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

Martin H. Geyer

Die Gegenwart der Vergangenheit

Die Sozialstaatsdebatten der 1970er-Jahre und die umstrittenen Entwürfe der Moderne

I. Einleitung

Die historische Verortung der 1970er-Jahre steht aktuell nicht nur in Deutschland auf der Tagesordnung der zeitgeschichtlichen Forschung. Dabei mangelt es nicht an Wissen, Informationen, Dokumentationen und gut aufbereitetem Zahlenmaterial über diese Zeit. Vielmehr können Historiker, mehr als das für jede andere Zeitperiode der Fall ist, auf eine außerordentlich dichte zeitgenössische wissenschaftliche Literaturlandschaft zurückgreifen. Denn die »gesellschaftliche Dauerbeobachtung«[1] durch Soziologen, Ökonomen und Politikwissenschaftler wurde im Verlauf dieses Jahrzehnts fest institutionalisiert und stellt einen wichtigen Aspekt jener »Wissens- und Informationsgesellschaft« dar, welche der amerikanische Soziologe Daniel Bell zu dieser Zeit nicht nur beschrieben, sondern als Zukunftsentwurf einer »post-« oder »nachindustriellen« Gesellschaft sogar dezidiert propagiert hat.[2]

Dass die Nachhut der Historiker auf die wissenschaftliche Vorhut der Vergangenheit trifft und deren Arbeiten und theoretische Positionen als Blaupausen für eigene Ansätze heranzieht, ist kein außergewöhnlicher Vorgang. Den damit verbundenen »Neuentdeckungen« und Neuaneignungen des Alten haftet dabei gelegentlich etwas Unbefriedigendes an – abgesehen davon, dass diese konzeptionellen Anleihen, zumindest aus einem wissenschaftstheoretischen Blickwinkel, eine Reihe von grundsätzlichen hermeneutischen Fragen aufwerfen. Tatsächlich hat es den Anschein, dass, welche theoretischen Ansätze wir auch immer zur Beschreibung der Zeit nach der Ölpreiskrise 1973 heranziehen, diese just an dieser Scheidemarke und danach in den 1980er-Jahren entwickelt wurden: Inwiefern vollzog sich etwa ein Übergang von der »ersten«, industriellen in eine »zweite« Moderne? Die unterschiedlichsten Autoren griffen angesichts der von ihnen beobachteten Transformationsprozesse zu diesem Erklärungsmuster; etwa der Sozialwissenschaftler Ulrich Beck in der von ihm beschriebenen »Risikogesellschaft«, der Kunsthistoriker Heinrich Klotz durch die postmoderne Ästhetik und andere mit Blick auf die Konsumgesellschaft.[3] Lässt sich weiter mit Charles F. Sabel und Michael J. Piore von einem »second industrial divide«, mithin dem Beginn des »post-fordistischen« Zeitalters, sprechen? Zur Debatte standen hier das Ende früherer Formen eines »organisierten Kapitalismus« und der diesem eigenen Organisationsmodus der industriellen Beziehungen. Diese Neuordnung

Für vielfältige Kritik und Anregungen danke ich Ralph Jessen (Köln), Till Kössler (München), Anja Kruke (Bonn) und Daniela Steffgen (München).

1 *Wolfgang Zapf*, Gesellschaftliche Dauerbeobachtung und aktive Politik, in: *Hans-Jürgen Krupp/Wolfgang Zapf* (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialberichterstattung, Frankfurt/Main etc. 1977, S. 210–230.

2 *Daniel Bell*, Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt/Main 1975 (engl. The Coming of Post-Industrial Society. A Venture in Social Forecasting, New York 1973).

3 *Ulrich Beck*, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt/Main 1986; *ders./Wolfgang Bonß* (Hrsg.), Die Modernisierung der Moderne, Frankfurt/Main 2001; *Heinrich Klotz*, Moderne und Postmoderne. Architektur der Gegenwart 1960–1980, Braunschweig etc. 1985, S. 15–18.

ermöglichte eine Vielfalt »postmaterialistischer« und »postmoderner« Formen individueller und kollektiver Alltags(konsum)kulturen, die Soziologen, Werbefachleute und Kulturwissenschaftler mit unterschiedlichen Akzenten identifizierten und theoretisch konzeptionalisierten:[4] Markierte das im Zusammenhang mit diesen Übergängen beobachtete »Ende des Booms« zugleich das Ende der nach dem Zweiten Weltkrieg begründeten Wohlfahrtsstaaten sowie des darauf ruhenden sozialen und politischen »Nachkriegkonsenses«?[5] Was würde darauf folgen: die Renaissance »neo-liberaler« politischer, wirtschaftlicher und sozialer Ordnungsvorstellungen, die mit dem amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan und der britischen Premierministerin Margaret Thatcher gewichtige politische Vorkämpfer fanden? Oder etwa ein neuartiger »Sicherheitsstaat«, wie er im Umfeld der Antiatombewegung erstmals beschrieben wurde?[6]

Es ist unübersehbar: Unter dem Vorzeichen des Präfixes »post« bildeten sich innerhalb weniger Jahre nicht nur die Grundzüge und Prämissen neuer Diskurse und theoretischer Entwürfe heraus, welche bis heute unser eigenes Verständnis der Risiken und der Chancen der Gegenwart wie der Zukunft prägen. Und nicht nur das. Der Blick auf diese Moderne der Gegenwart ermöglicht vielfältige neue Projektionen in die Vergangenheit; er relativiert dabei manches von dem, was auf den ersten Augenblick neu zu sein scheint.[7] Das gilt auch für die in diesem Aufsatz untersuchten Sozialstaatsdebatten, an deren Beispiel ein kleiner Ausschnitt dieser tiefgreifenden Veränderungen dargestellt wird. Die Gegenwart der Vergangenheit zeigt sich nicht zuletzt darin, dass es wohl kaum einen Aspekt der heutigen theoretischen Konzeptionalisierungen des Sozial- und Wohlfahrtsstaats und der Auseinandersetzung mit seinen Problemen und Krisen gibt, welcher sich nicht schon in den 1970er-Jahren fände. Dazu zählen etwa die Erklärungsversuche für die vielfältigen Ursachen der Arbeitslosigkeit, die in der Bundesrepublik während der scharfen, weltweiten Rezession des Jahres 1975 auf über eine Million und im Gefolge der zweiten Rezession 1980/81 dauerhaft auf über zwei Millionen Personen stieg. Das Gleiche gilt für das Phänomen der ersten administrativen Bearbeitungsversuche der »Kostenexplosion im Gesundheitswesen«, die Implikationen der demografischen Entwicklung für die sozialen Sicherungssysteme oder die »Krise des Normalarbeitsverhältnisses«. Nicht mehr abgebrochen sind seither die einem eigenen Konjunkturzyklus gehorchenden Debatten über die »Krise des Sozial- und Wohlfahrtsstaats«, die als systemimmanente Strukturkrise, als

4 *Michael J. Piore/Charles F. Sabel*, The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity, New York 1984; *Scott Lash/John Ury*, The End of Organized Capitalism, Madison/Wisc. 1987; *Joachim Hirsch*, Fordismus und Postfordismus. Die gegenwärtige gesellschaftliche Krise und ihre Folgen, in: PVS 25, 1984, S. 160–180; *Alain Lipietz*, Miracles and Mirages: The Crisis of Global Fordism, London 1987; *Ronald Inglehart*, The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics, Princeton 1977; *Bodo Berthold Flaig* u. a., Alltagsästhetik und politische Kultur. Zur ästhetischen Dimension politischer Bildung und politischer Kommunikation, Bonn 1994; *Andreas Rödder*, Wertewandel und Postmoderne. Gesellschaft und Kultur der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2004. Für einen Überblick vgl. *Krishan Kumar*, From Post-Industrial to Post-Modern Society. New Theories of the Contemporary World, Oxford etc. 1995; *Perry Anderson*, The Origins of Postmodernity, London etc. 1998.

5 Diese Erklärungen haben sich, zumal in Überblicksdarstellungen, fest etabliert, vgl. *Hartmut Kaelble*, Der Boom 1948–1973. Gesellschaftliche und wirtschaftliche Folgen in der Bundesrepublik und in Europa, Opladen 1992; *Eric Hobsbawm*, Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München etc. 1995; *Tony Judt*, Die Geschichte Europas von 1945 bis zur Gegenwart, München 2006; *Anselm Doering-Manteuffel*, Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999.

6 *Joachim Hirsch*, Der Sicherheitsstaat. Das »Modell Deutschland«, seine Krisen und die neuen sozialen Bewegungen, Frankfurt/Main 1980; *Thomas Lemke*, Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität, Hamburg 1997.

7 *Wolfgang Welsch*, Unsere postmoderne Moderne, Weinheim 1987.

»Vertrauenskrise« oder ganz allgemein als »Krise«, die der (Sozial-)Staat selbst erzeugt, auch indem er in vielen Bereichen die Probleme schafft, die zu lösen er vorgibt.[8] Die Fronten in diesen wiederkehrenden Diskussionen sind bekannt. Sprechen die einen von »Sozialabbau«, beklagen die anderen die Unfähigkeit der Politik, tiefgreifende und »zupackende«, »strukturelle« Veränderungen durchzusetzen. Ungezählt sind die Bemühungen und Ansätze, die Sozialpolitik und den Sozialstaat in Beziehung zu setzen zu »Freiheit«, »Solidarität« und »Gerechtigkeit«, das heißt zu jenen »demokratischen Grundwerten«, die seit den 1970er-Jahren in den Mittelpunkt der politischen Selbstverständigung der etablierten Parteien rückten.

Gerade für das Feld der sozialpolitischen Debatten gilt, dass nicht alles, was auf den ersten Blick den Zeitgenossen neu erschien, wirklich so neu war. Bereits in der Zwischenkriegszeit war die »Krise der Sozialpolitik« ein heftig diskutiertes Thema gewesen und hatte sowohl innerwissenschaftliche als auch fundamentale politische Kontroversen stimuliert. Somit waren bereits die Wege aus und in der vielfach konstatierten »Krise« der Weimarer Zeit eng mit ordnungspolitischen Optionen und Debatten über die »moderne Gesellschaft« verknüpft gewesen.[9] Diese Vergangenheit und die bundesdeutsche Gegenwart waren immer aufeinander bezogen, zumal in den 1970er-Jahren, als, auch im Kontext der Zeitgeschichtsforschung, die historische Rückversicherung der Bundesrepublik im mahnenden Reden vom Scheitern der Weimarer Republik wohl auf einem Höhepunkt angelangt war. Das betraf nicht nur die Sozialpolitik, sondern ganz allgemein die Gegenwart, und zwar ebenso ihre Chancen und Risiken, ihre »Janusgesichtigkeit« wie ihre potenziellen Katastrophen.[10] Die gedanklichen Verbindungen in die deutsche Geschichte beeinflussten nicht zuletzt auch die unter dem Präfix »post« formulierten Zeitdiagnosen, welche sich in sehr unterschiedlichen Kontexten und Diskurszusammenhängen etablierten. Viele Autoren postulierten das Ende einer Epoche – »der Moderne« – und setzten, wie hier argumentiert wird, so erst dieses wachsweiche, mit »Vieldeutigkeiten überladen[e]«[11] Thema mit großer Nachhaltigkeit auf die wissenschaftliche Tagesordnung. Das betraf nun nicht zuletzt auch die Bewertung der »klassischen Moderne« (Peukert) der Zwischenkriegszeit.

Die Gegenwart der Vergangenheit bezieht sich damit auch auf die sich seit den 1970er-Jahren langsam durchsetzende Rede über die Moderne, sei es im Singular oder dem Plural. Dabei geht es in diesem Aufsatz nicht um ein normatives Konzept der Moderne, mit dem sich der bundesdeutsche Sozial- und Wohlfahrtstaat beschreiben, historisch herlei-

8 Für eine Einführung in die Debatten vgl. *Jens Alber*, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950–1983, Frankfurt/Main etc. 1989; *Manfred G. Schmidt*, Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen 1998; *Franz-Xaver Kaufmann*, Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt/Main 2003. Für einen kritischen Überblick über gegenwärtige Debatten vgl. *Christopf Butterwege*, Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden 2006; *Frank Nullmeier/Friedbert W. Rüb*, Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt/Main etc. 1993.; *Nico A. Siegel*, Baustelle Sozialpolitik. Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich, Frankfurt/Main etc. 2002.

9 *Detlev Peukert*, Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne, Frankfurt 1987; *Wolfgang Hardtwig* (Hrsg.), Ordnungen in der Krise. Zur politischen Kulturgeschichte Deutschlands 1900–1933, München 2007.

10 *Christoph Gusy* (Hrsg.), Weimars langer Schatten – »Weimar« als Argument nach 1945, Baden-Baden 2003; vgl. auch *Martin H. Geyer*, Im Schatten der NS-Zeit. Zeitgeschichte als Paradigma einer (bundes)republikanischen Geschichtswissenschaft, in: *Alexander Nützenadel/Wolfgang Schieder* (Hrsg.), Zeitgeschichte als Problem. Nationale Traditionen und Perspektiven der Forschung in Europa, Göttingen 2004, S. 25–53.

11 *Zygmunt Bauman*, Moderne und Ambivalenz. Das Ende der Eindeutigkeit, Frankfurt/Main 1995, S. 16.

ten und in einen internationalen Kontext einordnen lässt, und auch nicht um die Frage, wie sich Sozialstaat und Moderne in der historischen Entwicklung zueinander verhalten.[12] Vielmehr interessieren die Konzeptionalisierungen einer sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Moderne als Teil einer umfassenderen, spezifisch bundesdeutschen Moderne. Diese war in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Geschichte der politischen und sozialen Katastrophen, insbesondere hinsichtlich des Scheiterns der Weimarer Republik im Jahr 1933, aber auch angesichts der Neuanfänge nach dem Zweiten Weltkrieg.[13] Der Aufsatz hebt auf die diskursiven Konstruktionen sozialer und politischer Realität, in diesem Fall des Sozial- und Wohlfahrtsstaats, ab, weniger dagegen auf die konkreten historischen Entwicklungen des Sozialstaats mit seinen seit den Ölpreiskrisen sich immer deutlicher abzeichnenden Strukturproblemen.[14] Die sich in den 1970er-Jahren rasch ausbreitenden zeitgenössischen Krisen- und Niedergangsdebatten auf dem Felde der Sozialpolitik sowie die unter dem Präfix »post« geführten Schlachten um das, was real oder vermeintlich zu Ende ging, sind eng miteinander verknüpft. In den Blick rücken dabei die umstrittenen Modernisierungstheorien und andere Modelle der »modernen technisch-industriellen Welt«, deren »Krise« ganz wesentlich dazu beitrug, aus dem Geiste und Fundus der sozialwissenschaftlichen Klassiker zentrale Prämissen einer »ersten« und »zweiten« Moderne überhaupt erst zu entfalten.[15] Dahinter steht die Annahme, dass diese Debatten über die Moderne am Anfang nicht nur vielfältiger Entwicklungen, die unsere Gegenwart prägen, stehen[16], sondern dass damit zugleich eine ungeahnte Expansion unseres auch historischen Wissens über diese Moderne verbunden war.

II. Politische Konzeptionen einer sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Moderne

In der Sprache der Politik wie der Politiker wird man den Begriff »der Moderne« selbst in der Hochphase sozialliberaler Reformpolitik nach 1969 kaum finden. Im Mittelpunkt standen »Reform«, »Fortschritt« und die Ausweitung sozialer Rechtsansprüche. Dazu gehörte der Entwurf eines »modernen Sozialstaats«, der eine Lebensgestaltung ermöglichen sollte, welche sich von der Lebensform der Eltern unterschied. In den Worten von Bundesarbeitsminister Walter Arendt waren »mehr soziale Sicherheit und mehr soziale Gerechtigkeit keine Utopie, sondern Verfassungsauftrag«.[17] In seiner Bilanz sozialdemokratischer Sozialpolitik seit 1969 dokumentierte sein Nachfolger Herbert Ehrenberg, auch in der Form einer Hommage an Arendt, 1978 für die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion die Fortschritte auf diesem Politikfeld. Die beiden Legislaturperioden von 1969 bis 1976

12 *Stefan Huf*, Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik, Berlin 1998.

13 In dieser Hinsicht knüpft der Aufsatz an Fragen in *Geyer*, Im Schatten der Vergangenheit, an.

14 Der Hintergrund dieses Aufsatzes ist die Beschäftigung mit der Sozialpolitik der sozialliberalen Koalition unter Helmut Schmidt im Rahmen der Herausgeberschaft des 6. Bandes der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, *Martin H. Geyer* (Hrsg.), Deutschland 1974–1982. Der Sozialstaat im Zeichen wirtschaftlicher Rezession, hrsg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und dem Bundesarchiv, Baden-Baden, erscheint Ende 2007; Bezüge auf Beiträge daraus erfolgen hier daher nur generell.

15 Anregend ist *Peter Wehling*, Die Moderne als Sozialmythos. Zur Kritik sozialwissenschaftlicher Modernisierungstheorien, Frankfurt/Main etc. 1992.

16 Vgl. auch die Überlegungen von *Bruce J. Schulman*, The Seventies. The Great Shift in American Culture, Society, and Politics, New York etc. 2001, S. XI f.

17 *Walter Arendt*, Kennzeichen sozial. Wege und Ziel der sozialen Sicherung, Stuttgart 1972, S. 10.

zählten nach Ansicht Ehrenbergs »zur erfolgreichsten Periode deutscher Sozialpolitik«.[18] Die zentralen Topoi der Reformpolitik tauchen in der Ausarbeitung auf. Die erste Leitlinie dieser Politik habe darin bestanden, bisher nicht oder nicht ausreichend gesicherte Personenkreise in den Schutz der sozialen Sicherung einzubeziehen. Die »Erfahrung dieses Jahrhunderts«, hieß es unter Anspielung auf die katastrophenreiche Geschichte von Kriegen und Inflationen, habe gelehrt, dass diese Risiken nur »im Rahmen einer großen Solidargemeinschaft« abgesichert werden könnten. Außerdem seien nur die wenigsten Menschen in der Lage, sich durch privates Vermögen gegen die Risiken des Lebens zu schützen; für die weitaus »überwiegende Mehrheit des Volkes ist eine gute soziale Sicherung durch den Staat ihr einziges, ihr ›soziales‹ Vermögen«. Die zweite Leitlinie der Politik Arendts war die Dynamisierung der Geldleistungen der sozialen Sicherung gewesen, womit das Prinzip der lohnbezogenen Sozialleistungen der Rentenreform von 1957 auf die anderen Versicherungszweige ausgedehnt wurde. Diejenigen Arbeitnehmer, die vorübergehend oder auf Dauer aus dem Erwerbsleben ausschieden, sollten »regelmäßig an dem wachsenden Wohlstand« und am »wachsenden Fortschritt, den die Aktiven und ihre Gewerkschaften durchsetzen«, teilnehmen. Darin komme nicht zuletzt die »Solidarität zwischen den Generationen« zum Ausdruck. Die dritte und die vierte Leitlinie bezogen sich darauf, das Netz der sozialen Sicherung dichter zu knüpfen, das heißt, Lücken im System der sozialen Sicherung zu schließen und dessen Leistungen »sozial gerechter zu gestalten«, wobei sich in diesem Zusammenhang auch Hinweise auf die Benachteiligung von Frauen im bestehenden System finden. Die beiden weiteren Punkte beschrieben die Bemühungen, den »versorgenden Charakter der Sozialpolitik auszubauen«. Das hieß an erster Stelle, den Eintritt von Schäden, wozu »die Ursachen persönlicher Notstände und gesellschaftliche Mängel« zählten, zu verhindern; außerdem galt es die Rehabilitation, d. h. die Eingliederung oder Wiedereingliederung von Personen mit Behinderungen in Beruf und Gesellschaft, auszubauen.[19] Verstreut im ganzen Text finden sich Hinweise auf andere Leitgedanken der Politik. Dazu zählte, den Einzelnen von »Existenzangst und Unsicherheit« zu befreien, »die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit zu ermöglichen« und ihm »soziale Rechtsansprüche« einzuräumen. Die »Humanisierung« des Arbeitslebens zielte nicht nur auf die »menschengerechtere Arbeitsgestaltung« in den Betrieben, sondern auch auf die »Mitwirkung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer bei den für sie existierenden Fragen«, insbesondere aber auch auf die »Stärkung der arbeitsrechtlichen Position des Arbeitnehmers gegenüber dem Arbeitgeber«. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 und das Arbeitsförderungsgesetz 1969 ermöglichten »eine zeitgemäße Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik«, auch weil die Bundesregierung damit die »Instrumente für eine wirksame antizyklische Konjunkturpolitik an die Hand« bekam: denn

18 Herbert Ehrenberg an die Mitglieder der SPD-Bundestagsfraktion, 20.4.1978, Anlage: Sozialpolitik 1969–1978. Bilanz sozialdemokratischer Politik, Bundesarchiv Koblenz (BArch), B 136/14954. Dieser langen Ausarbeitung waren mehrere Teile (mit eigener Seitenzählung) angefügt: Teil A: Ausbau und Konsolidierung der sozialen Sicherung (hier Zitate S. 4–7); Teil B: Ausbau und Konsolidierung der Gesundheitssicherung; Teil C: Sozialpolitik für Behinderte; Teil D: Mitbestimmung und Humanisierung des Arbeitslebens; Teil E: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Vgl. auch *Herbert Ehrenberg/Anke Fuchs*, Sozialstaat und Freiheit. Von der Zukunft des Sozialstaats, Frankfurt/Main 1980. Für eine umfassende Darstellung der zeitgenössischen Sozialpolitik vgl. *Hans Günter Hockerts* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 5: Bundesrepublik Deutschland 1966–1974. Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs, hrsg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und dem Bundesarchiv, Baden-Baden 2006; darin insbesondere *Winfried Süß*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder in der Reformära, S. 157–221; vgl. auch *Stefan Remeke*, Gewerkschaften und Sozialgesetzgebung. DGB und Arbeitnehmerschutz in der Reformphase der sozialliberalen Koalition, Essen 2005.

19 Bilanz sozialdemokratischer Politik, Teil A, S. 3 (vgl. Anm. 18).

ohne angemessene Beschäftigungsmöglichkeiten gebe »es keinen sozialen Frieden und keine politische Stabilität und umgekehrt.«[20] Die soziale Reformpolitik des letzten Jahrzehnts sei nicht durch die Weltwirtschaftsrezession von 1975 widerlegt worden, im Gegenteil, gerade in der Rezession habe sich das System der sozialen Sicherung bewährt, auch wenn es, wie es in dem Rechenschaftsbericht mit Blick auf die Rentenversicherung hieß, nun nicht mehr um den Ausbau, sondern um die »Sicherung der Substanz der sozialen Reformpolitik der Jahre 1969/76« ging.[21]

Diese Darstellung Ehrenbergs ist nichts weniger als eine politische Begründung einer sozialpolitischen Moderne seitens der sozialliberalen Koalition. Sie ist als moderne Erfolgs- und Fortschrittsgeschichte gehalten, und dies in mehrfacher Hinsicht: In Bezug auf die Beschreibung des Aufbaus und Ausbaus moderner sozialer Einrichtungen; aufgrund der Reformgeschichte, von der breite Bevölkerungsgruppen profitierten und schließlich wegen der konsequenten Umsetzung eines sozialpolitischen Programms, das im ersten Sozialbericht der sozialliberalen Regierung 1970 noch umfassend als eine Bilanz der Defizite dokumentiert wurde.[22] Dazu zählte die »Demokratisierung« der Politik wie der Gesellschaft, die Verbesserung der »Lebensqualität«, die »Humanisierung der Arbeit«, welche nicht nur den (präventiven) Arbeitsschutz, sondern zugleich die »Partizipationschancen« der Beschäftigten in den Betrieben stark machte; »Chancengleichheit«, »Gerechtigkeit«, »Freiheit« und »Solidarität« waren Grundwerte, deren weitere Umsetzung die SPD auf dem Mannheimer Parteitag 1975 intensiv debattierte und bis in die nächste Dekade fortschreiben wollte.[23] Abzubauen waren die Relikte des »Obrigkeitsstaates«, in dem der Staatsbürger als »Sozialuntertan« und nicht als »Staatsbürger« verstanden wurde, wobei »moderne Organisationsmittel« im Bereich der klassischen Sicherungssysteme dazu beitragen sollten, dem Einzelnen rasche und verständliche Informationen zu liefern.[24] Über die Lohnabhängigen hinaus sollten und konnten alle am wirtschaftlichen Erfolg und dem Aufschwung der vorangegangenen Jahre partizipieren. Diese Ausweitung der sozialen Staatstätigkeit wurde als ein säkularer Vorgang verstanden, der alle modernen Industriegesellschaften kennzeichnete. Vertreter des linken Parteiflügels sahen darin einen Weg hin zum »demokratischen Sozialismus«.[25]

In fast allen zeitgenössischen Beiträgen findet sich nicht nur der starke Bezug auf »Demokratie« (dabei insbesondere auf deren »soziale Qualität«), sondern auch auf Planung und Planbarkeit sowie die Begriffe der Reform und Emanzipation. Damit ließ sich die spezifische Moderne der Gegenwart beschreiben, ohne diesen Begriff selbst zu benutzen. Die Sozialstaatssemantik der Nachkriegszeit, die sich um soziale Sicherheit, die Schaffung eines »modernen Sozialrechts«, die Figur des Arbeitnehmers (im Gegensatz zum Arbeiter) und den Generationenvertrag gedreht hatte, wurde begrifflich und konzeptionell stark erweitert. Dazu zählte beispielsweise das Konzept der Prävention, das die Tür für »sozial vorsorgende« Interventionen in das öffentliche und private Leben weit öffnete und das die Idee einer umfassenden »Gesellschaftspolitik« zu beflügeln vermochte.[26] Der

20 Ebd. Teil B, S. 2; Teil C, S. 3; Teil D, S. 2 f.; Teil E, S. 2 f.

21 Ebd., Teil A, S. 3.

22 Vgl. auch die Rede Arendts bei der Vorstellung des Sozialberichts 1970, *Arendt*, Kennzeichen sozial, S. 25–33.

23 *Peter v. Oertzen* u. a., Orientierungsrahmen `85. Texte und Diskussion. Bearbeitet von Heiner Lindner, Bonn 1976.

24 *Arendt*, Kennzeichen sozial, S. 16; vgl. dazu auch *Süß*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, insb. S. 214–216.

25 *Arendt*, Kennzeichen sozial, passim; Für die Diskussionen um den Mannheimer Parteitag vgl. *Oertzen*, Orientierungsrahmen `85.

26 Vgl. dazu die Einleitungen des Bundesarbeitsministers zu den Sozialberichten, *Arendt*, Kennzeichen sozial, S. 25–46; *Dieter Grimm*, Verfassungsrechtliche Anmerkungen zum Thema

Begriff, der von Christian von Ferber 1958 eingeführt worden war, setzte sich vor allem Ende der 1960er-Jahre mit bemerkenswerter Geschwindigkeit durch: Der moderne Sozialstaat ließ sich gegen »die klassische bürgerliche Vorstellung des ›Nachwächterstaates‹« abgrenzen.[27] Neu war auch die Figur des »sozialen Rechts«, namentlich die verfassungsrechtliche Garantie von Sozialleistungen. Bemerkenswert war allenfalls eine in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre zu beobachtende Verschiebung hin zu Vorstellungen einer umfassenden sozialen Staatsbürgerschaft, mithin die Transformation von Ansprüchen (und, wie vor allem spätere Kritiker meinten: »überzogenen Erwartungen«) in Rechte, etwa die sozialstaatliche Inklusion von bis dahin ausgeschlossenen Gruppen wie den Behinderten oder den Landwirten. Soziale Rechte implizierten die Neufundierung des politischen Gesellschaftsvertrags. Dies zeigt sich etwa an den Plänen und Initiativen der sozialliberalen Koalition, soziale Grundrechte beispielsweise im Sozialgesetzbuch zu kodifizieren oder ein soziales Staatsziel in das Grundgesetz aufzunehmen.[28]

Sozialpolitik und soziale Sicherheit waren zugleich eingebettet in ein umfassendes Konzept individueller, gesellschaftlicher und staatlicher Sicherheit und Wohlfahrt.[29] Gut zu erkennen ist das an dem Schlagwort vom »Modell Deutschland«, das diese unterschiedlichen Aspekte von Sicherheit zueinander in Beziehung setzte und als spezifisch bundesdeutsche Lösung präsentierte. Das Modell Deutschland wurde auf dem SPD-Parteitag 1975 verhandelt, und mit ihm zog die Partei 1976, wenn auch nur mit mäßigem Erfolg, in den Wahlkampf. Die Lancierung war verbunden mit dem Ziel, eine Bilanz sozialliberaler Politik seit dem Ende der Großen Koalition zu ziehen. In der wissenschaftlichen Literatur wurde der Begriff schnell zur Beschreibung des politischen und ökonomischen Systems, namentlich der deutschen Formen des Korporatismus, aufgegriffen. Von Anfang an dominierten Autoren, zumal deutsche, die eine »Krise« dieses deutschen Konsensmodells konstatierten.[30] In der sozialliberalen Selbstbeschreibung kommt dagegen die Verknüpfung unterschiedlicher Dimensionen von Sicherheit gut zum Ausdruck. Eine wich-

Prävention, in: *ders.* (Hrsg.), Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt/Main 1991, S. 197–220; *Kaufmann*, Sozialpolitisches Denken, S.161 f.

27 *Johano Strasser*, Grenzen des Sozialstaates? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise, Köln 1983, S. 31.

28 Vgl. dazu *Martin H. Geyer*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit, in: *ders.* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 6; *Wilfried Rudloff*, Randgruppen und bundesrepublikanische Gesellschaft. Umbrüche und Entwicklungen in den sechziger und frühen siebziger Jahren, in: *Franz-Werner Kersting* (Hrsg.), Psychiatriereform als Gesellschaftsreform. Die Hypothek des Nationalsozialismus und der Aufbruch der sechziger Jahre, Paderborn 2003, S. 181–219.

29 Für Überlegungen in dieser Hinsicht vgl. die klassische zeitgenössische Problemstellung in *Klaus-Dieter Schwarz* (Hrsg.), Sicherheitspolitik. Analysen zur politischen und militärischen Sicherheit, 3., neu bearb. Aufl., Bad Honnef-Erpel 1978; *Helga Haftendorn*, Sicherheit und Stabilität. Außenbeziehungen der Bundesrepublik zwischen Ölkrise und NATO-Doppelbeschluß, München 1986; *Bernd Faulenbach*, Die Siebzigerjahre – ein sozialdemokratisches Jahrzehnt? in: AfS 44, 2004, S. 1–37; *Frank Fischer*, Von der »Regierung der inneren Reformen« zum »Krisenmanagement«. Das Verhältnis zwischen Innen- und Außenpolitik in der sozial-liberalen Koalition, in: AfS 44, 2004, S. 395–414; *Eckart Conze*, Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer »modernen Politikgeschichte« der Bundesrepublik Deutschland, in: VfZ 53, 2005, S. 357–380.

30 *Frank Haenschke*, Modell Deutschland. Die Bundesrepublik in der technologischen Krise, Reinbek b. Hamburg 1977; *Josef Esser*, Das »Modell Deutschland« und seine Konstruktionsschwächen, in: Leviathan 7, 1979, S. 1–11; *Hirsch*, Der Sicherheitsstaat; *William E. Paterson/Gordon Smith*, The West German Model: Perspectives on a Stable State, London 1981; *Andrei S. Markovits* (Hrsg.), The Political Economy of West Germany: Modell Deutschland, New York 1982; *Andreas Rödder*, Das »Modell Deutschland« zwischen Erfolgsgeschichte und Verfallsdiagnose, in: VfZ 54, 2006, S. 345–363.

tige Rolle spielte der Verweis auf die außenpolitischen Erfolge, namentlich die »erfolgreiche Verständigungspolitik« mit dem Ostblock, die dazu geführt habe, dass Deutschland international »in einem Atemzug mit Frieden« genannt werde.[31] Die Betonung der »außerordentlich hohe[n] wirtschaftliche[n] Leistungsfähigkeit« Deutschlands, gemessen an Lebensstandard, Preisstabilität und »Härte« der D-Mark, welche die »am meisten begehrte Währung in der Welt« sei – und dies trotz der größten Weltwirtschaftskrise seit den 1930er-Jahren (wie es mit Blick auf die Rezession des Jahres 1975 hieß) –, verwies auf Aspekte wirtschaftlicher Sicherheit, mit ihrer auch außenpolitischen Dimension in der Form einer erfolgreichen (Außen-)Wirtschaftspolitik. Schließlich: Ein dicht geknüpftes Netz sozialer Sicherheit, das zu einer »einzigartigen sozialen und politischen Stabilität« geführt habe und den Menschen Sicherheit und Freiheit biete, sei Voraussetzung und dem Selbstverständnis nach gleichzeitig Resultat einer »konsequente[n] Politik steter Reformen«, die man auch gegen die »Schlafmützigkeit bzw. [den] gezielten Widerstand der Opposition durchgesetzt habe«. Nur eine »Politik der Solidarität und der Gerechtigkeit« bringe jedem Bürger »wirkliche Freiheit«; denn Freiheit für jedermann bedeute auch Freisein von entwürdigenden Abhängigkeiten, von Not und Angst. Das war alles nicht ohne nationalen Stolz gesagt, zumal nicht ohne Rivalität zu einzelnen Oppositionspolitikern, die gerne selbst den Begriff für sich beansprucht hätten.[32] Mit Karl-Dietrich Bracher mag man darin das aufkeimende Selbstverständnis einer »post-nationale[n] Demokratie«[33] erkennen, dem auf dem Feld der Wirtschaft und der »inneren Stabilität« internationale Anerkennung nicht versagt blieb.[34]

Gemessen an den weitreichenden Zielen und den konkreten sozialpolitischen Gesetzen der sozialliberalen Koalition mit ihren sozialen, wirtschaftlichen und fiskalischen Implikationen, fällt die, zumindest im Vergleich mit späteren Jahren, relativ wenig entwickelte theoretische und konzeptionelle Bearbeitung und Begründung der einzelnen sozialpolitischen Felder durch die Wissenschaften in der Zeit vor 1970 auf. Das gilt analog für den Bereich der politischen Programmatik und Pragmatik. Der Impetus der von Willy Brandt formulierten Reformagenda hatte zunächst kein wirkliches Äquivalent im akademischen Bereich, sieht man von der umfangreichen Literatur zum Thema »Planung« ab.[35] Wolfgang Abendroths Aufsatz »Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaats«,

31 Vgl. *Heino Kaack/Reinhold Roth* (Hrsg.), Parteien-Jahrbuch 1976. Dokumentation und Analyse der Entwicklung des Parteiensystems der Bundesrepublik Deutschland im Bundestagswahlkampf 1976, Meisenheim a. Glan 1979, S. 41; vgl. auch das Papier »Modell Deutschland«, »Anregungen für mögliche Argumentationslinien«, welches für die Haushaltsdebatte im Dt. Bundestag vorbereitet wurde, Archiv der sozialen Demokratie (AdsD), HSAA/10039, abgedruckt in: CD-Rom, Geyer, Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 6.

32 Vgl. *Martin H. Geyer*, Rahmenbedingungen: Unsicherheit als Normalität, in: *ders.*, Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 6.

33 Für die nur kryptischen Hinweise vgl. *Karl Dietrich Bracher*, Die deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus, Frankfurt/Main 1976, S. 544; *ders.*, Politik und Zeitgeist. Tendenzen der siebziger Jahre, in: *Wolfgang Jäger/Werner Link* (Hrsg.), Republik im Wandel 1969–1974. Die Ära Brandt (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 5/1), Stuttgart etc. 1986, S. 285–406, hier: S. 406.

34 Vgl. »Modell Deutschland«, S. 3 (vgl. Anm. 18); *Markovits*; *Paterson/Smith*.

35 *Michael Ruck*, Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre, in: *Axel Schildt* u. a. (Hrsg.), Dynamische Zeiten. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000, S. 362–401; *Alexander Schmidt-Gernig*, Das Jahrzehnt der Zukunft. Leitbilder und Visionen der Zukunftsforschung in den 60er Jahren in Westeuropa und den USA, in: *Uta Gerhard* (Hrsg.), Zeitperspektiven. Studien zur Kultur und Gesellschaft, Stuttgart 2003, S. 305–345; *Gabriele Metzler*, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn etc. 2005.

eine Antwort auf Ernst Forsthoff schon aus dem Jahr 1954, lieferte zwar bereits die Stichworte für eine »emanzipatorische« Sozial- und Gesellschaftspolitik, auf die eine ganze Generation von Intellektuellen vor allem der Linken zurückgreifen sollte und dabei, ohne sich dessen wohl ganz bewusst zu sein, auch Versatzstücke des konservativen staatstheoretischen Denkens der Zwischenkriegszeit rezipierte. Diese Ideen setzten sich im akademischen Diskurs jedoch erst mit Zeitverzögerung in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre und danach durch.[36]

Begründungen der Sozialpolitik, so kann hier nur als These formuliert werden, organisierten sich noch in den 1960er-Jahren über ganz andere, nämlich die politischen und wirtschaftlichen Organisationen der Parteien und Gewerkschaften und nicht zuletzt über alltagsweltliche Zusammenhänge. Zu erinnern ist hier an die von den Zeitgenossen so oft beschworenen »Erfahrungen« der jüngsten Geschichte, die gerade in der Arbeiterbewegung tief verankert waren. Das gilt insbesondere für die Sozialpolitik und die sozialpolitischen Debatten nach dem Zweiten Weltkrieg, in denen die Erinnerung an die beiden Weltkriege, die große Inflation und die große Weltwirtschaftskrise prägend war. Sie haftete im Gedächtnis als eine Zeit individueller, kollektiver und nationaler Notlagen und Unsicherheiten, die früher mit dem Appell an die Volksgemeinschaft, die nationale Schicksalsgemeinschaft oder auch Kriegskameradschaft einhergegangen war. Daraus resultierten Vorstellungen über die Gleichheit der Lebensverhältnisse oder die (Selbst-)Verpflichtung der großen Unternehmen, für »ihre« Arbeitnehmer – so der neue sozialrechtliche Begriff – in Form betrieblicher Sozialpolitik zu sorgen, ebenso wie die Erwartungen an die staatliche Versorgung des Heeres von Invaliden und Hinterbliebenen zweier Weltkriege und der Vertriebenen mittels des Lastenausgleichs. Die katholische Soziallehre wie die Verfechter ordoliberaler Entwürfe der sozialen Marktwirtschaft standen nicht weniger unter dem Eindruck der politischen und wirtschaftlichen Systemkrisen der Zwischenkriegszeit. Diese Geschichte lebte in politischen Programmen, historischen Dokumenten wie der Enzyklika »Quadragesimo anno« aus dem Jahr 1931, persönlichen historischen Rückbesinnungen, mehr noch in Aphorismen, Assoziationen und Anspielungen weiter.[37] Das gilt gerade für die Gewerkschaftsbewegung und die SPD, so wenn Herbert Wehner 1974 Bundesarbeitsminister Walter Arendt, der wegen Widerstände der FDP gegen das Mitbestimmungsgesetz sein Amt niederlegen wollte, hart bedrängte, dass sein Ausscheiden »eine Lage herbeiführen [würde, MHG], die vergleichbar wäre mit der eineinhalbprozentigen Arbeitslosenversicherungserhöhung 1930, deretwegen der damalige sozialdemokratische Reichskanzler demissionieren musste.« Aus gutem Grund wollte Arendt diesen Vergleich nicht gelten lassen.[38] Wie viele in seiner Partei hatte auch Helmut Schmidt die historischen Lektionen gelernt: Wirtschaftliche Not und Massenarbeitslosig-

36 *Wolfgang Abendroth*, Zum Begriff des demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland [zuerst 1954], in: *Ernst Forsthoff* (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Darmstadt 1968, S. 114–144.

37 Diese spezifische Erinnerungs- und Generationengeschichte gilt es noch zu schreiben; diese Frage wird von *Remeke*, Gewerkschaften, S. 463 kursorisch angesprochen. Zur Einbettung des Krisendiskurses in Vorstellungen der Volksgemeinschaft vgl. auch *Gunther Mai*, Vom Obrigkeitsstaat zur Demokratiefähigkeit? Westdeutsche Einstellungen seit Kriegsende, in: *Axel Knobloch* u. a. (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer gesamtdeutschen Identität?, Köln 1993, S. 65–83; *Cornelia Rauh-Kühne/Hans Constantin Paulssen*, Sozialpartnerschaft aus dem Geiste der Kriegskameradschaft, in: *Paul Erker/Toni Pierenkemper* (Hrsg.), Deutsche Unternehmer zwischen Kriegswirtschaft und Wiederaufbau. Studien zur Erfahrungsbildung von Industrie-Eliten, München 1999, S. 109–192.

38 Persönlicher Brief v. Herbert Wehner an Helmut Schmidt v. 29.6.1975 über ein Gespräch, welches Wolfgang Mischnick und er mit Walter Arendt über das Thema Mitbestimmung geführt hatte, AdsD HSAA/10044, abgedruckt auch in CD-Rom, *Geyer*, Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 6.

keit, so führte er in seiner ersten Regierungserklärung aus, hätten einst »das Feuer entfacht«, »in dem die erste deutsche Republik verbrannt ist« – an dieser Stelle vermerkte das Protokoll »Unruhe bei der CDU« –, und dieser historischen Lehre hätten alle Regierungen zu folgen: »Ihre Pflicht ist es, jene soziale Sicherheit und jene Gerechtigkeit fortschreitend zu verwirklichen, aus der all die Identifikation der Arbeitnehmer mit ihrem Staat kommen kann.«[39] Mehr als alles andere trieb den Kanzler nach der Ölpreiskrise die Angst um, dass das internationale wirtschaftliche System kollabieren und in jene Krisenspirale einmünden könnte, wie das 1929/30 der Fall gewesen war. Und wahrscheinlich erklärt dieser Appell, in kritischen politischen Situationen nicht zu versagen, auch die Zähigkeit, mit der Helmut Schmidt 1981/82 an der Koalition mit der FDP festhielt.[40]

III. Wissenschaftliche Konzeptionen einer sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Moderne

Solche historischen Anspielungen verloren nicht ihr Gewicht, sie traten aber in den Hintergrund, zumal mit dem generationellen Wechsel in den Gewerkschaften und der SPD in den 1970er-Jahren. Abstrakter formuliert: Traditionen und Memoria, die in den sozialen und kulturellen Milieus und Organisationen gespeichert waren, wurden beschleunigt in den Bereich wissenschaftlicher Reflexion mit ihrer abstrakten theoretischen wie politischen Begriffsbildung überführt. Nicht, dass diese »Verwissenschaftlichung des Sozialen« ein neuer Vorgang gewesen wäre, gerade wenn man die Untersuchungen und Gutachten der 1950er-Jahre bedenkt. Bemerkenswert ist vielmehr, mit welcher Geschwindigkeit sich neue theoretische Ansätze durchsetzten und dabei vor allem die Dominanz primär juristischer Darstellungen und Analysen gebrochen wurde.[41]

Die politische Programmatik der sozialliberalen Koalition einerseits und die wissenschaftliche Aufbruchsstimmung insbesondere in den Sozialwissenschaften mit Weiterungen in viele andere Wissensfelder einschließlich der Rechtswissenschaften andererseits beflügelten sich vielfach wechselseitig.[42] Die Gründung vieler neuer Hochschulen im Zuge der bildungspolitischen Expansion begünstigte diese Entwicklung. Die im Jahr 1970 durch Kabinettsbeschluss ins Leben gerufene »Kommission für sozialen und wirtschaftlichen Wandel« initiierte eine große Zahl von Einzelprojekten, die viele ernährten und manche wissenschaftliche Karriere zu begründen halfen. Die in die Kommission gesetzten hohen Erwartungen illustrieren den staatlich gesponserten Aufbruchsgeist in den So-

39 Regierungserklärung vom 17.5.1974, StenBerBT 7/100 v. 17.5.1974, S. 6593–6605, hier S. 6600.

40 *Geyer*, Rahmenbedingungen, und Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder. Auch Bundesbankpräsident Otmar Emminger stellte sein Handeln in der Dollarkrise Anfang der Siebzigerjahre in den Kontext »richtigen« und »falschen« Handelns während der Weltwirtschaftskrise; vgl. *Otmar Emminger*, D-Mark, Dollar, Währungskrisen. Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbank-Präsidenten, Stuttgart 1986, S. 280; zu dieser spezifischen generationellen Prägung einer ganzen Reihe politischer Akteure vgl. den Beitrag von Winfried Süß in diesem Band.

41 Vgl. *Kaufmann*, Sozialpolitisches Denken; *Lutz Raphael*, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: GG 22, 1996, S. 165–193. Hans Achinger konstatierte bei seiner Suche nach einer sachadäquaten Sprache der Sozialpolitik zu Beginn der 1960er-Jahre noch eine »Flucht der Sprache unter den Schutzmantel des Juristischen«, *Hans Achinger*, Sozialpolitik und Wissenschaft, Stuttgart 1963, S. 2. Mit Blick auf Bemühungen um Neuformulierungen vgl. Soziale Sicherung. Sozialenquête in der Bundesrepublik Deutschland, Bericht der Sozialenquête-Kommission, erstattet von *Walter Bogs, Hans Achinger, Helmut Neinhold, Ludwig Neundörfer, Wilfried Schreiber*, Stuttgart etc. 1966.

42 Für viele Beispiele vgl. *Süß*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder.

zialwissenschaften, die mit interdisziplinär angelegten, teilweise von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten Großprojekten neue Wege der empirischen und theoretischen Analyse beschritten.[43] Die Sozialwissenschaften beanspruchten für sich auch auf diesem Feld die Rolle einer Leitwissenschaft.[44]

In den Jahren zwischen etwa 1970 und 1977 bildeten sich die Konturen dieses neuen wissenschaftlichen Diskursfeldes klar heraus. Vielfach wurde es inspiriert von der ausländischen Forschung; außerdem gab es viele ›Sympathisanten‹ im Bereich der Humanwissenschaften, darunter nicht zuletzt auch in der Geschichtswissenschaft, aber auch im Bereich der Rechtswissenschaften. Binnen weniger Jahre konnte sich nun eine junge Generation von Sozialwissenschaftlern im akademischen Bereich etablieren, ihre Forschung professionalisieren und schnell auch Plätze in Berater- und Expertengremien einnehmen.[45]

In der dort vorgenommenen Begriffsbildung war vieles nicht neu. Fest etabliert im alltagsweltlichen, politischen, aber auch im älteren wissenschaftlichen Diskurs über die »soziale Frage« war die Annahme, dass die Dynamik der industriellen Revolution den Einzelnen aus seinen »traditionellen Bindungen« riss und alternative Formen der Sicherung notwendig machte. Nicht selten war es eine Fortschrittsgeschichte, die sich mit den politischen Motivationen Bismarcks, der Arbeiterbewegung oder der konfessionellen Bewegungen in Verbindung bringen ließ. Dahinter stand seit jeher eine in die Zwischenkriegszeit zurückreichende Narration des »technisch-industriellen« oder, wie es oft hieß, des »modernen Zeitalters«.[46] Mit ihr verband sich eine mehr oder weniger klare Kritik der Gegenwart, eine Furcht vor der technischen Rationalität, die sich in allen Bereichen des Lebens ausbreitete, und eine latente Angst vor den Gefahren sozialer und politischer Anomie moderner Massengesellschaften. Mehr als alles andere waren die neuzeitlichen Revolutionen das Menetekel. Kennzeichnend war dabei eine tiefe Ambivalenz gegenüber sozialer Ordnungspolitik: Der moderne Sozialstaat konnte sozial und politisch desintegrierend wirken, sei es als Folge der Überwältigung des Staates durch gesellschaftliche Einzelinteressen oder sei es als Folge der Gewährung von Rechtsansprüchen mit ihren individualisierenden Wirkungen. Auf der anderen Seite vermochte eine sozial ordnende Politik, zumal unter energischer exekutiver Führung, Stabilität zu begründen. Die Weimarer Republik, und nicht zuletzt die Politik bzw. die Begründungen der Notverordnun-

43 In der Schriftenreihe der Kommission erschienen 140 Bände. Der Abschlussbericht, dem viele Sondervoten beigefügt waren, entsprach zweifellos nicht den in diese Kommission gesetzten Erwartungen: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1977. Zu nennen ist z. B. der DFG-Sonderforschungsbereich 3 »Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik«; *Richard Hauser* (Hrsg.), Die Arbeiten des Sonderforschungsbereichs 3 – Ein Überblick, in: Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Bd. 1, Berlin 1994, S. 1–58. Vgl. auch *Eckart Pankoke*, Sozialpolitik zwischen staatlicher Systematisierung und situativer Operationalisierung. Zur Problem- und Programmgeschichte sozialer Politik, in: *Christian v. Ferber/Franz Xaver Kaufmann* (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik (KZfSS, Sonderheft, Bd. 19), Opladen 1977, S. 76–98.

44 Vgl. dazu *Peter Wagner*, Sozialwissenschaften und Staat. Frankreich, Italien, Deutschland 1870–1980, Frankfurt/New York 1990, insb. S. 355–434; *Christoph Weischer*, Das Unternehmen ›Empirische Sozialforschung‹. Strukturen, Praktiken und Leitbilder der Sozialforschung in der Bundesrepublik Deutschland, München 2004.

45 Zur breiten Rezeption der Modernisierungstheorien vgl. *Wehling*, Moderne; *Nils Gilman*, Mandarins of the Future. Modernization Theory in Cold War America, Baltimore/London 2003. Die neuen Berater und Expertengremien verdienten, näher untersucht zu werden.

46 Auch für das Folgende vgl. *Paul Nolte*, Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert, München 2000; *Jin-Sung Chun*, Das Bild der Moderne in der Nachkriegszeit. Die westdeutsche »Strukturgeschichte« im Spannungsfeld von Modernitätskritik und wissenschaftlicher Innovation 1948–1962, München 2000.

gen, boten dafür wichtige Beispiele. Veränderungen lassen sich bei dieser auch noch in der Nachkriegszeit verbreiteten Interpretation insofern sehen, als vor allem in den 1960er-Jahren die Freiheit stiftenden sowie sozial und politisch stabilisierenden Dimensionen der industriellen Entwicklung stärker in den Vordergrund rückten. Bei aller latent anhaltenden Kritik, die Ernst Forsthoff für Generationen von Akademikern formulierte, ließen sich dem Sozialstaat auf diese Weise zunehmend soziale und politisch integrierende Funktionen zuschreiben.[47]

Viele der hier nur kurz umrissenen Punkte finden sich in den neuen wissenschaftlichen Erklärungsansätzen, die jedoch, im Gegensatz zu den Konzepten der akademischen Vätergeneration, sehr viel theoretischer und abstrakt modellhaft argumentierten. Vor allem die aus dem angelsächsischen Raum nach Deutschland kommenden Modernisierungstheorien hatten dabei einen großen Einfluss. Sie verknüpften die Gegenwart mit einem Modell historischer Progression und fungierten zugleich als Wegweiser in die Zukunft. Peter Flora und seine Mitarbeiter waren Pioniere auf diesem Feld der theoretischen Konzeptionalisierung der historischen Entwicklung. Sie legten 1977 ein differenziertes Modell wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung vor.[48] Es integrierte verschiedene zeitgenössische Deutungsmuster, namentlich solche, die den Sozialstaat in seiner stabilisierenden Funktion hinsichtlich der durch Industrialisierung und Urbanisierung verursachten Probleme der Desintegration traditioneller Sicherungssysteme und der damit einhergehenden sozialen Veränderungen beschrieben und solche, die einen stärker konflikttheoretischen Ausgangspunkt in Anlehnung an den englischen Soziologen Thomas H. Marshall verfolgten. Die Autoren identifizierten die »strukturell-funktionale Differenzierung« von Gesellschaften infolge von Industrialisierung, Urbanisierung und (staatlicher) Bürokratisierung – sprich: die zentralen Faktoren des Modernisierungsprozesses – als entscheidende Ursache für die Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaats. Die Auflösung sozialer Beziehungen und eine neue »sozio-ökonomische Unsicherheit« erzeugten demnach, vermittelt über wirtschaftliche und politische Organisationen, einen an Staat und Bürokratien gerichteten politischen Problemdruck. Zu diesem gehöre die Forderung nach »[sozio-ökonomischer] Sicherheit« und »[sozio-ökonomischer] Gleichheit«. Als Folge sozialer Desintegrationsprozesse rückte demnach in der historischen Entwicklung das »Problem der Integration« in den Vordergrund; gelöst wurde es durch die Ausweitung des Konzepts der Staatsbürgerschaft.[49] Das Modell war offen für spezifische nationale Wege sozialer Staatsbürgerschaft, die in einem Dreieck von ökonomischen Märkten, gesellschaftlichen Interessenorganisationen und staatlichen Bürokratien verortet wurden. Dementsprechend

47 *Hans Freyer*, Gedanken zur Industriegesellschaft, Mainz 1970.

48 Die Arbeiten wurden im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten HIWED-Projektes (Historische Indikatoren der westeuropäischen Demokratien) durchgeführt. *Peter Flora* u. a., Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, in: PVS 18, 1977, S. 705–772; *Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer*, The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, in: *dies.* (Hrsg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick/London 1981, S. 37–80; vgl. auch die sehr gute Zusammenfassung von *Edeltraud Roller*, Einstellungen der Bürger zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992, Kap. 2.

49 *Flora*, Entwicklung, S. 714, S. 720 f. Mit Blick auf die Bismarck'sche Sozialpolitik wird von ihnen zwar argumentiert, dass es keine klare Abfolge bei der Entwicklung politischer und sozialer Rechte geben müsse, ja, dass die einen auch Ersatz für die anderen sein könnten, aber dennoch folgten sie dem Entwicklungsmodell Marshalls und blendeten damit wie die meisten Autoren nationalsozialistisch-faschistische wie kommunistische Varianten des Wohlfahrtsstaats aus. Jens Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Franfurt/Main 1982, hat die unterschiedlichen politischen Entstehungsbedingungen herausgearbeitet und dabei die Bedeutung der Arbeiterbewegung für die Entstehung der Wohlfahrtsstaaten kritisiert und im internationalen Vergleich neu gewichtet.

stellt jedes politisch-soziale System unterschiedliche Lösungsmuster der sozialen Frage bereit. Die westeuropäischen Länder ließen sich nicht nur als ›Wohlfahrtsstaaten‹, sondern ebenso gut auch als ›Wohlstandsgesellschaften‹ bezeichnen, da staatliche Bürokratien nur einen Teil der Güter und Ressourcen kontrollieren, während der größere Teil über Märkte verteilt wird.[50] Dieses Modell basierte auf der Analyse von Makrostrukturen und abstrahierte sehr weitgehend von politischen Konstellationen und Brüchen.

So wie bei Peter Flora kann man auf breiter Front das Eindringen einer neuen sozialwissenschaftlichen Begrifflichkeit in die Wissenschaftssprache beobachten, die außerhalb der Fachöffentlichkeit vielfach für Irritation, ja Unverständnis sorgte. Mit dem amerikanischen Soziologen Talcott Parsons rückten die »Systemintegration« und die Vorstellung der »funktionalen Differenzierung« von Gesellschaften, mit dem englischen Soziologen T. H. Marshall die »sozialen Rechte«, welche die politischen und bürgerlichen Rechte zu ergänzen und eine »soziale Staatsbürgerschaft« zu begründen vermochten, in den Vordergrund.[51] Mehr noch: Insbesondere mit den Modernisierungstheorien war von staatlicher »Penetration« sozialer Systeme, »nationaler Identitätsbildung«, »Umverteilung« und nicht zuletzt »Makrosteuerung« von politischen, sozialen und wirtschaftlichen Prozessen die Rede.[52] »Wohlfahrtsstaat, das ist realisierte Inklusion«, so Niklas Luhmann, der gleichwohl die Annahmen vieler Kollegen wie die Dynamik des modernen Wohlfahrtsstaats kritisierte.[53]

Die Verdrängung des Begriffs des »Sozialstaats« durch den vor allem in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern üblichen Begriff des »Wohlfahrtsstaats« ist in diesem Kontext zu sehen.[54] Überwunden werden sollte damit die schon früher vielfach beklagte Fixierung staatlicher Politik auf das für die deutsche sozialstaatliche Tradition so typische System »kompensatorischer« staatlicher Sozialleistungen, mithin die Sozialversicherung. Damit einher ging ein neuer, ausgesprochen weit gefasster Sicherheitsbe-

50 *Flora*, Entwicklung, S. 715, vgl. dazu auch die schematische Darstellung S. 717, 721. Vgl. in dieser Tradition auch die Darstellung von Gøsta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton 1990, die gegenüber der Darstellung von Flora in vieler Hinsicht zurückfällt, aber im Gegensatz zu diesem eine eingängige, wenn auch nicht unbedingt überzeugende Typologisierung auch nationaler Modelle vorschlägt. Jens Alber, ein Wissenschaftler aus dem Umfeld Floras, vermochte diese systematisch und international vergleichend darzustellen, auch indem er auf die konservativen, liberalen und sozialdemokratischen Ursprünge der modernen europäischen Wohlfahrtstaaten und ihre jeweilige Weiterentwicklung unter unterschiedlichen politischen Vorzeichen im 20. Jahrhundert verwies. Alber, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat.

51 *Talcott Parsons*, Das System moderner Gesellschaft, München 1972 (engl. 1969); Thomas H. Marshall, Class, Citizenship, and Social Development. Essays, New York 1964; für eine prägnante Zusammenfassung vgl. auch Franz-Xaver Kaufmann, Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaates?, in: Berliner Journal für Soziologie 7, 1997, S. 5–19, hier: S. 11 f.

52 *Wolfgang Zapf*, Modernisierungstheorien, in: *Krupp/Zapf*, Sozialpolitik und Sozialberichterstattung, S. 123–138; für einen guten Überblick vgl. auch *Martin Pfaff / Huber Voigtländer* (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel. Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik, Bonn 1978.

53 *Peter Flora*, Modernisierungsforschung. Zur empirischen Analyse der gesellschaftlichen Entwicklung, Opladen 1974. Zu den wichtigsten Vertretern zählt Wolfgang Zapf, vgl. *Wolfgang Zapf* (Hrsg.), Theorien des sozialen Wandels, Köln etc. 1970; *ders.*, Modernisierungstheorien; *ders.*, Wohlfahrtsentwicklung und Modernisierung, in: *ders.* (Hrsg.), Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987–1994, Berlin 1994, S. 175–187. Eine kritische Bilanz gibt *Hans-Ulrich Wehler*, Modernisierungstheorie und Geschichte, Göttingen 1975, auch wenn gerade dieser Historiker vermittels der von ihm ursprünglich vertretenen Sonderwegsthese prominent im Umfeld der Modernisierungstheorie anzusiedeln ist. *Niklas Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München etc. 1981, S. 27. Für einen Überblick vgl. auch *Huf*, Sozialstaat und Moderne.

54 Treffend *Kaufmann*, Sozialpolitisches Denken, S. 165–172.

griff. Ziel war die Reduzierung von Risiken. Diese Form von »Wohlfahrtsproduktion« sicherte »Lebensqualität«, aber auch Freiheit.[55] Neben dem System der sozialen Sicherheit und dem zentralen Element der Prävention zählten dazu ebenso die Garantie der Vollbeschäftigung und des wirtschaftlichen Wachstums wie das der »inneren« und »äußeren« Sicherheit, ganz im Sinne des vorstehend skizzierten »Modells Deutschland«.

Neue Ideen ließen sich mit älteren amalgamieren. Ein Beispiel dafür ist das 1975 beschlossene »Raumordnungsprogramm für die großräumliche Entwicklung des Bundesgebietes.«[56] Sozialpolitische Vorstellungen einer durch staatliche Planung herzustellenden »Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse« und Konzepte gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Modernisierung und Strukturpolitik überlagerten ältere volksgemeinschaftliche Ideen von raumörtlicher Politik: Quantität wie Qualität der regional unterschiedlichen Erwerbsmöglichkeiten gerieten in den Blick, auch die Steuerung beispielsweise der Umweltbedingungen durch Siedlungs- und Industrieagglomerationen, die Erreichbarkeit von sozialen und kulturellen Einrichtungen wie Krankenhäusern und Bibliotheken bis hin zur Versorgung mit Telefonzellen. In diesen Überlegungen spiegelt sich den Grundvorstellungen nach der umfassende moderne Wohlfahrtsstaat, den man, das wird bis heute oft genug übersehen, terminologisch gar nicht unbedingt bemühen musste, um ihn pragmatisch-administrativ zu realisieren.[57]

Wie Wolfgang Zapf, ein Pionier auf dem Forschungsfeld der »Wohlfahrtsproduktion«, rückblickend formulierte, ging es dabei um die Suche »nach neuen Mustern qualitativen Wachstums, das die sozialen Kosten der bisherigen hochindustriellen Lebensweise vermindern und die Defizite der benachteiligten Gruppen, Regionen und Lebensbereiche beseitigen sollte. Mehr Lebensqualität hieß mehr Gleichheit und mehr individuelle Wohlfahrt durch ›qualitatives Wachstum‹; ein entwickelter Wohlfahrtsstaat sollte das ›Marktversagen‹ ausgleichen«, wobei, so der selbstkritische spätere Zusatz des Autors, »die Wachstumskräfte […] einfach unterstellt« wurden.[58] Fast noch wichtiger vielleicht ist ein anderer Punkt: Ganz ähnlich wie in der Politik basierten diese Überlegungen auf dem Phänomen der anhaltenden Knappheit von Arbeitskräften, welche, so die Perspektive vor 1975, die wirtschaftliche Entwicklung zu behindern drohte.

Vertreter der Modernisierungstheorie sahen den modernen (Sozial-)Staat nicht nur als ein Produkt des Modernisierungsprozesses, sondern als Agenten, der diese Entwicklung auch voranzutreiben vermochte.[59] Die Pläne, vermittels der sozialwissenschaftlichen Dauer-

55 Eine der ersten systematischen Analysen stammt von *Franz-Xaver Kaufmann*, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, Stuttgart 1973; *Wolfgang Zapf*, Individuelle Wohlfahrt. Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität, in: *Glatzer/Zapf*, Lebensqualität in der Bundesrepublik, S. 13–42; *Wolfgang Zapf* u. a., Individualisierung und Sicherheit. Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland, München 1987. Für eine kritische Bilanz vgl. *Grimm*, Verfassungsrechtliche Anmerkungen; *Wolfgang Bonß*, Vom Risiko. Unsicherheit und Ungewißheit in der Moderne, Hamburg 1995.

56 Bundestags-Drucksache (BTDrs.) 7/3584 v. 30.4.75; auch veröffentlicht in der Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bd. VI. 2, Bonn 1975, vgl. dazu u. a. *Werner Väth*, Raumplanung. Probleme der räumlichen Entwicklung und Raumordnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Meisenheim 1980, S. 174–260.

57 Vgl. dazu die historische Dissertation von *Ariane Leendertz*, Ordnung, Ausgleich, Harmonie. Raumplanung und Gesellschaft in Deutschland 1912–1975, phil. Diss. Tübingen 2006. Die Einschreibung dieses Programms in die politisch-administrative Planung – trotz der Diskreditierung der Großplanung seit der zweiten Hälfte der Siebzigerjahre – ist ein Desiderat der Forschung.

58 *Wolfgang Zapf*, Individuelle Wohlfahrt, S. 22.

59 So im Gegensatz zu *Huf*, Sozialstaat und Moderne, S. 20. Deutlich wird das im Übrigen nicht zuletzt auf dem Feld der Entwicklungspolitik, vgl. *Gilman*, Mandarins, S. 155–202.

beobachtung der Gesellschaft der Politik Informationen zur Verfügung zu stellen, basierten auf solchen Überlegungen. Aber derartige Vorstellungen von sozial ordnenden und planenden staatlichen Eingriffen speisten sich auch aus anderen Traditionen, nicht zuletzt der sozialistischen Arbeiterbewegung. Das Konzept der theoretischen »Planung« und der Planbarkeit sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungen bildete dabei den zentralen Fluchtpunkt dieser Erwägungen.[60]

Neben der »gesellschaftlichen Dauerbeobachtung« waren die Messung der Lebensqualität mittels sozialer Indikatoren, der Ausbau der Sozialberichterstattung, aber auch keynesianische Vorstellungen der Planbarkeit der Konjunktur wichtige Voraussetzungen für Planung im Sinne einer gezielten Modernisierung von Gesellschaften. Das Stabilitätsgesetz von 1967 galt vielen als das ›wirtschaftliche Grundgesetz‹ der Bundesrepublik – mit der Vermählung der Ansätze von Walter Eucken und John-Maynard Keynes habe die »Phase der keynesianischen Emanzipation«[61] begonnen, so der in den Diskussionen engagierte Hans-Hermann Hartwich –, so wie das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 ein Instrument sozialer Planung und Planbarkeit des technischen und wirtschaftlichen Strukturwandels war, den zu antizipieren und zu fördern der Sozialwissenschaftler Fritz Scharpf und der spätere Bundesforschungsminister Volker Hauff sich auf die Fahne schrieben.[62] Die Weltwirtschaftskrise sei keine »unabwendbare Naturkatastrophe« gewesen, so Fritz Scharpf in seiner populären Version des Keynesianismus. Vielmehr habe es wirksame Gegenmaßnahmen gegeben, durch die sich die Arbeitslosigkeit hätte bekämpfen lassen: »Wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht mehr ausreichte, um das verfügbare Produktionspotential auszulasten und die Arbeitswilligen zu beschäftigen, dann mußte und konnte der Staat zusätzlich Nachfrage und damit zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, indem er mehr Geld ausgab, als er einnahm.« Ganz in diesem Sinne war dem Stabilitätsgesetz ein Prolog über die katastrophalen politischen und sozialen Folgen der Großen Weltwirtschaftskrise vorausgeschickt worden.[63]

Im Gegensatz zur angelsächsischen Forschung gab es in Deutschland nie so sehr die Tendenz, über die Analyse von Makrostrukturen die Rolle der Politik und von Personen, insbesondere aber die Bedeutung von historischen Konstellationen für die Entwicklung

60 *Horst Harnischfeger*, Planung in der sozialstaatlichen Demokratie. Überlegungen zum Verhältnis von politischem Willensbildungsprozeß und Wissenschaft sowie zum Verfahren bei der Planung, Neuwied etc. 1969; *Klaus Lompe*, Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Freiburg 1971, insb. S. 119–164; vgl. auch *Metzler*, Konzeptionen, und mit Blick auf kybernetische Steuerungsvorstellungen *Schmidt-Gernig*, Jahrzehnt, insb. S. 333–342.

61 *Hans Hermann Hartwich*, Grundgesetz und Wirtschaftsordnung. Probleme des wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandels im Verhältnis zur Wirtschaftsordnung und Verfassung, in: APuZ 4/1980, S. 3–18, hier: S. 7.

62 *Georg Altmann*, Aktive Arbeitsmarktpolitik. Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 2004; *Alexander Nützenadel*, Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Expertenkultur und Politik in der Bundesrepublik 1949–1974, Göttingen 2005; *Fritz W. Scharpf*, Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt/Main 1973; *Volker Hauff/Fritz W. Scharpf*, Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik, Köln 1975, vgl. auch die Zusammenfassende Darstellung bei *Geyer*, Rahmenbedingungen.

63 *Fritz W. Scharpf*, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das »Modell Deutschland« im Vergleich, Frankfurt/Main 1987, S. 19 f.; *Nützenadel*, Stunde der Ökonomen, S. 71; vgl. z. B. auch *Manfred Lahnstein* u. a., Der Einsatz der Finanzpolitik zur Konjunktursteuerung, in: ders. u. a. (Hrsg.), Konjunktursteuerung – eine Illusion? Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik, Wiesbaden 1980, S. 10–31. *Christine Buci-Glucksmann/Göran Therborn*, Der sozialdemokratische Staat. Die »Keynesianisierung« der Gesellschaft, Hamburg 1982.

von Sozialstaaten, zu vergessen.[64] Das hat zum einen mit der Bismarck'schen Begründung der deutschen Sozialpolitik zu tun, die ja zunächst eine dezidiert politische Qualität hatte, zum anderen rückten im Zusammenhang mit dem Scheitern der Weimarer Republik sehr früh die Verfassung und umstrittene Ordnung des Weimarer Sozialstaats mit seinen »Errungenschaften« in den Blick der Forschung.[65] Seine Zerstörung 1933 konnte als historisches Musterbeispiel für politische und wirtschaftliche Systemkrisen ausgedeutet werden, die gewissermaßen den schlimmsten aller Fälle implizierte: die radikale Abwendung von Demokratie, Vernunft, den Prinzipien der Aufklärung und den Verlust der Moderne. Dieses Argument war nicht nur von sozialdemokratischen Reformern abrufbar. Es handelte sich um den archimedischen Punkt der bundesdeutschen Demokratiedebatte, die sehr stark auf soziale Stabilität abhob: »Wenn Sie das soziale Unbehagen erst einmal ansammeln lassen, dann wird das eine so entsetzlich explosive Kraft sein, daß in dem Moment, in dem einer ein Streichholz dran legt, diese Gesellschaft explodiert«, formulierte ganz in diesem Sinne ein Vertreter der bundesdeutschen Raumplaner.[66]

Dieser Rekurs auf Revolutionen und den Nationalsozialismus ist mit Blick auf Deutschland von einiger Bedeutung. Denn der modernisierungstheoretische Ansatz hatte von Anfang an mit seinen universalistischen Postulaten nicht nur die amerikanische Entwicklung als Erfolgsmodell ausgegeben, sondern zugleich auch den deutschen »Sonderweg« bis 1945 als Kontrastfolie von Fehlentwicklungen verstanden.[67] Vor diesem Hintergrund war die Bundesrepublik Deutschland nach 1945 – zumal das »Modell Deutschland« – der Prototyp eines erfolgreichen Prozesses von modernem und erfolgreichem »state building«. Nicht zuletzt darin ist wohl die Attraktivität dieses Ansatzes in Deutschland zu sehen. Denn von Anfang an hatte er die Versicherung impliziert, dass Deutschland den Weg der Vergangenheit endgültig hinter sich gelassen hat.[68]

IV. Historische Kontingenz und das neue »Problemklima«

Mitte der 1970er-Jahre überschnitten sich zwei scheinbar konträre Entwicklungen. Dabei handelte es sich zum einen um die schnelle Etablierung und Professionalisierung neuer

64 Vgl. die einflussreiche Kritik von *Theda Skocpol*, Bringing the State Back In, in: *Peter Evans* u. a. (Hrsg.), Bringing the State Back In, Cambridge etc. 1985, S. 3–37. Dennoch ist es bemerkenswert, wie spät sich historische Arbeiten mit diesem Thema der Geschichte der Sozialpolitik befassten. Zu den ersten Arbeiten zählte *Florian Tennstedt*, Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zur Gründung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1977; *ders.*, Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Göttingen 1981; *Gerhard A. Ritter*, Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983.

65 Für einen Überblick der Weimarforschung vgl. *Eberhard Kolb*, Die Weimarer Republik, 6. überarb. Aufl., München 2002. Vgl. z. B. *Hans-Hermann Hartwich*, der mit seiner Arbeit, Der Einfluß des Staates auf die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in der Berliner Metallindustrie von 1910 bis 1932, wirtschafts- und sozialwiss. Diss. Berlin 1958, wie Kolb zur ersten Generation der revisionistischen Weimarforschung zählt. Er ist in diesem Zusammenhang auch deshalb von Interesse, weil Hartwich in sehr vielen Artikeln und Aufsätzen eines linken Modells den emanzipatorischen Sozialstaat popularisierte. *Hans-Hermann Hartwich*, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Opladen 1970; *ders.*, Sozialstaatspostulat und Reformpolitik, in: *Carl Böhret* (Hrsg.), Politik und Wirtschaft. Festschrift für Gert von Eynern zum 75. Geburtstag, PVS 18, 1977 (Sonderheft 8), S. 137–155.

66 So *Werner Ernst*, Stadtplanung, Raumordnung und der Bund (1961), zitiert in *Leendertz*, Ordnung, S. 315.

67 Parsons ist in dieser Hinsicht eine wichtige Figur; vgl. seinen Aufsatz aus dem Krieg *Talcott Parsons*, Democracy and Social Structure in Pre-Nazi Germany, in: *ders.* (Hrsg.), Essays in Sociological Theory, New York 1964, S. 104–123.

68 Vgl. *Geyer*, Im Schatten der NS-Zeit.

akademischer und politischer Diskurse und Praktiken des Wohlfahrtsstaats, zum anderen um den Beginn einer überraschend scharfen Debatte über die »Krise des Sozialstaats«, einer Debatte, die in dieser Form zumindest in der Geschichte der Bundesrepublik bisher nicht existiert hatte. Vollzog sich in Deutschland und anderen Ländern eine »Tendenzwende«?[69] Diese nicht nur in den Feuilletons verhandelte Frage spielte eine wichtige Rolle in den nun bald folgenden Kontroversen über Zäsuren, Brüche und neue Wege.

Die Spuren einer solchen Zäsur waren ohne Weiteres zu erkennen. An die Stelle der großen Fragen nach den Möglichkeiten von Makrosteuerungen und universalistischen Erklärungen, die wenige Jahre zuvor noch so inspirierend gewirkt hatten, rückten nun eher die Probleme der Mikrosteuerung von sozialen Prozessen und Institutionen, die, wie etwa einzelne Bereiche der Sozialversicherung, aus dem »Gleichgewicht« geraten waren und nur mit größten Schwierigkeiten »gesteuert« werden konnten. Die Expertise der Wissenschaft war nun mehr als je zuvor gefragt. Die sich verändernden Rahmenkonstellationen in der praktischen Sozialpolitik und der Bedarf an »governance« in der Form von neuen Steuerungsmechanismen sollten diesen Prozess der Verwissenschaftlichung des Sozialen nicht unterbrechen, ja im Gegenteil, sie beförderten die professionelle, auch technokratische Spezialisierung. Und dass gesellschaftliche Entwicklungen der Dauerbeobachtung bedurften, wurde ohnehin nicht bezweifelt. Es war eher fraglich, wie diese Aufgabe mit den Vertretern der anderen Disziplinen, insbesondere den Juristen und Ökonomen, die seit 1977 mit der »Strukturberichterstattung« ein wichtiges Feld okkupierten, geteilt werden sollte.[70]

Wahrnehmungen eines Bruches, ja einer historischen Zäsur, verdichteten sich, und die Reflexion darüber sollte in den folgenden Jahren auf breiter Front zunehmen und ihre eigene Realität schaffen. An Propheten einer anderen, neuen Zukunft mangelte es nicht. Weltweit inspirierte Daniel Bell die Diskussion mit seiner Vision einer »postindustriellen« Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, in welcher die Produktion von Wissen wichtiger werden würde als die von Waren und Gütern.[71] Charles Jencks propagierte eine neue, postmoderne Ästhetik in der Architektur und wusste im Übrigen genau, wann die sich (wie schon bei Bell) lange vorher ankündigende neue Ära der Postmoderne begonnen habe, nämlich am 15. Juli 1972 »at 3.32 pm (or thereabouts)«, als einer Reihe von nach dem Zweiten Weltkrieg im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus errichteten Wohnkomplexen in St. Louis »were given the final *coup de grace* by dynamite«.[72] Solche und bald viele in dieselbe Richtung zielenden Argumente unter dem Präfix »post« deuten darauf hin, dass die Ursachen für die diskutierte »Tendenzwende« tiefere als rein ökonomische Gründe hatten.

Dennoch: Die Diagnose von sich rasch verändernden ökonomischen Rahmenbedingungen trieb diese neuen Diskurse in den westlichen Industriegesellschaften an. Wirtschaftliche Wachstumsschwächen und zwei Rezessionen durchkreuzten frühere, sehr op-

69 *Clemens Graf v. Podewils*, Tendenzwende? Zur geistigen Situation der Bundesrepublik, Stuttgart 1975; *Armin Mohler*, Tendenzwende für Fortgeschrittene, München 1978; *Axel Schildt*, »Die Kräfte der Gegenreform sind auf breiter Front angetreten«. Zur konservativen Tendenzwende in den Siebzigerjahren, in: AfS 44, 2004, S. 449–478; *Jens Hacke*, Philosophie der Bürgerlichkeit. Die liberalkonservative Begründung der Bundesrepublik, Göttingen 2006, S. 94–134.

70 *Renate Mayntz*, Governance im modernen Staat, in: *Arthur Benz* (Hrsg.), Governance – Regierung in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 66–76, hier S. 66. Zur Verschiebung der Akzente vgl. z. B. *Philipp Herder-Dorneich*, Zur Theorie der sozialen Steuerung, Köln 1965; *ders.*, Theorie der sozialen Steuerung – Die Theorie der Scheine, Baden-Baden 1986. Zur Strukturberichterstattung vgl. *Geyer*, Rahmenbedingungen.

71 *Bell*, Die nachindustrielle Gesellschaft; *Kumar*, From Post-Industrial to Post-Modern Society, S. 6–35.

72 *Charles Jencks*, The Language of Post-Modern Architecture, London 1977, S. 9.

timistische Vorhersagen hinsichtlich des wirtschaftlichen Wachstums sowie die darauf aufbauenden Erwartungen nicht nur bezüglich der Verteilungsspielräume, sondern auch des inländischen Arbeitskräftebedarfs. Mit der Konjunktur kühlte sich auch das soziale Klima ab. Wirtschaftsverbände und Ökonomen thematisierten zunehmend offensiv die Höhe der Löhne und Einkommen aus unselbstständiger Arbeit einschließlich der stark wachsenden Lohnnebenkosten.[73] Haushaltsdefizite schwebten wie ein Damoklesschwert über der sozialliberalen Regierung. Schon in der davor liegenden Phase der Hochkonjunktur waren die Ausgaben der öffentlichen Haushalte stark gestiegen. Während der Rezession explodierten sie förmlich und führten zu klammen Kassen, auch im Bereich der sozialen Sicherung. Den Hiobsbotschaften über die »Kostenexplosion« in der Krankenversicherung und Defizite der Bundesanstalt für Arbeit folgten 1976/77 solche über die Lücken in der Rentenversicherung.[74] Der Mechanismus der rückwirkenden Anpassung der Sozialleistungen konfrontierte die öffentlichen Haushalte mit einer Bugwelle von Anforderungen, die mit wegbrechenden Einnahmen zusammenfielen. Das Ergebnis war eine rapide steigende Staatsverschuldung. Hinzu kam eine scheinbar ungebremst wachsende Staatstätigkeit. Unter dem Druck der Rezession war die Regierung gezwungen, von der Ausnahmebestimmung des Artikels 115 Grundgesetz Gebrauch zu machen, um die Kreditfinanzierung auszuweiten. Nicht nur der bayerische Ministerpräsident Franz-Josef Strauß beschwor in apokalyptischen Szenarien den heraufziehenden »Staatsbankrott«.[75]

Die sozialliberale Reformpolitik kam ins Schlingern. Von Anfang an hatte sich der neue Bundeskanzler Helmut Schmidt kritisch gegenüber der Politik seines Vorgängers geäußert und in seiner viel zitierten Antrittsrede das »Machbare« in den Vordergrund gestellt. Die Politik zielte eher auf »Konsolidierung«, die der Bundeskanzler schon in seiner Regierungserklärung (und intern schon früher) angekündigt hatte.[76] Die breite öffentliche Debatte über die »Krise der Sozialpolitik« begann genau in dem Augenblick, als 1975 mit dem sogenannten Haushaltsstrukturgesetz erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Kürzungen auch im Bereich der sozialen Leistungen vorgesehen waren, und zwar mit dem expliziten Ziel, den Anstieg der öffentlichen Ausgaben zu beschränken. Anlass des Streits waren zum einen die ersten Leistungskürzungen, welche die Kritiker dieses Kurses in den eigenen Reihen auf den Plan riefen: Nicht die SPD habe den Kapitalismus verändert, sondern dieser verändere die SPD.[77] Fast noch wichtiger war die Frage nach der Verteilung der Lasten, und das nicht nur zwischen Versicherten, Unternehmen und Staat. Angeheizt wurde die Diskussion unter anderem durch ein für die Diskussion im SPD-Parteipräsidium vorbereitetes, parteiinternes Papier, das seit Juli 1975 in allen größeren Zeitungsredaktionen zirkulierte und sich gegen die »Sozialstaatskampagne der CDU/CSU und der Arbeitgeberverbände« richtete: »Damit die Diskussion um den Sozialstaat nicht derart einseitig, weil gegen die große Gruppe der Arbeitnehmer gerichtet [,] bleibt, müssen in der Öffentlichkeit möglichst alle Elemente des Sozialstaats auf den

73 *Werner Abelshauser*, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004.

74 Vgl. zu diesen Feldern auch die Beiträge von Winfried Süß und Ulrike Lindner sowie von Bernhard Ebbinghaus/Isabelle Schulze in diesem Band.

75 Zur Entwicklung im Kontext der Sozialpolitik vgl. *Alber*, Der Sozialstaat in der Bundesrepublik, S. 108–117; *Diethard B. Simmert/Kurt-Dieter Wagner*, Staatsverschuldung kontrovers, Köln 1981; »Betr.: Strauß' Geheimrede. Aufräumen bis zum Rest dieses Jahrhunderts. Franz Josef Strauß über die Strategie der Union«, in: Der Spiegel Nr. 11, 10.3.1975, S. 34–41.

76 *Carsten Schmitt*, Helmut Schmidt: Kontinuität und Konzentration, in: *Karl-Rudolf Korte* (Hrsg.), »Das Wort hat der Herr Bundeskanzler«. Eine Analyse der Großen Regierungserklärungen von Adenauer bis Schröder, Wiesbaden 2002, S. 193–216. Auch für das Folgende vgl. *Geyer*, Rahmenbedingungen.

77 *Tim Guldimann*, Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates. Am Beispiel Schwedens und der Bundesrepublik, München 1976, S. 35; vgl. auch *Johano Strasser*, Grenzen des Sozialstaates?; *Wolf-Dieter Narr* u. a., SPD – Staatspartei oder Reformpartei?, München 1976.

Tisch, also nicht nur jene, die im herkömmlichen Sinne in den Bereich der Sozialpolitik fallen«, war hier zu lesen (was auch ein Hinweis darauf war, dass im Haushaltsstrukturgesetz zunächst weiterreichende Kürzungen für Beamte und die Landwirtschaft vorgesehen waren). Plötzlich ging es neben dem System der sozialen Sicherung um Steuervergünstigungen und Subventionen, mit ihren nur schwer zu bestimmenden Vorteilen für bestimmte Gruppen.[78]

Endgültig und mit aller Deutlichkeit zeichnete sich in dieser Situation das Ende des »Reformklimas« ab, an dessen Stelle ein »Problemklima« trat.[79] Die Rede war von »Lücken«: »Versorgungs- und Energielücke«, »Haushaltslücke«, »Rentenlücke«, »Angst-« und »Vertrauenslücke«, aber auch »demografische Lücke« sowie später »Raketenlücke«. In dieser Semantik kommt die schon von den Zeitgenossen vieldiskutierte Diskrepanz zwischen Erwartung und Realität sowie Planbarkeit und Machbarkeit zum Ausdruck, auch das Bewusstsein, dass frühere politische Entscheidungen die Grenzen des Handelns nicht nur in der Gegenwart, sondern auch in der Zukunft bestimmten. Damit verbunden war die Schließung von früheren, optimistischen – viele Kritiker sprachen auch von »utopischen« – Zukunftserwartungen. In den unterschiedlichsten Bereichen ist diese Entwicklung zu beobachten, nicht nur in Deutschland, sondern in allen westlichen Industriegesellschaften.[80] Das neue Dauerthema waren die »Grenzen des Wachstums«. Die große Reverenz, die dem gleichlautenden Bericht des *Club of Rome* mit seiner malthusianisch geprägten Prognose der Endlichkeit der Ressourcen zumindest rhetorisch erwiesen wurde – wenige Bücher der Zeit wurden so ausgiebig zitiert wie dieses –, war mehr als alles andere ein Zeichen für den Meinungsumschwung und den wachsenden Skeptizismus, dessen Extremformen apokalyptisches Denken und dystopische Zukunftsvisionen einer ökologischen oder atomaren Katastrophe waren.[81] Binnen weniger Jahre okkupierte dieser neue ökologisch-katastrophische Diskurs, in den die Kapitalismus-Kritik der Linken teilweise umgegossen wurde, den älteren Fortschritts-, Sozialismus- und Demokratiediskurs, war aber, wie die vielen konservativen Stimmen und nicht zuletzt braun anmutenden Einsprengsel andeuteten, nicht nur auf diese Gruppen beschränkt. Neue Risiken, welche die moderne Lebensform bestimmten, rückten in den Vordergrund. Dabei ging es um »Wege in der Gefahr« (Carl Friedrich von Weizsäcker) und »Wege aus der Gefahr« (Erhard Eppler).[82]

Den Abschied von der »Zukunfts- und Planungseuphorie« propagierte auf der anderen Seite des politischen Spektrums der sich neu organisierende politische Konservativismus. Ähnlich wie die ökologische Bewegung war das ein nicht nur auf Deutschland beschränktes Phänomen. Wichtige Impulse kamen auch hier aus den USA. Die vergleichende Geschichte des Konservativismus mit seinen Angriffen auf die sozialen, politischen und kulturellen Veränderungen der 1960er-Jahre und seinen bei näherem Hinsehen doch sehr unterschiedlichen Wurzeln, auch im konfessionellen Denken, ist noch zu schreiben. In die-

78 »Vorschläge der SPD zum Abbau der sozialen Leistungen«, in: FAZ, 23.7.1975 (mit der besten, hier zitierten Zusammenfassung); »Vereinfacher am Werk«, in: Die Zeit, 25.7.1975; »SPD-Geheimplan: Wer die Zeche zahlt«, in: Der Spiegel Nr. 30, 21.7.1975, S. 17 f.

79 *Zapf*, Individualisierung, S. 49.

80 *Hobsbawm*, Zeitalter der Extreme; *Judt*, S. 507–610; *Metzler*, Konzeptionen; *Peter H. Moll*, From Scarcity to Sustainability. Future Studies and the Environment: The Role of the Club of Rome, Frankfurt/Main 1991.

81 *Dennis Meadows* u. a., Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Stuttgart 1972. Zum Einschnitt der Ölpreiskrise und ihrer Folgen vgl. auch *Mark Mazower*, Der dunkle Kontinent. Europa im 20. Jahrhundert, Berlin 2000, S. 467–511; *Hobsbawm*, Zeitalter der Extreme, S. 503–537.

82 *Carl Friedrich von Weizsäcker*, Wege in der Gefahr. Eine Studie über Wirtschaft, Gesellschaft und Kriegsverhütung, München 1976; *Erhard Eppler*, Wege aus der Gefahr, Reinbek b. Hamburg 1981.

sem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die Suche nach neuen konservativen Agenden und Programmen notwendigerweise mit einer Kritik der Konzepte und damit, meist implizit, auch der Sprache und den damit verbundenen Herrschaftsansprüchen des politischen Gegners einherging. Helmut Schelsky, der Altmeister der Soziologie und Kritiker seiner Zunft, fand für die neuen Formen einer »säkularisierten Heilslehre« der politischen Linken harte Worte; der Sozialstaat mit seinem umfassenden Konzept der Betreuung blieb dabei nicht ausgespart.[83] Diejenigen in der CDU, die auf eine programmatische Erneuerung drängten, sahen sehr genau, dass der politische Gegner mit Leitbegriffen wie »innere Reformen«, »Demokratisierung«, »Emanzipation«, »Qualität des Lebens« und »Friedenspolitik« bei den Wählern erfolgreich war. Nicht zufällig machte man sich im Umfeld Kurt Biedenkopfs, seit 1973 Generalsekretär der CDU, darüber Gedanken, wie man die sprachliche Qualität von programmatischen Aussagen und die »sprachliche Offensive« der Partei auch mit Blick auf die anstehenden Wahlkämpfe kontrollieren und gezielt lenken könne. Auf dem Hamburger Parteitag beschwor Biedenkopf die »neuen Formen der Revolution«, denn »[s]tatt der Gebäude der Regierungen werden die Begriffe besetzt, mit denen sie regiert«; »die neue Form von Revolution« bediene sich nicht der Besetzung der Produktionsmittel, sondern der »Besetzung der Begriffe«. Dabei ließ er keinen Zweifel daran, dass die sozialliberale Koalition mit dieser »Revolution«, insbesondere bei der Jugend, äußerst erfolgreich war.[84] Wollte die CDU nicht den Anschluss verlieren, »sprachlos« werden, musste sie eine alternative Sprache entwickeln, »Begriffe besetzen« und diese in der Öffentlichkeit, insbesondere in den Medien, zur Geltung bringen.

Eine Flut von Beiträgen aus konservativer Feder setzte sich mit der »Besetzung der Begriffe« des politischen Gegners auseinander. Das mündete in die umfassenden programmatischen Begriffskämpfe der großen Parteien um »Grundwerte«, um »Freiheit«, »Gleichheit« und »Gerechtigkeit«, um »Freiheit oder Sozialismus« oder um eine »Neue Soziale Frage«. Neologismen wie »Chancengerechtigkeit« oder »Generationengerechtigkeit« schossen wie Pilze aus dem Boden. Binnen weniger Jahre veränderte sich die Semantik des Begriffs »Reform«, und zwar, wie rückblickend zu erkennen ist, unwiederbringlich. Zu Beginn des sozialliberalen Jahrzehnts war er noch verknüpft mit einem nicht selten emphatischen Postulat sozialpolitischen Aufbruchs, das einherging mit Vorstellungen über die Neugestaltung der Zukunft; an seinem Ende befand sich, wie nicht nur Ralf Dahrendorf diagnostizierte, derjenige in der Defensive, »wer für Umverteilung, für den Ausbau der Sozialpolitik, ja sogar für Vollbeschäftigung, für Demokratisierung ist.« Der Publizist und Soziologe, der mit dem Begriff der »Lebenschancen« selbst eine Alternative in den Begriffskämpfen um »Chancengleichheit« und »Chancengerechtigkeit« präsentierte, sah (im Gegensatz zu späteren Jahren) in dieser Entwicklung eine unter mehreren möglichen »Gefahr[en] für die Freiheit«.[85] Nicht zuletzt auch diese Veränderungen im Bereich der Sprache trugen ganz wesentlich zu jener »neuen Unübersichtlichkeit«[86] bei, die am Ende der Dekade vielfach konstatiert wurde und auch das Feld der sozialpolitischen Diskussion prägen sollte.

83 *Helmut Schelsky*, Die Arbeit tun die anderen. Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen, Köln 1975; *Gerd-Klaus Kaltenbrunner* (Hrsg.), Sprache und Herrschaft. Die umfunktionierten Wörter, Freiburg etc. 1975; dazu demnächst ausführlicher *Martin H. Geyer*, The War over Words. The Search for a Post-Nazi Public Language in West Germany, in: *Willibald Steinmetz* (Hrsg.), Political Languages in the Age of Extremes, Oxford (voraussichtlich 2008).

84 Christlich Demokratische Union Deutschlands, 22. Bundesparteitag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Niederschrift. Hamburg, 18.–20. November 1973, Bonn 1973, S. 60 f.

85 »Freie Welt in Gefahr«, in: Die Zeit, 9.1.1981, zitiert in *Richard Saage*, Rückkehr zum starken Staat. Studien über Konservatismus, Faschismus und Demokratie, Frankfurt/Main 1983, S. 228; *Ralf Dahrendorf*, Lebenschancen. Aufsätze zur sozialen und politischen Theorie, Frankfurt/Main 1979. Für einen guten Überblick der umkämpften Begriffe vgl. *Georg Stötzel/Martin Wengeler* (Hrsg.), Kontroverse Begriffe. Geschichte des öffentlichen Sprachgebrauchs in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin etc. 1995, S. 383–404.

V. Variationen der linken Krisensemantik: Von der »Legitimationskrise« zur »Krise der Moderne«

Rückblickend vermag man gut zu erkennen, dass seit den 1970er-Jahren diejenigen theoretischen Ansätze, Modelle und Erklärungen scharfer Kritik ausgesetzt waren, die universalistische Entwicklungen vertraten und dabei auf strukturalistische Erklärungen abhoben. Das betraf gleichermaßen marxistische Konzepte wie die Modernisierungstheorien.[87] So erging es in gewisser Weise auch Peter Flora, der ja ein höchst differenziertes, universales Modell moderner Wohlfahrtsstaaten vorgelegt hatte, das die Vergangenheit mit der Zukunft zu verknüpfen versprach. Vor dem Hintergrund von zwei Ölpreiskrisen, wirtschaftlichen Wachstumsschwächen, Arbeitslosigkeit und zeitgenössischen Krisendebatten scheinen ihm selbst Zweifel daran gekommen zu sein. Denn bald räsonierte auch er darüber, ob der Wohlfahrtsstaat neben der »Krisenbewältigung« nicht auch zur »Krisenerzeugung« beitrage.[88] Das war keineswegs eine nebensächliche Diagnose. Wie bei vielen anderen zeitgenössischen Analysen spielten in seinem Modell Fragen der historischen Kontingenz gegenüber langfristigen, in den Anfängen der Moderne wurzelnden Makrostrukturen gesellschaftlicher Entwicklung kaum eine Rolle. Plötzlich schien die Fortschreibung der Vergangenheit in die Zukunft nicht mehr ohne Weiteres möglich, auch wenn, das sollte nicht übersehen werden, sein Modell diese Veränderungen zu erfassen in der Lage war. Das betraf nicht nur die Sozialpolitik und die Zukunft der Wohlfahrtsstaaten. Tatsächlich setzte sich die Meinung fest, dass zentrale Aspekte der Modernisierungstheorien, auf welchen die gängigen Ideen von »Planung« und »Planbarkeit« auch sozialer Entwicklungen ganz wesentlich ruhten, nur mehr unzulänglich die Gegenwart beschrieben. Hier setzte die Kritik ein.[89]

»Krise« war der inflationäre Topos, der sich in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre ausbreitete. Die Rede war von »Vertrauenskrisen«, von »Finanz-« und »Legitimationskrisen«, der »Krise auf dem Arbeitsmarkt«, »Krisen«, die der (Sozial-)Staat selbst erzeugte, auch indem er »die Probleme erst schuf, die er zu lösen vorgibt.«[90] Die Genealogie dieses Diskurses war verschlungen. In der ersten Hälfte der Dekade waren es zunächst Autoren der politischen Linken gewesen, die, auch unter dem Eindruck der angelsächsischen Literatur, die Sozial- und Wohlfahrtsstaaten unter dem Aspekt der »Krise« analysierten. Im Mittelpunkt stand dabei nicht zuletzt das »reformistische Programm«, konkreter: die »sozialdemokratische Illusion«[91], oder »Sozialstaatsillusion«[92], welche sich in den Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit durchsetzte, die Grundwidersprüche der dominie-

86 *Jürgen Habermas* (Hrsg.), Die Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften, Bd. 5, Frankfurt/Main 1985, S. 141–163.

87 *François Dosse*, Geschichte des Strukturalismus, 2 Bde., Hamburg 1996/97, Bd. 2, S. 329–522; *Wehling*, Moderne, S. 126–141; *Gilman*, Mandarins, S. 203–240.

88 *Peter Flora*, Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive, in: *Wolfgang J. Mommsen/Wolfgang Mock* (Hrsg.), Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850–1950, Stuttgart 1982, S. 353–398.

89 Zur Kritik vgl. schon *Wehler*, Modernisierungstheorie und Geschichte.

90 *Niklas Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München etc. 1981, S. 10, 15.

91 *Hans-Dieter Bamberger*, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 16, 1971, S. 691–704, hier: S. 694.

92 *Wolfgang Müller/Christel Neusüss*, Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: Prokla, 1971 (Sonderheft 1), S. 7–70; Wolf-Dieter Narr/Claus Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1976.

renden kapitalistischen Ordnung jedoch nicht aufheben konnte, auch nicht im Sinne eines »Dritten Weges« zwischen Kapitalismus und Sozialismus. Hier reproduzierten sich in vielfältiger Weise die Debatten der Linken der 1920er-Jahre, insbesondere die Kritik am sozialdemokratischen »Reformismus«.

Im Mittelpunkt dieser neo-marxistischen und kritischen Debatte standen die verschiedenen »Legitimationskrisen im Spätkapitalismus« und die vielfältigen »Krise[n] des Interventions-, Steuer- und Sozialstaates«.[93] Ähnlich wie in der älteren und neueren Sozialstaatsliteratur entfaltete die hier beschriebene sozialstaatliche Moderne ihre Logik aus der Entwicklung des modernen Kapitalismus. Dazu trug nicht zuletzt der Staat selbst bei, da er infolge der Auflösung traditioneller familiärer und sozialer Sicherungssysteme und wiederkehrender wirtschaftlicher Krisenerscheinungen immer neue und weiterreichende sozialpolitische Funktionen übernahm. Damit garantiere der Staat – in orthodox-marxistischer Terminologie: in seiner Funktion als »ideeller Gesamtkapitalist« – die Reproduktion der Arbeitskraft, was mithin die Voraussetzung für die Weiterentwicklung des kapitalistischen Systems war.

Darüber, wie diese sozialstaatliche Expansion zu erklären war, gingen die Meinungen auseinander. Für die einen dienten soziale Transferleistungen und keynesianische Interventionen primär der Stabilisierung des wirtschaftlichen Systems, auch indem die Diskrepanz zwischen wachsender Produktivität und langsamer wachsenden Löhnen ausgeglichen wurde. Wachsende Staatsinterventionen in Form von Subventionen, sei es zur Modernisierung der Wirtschaft, sei es zur Stabilisierung alter Industriezweige, waren Themen, die in den 1970er-Jahren unter ähnlichen Vorzeichen diskutiert wurden. Wie unschwer zu erkennen ist, handelt es sich dabei um eine kritische Auseinandersetzung mit den Vertretern des Keynesianismus und der angelsächsischen Modernisierungstheorie, welche die Möglichkeiten einer umfassenden staatlichen Steuerung, der Modernisierung von traditionellen Gesellschaften, in den Vordergrund stellten.[94] Demgegenüber sahen andere den kausalen Nexus von kapitalistischem Wirtschaftssystem und Sozialpolitik beziehungsweise staatlichen wirtschaftlichen Interventionen anders. Sie betonten vor allem die Arbeiterbewegung als Motor sozialstaatlicher Entwicklung, außerdem die Autonomie des Staats und der politischen Parteien, die ein eigenständiges Interesse an einem Erhalt von »Massenloyalität« hätten, nicht zuletzt mit dem Ziel der Herrschaftssicherung der politischen Eliten.[95]

Die Schaffung von Massenloyalität provoziere zugleich die akute »Finanzkrise des Staates«, so die These James O'Connors. Aufgrund des Widerstands wirtschaftlicher Gruppen sei an eine Erhöhung der Staatseinnahmen nicht zu denken, jedenfalls nicht, solange »die wesentlichen Strukturen der Produktionsweise unangetastet bleiben.«[96] Umgekehrt forderten Reduktionen von Sozialleistungen Proteste heraus und destabilisierten den auf Konsens und politischer »Massenloyalität« basierenden Sozialstaat, zumal dieser nun eigentlich erst sein »wahres Gesicht« zeige: »Jetzt aber geht es nicht mehr um die Verteilung von Überschüssen, sondern den zyklischen Ausgleich von Defiziten. Das aktualisiert die Klassenfronten der Formation. Der Staat wird mehr und mehr des Scheins entkleidet, eine selbständige Kraft, eine pouvoir neutre zu sein. Auf diesen Schein aber baut die keynesianisch orientierte Theorie.«[97]

93 Für einen Überblick vgl. *Joachim Heidorn*, Legitimität und Regierbarkeit. Studien zu den Legitimätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung, Berlin 1982; *Manfred Spieker*, Legitimationsproblem des Sozialstaats. Konkurrierende Sozialstaatskonzeptionen in der Bundesrepublik Deutschland, Bern etc. 1986; *Huf*, Sozialstaat und Moderne.

94 Eine klare Abgrenzung der verschiedenen Ansätze kann hier nicht vorgenommen werden. Zu den viel gelesenen und zitierten Titeln zählen: *Jürgen Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/Main 1973; *James O'Connor*, Die Finanzkrise des Staates, Frankfurt/Main 1974 (engl. 1973: The Fiscal Crisis of the State). Für die Art der Rezeption vgl. *Josef Esser* u. a., Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Zwänge, Frankfurt/Main 1983.

95 *Claus Offe*, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1972; *Narr/Offe*; *Georg Vobrubra*, Staatseingriff und Ökonomiefunktion. Der Sozialstaat als Problem für sich selbst, in: Zeitschrift für Soziologie 7, 1978, S. 130–156; *Strasser*, Grenzen des Sozialstaates?

96 Klaus-Martin Groth, Die Krise der Staatsfinanzen. Systematische Überlegungen zur Krise des Steuerstaates, Frankfurt/Main 1978, S. 11; O'Connor, Finanzkrise.

Massenloyalität war das prinzipielle Problem politischer Legitimation. Sie resultierte daraus, dass der Staat durch wirtschafts- und sozialpolitische Interventionen seine Autonomie verliere, mithin in das Konfliktfeld zwischen Arbeit und Kapital gezogen werde. Dabei waren Legitimationskrisen nicht auf das politische System beschränkt, wie das in der Darstellung von Jürgen Habermas zu sehen ist. Er konstatierte die Gleichzeitigkeit mehrerer Krisen: des ökonomischen Systems, das ökonomische Krisen produziere; des administrativen Systems, das nicht das erforderliche Maß an rationalen Entscheidungen hervorbringen könne, mit der Folge einer »Rationalitätskrise«; des soziokulturellen Systems, das nicht ausreichend handlungsmotivierenden Sinn generiere, mit der Folge einer »Motivationskrise«, und nicht zuletzt des politischen Systems, das nicht genügend Zustimmung produzieren könne, mit der Folge einer »Legitimationskrise«.[98]

Von Anfang an war diese neo-marxistische und linke Krisendebatte theoretisch höchst abstrakt und ausgesprochen unhistorisch in ihrer Analyse. Sie abstrahierte zugleich weitgehend von konkreten »Lebenswelten«, ganz zu schweigen von Menschen, die primär als Objekte, nicht als Subjekte, verstanden wurden. Was die »kollektive Selbstbefreiung aus gesellschaftlicher Objektsituation«[99] bedeutete, blieb offen, wenngleich man bei vielen Autoren zumindest in Umrissen die Utopie einer sozialistischen Gesellschaft zu erkennen vermag. Der konkrete Bezug auf den »realen Sozialismus«, auch der DDR, fehlte bei den meisten Theoretikern. Dabei hätte ein Blick auf die polnische Volksbewegung schon des Jahres 1976 viele Fragen von »Legitimationskrisen« in modernen Sozialstaaten wie in Fürsorgediktaturen thematisieren lassen.[100]

Es gehörte in der Tat zu den »Ironien der Renaissance des Neo-Marxismus, dass seine utopischen Energien sich in den Jahren erschöpften, in denen die tatsächliche Entwicklung seinen Krisendiagnosen Nahrung zu geben begann.«[101] Dazu beigetragen haben zweifellos viele Faktoren. Die allen diesen Ansätzen implizite Narration der Moderne als einer Geschichte der Entfaltung der Produktivkräfte des Kapitalismus fand in der ökologischen Bewegung eine ganz andere, sehr viel düsterere Interpretation. Sie drehte sich nicht um eine heroische Geschichte der Entfaltung und der Emanzipation der »Produktivkräfte«, sondern ihrer Folgeprobleme.[102] Hinzu kam die Eskalation des Terrorismus, die Kritik des Marxismus durch eine Gruppe von einflussreichen Intellektuellen, die Alexander Solschenizyns »Archipel Gulag« rezipierten und von den Bürgerrechtsbewegungen wie der Charta 77 im Ostblock beeinflusst waren. Und alles überschattete eine Krise »strukturalistischer Ansätze« und der »grands récits« der Moderne, die Jean-François

97 *Groth*, Krise, S. 11.

98 *Habermas*, Legitimationsprobleme, S. 67; vgl. auch *Klaus v. Beyme*, Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt/Main 1991, S. 115.

99 *Hans-Hermann Hartwich*, Sozialstaat und Arbeitskampf, in: *Michael Kittner* (Hrsg.), Streik und Aussperrung, Frankfurt/Main 1974, S. 349–410, hier: S. 398.

100 Vgl. den ironisch scharfsinnigen Aufsatz von Rudolf Klein, O'Goffe's Tale. Or what can we learn from the Success of the Capitalist Welfare State, in: Catherine Jones (Hrsg.), New Perspectives on the Welfare State in Europe, London 1993, S. 7–17.

101 *Kaufmann*, Integrative Funktion, S. 7.

102 *Michael Opielka* (Hrsg.), Die ökosoziale Frage. Entwürfe zum Sozialstaat, Frankfurt/Main 1985.

Lyotard am Ende der Dekade nicht nur konstatierte, sondern deren Ende er auch ausrief.[103]

Mit Blick auf das engere Feld Wohlfahrtsstaat ist die anti-etatistische und anti-institutionelle Wende von Bedeutung, die schon früher zu beobachten war, aber gerade im Umfeld der Neuen Sozialen Bewegungen an Einfluss gewann. Dies äußerte sich in einer massiven Kritik an den Prozessen der Verrechtlichung, Bürokratisierung, Ökonomisierung und Professionalisierung gerade im Bereich der Sozialverwaltungen. Zwar war dieser Aspekt schon von Christian von Ferber, der diese Themen auf die Agenda gesetzt hatte, kritisch angemerkt worden.[104] Aber im Kontext einer sich entfaltenden Moderne erschienen all diese Entwicklungen zunächst vor allem »Rationalität« zu begründen und im Übrigen beherrschbar und lenkbar. Genau an diesem Punkt setzte die Kritik ein, und zwar im Zusammenhang mit ökologischen Einwänden gegen Institutionen allgemein, insbesondere aber auch der Atomindustrie. Die Rede war vom »Sozialpolizeistaat«.[105] Es ging nicht nur um die Herrschaft von Menschen über Menschen, sondern die Herrschaft von bürokratischen Großorganisationen, insbesondere der Agenturen des Sozialstaats, der normierend und regulierend in das Leben eingriff.

Wieder lieferte Jürgen Habermas wichtige Stichpunkte, als er 1979 mit Blick auf die Zumutungen des modernen Lebens von einer »Kolonialisierung der Lebenswelt« sprach. »Medien, Geld, Organisationsmacht und administrative Entscheidungen« verselbstständigten sich zunehmend, »absorbierten Lebenszusammenhänge« und zerstörten die »traditionelle kommunikative Infrastruktur«, Ausdrucks- und Kommunikationsformen verarmten. Verantwortlich machte Habermas dafür nicht zuletzt die staatliche Politik, denn »viele ›modernistische‹ Reformen führten zu einer zweideutigen Verrechtlichung von Lebensverhältnissen: Die Zweideutigkeit des reformerischen Eingriffs in die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern, Lehrern und Schülern, zwischen Arbeitskollegen, Nachbarn usw. liegt darin, daß sie gleichzeitig eine Abkoppelung von traditional eingelebten Normen, aber eben auch von Wertorientierungen überhaupt bedeutet.«[106] Ähnlich die Formulierung von Claus Offe: »Wohlfahrtsstaat und wissenschaftliche Rationalität zerstören die Agenturen sozialer Kontrolle und die Träger traditioneller Werte«, mit dem Resultat, dass sich ein politisch-moralischer und ästhetischer Hedonismus breitmache, »dessen Befriedigung wiederum eine weitere Ausdehnung des Wohlfahrtsstaates gebietet.« Die Zerstörung von sozialen Strukturen unter anderem durch die bürokratisch-administrative Praxis schaffe mithin anhaltende, tiefgreifende Motivations-, Rationalitäts- und damit Legitimationsprobleme – eine Überlegung, die sich, abgesehen von der Terminologie, nicht so sehr von der konservativer Kritiker des sozialen Interventionsstaates unterschied, die allerdings sehr viel offensiver argumentierten, dass die Agenturen des Wohlfahrtsstaates die Probleme erzeugten, »mit deren Beseitigung sie sich manifest beschäftigen.«[107]

Der Topos des normierenden und Lebenswelten »kolonialisierenden Staats« setzte sich in der Literatur und in den öffentlichen Debatten fest. Das betraf nicht nur, aber auch den

103 *Jean-François Lyotard*, La Condition Postmoderne. Rapport sur le Savoir, Paris 1979 (dt. Das postmoderne Wissen, Graz/Wien 1986).

104 Vgl. auch Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken. Die deutsche Tradition, Frankfurt/Main 2003, S. 163.

105 *Josef Huber*, Der Sozialstaat an den Grenzen des Wachstums, in: APuZ 1/1981, S. 3–15, hier: S. 10.

106 *Jürgen Habermas*, Einleitung, in: ders., (Hrsg.), Stichworte zur »Geistigen Situation der Zeit«, Bd. 1: Nation und Republik, Frankfurt/Main 1979, S. 7–35, hier: S. 28; vgl. auch Wehling, Moderne, S. 341–344.

107 So kritisch zitiert bei Claus Offe, »Unregierbarkeit«. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: Habermas, Stichworte, S. 294–318, hier: S. 296. Vgl. Auch die Diskussion in Michael Th. Greven/Rainer Prätorius/Theo Schiller, Sozialstaat und Sozialpolitik. Krise und Perspektiven, Neuwied etc. 1979.

Wohlfahrtsstaat, mehr noch den modernen »Anstaltsstaat«. Festzustellen sind dabei vielfältige Abstufungen. Den Grundton bildete vielfach Horkheimers und Adornos düstere »Dialektik der Aufklärung«, in der unter dem Topos der »Janusgesichtigkeit der Moderne« die technische und instrumentelle Vernunft in ihren unterschiedlichen sozialtechnischen Ausprägungen beschworen wurde. Strategien der sozialen, politischen und kulturellen Inklusion, so konnte man nun in vielen, zumal historischen Arbeiten, lesen, implizierten immer entsprechende Exklusionen von Personen und Gruppen. Definitionen von Normalität produzierten zwangsläufig Abweichung und Devianz: »Heilen und Vernichten« waren die beiden Seiten der Moderne. In den Blick und die Argumentation rückten die »modernen Züge« des nach rassischen Kriterien sozialstaatlich intervenierenden NS-Staats, dessen Gleichheitsvorstellungen die radikalsten Formen der Ungleichheit, nämlich Ausgrenzung bis hin zum Mord, legitimiert hatten.[108] Historischer Referenzpunkt dieses Diskurses war nicht mehr das Scheitern der Demokratie im Jahr 1933, sondern der Holocaust oder, meist weniger explizit, der Gulag, als Exemplum einer allgemeinen Gefährdung der menschlichen Zivilisation durch sozial- und rassenutopische Machbarkeitsfantasien.[109]

In den 1980er-Jahren sollte diese Interpretation an Boden gewinnen, was mit der nun auch in Deutschland einsetzenden Rezeption des bis dahin noch weithin unbekannten französischen Philosophen Michel Foucault und seiner Kritik moderner staatlicher Institutionen und moderner Wissenschaften zusammenhing.[110] Er lenkte den Blick auf die staatlichen Zwangsinstitutionen der Psychiatrie, der Schule, des Militärs und der Fabrik. In diesen disziplinierenden, soziales Verhalten normierenden Institutionen entdeckte Foucault die Ursprünge und Grundlagen der modernen Gesellschaften wie des modernen Individuums: Die Individuen würden in ein Zwangskorsett von immer feineren Verhaltensnormen, der Kontrolle der Bewegungen und des Habitus' sowie der direkten und indirekten Beobachtung gesteckt. Nicht nur, dass die Grenzen zwischen der Gesellschaft und ihren Zwangsinstitutionen fließend würden. Die zentrale Pointe seines Arguments bestand in der Beobachtung, dass an die Stelle der Androhungen von ursprünglich brutalen, physischen Gewaltausübungen neue soziale Techniken traten – mit scheinbar paradoxen Folgen, denn die so »Abgerichteten« würden damit nicht unselbstständiger und fremdbestimmter, sondern im Gegenteil »individueller« und konnten so erst ihre eigene Subjektivität und Individualität entfalten.

Außerdem lenkte Foucault den Blick auf jene Experten der europäischen Aufklärung, welche diese neuen sozialen Techniken entwickelten, die marginale Gruppen definierten und klassifizierten und damit neue Kategorien von Normalität und Anormalität, gesund und krank, leistungsfähig und nicht leistungsfähig, schön und hässlich schufen. In diesen

108 *Tim Guldimann* u. a. (Hrsg.), Starnberger Studien 2: Sozialpolitik als soziale Kontrolle 1978. Die historische Forschung wurde davon stark beeinflusst, vgl. z. B. *Christoph Sachße/Florian Tennstedt* (Hrsg.), Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung, Frankfurt/Main 1976; *Detlev Peukert*, Volksgenossen und Gemeinschaftsfremde. Anpassung, Ausmerze und Aufbegehren unter dem Nationalsozialismus, Köln 1982; *Martin Beutelspacher*, Volk und Gesundheit. Heilen und Vernichten im Nationalsozialismus. Begleitbuch zur gleichnamigen Ausstellung im Ludwig-Uhland-Institut für Empirische Kulturwissenschaften der Universität Tübingen, Tübingen 1982; *Ernst Klee*, »Euthanasie« im NS-Staat. Die »Vernichtung lebensunwerten Lebens«, Frankfurt/Main 1983; *Götz Aly*, Der saubere und der schmutzige Fortschritt, in: Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik 2, 1985, S. 9–79.

109 *Zymunt Bauman*, Modernity and the Holocaust, Ithaca, NY 1989; *ders.*, Moderne und Ambivalenz.

110 Vgl. z. B. den Beitrag auf dem Soziologentag von 1982 von Steven Lukes, Macht und Herrschaft bei Weber, Marx, Foucault, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft. Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg, Frankfurt/Main 1983, S. 106–119. Vgl. auch Lemke, Kritik.

Kontext ordneten er und seine Anhänger auch die »Erfindung des Sozialen« ein.[111] Kritisiert wurden Prozesse der »Inklusion«, die aber im Gegensatz zu der positiven Bewertung eines T. H. Marshall oder Talcott Parsons über den Oppositionsbegriff, nämlich die »Exklusion« Einzelner und Gruppen, analysiert wurden.[112]

Die neuen Formen der Regulierung des Körpers und die umfassende Planung des Lebens konstituierten demnach eine neue »Bio-Macht« des Staats, so ein späterer Foucault, zu dessen Etablierung insbesondere die Humanwissenschaften und das Rechtssystem wesentlich beitrugen. Im »Vorsorgestaat« habe sich »dieser Traum von einer ›Bio-Macht‹« erfüllt, argumentierte 1986 der Foucault-Schüler François Ewald in seiner Studie zur Geschichte der französischen Unfallversicherung. Die Gesellschaft entwickele sich demnach zu einer übermächtigen Kraft, der Mensch zu einem Objekt, das von der Gesellschaft »zugleich erschaffen, zerstört, entfremdet, drangsaliert, unterdrückt oder errettet wird«: Es gebe kein »Außerhalb der Gesellschaft« mehr. »Bio-Macht« verkörpere demnach »einen Staat, der weniger darauf achtet, die Freiheit eines jeden vor Angriffen zu bewahren, die andere auf sie unternehmen, als sich der Art und Weise anzunehmen, in der der einzelne sein Leben plant.« Im Gedanken des »Schutzes allen Lebens« finde der Vorsorgestaat »zu seiner Einheit«. Im Mittelpunkt stehe nicht mehr die »Ökonomie der materiellen Güter, sondern eine Ökonomie des Lebens«.[113]

Diese Interpretation ließ sich mit der »alternativen« Kritik an den normierenden, regulierenden und »kolonisierenden« Kräften moderner Institutionen, des (Sozial-)Staats und der Wissenschaften verbinden. Die Kritik der Neuen Sozialen Bewegungen, die ja – ganz im Gegensatz zu früheren subkulturellen Minderheiten – vielfach das anarchische Privileg der »Exklusion« gegenüber der vereinnahmenden »Inklusion« des Individuums durch Staat, Wirtschaft und Gesellschaft reklamierten, zielte in dieselbe Richtung. Die spezifischen sozialen und geschlechterpolitischen »Spaltungen« im und durch den Wohlfahrtsstaat hoben ganz auf die inhärenten Momente der Exklusion ab.[114] Anschlussfähig waren die Debatten über den medizinisch-industriellen Komplex, der sich hinter den »brutalistischen« Betonfassaden der Moderne – so der Topos in der postmodernen Architekturdebatte – verschanzte. Dies fand nicht nur an den Rändern der Gesellschaft, die sich den Alternativen zuwandten, große Beachtung. Das zeigen die großen Auflagen von medizinkritischen Publikationen, die sich mit Themen wie der »Medikalisierung« der Gesellschaft, bisher nicht beachteten gesundheitlichen (Umwelt-)Risiken und Alternativen der Volks- und Laienmedizin beschäftigten und die allesamt argumentierten, dass die enormen Aufwendungen des Sozialstaats auch für die medizinische Versorgung in keinem Verhältnis zu den in ihn gesetzten Erwartungen stünden. »Laienpotential, Patientenaktivierung und Gesundheitsselbsthilfe« waren die griffigen Schlagworte. Neben der Kritik an den institutionellen »Strukturen«, die auch im Kontext der Krise des Strukturalismus gelesen wer-

111 *Jacques Donzelot*, L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques, Paris 1984.

112 *Martin Kronauer*, Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus, Frankfurt/Main etc. 2002.

113 Zum Konzept der Bio-Macht vgl. *Lemke*, Kritik, S. 134–150; *François Ewald*, Der Vorsorgestaat. Mit einem Essay von Ulrich Beck, Frankfurt/Main 1993, S. 484, S. 488 f. Wichtig sind in diesem Zusammenhang die Überlegungen zum Thema »Gouvernementalität« moderner »Sicherheitsgesellschaften«. Bei Foucault spielte dabei der deutsche Terrorismus eine wichtige Rolle. Ewald rubrizierte darunter auch moderne Versicherungstechnologien. Lemke, Kritik, S. 183–194; wichtige Texte sind abgedruckt in *Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/ders.* (Hrsg.), Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen, Frankfurt/Main 2000.

114 *Stephan Leibfried/Florian Tennstedt*, Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt/Main 1985. Zur Entwicklung dieser Diskussion über Ausgrenzung vgl. Wilfried Rudloff, Sozialstaat; zur Genderdebatte s. weiter unten.

den können, waren dabei vor allem die neuen Techniken des Selbst: der Selbstbeobachtung, der Selbstkontrolle und nicht zuletzt der Selbstdisziplinierung, beispielsweise durch die diätische Disziplin, von Bedeutung.[115]

Die Kritik an den technokratischen Experten rückte auch der moderne »Sicherheitsstaat« (Joachim Hirsch) in den Blick. Martin Jänicke thematisierte 1980 den »sozialindustriellen Komplex« mit seinem Wachstum der »industriellen und bürokratischen Großtechnokratien«, die überwiegend von staatlicher oder staatlich geregelter Nachfrage lebten. Der Verlust von staatlicher Steuerung und Regelung beförderte die kostspielige »Entsorgung« von »selbst produzierten Problemen« des industriellen Systems: Die »ungestüme Entwicklung der Chemie« gebe dem Gesundheitswesen zusätzliches Gewicht, so wie »gefährliche [und gefährdete) Großtechnologien die Nachfrage nach Schutzeinrichtungen – von der technischen und polizeilichen Sicherheit bis zum Versicherungs- und Katastrophenschutz« – erhöhten.[116] Hirschs »Sicherheitsstaat« aus demselben Jahr lieferte eine umfassende Kritik des »Modells Deutschland«. Dieses basiere, so Hirsch, auf einer »eigentümlichen Verquickung von ›Wohlfahrtsstaat‹ und technisch perfektem ›Überwachungsstaat‹«, eine Verquickung, die nicht nur ein Kennzeichen der kapitalistischen Entwicklung, sondern insbesondere ein Produkt sozialliberaler Regierungen sei. Der Ausbau der Strukturpolitik und die planmäßige technologische Modernisierung verbänden Sozialkontrolle und Repression durch neue Sozialtechniken. Ziel sei die Ruhigstellung der »Opfer der Modernisierung«; abweichende Gesinnung werde durch den Sozialstaat in Konformität gezwungen. Hirsch diagnostizierte den nachgerade klassischen Fall einer Legitimationskrise: In dem Maße, in dem die Folgekosten der öffentlichen Restrukturierungsmaßnahmen zunähmen, stockten die Mittel, die für Reintegrationsmaßnahmen der wirtschaftlich Marginalisierten abgezweigt werden könnten. Damit nehme die Massenintegration über das System der Volksparteien und Gewerkschaften ab: An Kraft würden dagegen die Basisbewegungen gewinnen, die sich gegen die »autoritäre Transformation des bundesrepublikanischen Herrschaftssystems« wendeten.[117]

Die alternativen Entwürfe zur staatlichen Regulierung waren kollektive »Selbsthilfe« bzw. »Hilfe zur Selbsthilfe«, die in den Reihen der Linken auch als »sozialistisches Subsidiaritätsprinzip« auftauchte, denn, so Johano Strasser, bei genauerem Hinsehen zeige sich, dass »die relative Ineffizienz unseres sozialen Sicherungssystems und seine Tendenz zur Passivierung der Betroffenen zusammenhängen«; ein anderer Autor nahm die »wohlfahrtsstaatlich produzierte Entpolitisierung und Apathie« ins Visier.[118] Ziel war die »Ak-

115 *Christian von Ferber/Liselotte Ferber*, Der kranke Mensch in der Gesellschaft, Reinbek 1978; *Christian von Ferber/Bernhard Badura*, Laienpotential, Patientenaktivierung und Gesundheitsselbsthilfe, München/Wien 1983; *Ivan Illich*, Die Nemesis der Medizin. Von den Grenzen des Gesundheitswesens, Reinbek b. Hamburg 1977; *ders.*, Entmündigung durch Experten, Reinbek b. Hamburg 1979; *Rainer Haun*, Der befreite Patient. Wie wir Selbsthilfe lernen können – Eine Alternative zum Medizin-Konsum, München 1982; *H. Halter*, Vorsicht Arzt! Krise der modernen Medizin, Reinbek b. Hamburg 1981.

116 *Martin Jänicke*, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert. Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfungen: Umweltschutz, Gesundheitswesen, Innere Sicherheit, Opladen 1979; ders., Zur Theorie des Staatsversagens, in: APuZ 14/1980, S. 29–39, hier: S. 36 f.

117 *Hirsch*, Sicherheitsstaat, S. 8, S. 52. Ein guter Teil der älteren deutschen Literatur zum »Modell Deutschland« wies ähnliche Überlegungen auf.

118 *Johano Strasser*, Der Sozialstaat in der Wachstumskrise: für ein sozialistisches Subsidiaritätsprinzip, Demokratischer Sozialismus – Geistige Grundlagen und Wege in die Zukunft, München etc. 1980, S. 221–238, S. 224; *Reimer Gronemeyer* u. a., Selbsthilfe und Alteninitiative, Frankfurt/Main 1979, S. 114; *Rainer Prätorius*, Demokratie oder Demontage. Zur Begründung von Dezentralisation in der Sozialpolitik, in: *Greven/Prätorius/Schiller*, S. 197–250.

tivierung der Betroffenen« durch Selbsthilfe.[119] Die vielen aus dem Boden sprießenden Selbsthilfebewegungen, die neue Lebensformen und neue Techniken des Selbst propagierten (und dabei nicht selten auf die »Staatsknete« angewiesen waren), warfen schon damals viele Fragen auf. Entstand hier eine neue Gruppe von Staatskritikern, die Wohlfahrtsstaat und Steuerstaat verdammten, einer Neubegründung der Zivilgesellschaft das Wort redeten und zudem eine Lösung für die »Sozialpolitik der Mageren Jahre« anboten?[120] Dass die neuen alternativen Bewegungen mit ihren vielfältigen Wurzeln in der linken Kultur und ihren schillernden Krisendiagnosen der Gegenwart zu Pionieren eines zivilgesellschaftlichen Liberalismus werden würden, gehörte zu Beginn der 1980er-Jahre sicherlich nicht zum Konsens auch innerhalb der Bewegung. Genau diesen Punkt schnitt der Berliner CDU-Senator Ulf Fink, zur Konsternation seiner eigenen Partei und der Mehrheit der Alternativen, an. Er sprach davon, dass die alternative Bewegung auf die »Grenzen des Marktes und auf die Grenzen des Staates« sowie auf die »Widersprüche des Wohlfahrtsstaates« hinweise. Propagierten sie damit nicht auch eine »dezentralisierte Gesellschaft«? Die Bedürfnisse der Menschen seien so differenziert geworden, dass sie durch wirtschaftliches Wachstum und durch bürokratische Maßnahmen allein nicht befriedigt werden könnten, argumentierte der CDU-Politiker. Notwendig seien eine »flexibler[e] Organisation des Arbeitslebens«, »mehr Zeitsouveränität für den Einzelnen«, »die Förderung nicht-staatlichen sozialen Engagements […] nicht als Ersatz, wohl aber als Ergänzung staatlicher Sozialpolitik« »in einem neuen Verständnis der menschlichen Arbeit, das nicht verkürzt wird auf Erwerbstätigkeit«.[121] In nuce finden sich hier alle Schlagworte der sozialstaatlichen Debatte seit den 1980er-Jahren, bei der es um eine neue Austarierung staatlicher, assoziativer und solidarischer Steuerungsformen einerseits und neue Zielperspektiven der Sozialpolitik andererseits ging.

VI. Aporien der Moderne: »Unregierbarkeit« und konservative Modernekritik

Ende der 1970er-Jahre musste Claus Offe konstatieren, dass die »neo-konservative Krisenliteratur nicht nur die Reste ihres linken Pendants nahezu vollständig aus dem Bereich öffentlicher Aufmerksamkeit verdrängt, sondern auch mit Geschick gewisse Versuche und Ansätze, die aus der Tradition einer kritischen Theorie des fortgeschrittenen Kapitalismus stammten (z. B. Theoreme über die Krise des Steuerstaates, Legitimationsprobleme, Disparitäten- und Randgruppenkonflikte, ökologische Krisen), für ihre Zwecke umgedeutet und adaptiert« habe. Allenthalben sei die neue Brisanz des Themas Klassenkonflikt zu erkennen, dessen »Leugnung bzw. dessen endgültig gelungener Überwindung ein erheblicher Teil der politikwissenschaftlichen und makrosoziologischen Literatur der 50er und 60er Jahre gewidmet war.« Über weite Strecken lese sich diese »Literatur wie eine Serie von Fallstudien zur Bekräftigung der Marx'schen Thesen, daß bürgerliche Demokratie und kapitalistische Produktionsweise in einem prekären und immanent unlösbaren

119 Vgl. *Franz-Xaver Kaufmann* (Hrsg.), Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene. Für den Forschungsverbund »Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt«, Frankfurt/Main etc. 1979.

120 *Fritz Vilmar/Brigitte Runge*, Auf dem Weg zur Selbsthilfegesellschaft? 40.000 Selbsthilfegruppen: Gesamtüberblick. Politische Theorie und Handlungsvorschläge. Mit einem Vorwort von Horst Eberhard Richter, Essen 1986; *Adrienne Windhoff-Héretier*, Selbsthilfe-Organisationen – Eine Lösung für die Sozialpolitik der mageren Jahre?, in: Soziale Welt 33, 1982, S. 49–65.

121 Zitiert in Vilmar/Runge, Weg, S. 65–77; vgl. auch Ulf Fink (Hrsg.), Keine Angst vor Alternativen, Freiburg 1983.

Spannungsverhältnis zueinander stehen.« Der Unterschied zwischen den früheren linken und den neo-konservativen Ansätzen, so die Diagnose Offes, bestehe darin, dass die »neukonservativen Krisentheoretiker nicht das Verhältnis der kapitalistischen Lohnarbeit, sondern die institutionellen Arrangements der wohlfahrtsstaatlichen Massendemokratie als krisenursächlich ansehen und zur Disposition stellen möchten.« Verweisen konnte er in diesem Zusammenhang unter anderem auf einen viel zitierten Aufsatz von Samuel P. Huntington aus dem Jahr 1975, in welchem dieser argumentierte, dass das, »[w]as die Marxisten irrtümlich der kapitalistischen Ökonomie zurechnen[,] in Wirklichkeit ein Ergebnis des demokratischen politischen Prozesses« sei.[122]

Tatsächlich war das Thema (Un-)Regierbarkeit sowohl ein genuin deutsches wie ein aus dem Ausland importiertes Thema. Der Beitrag Huntingtons erschien in einem Bericht über die Regierbarkeit von Demokratien, welchen die 1973 von David Rockefeller gegründete Trilaterale Kommission vorlegte. Vor allem in den USA und England wurde das Thema breit diskutiert. Die Gründe für die Konjunktur des Begriffs in Deutschland waren vielfältig. Zu nennen sind die anhaltenden akademischen Debatten über die »Legitimationsprobleme im modernen Staat«, wie das Generalthema der Verbandstagung der »Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft« im Herbst 1975 lautete.[123] Zugleich bot das Thema »Unregierbarkeit« einen lockeren diskursiven Rahmen, in dem die Kritik an Veränderungen der bundesdeutschen Gesellschaft, von Staat und Wirtschaft und ganz zentral des Sozialstaats auf den Punkt gebracht werden konnte. Dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern in fast jeder Hinsicht außerordentliche soziale, politische und wirtschaftliche Stabilität aufwies, war kein beruhigender Trost, sondern eigentlich erst Anregung und Versicherung der Richtigkeit der Diagnose. Dazu zählten die in allen wirtschaftlichen Industriestaaten zu beobachtende »Stagflation«, die Kombination von Inflation und wirtschaftlicher Stagnation, und die vieldiskutierte »englische Krankheit«, die auf die Macht der Gewerkschaften zurückgeführt wurde, ganz zu schweigen von den italienischen Verhältnissen mit Streiks, Unruhen und Finanzkrisen.[124] Vor diesem Hintergrund sind die gelegentlich fast endzeitliche Krisenstimmung, dass es »so nicht weiter gehen könne«, und die Warnung vor dem bevorstehenden »Staatsbankrott« zu verstehen. Aus dem Vokabular der Linken diffundierte das Wort »Krise«, das schon einen Leitbegriff der älteren deutschen Sozialstaatskritik der Weimarer Zeit dargestellt hatte und niemals vollständig verschwunden war, nicht nur in das Vokabular liberaler und konservativer Autoren, sondern auch der Gesamtgesellschaft, die seit 1975 ohnehin für das Thema sensibilisiert war. Innerhalb weniger Jahre war die Literatur hierzu kaum mehr zu überschauen.[125]

122 *Offe*, Unregierbarkeit, S. 295 f.; Samuel P. Huntington, The United States, in: Michael Crozier u. a. (Hrsg.), The Crisis of Democracy, New York 1975, S. 59–118, hier: S. 73.

123 *Peter Graf v. Kielmansegg* (Hrsg.), Legitimationsprobleme politischer Systeme (PVS, Sonderheft, Bd. 7), Opladen 1976; vgl. auch die die damalige Diskussion zusammenfassende Darstellung von *Franz Lehner*, Grenzen des Regierens. Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien, Königstein/Ts. 1979; *Warnfried Dettling* (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik, Baden-Baden 1980; *Walter Leisner*, Der Gleichheitsstaat – Macht durch Nivellierung, Berlin 1981.

124 *Wilhelm Hennis*, Zur Begründung der Fragestellung, in: *ders./Peter Graf Kielmannsegg/Ulrich Matz* (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, 2 Bde., Stuttgart 1977, Bd. 1, S. 9–21; *Rudolf Lill*, Italiens »Schwerregierbarkeit«. Hintergründe – Ursachen – Symptome, in: Ebd., Bd. 2, S. 334–374; *Nevil Johnson*, Die englische Krankheit. Wie kann Großbritannien seine politische Krise überwinden, Stuttgart 1977.

125 Für einen Überblick vgl. *Heidorn*, Legitimität; *Spieker*, Legitimitätsprobleme; *Klaus v. Beyme*, Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne, Frankfurt/Main 1991. Zur Weimarer Republik vgl. insb. *Kaufmann*, Sozialpolitisches Denken, S. 79–124; *Martin H. Geyer*, Bismarcks Erbe – welches Erbe?, in: *Lothar Machtan* (Hrsg.), Bismarcks

Wie schon in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg kreiste die Debatte um Probleme der modernen Massengesellschaften und Massendemokratie, das prekäre Verhältnis von Staat und Gesellschaft, die Gefahren gesellschaftlicher Anomie und ganz allgemein um Fragen der Moderne, insbesondere in der Form einer Kritik des emanzipatorischen Erbes der Aufklärung: einer ungezügelten Meinungsfreiheit und Interessenpolitik, des utopischen Denkens, insbesondere aber auch der Idee des sozialen »Gleichheitsstaates«.[126] In der Aufklärung wurzelten die, wie es hieß, auf die Zukunft abzielenden, an den Staat gerichteten Erwartungshaltungen, nicht zuletzt der »Machbarkeitsglaube«, anhand welcher die Menschen und der Fortschritt an »die Stelle des unverfügbaren Gott[es] als Akteur tritt«: »Mit einer säkularen Verzögerung bestimmt die Fortschrittsideologie die praktische Politik heute vielleicht mehr als je zuvor, und sei es auch nur in der vergleichsweise bescheidenen Form der Option für permanentes Wirtschaftswachstum, Expansion der Technologien und des Konsums, und dies alles im Rahmen permanenter ›Reformen‹.« Das Menetekel sei der Staat, der die Aufgabe übernehme, »den universalhistorischen Fortschritt zu organisieren«, was notwendigerweise zum »totalitären Staat« und zu einer »permanenten Revolution« führen müsse.[127] Solche Staaten waren aber gemessen an ihren eigenen Zielen nicht mehr regierbar; in den Worten des Soziologen Helmut Klages: »Der Sozialstaatsausbau verringert die gesellschaftlichen und politischen Stabilitätsrisiken nicht, sondern er vergrößert sie.«[128]

Während die sozialliberale Reformagenda nach 1969 und zumal die linke Kritik auf die Notwendigkeit der »Demokratisierung« von Staat und Gesellschaft hingewiesen hatten, wurde nun der demokratische Prozess einer scharfen Kritik unterzogen. Eine ökonomische Folge der Demokratie war nicht nur die Expansion des Sozialstaats, sondern auch die auf den politischen Prozess zurückzuführenden wirtschaftlichen Fehlallokationen und Fehlentscheidungen.[129] Der Jurist Walter Leiser sah sozialdemokratische Politik als eine Variante der Fortführung der radikalen Tradition des Marxismus mit anderen Mitteln. Trotz der Abgrenzung gegenüber den radikalen Marxisten sehe sie, so die nachgerade endzeitliche Perspektive, »die parlamentarische Demokratie als jene List der Vernunft, durch welche die Besitzdemokratie zerstört werden kann: Sie rät den Besitzlosen, die Demokratie, die alte Staatsform des Eigentums, gegen diesen selben Besitz zu wenden. Wer sich in einer solchen Ordnung nicht Besitz erarbeiten könne, dem bleibe immerhin die politische Möglichkeit, sich Macht zu er-stimmen mit seiner unabsehbaren Möglichkeit, um sich dann mit dieser Macht Privateigentum zu nehmen.« Nach dem Krieg sei diese Tendenz in den Hintergrund gerückt, die deutsche Demokratie habe sich ruhiger entwickelt als »die Formen radikaler parlamentarischer Verteilungsdemokratien in anderen Ländern«, aber diese Zeit schien, so Leiser, nun zu Ende zu gehen.[130] Der Historiker Peter

Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung, Frankfurt/New York 1994.

126 *Leisner*.

127 *Ulrich Maatz*, Der überforderte Staat. Zur Problematik der heute wirkenden Staatszielvorstellungen, in: *Hennis*, Regierbarkeit, Bd. 1, S. 82–117, hier: S. 91, 92 f.; vgl. auch *Friedrich H. Tenbruck*, Zur Kritik der planenden Vernunft, Freiburg 1972; *Klaus Kretschmann*, Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft, Berlin 1981.

128 *Helmut Klages*, Wohlfahrtsstaat als Stabilitätsrisiko?, in: *Horst Beier* (Hrsg.), Freiheit und Sachzwänge. Beiträge zu Ehren Helmut Schelskys, Opladen 1977, S. 192–207, hier: S. 204; vgl. auch die Diskussion in: *Peter Koslowski* u. a. (Hrsg.), Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Staatstheorie – Politische Ökonomie – Politik, Tübingen 1983.

129 *Brittan, Samuel*, The Economic Consequences of Democracy, London 1977; *Philipp Herder-Dorneich*, Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundfragen der sozialen Steuerung, Stuttgart 1982; *ders.* u. a. (Hrsg.), Überwindung der Sozialstaatskrise. Ordnungspolitische Ansätze. Beiträge aus der Arbeitsgemeinschaft »Soziale Ordnungspolitik«, Baden-Baden 1984.

130 *Leisner*, S. 46.

Graf von Kielmansegg verwies darauf, dass Zustimmung »bar bezahlt werden« müsse, zumal dann, »wenn gemeinschaftsorientierte Zustimmungsmotivationen fehlen«. Probleme des parlamentarischen Systems würden auf Kosten der Zukunft gelöst, die grundlegenden Schwierigkeiten der Finanzierung verschwiegen, mit der Folge, dass sich Finanzierungslücken ergäben.[131] Ähnlich pessimistisch äußerte sich der Jurist Ernst-Wolfgang Böckenförde, sicherlich nicht bekannt als ein prominenter Sozialstaatskritiker. Unter den Bedingungen demokratischer politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung sei kein Grund ersichtlich, »mit dem das Soziale im Umfang der sozialstaatlichen Gewährleistungs- und Ausgleichsaufgaben als Inhalt des Politischen beiseite gelassen oder zurückgedrängt werden könnte.« Selbst da, wo es nicht von vornherein, wie im Grundgesetz durch den Sozialstaatsgrundsatz, in die Staatsaufgaben einbezogen sei, werde es auf dem Weg des demokratischen politischen Prozesses zum Inhalt der politischen Staatsaufgaben: »Keine noch so konsistente Theorie der Begrenzung der Staatsaufgaben vermag gegen diese elementare egalitäre Konsequenz der politischen Theorie etwas auszurichten oder gar einen Damm zu bauen.«[132]

Nicht weniger problematisch erschien die Macht der Verbände in der Unregierbarkeitsdebatte. »Korporatismus« und der »semisouveräne Staat« waren intensiv diskutierte Themen der sozialwissenschaftlichen Literatur.[133] In den Staatsdebatten wurden nun nicht die stabilisierenden oder die soziale Beziehungen regulierenden Dimensionen hervorgehoben. Die Krisendebatte drehte sich vielmehr um die destabilisierenden Wirkungen: Der Staat werde in Verteilungskonflikte hineingezogen, schlimmstenfalls die Beute von Verteilungskoalitionen, die sich auf Kosten aller bereicherten. Zu dieser Koalition zählte der Ökonom Philipp Herder-Dorneich auch diejenigen, die »Leistungserbringer« waren, die Sozialversicherungsträger selbst und ihre Beamten und Angestellten, welche am Wachstum ihrer Organisationen ein Interesse hatten.[134] Wer bei einer solchen Diagnose nicht stehenbleiben wollte, plädierte für Überlegungen, die Verbände durch ein Verbandsgesetz zu zügeln, oder für die Etablierung unabhängiger politischer Entscheidungsträger nach Art der Bundesbank.[135] Ein Historiker, der das »europäische Konzert der [durch hohe Sozialstaatskosten, MHG] gelähmten Leviathane« beklagte, sah die Chance in der Etablierung von »plebiszitären Technokratien«, in denen »fähige Funktionseliten« die Problemlösung vorbereiten sowie durchführen und überzeugungsfähige Parteiführer die Unterstützung der Bevölkerung sichern sollten.[136] Andere sahen eine Möglichkeit darin, neben dem Parlament eine zweite Kammer zu schaffen oder gar – zumindest hypothetisch –

131 *Peter Graf v. Kielmansegg*, Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: Hennis, Regierbarkeit, Bd. 1, S. 118–133, hier: S. 124 f., S. 129 f.; *Richard M. Musgrave*, Über den »richtigen« Umfang des öffentlichen Sektors und die Überexpansionsthese, in: Koslowski, Chancen und Grenzen, S. 90–116.

132 *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Die politische Funktion wirtschaftlicher-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, in: Hennis, Regierbarkeit, Bd. 1, S. 223–254, hier: S. 239.

133 Für eine Einführung in diese Debatte vgl. *Ulrich Alemann/Rolf G. Heinze*, Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen 1979; *Peter J. Katzenstein*, Policy and Politics in West Germany. The Growth of the Semisovereign State, Philadelphia 1987.

134 *Herder-Dorneich*, Der Sozialstaat, S. 54–61.

135 Der SVR liebäugelte damit, die Sozialpolitik »durch ein sachverständiges Gremium« »einer objektiven, rationalen, systematischen und umfassenden Erfassung, Interpretation und Bewertung« zu unterziehen. Der Jurist Zacher selbst hielt diesen Vorschlag für »utopisch«, vgl. *Hans F. Zacher*, Chancen und Grenzen des Sozialstaats. Rolle und Lage des Rechts, in: *Koslowski*, Chancen und Grenzen, S. 66–89, hier: S. 86 f.

136 *Hans-Peter Schwarz*, Das europäische Konzert der gelähmten Leviathane, in: Hennis (Hrsg.), Regierbarkeit, Bd. 1, S. 296–312, hier: S. 311.

»allen Empfängern von Subsidien das Wahlrecht vorzuenthalten«, denn dies »nähme ihnen die Möglichkeit, sich über den Stimmzettel gewissermaßen selbst ihre Subsidien zuzuteilen.«[137]

Die gesamte Diskussion durchzog eine Kritik der Massengesellschaft, die sich durch »Anspruchsinflation« auszeichnete; im politischen Prozess würden diese überzogenen individuellen Erwartungen in Rechtsansprüche transformiert. Mit Blick auf die USA sprach Samuel P. Huntington von einem »democratic surge« und einem damit einhergehenden »welfare shift«. Gemeint war die Herausforderung etablierter sozialer Institutionen einschließlich des Staats durch eine Kultur des Protests und des zivilen Ungehorsams mit dem damit verbundenen Verlust von »sozialer Kontrolle«. Das politische System habe mit der Ausweitung des Wohlfahrtsstaats reagiert, ohne dass damit das Vertrauen in den Staat gestärkt worden sei. Dieser Diagnose entsprach in Deutschland die der »totale[n] Entmoralisierung« des öffentlichen Lebens: »Wenn die Bürger im Austausch oder in der Verarbeitung ihrer Erfahrungen nicht mehr zu artikulieren vermögen, in welchen Tugenden sich das rechte Leben erfüllen kann, wenn die Politik nicht mit einer moralischen Gemeinsamkeit der Bürger rechnen darf […], dann kann der Staat seine Bürger nur noch durch Geschenke und Kontrollen bei der Stange halten«, mehr noch: »in einem moralischen Vakuum wird jeder Staat unregierbar.«[138] Der Verlust sozialer Kontrolle und des sozialen Konsenses führten demnach zu immer neuen, an den Staat gerichteten Ansprüchen, die dieser nicht erfüllen könne; woraufhin nun der Staat selbst zwischen die Fronten gerate. Ganz in diesem Sinne war für Helmut Klages der »Staat selbst […] ein Ursachenfaktor der gesellschaftlichen Anspruchsdynamisierung und der Umwandlung von Aspiration und Erwartungen in ›Ansprüche‹.« Diese neuen wohlfahrtsstaatlichen Leistungen schufen jedoch keine Stabilität, sondern Unzufriedenheit, Kriminalität, »anomisches Protestpotential«, Wertezerfall, »sogenannte Bürgerinitiativen«, »Wehrdienstverweigerung«, »Streiks«, »aggressiven Vandalismus«, Kriminalität und Alkoholismus.[139]

Krisen drohten strukturell endemisch zu werden, wenn die Staatsaufgaben nicht reduziert würden: Der Sozialstaat tendierte zu einem Maximum an Staatlichkeit, der Rechtsstaat dagegen zu einem Minimum; der Sozialstaat bedrohte individuelle Eigentumsinteressen, der Rechtsstaat sicherte sie. Die Gefahr bestand demnach darin, dass das Sozialstaatsprinzip den Staat seiner Souveränität beraubte und dass er in den Kampf der Weltanschauungen und der Werte hineingezogen würde. Seit den 1950er-Jahren hatte der Staatsrechtler Ernst Forsthoff wichtige Stichworte zu dieser Debatte geliefert, auch in der Form der Kritik der konkreten Entwicklungen der Nachkriegszeit. Der Sozialstaat der Bundesrepublik sei, so der Jurist, eine »Großadministration ohne politische Potenz«, »kein Staat im hergebrachten Sinne des Begriffes«, ja der Staat habe aufgehört, »objektiver Geist« im Hegelschen Sinne zu sein.[140]

In diese Debatte über Regierbarkeit und die Krise der Sozialpolitik mischte sich 1981 auch der Bielefelder Soziologe Niklas Luhmann, der wichtige Punkte der Kritiker des Sozial- und Wohlfahrtsstaats aufgriff und ein klares Plädoyer für eine Reduktion der Staatsaufgaben lieferte. Und doch zeigte sich hier eine interessante neue Variante, indem er die im konservativen Staatsdiskurs vorherrschende Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft in Frage stellte. Theoretiker im Gefolge von Marshall begründeten den modernen Wohlfahrtsstaat mit der Entwicklung moderner industrieller Gesellschaften und der politischen wie staatlichen Problembearbeitung von Risiken; Kritiker verteidigten umgekehrt »den Staat« vor den wachsenden Ansprüchen »der Gesellschaft«. Just diese Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft war für Luhmann ein Unding: »Der Staat ist nichts außerhalb der Gesellschaft, er ist eines ihrer Funktionssysteme.«[141] Hier zeichnete sich auf eine subtile Weise ab, was in den großen theoretischen Schriften Luhmanns noch klarer begründet war: Demnach gab es keine politische »Zentralinstanz« des politischen Systems über der Gesellschaft, sei es als Instanz, die einen ordnungspolitischen Rahmen setzt im Sinne eines »Steuerungszentrums der Gesellschaft« oder als Instanz, welche die »ethische Grundverantwortung« übernimmt. Luhmanns Abgesang auf den Staat der deutschen Tradition mündete in die Aufforderung, dass man »die Vorstellung einer Gesellschaft ohne Zentrum aushalten« müsse – keine leichte Aufgabe für Wissenschaftler und Sozialstaatskritiker, welche die Differenz von Staat und Gesellschaft verinnerlicht hatten.[142] Ob und wie ein Sozialstaat ohne ein organisierendes Zentrum, ohne eine das Ganze verpflichtende und umfassende Symbolik funktionsfähig und mehr noch begründbar war, ließ der Soziologe, dessen große wissenschaftliche Ausstrahlung erst später einsetzen sollte, offen.

VII. Wirtschaftlicher Krisendiskurs und die schwindende Kraft des keynesianischen Paradigmas

Diese nicht so sehr staats- als vielmehr demokratiekritischen Argumente können nicht getrennt gesehen werden von den wichtigen neoliberalen Stichpunktgebern aus dem Bereich der Philosophie und der Ökonomie. 1974 erhielten gleich zwei Ökonomen den Nobelpreis auf dem Gebiet der Wirtschaftswissenschaften, die von ihren Ansätzen nicht unterschiedlicher hätten sein können. Zusammen mit seiner Frau Alva gehörte der Schwede Gunnar Myrdal zu den prominentesten Verfechtern des modernen Wohlfahrtsstaats, während der in Österreich geborene Friedrich Hayek, seit seiner Emigration britischer Staatsbürger, zu den entschiedensten Gegnern zählte. Kritiker und Verteidiger der klassischen Ökonomie standen sich gegenüber. Beide hatten ihre Werke vor dem Hintergrund totalitärer Herrschaft und des Zweiten Weltkriegs verfasst und kamen doch zu sehr unterschiedlichen Schlüssen. Während Myrdal einer der prominentesten Befürworter einer wohlfahrtsstaatlichen Moderne war, sah Hayek zumal in den sozialen und politischen Bewegungen des 20. Jahrhunderts jene Gefährdungen sowohl für die Freiheit und das Individuum genau aus den modernen Institutionen entspringen, die Myrdal und andere verteidigten. Mehr als alles andere beschrieb diese denkwürdige Nobelpreisentscheidung die Situation in den USA, wobei es zu diesem Zeitpunkt nicht unbedingt klar war, ob der Stern der »welfare liberals«, der Hüter des Erbes der *New-Deal Coalition*, niedergehen, oder der des zeitweilig scheinbar vergessenen Autors aufgehen würde.[143]

137 *Hans H. Glismann/Horst Rodemer*, Der wirtschaftliche Niedergang in der Bundesrepublik Deutschland und in der Weimarer Republik. Arbeitspapier Nr. 154 des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel August 1982, S. 12.

138 *Huntington*, United States; *Friedrich H. Tenbruck*, Grenzen der staatlichen Planung, in: Hennis, Regierbarkeit, Bd. 1, S. 134–149, hier: S. 147 f.; *Gertrud Höhler*, Die Anspruchsgesellschaft, Düsseldorf 1979.

139 *Helmut Klages*, Überlasteter Staat – verdrossene Bürger? Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/Main etc. 1981, S. 32; Elisabeth Noelle-Neumann, Werden wir alle Proletarier? Wertewandel in unserer Gesellschaft, Zürich 1978; Herder-Dorneich, Sozialstaat in der Rationalitätenfalle.

140 *Ernst Forsthoff*, Der Staat der Industriegesellschaft, München 1971, hier zitiert nach *Spieker*, Legitimitätsprobleme, S. 123 f., der eine Zusammenfassung dieser Diskussion liefert.

141 *Niklas Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München etc. 1981, S. 19.

142 Ebd., S. 23; wenig aussagekräftig: *Huf*, Sozialstaat und Moderne, S. 88–92. Es gelte in den »Kategorien der Systemtheorie zu denken, aber nicht, um die Subsysteme ihrem Eigenleben zu überlassen, sondern um sie im Interesse des Gesamten befriedigend zu koordinieren und zu steuern«, heißt es kritisch bei *Hans Herbert v. Arnim*, Steuerung durch Recht, in: *Hans Herbert v. Arnim/Helmut Klages* (Hrsg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986, S. 51–70, hier: S. 52.

143 *Hardy Bouillon*, Ordnung, Evolution und Erkenntnis. Hayeks Sozialphilosophie und ihre erkenntnistheoretische Grundlage, Tübingen 1991; *Bruce J. Caldwell*, Hayek's Challenge. An

Auch in Deutschland war Friedrich Hayek plötzlich ein gefragter Autor und Redner; sein Buch »Road to Serfdom« (dt.: Der Weg zur Knechtschaft) aus dem Jahr 1944 wurde häufig zitiert. Die dauerhafte Rückkehr Hayeks 1977 nach Deutschland ist auch ein Indiz für die Renaissance neoliberalen ökonomischen Denkens, das mit der Bestellung von Otto Graf Lambsdorff als Bundeswirtschaftsminister im selben Jahr mehr noch als in seinem Vorgänger Hans Friderichs einen wichtigen politischen Exponenten in der Praxis hatte. In Hayeks Tradition äußerten Autoren wie Milton Friedman, James Buchanan und Robert Nozick ihre scharfe Kritik an modernen Wohlfahrtsstaaten.[144] Sie alle verkörperten eine neue Strömung von konservativen amerikanischen Akademikern, die kritisch Fragen der »sozialen Gerechtigkeit«, öffentlicher Güter und des Gesellschaftsvertrags thematisierten. Hayeks Kritik an Konzepten der sozialen oder »austeilenden Gerechtigkeit«, die sich nicht mit der Idee individueller Freiheit begründen lasse, setzte dabei wichtige Akzente. Sie postulierten die prinzipielle Alternative zwischen Freiheit und Sozialismus und kritisierten dabei die »kollektivistischen Tendenzen« des Wohlfahrtsstaats, nicht zuletzt, weil dieser Politik und einzelne Gruppen ermächtigte, über Eigentum anderer Personen zu verfügen. Ein Sozialstaat, der über Mindestabsicherung hinausging, war demnach »paternalistisch und despotisch«.[145] Trotz der Kritik an »Kommando-Gesellschaft und -Wirtschaft« und den damit verbundenen historischen Anspielungen abstrahierte das Argument weitgehend von konkreten historischen Entwicklungen und Bedingungen. Nicht die große Weltwirtschaftskrise der 1930er-Jahre und das »Marktversagen«, sondern die soziale und politische Normalität sowie die Prosperitätserfahrung breiter Schichten dominierten das Bild. »Marktversagen«, das für Begründungen der Sozialpolitik eine so zentrale Rolle spielte, war demnach eher eine Folge staatlicher Interventionen. Individuen, die im Sinn eines »rational choice« Profite zu maximieren versuchten, unterminierten durch ihr praktisches Handeln die Idee kollektiver Güter. Hinzu kam eine spezifische Lesart der Ursprünge der Moderne. In deren Mittelpunkt stand nicht die Herauslösung des Individuums aus traditionellen sozialen Strukturen, der soziale und politische Konflikte pazifizierende Staat oder die sozialen und nationalen Katastrophen der jüngsten Geschichte, sondern der (theoretisch gedachte) Gesellschaftsvertrag, der den Wechsel des von Natur aus souveränen und freien Individuums vom Natur- in den Gesellschaftszustand beschrieb. In den Mittelpunkt rückte eine Gesellschaft warenbesitzender Individuen, insbesondere das Problem der Eigentumssicherung. In diesem Zusammenhang öffnete sich in diesem Diskurs ein neues Feld von individueller Freiheit. Solche Argumente fielen in Deutschland vor allem in der zweiten Hälfte der Dekade auf fruchtbaren Boden. Dabei fällt auf, dass es in Deutschland zwar eine rege publizistische und auch akademische Kultur gab, die diese Themen beackerte, aber keinen vergleichbaren international anerkannten Vordenker des (Markt-)Liberalismus und der klassischen Vertragstheorie, der gleichermaßen versiert wie die angelsächsischen Autoren Fragen der politischen und ökonomischen Theorie behandelt hätte.[146]

Intellectual Biography of F.H. Hayek, Chicago 2003; *James Angresano*, The Political Economy of Gunnar Myrdal, Cheltenham 1997; *Walter A. Jackson*, Gunnar Myrdal and America's Conscience. Social Engineering and Racial Liberalism, 1938–1987, Chapel Hill/NC 1990.

144 *Milton Friedman*, Capitalism and Freedom, Chicago 1963; *James M. Buchanan*: The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan, Chicago 1975; *Robert Nozick*, Anarchy, State and Utopia, New York 1974; *John Rawls*, A Theory of Justice, New York 1971.

145 *Peter Koslowski*, Versuch zu einer philosophischen Kritik des gegenwärtigen Sozialstaats, in: *ders.*, Chancen und Grenzen, S. 1–23, hier: S. 12.

146 Für einen kurzen Überblick vgl. *Thorsten Lange*, Die Bedeutung der neuen Vertragstheorie für die neoliberale Wende, in: *Lutz Raphael/Heinz-Elmar Tenorth* (Hrsg.), Ideen als gesellschaftliche Gestaltungskraft im Europa der Neuzeit. Beiträge für eine erneuerte Geistesgeschichte, München 2006, S. 173–191, hier: S. 187–189. Als deutschen Theoretiker empfahl sich Peter Koslowski, der eine Vielzahl von Arbeiten vorlegte vgl. u.a. *Peter Koslowski*, Prinzipien der Ethischen Ökonomie. Grundlegung der Wirtschaftsethik und der auf die Ökonomie bezogenen Ethik, Tübingen 1988; *ders.*, Staat der Postmoderne.

Im Zusammenhang mit dieser Renaissance des politischen und ökonomischen Liberalismus zählt der Bedeutungsverlust des akademischen Keynesianismus zu den wichtigen Entwicklungen der Dekade. Dem Sozial- und Wohlfahrtsstaat kam damit nichts weniger als ein »grand récit« (Lyotard) abhanden, in dessen Mittelpunkt, nicht zuletzt vermittels der Schriften Keynes' selbst, die Erfahrungen der Großen Weltwirtschaftskrise und die Logiken eines interventionistischen und planenden Staats gestanden hatten.[147] Seit 1973/74 sei man »nicht mehr der festen Überzeugung, Konjunktur sei relativ beliebig und leicht machbar«, meinte 1979 der Wirtschaftshistoriker Knut Borchardt in seinem auf der Grundlage eines Vortrags in der Bayerischen Akademie der Wissenschaften veröffentlichten Aufsatz »Zwangslagen und Handlungsspielräume in der großen Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre«. Der Wissenschaftler, der 1974 mit Blick auf die Debatten über die »Grenzen des Wachstums« noch sorgenvoll gefragt hatte: »Dreht sich die Geschichte um?«[148], postulierte nun selbst eine historische Zäsur. Neu war dabei nicht die Annahme, dass in der Weltwirtschaftskrise eine »neue Epoche der marktwirtschaftlichen (kapitalistischen) Wirtschaftsordnung« begonnen habe, denn danach, so Borchardt, »wurde die sogenannte Globalsteuerung der Wirtschaft Aufgabe des Staatswesens«. Prägnant war dagegen die These, dass diese Epoche nun zu Ende gehe.[149] Ähnliches konstatierte der Ahnvater des amerikanischen Wohlfahrtsstaats, John Kenneth Galbraith, 1977 in seinem für ein breiteres Publikum verfassten Buch »The Age of Uncertainty«, in dessen Mittelpunkt neue Problemlagen wie die »Stagflation« und die Dynamik eines neuen, auch globalen Kapitalismus standen, welche die bekannten Theorien, darunter nicht zuletzt den von ihm verfochtenen Keynesianismus und den Wohlfahrtsstaat, vor neue Herausforderungen stellte.[150]

Das wirtschaftshistorische Argument Borchardts war so bahnbrechend, weil es nicht nur zentrale Prämissen der historischen Forschung zur Zeit der Präsidialkabinette allgemein, sondern speziell auch das historische Konsensmodell wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in Frage stellte. 1930 habe es de facto wenig Spielräume für eine alternative Politik der Krisenbekämpfung mittels einer antizyklischen Konjunkturpolitik gegeben; mehr noch: Borchardt sprach von einer »kranken Wirtschaft«, wobei er keinen Zweifel daran ließ, wo deren Ursachen lagen, nämlich in einem »überzogenen« Sozialstaat, der Politik und Wirtschaft gleichermaßen »überlastete« und so die Wirtschaftskrise verschärfen musste. Borchardt salvierte die Politik Brünings von einer Mitschuld an der Verschärfung der politischen Krise, auch indem er das außenpolitische Kalkül des Reichskanzlers in der Reparationsfrage sehr weitgehend ausblendete.

Dieser Aufsatz traf den Nerv der Zeit, auch weil er den ökonomischen Krisendiskurs der Weimarer Republik reaktivierte, der in der Nachkriegszeit in den Hintergrund geraten und schließlich fast ganz verschwunden war. Dieselben Argumente, die der Wirtschaftshistoriker vorbrachte, hatte man schon in ähnlicher Weise aus dem Munde Heinrich Herkners in seiner Kritik des Weimarer Sozialstaats gehört, den meisten Interessierten allenfalls noch als historische Quelle aus Ludwig Prellers viel gelesener »Geschichte der

147 Für einen Überblick vgl. *Herbert Stein*, The Fiscal Revolution in America, Washington, D.C. 1990.

148 *Knut Borchardt*, Dreht sich die Geschichte um? Denkmodelle für Wachstumsschranken, Ebenhausen b. München 1974.

149 *Ders.*, Zwangslagen und Handlungsspielräume in der großen Wirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. Zur Revision des überlieferten Geschichtsbildes [zuerst 1979], in: *ders.* (Hrsg.), Wachstum, Krisen, Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik. Studien zur Wirtschaftsgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Göttingen 1982, S. 165–182, hier: S. 165 f.

150 *John Kenneth Galbraith*, The Age of Uncertainty, London 1977.

Sozialpolitik in der Weimarer Republik« bekannt.[151] Diese »Revision des Geschichtsbildes« – so der Untertitel des Aufsatzes – fügte sich ein in eine scharfe ökonomische und politische Debatte und vermochte diese vielfach zu inspirieren. Ganz in diesem Sinne parallelisierten Ökonomen des Instituts für Weltwirtschaft den »wirtschaftlichen Niedergang in der Bundesrepublik und in der Weimar Republik«, wobei sie ein düsteres Zukunftsszenario für die Bundesrepublik an die Wand malten.[152]

Die Höhe der Löhne (einschließlich der Beiträge für die Sozialversicherung) rückten im Zuge der Rezession 1974/75 schlagartig in den Blick der öffentlichen und politischen Diskussion. Die Diagnose für die Weimarer Zeit, nämlich, dass sich die »kumulierte Reallohnposition der Arbeitnehmer« so verbesserte, dass Arbeit »im Durchschnitt so teuer war, daß dies auf Kosten der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen gehen mußte«, galt auch für die Bundesrepublik.[153] Wirtschaft und Politik waren in »Verteilungskämpfe« verstrickt, der »Konsum« ging auf »Kosten der Investitionen«, man lebte »über die Verhältnisse«, das war nun allenthalben zu hören, auch aus dem Munde von führenden Regierungsvertretern. Die Vermutungen, dass die Einkommen aus unselbstständiger Arbeit weiter stärker stiegen als die aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, ja dass letztere sogar rückläufig waren, wurden durch die bis 1976 vorliegenden Berechnungen der Bundesbank und verschiedener Wirtschaftsinstitute im Wesentlichen bestätigt. Die wirtschaftliche Antwort auf diese Entwicklung waren forcierte Rationalisierungsmaßnahmen und Betriebsstilllegungen, die mit Entlassungen einhergingen. Davon betroffen waren vor allem relativ schlecht qualifizierte Gruppen von Arbeiterinnen und Arbeitern. Eine umfangreiche Literatur zu der vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebenen »Strukturberichterstattung« beschrieb den damit einhergehenden Exodus von Industriezweigen, die dem scharfen internationalen Wettbewerb ausgesetzt wurden. Hier wurzelte nicht nur die »strukturelle Krise« des Sozialstaats, sondern auch der Wirtschaft.[154]

Diese Abkehr der Ökonomen von keynesianischen Ansätzen ist Teil einer noch zu schreibenden Geschichte.[155] Auch wenn man mit Blick auf die im internationalen Vergleich eher schwache Tradition des Keynesianismus in Deutschland und ferner auf die Tatsache verweisen vermag, dass er viele Spielformen hatte[156], vollzog sich der entscheidende Bruch in den wenigen Jahren nach 1972, wobei auch in diesem Feld das Jahr 1977 ein markantes Datum darstellt. Der Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods, d. h. der Übergang zu flexiblen Wechselkursen gegenüber dem Dollar, verhalf monetaristischen Konzepten gerade auch in der praktischen Wirtschaftspolitik zu einem neuen Status. Vielleicht noch wichtiger ist aber die Tatsache, dass sich 1976/77 abzeichnete, dass weder die deutsche noch die internationale Konjunktur dauerhaft ›anspringen‹ würde, jedenfalls nicht mit den Wachstumsraten der vorangegangenen Dekade. In diesem Kontext entbrannte der schon länger schwelende Streit zwischen Angebots- und Nachfragetheoretikern. Die Erwartungen nicht nur des europäischen Auslandes, dass Deutschland und Japan eine aktive Konjunkturpolitik betreiben müssten, um als »Lokomotive« die Weltwirtschaft anzuschieben, spielten dabei eine wichtige Rolle. Eine gezielte Nachfragepolitik durch öffentliche Defizite, mit der die Regierung Schmidt nicht nur aus den eigenen Reihen, sondern mehr noch von anderen Regierungen in Europa und Amerika konfrontiert war, bot demnach keine Lösung. Angebotspolitik war in einem Sondergutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung das Synonym für Wachstumspolitik: Es seien »die ungelösten Probleme auf der Angebotsseite der Wirtschaft« gewesen, die schon im Herbst 1976 an einer schnellen Erholung hatten zweifeln lassen, hieß es. Nur der Anschein habe für die Diagnose gesprochen, dass die deutsche Wirtschaft unter einer Nachfrageschwäche leide. Der Nachfragemangel sei nicht mehr als »autonomer Störfaktor«, sondern als ein »Reflex der ungelösten Probleme auf der Angebotsseite« zu deuten. Deutschland bedürfe nicht so sehr öffentlicher Milliardenprogramme, über die der Staat öffentliche Nachfrage schaffe, sondern nachhaltiger Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Unternehmen; denn »viel Geld für eine staatliche Nachfragestimulierung könnte vertan sein, wenn nicht zugleich die Probleme gelöst werden, die den Ursprung der unbefriedigenden Lage bilden.« Zwar wurde die Beeinflussung der Nachfrageseite nicht ausgeschlossen, aber der Sachverständigenrat plädierte nachdrücklich für den alternativen Weg, was konkret bedeutete: Steuersenkungen, insbesondere aber »deutliche Schritte in Richtung auf mehr Abschreibungsfreiheit der Unternehmen«.[157]

Mit fast stereotyper Regelmäßigkeit wurde in der Folgezeit die Angebotspolitik eingefordert. Nachfrageprobleme, der wirtschaftliche Strukturwandel oder die veränderten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Aufwertung der DM erschienen dagegen nur als vordergründige, beziehungsweise sekundäre Einflussfaktoren. Es ging um die Verbesserung der »Angebotsbedingungen der Wirtschaft« mittels Umstrukturierung des Steuersystems und der Staatsausgaben und parallel dazu um Einschnitte in die staatlichen Ausgabenprogramme, da allein dieser Kurs wirtschaftliches Wachstum schaffe.

Hier wurzelt die (sozial-)politische Krisendebatte zu Beginn der 1980er-Jahre, als eine zweite Rezession die Wirtschaft lähmte. Sehr offensiv wurde nun von den Wirtschaftsverbänden und in der Publizistik die bisherige Politik kritisiert, ein Kurswechsel und eine Wende angemahnt.[158] Dass eine expansive Finanzpolitik nicht das Rezept war, fundamentale wirtschaftliche »Strukturprobleme« zu lösen, gehörte nicht nur zum Credo der FDP, sondern insbesondere auch von Bundeskanzler Schmidt und Bundesfinanzminister Hans Apel, dessen Haus jene bis dahin umfassendsten Einschnitte insbesondere im Bereich der sozialen Haushalte vorbereitete, welche die Jahre bis 1984 kennzeichnen sollten. Für die einen war der »Ausbruch der Großen Krise« nicht eine »Katastrophe«, sondern »eine Chance zur Bereinigung der Situation«, wie Borchardt mit Blick auf Weimar formuliert hatte. Andere beschworen die Tatsache, dass in der Rezession, welche 1980/81

151 Die Präsenz der Debatten der Zwischenkriegszeit wird zumindest in Umrissen deutlich in *Achinger*, Sozialpolitik und Wissenschaft; wichtig für die Diskussion ist *Wilhelm Grotkopp*, Die große Krise. Lehren aus der Überwindung der Wirtschaftskrise 1929/32, Düsseldorf 1954; vgl. auch *Nützenadel*, Stunde der Ökonomen, S. 64–71.

152 *Hans H. Glismann/Horst Rodemer*, Der wirtschaftliche Niedergang in der Bundesrepublik Deutschland und in der Weimarer Republik. Arbeitspapier Nr. 154 des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Kiel August 1982.

153 *Borchardt*, Zwangslagen, S. 178; zur Lohnquote vgl. auch Werner Abelshauser, Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004, S. 342; zur zeitgenössischen Debatte Geyer, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder.

154 Vgl. Ebd.

155 Vgl. zu dieser Frage den Beitrag von Alexander Nützenadel in diesem Band.

156 *Robert J. A. Skidelsky* (Hrsg.), The End of the Keynesian Era. Essays on the Desintegration of the Keynesian Political Economy, New York 1977. Zu den Ursprüngen und Kontroversen des Keynesianismus nicht nur in Deutschland vgl. *Goffried Bombach* u. a. (Hrsg.), Der Keynesianismus, 6 Bde., Berlin etc. 1976–1997. Zur Schwäche des Keynesianismus vgl. *Christopher S. Allen*, The Underdevelopment of Keynesianism in the Federal Republic of Germany, in: *Peter A. Hall* (Hrsg.), The Political Power of Economic Ideas, Keynesianism across Nations, Princeton etc. 1989, S. 263–289; diese These wurde jüngst überzeugend relativiert. Vgl. die Arbeit von *Nützenadel*, Stunde der Ökonomen.

157 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1977/78: Mehr Wachstum. Mehr Beschäftigung, Stuttgart/Mainz 1977, Zif. 236–334; Stellungnahme des Sachverständigenrates zur wirtschaftlichen Lage (Der Bundesregierung am 7.9.1977 übermittelt), in: ebd., S. 201–203, Zif. 1, 3. In dieser Logik *Herbert Giersch* u. a., The Fading Miracle. Four Decades of Market Economy in Germany, Cambridge 1992.

158 Vgl. auch für das Folgende *Geyer*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder.

zu einem Anstieg der Arbeitslosenrate auf über zwei Millionen führte, dieselben Fehler wie 50 Jahre zuvor begangen wurden, ja, dass sich die Geschichte in fataler Weise zu wiederholen drohe.[159]

Die Geschichte wiederholte sich nicht. Es kam nicht zu Massenprotesten, die vor allem von Seiten der Linken prognostiziert worden waren.[160] Schon zu Beginn der 1980er-Jahre und dann insbesondere nach dem Regierungswechsel mussten viele Sozialdemokraten und Gewerkschafter feststellen, dass sich kaum eine breite Protestbewegung gegen den »Sozialabbau« mobilisieren oder gar mit diesem Schlagwort eine Bundestagswahl gewinnen ließ: Für viele Wähler war die Propagierung sozialer Einschnitte mindestens ebenso attraktiv, zumal dann, wenn das Bild vermittelt werden konnte, dass die vorangegangene Regierung für die kritische Situation der Staats- wie der Sozialversicherungsfinanzen verantwortlich sei und dass es das soziale Netz durch Einschränkungen zu erhalten gelte.[161]

VIII. Die »Krise der Arbeitsgesellschaft«

Ein Kennzeichen der deutschen Sozialpolitik ist seit jeher ihre Zentrierung auf Arbeit und den Arbeitnehmer. Die klassischen Zweige der Sozialversicherung sind dafür ebenso ein Beispiel wie die in der Zeit der sozialliberalen Koalition ausgebauten Maßnahmen, den Einzelnen zu Arbeit zu befähigen, sei es durch schulische und berufliche (Weiter-) Bildung, sei es durch »sinnvolle Tätigkeiten« für Behinderte.[162] Auch vor diesem Hintergrund ist die Ende der 1970er-Jahre einsetzende Debatte über eine »Krise der Arbeitsgesellschaft« von Bedeutung, die eine aktuelle wie theoretische Dimension hatte.[163] Auch die Arbeitslosigkeit illustrierte, dass sich der Status von Arbeit veränderte. Das zeigte sich schon in den scharfen Auseinandersetzungen über die im internationalen Vergleich hohen deutschen Löhne. Mit Blick auf das Thema der Modernedebatten ist in diesem Zusammenhang aber auch ein anderer Aspekt bedeutsam, da einige der Grundprämissen sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Politik fundamental in Frage gestellt wurden, die bis dahin kaum problematisiert worden waren. Dazu zählte in erster Linie die Frage des Geschlechts, mit denen die Vertreter der klassischen Gesellschaftstheorien nicht nur wenig anzufangen wussten, sondern die sie auch weitgehend ausblendeten.

In den marxistischen Theorien dominierten Klassenantagonismen, in den Modernisierungstheorien die soziale Ungleichheit, wobei Alter, Ethnie und Geschlecht keine zentrale Rolle spielten; noch mehr galt das für die kritischen Staatstheorien der verschiedenen Spielarten.[164] Als Teil der Neuen Sozialen Bewegungen formulierte vor allem auch die feministische Theorie seit den 1970er-Jahren ihre Kritik an den Agenturen des Sozialstaats. Dabei ging es nicht nur oder nicht primär um die soziale »Unterversorgung« von Frauen, obwohl das ein starkes politisches Argument war, das auch das Bundesverfassungsgericht aktiv werden ließ und die Regierung in Handlungszwang brachte.[165] Sehr viel wichtiger in diesem Kontext sind zwei andere Aspekte, nämlich zum einen die Konstruktion und Zementierung von Geschlechterhierarchien und zum anderen die damit verbundene Kritik an den klassischen Theorien der Moderne. Beide Themen rückten in den Blick feministischer Autoren, die nun manchen Zeitgenossen mit dem Argument aufbrachten, dass erst die Aufklärung und die modernen Humanwissenschaften diese modernen Geschlechterkonstruktionen zu verantworten hätten.[166] Dazu zähle die Trennung zwischen privater Sphäre und Hausarbeit einerseits und öffentlicher Sphäre und männlicher Arbeit andererseits, auf welche die Arbeitsgesellschaft aufbaut. Das galt zumal für den deutschen Sozialstaat mit seiner starken Zentrierung des sozialen Sicherungssystems auf männlicher Erwerbsarbeit zur familiären Subsistenzsicherung – im Gegensatz beispielsweise zu »maternalistischen« Systemen, die, wie etwa das französische System, sehr viel stärker auf die generationelle Reproduktion abzielten. Der Sozialstaat mit seinen Rechtsansprüchen verfestigte mithin ein »patriarchalisches« Modell des souveränen, modernen, sprich: männlichen Individuums. Das galt gleichermaßen für die Hochphase des sozialpolitischen Ausbaus in der Weimarer Republik wie für die Bundesrepublik.[167]

159 Für die Parallelisierung von Weimarer Republik und der Bundesrepublik zu Beginn der 1980er-Jahre vgl. *Wilhelm Adamy/Johannes Steffen*, Finanzierungsprobleme des Sozialstaats in der Beschäftigungskrise. Sozialpolitik zwischen solidarischer Sicherung und marktkonformer Funktionalität, Regensburg 1990. Zu den Debatten in der Weimarer Republik vgl. *Bombach*, Keynesianismus, Bd. 1 u. 3, Berlin 1976 und 1981; sowie die weitere Literatur, mit der sich *Borchardt*, Zwangslagen, auseinandersetzte. Für eine Suche nach einem sozialdemokratischen Modell jenseits des Keynesianismus vgl. z. B. *Glucksmann/Therborn*, Staat.

160 1974 malte Fritz Scharpf die drohenden Gefahren von Arbeitslosigkeit in düsteren Farmen aus: Falls Facharbeiter und das middle management arbeitslos würden, würden diese »aufgrund eines mittelständischen Selbstverständnisses in persönlichen Existenzkrisen eher zum rechten als zum linken politischen Extremismus tendieren«, dann wären in Deutschland autoritäre und autoritär-faschistische Alternativen nicht mehr auszuschließen. *Fritz W. Scharpf*, Krisenpolitik, in: *Peter v. Oertzen* u. a. (Hrsg.), Thema: Wirtschaftspolitik. Materialien zum Orientierungsrahmen, Bonn-Bad Godesberg 1974, S. 11–28, hier: S. 17. Diese Interpretation des Mittelstandes fügt sich in die Sonderwegsdebatte und die These eines sich radikalisierenden Mittelstandes ein; vgl. z. B. *Jürgen Kocka*, Ursachen des Nationalsozialismus, in: APuZ 25/1980, S. 3–15.

161 Vgl. *Martin H. Geyer*, Gesamtbetrachtung: Die Logik sozialpolitischer Reformen, in: *ders.*, Geschichte der Sozialpolitik, Bd. 6; *Manfred G. Schmidt*, Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder, in: *ders.* (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 7: Deutschland 1982–1989. Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform, hrsg. v. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und dem Bundesarchiv, Baden-Baden 2005, S. 63–154, hier: S. 79–89.

162 Demgegenüber dürfen wohlgemerkt die anderen Dimensionen nicht übersehen werden. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang das einkommensunabhängige Kindergeld, die klassische Armuts- und Fürsorgepolitik und die außerordentlich kostspieligen Fürsorgeeinrichtungen für den großen Kreis derjenigen, die Opfer von Kriegsfolgen waren. Man denke in diesem Zusammenhang auch an den sog. Lastenausgleich, mit seiner ganz auf einer nationalen Schicksalsgemeinschaft fußenden Idee, die in der zeitgenössischen Diskussion an keiner Stelle auftaucht.

163 Vgl. *Joachim Matthes*, Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt/Main 1983; *Wolfgang Bonß/Rolf Heinze* (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt/Main 1984.

164 Auch für das Folgende vgl. *Huf*, Sozialstaat und Moderne, Kap. 10; daneben vor allem die Arbeiten von insbesondere *Uta Gerhard*, Bewegung im Verhältnis der Geschlechter und Klassen und der Patriarchalismus der Moderne, in: *Wolfgang Zapf* (Hrsg.), Die Modernisierung der modernen Gesellschaft. Verhandlungen des 25. Deutschen Soziologentages in Frankfurt am Main 1990, Frankfurt/Main etc. 1991, S. 418–432; *Uta Gerhard* u. a., Auf Kosten der Frauen. Frauenrechte im Sozialstaat, Weinheim etc. 1988.

165 *Ilona v. Kickbusch/Barbara Riedmüller*, Die armen Frauen. Frauen und Sozialpolitik, Frankfurt/Main 1984; Andrea Ruby u. a., Rentenreform 1984: Frauen bleiben diskriminiert, in: Prokla 12, 1982, S. 77–89, Nullmeier/Rüb, Transformation, S. 397–399.

166 Vgl. den »klassischen« Aufsatz von *Karin Hausen*, Die Polarisierung der Geschlechtscharaktere. Eine Spiegelung der Dissoziation von Erwerbs- und Familienleben, in: *Werner Conze* (Hrsg.), Sozialgeschichte der Familie in der Neuzeit Europas, Stuttgart 1976, S. 363–393.

167 Wohl einer der ersten Vorstöße in dieser Richtung sind *Michaela Schreyer*, Die Alterssicherung der Frau in der BRD, in: Dokumentationsgruppe der Berliner Sommeruniversität 1977 für Frauen (Hrsg.), Frauen als bezahlte und unbezahlte Arbeitskräfte, Berlin 1978, S. 244–246; *Lottemi Doormann*, Wartet nicht auf bess're Zeiten. Frauenpolitik aus Bonn und Alternativen der Frauenbewegung, Köln 1980; *Ilona Ostner/Barbara Pieper*, Arbeitsbereich Fami-

Die Semantik des Begriffs »Versorgungsarbeit«, d. h. Arbeit der Frau in der Familie neben der »unvollständigen weiblichen Berufsarbeit« (Ilona Ostner/Barbara Pieper) außerhalb des Hauses, verweist auf die mit dieser Geschlechterdebatte einhergehenden sprachlichen Weiterungen des traditionellen Arbeitsbegriffs. Die feministische Kritik hatte die »Hausfrauenrente« in die Diskussion eingebracht. Ihr konservatives Pendant, prominent vertreten durch Heiner Geißler und die Frauenunion der CDU, setzte das Thema familienpolitischer Leistungen auf die politische Tagesordnung. Bezeichnenderweise kritisierten sie heftig das im Zuge der Zusagen einer expansiven Haushaltspolitik im Zusammenhang mit dem Bonner Gipfel von den Sozialpolitikern der SPD aus der Taufe gehobene »Babyjahr« allein für berufstätige Frauen. In Frage gestellt wurde auch hier eine primär auf Erwerbstätigkeit basierende Sozialpolitik, nicht zuletzt auch das damit in Verbindung gebrachte Modell von Emanzipation und Unabhängigkeit. Der Sozialstaat, so das Argument, basierte auf einer »halbierten Moderne«: Befreiung aus Unmündigkeit und universelle Gleichheit und Gerechtigkeit waren auf Männer beschränkt.[168]

Mit der »Neuen Sozialen Frage« griff die CDU solche Problemkreise auf.[169] In der Gegenwart dominierte demnach nicht mehr wie im Kontext »der alten sozialen Frage« der Konflikt zwischen Arbeit und Kapital, sondern der zwischen »organisierten und nichtorganisierten Interessen«; die Sozialpolitik beruhte auf einem »Bündnis der Starken gegen die Schwachen«, deren Merkmal »weibliches Geschlecht, Alter und Kinderreichtum« war.[170] Davon war nicht wenig den semantischen Begriffskämpfen geschuldet. Aber im Kontext der dadurch ausgelösten akademischen Debatten entstand eine neue Problematisierung, wenn nicht eben jene strukturellen Krise der »Arbeitsgesellschaft«.

Noch deutlicher wird das an dem neuen Dauerthema der demografischen Entwicklung, das ebenfalls im Kontext der Neuen Sozialen Frage (und mehr noch im Kontext der kritischen Entwicklung der Rentenversicherung) plötzlich auf die Tagesordnung rückte. Viele kontroverse Fragen der Zeit ließen sich in diesem Zusammenhang zur Sprache bringen. Dazu zählte der Wertewandel, den, wie oben schon kurz skizziert, manche der Sozialpolitik zuschrieben, und die ›Überfremdung‹ Deutschlands mit der damit verbundenen Unsicherheit, ob die »Deutschen aussterben«. Aber mehr als alles andere handelte es sich auch um eine Kritik der auf die Logik der Arbeits- und Erwerbsgesellschaft zentrierten Sozialpolitik. Die bei Weitem größte öffentliche Wirkung hatte in dieser Hinsicht der Doyen der katholischen Soziallehre, Oswald von Nell-Breuning, der in einem viel beachteten Aufsatz 1978 die als mechanischen Finanzausgleich konzipierte Umverteilung zwischen den Generationen in Frage stellte (wobei er an Überlegungen anknüpfte, die er und andere schon zur Zeit der Adenauer'schen Rentenreform geäußert hatten): »Die Beitragszahler erscheinen als der Dreh- und Angelpunkt des Systems; in Wirklichkeit sind es nicht sie, sondern ausgerechnet die bei allen Überlegungen völlig übersehenen nachwachsenden Generationen, die, weil sie weder Beiträge zahlen noch Renten beziehen, im Zahlenbild der Finanzen nicht erscheinen und daher für den, der nur Finanzierungsprobleme kennt, uninteressant sind, nicht existieren.« Die Kosten der Kindererziehung, so das Argument, würden weitgehend privatisiert, während die Vorteile, nämlich die Tatsache,

lie. Umrisse einer Theorie der Privatheit, Frankfurt/Main/New York 1980. Vor allem in der amerikanischen Literatur ist das ein wichtiges Thema im Umfeld von Theda Skocpol. Vgl. *Theda Skocpol*, Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States, Cambridge 1992; *Susan Pedersen*, Family, Dependence, and the Origins of the Welfare State. Britain and France, 1914–1945, New York 1993; vgl. auch den Beitrag von Christiane Kuller in diesem Band.

168 *Elisabeth Beck-Gernsheim*, Frauen – die heimliche Ressource der Sozialpolitik? Plädoyer für andere Formen der Solidarität, in: WSI-Mitteilungen 2/1991, 1991, S. 58–66.

169 *Heiner Geißler*, Die Neue Soziale Frage. Analysen und Dokumente, Freiburg etc. 1976.

170 Ebd., S. 32–35.

dass die Kinder zu Beitragszahlern des Versicherungssystems heranwüchsen, weitgehend »sozialisiert« würden. Die Gewinner waren demnach »die Kinderlosen«, die keine Kinder großzuziehen hatten und damit ihre Zukunft auf den Kindern der anderen aufbauten; die Verlierer waren dagegen diejenigen, die sich damit abfinden mussten, dass sich das in ihre Kinder investierte Humankapital nicht »verzinste«. Nicht nur bei Nell-Breuning waren diese Überlegungen in ein Katastrophen- und Zusammenbruchszenario eingebettet.[171] Vor diesem Hintergrund entwickelte die CDU Ende der 1970er-Jahre ihre Konzepte eines weitergehenden Erziehungsgeldes. Die Regierungskoalition scheute vor diesem Thema nicht nur deshalb zurück, weil es so offenkundig von der Opposition ›belegt‹ und die potenziellen Kosten so hoch waren. Evoziert wurde von allen der an dieser Diskussion Beteiligten die Erinnerungen an die Bevölkerungspolitik des Nationalsozialismus und die Tatsache, dass es in der Weimarer Republik vor allem der politische Konservativismus und Vertreter der Humanwissenschaften waren, welche die Bevölkerungspolitik gegen die mechanische, auf einem individualisierenden Leistungsrecht basierende Sozialpolitik ausgespielt hatten.[172]

Im Kontext der Auseinandersetzungen um die »Krise der Arbeitsgesellschaft« ist schließlich auf den Neologismus »Normalarbeitsverhältnis« hinzuweisen, ein Neologismus, der sich Mitte der 1980er-Jahre durchsetzte und in dem einmal mehr die Ambivalenz nicht nur gegenüber dem Sozialstaat auch im Kontext der Modernedebatte deutlich wird. Begriffsprägend war der Arbeitsrechtler Ulrich Mückenberger.[173] Er stellte die soziale Schutzfunktion des Wohlfahrtsstaats als einen positiven Wert nicht in Abrede. Jedoch ging es ihm von Anfang an auch um die Kritik des bestehenden Wohlfahrtsstaats. So betonte er nicht nur dessen »disziplinierende« und »antreibende« Funktionen; verankert werde mittels des Wohlfahrtsstaats die »alternativlose Notwendigkeit kontinuierlicher, tendenziell lebenslanger Erwerbsarbeit in den Lebensentwürfen, Werthaltungen, Selbst- und Fremdbildern der arbeitenden Menschen«. Zentrales Kennzeichen des Systems sei somit die Beschäftigungskontinuität. Damit würden »normale« Erwerbsbiografien festgeschrieben, welche in der Gegenwart nicht mehr angemessen seien. Zugleich war Mückenberger der Meinung, dass das System ungleicher Leistungen eben gerade nicht Gleichheit, sondern neue Differenzierungen und »strukturelle Diskriminierungen« erzeuge, nicht zuletzt, indem dem Einzelnen Chancen höchst differenziert und selektiv zugewiesen würden. Besonders deutlich werde dies dann, »wenn von Menschen Tätigkeiten erwartet werden, die gesellschaftlich notwendig sind, deren Verrichtung gleichwohl nicht oder unzureichend in das Merkmal der Beschäftigungskontinuität einfließt: das trifft ge-

171 »Vertrag zwischen drei Generationen. Oswald von Nell-Breuning über die Renten-Krise«, in: Wirtschaftswoche, Nr. 23, 2.6.1978, S. 77–80; zur Interpretation und Einordnung seiner Vorstellung vgl. *Nullmeier/Rüb*, Transformation, S. 376–381. Für einen Überblick vgl. *Lutz Leisering* u. a. (Hrsg.), Moderne Lebensläufe im Wandel, Weinheim 1993.

172 Vgl. die Diskussion *Anke Fuchs*, Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag aus der Sicht der Bundesregierung, in: *Hans Besters* (Hrsg.), Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag, Baden-Baden 1980, S. 142–155. Für einen Überblick über die Debatten der 1920er-Jahre vgl. *Rainer Mackensen* (Hrsg.), Bevölkerungslehre und Bevölkerungspolitik vor 1933, Opladen 2002. Die Literatur zur Sozialpolitik der Weimar Republik hat gezeigt, wie sehr die Sozialreformer in den Strudel eugenischer und rassischer Bevölkerungspolitik gerieten, *Peukert*, Grenzen; *Petra Finck/Marliese Eckhof*, »Euer Körper gehört uns!«. Ärzte, Bevölkerungspolitik und Sexualmoral bis 1933, Hamburg 1987; vgl. dazu auch den Beitrag von Winfried Süß in diesem Band.

173 *Ulrich Mückenberger*, Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses. Hat das Arbeitsrecht noch Zukunft?, in: Zeitschrift für Sozialreform 31, 1985, S. 415–434, S. 457–475; *Ulrich Mückenberger*, Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit, in: *Christoph Sachße/H. Tristram Engelhardt* (Hrsg.), Sicherheit und Freiheit, Frankfurt/Main 1990, S. 158–178.

genwärtig besonders stark für Haus- und Familienarbeit zu; oder wenn Menschen gegen ihren Willen von der Teilnahme am Erwerbsleben ausgeschlossen werden – Jugendliche, Ältere, Dauerarbeitslose usw.« Mückenberger forderte nichts weniger als die Anpassung des Sozialstaats an den sozialen Wandel der Gegenwart mit dem Zuwachs von individuellen Wahlmöglichkeiten und unregelmäßigen Erwerbsbiografien. Ziel war die Überwindung der traditionellen, um abhängige männliche Erwerbsarbeit zentrierten Sozialpolitik zugunsten neuer Formen, die unregelmäßige Erwerbsbiografien, die Ungleichverteilung von Erwerbs- und Nicht-Erwerbsarbeit und allgemeine gesellschaftliche Tätigkeiten berücksichtigten. Nicht zufällig mündeten diese Überlegungen in den Vorschlag, das bestehende Sozialversicherungssystem durch ein vom Arbeitsverhältnis entkoppeltes, staatlich finanziertes System der Basissicherung zu ersetzen.[174]

Eine andere Variante dieser breit diskutierten Überlegungen vertrat Peter Koslowski, dem, aus einer postmodernen Perspektive, der bestehende Sozialstaat »paternalistisch und despotisch« erschien, eben weil er über Normalbiografien verfügte: »Kann der Staat, wie er es in der Rentenversicherung tut, davon ausgehen, dass alle Bürger die von der Sozialversicherung vorausgesetzte Gleichverteilung ihrer Einkommen über den Lebenslauf wünschen?« Das bestehende System der derzeitigen Maximalversicherung könne nicht als »allgemeiner Wille, als ein wirklich allgemeines Interesse angesehen werden, sondern setzt mit Hilfe staatlichen Zwanges ein bestimmtes, nicht verallgemeinerbares Sicherheitsinteresse durch.«[175] Dieses Argument mündete in eine Kritik jeglicher Normierungsversuche der individuellen Lebensführung durch sozialstaatliche Bevormundung; es implizierte zugleich eine Wendung gegen eine Tendenz, welche »die kulturellen und ethischen Lebensdeutungen« durch die ökonomisch-technische Rationalität der industriegesellschaftlichen Moderne ersetzte. Diese Kritik der Moderne mündete bei ihm in den »sozialen[n] Staat der Postmoderne«, der sich von den Utopien des Fortschritt verabschiedete und sich für eine umfassende »›Reethisierung‹ und Rekultivierung der Industriegesellschaft« aussprach, denn das »kulturelle und ethische Defizit des modernen Sozialversicherungssystems hängt zusammen mit dem ethischen Defizit der Moderne schlechthin«. Das waren etwas hochtrabende Worte, mit denen er eine Begründung für das lieferte, was andere unter Subsidiarität, Eigenverantwortung, Entlastung des Staats und Stärkung der Staatsfunktion nannten.[176]

IX. Krise des Sozial- und Wohlfahrtsstaats – die Krise welcher Moderne?

Die Krisen- und Problemdiskurse der 1970er-Jahre waren zweifellos eine Reaktion auf konkrete Ereignisse, tiefgreifende Veränderungen und neue politische, soziale und wirtschaftlichen Konstellationen. Zugleich bildeten sich neue theoretische Erklärungen dieser Umbrüche heraus, und das binnen weniger Jahre in der zweiten Hälfte der Dekade. Bemerkenswert ist dabei eine spezifische Gleichzeitigkeit zweier Phänomene. Denn so wie der Ausbau des Sozialstaats in der Mitte der Dekade klar seine inhärenten Grenzen und strukturellen Probleme zeigte, so fiel die sozialwissenschaftliche Begriffsbildung, mit welcher der Sozial- und Wohlfahrtsstaat neu theoretisch vermessen wurde, zusammen

174 *Mückenberger*, Normalarbeitsverhältnis, S. 161, S. 163, S. 169; *Ulrich Mückenberger* u. a., Das staatlich garantierte Grundeinkommen – Ein sozialpolitisches Gebot der Stunde, in: *Hans Leo Krämer/Claus Leggewie* (Hrsg.), Wege ins Reich der Freiheit. André Gorz zum 65. Geburtstag, Berlin 1989, S. 247–278.

175 *Peter Koslowski*, Versuch, S. 12, 13.

176 *Ders.*, Staat der Postmoderne, S. 34, 36, 41, 34, 40. Der Salto mortale Koslowskis besteht darin, dass er eine »dekonstruktivistische« durch eine »essentialistische Postmoderne« zu ersetzen versucht (S. 32).

mit einer scharfen Kritik eben dieser theoretischen und konzeptionellen Ansätze, welche sich selbst in dieser Zeit zu etablieren vermochten.[177] Anders formuliert: Die Kritik der den Sozialstaat begründenden Modernisierungstheorien legte in Verbindung mit einer unterschiedlich motivierten Kritik der Gegenwart die Grundlage der Debatte über »die Moderne«, die sich parallel dazu außerordentlich vielstimmig und auch dissonant entwickelte. Vor dem Hintergrund konkreter Krisendebatten häuften sich die Befunde über fundamentale Veränderungen, welche in ihrer Kombination bald als Anzeichen eines einschneidenden Zeiten- und Epochenwechsels eingestuft wurden und werden. Genau darin liegt der Ursprung der wie auch immer definierten Formen einer »Post«-Moderne. Es handelt sich um vielfältige, rivalisierende Diagnosen einer Zäsur, welche darin übereinstimmen, dass sie die Gegenwart an dieser Wende neu beginnen lassen. In diesem Sinne spricht der vorliegende Aufsatz von der Gegenwart der Vergangenheit.

Die Figur der Zäsur und des Neuanfangs (diese umschließt wohlgemerkt auch die Figur des »Nicht-Anfangens« und des Scheiterns von Reformen)[178] bestimmt die Debatten um den modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaat seit den 1970er-Jahren. Wenn bald auch auf diesem Feld von einer »neuen Unübersichtlichkeit« (Habermas) gesprochen werden konnte, dann ist das darauf zurückzuführen, dass es plötzlich eine Vielfalt von neuen Ansätzen und Perspektiven gab, bei denen Kritik und skeptische Distanz überwoben.[179] Wissenschaftliche Theoriebildung und Politik waren auch in der Sozialpolitik eng verknüpft. Deskription von Veränderungen und Präskription, wie man darauf reagieren, ja gegebenenfalls, welcher Pfad notwendiger Veränderung überhaupt erst eingeschlagen werden müsse, lagen bei allen diesen Urteilen eng beieinander. Das galt schon für viele Vertreter modernisierungstheoretischer Ansätze, die sich vielfach in Einklang mit der sozialliberalen Programmatik befanden. Auch Niklas Luhmann konstatierte 1981 weniger theoretisch als vielmehr politisch argumentierend, dass die Entwicklung der beständigen Expansion des Wohlfahrtsstaats ihr Ende erreicht habe: »Ihre Errungenschaften können nicht aufgegeben werden. Sie definieren die Systemstrukturen der Moderne. Aber die Probleme, die an diesem Gesellschaftssystem sichtbar werden, lassen sich mit den Theorien nicht mehr begreifen, die den Prozeß seiner Durchsetzung reflektieren. Sie sind als Theorien – nicht als Rechtsformen und als Institutionen! – historisch überholt. Uns steht eine andere Realität vor Augen, *eine selbstgewollte, politisch miterzeugte Realität*, die man gleichwohl nicht ohne Einschränkung und nicht ohne Zukunftssorgen bejahen kann.«[180]

Schon im Kontext der zeitgenössischen Debatten über historische Zäsuren ist immer wieder auf die Bedeutung des von Dennis Meadows im Namen des *Club of Rome* 1972 publizierten Berichts über die »Grenzen des Wachstums« hingewiesen worden. Tatsächlich handelte es sich um den ersten großen Paukenschlag in einer breiten öffentlichen wie wissenschaftlichen Diskussion über die »sozialen Grenzen des Wachstums«, die tiefe Spuren in den verschiedenen Theoriebildungen hinterließ.[181] Die stante pede folgende

177 Zur (Selbst-)Kritik und zu den Revisionen der älteren Modernisierungstheorie vgl. *Wehling*, Moderne, S. 134–151.

178 Vgl. *Rödder*, Modell Deutschland; *Andreas Wirsching*, Abschied vom Provisorium. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland 1982–1990, München 2006.

179 Die einsetzende historische Sozialstaatsforschung spiegelt diese Entwicklung sehr deutlich. Zu betonen ist die Produktivität dieser Situation, denn damit einher ging eine ungeahnte Erweiterung des Wissens, die gerade in der Geschichtswissenschaft tiefe Spuren hinterließ.

180 Mit seiner Diagnose, dass die beständige wohlfahrtsstaatliche Expansion ihr Ende erreicht habe, lag Luhmann ziemlich genau auf der Linie der politisch-administrativen Praxis der Zeit. *Luhman*, Politische Theorie, S. 16 (Hervorhebung von mir). Vgl. auch *Michael Th. Greven*, Vom Wohlfahrtsstaat zum autoritären Staat der ›reinen‹ Politik, in: PVS 23, 1982, S. 143–152, S. 144.

181 Für einen Überblick vgl. *Moll*, Scarcity. Wichtige zeitgenössische akademische Beiträge zu diesem breit diskutierten Thema im Umfeld der politischen Linken sind *Fred Hirsch*, Social

Ölpreiskrise und ökonomische Wachstumsschwächen schienen all diese pessimistischen Prognosen zu bestätigen. Der Abgesang auf die »Planungs- und Zukunftseuphorie«, auch die Idee der Planbarkeit wirtschaftlichen Wachstums, mit der ihr zugrunde liegenden Großerzählung des Fortschritts wurzelte in dieser Konstellation, wobei die Kritik an den hochgesteckten Zielen der sozialliberalen Koalition, auch in der Sozialpolitik, eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte. Die schlichte Tatsache, dass sich die Dinge ganz anders als erwartet entwickelten, mag rückblickend als Trivialität erscheinen. Damit einher ging nicht nur eine Neubesinnung auf die Bedeutung von historischer »Kontingenz«, sondern auch eine scharfe Kritik an strukturalistischen Ansätzen in allen Wissensbereichen, die weder Zufall noch Risiko, noch den (auch kalkulierenden) »Eigensinn« von Akteuren und Institutionen berücksichtigt hatten.[182]

Wichtiger noch ist das vor diesem Hintergrund solcher Stagnationsdiskurse auftauchende neue Paradigma nicht intendierter und nicht kontrollierbarer Folgen von Modernisierungsprozessen. Vor allem liberale Ökonomen betonten, dass die expansive Politik »öffentlicher Güter« jenes Marktversagen mit provoziere, welches der Sozial- und Wohlfahrtsstaat bekämpfen sollte. Der scharfe internationale Wettbewerb im Kontext von Globalisierungsprozessen stellt, so die vielfache Diagnose, zentrale Prämissen des klassischen Nationalstaats mit seinen Sicherungsfunktionen in Frage, argumentierten nun auch Autoren, die globale »post-fordistische« Produktionslogiken mit ihren massenkulturellen Filiationen als entscheidenden Motor von Veränderungen verantwortlich machten. Ganz in diesem Sinne betonen Ulrich Beck und Wolfgang Bonß »die Dominanz von nicht-intendierten Nebenfolgen technisch-ökonomischer und kulturell-politischer Neuerungen im globalen Kapitalismus, der auf diese Weise seine eigenen gesellschaftlichen Grundlagen revolutioniert«; mithin entzaubern die vorangehende Modernisierungsbestrebungen die »Prämissen der Moderne [...] wodurch sich am Ende die Voraussetzungen und Standards des Rechtsstaats, des Sozialstaats, der Nationalökonomie und des korporatistischen System ebenso auflösen wie die der parlamentarischen Demokratie.«[183] In eine ähnliche Kerbe schlagend und unter Vermischung von Deskription und Präskription argumentiert Peter Koslowski in seiner »postmodernen Kritik der Moderne«, »daß ihre großen Risiken nicht nur in den augenfälligen Risiken wie der Atomenergie und der Gentechnik liegen, sondern ebenso im kulturellen Bereich der sozialen Institutionen und Lebensordnungen, zu denen an zentraler Stelle der Sozialstaat gehört.«[184]

Solche Diagnosen richteten sich nicht zuletzt gegen Vertreter von Modernisierungstheorien, die, auch in Auseinandersetzung mit dem Ostblock und marxistischen Entwicklungsmodellen, vielfach nicht nur Erklärungen für die Normalisierung der bundesdeutschen Entwicklung nach dem Krieg, sondern auch Konzepte für die noch zu gestaltende wohlfahrtsstaatliche Moderne in einem universalen Maßstab geliefert hatten. Und nicht nur das: Viele der unter dem Vorzeichen des »post« oder einer »zweiten Moderne« formulierten Ansätze kritisierten nun nicht nur die älteren Modernisierungstheorien (oder

Limits to Growth, Cambridge, Mass. 1977 (dt. 1980: Die sozialen Grenzen des Wachstums); *André Gorz*, Ökologie und Politik. Beiträge zur Wachstumskrise, Reinbek 1977; aus einer eher konservativen Perspektive vgl. die Beiträge in *Peter Koslowski/Robert Speamann/Reinhard Löw* (Hrsg.), Moderne oder Postmoderne? Zur Signatur des gegenwärtigen Zeitalters, Weinheim 1986.

182 Vgl. die wenig historisch argumentierenden Beiträge in *Gerhard v. Graevenitz/Odo Marquard* in Zusammenarbeit mit *Matthias Christen* (Hrsg.), Kontingenz, München 1998. Der Hinweis auf »Eigensinn« in diesem Kontext bei *Schmidt-Gernig*, Jahrzehnt, S. 344.

183 *Beck/Bonß*, Einleitung, in: *dies.*, Modernisierung, S. 11–62, Zitat S. 19. Eine historische Kritik der Moderne von einem Nichthistoriker bietet *James C. Scott*, Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed, New Haven etc. 1998.

184 *Koslowski*, Staat der Postmoderne, S. 34.

die Annahmen sozialliberaler Politik), sondern setzten dabei – Ironie mancher hoch abstrakter Argumentation! – nicht selten die problematischen Erklärungen der Modernisierungstheorie selbst mit einer zu Ende gehenden Moderne gleich.[185]

Zu diesem Bild einer zu Ende gehenden Epoche gehört auch die Bewusstwerdung einer Krise des gesellschaftlichen »Konsensmodells« der Nachkriegsära, ein Thema, das bald eine prominente Rolle auch in der historischen Literatur spielen sollte, die mit Eric Hobsbawm das Ende des »goldenen Zeitalters« der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg konstatierte. Ralf Dahrendorf, bewährter und gefragter Seismograf gesellschaftlicher Entwicklungen, beobachtete schon 1977 das Ende dieses »sozialdemokratischen Grundkonsens«. Diesen Konsens wollte er gar nicht so sehr in Verbindung mit einer bestimmten Partei bringen, sondern als eine breite Grundströmung in westlichen Gesellschaften seit dem Krieg verstanden wissen. Er hatte »liberale und soziale Elemente« aufzuweisen: »Wirtschaftswachstum, Bürgerrechte, der Versuch, beide vernünftig zu entwickeln, die Abkehr von radikalen Lösungen, das Vertrauen, daß Modernität am Ende den Menschen nützt und gefällt, die Annahme, daß es auf diesem Wege noch lange weitergehen kann, mit Nuancen hier und da, aber im Grund ohne Kontroversen [...]«; es handelte sich um Vorstellungen, die »in der breiten Mitte« nicht nur Deutschlands vorherrschend gewesen seien. Interessanterweise stimmte ihn nicht so sehr der Einbruch neo-liberaler Ideen in diesen Konsens skeptisch, sondern vielmehr die Gefahren der Atompolitik, namentlich die Risiken moderner Industriegesellschaften.[186] In eine ähnliche Kerbe schlugen diejenigen, die eine Krise des »Modells Deutschland« auch im Kontext globaler post-fordistischer Produktionsregime registrierten: Das korporatistische Modell, das Staat, Gewerkschaften und Unternehmen auf verschiedenen Ebenen zusammenband und das als eine der Grundlagen des deutschen Sozialstaats gelten kann, war, auch vor dem Hintergrund der Kämpfe um die betriebliche Mitbestimmung, einem rauen und konfliktreichen ökonomischen wie politischen Klima ausgesetzt. Ob dieses »Modell« weiterhin tragfähig sein würde, entwickelte sich zu einer der zentralen Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Verfassung der Bundesrepublik. Gerade weil dieser Konsens vor dem Hintergrund der Katastrophen der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht nur die Grundlagen des bundesdeutschen Sozialstaats, sondern auch, wie in diesem Aufsatz argumentiert wurde, einen essenziellen Teil der bundesdeutschen Moderne darstellte, führt die Thematisierung der Krise dieses »Modells« nicht nur zu einer Dauerproblematisierung der Sozialpolitik und der Basis des sozialen Konsens', sondern auch eben dieser Moderne.[187]

In diesen Zusammenhang passte die These Jürgen Habermas', der davon sprach, dass jene »utopische Energie« erlahme, welche in der klassischen industriellen Arbeitsgesellschaft wurzelte und ein Mehr an sozialen Rechten ebenso wie ein Mehr an Freiheit ver-

185 Das ist auch der Grund dafür, warum so viele Ansätze, die eine »zweite Moderne« konstatieren, so schwach und unbefriedigend sind, wenn es um die Beschreibung der »ersten Moderne« geht. Der Grund dafür liegt auch darin, dass der ganze Komplex der kulturellen Moderne(kritik), die im englischen oft mit »modernism« umschrieben ist, ausgeklammert bleibt, so als ob sich die Geschichte (wie im Übrigen die Soziologie) auf eine Dampfmaschinen- und Industriegesellschaftsmoderne reduzieren lasse; vgl. auch die polemische Zuspitzung von *Johannes Weiss*, Die Zweite Moderne – eine neue Suhrkamp-Edition, in: Soziologische Revue 21, 1998, S. 415–426.

186 *Ralf Dahrendorf*, Was kommt nach dem Konsensus der bürgerlichen Wachstumsgesellschaft? [zuerst 1977], in: *Hermann Glaser* (Hrsg.), Fluchtpunkt Jahrhundertwende. Ursprünge und Aspekte einer zukünftigen Gesellschaft, München 1979, S. 43–54, hier: S. 45; unschwer vermag man hinter dem Dahrendorf'schen Begriff jenen »Konsensliberalismus« erkennen, den Doering-Manteuffel als Neologismus in die deutsche Diskussion einführte, vgl. *Anselm Doering-Manteuffel*, Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999.

187 Vgl. auch *Rödder*, »Modell Deutschland«.

sprochen hatte.[188] Die Multiplikation dieses Zitats durch andere Autoren schuf eine eigene Wirklichkeit. Es stellte sich die Frage, was nach der Arbeitsgesellschaft kommen würde. Der Abgesang auf die »industrielle Gesellschaft« in der sozialwissenschaftlichen Literatur erschütterte die Fundamente des Wohlfahrtsstaats wie der klassischen Modernekonzeptionen. Denn wer das Ende der klassischen Arbeitsgesellschaft und damit der »alten« sozialen Frage konstatierte, war nicht weit davon entfernt, auch das Ende des Wohlfahrtsstaats zu verkünden, sei es, weil die »verkannte Revolution« (Meinhold Miegel) der Wohlstandsvermehrung neue Formen der Selbsthilfe möglich machte, sei es, weil damit andere Gefahren, namentlich die moderner »Risikogesellschaften« (Ulrich Beck), in den Vordergrund rückten. Viele vermochten denn auch in den Neuen Sozialen Bewegungen die Konturen einer »neuen Politik« erkennen. Sie zeichnete sich durch individualisierte und fragmentierte »post-materielle« Werteeinstellungen (Ronald Inglehart) aus, welche nicht nur die Überzeugungen der traditionellen Arbeiterbewegung, sondern auch diejenigen der klassischen Arbeitsgesellschaft in Frage zu stellen schienen. Zudem unterminierten sie, wie nicht wenige konservative Kritiker schon seit der Jahrhundertwende geklagt hatten, durch »Anspruchsdenken« und Strategien der Maximierung des eigenen Vorteils die Grundlagen des Sozialstaats selbst.[189] Das gleiche gilt auch für die in diesem Zusammenhang zu beobachtenden Neubewertungen von Lebensstilen, generationellem Gefüge und Geschlechterrollen, die Verfechter des Sozial- und Wohlfahrtsstaats (wie im Übrigen die meisten sozialwissenschaftlichen Ansätze) mit ihrer Fixierung auf die industrielle Arbeitsgesellschaft und »Normalbiografien« bis dahin eher wenig berücksichtigt hatten. Ob damit schon das Ende der »Arbeitsgesellschaft« verbunden ist, mag man bezweifeln, aber auf einer konzeptionellen Ebene ergab sich ein theoretischer Dauerkonflikt über die Ziele sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Interventionen.

Die Kritik ging zugleich sehr viel weiter und war sehr viel fundamentaler, so wenn argumentiert wurde, dass die Gefährdungen der Moderne in dieser »janusgesichtigen Moderne« wurzelten, wie nun viele Autoren mit Blick auf »disziplinierende«, »kolonialisierende« biopolitische Vereinnahmungen der Sozialpolitik durch die Humanwissenschaften feststellten. In einem ganz anderen Diskurszusammenhang thematisierte Hayeks »Weg in die Knechtschaft« ein ganz ähnliches Problem: die Gefährdung des Individuums durch jegliche Form von staatlicher Bevormundung, die ihrerseits in den säkularen Heilslehren der Moderne wurzelte. Die Renaissance dieses Werks in den 1970er-Jahren steht zugleich für eine Renaissance konservativer und liberaler modernekritischer Schriften der Zwischenkriegszeit, die im demokratischen Prozess und in den von Massendemokratien erzeugten sozialpolitischen Erwartungshaltungen das grundlegende Probleme sahen (und dabei nicht selten für dezisionistische Lösungen plädierten). In dieser Überschneidung zweier sehr unterschiedlicher Diskurse vermag man eine deutliche Verschiebung des zeitgenössischen Modernebegriffs zu erkennen. Denn die Bewältigung von sozialen, wirtschaftlichen und politischen Krisen und damit das Scheitern der ersten deutschen Demokratie im Jahr 1933 hatten nicht zuletzt vor dem Hintergrund der großen Weltwirtschaftskrise eine zentrale legitimatorische Rolle für den Ausbau des Sozialstaats gespielt. Die Weltwirtschaftskrise als Referenzpunkt trat nach und nach in den Hintergrund. Die Bedeutung, die seit den späten 1970er-Jahren dem Holocaust auch in einem globalen Maß-

188 *Jürgen Habermas*, Die Moderne – ein unvollendetes Projekt (1980), in: *ders.* (Hrsg.), Kleine Politische Schriften I-IV, Frankfurt 1981, S. 444–463.

189 *Meinhard Miegel*, Die verkannte Revolution. Einkommen und Vermögen der privaten Haushalte. Mit einem Vorwort von Kurt H. Biedenkopf, o. O. 1983; *Ulrich Beck*, Jenseits von Klasse und Stand? Soziale Ungleichheit, gesellschaftliche Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten, in: *Reinhard Kreckel* (Hrsg.), Zur Theorie sozialer Ungleichheiten, Göttingen 1983, S. 35–74; *Ronald Inglehart*, The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics, Princeton 1977.

stab als Paradigma der Gefährdung der modernen Zivilisation durch die Moderne selbst beimessen wurde, passt zu diesem Bild.[190]

Vor diesem Hintergrund ließ und lässt sich in apodiktischer Manier der »Tod der Moderne« mit dem »Ende des Wohlfahrtsstaates« in Verbindung bringen.[191] Das waren und sind eher vereinzelte Positionen. Dennoch: Kennzeichnend für einen großen Teil der Diskussion seit den 1970er-Jahren ist die kritische Bewertung sozialstaatlicher Regulierungskompetenzen in der Bevölkerung wie in der Wissenschaft[192], wenn nicht die Negierung jener Grunddynamik wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen, welche die klassischen Interpretationen und das Erfolgsrezept im Industrialisierungsparadigma suchten. Das hatte weitreichende Implikationen. Denn wenn man dem Sozialstaat die zentrale Achse nahm, welche nach den gängigen Erklärungen seine Entwicklung hin zu Problemlösung und einer austarierten Ordnung strukturierte, dann *musste* er notgedrungen in Begründungsnotstand kommen – auch wenn die Definition neuer Felder wie im Kontext der »Neuen Sozialen Frage« Alternativen zu erkennen gab. In diesem Sinne lag es nahe, den Sozial- und Wohlfahrtsstaat einer älteren, »ersten Moderne«, einem »first industrial divide« oder dem »fordistischen Zeitalter« zuzurechnen. Dass dies selbst eine sehr vereinfachende Erklärung dieses vermeintlich zu Ende gehenden Zeitalters war, auch weil sie Probleme von politischer Legitimität und Risikobewältigung in der Moderne verkannte. Aber die damit einhergehenden vielfältigen Diagnosen einer Krise dieser vermeintlich oder real ausklingenden Epoche läuteten zwangsläufig auch die permanente »Krise der Wohlfahrtsstaaten« ein.

190 Neben den Arbeiten von *Bauman* vgl. insbesondere *Daniel Levy/Natan Snayder*, Erinnerung im globalen Zeitalter: Der Holocaust, Frankfurt/Main 2001.

191 *Heinrich Meier*, Die Moderne begreifen – die Moderne vollenden?, in: *ders.* (Hrsg.), Zur Diagnose der Moderne, München 1990, S. 7–21, hier: S. 8.

192 Für eine Zusammenfassung der Diskussion und der Umfragen vgl. *Roller*, Einstellungen.

Archiv für Sozialgeschichte

Herausgegeben von der
Friedrich-Ebert-Stiftung

47. Band · 2007

Verlag
J.H.W. Dietz Nachf.