich, nicht aber der in seiner Tragweite nur schwer einschätzbare »Pillenknicke«. Noch Mitte der 1970er-Jahre erwartete das Bundesarbeitsministerium, dass sich die Geburtenrate langfristig auf einem Niveau stabilisieren werde, das die finanzielle Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung nicht beeinträchtigen werde.¹⁴⁴ Ursächlich für diese Fehleinschätzung waren mehrere Gründe: Zum einen war die bereits Anfang der 1970er-Jahre einsetzende Diskussion über die möglichen Folgen des Geburtenrückgangs zunächst kaum mit der Debatte über die finanzielle Stabilisierung der Rentenversicherung vernetzt, denn Probleme der Bevölkerungsentwicklung wurden durch das Leitthema der »Bevölkerungsexplosion« primär der »Dritten Welt« zugeordnet, nicht aber als politisches Problem entwickelter Industriegesellschaften gesehen.¹⁴⁵ Dazu, dass man die Auswirkungen der demografischen Alterung nicht als problematisch einschätzte, dürfte auch beigetragen haben, dass in den 1980er-Jahren durch den Renteneintritt der geburtenschwachen Jahrgänge des Ersten Weltkriegs zeitweilig eine finanzielle Entlastung der Rentenkassen zu erwarten war.¹⁴⁶ Seit Anfang der 1970er-Jahre beschäftigten sich einzelne Experten aus der Sozialadministration ohne größere Resonanz mit den Folgen des Geburtenrückgangs für die sozialen Sicherungssysteme¹⁴⁷, bevor politische Akademien das Thema aufgriffen und dabei für ihre Tagungsprogramme nicht selten kata-

141 Das Leitmotiv der sozialdemokratischen Bundestagskampagne 1976 ist in sozialwissenschaftlichen Veröffentlichungen schnell als Chiffre für den staatlich moderierten Interessenausgleich unter Einbeziehung der Tarifparteien rezipiert worden. Vgl. z. B. *Andrei S. Markovits*, *Model Germany. A Cursory Overview of a Complex Construct. Introduction*, in: *ders.* (Hrsg.), *The Political Economy of West Germany*, New York 1982, S. 1–11; *William E. Paterson/Gordon Smith*, *The West German Model. Perspectives on a Stable State*, London 1981; in kritischer Perspektive: *Joachim Hirsch*, *Der Sicherheitsstaat. Das »Modell Deutschland«, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen*, Frankfurt/Main 1980.

142 Helmut Schmidt, *Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Stenografische Berichte*, 7. Wahlperiode, 241. Sitzung, 12.5.1976, S. 17008.

143 Der parlamentarische Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium befürchtete »Konsequenzen für die innere Stabilität unserer demokratischen Ordnung«, falls es den politisch Verantwortlichen nicht gelinge, dieses Problem zu lösen. Hermann Buschfort an Schmidt, 8.12.1978, AdsD, Nachlass Hermann Buschfort/137.

144 *Gerd Hardach*, *Der Generationenvertrag. Lebenslauf und Lebenseinkommen in Deutschland in zwei Jahrhunderten*, Berlin 2006, S. 376.

145 Vgl. etwa *Paul R. Ehrlich*, *The Population Bomb*, New York 1968 (dt. 1971); dazu: *Sabine Höhler*, *Die Wissenschaft von der »Überbevölkerung«. Paul Ehrlichs »Bevölkerungsbombe« als Fanal für die 1970er-Jahre*, in: *Zeithistorische Forschungen* 3, 2006, S. 460–464. Eine Ausnahme bilden die Arbeiten des Soziologen Franz-Xaver Kaufmann, vgl. z. B.: *ders.* (Hrsg.), *Bevölkerungsbewegung zwischen Quantität und Qualität. Beiträge zum Problem einer Bevölkerungspolitik in industriellen Gesellschaften*, Stuttgart 1975.

146 Vgl. z. B. *Sozialbericht 1978, BT Drs. 1805, Sozialbudget*, Ziff. 18.

147 Z. B. *Max Wingen*, *Anmerkungen zum Verhältnis von Bevölkerungspolitik und Familienpolitik in der BRD*, in: *Sozialer Fortschritt* 21, 1972, S. 270–275.

strophisch besetzte Metaphern wählten, die Assoziationen zur »Volkstod«-Diskussion der Zwischenkriegszeit anklingen ließen. Erst Ende der 1970er-/Anfang der 1980er-Jahre intensivierte sich die wissenschaftliche und politische Auseinandersetzung mit den langfristigen Folgen des demografischen Wandels, freilich ohne dass sich daraus praktische Folgen für die Politik der sozialliberalen Koalition ergaben.¹⁴⁸ Man kann sogar den Eindruck gewinnen, die Koalition habe das ihr »eher unliebsame Thema« bewusst »fast ein Jahrzehnt aus dem Bereich direkter politisch-instrumenteller Maßnahmen herausgehalten und auf der Ebene von Analyse und Prognose und wissenschaftlicher Erforschung kleingehalten«. ¹⁴⁹ Diese »bevölkerungspolitische Ratlosigkeit«¹⁵⁰ lässt sich erstens mit der vorherrschenden Erwartung erklären, eine abnehmende Arbeitsbevölkerung habe in einer langfristig stabilen Konjunktur durch Produktivitätszuwächse und das steigende Pro-Kopf-Wachstum überwiegend positive Folgen, zweitens mit der Annahme, höhere »Alterslasten« könnten durch eine Entlastung bei den Kosten für Familienpolitik und Infrastruktureinrichtungen ausgeglichen werden, sodass eine »Dramatisierung der Bevölkerungsentwicklung nicht angebracht« sei.¹⁵¹ Zudem ging es bei der renten- und gesundheitspolitischen Reformdiskussion vor allem um Probleme der Sozialversicherung, während in der Familienpolitik sozialen Diensten und Infrastruktureinrichtungen hohe Bedeutung zukam. Sozialpolitische Probleme, die sich nicht mit den primär einkommensbezogenen Instrumenten der Sozialversicherung behandeln ließen, liefen daher leicht Gefahr, in diesen Debatten unberücksichtigt zu bleiben. Schließlich bestand in der Bundesregierung eine ausgesprochene Scheu davor, demografische Fragen überhaupt zu thematisieren. Im Dezember 1976 verwies Helmut Schmidt in seiner Regierungserklärung verschämt auf »Schwankungen im Bevölkerungsaufbau«¹⁵², und im Frühjahr 1979 verständigte sich das Bundeskabinett auf eine Sprachregelung, die anstelle des Begriffs »Bevölkerungspolitik«, eine »Politik für Familie und kinderfreundliche Umwelt«, die nicht allein ihre Motive in der Kinderzahl hat«¹⁵³, propagierte, weil man sich nicht dem Verdacht aussetzen wollte, eine Politik zu betreiben, die durch die nationalsozialistische Vergangenheit und die Familienpolitik der DDR in zweifacher Weise negativ konnotiert war.¹⁵⁴

Bei ihren Versuchen, die Finanzprobleme der sozialen Sicherungssysteme zu lösen, richtete die Regierung Schmidt/Genscher ihr Augenmerk weniger auf die aus dem Ruder laufenden Ausgaben der Sozialversicherung, sondern versuchte vorrangig, deren Einnahmesituation zu verbessern, indem sie eine wachstumsfördernde Industriepolitik alten Stils betrieb. Für Schmidt ergab sich dies geradezu zwingend aus der zentralen Bedeutung, die der produzierende Sektor innerhalb der bundesdeutschen Wirtschaft einnahm.¹⁵⁵ Gewis-

148 Wichtig in diesem Zusammenhang sind die 1980 und 1984 erschienenen Berichte der 1978 eingesetzten interministeriellen Arbeitsgruppe Bevölkerungsentwicklung, von denen der zweite auch Folgen für die sozialen Sicherungssysteme analysierte. Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Teil I: BT Drs. 8/4483, Teil II: BT Drs. 10/863.

149 *Nullmeier/Rüb*, S. 368.

150 *Franz-Xaver Kaufmann*, Zum Verhältnis von Soziologie und Politik. Das Beispiel Zweiter Familienbericht, in: *Zeitschrift für Soziologie* 5, 1976, S. 301–306, hier: S. 306.

151 Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Aktenvermerk, betr. Studie des Arbeitskreises »Bevölkerungsentwicklung und nachwachsende Generation« der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt, 24.7.1980, AdsD, Nachlass Heinz Westphal/185.

152 Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Stenografische Berichte, 5. Wahlperiode, 5. Sitzung, 16.12.1976, S. 38.

153 Schüler, Aktenvermerk betr. Koalitionsgespräch über Fragen der Bevölkerungsentwicklung unter Vorsitz des Bundeskanzlers am 21.9.1979, AdsD, Nachlass Wehner, 1/HWAA002414.

154 Vgl. hierzu den Beitrag von Christiane Kuller in diesem Band.

155 Helmut Schmidt, Erwägungen für 1977: Außen- und Verteidigungspolitik, Grundlinien zur Ökonomie, Sozialpolitik, Finanzpolitik, Koalition und Opposition, S. 36, AdsD, Nachlass Wehner, 1/HW 001567.

sermaßen ging es hier um eine Ruhrkrise im Weltmaßstab, an deren sozial- und wirtschaftspolitischer Abfederung Helmut Schmidt als Krisenmanager der Großen Koalition mitgewirkt hatte.¹⁵⁶ Zugespißt kann man daher sagen: Die Bundesregierung träumte mit ihrer Wirtschaftspolitik zu lange den »Traum von der immerwährenden Prosperität« im Zeichen fordistischer Massenproduktion und bekämpfte so in vielerlei Hinsicht eine »falsche Krise«. Denn eine entscheidende Fehleinschätzung bestand gerade darin, die Kostenproblematik in der sozialen Sicherung primär als Resultat kurzfristiger Störungen der bestehenden Wirtschaftsstrukturen und nicht als Folge nachhaltiger ökonomischer und sozialstruktureller Veränderungen zu interpretieren. Die ökonomischen Turbulenzen der 1970er-Jahre basierten jedoch zu einem Großteil auf von den Zeitgenossen nicht als solche wahrgenommenen, nachhaltigen Strukturveränderungen der Erwerbs- und Wirtschaftsverhältnisse, die auf lange Sicht das Ende des expansiven spätindustriellen Wachstumsmodells herbeiführten und den Wandel von einer durch industrielle Produktion dominierten in eine stärker durch immaterielle Produktion und Dienstleistungsberufe geprägte Wirtschaft einleiteten. Dabei verloren die Volkswirtschaften einen Teil ihrer aus der Rationalisierungsfähigkeit der industriellen Produktion resultierenden Wachstumsgewinne, da der Großteil der Dienstleistungen im Unterschied zur industriellen Massenproduktion nur bedingt rationalisierbar ist.¹⁵⁷ Auf diese Weise erodierte die Grundlagen des in den 1950er- und 1960er-Jahren so erfolgreichen Politikmodells, das Wachstums- und Sozialstaatsdynamik eng aufeinander bezogen und die Ausweitung sozialstaatlicher Inklusion vor allem aus Rationalisierungsgewinnen im Produktionsbereich finanziert hatte. Gleichzeitig entstand durch den Wandel der Lebensstile und der demografischen Verhältnisse ein ganz neuer sozialpolitischer Handlungsbedarf, der erst spät gesehen wurde. Hier wird eine Grundproblematik sichtbar, die alle modernen Wohlfahrtsstaaten in ähnlicher Weise betrifft: Soziale Sicherungssysteme werden für lange Dauer geschaffen. In einer sich schnell verändernden Welt wirken sie also meistens unter Bedingungen, für die sie nicht konstruiert wurden.

Gerade im Blick auf die 1970er-Jahre werden strukturelle Probleme deutlich, die sich in Fortführung von Paul Piersons Denkfigur »gereifter Wohlfahrtsstaaten«¹⁵⁸ als Altern und Veralten sozialpolitischer Arrangements beschreiben lassen: Seit den 1970er-Jahren sind die europäischen Staaten in ähnlicher Weise mit den Herausforderungen ökonomischer und sozialstruktureller Transformationsprozesse konfrontiert. Eine Besonderheit des bundesdeutschen Falls besteht darin, dass der dadurch erzeugte Problemdruck zunächst geringer war, als in den meisten anderen europäischen Staaten; geringer war allerdings auch die Fähigkeit des deutschen Modells, sich den gewandelten Rahmenbedingungen anzupassen, sodass die Spannung zwischen seiner begrenzten Fähigkeit zur Problemlösung und dem steigendem Problemlösungsbedarf kontinuierlich zunahm. Der bundesdeutsche Rentner-Sozialstaat setzte einen besonderen Akzent bei der Lebensstandardsicherung seiner älteren Bürger. Der Eigenvorsorge durch Sozialversicherungsbeiträge, der Äquivalenz von Beitrag und Leistung und der Erwartungssicherheit von Sozialleistungen kam (und kommt bis heute) hierbei besonders hohe Bedeutung zu. Politik gegen diese Ziele, das zeigt das Rentendebakel der Regierung Schmidt/Genscher im Sommer/Herbst 1976, musste einen hohen Preis entrichten. Das im europäischen Vergleich hohe Sozialleistungsniveau der Bundesrepublik speiste sich überwiegend aus Arbeitseinkommen und

156 Hartmut Soell, Helmut Schmidt, München 2003, S. 605–619.

157 Pierson, Post-industrial Pressures, S. 82–87; Torben Iversen/Anne Wren, Equality, Employment, and Budgetary Restraint. The Trilemma of the Service Economy, in: World Politics 50, 1998, S. 507–546; Altmann, S. 261.

158 Pierson, Post-industrial Pressures, S. 82. Zum Konzept des »Veraltens« der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements vgl. Franz-Xaver Kaufmann, Herausforderungen des Sozialstaates, Frankfurt/Main 1997, S. 52.

war daher eng auf das in die Krise geratene Modell industriebasierter Prosperität bezogen.¹⁵⁹ Dies hat den bundesdeutschen Sozialstaat besonders anfällig gemacht für die ökonomischen und sozialstrukturellen Transformationsprozesse der 1970er-Jahre.

Länder mit einer geringeren Orientierung an der Einkommensersatzfunktion von Sozialleistungen und einem stärkeren Gewicht sozialer Infrastruktur und sozialer Dienste konnten flexibler auf den Wandel des demografischen Regimes, die Entstandardisierung von Erwerbsbiografien und veränderte Familienformen reagieren, weil Staatsbürgerversorgungssysteme weniger auf normierte Lebensläufe bezogen sind und sie – auf geringem Sicherungsniveau – Ungleichheiten des Arbeitsmarkts weniger stark auf die soziale Sicherung übertragen. Aufgrund seiner Akteurskonstellation und des Sozialversicherungsmodells, das aus Beitragsleistungen Rechtsansprüche generiert, ist das deutsche Modell zudem besonders durch »Politikerbe«-Effekte geprägt, die seit der Mitte der 1970er-Jahre unter stark veränderten Rahmenbedingungen wirksam wurden.¹⁶⁰ Der Anteil des Bundes an der Finanzierung der Sozialleistungen sank trotz erheblicher Konsolidierungsbemühungen nur geringfügig von 23,6 Prozent 1970 auf 22,3 Prozent 1980. Ursächlich dafür waren weniger die Kosten der Arbeitsmarktpolitik, sondern vor allem steigende Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung (von 7,3 Mrd. 1971 auf über 29 Mrd. im Jahr 1980), die nicht zuletzt Folge der großzügigen Reform von 1972 waren, die die Höhe der Sozialleistungsansprüche vermehrt und die Zahl der Beitragszahler verringert hatte.¹⁶¹ Der bundesdeutsche Sozialstaat hat sich aufgrund der Summe der in ihn eingeschmolzenen historischen Erfahrungen als ausgesprochen veränderungsunfreundlich erwiesen. Er basiert auf einer Stabilitätskultur, in der die Vielzahl der Entscheidungsarenen und die Mitwirkungsmöglichkeiten nichtstaatlicher Wohlfahrtsproduzenten grundlegende Richtungswechsel erschweren. In Verbindung mit einer Sicht auf die Wirtschaftskrise, bei der die Mehrheit der politischen Akteure kurzfristige Problemlösungen gegenüber langfristigen Problemwahrnehmungen und Lösungsansätzen privilegierte, hat dies die Anpassung an die veränderten Verhältnisse nachhaltig verzögert.

159 Die überdurchschnittlich hohe Erwerbsquote der Bundesrepublik und damit die Zahl der Beitragszahler näherte sich zwischen 1960 und 1980 dem europäischen Durchschnitt von ca. 43 Prozent an. Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften, Sozialindikatoren, S. 84. Zur Höhe der Alterssicherung vgl. Kohl, S. 239–244.

160 Zum Politikerbe-Begriff vgl. Richard Rose, Inheritance Before Public Policy, in: Journal of Theoretical Politics 2, 1990, S. 263–291; Paul Pierson, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 94, 2000, S. 251–267; Sven Jochem, Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat, in: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen 2001, S. 193–226.

161 Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Statistische Übersichten, Tabelle 0.2.5.1; Sozialbericht 1971, Stuttgart 1971, S. 104; Sozialbericht 1980. BT Drs. 8/4327, Sozialbudget, S. 97. Die Effekte der veränderten Arbeitsmarktlage sind nur schwer genau zu beziffern, da die größte Hebelwirkung von den konjunkturbedingt rückläufigen Lohnzuwächsen ausging. Legt man einen Beitragsausfall von einer Mrd. DM für je 250.000 Arbeitslose zugrunde, beliefen sich die arbeitsmarktbedingten Mindereinnahmen der Rentenversicherungsträger 1980 auf ca. 3,5 Mrd. DM. Vgl. Arbeitslosigkeit führt zu Ausfällen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: VDR-Informationen, 1975, Nr. 175, S. 1–7.