

Winfried Süß

## Umbau am «Modell Deutschland». Sozialer Wandel, ökonomische Krise und wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik in der Bundesrepublik «nach dem Boom»

Am Abend des 9. September 1982 ließ Otto Graf Lambsdorff dem Bundeskanzleramt sein «Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit» überbringen. In den Augen seiner sozialdemokratischen Koalitionspartner stellte der liberale Bundeswirtschaftsminister damit dem seit zwölf Jahren regierenden Bündnis aus SPD und FDP das «Scheidungsdocument» aus.<sup>1</sup> Wenige Tage später entschied sich Helmut Schmidt endgültig dafür, die Koalition zu beenden, und am 1. Oktober wählte der Bundestag mit Stimmen liberaler Abgeordneter den christdemokratischen Oppositionsführer Helmut Kohl zum neuen Kanzler der Bundesrepublik. Zerbrach hier – nicht zum ersten Mal in der deutschen Geschichte – eine Koalition aus Sozialdemokraten und einer bürgerlichen Partei an der Frage, wie das System der sozialen Sicherung in einer tief greifenden Wirtschaftskrise bewahrt werden konnte? Fast hat es den Anschein, denn das Lambsdorffpapier ließ sich durchaus als «Manifest der Sezession»<sup>2</sup> und zuspitzender Gegenentwurf zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesregierung verstehen.

Für die ökonomische Krise machte das Lambsdorffpapier nicht die weltwirtschaftliche Lage und den ökonomischen Strukturwandel verantwortlich, sondern «einzelstaatliche Fehlentwicklungen» wie die zunehmende Staatsverschuldung, steigende Steuern und Sozialabgaben, die Ausweitung der Staatsquote, sinkende Kapitalrenditen im produzierenden Gewerbe und einen tief greifenden Wandel der Einstellung zu Werten wie Leistung und Eigenverantwortung.<sup>3</sup>

In den Augen vieler legten Lambsdorffs Rezepte die Axt an das sozialstaatliche Gefüge der Bundesrepublik. Erfolg versprechend, so Lambsdorffs Papier, sei nur

1 K. Bölling, *Die letzten dreißig Tage des Kanzlers Helmut Schmidt. Ein Tagebuch*, Reinbek 1982, 57. Das von Beamten des Bundeswirtschaftsministeriums unter Federführung von Hans Tietmeyer vorbereitete Memorandum findet sich ebenda, 121–141.

2 D. Kehl, «Ein Manifest der Sezession», in: *Die Zeit*, 10.9.1982; H. Apel, *Der Abstieg. Politisches Tagebuch 1978–1988*, Stuttgart 1990, 214.

3 Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Bölling, *Tage*, 121–122.

eine radikale Wende hin zu einer angebotsorientierten Politik, die die sozialen Sicherungssysteme an das rückläufige Wirtschaftswachstum anpasse, die Staatstätigkeit zurückdränge und die Investitionsbedingungen für Unternehmen nachhaltig verbessere.

Viele der konkreten Forderungen Lambsdorffs sind heute längst Normalität. Anfang der 1980er Jahre indes verfügten sie über ein beträchtliches Konfliktpotenzial. Für die Sozialdemokraten berührten Lambsdorffs Vorschläge den Kern ihres Selbstverständnisses als Sozialstaatspartei. Selbst führende christdemokratische Politiker stellten klar, dass ihre Partei zwar manche Forderungen Lambsdorffs begrüße, andere aber für sozial unausgewogen halte.<sup>4</sup> Freilich: Genauso wenig wie die sozialliberale Koalition als wohlfahrtsstaatliche Reformkoalition gegründet worden war, endete sie aufgrund unüberbrückbarer Differenzen in der Sozialpolitik. Es wäre daher zu einfach, dem sozialpolitischen Richtungsstreit die Hauptverantwortung für den Koalitionswechsel der Liberalen zuzuschreiben.<sup>5</sup>

Gleichwohl eignet sich das Lambsdorffpapier als Ausgangspunkt historischen Fragens, denn es berührte Grundprobleme der sozialpolitischen Entwicklung seit den 1970er Jahren: Es akzentuierte die profunde Veränderung der Wirtschaftsverhältnisse «nach dem Boom»<sup>6</sup> als Handlungsbedingung von Sozialpolitik und war in seiner auf wirtschaftliche Zusammenhänge konzentrierten Wahrnehmung der vielfältigen Wandlungsprozesse seit den 1970er Jahren charakteristisch für die bundesdeutsche Diskussion. Indem es gezielt Tabubereiche der sozialpolitischen Gestaltung verletzte, verwies es auf die impliziten Konsenszonen und die damit verbundenen Normalitätsvorstellungen bundesdeutscher Sozialpolitik. Und es stellte durch die überschießende Reichweite seiner Forderungen Fragen nach Veränderungsmöglichkeiten des sozialpolitischen Richtungspfad in der «Bonner Republik» und der Zäsurbedeutung des politischen Wechsels von 1982.

Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden. Nach einem Blick auf die Entwicklung keynesianisch modellierter Sozialstaatlichkeit in den Jahren des Nachkriegsbooms skizziert der Beitrag einige grundlegende strukturelle ökonomische und soziale Veränderungen in ihrer Bedeutung für die Sozialpolitik in den 1970er und 1980er Jahren (1). Er untersucht die Muster der Wahrnehmung und diskursiven Verarbeitung dieser Veränderungen (2) und diskutiert das Verhältnis von Kontinuität und Wandel im Sozialstaat der «Bonner Republik» in den zwei Dekaden vor der deutschen Wiedervereinigung (3). Hier wird zu erklären sein, warum die diskursive Rahmung der Sozialpolitik sich vergleichsweise stark verän-

4 So etwa Kurt Biedenkopf, M. H. Geyer, «Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität», in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 6: *Bundesrepublik Deutschland 1974–1982. Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheiten*. Hg. ders., Baden-Baden 2008, 1–109, 107.

5 H. Soell, *Helmut Schmidt. 1969 bis heute. Macht und Verantwortung*, München 2008, 819–901.

6 A. Doering-Manteuffel/L. Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008.

derte, während der institutionelle Wandel eher moderat ausfiel und im Bereich der sozialpolitischen Problemlösungskulturen eine bemerkenswert hohe Stabilität vorherrschte.

### 1. Glanz und Krise der keynesianischen Industriemoderne

Zwei weltweite Wellen der Rezession in den 1970er und 1980er Jahren trafen den westdeutschen Wohlfahrtsstaat auf dem Höhepunkt seiner Entfaltung. Nach mehr als zwei Dekaden kontinuierlicher Expansion im Zeichen des Nachkriegsbooms war der Ausbau des Sozialstaats in den Jahren der Großen Koalition und den ersten Jahren der sozialliberalen Koalition noch einmal mit neuer Energie vorangetrieben worden.<sup>7</sup> Der Sozialstaat wuchs in diesen Jahren im Kern und an seinen Rändern, indem er neue Personengruppen mit dem Netz der sozialen Sicherung verknüpfte, Sozialleistungen mit der prosperierenden Wirtschaftsentwicklung synchronisierte und sie teilweise kräftig erhöhte, während Leistungsbegrenzungen abgebaut wurden.<sup>8</sup> Bestritten 1960 rund 21 Prozent der Bevölkerung ihren Lebensunterhalt überwiegend aus Sozialeinkommen, waren es 1975 bereits 28 Prozent. Auch der rasch wachsende Anteil sozialer Transferleistungen am verfügbaren Einkommen zeigt, wie sehr die Bedeutung des Sozialstaats für die Lebensverhältnisse der Menschen zunahm: Er stieg von 20,3 Prozent 1960 auf 26,2 Prozent 1980, während der Anteil der Löhne und Gehälter stagnierte und seit den 1970er Jahren rückläufig war.<sup>9</sup>

Neue Instrumente hatten den Werkzeugkasten sozialpolitischer Intervention erweitert: Neben die bislang dominierenden Geldleistungen traten zunehmend soziale Dienste und soziale Infrastrukturen im öffentlichen Raum, die vor allem im Bereich der Bildung, des Gesundheitswesens sowie in der Kinder- und Altenbetreuung einen Aufschwung erlebten. Auch der Modus sozialpolitischen Handelns war einem Wandel unterworfen: Nicht mehr die kompensierende Absicherung der industriegesellschaftlichen Grundrisiken Unfall, Krankheit und Armut infolge von Arbeitslosigkeit oder Einkommensverlust im Alter sollte das Gesicht des westdeutschen Wohlfahrtsstaats in der Zukunft bestimmen, sondern vorausschauende Risikoprävention, in der der Staat eine aktive Rolle für die Daseinsvorsorge seiner

7 Zum Ausbau der Wohlfahrtsstaatlichkeit als Signatur europäischer Nachkriegsgeschichte vgl. L. Raphael, «Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948–1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer ›klassischen Phase‹ des europäischen Wohlfahrtsstaats», in: *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Hg. H. Kaelble/G. Schmid, Berlin 2004, 51–73.

8 Als Synthese der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung: H. G. Hockerts/W. Süß, «Gesamtbetrach-

tung: Die sozialpolitische Bilanz der Reformära», in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 5: *Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*. Hg. H. G. Hockerts, Baden-Baden 2006, 943–962.

9 W. Glatzer et al., *Recent Social Trends in West Germany 1960–1990*, Frankfurt am Main 1992, 273; H. Andreß/M. Kronauer, «Arm – Reich», in: *Deutschland – eine gesplittete Gesellschaft*. Hg. S. Lessenich/F. Nullmeier, Frankfurt am Main 2006, 28–52, 40.

Bürger übernehmen und mithilfe der Sozialpolitik steuernd in den gesellschaftlichen Wandel eingreifen wollte. Hierdurch wuchs er immer mehr in «die historisch neue Rolle eines Generalverantwortlichen für gesellschaftliche Missstände» hinein.<sup>10</sup>

Während der Ausbau des Sozialstaats in den Nachkriegsjahren oft dem Zwang zur Bewältigung der Kriegsfolgen geschuldet war und sich mit speziellen Programmen an besonders benachteiligte Gruppen gerichtet hatte, standen jetzt andere Ziele im Vordergrund. Zum einen ging es vor dem Hintergrund einer prosperierenden Wirtschaft und wachsenden Wohlstands um die Verwirklichung bislang zurückgestellter sozialer Teilhabeerwartungen, zum anderen um die Verwandlung einer nachsorgenden Sozialpolitik in eine «vorausschauende Sozial- und Gesellschaftspolitik»,<sup>11</sup> die nicht mehr auf einzelne Teilgruppen, sondern auf die gesamte Bevölkerung ausgerichtet war und sich die Universalisierung und Rationalisierung sozialpolitischer Interventionen auf ihre Fahnen geschrieben hatte. Diese Expansion des Sozialstaats war politisch gewollt und konnte sich auf die Zustimmung eines Großteils der gesellschaftlichen Gruppen, die Empfehlungen wissenschaftlicher Experten und eine breite Mehrheit der im Bundestag vertretenen Parteien stützen.

Möglich wurde dieser breite Konsens zum einen, weil Wähler aller politischen Lager vom Ausbau des Sozialstaats profitierten. Entscheidend war allerdings, dass sich die Sichtweise des Beziehungsverhältnisses von Sozial- und Wirtschaftspolitik in den 1960er Jahren grundlegend verändert hatte: Im Zeichen einer überschießenden Konjunktur des Planungsdenkens, die weite Teile der wirtschafts-, politik- und sozialwissenschaftlichen Theoriebildung erfasste, standen Ökonomie und Sozialstaat einander nicht mehr als Konkurrenten gegenüber, sondern wurden aufeinander bezogen, ja sie bedingten einander geradezu. Ein entfalteter Sozialstaat galt daher nicht als ökonomischer Standortnachteil, sondern als Basis einer langfristig erfolgreichen Wirtschaft.<sup>12</sup> Charakteristisch für diese zukunftsoptimistische, vom Glauben an die Gestaltbarkeit von Wirtschaft und Gesellschaft getragene Sicht waren die bildungspolitischen Initiativen der 1960er Jahre und das 1969 verabschiedete Arbeitsförderungs-gesetz. Das Gesetz enthielt bildungs- und arbeitsmarktpolitische Instrumente, die Arbeitnehmern helfen sollten, ihre Quali-

10 M. G. Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt am Main 1982, 145. Zum Stilwandel der Sozialpolitik: W. Süß, «Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder in der Reformära», in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 5: *Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs*. Hg. H. G. Hockerts, Baden-Baden 2006, 157–221, 205–211.

11 Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), *Sozialbericht 1971*, Stuttgart 1971, 14.

12 W. Süß, ««Wer aber denkt für das Ganze?» Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt», in: *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*. Hg. M. Frese/J. Paulus/K. Teppe, Paderborn 2003, 349–377.

fikationen an die durch den technischen Wandel veränderten Anforderungen der Arbeitswelt anzupassen, um so auf lange Sicht das für eine positive Konjunktur-entwicklung notwendige Arbeitskräfteangebot sicherzustellen.<sup>13</sup> Hier wurde ein gesellschaftliches Steuerungsmodell auf die Spitze getrieben, das sich nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in unterschiedlichen Variationen in den meisten Ländern West- und Nordeuropas durchgesetzt hatte und das Anselm Doering-Manteuffel als den «Konsensliberalismus» der westlichen Demokratien beschrieben hat.<sup>14</sup> Dessen staatlich moderierte «growth-security alliance»<sup>15</sup> unter korporatistischer Einbindung der Tarifparteien versprach fast allen etwas: den Unternehmen stabile Investitionsbedingungen und eine expandierende Nachfrage nach Konsumgütern, Arbeitnehmern Vollbeschäftigung, steigende Konsumchancen und den Ausbau der sozialen Sicherung sowie den nationalstaatlichen Regierungen ein erhebliches Potenzial politischer Integration und Legitimation. Vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Stabilitätserwartung schien hier geradezu eine Zauberformel gefunden, die einige der grundlegenden Spannungslinien kapitalistischer Gesellschaften miteinander vermitteln oder ihnen zumindest viel von ihrer Konflikthaltigkeit nehmen konnte.

Doch der Erfolg der Formel war unauflöslich mit einer langfristig günstigen Wirtschaftsentwicklung verbunden. Die Expansion des Sozialstaats und die Ausweitung der Staatsaufgaben wurden in erster Linie aus Arbeitseinkommen finanziert, deren kontinuierlichen Anstieg eine optimistische Zukunftserwartung voraussetzte. Je stärker Sozialstaaten expandierten, so Claus Offe bereits 1972 in einer hellsichtigen Analyse, desto größer werde ihre Abhängigkeit von der ökonomischen Prosperität und der Druck, sich bei der Feinsteuerung der Wirtschaft zu engagieren. Daraus ergebe sich ein Trend zu immer kleinteiligeren keynesianischen Regulierungszyklen, der den Staat rasch an das Ende seiner Interventionsfähigkeit bringen und ihn auf lange Sicht überlasten würde.<sup>16</sup>

In gewissem Umfang wurde dieses Problem dadurch abgemildert, dass die Tarifparteien auf vielfältige Weise in die Steuerung der Sozial- und Wirtschaftspolitik eingebunden waren. Die sozialpartnerschaftliche Kooperation der Tarifparteien in vielen Arenen und der hohe Grad an institutioneller Einbindung von Arbeitnehmerinteressen in das politische System zählten zu den Kennzeichen des «Modell Deutschland».<sup>17</sup> Aus der geringen Konfliktintensität seiner Arbeitsbeziehungen er-

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

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

15 C. Offe, «Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State. Factors of Stability and

Disorganization», in: *Policy Sciences* 15 (1983), 225–246, 237.

16 C. Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Frankfurt am Main 1972.

17 Zu diesem Wahlkampfslogan, der rasch den Status eines sozialwissenschaftlichen Typenbegriffs erhielt, vgl. Geyer, «Rahmenbedingungen», 42–47.

gaben sich für die Exportindustrie erhebliche komparative Vorteile. Zudem stellte es beträchtliche Ressourcen der politischen Integration und Konfliktvermittlung bereit, wie die Bewältigung der Montankrisen der 1950er und 1960er Jahre zeigte.<sup>18</sup> Allerdings barg die starke institutionelle Stellung der Tarifpartner auch die Gefahr, dass diese gemeinsam Kosten auf die Allgemeinheit abwälzten.

Der keynesianische Wohlfahrtskapitalismus basierte auf einer Reihe von historisch vorbildlosen Stabilitätserwartungen für Wirtschaft und Gesellschaft. Seine Steuerungspolitik setzte an der Binnenwirtschaft von Nationalstaaten an und stellte die außenwirtschaftliche Ebene gleichsam still, indem sie mit dauerhaft niedrigen Importpreisen für den Hauptenergieträger Öl und stabilen Wechselkursen im Rahmen des für die bundesdeutsche Exportwirtschaft günstigen Währungssystems von Bretton Woods kalkulierte. Ihr lag ein Wachstumsmodell zugrunde, das auf die produzierende Industrie ausgerichtet war. Es setzte auf beständige Produktivitätszuwächse einer rationalisierten, standardisierten und arbeitsteilig organisierten Massenfertigung, wie sie besonders in den Industriesektoren der ersten und zweiten Industrialisierungswelle, also Betrieben der Metallindustrie, der Chemie- und Elektroindustrie sowie in der wachstumsstarken Autoindustrie vorherrschten.

Eng mit dem fordistischen Produktionsmuster verbunden war ein Normalmodell kontinuierlicher Beschäftigungsverhältnisse und standardisierter Lebensläufe.<sup>19</sup> Deren sozialstaatliche Formung basierte im westdeutschen Wohlfahrtsstaat auf dem Leitprinzip der Status erhaltenden Äquivalenz von Beitrag und Leistung. Arbeitsbeziehungen und Sozialleistungen waren zudem in hohem Grad verrechtlicht. Im europäischen Vergleich ermöglichte dies einen stark entwickelten Sozialschutz. Allerdings war damit die Tendenz verbunden, die Sozialstaatsklienten aufzuspalten. Während die Kernbelegschaften der industriellen Produktion durch ihre dauerhaften Arbeitsverhältnisse vergleichsweise gut gesichert waren, blieben prekär und geringfügig Beschäftigte sowie nicht in den Arbeitsmarkt integrierte Personen deutlich schlechter gesichert.

Finanziert wurde dieses wohlfahrtsstaatliche Arrangement überwiegend aus Arbeitseinkommen (1975 zu etwa 57 Prozent). In den Jahren der Prosperität hatte es dieser Finanzierungsmodus erlaubt, den Sozialstaat weitgehend ohne Verteilungskonflikte auszubauen. Allerdings bewirkte er auch eine im internationalen Vergleich geringe «Kostensensibilität»<sup>20</sup> und führte dazu, dass öffentliche Aufga-

18 D. Süß, *Kumpel und Genossen. Arbeiterschaft, Betrieb und Sozialdemokratie in der bayerischen Montanindustrie 1945 bis 1976*, München 2003.

19 Zum fordistischen Lebenslauf vgl. A. Wirsching, «Erwerbsbiographien und Privatheitsformen. Die Entstandardisierung von Lebensläufen», in: *Auf dem Weg in eine neue Moderne? Die Bundesre-*

*publik in den siebziger und achtziger Jahren*. Hg. Th. Raithel/A. Rödder/A. Wirsching, München 2009, 83–97.

20 N. A. Siegel, *Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main 2002, 332.

ben – etwa für Familienleistungen – nicht aus dem Bundeshaushalt finanziert, sondern auf die Privathaushalte abgewälzt wurden. Zudem machte dieser Finanzierungsmodus die Sozialleistungssysteme empfindlich gegen steigende Arbeitslosigkeit, denn die Sozialbeiträge wirken in einem krisenhaften ökonomischen Umfeld wie eine konjunkturbremsende «hohe direkte Zusatzsteuer auf den Faktor Arbeit».<sup>21</sup>

Schließlich gingen die politischen Akteure von langfristig stabilen Sozialstrukturen, Geschlechterrollen und Reproduktionsmustern im Rahmen einer ethnisch homogenen Nationalgesellschaft aus. Eng damit verbunden war die Erwartung eines beständigen und ausgewogenen Verhältnisses zwischen den heranwachsenden, berufstätigen und im Ruhestand befindlichen Generationen.

Fordistisches Produktionsregime und Wohlfahrtsstaat konzipierten Arbeit vor allem als männliche Arbeit. Im besonders stark auf die Erwerbsarbeit zentrierten bundesdeutschen Sozialstaat waren Steuersystem und soziale Sicherung ganz auf diesen *strong male breadwinner* ausgerichtet. Sie privilegierten den Status des Mannes als Haupternährer der Familie, während weibliche Arbeit primär als Zuverdienst vorgesehen war und die Familienarbeit von Frauen sozialrechtlich schlechtergestellt blieb.<sup>22</sup> So war für Hausfrauen keine eigenständige, sondern eine vom Ehemann abgeleitete soziale Sicherung vorgesehen. Der bundesdeutsche Sozialstaat konservierte die gesellschaftlich vorherrschenden Rollenleitbilder und die darauf basierende Arbeitsverteilung zwischen den Geschlechtern zudem dadurch, dass er den Frauen die Hauptlast unbezahlter familiärer Reproduktionsarbeit zuwies und – anders als etwa Frankreich oder Schweden – bis in die 1960er Jahre nur wenig Initiative entwickelte, um die Vereinbarkeit von Familie und Berufsarbeit durch öffentlich bereitgestellte soziale Dienste und Infrastrukturen zu erleichtern.

Seit der Mitte der 1970er Jahre bestimmten indes nicht Stabilität und Wachstum den Handlungsrahmen der Sozialpolitik, sondern mehrere in ihrem Verursachungszusammenhang distinkte, allerdings in ihrer Wirkung miteinander verschränkte Krisenphänomene.<sup>23</sup> Alle stehen im engen Zusammenhang mit nicht erfüllten Stabilitätserwartungen keynesianischer Sozialstaatlichkeit und lassen sich großenteils als Altern wohlfahrtsstaatlicher Institutionen vor dem Hinter-

21 M. G. Schmidt, «Zwischen Ausbaureformen und Sanierungsbedarf: Die Sozialpolitik der siebziger und achtziger Jahre», in: *Auf dem Weg*. Hg. Raithel / Rödder / Wirsching, 131–139, 133.

22 C. von Oertzen, *Teilzeitarbeit und die Lust am Zuverdiensten. Geschlechterpolitik und gesellschaftlicher Wandel in Westdeutschland 1948–1969*, Göttingen 1999; C. Kuller, «Soziale Sicherung von Frauen – ein ungelöstes Strukturproblem im männlichen Wohlfahrtsstaat. Die Bundesrepu-

blik im europäischen Vergleich», in: *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), 199–236.

23 H. G. Hockerts, «Vom Problemlöser zum Problemerzeuger? Der Sozialstaat im 20. Jahrhundert», in: *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), 3–29, 16–29; W. Süß, «Der bedrängte Wohlfahrtsstaat. Deutsche und europäische Perspektiven auf die Sozialpolitik der 1970er-Jahre», in: *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), 103–136.



grund postindustrieller Wandlungsprozesse beschreiben.<sup>24</sup> Seit den Ölpreiskrisen der 1970er Jahre traten drei ökonomische Faktoren besonders prägend hervor: sinkende Wachstumsraten, das Ende der Vollbeschäftigung und eine steigende Staatsverschuldung. Auch wenn diese Entwicklungen die Bundesrepublik weniger hart trafen als andere Industriegesellschaften des Westens, waren ihre Folgen spürbar. Der Niedergang der industriellen Beschäftigung und die Entwertung der ungelerten Arbeit im produzierenden Gewerbe bewirkten einen Anstieg der Arbeitslosigkeit, dessen Ausmaß und Charakter neu waren für die prosperitätsverwöhnte Nachkriegsgesellschaft. Denn auch in Zeiten konjunktureller Erholung ließ sich Vollbeschäftigung nicht mehr erreichen. Ein stetig wachsender Sockel an dauerhaft nicht mehr in den Arbeitsmarkt integrierbaren Arbeitslosen erzeugte einen bis heute fortdauernden sozialpolitischen Problemdruck. Dieser wurde zudem dadurch verschärft, dass neue Arbeitsplätze entweder in technologieintensiven Branchen oder im dritten Sektor entstanden (also in Bereichen mit spezifischen Qualifikations- und Flexibilisierungsanforderungen, die selbst über beträchtliches Rationalisierungspotenzial verfügten, oder in niedrig entlohnten, oftmals durch prekäre Arbeitsverhältnisse geprägten Dienstleistungsberufen). Gleichzeitig ging der Anteil der unbefristet vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer bis zur Mitte der 1980er Jahre von 83 auf 77 Prozent zurück. Dies hing nur zum Teil mit der Zunahme weiblicher (Teilzeit-)Arbeit zusammen, sondern resultierte ebenfalls aus dem wachsenden Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse vor allem bei Berufseinsteigern.<sup>25</sup> Das fordistische Normalarbeitsverhältnis, auf das die sozialen Sicherungssysteme ausgerichtet waren, verlor dadurch zunehmend an Verbindlichkeit.<sup>26</sup>

Angesichts der weitreichenden und unmittelbar zu greifenden ökonomischen Umbrüche wird leicht übersehen, dass der Wandel der Lebensmodelle und daraus resultierende Veränderungen der Sozialstruktur die wohlfahrtsstaatlichen Institutionen mindestens ebenso sehr unter Stress setzten wie der wirtschaftliche Wandel.<sup>27</sup> Veränderungen der Sozialstruktur waren aufgrund ihres gestreckten Verlaufs zunächst weniger sichtbar als die krisenhafte Wirtschaftsentwicklung, in ihren langfristigen Folgen waren sie indes kaum weniger gravierend. Die «demografische Zeitenwende»<sup>28</sup> unterspülte die Arrangements des Wohlfahrtsstaats von

24 P. Pierson, «Post-industrial Pressures on the Mature Welfare States», in: *The New Politics of the Welfare State*. Hg. ders., Baltimore/MD 1995, 80–104, 81–84.

25 W. Abelshauser, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München 2004, 307; Altmann, *Arbeitsmarktpolitik*, 209; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, *Lebenslagen in Deutschland: Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Materialband, Bonn 2001, 41; Glatzer et al., *Trends*, 160–161, 270. Die Zahlen für

die Langzeitarbeitslosigkeit beziehen sich auf den Zeitraum 1973 bis 1985.

26 W. Bonß, «Erosion des Normalarbeitsverhältnisses. Tendenzen und Konsequenzen», in: *Arbeitsgesellschaft im Umbruch. Ursachen, Tendenzen, Konsequenzen*. Hg. A. Rauscher, Berlin 2002, 69–86.

27 Zu den strukturellen sozialen Veränderungen und ihren sozialpolitischen Folgen Pierson, «Pressures», 95–98.



zwei Seiten her: Zum einen förderte die Expansion des Wohlfahrtsstaats die Pluralisierung und Individualisierung von Lebensentwürfen und trug so zum weiteren Absinken der Geburtenrate bei. Bereits Mitte der 1960er Jahre waren die Indikatoren der Geburtenentwicklung rückläufig, seit 1972 übertraf die Zahl der Gestorbenen die der Geborenen. Auf lange Sicht reduzierte dieser Schrumpfungsprozess die Zahl künftiger Beitragszahler zur Sozialversicherung. Ganz unmittelbar wirkte sich die steigende Lebenserwartung aus, von der vor allem Frauen profitierten. Hierdurch, und auch durch den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg in das Rentenalter, wuchs zunächst einmal die Zahl der Personen, deren Lebensunterhalt aus Sozialleistungen zu finanzieren war. Die Zahl der Bundesbürger, die 60 Jahre und älter waren, nahm zwischen 1961 und 1986 von 9,4 auf 12,5 Millionen zu, während das Ruhestandsalter kontinuierlich zurückging.<sup>29</sup> Die Zahl der Hochbetagten (80 Jahre und älter) hatte sich im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelt, sie wuchs von 0,9 auf 2,1 Millionen. Hier entstand durch Pflege und medizinische Betreuung neuer Bedarf an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Eine vom Deutschen Bundestag in Auftrag gegebene Studie schätzte Ende der 1970er Jahre die Anzahl Schwer- oder Schwerstpflegebedürftiger auf rund 630 000 Personen mit steigender Tendenz. Die meisten davon wurden zu Hause betreut, da nur etwa 260 000 geeignete Heimplätze zur Verfügung standen.<sup>30</sup>

Neuer Bedarf entstand ebenfalls durch die «Entstandardisierung»<sup>31</sup> der Familienmodelle (unter anderem durch die Verdoppelung der Scheidungsrate zwischen 1965 und 1985), insbesondere im Hinblick auf die soziale Sicherung einer wachsenden Zahl besonders armutsgefährdeter Einelternfamilien. Gleichzeitig musste der Wohlfahrtsstaat angesichts veränderter Geschlechterrollen und der Zunahme weiblicher Erwerbsarbeit immer mehr Betreuungsleistungen im Bereich der Kinder- und Altenpflege übernehmen, die bisher im Rahmen der Familie erbracht worden waren.<sup>32</sup> Insgesamt, so lässt sich bilanzieren, veränderte die Trias von sozialem, ökonomischem und Wertewandel das sozialpolitische Bedingungsgefüge tiefgreifend.

28 H. Birg, *Die demographische Zeitenwende*, München, 42005.

29 Glatzer et al., *Trends*, 57.

30 Bericht der Bundesregierung zu Fragen der Pflegebedürftigkeit, 5.9.1984, Bundestagsdrucksache 10/1934.

31 A. Wirsching, *Abschied vom Provisorium. Ge-*

*schichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990*, München 2006, 314.

32 Zur Bedeutung der familialen Wohlfahrtsproduktion vgl. F.-X. Kaufmann, *Herausforderungen des Sozialstaates*, Frankfurt am Main 1997, 99–106.

## 2. Das «Modell Deutschland» unter Druck

Vor dem Hintergrund solcher «Herausforderungen des Sozialstaats» stellte sich immer dringlicher die Frage, ob und wie lange ein an den Normalitätsannahmen des keynesianischen Wohlfahrtskapitalismus' orientierter Sozialstaat noch in der Lage sein würde, seine Bevölkerung gegen die industriegesellschaftlichen Grundrisiken abzusichern. Der Anstieg der Sozialhilfequote von 0,9 Prozent 1970 auf 2,3 Prozent 1985 verweist jedenfalls auf eine wachsende Spannung zwischen veränderten sozialen Problemlagen und dem Leistungsprofil der primären wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme. Selbst Anhängern schien inzwischen die Vermutung plausibel, «dass der Wohlfahrtsstaat durch seine Expansion» selbst «zu einem «krisenerzeugenden» Strukturelement geworden ist».<sup>33</sup> Die anschwellende Kritik war keine bundesdeutsche Besonderheit, sondern Teil eines westeuropäisch-transatlantischen Diskussionszusammenhangs. Sie griff Denkfiguren der angelsächsischen Demokratietheorie und des Poststrukturalismus auf, um die «world crisis in social security»<sup>34</sup> zu deuten, und zielte dabei in fünf Stoßrichtungen:<sup>35</sup> Ein *neomarxistisch* inspirierter Diskussionsstrang hob in unterschiedlichen Variationen den in Marktgesellschaften unauflöslichen und durch die Wirtschaftskrisen der 1970er Jahre neu akzentuierten Kapital-Arbeit-Konflikt hervor und prognostizierte zunehmende Schwierigkeiten des keynesianischen Interventionsstaats, die inhärenten «Sinndefizite» der kapitalistischen Produktion durch «distributive Pazifizierung» zu überwinden. Daher sei ein Schwinden der «Massenloyalität» zu erwarten, das letztendlich zur «Legitimationskrise des Spätkapitalismus» führen müsse (1).<sup>36</sup> In *wirtschaftsliberaler* Lesart bestand das Hauptproblem gerade im Gegenteil: der Beschränkung der für eine Marktgesellschaft konstitutiven Eigentumsrechte durch den wohlfahrtsstaatlichen «Leviathan» (2).<sup>37</sup> Kritiker, die den *Neuen Sozialen Bewegungen* nahestanden, beschworen ebenfalls die Gefahr von Freiheitsverlusten, machten hierfür aber die normierenden und Lebenswelten «kolonialisierenden» Effekte wohlfahrtsstaatlicher Arrangements verantwortlich. Teilweise geschah dies unter Rückgriff auf Arbeiten des damals noch wenig bekannten Philosophen Michel Foucault (3).<sup>38</sup> Ebenfalls auf Steuerungsdefizite

33 P. Flora, «Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive», in: *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*. Hg. J. Matthes, Frankfurt am Main 1979, 82–136, 121.

34 J. Rosa, *The World Crisis in Social Security*, Paris 1982.

35 Eine Zusammenfassung der deutschen Debatten bei M. H. Geyer, «Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit», in ders., *Bundesrepublik Deutschland 1974–1982*, 111–231, 196–209.

36 C. Offe, *Strukturprobleme*, 112–113. W. Narr/C. Offe (Hg.), *Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität*, Köln 1975; J. Habermas, «Was heißt heute Krise? Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus», in: *Merkur* 27 (1973), 345–364.

37 J. M. Buchanan, *The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan*, Chicago/IL 1975.

38 Geyer, «Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder», 198, mit Bezug auf C. Offe, ««Unregierbarkeit». Zur Renaissance konservativer Krisentheorien», in: *Stichworte zur Geistigen Situation der Zeit*, Bd. 1: *Nation und Republik*. Hg. J. Habermas, Frankfurt am Main 1979, 294–318 und:

stellte ein verbreiteter Diskussionsstrang ab, der unter dem Stichwort «Unregierbarkeit» kritische, zumeist *liberal-konservative* Stimmen versammelte, die den Einfluss der wohlfahrtsstaatlichen Expansion auf das politische System als Problem identifizierten.<sup>39</sup> In den Blick gerieten dabei Blockaden des föderalistischen Systems und Beschränkungen des staatlichen Entscheidungshandelns durch die Vetomacht von Interessenverbänden ebenso wie die Verengung des politischen Optionsraums durch die «Anspruchsinflation»<sup>40</sup> von Sozialstaatsklienten, die ihre Interessen an der Wahlurne verteidigen und so die Dynamik der Sozialstaatsexpansion über die Grenzen ihrer Finanzierbarkeit hinaustreiben würden (4).<sup>41</sup> Im Unterschied zu den angelsächsischen Demokratien waren solche Debatten in der Bundesrepublik bis in die 1980er Jahre allerdings kaum mit ökonomischen Performancedebatten verknüpft, sodass zwar bestimmte Auswirkungen der Sozialstaatsexpansion umstritten waren, nicht jedoch, dass eine entwickelte Sozialstaatlichkeit zum Kernbestand des weiterhin als erfolgreich eingeschätzten «Modell Deutschland» zählte.

Die fünfte Stoßrichtung war ein entstehendes Problembewusstsein für neue Formen von Armut. Geweckt wurde es mit der 1975 von Heiner Geißler angestoßenen Debatte über die «*Neue Soziale Frage*».<sup>42</sup> Der spätere CDU-Generalsekretär versuchte, der christdemokratischen Sozialpolitik ein modernes Profil zu geben und so die Initiative für die in die Opposition gedrängten Unionsparteien zurückzugewinnen.<sup>43</sup> Dazu griff er gängige Topoi liberal-konservativer Wohlfahrtsstaatskritik auf, etwa hohe Verwaltungskosten und unkontrollierte Kostensteigerungen der sozialen Sicherung. Zugleich ließ sich seine Streitschrift als Grundsatzkritik an einem von den Gewerkschaften dominierten Wohlfahrtsstaat verstehen, in dem Interessen, die nicht durch den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit organisiert waren, keine Lobby hätten.

Geißlers Thesen stießen auf breite öffentliche Resonanz. Dazu trug bei, dass der rheinland-pfälzische Sozialminister mit einer spektakulären These aufwarten konnte, indem er ein verdrängtes Armutsproblem behauptete: Trotz Sozialstaatsexpansion und Kostenexplosion gebe es in der Bundesrepublik rund sechs Millio-

J. Habermas, «Einleitung», in: ders. *Stichworte*, 7–35.

39 M. J. Crozier/S. P. Huntington/J. Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York 1975; zusammenfassend: A. Schäfer, «Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie», in: *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (2009) 1, 159–183, 160–166.

40 Bundesbankpräsident Karl Klasen, zit. nach «Arbeitslose: Stürzt knappes Geld die SPD?», in: *Der Spiegel*, 17.2.1975, 32–44, 41.

41 Für die systemtheoretische Formulierung dieses Arguments vgl. N. Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München 1981.

42 H. Geißler, *Die Neue Soziale Frage: Analysen und Dokumente*, Freiburg i. Br. 1976.

43 Vgl. F. Bösch, «Krise als Chance. Die Neuformierung der Christdemokraten in den siebziger Jahren», in: *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*. Hg. K. Jarausch, Göttingen 2008, 296–309.

nen Bedürftige.<sup>44</sup> Zwar waren seine Zahlen angreifbar.<sup>45</sup> Offenbar enthielt sein zuspitzender Hinweis auf die Brüchigkeit der westdeutschen Wohlstandserfahrung jedoch einiges Verstörungspotenzial. Darauf deutet jedenfalls die Entgegnung seines nordrhein-westfälischen Amtskollegen Friedhelm Fahrtmann hin, den Anspruch auf Sozialhilfe – wie Geißler – als Armutsmaßstab anzuerkennen, bedeute aufgrund des geringen Abstands zu den unteren Lohngruppen, «dass ein großer Teil der Tariflöhne nur einen Armutslohn brächte, das wird man aber in der Bundesrepublik wirklich nicht sagen können, wo wir an der vierten Stelle [der Tariflöhne, W.S.] in der Welt liegen».<sup>46</sup>

Irritierend wirkte Geißlers Streitschrift auch, weil sie ihr Argument mit Denkfiguren anreicherte, die sonst eher im Spektrum der Neuen Sozialen Bewegungen zu finden waren. Geißler verband den Angriff auf den sozialdemokratischen Arbeitnehmersozialstaat und seine impliziten Privilegierungen mit einer hellsichtigen Diagnose der Veränderungen im gesellschaftlichen Bedingungsgefüge von Sozialpolitik, die auch der feministischen Sozialstaatskritik nicht fremd war. Die «alte», auf Arbeitnehmer bezogene Soziale Frage erklärte er kurzerhand für gelöst und stellte ihr eine «Neue Soziale Frage» der nicht in den Arbeitsmarkt Integrierten gegenüber. Im Zentrum stand dabei die Frage, wie soziale Sicherung im Zeichen sich wandelnder Geschlechterrollen, veränderter Haushaltsstrukturen und zunehmender Alterung der Bevölkerung zu organisieren sei. Eine Antwort auf die «oft unerträgliche Doppelbelastung» von Frauen durch Familie und Beruf konnte für ihn nur in mehr Subsidiarität, der sozialrechtlichen Anerkennung von Familienarbeit und einer Stärkung der Familien durch materielle Hilfen und soziale Dienste bestehen.<sup>47</sup> Damit war eine noch viel weiter reichende Überlegung verbunden: In einer Welt, die immer weniger durch das industrielle System geprägt war, schien den Protagonisten der Neuen Sozialen Frage ein «obrigkeitsstaatliche[s] Verständnis der Sozialpolitik» überholt, in dem allein der Staat für die Erfüllung sozialer Bedürfnisse zuständig war und Sozialpolitik primär aus Transferleistungen bestand. Daher setzten sie auf eine Abkehr «von der Fixierung auf den ›durchschnittlichen‹» Sozialleistungsempfänger und seine materielle Sicherung und empfahlen eine Hinwendung zu einer stärker am Individuum orientierten Dienst-

44 Geißler, *Neue Soziale Frage*, 26; «Sechs Millionen Arme in der Bundesrepublik», in: *Süddeutsche Zeitung*, 14.11.1975.

45 Vgl. Christmann, Aktenvermerk für die Staatssekretäre des BMA, betr. Neue Soziale Frage, 5.12.1975, Bundesarchiv Koblenz (BAK), B 136/14954.

46 Bundespresseamt, Referat II/4, Mitschrift der ZDF-Diskussionssendung Kontrovers, 8.1.1976, Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Dokumentation, 2/204/1–6–4.

47 Geißler, *Neue Soziale Frage*, 24. Als Landessozialminister gehörte Geißler zu den Vorreitern des Ausbaus sozialer Dienste. Vgl. Sozialstationen in Rheinland-Pfalz. Broschüre des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Sport, 1974, abgedruckt in Geißler, *Neue Soziale Frage*, 120–125 sowie die Ausarbeitung Soziale Dienste für den Arbeitskreis Sozialpolitik der CDU/CSU-Bundstagsfraktion, 25.1.1974, ACDP, IV-563/1.

leistungsstrategie, die subsidiär zu organisieren war und in deren Rahmen soziale Sicherheit als gemeinsame Leistung aller Beteiligten erbracht werden sollte.<sup>48</sup>

Im Bundestagswahlkampf 1976 stellte die SPD der Offensive der Union erfolgreich ihren Slogan vom «Modell Deutschland» entgegen. Mit seiner Verbindung von politischer Stabilität, sozialem Ausgleich und breiter Wohlstandsteilhabe enthielt er gleichsam die Quintessenz keynesianisch modellierter Wohlfahrtsstaatlichkeit. Hatte sich Geißlers Kritik gerade gegen diesen Wohlfahrtsstaatstyp und seine Normalitätsvorstellungen gerichtet, stand nur wenige Jahre später deren Verteidigung im Zentrum, als die bundesdeutsche Öffentlichkeit Mitte der 1980er Jahre in ungewohnter Schärfe über das Problem der «Neuen Armut»<sup>49</sup> debattierte. Es ist bezeichnend, dass zwei zentrale Sozialstaatsdebatten der Jahre «nach dem Boom» um das Armutsthema kreisten. Verhandelt wurde hier, wie sich eine durch die jahrzehntelange Erfahrung vermehrten Wohlstands geprägte Gesellschaft zu den stark veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen verhielt. Die hohe Sensibilität der Bevölkerung für die Problematik der sozialen Ungleichheit in Meinungsumfragen verweist darauf, dass hier Verlustängste, ein diffuses Unsicherheitsempfinden und Besorgnisse über die Erosion sozialer Homogenität eine weit stärkere Rolle spielten als konkrete Abstiegs Erfahrungen.<sup>50</sup>

Mitte der 1980er Jahre hatte sich nicht nur die Tonlage verändert, sondern auch das Leitmotiv der Auseinandersetzung. War es in sozialpolitischen Konflikten bisher um die ungenügende Integration einzelner Bevölkerungsgruppen in die soziale Sicherung gegangen, wurde hier erstmals eine wohlfahrtsstaatliche Exklusionsdebatte geführt. Den Begriff der «Neuen Armut» hatte der DGB-Vize Gerhard Muhr geprägt, um auf die soziale Deklassierung von Langzeitarbeitslosen hinzuweisen, die zunehmend durch die sozialen Sicherungsnetze fielen.<sup>51</sup> Für die Gewerkschaften ging es bei dieser Debatte zunächst darum, eine Abwehrfront gegen den befürchteten «sozialen Kahlschlag der Wende-Regierung»<sup>52</sup> zu organisieren. Dabei griffen sie auch zu historisch gewagten Vergleichen mit der Zerschlagung des Sozialstaats in der Endphase der Weimarer Republik. Der empirische Gehalt ihrer These war bei schwieriger Datenlage nicht eindeutig zu belegen und blieb

48 W. Dettling, Die Neue Soziale Frage als Analyse verdeckter Defizite in der Gesellschaft. Thesen für das Sozialethische Kolloquium des Studienkreises Kirche/Wirtschaft Nordrhein-Westfalens in Walberberg, 5.5.1977, ACDP, VII-001/1143.

49 «Kein Geld, kein Spaß. Wozu noch leben. SPIEGEL-Report über Neue Armut in der Bundesrepublik», in: *Der Spiegel*, 24.12.1984, 52–69.

50 Glatzer et al., *Trends*, 65, 68, 515; E. Roller, *Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1992, 125, 173–176.

51 Für die Position der Gewerkschaften: vgl. W. Adamy/J. Steffen, «Sozialer Abstieg durch Arbeitslosigkeit – Vom Arbeitnehmer zum Sozialhilfeempfänger», in: *Die neue Gesellschaft* 31 (1984), 151–156. Zu weniger eindeutigen Befunden kamen Mitarbeiter des Bundesinstituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Vgl. C. F. Büchtemann, «Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit. Datenlage und neue Befunde», in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 18 (1985), 450–466.

52 «Die neue Armut in Deutschland», in: *Metall*, 13.4.1984.

politisch umkämpft. Während sozialdemokratische Leitartikler bereits «eine neue proletarische Situation» vermuteten, wies die Bundesregierung die Aussagen des DGB als agitatorische Behauptungen zurück.<sup>53</sup> Die Diskussion über die DGB-Thesen in der publizistischen Öffentlichkeit war indes weit mehr als nur ein Streit um die soziale Balancierung des ökonomischen Strukturwandels. Der soziale Friede im «Modell Deutschland» gründete eben auch darauf, dass das erreichte Wohlstandsniveau Bestand hatte und sein hoher Sozialschutz unantastbar war. Und mit dem Prinzip der Lebensstandardsicherung, das durch die Verweisung von Langzeitarbeitslosen in die Sozialhilfe eingeschränkt wurde, standen – so jedenfalls die Kritiker der Bundesregierung – erstmals konstitutive Elemente der sozialpolitischen Nachkriegsordnung zur Disposition.<sup>54</sup>

### 3. Intendierte und erzwungene Reformen – die veränderte Logik sozialstaatlichen Wandels

Wichtige Makroindikatoren legen den Eindruck nahe, dass der westdeutsche Wohlfahrtsstaat sich besser auf den Wandel der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen einstellte, als dies die Trägheitsmomente seiner sozialpolitischen Institutionenordnung erwarten ließen. Bis 1975 hatte der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt beinahe jährlich zugelegt. Seither stagnierte er trotz des geringeren Wirtschaftswachstums. In den Jahren 1983 bis 1989 zeigte die Sozialleistungsquote – zeitweise begünstigt durch die anziehende Konjunktur – eine sinkende Tendenz, sodass sie im Jahr der deutschen Einheit mit 30,2 Prozent signifikant unter dem Höchstwert des Jahres 1975 lag. Die Entwicklung der Staatsquote weist in die gleiche Richtung. Sie erreichte nach erheblichen Zuwächsen in der ersten Hälfte der 1970er Jahre ebenfalls 1975 ihren Höchststand (48,8 Prozent), danach sank sie in mehreren Schüben bis auf 43,1 Prozent (1989). Aus der Perspektive der politischen Akteure stellte dies einen bemerkenswerten Konsolidierungserfolg dar – gerade im Vergleich zu den expandierenden Staats- und Sozialhaushalten anderer OECD-Staaten, von denen nur wenige, wie etwa die Niederlande, eine ähnliche Konsolidierung erreichten.<sup>55</sup>

Die Konsolidierung gelang allerdings je nach Politikfeld sehr unterschiedlich: Deutlich rückläufig war nur der verhältnismäßig kleine Anteil der Kosten für Kriegsfolgen und Wiedergutmachung. Die Aufwendungen für familienpolitische Leistungen stagnierten, seit 1981 ging ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt zu-

53 «Einseitige, tendenziöse Behauptungen, die agitatorische Absichten verfolgen», in: *Handelsblatt*, 27.12.1984; «Arbeitslosigkeit und ‚Neue Armut‘ führen in eine neue proletarische Situation», in: *Vorwärts*, 13.4.1985.

54 «Das traditionelle System der Sozialpolitik in Frage gestellt», in: *Frankfurter Rundschau*, 7.8.1984.

55 N. A. Siegel, «Jenseits der Expansion? Sozialpolitik in westlichen Demokratien 1975–1995», in: *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, Prozess und Leistungsprofil*. Hg. M. G. Schmidt, Opladen 2000, 54–89, 63.

rück. In der gesetzlichen Krankenversicherung – dem zweitgrößten Posten des Sozialtats – wuchsen die Ausgaben trotz zahlreicher Interventionen bis 1988 nahezu ungebremst und erreichten 1989 einen Wert, der deutlich über dem bereits sehr hohen Ausgabenvolumen des Jahres 1974 lag.<sup>56</sup> In der Alterssicherung – dem größten Einzelposten des Sozialbudgets – konnte der Ausgabenanstieg seit 1977 eingedämmt werden. Ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt ging zwischen 1974 und 1989 allerdings auch deshalb zurück, weil nun die schwach besetzten Jahrgänge der im Ersten Weltkrieg Geborenen in den Ruhestand traten. Weitgehend ungebremst entwickelten sich die Aufwendungen für beschäftigungs-politische Maßnahmen. Ihr Anteil verdoppelte sich zwischen 1974 und 1989 beinahe (von 1,4 auf 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts).

Anders als in den angelsächsischen Demokratien kam die Konsolidierung des Sozialbudgets insgesamt ohne grundlegende Systemwechsel und tiefe Schnitte in das soziale Leistungsgefüge zustande. Auf einigen wichtigen Feldern ging die intendierte Sozialstaatsexpansion sogar weiter. Besonders die Universalisierung der sozialen Sicherung wurde fortgesetzt. 1975 wurden Behinderte in den Schutzbereich der Sozialversicherung einbezogen. Als eines ihrer letzten Reformprojekte verabschiedete die sozialliberale Koalition 1981 die Einführung einer hoch subventionierten Sozialversicherung für Künstler. Begrenzt blieb dagegen der Einbau von Elementen in die soziale Sicherung, die Frauen und Familien stärkten. Aber auch hier gab es Fortschritte, zum Beispiel durch die Einführung eines Erziehungsur-laus und eines Erziehungsgeldes (1986), vor allem aber durch die Einführung Renten begründender Erziehungszeiten in der Alterssicherung (1986), mit denen die Familienarbeit als eine der Erwerbsarbeit sozialrechtlich gleichgestellte Form der Arbeit anerkannt werden sollte.<sup>57</sup> Durch staatlich finanzierte Investitions- und Beschäftigungsprogramme versuchte die Bundesregierung, den Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels auf besonders betroffene Regionen und Problemgruppen entgegenzuwirken. Seit 1984 wurden diese Maßnahmen zudem von einer komfortablen Vorruhestandsregelung flankiert, die auf eine Verknappung des Arbeitskräfteangebots zielte.

Gleichwohl war die «Wendemarke»<sup>58</sup> der Sozialstaatsexpansion in der Mitte der 1970er Jahre erreicht. Seither bestimmten leistungsbegrenzende und leistungsreduzierende Gesetze die Agenda der Sozialpolitik, wobei indirekte und weniger sichtbare Einschnitte durch die verzögerte Anpassung von Sozialleistungen an die

<sup>56</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), *Statistische Übersichten zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*. Bearb. v. H. Berié, Bonn 1998, Tabelle o.2.3.

<sup>57</sup> H. Geißler, «Die Ära Kohl im Gespräch – Diskussionsbeitrag», in: *Historisch-Politische Mitteilungen* 15 (2008), 284–287, 284.

<sup>58</sup> J. Alber, *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983*, Frankfurt am Main 1989, 286 (Zitat), zum Folgenden ders., «Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise. Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit den frühen siebziger Jahren» in: *Politische Vierteljahresschrift* 27 (1986), 28–60.



Preisentwicklung, die Verschärfung von Anspruchsgrundlagen und die Begrenzung zukünftiger Leistungen häufiger vorkamen als direkte Kürzungen. Die Veränderung der gesetzgeberischen Semantiken verdeutlicht den engen Zusammenhang zwischen Sozialstaatsreform und Budgetsanierung: An die Stelle expansiver Reformgesetze traten zunehmend sogenannte Haushaltsstruktur-, Haushaltsbegleit- oder Konsolidierungsgesetze. Ein Haushaltsstrukturgesetz verschärfte im Dezember 1975 die Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose und stellte die Studienförderung teilweise auf Darlehensbasis um. Seit 1977 erfolgten mehrfach Einschnitte in die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung. Im selben Jahr wurde die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf zwölf Monate beschränkt. Das Einfrieren der Sozialhilfesätze in einer Zeit anhaltender Inflation traf sozial Schwache, darunter eine wachsende Zahl von Einelternfamilien, empfindlich. Die Haushaltsstruktur- und -begleitgesetze zwischen 1981 und 1984 brachten Kürzungen in nahezu allen Bereichen:<sup>59</sup> Familien waren von Einschnitten beim Kindergeld betroffen. Rentner wurden durch einen eigenen Krankenversicherungsbeitrag belastet, Mitglieder der Gesetzlichen Krankenversicherung durch den Ausbau der Selbstbeteiligung an den Krankheitskosten. Mehrmals verschärfte Anspruchsgrundlagen sollten den Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe erschweren, zudem wurden deren Leistungen abgesenkt. Durch die vollständige Umstellung der Studienbeihilfen auf Darlehen und Einschränkungen bei der Anrechnung von Ausbildungszeiten in der Rentenversicherung wurde schließlich ein markanter sozialpolitischer Gegentrend zum Bildungsboom der 1960er und 1970er Jahre gesetzt, der «wenig Zukunftsfähigkeit»<sup>60</sup> verhiess.

Mit dem Schwenk von der Expansion zur Konsolidierung fuhr die bundesdeutsche Sozialpolitik ihren gesellschaftsgestaltenden Anspruch deutlich zurück. Wenn seit der ersten Ölpreiskrise von Reform die Rede war, ging es meistens darum, kurzfristige Defizite in den Sozialkassen zu beseitigen und Löcher im Bundeshaushalt zu stopfen. Gerade im Gesundheitswesen wird das deutlich. Das Beispiel zeigt zugleich, wie sehr eine Akteurskonstellation, die durch Mitwirkungsrechte der Bundesländer im Rahmen föderaler Politikverflechtung und die korporative Einbindung politisch handlungsfähiger Interessenverbände geprägt war, den reformpolitischen Gestaltungsspielraum limitieren konnte.<sup>61</sup> Mitte der 1970er Jahre

59 Als konzise Zusammenfassungen der komplexen Gesetzgebung: Geyer, «Denk- und Handlungsfelder», 125–130, 168–174; M. G. Schmidt, «Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder», in: *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, Bd. 7: 1982–1989. *Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform*. Hg. ders., Baden-Baden 2005, 61–154, 67–70.

60 M. G. Schmidt, «Gesamt Betrachtung», in: ders. 1982–1989. *Finanzielle Konsolidierung*, 749–811, 788.

61 F. W. Scharpf, «Entwicklungslinien des bundesdeutschen Föderalismus», in: *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*. Hg. B. Blanke/H. Wollmann, Opladen 1991, 146–159; M. G. Schmidt, «Vetospielertheorem und Politik des mittleren Weges», in: *Der Sozialstaat: Reform, Umbau, Abbau*. Hg. S. Frech/J. Schmid, Schwalbach 2004, 99–113.

kulminierten vier Entwicklungen in sprunghaften Ausgabensteigerungen der gesetzlichen Krankenkassen, die öffentlich geradezu als «Kostenexplosionen»<sup>62</sup> wahrgenommen wurden: Eine Reform der Krankenhausfinanzierung Anfang der 1970er Jahre hatte die Unterfinanzierung des stationären Sektors beendet. Allerdings teilte der neue Finanzierungsmodus die Investitionskosten für Krankenhäuser zwischen dem Bund und den Ländern auf und finanzierte deren Betrieb durch Pflegesätze, für die die Krankenkassen aufkommen mussten, sodass bei den Krankenhausträgern kaum Anreize zur wirtschaftlichen Betriebsführung bestanden. Im ambulanten Bereich ermöglichte es die sukzessive Durchsetzung der Einzelleistungsvergütung niedergelassenen Ärzten, den medizinischen Bedarf, und damit ihr Einkommen, weitgehend eigenständig festzulegen. Hinzu kamen Kostensteigerungen durch die Technisierung der Medizin und den wachsenden Rentneranteil unter den Krankenversicherten. Dieses Problem wurde zusätzlich dadurch verschärft, dass die Zahlungen der Rentenversicherung an die Krankenversicherung politisch bewusst niedrig kalkuliert und daher nicht kostendeckend waren, sodass eine zunehmend größere Finanzierungslücke entstand. Das Hauptziel der nicht zuletzt auf Betreiben der Tarifparteien eingeleiteten Reformversuche bestand darin, die Entwicklung der Gesundheitskosten wieder mit der Lohnentwicklung in Übereinstimmung zu bringen, um Beitragsanhebungen zu vermeiden. Denn, so der Bundeskanzler, es gebe kein «Bruttosozialprodukt, aus dem man 105 Prozent verteilen oder verwenden könne».<sup>63</sup> Steigende Sozialversicherungsbeiträge gingen nicht nur «zulasten der in den privaten Haushalten verfügbaren Nettoeinkommen», sondern schmälerten darüber hinaus auch «die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in der Weltwirtschaftskrise».

Mit dem Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz 1977 etablierte die sozialliberale Koalition eine Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. In ihr sollten analog zur Konzertierte Aktion der Tarifparteien Vertreter der Gesundheitsberufe und der Krankenkassen unter dem Vorsitz der Bundesregierung über die Höhe der Gesamtvergütung für ambulante Leistungen und Arzneimittel verhandeln. Dies war zwar ein Schritt in Richtung auf die Budgetierung der Gesundheitsausgaben, der sich auf breite Zustimmung in der Öffentlichkeit stützen konnte. Allerdings hatten die ärztlichen Verbandsvertreter durchsetzen können, dass das jährlich zu erneuernde Verhandlungsergebnis nur Empfehlungscharakter besaß. Die Umsetzung im Wege der *moral persuasion* und freiwilliger Honorarbegrenzungen erreichte daher nur bedingt einen kostendämpfenden Effekt, sodass die Konzertierte Aktion bereits Mitte der 1980er Jahre «zunehmend als gescheitert» galt.<sup>64</sup>

62 «Krankheitskosten: Die Bombe tickt», in: *Der Spiegel*, 19.5.1975, 54–66, 58.

63 H. Schmidt, «Zur Konsolidierung der Kosten im Gesundheitswesen. Rede auf dem Ortskrankenkassentag 1977, 20.7.1977», in: *Zeitschrift für*

*Sozialreform* 23 (1977), 670–678, 743–747, 671, die folgenden Zitate ebenda.

64 D. Webber, «Krankheit, Geld und Politik. Zur Geschichte der Gesundheitsreformen in Deutschland», in: *Leviathan* 16 (1988), 156–203, 195

Erschwerend kam hinzu, dass die unionsregierten Bundesländer mithilfe ihrer Bundesratsmehrheit durchsetzten, dass alle den Krankenhaussektor betreffenden Regelungen aus dem Gesetz herausgenommen wurden. Damit blieben grundlegende Strukturprobleme des Gesundheitswesens, wie regionale Überkapazitäten von Krankenhäusern und die schlechte Verzahnung zwischen ambulantem und stationärem Sektor, weitgehend ungelöst. Ein neuer Anlauf des inzwischen christdemokratisch geführten Bundesarbeitsministeriums zielte vor dem Hintergrund erneut steigender Gesundheitsausgaben daher auf Strukturreformen, die das ärztliche Handeln im ambulanten Bereich stärkeren Wirtschaftlichkeitskontrollen unterworfen und die Möglichkeiten zur Kapazitätsplanung im Krankenhaussektor verbessert hätten. Auch er scheiterte indes 1988 am Widerstand der Landespolitiker und ärztlichen Interessenvertreter, die ihre Vetopositionen über die Liberalen in die Koalitionsgespräche einbrachten und so die Vorlage des Ministeriums torpedierten. Umgesetzt wurden neben einer Festbetragsregelung für Arzneimittel daher vor allem Einschnitte zulasten der Patienten.<sup>65</sup>

Während die Bundesländer bei der Reform des Krankenhaussektors als Blockadefaktor wirkten, erwiesen sie sich an der Schnittstelle von Gesundheits- und Alterssicherung als dynamisierendes Element. Im Rahmen der föderalen Aufgabenverteilung zählte die Altenhilfe traditionell zu den Kompetenzbereichen der Bundesländer. Der Ausbau sozialer Dienstleistungen für alte Menschen seit den 1970er Jahren geschah weitgehend in ihrer Verantwortung. Noch bevor entsprechende bundesgesetzliche Regelungen wirksam wurden, führten Länderinitiativen zu einer erheblichen Verbesserung der Versorgungsdichte und nicht zuletzt zur Ausbildung eines neuen wohlfahrtsstaatlichen Arbeitsmarkts. Im Jahr 1970 gab es in der Bundesrepublik rund 62 000 Altenpflegekräfte, 1996 hatte sich diese Zahl bereits mehr als vervierfacht, sodass sich die Versorgungsqualität Hochbetagter spürbar verbesserte.<sup>66</sup> Auch die Debatte über die finanzielle Absicherung des Pflegerisikos seit dem Ende der 1970er Jahre wurde zunächst von Vorstößen einzelner Bundesländer geprägt. Eine wichtige Rolle spielte dabei das Problem hoher Sozialhilfeaufwendungen, die entstanden, weil die Pflegekosten die finanziellen Möglichkeiten vieler Rentner überstiegen und Landkreise und Kommunen als Ausfallbürgen einspringen mussten.<sup>67</sup> Dies dürfte ein wesentlicher Grund

(Zitat); hierzu und zum Folgenden: U. Lindner, «Die Krise des Wohlfahrtsstaats im Gesundheitssektor. Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Schweden im Vergleich», in: *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), 297–324, 311–314, 321–323.

<sup>65</sup> Lindner, «Krise», 313.

<sup>66</sup> J. Alber, «Der deutsche Sozialstaat in der Ära Kohl. Diagnosen und Daten», in: *Der deutsche Sozialstaat: Bilanzen – Reformen – Perspektiven*. Hg. S. Leibfried/U. Wagschal, Frankfurt am Main

2000, 235–275, 256–258; M. Schölkopf, *Altenpflegepolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Die Entwicklung der Pflegedienste zwischen Parteien, Verbänden und Ministerialbürokratie im Bundesländervergleich*, Konstanz 2002; J. Wasem et al., «Gesundheitswesen und Sicherung bei Krankheit und im Pflegefall», in: Schmidt, 1982–1989. *Finanzielle Konsolidierung*, 392–440, 428–440.

<sup>67</sup> Ende der 1980er Jahre waren rund 50 Prozent der Bewohner von Altenpflegeheimen sozialhilfebedürftig. J. Frerich / M. Frey, *Handbuch*

dafür gewesen sein, dass das Pflegerisiko in mehreren Teilschritten in die Sozialversicherung integriert wurde, obwohl die Bundesregierung wegen der damit verbundenen Kosten diesem Vorhaben zunächst zurückhaltend gegenüberstand. Im Jahr 1989 wurden Hilfen für Schwerpflegebedürftige in den Leistungskatalog der Gesetzlichen Krankenversicherung aufgenommen, bevor 1995 mit der Einführung einer beitragsfinanzierten Pflegeversicherung eine umfassende Regelung erreicht wurde.

Systematisch ist die Absicherung des Pflegerisikos schwer zu verorten. Der Aufschwung altersbezogener Sozialdienste und die sozialpolitische Regulierung des Pflegerisikos widerlegen in gewisser Hinsicht die Annahme, dass der Erfolg bei wohlfahrtsstaatlichen Verteilungskonflikten von der Organisations- und Artikulationsfähigkeit der jeweiligen Gruppe abhängig ist. Dies stellt eine Ausgangsvermutung der These von der «Neuen Sozialen Frage» infrage.<sup>68</sup> Die Ausdifferenzierung eines neuen Zweigs der Sozialversicherung stärkte einerseits den etablierten sozialpolitischen Institutionenpfad und unterstrich die fortwährende Dominanz der Alterssicherung im Bonner Sozialstaat. Andererseits bewirkte das Gesetz eine deutliche Akzentverschiebung der Alterspolitik von Transferzahlungen hin zu sozialen Diensten und Infrastrukturen. Auch in ihren sozialen Auswirkungen war die Einführung der Pflegeversicherung ambivalent. Obwohl ihre Leistungen nur einen Teil der Kosten abdeckten, bewahrte die Neuregelung einen Großteil der Hilfsbedürftigen vor dem Gang zum Sozialamt. Das bislang privatisierte Pflegerisiko wurde so in erheblichem Umfang vergesellschaftet, die Versorgung pflegebedürftiger Angehöriger professionalisiert und dem neu entstehenden Pflegemarkt übertragen. Dies entlastete vor allem Frauen, die innerhalb der Familien die Hauptlast der Pflegearbeit trugen. Man kann darin ein «graduelles Abrücken vom patriarchalischen Sozialstaatsmodell»<sup>69</sup> und eine Aufwertung der Familienarbeit sehen. Allerdings bot das Gesetz auch eine Reihe von Anreizen (wie ein Pflegegeld und den Erwerb von Rentenansprüchen für pflegende Angehörige), die Pflege weiterhin innerhalb der Familien zu organisieren.

In der Rentenversicherung kulminierten langfristige demografische Entwicklungen, politische Erblasten und die Konjunkturkrise im Sommer 1976 zu einer brisanten Gemengelage, als der Sozialbeirat des Bundesarbeitsministeriums anstelle von Beitragsüberschüssen ein Defizit der Gesetzlichen Rentenversicherung prognostizierte, das bei unverändertem Rentenniveau nur durch milliarden-schwere Bundeszuschüsse oder Beitragserhöhungen um ein Drittel auszugleichen

*der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 3: *Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bis zur Herstellung der Deutschen Einheit*, München 1993, 301.

<sup>68</sup> Diese Position findet sich etwa bei A. Windhoff-Héritier, «Sozialpolitik der mageren Jahre. Poli-

tik- und verwaltungswissenschaftliche Aspekte des Sparprozesses», in: *Sparpolitik: ökonomische Zwänge und politische Spielräume*. Hg. H. Mäding, Opladen 1983, 77–99, 83–87.

<sup>69</sup> Alber, «Ära Kohl», 261.

war. Da keine dieser Optionen politisch mehrheitsfähig war, veränderte die sozial-liberale Bundesregierung erstmals die Formel der Rentenberechnung zum Nachteil der Leistungsempfänger und beschloss eine Verschiebung der anstehenden Rentenerhöhung, der in den folgenden Jahren weitere Manipulationen an der Rentenformel folgten.<sup>70</sup> Auch die unionsgeführte Bundesregierung beschritt mehrfach diesen Weg. Sie konnte allerdings die konjunkturelle Erholung nutzen, um mit der stufenweisen Anrechnung von Kindererziehungszeiten einen Schritt zur Aufwertung der Familienarbeit in der Sozialversicherung zu unternehmen.<sup>71</sup>

Die hier skizzierten Entwicklungen lassen mehrere Grundzüge der sozialpolitischen Entscheidungsbildung seit den 1970er Jahren hervortreten: erstens eine zunehmende und teilweise sehr konflikthafte Politisierung (was bei allem Streit im Einzelnen parteiübergreifende Einigungen bei sozialpolitischen Grundsatzentscheidungen keineswegs ausschloss, wie die mit breiten Parlamentsmehrheiten verabschiedeten Rentenreformen von 1972 und 1989 zeigen). Zweitens machte die öffentliche Reaktion auf das Vorgehen der sozialliberalen Koalition in der Rentenfrage sehr deutlich, mit welchen politischen Kosten Kürzungsoperationen in den Kernbereichen der sozialen Sicherung verbunden waren. Die Regierung Schmidt, die vor der Bundestagswahl erklärt hatte, die Renten seien sicher, büßte dadurch viel politischen Kredit ein. Drittens dominierte das Leitkriterium der Budgetsicherung. Damit wurde die Sozialpolitik immer mehr von einer Angelegenheit der Experten in Ministerien und Fraktionen zu einer Sache der Haushaltspolitiker und Koalitionsausschüsse – der Trend ging in Richtung Entparlamentarisierung und Parteipolitisierung der Sozialpolitik. Viertens behandelte die Bundesregierung die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung zunehmend als Finanzverbund. In den 1980er Jahren entstand der Kostendruck in der Rentenversicherung auch deshalb, weil sich der Fiskus von Zahlungen (zum Beispiel für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) entlasten wollte und so die Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit an die Rentenversicherung reduzierte.

Wie eng Arbeitsmarktpolitik und Alterssicherung im bundesdeutschen Sozialstaat miteinander verflochten waren, zeigt die Entwicklung der Lebensarbeitszeit. Frühverrentungen waren zunächst auf der Basis einer Regelung möglich, die älteren Langzeitarbeitslosen mit Vollendung des 60. Lebensjahres den Übertritt in den Ruhestand erlaubte. Eine erweiterte Vorruhestandsregelung wurde 1984 parallel zu ersten Ansätzen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts eingeführt. Sie ermöglichte es Arbeitnehmern, bereits mit 58 Jahren ohne Einkommenseinbußen in den Vorruhestand zu wechseln, und offerierte Arbeitgebern staatliche Lohnzuschüsse, sofern sie die durch das Ausscheiden älterer Arbeitnehmer freiwerdenden

70 F. Nullmeier/F. W. Rüb, *Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat*, Frankfurt am Main 1993, 116–220.

71 C. Kuller, «Sicherung», 217–219.

Stellen neu besetzten. Von dieser zunächst bis 1988 befristeten, später modifiziert fortgeführten Regelung machte rund ein Zehntel der berechtigten Arbeitnehmer Gebrauch. Im europäischen Vergleich wies die Bundesrepublik damit einen der höchsten Anteile von Frühverrentungen auf. Diese Umschichtung von Kosten für die Arbeitsmarktpolitik auf die Alterssicherung half zwar, die Arbeitslosenquote zu senken und den wirtschaftlichen Strukturwandel sozial verträglich abzufedern. Jedoch verminderte sie die Beitragsdauer zur Sozialversicherung, während sich die durchschnittliche Bezugsdauer der Renten erhöhte. Auf mittlere Sicht belastete dies die Sozialkassen und erhöhte so den Druck auf den Produktionsfaktor Arbeit.<sup>72</sup>

Die Gewinne und Verluste einzelner wohlfahrtsstaatlicher «Versorgungsklassen»<sup>73</sup> in den Jahren «nach dem Boom» sind oft nur schwer zueinander in Beziehung zu setzen, sodass es nicht einfach ist, hier eine Bilanz der sozialen Folgen sozialstaatlicher Reformpolitik zu ziehen. Betrachtet man die Verteilung der Haushaltseinkommen, wird die Zäsur in der Mitte der 1970er Jahre deutlich. Bis dahin war die Ungleichheit in der Verteilung der Haushaltsnettoeinkommen kontinuierlich zurückgegangen. Aufgrund der steigenden Arbeitslosigkeit nahm sie seither wieder zu, und die Einkommensposition ärmerer Bevölkerungsschichten verschlechterte sich erneut. Vor der Wiedervereinigung blieb die Reichweite dieser Entwicklung allerdings begrenzt. Dass die Ungleichheit in der Verteilung der versteuerten und durch Sozialtransfers ergänzten Haushaltseinkommen deutlich später zunahm als die der Markteinkommen, kann als Hinweis auf die anhaltende Schutzwirkung des bundesdeutschen Systems sozialer Transferleistungen auch in ökonomischen Krisenzeiten gewertet werden. Erst im Verlauf der 1980er Jahre ging die Ausgleichswirkung des Steuer- und Transfersystems zurück.<sup>74</sup>

Nimmt man die Kaufkraft der Sozialtransfers zum Maßstab, kamen Rentner besser durch die ökonomischen Krisen der 1970er und 1980er Jahre als Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, deren relative (und zeitweise auch reale) Einkommensposition sich seit 1975 verschlechterte.<sup>75</sup> In eine ähnliche Richtung deutet auch die Entwicklung der relativen Armutsquote, die das Ausmaß der durch wohlfahrtsstaatliche Interventionen nicht bekämpften materiellen Ungleichheit am

72 B. Ebbinghaus/I. Schulze, «Krise und Reform der Alterssicherung in Europa», in: *Archiv für Sozialgeschichte* 47 (2007), 269–296, 282–284; Frerich/Frey, *Geschichte der Sozialpolitik*, 187–189.

73 Zum Begriff vgl. M. R. Lepsius, «Soziale Ungleichheit und Klassenstrukturen in der Bundesrepublik Deutschland. Lebenslagen, Interessenvermittlung und Wertorientierungen», in: *Klassen in der europäischen Sozialgeschichte*. Hg. H.-U. Wehler, Göttingen 1979, 166–209.

74 R. Hauser/I. Becker, «Wird unsere Einkommensverteilung immer ungleicher? Einige Forschungsergebnisse», in: *Sozialstaat in der Globalisierung*. Hg. D. Döring, Frankfurt am Main 1999, 89–116; C. Birkel, *Zur langfristigen Entwicklung von Einkommensungleichheit, Armut und Umverteilungseffizienz in Westdeutschland, dem Vereinigten Königreich und Schweden*, Halle (Saale) 2004, 56.

75 Alber, «Wohlfahrtsstaat», 44–48; ders., «Ära Kohl», 255.

unteren Rand der gesellschaftlichen Einkommensverteilung anzeigt: Während die Armutsquote von Rentnern zwischen 1973 und 1988 von gut 13 auf 8,3 Prozent unter den Bevölkerungsdurchschnitt sank, nahm die Armutsquote von Alleinerziehenden und ihren Kindern rasant zu. Sie stieg (bei Alleinerziehenden mit einem Kind) im gleichen Zeitraum von 10,7 auf 27,9 Prozent. Nicht Sozialabbau, wie mancher Kritiker der Bundesregierung aus dem Gewerkschaftslager glauben machen wollte, war das Problem des westdeutschen Wohlfahrtsstaats in den 1980er Jahren, sondern seine begrenzte Anpassungsfähigkeit an den sozialen Wandel. Seit den 1980er Jahren bestimmte aus langfristiger Arbeitslosigkeit resultierende Verarmung ebenfalls den wohlfahrtsstaatlichen Problemhorizont. Neben alleinerziehenden Frauen und ungelernten Arbeitern mit geringen Versicherungsansprüchen waren es vor allem Arbeitslose unter 35 Jahren, die Sozialhilfe beantragen mussten.<sup>76</sup> Dies verweist auf eine Spaltungslinie des deutschen Sozialstaats, die in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre immer schärfer akzentuiert wurde: Während der Sozialschutz älterer Arbeitnehmer in der Krise sogar noch ausgebaut wurde, waren jüngere Arbeitnehmer mit kurzen oder diskontinuierlichen Erwerbsbiografien besonders von der Liberalisierung der Arbeitsmarktpolitik und den Einschnitten in das soziale Sicherungsnetz betroffen.

#### 4. Schluss

Resümiert man die Entwicklung des westdeutschen Wohlfahrtsstaats zwischen der ersten Ölpreiskrise und der Wiedervereinigung, ergibt sich ein vielschichtiges Bild, das weniger durch einen einheitlichen Trend geprägt war, als durch ein komplexes Mischungsverhältnis gebremster Sozialstaatsexpansion, finanzieller Konsolidierung und partiellen Umbaus. Aus der Perspektive dieses Beitrags, die auf die soziale Sicherung zentriert ist, überwogen prozedurale, institutionelle und konzeptionelle Kontinuitäten zwischen sozialliberaler und christlich-liberaler Sozialpolitik die unterschiedlichen Akzentsetzungen beider Regierungskoalitionen deutlich. Würden andere Handlungsfelder betrachtet, etwa das Arbeitsrecht, wären die Diskontinuitäten und auch die zunehmende Konflikthaltigkeit der Sozialpolitik stärker zu konturieren. Für die Kernbereiche der sozialen Sicherung erweist sich die Kontinuitätsthese indes als tragfähig.

Vor dem Hintergrund der Gestaltungsspielräume durch die bürgerliche Bundestags- und Bundesratsmehrheit bis 1989 ist sie erklärungsbedürftig. Erklärungen könnten daran ansetzen, dass gerade angesichts der Konkurrenz zweier sozialstaatsfreundlicher Parteien gescheiterte oder in ihrer politischen Wirkung problematische Reformversuche der Vergangenheit die Reformkorridore limitierten, indem sie den etablierten sozialpolitischen Entwicklungspfad stärkten. Ein weiterer Grund bestand in der vergleichsweise frühen Abflachung der sozialstaatli-

76 Büchtemann, «Sicherheit», 455.



chen Expansionskurve. Bereits seit 1975 gelang es, das Wachstum des Sozialstaates wieder enger an die Wirtschaftsentwicklung zurückzubinden. Diese Eindämmung der Wachstumsdynamik ließ sich sowohl aus der Sicht der sozialdemokratisch geführten Koalition als auch aus der Sicht des christdemokratisch-liberalen Bündnisses als Erfolg werten, denn beide Regierungen betrachteten die Konsolidierung der Sozialhaushalte als vorrangiges Politikziel, um so die öffentliche Hand von ihren Zuschussverpflichtungen zu den Sozialkassen zu entlasten. Dies gelang weit besser in der Gesetzlichen Rentenversicherung, weniger hingegen im Gesundheitssektor und in der chronisch defizitären Arbeitsmarktpolitik.

Der Kernbestand der sozialen Sicherungssysteme wurde dabei nicht infrage gestellt und der redistributive Gehalt des Sozialleistungssystems nicht substanziell verringert, anders als etwa in Großbritannien. Dessen konservative Partei unterschied sich in der Ära Thatcher deutlich von der Union, die eben nicht nur aus einem Wirtschaftsflügel bestand, sondern auch aus einem starken, durch die katholische Soziallehre geprägten Arbeitnehmerflügel, der mit Rita Süßmuth, Heiner Geißler und Norbert Blüm prominente Sozialpolitiker der Regierung Kohl stellte. Hier waren die Schnittmengen zur Sozialdemokratie groß, während es wenig Anknüpfungspunkte für einen Wirtschaftsliberalismus angelsächsischer Prägung gab, wie ihn das eingangs vorgestellte Lambsdorffpapier vertrat.<sup>77</sup>

Auf lange Sicht war der Preis für die moderate Form des Umsteuerns im westdeutschen Wohlfahrtsstaat allerdings nicht unerheblich. Um ihr Konsolidierungsziel rasch zu erreichen, kombinierten beide Regierungskoalitionen punktuelle Einschnitte in das Leistungsrecht mit kurzatmigen Interventionen, die vor dem Hintergrund klaffender Budgetdefizite Milliardensummen zwischen den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung hin und her verschoben, um deren Bilanzen auszugleichen. Die konsolidierungsfixierte Pragmatik der sozialpolitischen Entscheidungen orientierte sich vorrangig am Leitprinzip der politischen Durchsetzbarkeit, nicht immer hingegen am Ziel einer strategischen Anpassung der wohlfahrtsstaatlichen Arrangements an die veränderten sozioökonomischen Rahmenbedingungen, die auf die langfristige Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme abzielt.<sup>78</sup> Dies erklärt auch, warum beide Regierungen die Finanzierungsbasis wohlfahrtsstaatlicher Institutionen nur selten durch Steuern verbreiterten, sondern im Gegenteil den Weg einer «Zugriffspolitik»<sup>79</sup> des Bundes auf die Sozialkassen beschritten, die zu steigenden Sozialbeiträgen führte.

77 Schmidt, «Gesamtbetrachtung», 789–798. Zur Bedeutung konfessioneller Faktoren als Prägefaktor der Sozialpolitik vgl. P. Manow, *Religion und Sozialstaat. Die konfessionellen Grundlagen europäischer Wohlfahrtsstaatsregime*, Frankfurt am Main 2008.

78 F.-X. Kaufmann, *Sozialpolitik und Sozialstaat*.

*Soziologische Analysen*, Wiesbaden 2005, 132–142, nennt dies «Sozialpolitik zweiter Ordnung».

79 F. Nullmeier, «Der Zugriff des Bundes auf die Haushalte der Gemeinden und Parafisci», in: *Finanz- und wirtschaftspolitische Bestimmungsfaktoren des Regierens im Bundesstaat – unter*

Auf mittlere Sicht konzentrierte diese Politik der «asymmetrischen Konsolidierung»<sup>80</sup> die Kosten des Konsolidierungskurses bei den Beitragszahlern der Sozialversicherung. Dies stärkte mit dem Versicherungsprinzip einen Grundpfeiler des deutschen Sozialstaats und half, den politischen Konsens zum Erhalt des bundesdeutschen Sozialstaats zu stabilisieren. Es unterminierte aber einen bereits erodierenden Pfeiler der Sozialstaatsarchitektur, indem es deren Abhängigkeit von der Entwicklung der Arbeitseinkommen verstärkte und den Faktor Arbeit verteuerte.

Insofern lässt sich sagen, dass die Bonner Antwort auf die veränderten Verhältnisse «nach dem Boom» anders als etwa in Großbritannien keinen sozialpolitischen Strukturbruch auslöste, sondern im Gegenteil dazu beitrug, zentrale Struktureigentümlichkeiten des «Modells Deutschland» noch stärker zu profilieren. Dazu zählen zum einen das Versicherungsprinzip mit seiner Leitidee der Äquivalenz von Beitrag und Leistung und der hohen Erwartungssicherheit von Sozialleistungen sowie zum anderen die zentrale Bedeutung der Rentenpolitik. Mit einer Antwort auf das Altern und Veralten sozialpolitischer Arrangements in einem «gereiften Wohlfahrtsstaat»<sup>81</sup> tat sich der bundesdeutsche Sozialstaat indes schwer. Daher blieben viele Aufgaben ungelöst, bevor die deutsche Wiedervereinigung und die Folgen der Globalisierung den sozialpolitischen Problembestand erneut tief greifend veränderten.<sup>82</sup>

besonderer Berücksichtigung des deutschen Vereinigungsprozesses. Hg. H.-H. Wewer/H. Göttrik, Opfaden 1992, 147–180, 155.

80 Siegel, *Baustelle*, 312.

81 Pierson, «Pressures», 82.

82 Dazu grundlegend: G. A. Ritter, *Der Preis der deutschen Einheit. Die Wiedervereinigung und die Krise des Sozialstaats*, München 2006.

**Reforming the «German Model»:  
Social Change, Economic Crisis and the Politics of the Welfare State  
in the Federal Republic «after the Boom»**

The triad of changes in values and social and economic structures has altered the possible reach of social policies profoundly. In this context, this article examines perception of post-industrial transformations and their discursive processing of and political reaction to through social policy in the 1970s and 1980s. While its discursive framework changed significantly through its intensified focus on social inequality, the problem – solving patterns of social policy remained remarkably stable. Elements of continuity between socialist-liberal and Christian-liberal social policy thus outweighed these different accentuations. A policy of fiscal consolidation, which was successful in European comparison, started already in the mid-1970s. Both governments, however, preferred interventions that were effective only for a short term. These were mostly motivated by budgetary policy. This emphasised the problematic peculiarities within the framework of the German welfare state model, for instance the high burden of labour costs. It also delayed the adaptation of welfare state institutions to changed socio-structural circumstances result for example from the pluralisation of occupational careers and family structures.

**Umbau am «Modell Deutschland».  
Sozialer Wandel, ökonomische Krise und wohlfahrtsstaatliche  
Reformpolitik in der Bundesrepublik Deutschland  
«nach dem Boom»**

Die Trias von ökonomischem Strukturwandel, sozialstrukturellen Veränderungen und Wertewandel veränderte den sozialpolitischen Handlungsrahmen tief greifend. Vor diesem Hintergrund fragt der Beitrag nach der Wahrnehmung, diskursiven Verarbeitung und politischen Bearbeitung postindustrieller Wandlungsprozesse durch Sozialpolitik in den 1970er und 1980er Jahren. Während sich deren diskursive Rahmung durch die verstärkte Thematisierung sozialer Ungleichheit markant veränderte, blieb die sozialpolitische Problemlösungskultur bemerkenswert stabil, sodass Elemente der Kontinuität zwischen sozialliberaler und christlich-liberaler Sozialpolitik unterschiedliche Akzentsetzungen überwogen. Bereits Mitte der 1970er Jahre setzte ein im europäischen Vergleich erfolgreicher finanzieller Konsolidierungskurs ein. Allerdings bevorzugten beide Regierungen kurzfristig wirkende, zumeist fiskalpolitisch motivierte Interventionen. Dies akzentuierte problematische Struktureigentümlichkeiten des deutschen Sozialstaatsmodells, etwa die hohe Belastung des Faktors Arbeit, und verzögerte die Anpassung wohlfahrtsstaatlicher Institutionen an veränderte sozialstrukturelle Verhältnisse, wie sie sich zum Beispiel aus der Pluralisierung der Erwerbsbiografien und Familienformen ergaben.

## ABSTRACTS

**Réforme du «modèle allemand».****Changement social, crise économique et transformation de l'État-providence en République Fédérale d'Allemagne depuis la fin des «Trente Glorieuses»**

Le triptyque fait de transformations structurelles de l'économie, modifications socio-structurelles et changements de valeurs a modifié profondément le cadre d'action sociopolitique. Sur cette trame, cet article s'interroge sur la perception, l'élaboration discursive ainsi que le traitement politique des processus de changements postindustriels par les politiques sociales dans les années 1970 et 1980. Alors que le discours fut modifié par la problématisation toujours plus accrue de l'inégalité sociale, les solutions sociopolitiques continuaient à se ressembler remarquablement. Ainsi, ce sont les éléments de continuité entre les politiques sociales des socio-libéraux et des libéral-démocrates qui priment. Dès le milieu des années 1970, l'orientation politique visant à consolider les finances fut – dans une comparaison européenne – couronnée de succès. Toutefois, les deux gouvernements donnèrent leur préférence à des interventions à court terme qui – le plus souvent – prenaient la forme de mesures politico-fiscales. Cela accentuait les particularités structurelles problématiques du modèle allemand de l'État-providence, notamment l'importante charge du travail, et retardait la capacité d'adaptation des institutions dudit État-providence aux rapports socioculturels en perpétuel changement – ce qui peut être illustré par l'exemple de la multiplication des biographies professionnelles et des formes familiales.

**Winfried Süß**

Zentrum für Zeithistorische Forschung

Am Neuen Markt 1

D- 14467 Potsdam

e-mail: [suess@zzf-pdm.de](mailto:suess@zzf-pdm.de)