Herbert Obinger

Generationen und Politikwandel: Die demografische Ausdünnung der Kriegskohorten und die Transformation des Interventionsstaates

Zusammenfassung
Dieser Beitrag argumentiert, dass generationeller Wandel unter bestimmten Voraussetzungen eine wichtige Antriebskraft für Politikwandel ist. Dies wird am Beispiel des Wandels des deutschen Interventionsstaates in den letzten drei Jahrzehnten illustriert. In diesem Zeitraum wurden die Führungseliten, die die Weltwirtschaftskrise, den Zusammenbruch der Demokratie und den totalen Krieg erlebt haben, von Funktionseliten abgelöst, die in einer Phase nie da gewesenen Wohlstands und politischer Stabilität aufgewachsen sind. Die traumatischen Erfahrungen der vor 1945 geborenen Kohorten erklären den Siegeszug des Interventionsstaates in der Nachkriegszeit, während die völlig unterschiedlichen Sozialisationserfahrungen der Nachkriegskohorten die Transformation des Interventionsstaates seit den 1990er Jahren mit beeinflussten.

Schlagworte: Generationen, Politikwechsel, Interventionsstaat, Eliten

Abstract
Generations and policy change: The demographic demise of the war generation and the transformation of the interventionist state
This paper argues that generational replacement under certain circumstances is an important impetus for policy change. This is exemplified by the transformation of the German interventionist state over the past three decades. During this period, the elites who witnessed the Great Depression, the collapse of democracy and total war were gradually replaced from office by elites who grew up in an era of unprecedented economic affluence and political stability. The traumatic experiences of the cohorts born prior to 1945 are important to understand the rise of the post-war interventionist state, whereas the markedly different socialisation of the post-war cohorts is seen as one factor which reinforced the transformation of the interventionist state since the 1990s.

Key words: generations, policy change, interventionist state, elites

> wir menschen sind nur laub das der wind von den bäumen herabweht;
> die äste aber knospen und treiben neue blätter aus sobald der nächste frühling kommt –
> so wächst eine neue generation heran während die andere vermodert.
> Homer[1]

Einleitung[2]

Spätestens seit den 1990er Jahren kann in den entwickelten Demokratien der OECD-Welt ein massiver Wandel des Interventionsstaates beobachtet werden, der erst mit der jüngs-

ten globalen Finanzkrise jäh und aller Voraussicht nach wohl nur vorübergehend unterbrochen wurde. Liberalisierung, Privatisierung und die Forcierung marktförmiger sozialer Sicherung sind nur einige Indikatoren einer länderübergreifend beobachtbaren Neujustierung der Sozial- und Wirtschaftspolitik, die vielerorts von einer Erosion der tradierten politikfeldspezifischen Akteurskonstellationen und Interaktionsmuster begleitet wurde. Deutschland stellt diesbezüglich keine Ausnahme dar (*Streeck* 2009; *Trampusch* 2004).

Wie kann diese angebotsorientierte Transformation des Interventionsstaates bzw. die Konvergenz in Richtung mehr Liberalisierung (vgl. *Höpner* u.a. 2011) erklärt werden? Die Standarderklärung der polit-ökonomischen Literatur lautet überspitzt wie folgt: Angestoßen wurde dieser Paradigmenwechsel in den 1970er Jahren durch *critical junctures* in Gestalt zweier Ölpreisschocks. Die dadurch ausgelöste Stagflation führte zu einer schrittweisen Ablösung des keynesianischen Nachkriegskompromisses durch monetaristische und angebotsorientierte Ideen und dadurch inspirierte Politiken, die zunächst von neokonservativen Regierungen in den USA und Großbritannien in den 1980er Jahren initiiert und später von den restlichen OECD-Ländern schrittweise übernommen wurden. Beschleunigt wurde dieser Kurswechsel ferner durch eine wachsende Staatsverschuldung, steigende Arbeitslosigkeit sowie massive Veränderungen in der Internationalen Politischen Ökonomie in Gestalt wirtschaftlicher Globalisierung und marktschaffender Politik in Europa, die in den 1990er Jahren den sozial- und wirtschaftspolitischen Handlungskorridor der politischen Entscheidungsträger insbesondere in den koordinierten Marktwirtschaften Europas nachhaltig verengt haben (*Scharpf* 2010).

Die Rolle dieser Faktoren wird nicht in Abrede gestellt. Dieser Artikel bringt vielmehr einen weiteren, bislang aber vernachlässigten Erklärungsfaktor ins Spiel, indem argumentiert wird, dass dieser Politikwandel nicht zuletzt von einem demografisch bedingten Elitenwechsel und damit einhergehenden Präferenzverschiebungen mit angestoßen bzw. beschleunigt wurde. Konkret wird die These vertreten, dass das zeitliche Auftreten marktschaffender Politik in den 1980er und insbesondere ihre Forcierung in den 1990er und 2000er Jahren unter anderem auch mit der Ablösung jener Generation aus Führungspositionen zu tun hat, deren biografischer Erfahrungshintergrund maßgeblich von der Weltwirtschaftskrise, dem Niedergang der Demokratie und der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs geprägt wurde und die angesichts dieser traumatischen Sozialisationserfahrungen in der Nachkriegszeit die wiedererrichtete Demokratie mit einem ausgebauten „Interventions- und Daseinsvorsorgestaat“ (*Schmidt* 2009, S. 296) befestigt hat.

Dieser Aufsatz versteht sich als theoretischer Beitrag zur Erklärung von Politikwandel, indem generationelle Substitutionsprozesse als Antriebskraft für Politikwandel in den Blick genommen werden. Das präsentierte empirische Material dient in erster Linie *explorativen* Zwecken und zeigt einen auffälligen zeitlichen Zusammenhang zwischen dem behaupteten Generationeneffekt und dem Wandel des Interventionsstaates. Illustriert wird dies am Beispiel der Bundesrepublik, die aus methodischer Sicht einen *extreme case* darstellt und sich daher für eine explorative Hypothesenerkundung besonders anbietet (vgl. *Seawright/Gerring* 2008, S. 302). Mehrere Zusammenbrüche des politischen Regimes, Hyperinflation, Massenarbeitslosigkeit, Krieg, Verfolgung und Vertreibung haben in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Biografien von Millionen Menschen grundlegend und nachhaltig geprägt. Die von den politischen Eliten gezogenen Lehren aus diesen katastrophalen Großereignissen (*Schmidt* 1989) legten in der Nachkriegszeit den Grundstein für eine politische und wirtschaftliche Ordnung, die mit einem ausgebauten Sozial- und Interventionsstaat befestigt wurde. Was aber in der OECD-Welt gemeinhin

als keynesianischer Nachkriegskompromiss bezeichnet wird und dem modernen Wohlfahrtsstaat endgültig den Weg ebnete, war in Deutschland eine eigentümliche Mischung aus staatsinterventionistischen und ordoliberalen Politikelementen in Gestalt einer Kombination aus überproportional ausgebautem Sozialschutz und einem Primat der Preisstabilitätspolitik (*Schmidt* 1987, S. 144). Diese „Politik des mittleren Weges" war eine bewusste Reaktion auf die massiven Wohlfahrtsverluste durch Hyperinflation und Krieg (*Schmidt* 1987, S. 147-50) und sie bildete in der Nachkriegszeit die institutionelle Grundlage für eine nie da gewesene wirtschaftliche Prosperität, die wiederum die Biografien und kognitiven Grundorientierungen der Nachkriegskohorten prägten. Diese traten ab den 1980er Jahren den langen Marsch durch die Institutionen an und übernahmen seither schrittweise Führungsfunktionen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Neben den eingangs erwähnten Faktoren war es die Ablösung der Kriegsgeneration auf Ebene der Macht- und Funktionseliten,[3] die – so die zentrale Hypothese dieses Beitrags – in der Folge die marktorientierte Neuausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik befördert hat. Der demografisch bedingte Elitenwechsel ist also nicht als eine konkurrierende Erklärung zu den von der Standarderklärung betonten Bestimmungsfaktoren der Transformation des Interventionsstaates zu begreifen, sondern insofern als Ergänzung zu verstehen, als die durch sozio-ökonomischen Wandel und die Transformation der internationalen Politischen Ökonomie verursachten Probleme und Herausforderungen von Akteuren kognitiv verarbeitet und in politische Lösungen übersetzt werden müssen.[4] Erst an dieser Stelle kommt ein Elitenwechsel als potenzielle Antriebskraft für Policywandel ins Spiel.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Der nächste Abschnitt präsentiert theoretische Überlegungen zum Einfluss generationeller Substitutionsprozesse auf Politikwandel. Danach wird diese These am Beispiel der Bundesrepublik illustriert und das Timing des Generationswechsels vermessen. Anschließend erfolgt ein kurzer, explorativer Musterabgleich dahingehend, inwieweit der Elitenwechsel mit einem Politikwechsel in der Sozial- und Wirtschaftspolitik korrespondierte. Der letzte Abschnitt fasst die Befunde zusammen, diskutiert Anschlussmöglichkeiten des Generationenkonzepts an theoretische Linsen der Politikfeldanalyse und skizziert künftige Forschungsideen.

Demografische Kohorteneffekte und Politikwandel: Theoretische Überlegungen

Politik wird von Menschen gemacht.[5] Diese auf den ersten Blick triviale Feststellung ist für die Erklärung von Politikwandel dann bedeutsam, wenn sie in dynamischer Perspektive betrachtet wird. Auch politische Akteure sind Kinder ihrer Zeit und der davon geprägten Sozialisationserfahrungen. Wahrnehmung, Denken und Lernen werden abgesehen von ihren neurobiologischen Grundlagen maßgeblich von der Umweltsituation geprägt und sind damit zeit- und kontextabhängig. Solche kontextgeprägten und über die Sozialisation erworbenen Wissens- und Erfahrungsbestände bündeln sich in demografischen Kohorten und werden mitunter für die Dauer ihres Lebens handlungsleitend. Im Zeitverlauf treten sie jedoch in Konkurrenz mit den von heranwachsenden Kohorten in veränderten Kontext- bzw. Lebenssituationen gesammelten Erfahrungen und den dadurch konstituierten Präferenzen und Handlungsorientierungen. Langfristig verschwinden die Erfahrungen der älteren Kohorten schließlich allmählich im Strom der Zeit.[6]

In der Politikwissenschaft spielt das Konzept der Generation lediglich in der politischen Soziologie, allen voran der Wertewandel-, Eliten- und Sozialkapitalforschung, eine zentrale Rolle (z.B. *Inglehar*t 1971, 1977; *Dalton* 1987; *Putnam* 2000; *Bürklin* u.a. 1997). Die Politikfeldanalyse nahm davon erstaunlich wenig Notiz und hat generationelle Substitutionsprozesse als potenzielle Antriebskraft für Politikwandel bislang stark vernachlässigt.[7] Insofern hilft ein Blick in die Soziologie und die Geschichtswissenschaft weiter, wo Generationswandel seit langem als Motor für gesellschaftlichen Wandel und Quelle historischer Dynamik identifiziert und (kritisch) reflektiert wurde (vgl. *Kertzer* 1983; *Jureit* 2006; *Jureit/Wildt* 2005; *Weisbrod* 2005).

In der Soziologie wird zwischen einem familialen und gesellschaftlichen Generationenkonzept differenziert (*Kohli/Szydlik* 2000, S. 7). Während der erste Begriff einen im Wesentlichen über Verwandtschaft definierten mikro-sozialen Zusammenhang bezeichnet, meint letzterer Geburtskohorten, die durch Teilhabe an bestimmten zeithistorischen Ereignissen in ähnlicher Weise geprägt wurden. Nur dieser makrospezifische Generationsbegriff und die damit in Zusammenhang stehenden Sozialisations- und Prägungserfahrungen sind in diesem Beitrag von Interesse. Wegweisend war hierfür insbesondere *Karl Mannheims* klassische Abhandlung über das „Problem der Generationen" (*Mannheim* 1964 [1928]). *Mannheim* sah darin ein „wichtiges Problem" für das „genauere Verständnis der beschleunigten Umwälzungserscheinungen der unmittelbaren Gegenwart" (*Mannheim* 1964 [1928], S. 522). Eine Generation umfasst bei *Mannheim* die in einem bestimmten historisch-sozialen Raum zur selben Zeit geborenen Kohorten. Diese zeitliche und räumliche Situierung hat er – in Analogie zur Klassenlage – als Generations*lagerung* bezeichnet. Ihr wohnt eine „Tendenz auf bestimmte Verhaltungs-, Gefühls- und Denkweisen" (*Mannheim* 1964[1928], S. 528) inne. Ein Generations*zusammenhang* zwischen ähnlich gelagerten Kohorten entsteht aber erst durch ähnliche Generationserlebnisse, d.h. „durch eine Partizipation der derselben Generationslagerung angehörigen Individuen am gemeinsamen Schicksal und an den dazugehörigen, irgendwie zusammengehörigen Gehalten" (*Mannheim* 1964[1928], S. 547). Es sind daher ähnliche Sozialisationserfahrungen im Sinne einer gemeinsamen Teilhabe an zeitkontingenten Ereignissen und den „geistigen Strömungen", die erst einen solchen Zusammenhang stiften. Generations*einheiten* stellen schließlich eine Teilmenge einer derartigen „Schicksalsgemeinschaft" dar. Darunter sind (mitunter rivalisierende) Gruppen innerhalb desselben Generationszusammenhangs zu verstehen, „die in jeweils verschiedener Weise diese Erlebnisse verarbeiten" und damit durch ein höheres Maß an Intensität verbunden sind als es der bloße Generationszusammenhang stiftet (*Mannheim* 1964[1928], S. 544).

Generation bezeichnet bei Mannheim also nicht eine biologische Generation, sondern der Begriff umschließt eine bestimmte Geburtskohorte mit einem durch spezifische Zeitumstände geprägten gemeinsamen Erlebnis- bzw. Erfahrungshintergrund. Gemeint ist die gleichzeitige und gleichartige Prägung von etwa gleichaltrigen Individuen (*Jureit* 2006, S. 38). Keinesfalls handelt es sich jedoch bei ähnlich gelagerten Alterskohorten um einheitliche Handlungsgemeinschaften bzw. homogene Generationseinheiten mit identischen Präferenzen und Interaktionsorientierungen.

In dynamischer Perspektive können generationelle Substitutionsprozesse unter bestimmten Bedingungen (siehe unten) eine Antriebskraft für Politikwandel darstellen. Dies gilt gleichermaßen für die Politikinhalte, die Konflikt- und Konsensbildungsprozesse sowie die institutionelle Dimension von Politik, wobei jeweils Präferenzveränderungen den kausalen Transmissionsriemen zwischen demografischen Kohorteneffekten und Politik-

wandel bilden. Hinsichtlich der Politics-Ebene sind die Auswirkungen ähnlicher Prägungszusammenhänge auf die Interaktionsorientierung von Akteuren von Interesse. Hier geht es um die relationale Dimension akteursspezifischer Handlungsorientierungen (*Scharpf* 2000, S. 148), also um Fragen der Konflikt- und Konsensbereitschaft oder des Stellenwerts von Individualismus oder Solidarität. Wenn nun spezifische Sozialisationserlebnisse die relationalen Handlungsorientierungen zeitlich ähnlich gelagerter Kohorten nachhaltig prägen, dann sollte mit ihrer Ablösung ein Bruch in der Interaktionsorientierung zu beobachten sein.

Welches Muster von Politikwandel ist nun aus theoretischer Sicht zu erwarten? Da sich generationelle Substitutionsprozesse naturgemäß über einen längeren Zeitraum erstrecken, ist nicht mit einem abrupten und massiven Politikumbruch zu rechnen. Schlagartige Kursänderungen gepaart mit längeren Phasen von Policy-Stabilität, wie sie etwa im Zentrum des *Punctuated Equilibrium*-Ansatzes (*True/Jones/Baumgartner* 2008) stehen, sind daher unwahrscheinlich. Aus theoretischer Sicht ist vielmehr ein sequenzielles Reformmuster zu erwarten, wobei die Reichweite von Wandel im Zeitverlauf kontinuierlich ansteigt und mit Abschluss eines Generationswechsels abebben sollte. Dieses Muster könnte etwa mit *Peter Halls* dreistufiger Typologie von Politikwandel vermessen werden. Zu erwarten sind mit einsetzendem Generationswechsel zunächst Politikänderungen erster Ordnung, die schließlich gegen Ende des Substitutionsprozesses in Reformen dritter Ordnung münden (*Hall* 1993) und danach ein neues Gleichgewicht bilden.

Auch in Bezug auf die institutionelle Dimension ist von einem graduellen, in der Summe und über längere Zeit jedoch transformativen Wandel auszugehen. Konkret sind im Zuge generationeller Substitutionsprozesse jene Formen institutionellen Wandels zu erwarten, wie sie von *Wolfgang Streeck* und *Kathleen Thelen* (2005) identifiziert wurden, nämlich *layering*, *drift*, *displacement*, *conversion* und *exhaustion*. Präferenzverschiebungen bilden eine zwingende Voraussetzung für die Aktivierung der diesen Wandlungsprozessen zugrunde liegenden Kausalmechanismen (vgl. *Streeck/Thelen* 2005, S. 31). Beispielsweise kann Gleichgültigkeit (‚*neglect*') gegenüber Problemen institutionellen ‚*drift*' erzeugen, während ‚*conversion*' die intentionale Reinterpretation bzw. Umwandlung bestehender Institutionen auf neue Ziele und ‚*displacement*' die Aktivierung latenter institutioneller Ressourcen durch Akteure voraussetzt.

Wie jedoch bereits angedeutet wurde, sind generationelle Substitutionsprozesse für die Erklärung von Politikwandel allerdings nur unter ganz bestimmten Bedingungen von Relevanz. Generationswechsel impliziert keinesfalls immer Politikwechsel, andernfalls bestünde die reelle Gefahr eines Truismus. Plausibel ist ein solcher Zusammenhang nur, wenn sich die Sozialisationsbedingungen und die dadurch strukturierten *cognitive maps* unterschiedlicher Geburtskohorten fundamental voneinander unterscheiden. Genau dies trifft aber für das zwanzigste Jahrhundert als dem „Zeitalter der Extreme" (*Hobsbawm* 1994) zu. Die erste Hälfte war in weiten Teilen Europas durch massive Systemumbrüche in Politik und Wirtschaft, Krieg, Massenmord und Massenelend geprägt. Im Vergleich zu diesem „Katastrophenzeitalter" war die Nachkriegszeit in Westeuropa eine Epoche eines nie da gewesenen Wohlstands und politischer Stabilität. Diese extrem unterschiedlichen Erfahrungsbezüge haben – so die These dieses Beitrags – die normativ-ontologischen Überzeugungen, das Risikoverhalten sowie die Interaktionsorientierungen der jeweiligen Kohorten unterschiedlich und nachhaltig geprägt. Der Siegeszug des sozialen Interventionsstaates nach 1945 ist in erheblichem Maße als eine essentielle Lehre der politischen Eliten aus den politischen und ökonomischen Großkatastrophen des frühen 20. Jahrhun-

derts zu begreifen. Dies ist in der Literatur eigentlich unstrittig (zuletzt: *Castles* 2010). Dieser Beitrag setzt die Argumentation fort, indem postuliert wird, dass auch mit der demografisch bedingten Ablösung der Kriegs- bzw. Katastrophenkohorten aus Führungsfunktionen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft ein Wandel des Interventionsstaates einhergeht, der in allen drei Politikdimensionen seinen Niederschlag fand. Der zugrunde liegende Kausalmechanismus sind Präferenzänderungen. Generationelle Austauschprozesse stellen eine Art Transmissionsriemen für die Einspeisung neuer Ideen sowie Verhaltens- und Handlungsorientierungen in den Politikprozess dar. Dies soll im Folgenden für die Bundesrepublik illustriert werden.

Generationswandel in Deutschland

Kriegskohorten

Im Zentrum des Interesses stehen die Geburtskohorten 1910 - ca. 1945, also jene Menschen, die im Kindheits-, Jugend- und jungen Erwachsenenalter entweder die Weltwirtschaftskrise, den Zusammenbruch der Demokratie oder/und den Zweiten Weltkrieg und seine unmittelbaren Folgen erlebt haben. Gemeinsam ist diesen Kohorten, dass die individuellen Biografien von massiven gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Umwälzungen und Katastrophen direkt und indirekt (z.B. über transgenerationelle Vermittlungsprozesse) geprägt wurden. Ein gemeinsamer Generationszusammenhang wurde durch vielfältige krisen- und kriegsbedingte Erlebnisse und Erfahrungen in Gestalt von Verfolgung, Tod von Familienangehörigen, Hunger und durch Verlust von Heimat, Wohnraum und körperlicher Unversehrtheit konstituiert. Hinzu kamen einschneidende Erfahrungen mit materiellen Einbußen als Folge von Arbeitslosigkeit und inflationsbedingter Kapitalvernichtung, die zumindest die Eltern dieser Kohorten gemacht und an ihre Kinder weitergegeben haben dürften.

All diese Ereignisse gingen mit massiven Wohlfahrtsverlusten einher und sie trafen diese Geburtskohorten in einem frühen Stadium ihrer Biografie. Alle Gesellschaftssegmente und Bevölkerungsgruppen waren davon betroffen und kaum jemand blieb von traumatischen Erlebnissen und Erfahrungen unberührt. So zeigt eine im Jahr 2005 von Psychologen und Medizinsoziologen durchgeführte repräsentative Befragung von 2426 in Deutschland wohnhaften Personen (*Maercke*r u.a. 2008, S. 582), dass rund zwei Drittel der zum Befragungszeitpunkt 60 bis 93-jährigen (also ungefähr die hier interessierenden Geburtskohorten) allein kriegsbedingt mit einem traumatisierenden Erlebnis konfrontiert wurden. Angesichts einer derartig weit verbreiteten Traumatisierung ist die Annahme plausibel, dass solche einschneidenden Sozialisationserfahrungen im jungen Alter tiefe und mitunter dauerhafte kognitive Prägungen hinterlassen und in weiterer Folge einen kognitiven Rahmen für das Handeln und das kollektive Verhalten dieser Kohorten gebildet haben. *Karl Mannheim* (1964[1928], S. 536) spricht hier von „Erlebnisschichtung", also dem Umstand, dass frühe Eindrücke und Lebenserfahrungen eine besonders tiefe Bewusstseinsprägung besitzen. Sie schaffen ein „natürliches Weltbild", das die Wahrnehmung und Verarbeitung späterer Erlebnisse im Lebenszyklus maßgeblich (vor-) strukturiert.

Die konkreten Folgen solcher traumatischen Sozialisationserfahrungen sind vielfältig. Gemeinsam ist ihnen – so die Befunde der interdisziplinären Kriegsfolgenforschung –,

dass sie sehr langfristig nachwirken (z.B. *Dörr* 2007; *Radebold* 2004; *Maercker* u.a. 2008). Zunächst sind erhebliche negative Effekte auf das individuelle Wohlbefinden und die subjektive Lebenszufriedenheit gut dokumentiert. Psychische Folgen traumatisierender (Kriegs-)Erlebnisse wie eine Posttraumatische Belastungsstörung wirken ein Leben lang nach bzw. kommen oftmals erst im Alter zum Vorschein (*Maercker* u.a. 2008).

Relevanter für die Fragestellung dieses Beitrags sind aber mögliche Auswirkungen leidvoller Lebenserfahrungen auf individuelle und kollektive Präferenz- und Verhaltensmuster. Krieg, tiefgreifende ökonomische Krisen sowie politische oder wirtschaftliche Systembrüche sind zweifellos einschneidende Ereignisse, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Rekalibrierung elementarer normativer Grundüberzeugungen beitragen können.[8] Dies wird selbst in *Sabatiers* Theorie der Advocacy-Koalitionen eingeräumt, die ansonsten den Hauptkern des *belief systems* von Akteuren (also die grundlegenden normativen und ontologischen Überzeugungen) als hochgradig veränderungsresistent betrachtet (*Sabatier/Weible* 2008).

Radebold (2004, S. 21) verweist konkret auf „lebenslang intensiv vertretene moralische, religiöse und politische Überzeugungen“ sowie die Ausprägung bestimmter und langfristiger ich-syntoner Verhaltens- und Reaktionsmuster. Plausibel ist, dass individuelle Traumata und kollektive Wohlfahrtsverluste ein hohes Sicherheitsbedürfnis bzw. starke Präferenzen für Stabilität sowie Vorhersehbarkeit (*Schmidt* 1987, S. 149) erzeugten und als Folge das subjektive Risikoverhalten in Richtung einer höheren individuellen Verlust- und Risikoaversion nachhaltig verändert haben. Damit wird ein Entscheidungsverhalten bezeichnet, bei dem Individuen potenzielle Wohlfahrtsverluste stärker in ihren Entscheidungen gewichten als Wohlfahrtsgewinne. Eine hohe Verlustaversion dürfte auf individueller Ebene beispielsweise das konservative Spar- und Anlageverhalten der Kriegskohorten erklären, obwohl die Erträge von Aktien jene von Staatsanleihen oder einfachen Sparguthaben im langjährigen Schnitt zum Teil beträchtlich übersteigen. Weitere alltagstypische Verhaltensmuster von Angehörigen der Kriegsgeneration sind in diesem Zusammenhang etwa die Hortung von Lebensmitteln, Heizmaterial und Gebrauchsgegenständen.

Angesichts einer hohen und weit verbreiteten individuellen Verlust- und Risikoaversion steigt auf gesellschaftlicher Ebene jedoch die Chance der Institutionalisierung von Politiken, die auf kollektiven Risikoausgleich und Risikoprävention abzielen. Mit anderen Worten: Die Lehren aus diesen Großkatastrophen äußerten sich in Präferenzverschiebungen zugunsten einer stärker interventionsstaatlich ausgerichteten Politik sowie von Maßnahmen und Strategien zur Vorbeugung einer Wiederholung ähnlich katastrophaler Großereignisse. *Manfred G. Schmidt* hat etwa überzeugend argumentiert, dass der politische Primat der Preisstabilitätspolitik in der Nachkriegszeit ohne das Trauma der Hyperinflation in der Zwischenkriegszeit und die Währungsreformen nicht zu verstehen ist.

Der Elitenwechsel zu Beginn der Bundesrepublik bildete zusammen mit alliierten Einflüssen und amerikanischer Wirtschaftshilfe eine wichtige Voraussetzung, dass diese kollektiven Erfahrungen politikwirksam wurden. Der in die nationalsozialistischen Verbrechen verstrickte Personenkreis wurde (weitgehend) durch politische Eliten ersetzt, die die NS-Diktatur entweder als Verfolgte oder passiv erlebt haben. Für diese vorrangig in Weimar sozialisierten Eliten waren die Katastrophen und Lebenserfahrungen der (Zwischen-)Kriegszeit in hohem Maße prägend und handlungsleitend. Dies ist ein parteiübergreifend wiederkehrendes Motiv im autobiografischen Schrifttum des politischen Führungspersonals der Nachkriegszeit. Vor diesem gemeinsamen Erfahrungshintergrund und

angesichts der ungeheuren Kriegsfolgelasten haben sich die Präferenzen der Macht- und Funktionseliten in Richtung stabilisierender Interventionsmaßnahmen zum Zweck der Absicherung der wiedererrichteten Demokratie, der Beseitigung kriegsbedingter Folgeprobleme und der sozialen Einhegung der Marktwirtschaft verschoben. Dies impliziert aber keine ideologische Konvergenz zwischen den unterschiedlichen politischen Strömungen, sondern vielmehr einer *Parallelverschiebung* von Präferenzen in Richtung einer mit verschiedenen Sicherungsvorkehrungen versehenen Wirtschaftsverfassung, welche die Basis des interventionsstaatlich geprägten Nachkriegskompromisses bildete.

In der relationalen Dimension akteursspezifischer Präferenzen gewann auf Elitenebene angesichts gemeinsamer leidvoller Sozialisations- und Erfahrungsbezüge eine kooperative Interaktionsorientierung an Bedeutung, die nicht zuletzt durch die massiven Kriegsfolgen (Wiederaufbau, Teilung des Landes) verstärkt wurde. Das kollektive Trauma von Krieg und Zerstörung bildete eine wichtige Grundlage der korporatistischen Konsensgesellschaft der Nachkriegszeit (*Streeck* 2005), die durch eine enge horizontale Elitenverschränkung im Parteien- und Verbändesystem weiter abgestützt wurde. Dieser Effekt reiht sich nahtlos in einen Befund der vergleichenden Politikwissenschaft ein, wonach kollektive traumatische Erfahrungen ein wichtiges sozialpsychologisches Moment für die Ausdifferenzierung von Verhandlungsdemokratien darstellen (*Lehmbruch* 2003). Für Deutschland ist dieser Effekt auf die Interaktionsorientierung auch von der empirischen Elitenforschung dokumentiert, die den (Vor-)Kriegskohorten hohe Präferenzen zugunsten kooperativer Konfliktbewältigung bescheinigt hat (*Bürklin* u.a. 1997).

Wirtschaftskrise, Krieg und die daraus resultierenden Folgeprobleme beeinflussten nicht nur die politischen Eliten, sondern prägten zusammen mit zeitspezifischen Ausbildungstraditionen und -inhalten auch die Biografien und die wissenschaftliche Grundorientierung ganzer Expertenkohorten. Beispielsweise ist der jüngste Methodenstreit innerhalb der Wirtschaftswissenschaften nicht zuletzt auch unter diesem Aspekt zu verstehen. Dieser Disput über die formale Ausrichtung, die Praxisrelevanz der Wirtschaftswissenschaften sowie die Zurückdrängung der Wirtschaftspolitik von deutschen Universitäten wurzelt zu einem bestimmten Grad auch in unterschiedlichen biografischen und wissenschaftlichen Sozialisationserfahrungen unterschiedlicher Ökonomengenerationen. Von den 83 Unterzeichnern des Aufrufs zur „Rettung der Wirtschaftspolitik an deutschen Universitäten“ waren mehr als die Hälfte emeritiert, nur fünf Unterzeichner waren jünger als 45 Jahre (Handelsblatt 4.5. 2009).

Stellvertretend für den „Kölner-Emeriti Aufstand“ (Handelsblatt 17.02.2009) kann auf einen Beitrag des liberalen Kölner Ökonomen *Hans Willgerodt* (geb. 1924) in der FAZ (27.02.2009, S. 12) verwiesen werden, der klar verdeutlicht, wie grundlegend traumatische persönliche Lebenserfahrungen (der „Stachel elementarer Probleme“, ebd.) wissenschaftliche Grundorientierungen geprägt haben:

> „Die aus dem zweiten Weltkrieg heimkehrende Generation war von dieser größten Katastrophe der neueren deutschen Geschichte anders berührt als spätere Generationen. Niemand, der damals in Deutschland Volkswirtschaftslehre studiert hat, konnte gegenüber dem Massenelend und den Problemen zweckmäßiger wirtschaftspolitischer Abhilfen gleichgültig sein, so verschieden zunächst die vorgeschlagenen Mittel sein mochten, nach denen mit wissenschaftlichen Methoden gesucht wurde. Wenn Not nicht Beten lehrt, so doch in manchen Fällen wenigstens das Denken. Für die heute maßgebende Generation ist das oft weit zurückliegende Geschichte. Elend in fernen Ländern berührt allenfalls am Rande tägliches Denken und Handeln. Das hat Folgen für die Wahl der Gegenstände, mit denen sich bei uns die wissenschaftliche Volkswirtschaftslehre beschäftigt, aber auch für die Art, in der dies geschieht“.

Nachkriegsgenerationen

In der Tat war der Sozialisations- und Erfahrungshintergrund der in den *trente glorieuses* sozialisierten Nachkriegskohorten ein völlig anderer. Obwohl hier mehrere Subgenerationen mit jeweils verschiedenen Generationseinheiten unterschieden werden müssen, so sind diese Geburtskohorten doch durch einen gemeinsamen Erfahrungshintergrund verklammert: Ihre Biografien waren durch hohe politische Stabilität und soziale Aufwärtsmobilität als Folge eines lange andauernden wirtschaftlichen Aufschwungs geprägt, der nebenbei zur Abschmelzung der gewerkschaftlichen und sozialkatholischen Milieus beitrug, aus denen sich wesentliche Teile der deutschen Nachkriegseliten rekrutierten. Im Unterschied zur Kriegsgeneration haben die Nachkriegskohorten die Konsequenzen von Krieg sowie von politischen und wirtschaftlichen Systemzusammenbrüchen nie am eigenen Leib verspürt. Im Gegenteil: Die nun interventionsstaatlich abgestützte und mit *checks and balances* versehene Demokratie bescherte Stabilität, soziale Sicherheit sowie „Wohlstand für alle" und schuf nach der Stillung elementarer Grundbedürfnisse bald jenen materiellen Überfluss und jene individuellen Freiheiten, die die Biografien der „Cyber-, Techno-, Golf- und Tamagotchi-Generationen" (*Kohli/Szydlik* 2000, S. 7) prägten. Kurzum: Diese Kohorten profitierten, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, von den Chancen und materiellen Segnungen des interventionsstaatlich eingerahmten Kapitalismus, während Krieg und Marktversagen genauso allmählich in Vergessenheit gerieten wie die damit verbundenen politischen Instabilitäten und Notlagen.

Eine wichtige Scharnierfunktion zwischen der Kriegsgeneration und den ab ca. 1960 geborenen Nachkriegskohorten nimmt die „1968er-Generation" ein, die sich aus den in den späten Kriegs- und unmittelbaren Nachkriegsjahren Geborenen rekrutierte. Die Auseinandersetzung mit der nationalsozialistischen Vergangenheit der Eltern, libertäre Werte und Selbstentfaltung, solidarische Produktionsweisen bis hin zur ökonomischen Systemtransformation waren Leitmotive dieser Generation.[9] Die von der Wertewandelforschung identifizierte „silent revolution" (*Inglehart* 1971) ist untrennbar mit diesen Kohorten verbunden. Aber bereits bei den später geborenen Kohorten wie den Geburtsjahrgängen 1965-75 („Generation Golf") ist wieder eine hohe materielle Wertorientierung zu beobachten, die bei Berücksichtigung des Bildungsstandes sogar jener der Kriegskohorten ähnelt (*Klein* 2003, S. 111). Hier handelt es sich um Alterskohorten, die in einer florierenden „Konsumgesellschaft mit ihrer ausdifferenzierten, privatisierten und individualistischen Bedürfnisstruktur" (*Streeck/Mertens* 2010, S. 24) sozialisiert wurden und die mangels einschneidender Krisenerfahrungen nicht nur eine geringere Risiko- und Verlustaversion, sondern im Vergleich zu den Kriegskohorten ausgeprägte individualistische Präferenzen aufweisen.

Als die Nachkriegsordnung des „embedded liberalism" (*Ruggie* 1982) in der zweiten Hälfte der 1970er Jahren durch exogene Schocks und die dadurch ausgelösten ökonomischen Probleme erstmals grundlegend erschüttert wurde, war nach langer Zeit wieder eine Krisendiagnose vernehmbar, die in den interventionsstaatlichen Bremsen des Marktes eine wesentliche Ursache der wachsenden ökonomischen Probleme sah und zu ihrer Lösung die Zurückdrängung des Interventionsstaates anregte. Diese nicht zufällig im angelsächsischen Raum aufkeimende Sichtweise war jedoch auf dem besonders kriegsgeschädigten Kontinent zunächst alles andere als hegemonial, weil sich die damaligen politischen Eliten immer noch großteils aus den Kriegskohorten rekrutierten, die vor dem Hintergrund ihrer Sozialisationserfahrungen diese interventionsstaatlichen Sicherungen etab-

liert hatten. Nicht selten wurden damals die Kritiker des Interventionsstaates sogar belächelt. Erst mit der Verhärtung der wirtschaftlichen Probleme in den folgenden zwei Jahrzehnten konnten sich diese Problemdiagnose und ihre Rezepte allmählich durchsetzen, und zwar nicht zuletzt auch, weil jene Geburtskohorten schrittweise politische und wirtschaftliche Führungsfunktionen übernahmen, die aufgrund ihres völlig anders gelagerten Sozialisationshintergrundes empfänglicher für die „lockenden Ufer einer neo-liberal erneuerten Marktwirtschaft" bzw. eine „vom freien Markt regulierte Marktmeritokratie" (*Streeck* 2005) waren. Während mit der demografischen Ausdünnung der Kriegskohorten die Erinnerung an Krieg und Massenelend zunehmend verblasste, gewann nun ein Personenkreis an Einfluss, der zunächst Individualismus und Freiheit akzentuierte und – spätestens mit den ab den 1960er Jahren Geborenen – dann auch dem freien Markt deutlich aufgeschlossener gegenüberstand. Die Folge war, dass das Pendel wieder zunehmend stärker in Richtung Markt ausschlug bzw. die in der unmittelbaren Nachkriegszeit erfolgte Parallelverschiebung in Richtung Staatsintervention schrittweise wieder rückgängig gemacht wurde. Eine umfassende Lockerung der interventionsstaatlichen Bremsen und die dadurch ermöglichte Entstehung eines „Kasino-Kapitalismus" (*Susan Strange*) wäre mit den in der Weimarer Republik sozialisierten politischen Eliten wohl kaum denk- und realisierbar gewesen. Diese traten aber, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird, in den 1980er und 1990er Jahren von der politischen Bühne ab.[10]

Die Reorientierung in Richtung Markt war zudem eng mit analogen kohortenspezifischen Substitutionsprozessen auf Ebene der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Eliten verklammert. Jüngere Experten mit international (angelsächsisch) geprägten akademischen Karriereverläufen drängten allmählich in die Beraterstäbe und speisten neue Wissensbestände und Ideen in den Politikprozess ein. Schließlich ist auch auf Ebene der Wirtschaftseliten ein markanter Generationswechsel zu beobachten. Jüngere Manager aus der Wohlstandsgeneration mit einem in zunehmendem Maße kaufmännischen und international geprägten Erfahrungs- und Ausbildungshintergrund hielten in den Führungsetagen Einzug. Eine Reihe von empirischen Studien legt nahe, dass dieser Kohorteneffekt und die damit einhergehenden andersartigen Karriereverläufe zu Veränderungen in der strategischen Zielorientierung von Unternehmen beigetragen haben. Dominierte in der Nachkriegszeit eine auf Produktentwicklung ausgerichtete langfristige Unternehmensstrategie, die auch überbetriebliche Interessen zu berücksichtigen hatte, so ist in den letzten zwei Jahrzehnten zumindest bei den Großunternehmen eine Annäherung an das US-amerikanische Managementmodell mit seinem Fokus auf kurzfristige finanzwirtschaftliche Betriebsziele (s*hareholder value*) zu beobachten (*Gergs/Schmidt* 2002; *Höpner* 2003; *Freye* 2009).

Das Timing des Generationswechsels

Die demografische Wachablösung der Kriegsgeneration erfolgte transitorisch und lässt sich in einem ersten Schritt durch einfache Überlegungen zeitlich verorten. Nimmt man zunächst an, dass sich die Macht- und Funktionseliten im Wesentlichen aus der Altersgruppe der 35-70jährigen rekrutieren, so setzt dieser Generationswechsel in den frühen 1980er Jahren ein (Tabelle 1). Wird nun der Umstand berücksichtigt, dass sich das Gros dieser Eliten vorrangig aus der Altersgruppe der 45-65-jährigen rekrutiert, dann erfolgte die Wachablöse erst in den 1990er Jahren. Unterstellt man ein mittleres Alter (Median)

der politischen Eliten von 50 Jahren,[11] wird deutlich, dass ca. im Jahr 1990 bereits ungefähr die Hälfte der Funktionsträger den Zweiten Weltkrieg nicht mehr bewusst erlebt hat. Im Jahr 2010 rekrutierten sich schließlich die Eliten praktisch nur noch aus Personen, die in der Nachkriegszeit geboren wurden. Der Generationsumbruch erfolgte insgesamt also in einem Zeitraum von ca. 30 Jahren mit fortschreitender (und in Tabelle 1 farblich markierter) Intensität.

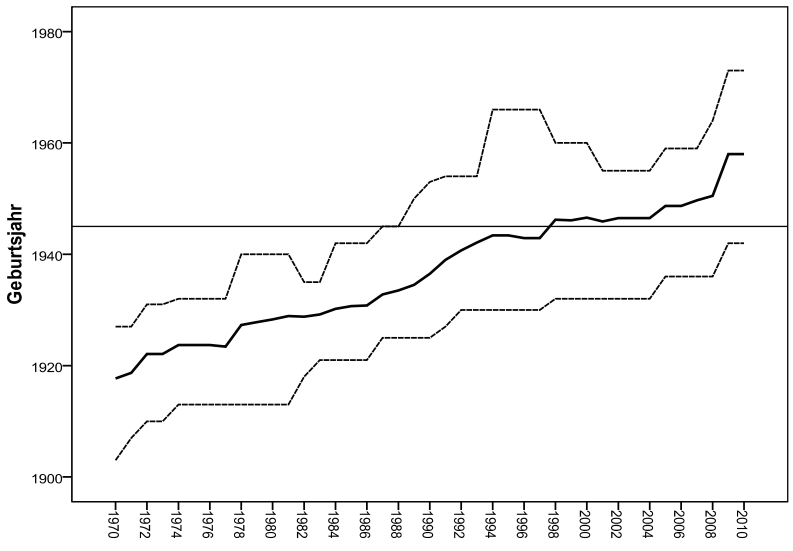
Tabelle 1: Geburtsjahrgänge der Macht- und Funktionseliten im Zeitverlauf

	1950	**1960**	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**	**2010**
Geburtsjahre der Macht- und Funktionseliten (35-70 Jahre)	1880-1915	1890-1925	1900-1935	1910-1945	1920-1955	1930-1965	1940-1975
Geburtsjahr der Macht- und Funktionseliten (45-65 Jahre)	1885-1905	1895-1915	1905-1925	1915-1935	1925-1945	1935-1955	1945-1965
Geburtsjahr der Macht- und Funktionseliten (Mittleres Alter 50 Jahre)	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960
Geburtsjahr der Nachkriegskohorten bei erstmaliger Übernahme von Führungsfunktionen (35 Jahre)	---	---	---	1945	1955	1965	1975

Eigene Darstellung

In einem zweiten Schritt soll der Zeitrahmen des Generationswechsels auf Elitenebne für die Bundesrepublik empirisch genauer vermessen werden.

Abbildung 1: Mittleres Geburtsjahr der Mitglieder der Bundesregierung, 1970-2010



Anmerkung: Neben dem Mittelwert (fette Linie) ist auch die Spannweite dargestellt. Eigene Zusammenstellung.

Abbildung 1 zeigt stellvertretend das mittlere Geburtsjahr der Mitglieder der Bundesregierung zum 31. Dezember eines Jahres. Demnach hat ab den frühen 1990er Jahren die

Mehrzahl der Mitglieder der Bundesregierung den Zweiten Weltkrieg nicht mehr bewusst erlebt. Seit dem ersten rot-grünen Kabinett wurden die Mitglieder der Bundesregierung mehrheitlich nach Kriegsende geboren. 2010 ist der Generationswechsel praktisch vollzogen. Gleiches gilt für die Mitglieder des Bundestags (Tabelle 2).

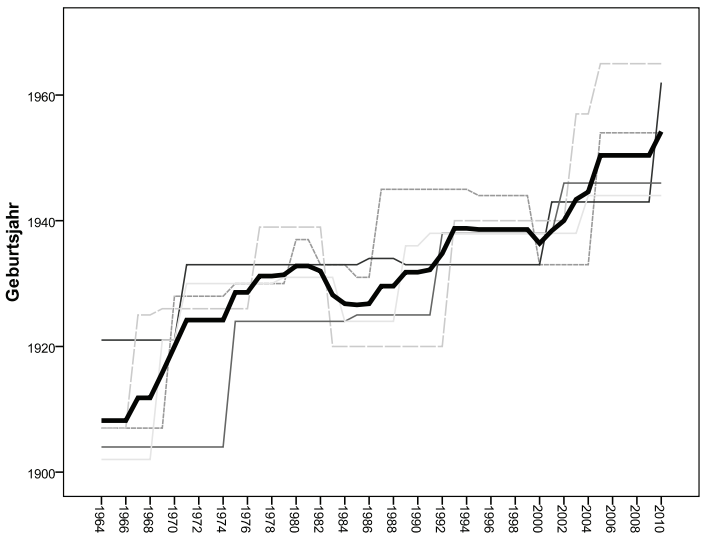
Tabelle 2: Altersstruktur des Deutschen Bundestags 1990-2010 (in Prozent)

Geburtsjahrgang	12. WP 1990-1994	13. WP 1994-1998	14. WP 1998-2002	15. WP 2002-2005	16.WP 2005-2009	17.WP 2009 -
< 1920	0,2	0,1	–	–	–	–
1920-1924	0,8	0,3	–	–	–	–
1925-1929	6,6	2,1	0,3	–	–	–
1930-1934	12,2	6,3	1,6	0,2	0,2	–
1935-1939	22,4	18,3	12,7	2,5	1,5	1,0
1940-1944	27,9	27,5	25,0	17,7	10,1	4,2
Summe	**70,1**	**54,6**	**39,6**	**20,4**	**11,8**	**5,2**

Datenbasis: Datenhandbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1990-2010.

Für die wissenschaftlichen Eliten kann das Timing der generationellen Wachablöse anhand der personellen Zusammensetzung von wirtschafts- und sozialpolitischen Experten- und Beratungsgremien vermessen werden. Abbildung 2 zeigt die Geburtsjahre aller Mitglieder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage seit dessen Gründung im Jahr 1964. Ebenfalls ist das mittlere Geburtsjahr der „Fünf Weisen" (fette Linie) dargestellt. Aus dieser Grafik wird deutlich, dass Mitte der 1990er der Generationswechsel einsetzt und in den frühen 2000er Jahren vollzogen ist.

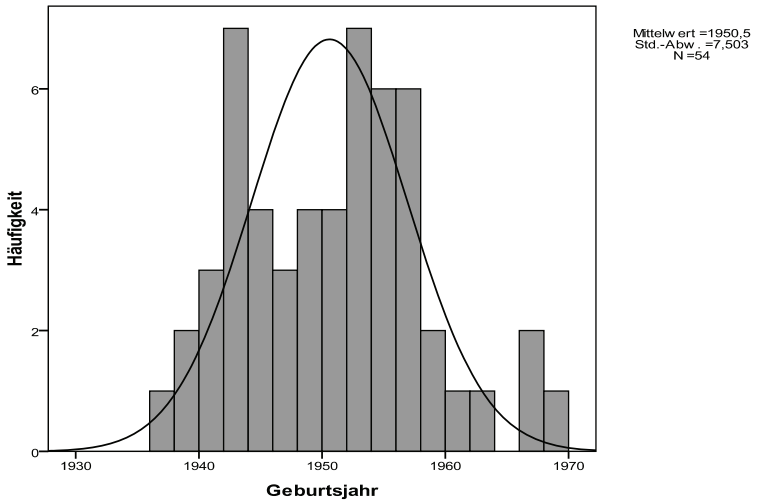
Abbildung 2: Zusammensetzung des Sachverständigenrats nach Geburtsjahr, 1964-2010



Quelle: Eigene Zusammenstellung. Die nominelle Zusammensetzung des SVR findet sich unter http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/orga/ueb_ratsm.pdf (14.1.2010). Der Grafik liegt die Zusammensetzung des SVR am 1.1. eines Jahres zugrunde. War am 1. Januar eine Stelle vakant, wurde der/die nächste Sachverständige gezählt.

Abbildung 3 zeigt die alterspezifische Zusammensetzung von drei sozialpolitischen Expertenkommissionen, nämlich der Rürup-Kommission, der Hartz-Kommission und der Herzog-Kommission, denen Wissenschaftler, Verbändevertreter sowie Unternehmerpersönlichkeiten angehörten. Diese Gremien wurden in den frühen 2000er Jahren eingesetzt und bestanden aus insgesamt 56 Mitgliedern. Drei Viertel aller Kommissionsmitglieder wurden nach 1944 geboren, immerhin die Hälfte im Jahr 1951 oder später. Praktisch niemand mehr hat die Großkatastrophen der ersten Jahrhunderthälfte bewusst erlebt. Auch auf Ebene der Beratungsgremien wird somit deutlich, dass der Generationswechsel in den 2000er Jahren weitgehend vollzogen war.

Abbildung 3: Häufigkeitsverteilung der Geburtsjahrgänge der Mitglieder der Rürup-, Herzog- und Hartz-Kommission



Anmerkung: N=54, da das Geburtsjahr von zwei Mitgliedern nicht eruiert werden konnte. Eigene Zusammenstellung.

Schließlich sind auch bei den Wirtschaftseliten die vor und während des Zweiten Weltkriegs sozialisierten Geburtskohorten in den 1990er Jahren aus den Führungsetagen ausgeschieden. In den Großunternehmen waren im Jahr 1990 immerhin noch knapp 40% der Führungspositionen mit Angehörigen der Kriegsgeneration besetzt. Nur fünf Jahre später lag dieser Anteil unter fünf Prozent (*Freye* 2009, S. 170-71). Ähnlich tief greifende Umwälzungen lassen sich auch in den mittelständischen Unternehmen feststellen (*Gergs/ Schmidt* 2002, S. 555, 559).

Insgesamt zeigt sich über alle Funktionseliten hinweg, dass der Rückzug der Kriegsgeneration aus Führungspositionen spätestens in den 1990er Jahren massiv einsetzt und im ersten Jahrzehnt der 2000er Jahre weitgehend zum Abschluss kommt. Diese Befunde decken sich auch weitgehend mit den Ergebnissen der bislang umfassendsten empirischen Bestandsaufnahme deutscher Eliten im Rahmen der Mannheimer und Potsdamer Elitestudien (Tabelle 3). Zu beachten ist dabei, dass in Tabelle 4 auch die kirchlichen und militärischen Eliten erfasst sind, die ein erheblich höheres Durchschnittsalter als die politischen Eliten aufweisen.

Tabelle 3: Zusammensetzung der Eliten in Deutschland nach politischer Sozialisation (Prozentanteil)

Generation bzw. prägende Generationserfahrung (Geburtsjahre)	1968	1972	1981	1995
Kaiserreich (-1903)	12,6	3,1	0,1	–
Weimarer Republik (1904-1917)	48,8	36,0	6,0	0,3
Kriegsgeneration I (1918-1930)	35,8	48,8	59,0	5,7
Kriegsgeneration II (1931-1945)	2,8	12,1	34,1	68,6
Nachkriegsgeneration (>1945)	–	–	0,9	25,4
	100	100	100	100

Adaptiert von *Hoffmann-Lange/Bürklin* (1997, S. 166).

Elitenwechsel und Politikwandel: ein kurzer Musterabgleich

Wenn die Vermutung stimmt, dass der demografisch bedingte Elitenwechsel und die damit einhergehenden Präferenzverschiebungen kausal zu Politikwandel beitragen, dann muss das im letzten Abschnitt untersuchte Timing des Kohortenwechsels zwingend in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit Veränderungen von Interventionsstaatlichkeit stehen. Um dies zu prüfen, nimmt dieser Abschnitt einen Musterabgleich zwischen dem zeitlichen Auftreten generationeller Substitutionsprozesse und den empirisch zu beobachtenden Reformen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik vor. Wie bereits ausgeführt wurde, ist aus theoretischer Sicht ein gradueller Politikwandel zu erwarten, wobei jedoch die Reichweite des Wandels (*Hall* 1993) im Zeitverlauf ansteigen sollte. Erste moderate, auf Marktschaffung abzielende Reformen sollten mit dem einsetzenden Elitenwechsel in den 1980er Jahren beobachtbar sein und dann ab den 1990er Jahren kontinuierlich an Intensität gewinnen. Ungefähr ab Mitte der 1990er Jahre müsste sich ein markanter Politikwechsel abzeichnen. Für die 2000er Jahre ist schließlich mit systemtransformierenden Reformen zu rechnen, da nun der Elitenwechsel zum Abschluss kommt. Am Ende dieses Prozesses steht ein grundlegend erneuertes institutionelles Regime als neues Gleichgewicht. In Bezug auf die Politicsebene ist aufgrund der höheren Konfliktbereitschaft der Nachkriegskohorten eine Erosion konsensorientierter Interaktionsmuster im Zeitverlauf zu erwarten. Ein solcher Bruch sollte frühestens ab Mitte der 1990er Jahre zu beobachten sein, als der generationelle Umbruchprozess seinen Scheitelpunkt erreichte (Tabelle 4). Ob dies zutrifft, soll nun für die Sozial- und Wirtschaftspolitik geprüft werden, wobei ich mich aus Platzgründen auf die Darstellung elementarer Reformknotenpunkte beschränken muss.

Tabelle 4: Erwartetes Muster im Hinblick auf den Wandel des Interventionsstaates

	1970er	1980er	1990er	2000er
Stellung der Nachkriegsgeneration in Führungsfunktionen	---	Eintritt	Wachablösung	Hegemonie
Policy (nach *Hall* 1993)	Politikwechsel erster Ordnung	Politikwechsel erster und zweiter Ordnung	Politikwechsel zweiter und dritter Ordnung	Politikwechsel dritter Ordnung
Politics	Konsens		Konflikt	
Polity	Inkrementeller Wandel ----------> systemischer Wandel			

Eigene Darstellung.

Reformsequenzen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik

In der Tat lässt sich im Einklang mit dem in Tabelle 4 dargestellten Muster in beiden Politikfeldern ein sequentieller Reformprozess nachweisen, in dessen Verlauf Markt schaffende Reformen mit zunehmender Intensität implementiert wurden. Auch auf der Politicsebene entspricht das empirisch beobachtbare Muster insofern den Erwartungen, als Mitte der 1990er Jahre eine Zäsur stattfand, die genau in die Phase eines massiven generationellen Elitenwechsels fällt. So wird das Scheitern eines Bündnisses für Arbeit als Indiz für den Zerfall der korporatistischen Elitenkooperation in der Sozial- und Wirtschaftspolitik gesehen (*Streeck* 2005). Parallel dazu kann in beiden Politikfeldern die Auflösung der in der Nachkriegszeit traditionell engen horizontalen Elitenverflechtung zwischen Parteien und Verbänden beobachtet werden (*Trampusch* 2004). Wenig überraschend hat das Konfliktniveau in der Sozial- und Wirtschaftspolitik seither deutlich zugenommen.

In der *Sozialpolitik* können mehrere Reformphasen unterschieden werden, in deren Verlauf immer tiefer greifende Reformen mit zum Teil systemtransformativer Wirkung verabschiedet wurden (vgl. *Bleses/Seeleib-Kaiser* 2004; *Schmidt* 2005; *Trampusch* 2009; *Jochem* 2009; *Hinrichs* 2010).

In den 1980er Jahren wurde von der Regierung Kohl ein Konsolidierungskurs intensiviert, der bereits von der sozial-liberalen Koalition als Reaktion auf die Ölkrisen der 1970er Jahre eingeleitet wurde. Neben Beitragserhöhungen wurden moderate Einschnitte im sozialen Sicherungssystem mit dem Ziel vorgenommen, den Wohlfahrtsstaat dauerhaft zu konsolidieren bzw. an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, ohne dass dabei jedoch dessen Konstruktionslogik in Frage gestellt wurde. Gleichzeitig wurde der Arbeitsmarkt durch großzügige Frühverrentungsprogramme und Fördermaßnehmen entlastet, während in der Familienpolitik sogar expansive Maßnahmen implementiert wurden. Die 1980er Jahre standen damit keinesfalls im Zeichen eines sozialpolitischen Kahlschlags, sondern waren von einer „kräftig dosierten Sparpolitik“ (*Schmidt* 2005, S. 102) sowie vereinzelten Ausbauschritten geprägt. Kennzeichen dieser Phase waren pfadtreue Reformen und instrumentelle Politikänderungen erster und partiell zweiter Ordnung. Nachdem die frühen 1990er Jahre im Zeichen der sozialpolitischen Bewältigung der deutschen Einheit standen, erfolgte ca. Mitte der 1990er Jahre der entscheidende Bruch in der Sozialpolitik. Die Regierung Kohl akzentuierte angesichts steigender Arbeitslosigkeit und Verschuldung (beides Faktoren, die maßgeblich auch von der Wiedervereinigung getrieben wurden) sowie aufgrund des fiskalpolitischen Korsetts der Maastrichter Konvergenzkriterien Tempo und Reichweite der Reformen. Diese Bemühungen bildeten den Auftakt einer Phase „konfliktiver Sozialpolitik“ (*Schmidt* 2005, S. 106). Dominierten zuvor pfadtreue Reformen (dazu zählte auch die Einführung der Pflegeversicherung als letzter großer Expansionsschritt), gewannen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre Strukturreformen an Bedeutung. Nun wurde die Konstruktionslogik der sozialen Sicherungssysteme (z.B. Beitragsfinanzierung, hohe Lohnersatzraten und Regulierungsdichte des Arbeitsmarktes) als Ursache der zunehmenden ökonomischen Schwierigkeiten identifiziert, deren Überwindung die Veränderung grundlegender Strukturprinzipien im System (und nicht bloß Modifikationen seiner Stellschrauben) erfordern würde. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Lockerung des Kündigungsschutzes, Stärkung des Wettbewerbs im Gesundheitswesen und höhere Zuzahlungen im Krankheitsfall, Neugestaltung der Anreizsysteme und die Absenkung der Lohnfortzahlung und Lohnnebenkosten bestimmten nun die Agenda. Diese Ideen sind nicht neu, sie werden aber nun wirkungsmächtig, indem ei-

nige dieser Maßnahmen – und zwar gegen massiven Widerstand – durchgesetzt wurden. So war die Absenkung der Lohnfortzahlung von erbitterten Konflikten begleitet, während mit dem Rentenreformgesetz 1999 (1997) erstmals der Rentenkonsens der alten Bundesrepublik aufgekündigt wurde. Einige dieser Maßnahmen wurden von der 1998 gewählten rot-grünen Bundesregierung rückgängig gemacht (Gesetz zu Korrekturen in der Sozialversicherung und zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte). Nach einer kurzen und vornehmlich wahlstrategisch motivierten Rückkehr zu einer traditionalistischen Sozialpolitik begann nach der Ausbootung ihrer Proponenten eine Phase paradigmatischen Wandels, die untrennbar mit den von der rot-grünen Bundesregierung in den frühen 2000er Jahren angestoßenen systemtransformierenden Strukturreformen verbunden ist. Hierzu zählen etwa die Schaffung eines Mehrsäulensystems und die damit verbundene Teilprivatisierung der Alterssicherung sowie die Abkehr vom Ziel der Lebensstandardsicherung (Riester-Reform). In der Arbeitsmarktpolitik zeugt die Aktivierung der Erwerbslosen, die bewusste Forcierung atypischer Beschäftigung oder die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe bei verminderter Bezugsdauer von Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Hartz-Gesetzgebung) von grundlegend neuen Zielvorstellungen in diesem Politikfeld, wie sie programmatisch im Schröder-Blair (Hombach-Mandelson)-Papier umrissen sind.

Deutschlands Reformpfad in der *Sozialpolitik* gehorchte damit einem Muster von Reformwellen, wie es auch in anderen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten seit Ende der 1970er Jahre beobachtet werden kann (*Palier* 2010; *Palier/Martin* 2008). *Paliers* Erklärung dieses Reformmusters basiert jedoch in hohem Maße auf einer funktionalistischen Argumentationslogik. Es handle sich um einen „sequential process of change whereby one reform is partly to be explained by (consequences of the) previous ones, and where learning plays an important role" (*Palier/Martin* 2008, S. 8-9). Negative Feedbackeffekte vergangener Politik, Sachzwänge und damit einhergehende Lernprozesse sind demnach die wesentlichen Antriebskräfte von Sozialstaatswandel. Dies ist plausibel, aber auch veränderte Präferenzen und damit eine andere kognitive Problemwahrnehmung einer neuen Elitengeneration dürften als ein Motor von Wandel eine Rolle spielen. Ähnliches gilt auch für Interpretationen, die Pfaderschöpfung als Ursache für diesen Kurswechsel in den Blick nehmen (*Trampusch* 2009).

Auch in der *Wirtschaftspolitik* kann eine ähnliche Reformsequenz beobachtet werden. Helmut Kohl trat zwar 1982 mit dem Anspruch an, den Staat auf seine Kernaufgaben zu reduzieren, die angekündigte Wende fiel zunächst aber bescheiden aus. Trotz günstiger institutioneller Rahmenbedingungen in Gestalt einer Bundesratsmehrheit blieben abgesehen von einzelnen Konflikten (z.B. § 116 AFG) die implementierten Reformmaßnahmen in den 1980er Jahren „aber ausgesprochen moderat" (*Zohlnhöfer* 2001, S. 170). Die Gründe hierfür – so *Zohlnhöfers* umfassende Analyse der Wirtschaftspolitik der Ära Kohl – waren parteiinterne Widerstände des Arbeitnehmerflügels der Union sowie Konflikte zwischen der Bundesregierung und den unionsgeführten Länderregierungen. Nach der kurzen Phase eines „Vereinigungkonsenses" kam es auch in diesem Politikfeld Mitte der 1990er Jahre zu einer Pfadabkehr, indem sich die Koalition nun auf eine dezidiert angebotsorientierte Agenda verständigte. In das Zentrum dieser Agenda rückten nun insbesondere erhebliche Steuersenkungen, ohne dass dies, wie noch in den 1980er Jahren, den Widerstand der Sozialausschüsse hervorrief. Während 1987 der damalige CDA-Vorsitzende Blüm noch vehement gegen die geplante Senkung des Spitzensteuersatzes unter 50% opponierte, unterstützte keine zehn Jahre später der Arbeitnehmerflügel im Rahmen der anvisierten Steuerreform 1998/99 sogar

eine Absenkung auf 35% (*Zohlnhöfer* 2001, S. 85, 238). Diese Reform scheiterte zwar im Bundesrat am Veto der Opposition, die Grundstoßrichtung wurde aber nach dieser Rolle rückwärts von SPD und Grünen weitergeführt, indem der Spitzensteuersatz auf 42% gesenkt und die Unternehmen mit einem Körperschaftssteuersatz von 25% und anderen Vergünstigungen erheblich entlastet wurden.

Materielle Privatisierungen, die nun auch die Daseinsvorsorgesektoren miteinbezogen, standen seit Mitte der 1990er Jahre ebenso auf der Agenda wie Reformen auf dem Gebiet der Unternehmenskontrolle (*Höpner* 2003; *Lütz/Eberle* 2008) und Maßnahmen zur Stärkung und Liberalisierung des Kapitalmarkts. Die allgemeine Börseneuphorie beschleunigte die ab den späten 1990er Jahren beobachtbare strategische Neuausrichtung deutscher Großunternehmen am Shareholder Value (*Höpner* 2003). Hinzu kommen unübersehbare Erosionstendenzen im Bereich der Arbeitsbeziehungen, abzulesen an zunehmender Dezentralisierung von Lohnverhandlungen und einem Rückgang in der personellen Reichweite von Tarifabschlüssen (*Streeck* 2009). In ihrem Zusammenwirken entfalteten diese Maßnahmen eine systemtransformative Wirkung und trugen zum Niedergang der Deutschland AG (*Streeck* 2009) oder zumindest zu einer partiellen Abkehr vom mittleren Weg der Bundesrepublik (*Schmidt* 2009) bei.

Präferenzänderungen der Eliten in der sozio-ökonomischen Konfliktdimension

Das im letzten Abschnitt verwendete *Pattern-Matching* stellt allerdings keinen harten Hypothesentest dar. Es wurde lediglich illustriert, dass das Muster des Politikwandels mit dem generationellen Substitutionsprozess in hohem Maße übereinstimmt. Wäre dies nicht der Fall, könnte die Hypothese als falsifiziert gelten. Ein empirisch stichhaltigerer Nachweis eines kausalen Zusammenhangs zwischen Generations- und Politikwandel ist jedoch außerordentlich schwierig. Gezeigt werden muss nämlich mindestens, dass sich (i) die Präferenzen in der sozio-ökonomischen Konfliktdimension zwischen der Kriegsgeneration und den in der Bundesrepublik geborenen Eliten erheblich unterscheiden und dass (ii) die Präferenzen der Kriegsgeneration intraindividuell stabil sind. Erst dann ist es plausibel, dass mit dem Rückzug der Kriegsgeneration aus Ämtern und Funktionen ein Politikwandel einherging.

Die erste Frage kann mit Hilfe von Daten der Mannheimer Elitestudien zu den Einstellungen westdeutscher Eliten zur Sozial- und Wirtschaftspolitik wenigstens partiell beantwortet werden. Eine Auswertung dieser Befragungsdaten durch *Ursula Hoffmann-Lange* und *Trygve Gulbrandsen* (2007) unterstützt die hier geäußerte Vermutung (vgl. Tabelle 5). Diese Daten belegen eindrucksvoll einen ausgeprägten Interventionismus der Kriegskohorten bzw. die These von der „Politik des mittleren Weges“ (*Schmidt* 1987, 1989). 1968 war nur knapp jeder fünfte Unionspolitiker und lediglich ein Drittel (!) der Wirtschaftseliten der Meinung, der Staat übe zuviel Einfluss auf die Wirtschaft aus. Konsens unter den großen Parteien bestand ferner über den Ausbau des Wohlfahrtsstaates, während der Primat der Preisstabilitätspolitik sogar partei- und verbändeübergreifend geteilt wurde. Der Nachkriegskonsens kommt in diesen Zahlen deutlich zum Ausdruck. Überraschend ist dabei weniger der Staatsinterventionismus von Gewerkschaften und SPD, sondern erstaunlich sind vielmehr deren hohe Präferenzen für Preisstabilität sowie

die hohe Billigung von Staatsintervention seitens der Union und partiell auch der Wirtschaftseliten. All dies ist ohne die Großkatastrophen der ersten Jahrhunderthälfte nicht zu verstehen.

Tabelle 5: Bewertung sozial- und wirtschaftspolitischer *Issues* durch westdeutsche Eliten, Mannheimer Elitestudien 1968, 1972, 1981 (in % der jeweiligen Gruppe)

Issue	Politische Eliten			Verbandseliten	
	Union	FDP	SPD	Wirtschaftseliten (Unternehmen und Verbände)	Gewerkschaftseliten
1968					
Der Staat hat zuviel Einfluss auf die Wirtschaft	17,3	50,0	2,0	32,1	1,4
1972					
Für Erweiterung der Sozialversicherung	91,2	78,7	98,1	56,8	98,0
Für Vermögensumverteilung	62,0	63,0	95,2	47,0	100,0
1981					
Preisstabilität wichtig	89,4	76,0	68,3	93,6	74,7

Adaptiert von *Hoffmann-Lange/Gulbrandsen* (2007, S. 199)

Aufgrund der Wiedervereinigung ist ein Vergleich zwischen den Präferenzen der Macht- und Funktionseliten der 1990er und 2000er Jahre mit jenen der westdeutschen Nachkriegseliten (d.h. den Kriegskohorten) nur eingeschränkt möglich. Alle Daten deuten jedoch auf eine zunehmende Polarisierung und abnehmendes Vertrauen in Staatsintervention hin. Auch die Entwicklung der Wahl- und Parteiprogramme seit den 1990er Jahren weist – mit Ausnahme der PDS/die Linke – auf eine Verschiebung sozial- und wirtschaftspolitischer Präferenzen nach „rechts" hin.

Ob zweitens die Präferenzen der Kriegsgeneration über die Zeit stabil sind, kann mangels entsprechender Daten nicht exakt beantwortet werden. Die Befunde von drei Literatursträngen sprechen jedoch für diese Annahme.[12] Erstens hat Wertewandelforschung überzeugend gezeigt, dass generationelle Substitutionsprozesse und nicht Lebenszykluseffekte die treibenden Kräfte des Wertewandels sind (z.B. *Inglehart* 1977; *Inglehart/ Abramson* 1994; *Abramson/Inglehart* 1986, 1992). Zweitens sprechen die Befunde der Kriegsfolgenforschung für langfristige Traumatisierungsfolgen durch Kriegsereignisse, die von sehr dauerhaften moralischen und politischen Überzeugungen begleitet werden. Und schließlich zeigt das natürliche Experiment der Vietnamlotterie, dass sogar die bloße Möglichkeit einer Kriegsinvolvierung grundlegende und langfristig nachwirkende Präferenzverschiebungen nach sich zieht (*Erikson/Stoker* 2011).

Schlussfolgerungen

Dieser Beitrag hat argumentiert, dass Generationswandel auf Ebene der Funktionseliten eine Antriebskraft für Politikwandel sein kann, sofern sich die Sozialisationserfahrungen verschiedener Geburtskohorten massiv voneinander unterscheiden. Die unmittelbaren

Nachkriegseliten wurden von den Großkatastrophen der ersten Jahrhunderthälfte – ungeachtet der Zugehörigkeit zu verschiedenen Generationseinheiten und unterschiedlicher Erfahrungszusammenhänge – grundlegend und nachhaltig geprägt. Der Nachkriegselitenkonsens und der damit verbundene massive Ausbau des Interventionsstaates ist eine unmittelbare Lehre bzw. Folge dieser Großkatastrophen. Die zentrale These des Beitrags lautete, dass die in den 1980er Jahren zaghaft beginnende Transformation des Interventionsstaates neben den von der Standarderklärung betonten Faktoren auch mit dem Ausscheiden der Kriegskohorten aus Führungspositionen zusammenhängt. Mit der demografisch bedingten Ausdünnung der Kriegskohorten ist daher auch der Nachkriegskonsens erodiert. Diese These wurde am Beispiel der Bundesrepublik explorativ empirisch erkundet. Der hohe Grad an Übereinstimmung zwischen dem Timing des Generationswechsels auf Elitenebene und dem Wandel von Interventionsstaatlichkeit lässt weitere, systematische Forschungsanstrengungen lohnenswert erscheinen.

Abschließend soll diskutiert werden, welche theoretischen Anschlussmöglichkeiten vorhanden sind, um generationelle Austauschprozesse auf Elitenebene für die Staatstätigkeitsforschung nutzbar zu machen. Vier theoretische Linsen der Politikfeldanalyse scheinen mir dazu besonders geeignet zu sein.

Erstens besteht Anschlussfähigkeit zu sequenzorientierten Ansätzen der Policyanalyse, die dynamische Politikprozesse in den Blick nehmen und eine endogene Erklärung von Präferenzänderungen zum Ziel haben (z.B. *Trampusch* 2006). Solche Präferenzverschiebungen könnten ihren Ursprung unter anderem in einer unterschiedlichen Generationslagerung von Akteuren haben.

Zweitens sind aufgrund der Bedeutung von kohortengebundenen Wissens- und Erfahrungsbeständen zwangsläufig große Schnittmengen mit wissenspolitologischen Ansätzen innerhalb der Policyforschung (*Nullmeier/Rüb* 1993) gegeben.

Drittens bestehen Anknüpfungsmöglichkeiten zum Advocacy Coalition Framework (ACF), der akteursspezifischen Überzeugungssystemen (*belief systems*) einen hohen Stellenwert für die Erklärung von Politikwandel einräumt (*Sabatier/ Weible* 2008). Für die Integration des Generationskonzepts sind jedoch Modifikationen notwendig, weil der ACF nur mittelfristigen Politikwandel (über den Zeitraum ca. einer Dekade) in den Blickpunkt rückt. Hinzu kommt, dass der Ansatz abgesehen von grundlegenden Erschütterungen innerhalb und außerhalb eines Policysubsystems nur dann grundlegende Veränderungen im *belief system* erwartet, wenn sich die personelle Zusammensetzung der Advocacy-Koalitionen verändert. Der Aspekt einer personellen Erneuerung von Akteurskoalitionen wird im ACF zwar thematisiert, aber nicht weiter verfolgt. An dieser Stelle können nun demografische Kohorteneffekte integriert werden. Durch ihre Berücksichtigung könnte der ACF insofern dynamisiert werden, als weit reichender und langfristiger Politikwechsel auch endogen erklärt werden kann, nämlich durch eine Rekalibrierung der *core beliefs* im Zuge von Substitutionsprozessen auf der Akteursebene. Auf mittlere und lange Sicht werden nämlich Advocacy-Koalitionen durch altersbedingtes Ausscheiden von Akteuren zwangsläufig personell erneuert. Erst dadurch wird es wahrscheinlich, dass sich grundlegende akteursspezifische Überzeugungen verändern und mitunter weit reichender Politikwechsel angestoßen wird. Antriebskraft für einen grundlegenden Politikwechsel in längerfristiger Perspektive wäre dann neben Lernprozessen auch ein demografisch bedingter Elitenaustausch und die damit einhergehenden Veränderungen in den tieferen Schichten des *belief systems*.

Schließlich könnten generationelle Substitutionsprozesse besonders gewinnbringend in den Multiple-Streams-Ansatz (*Kingdon* 1995; *Rüb* 2008) integriert werden. Der Gene-

rationswechsel auf Elitenebene ist zweifellos nur einer unter vielen Bestimmungsfaktoren von Politikwandel. Sowohl die internationalen Rahmenbedingungen für interventionsstaatliche Politik als auch die sozio-ökonomischen Problemlagen haben sich in den letzten beiden Jahrzehnten grundlegend verändert bzw. zugespitzt und bilden zweifellos die strukturellen Hauptantriebskräfte für den Wandel des Interventionsstaates. Generationelle Substitutionsprozesse scheinen mir aber für die Kopplung des Problemstroms mit dem Policy- bzw. Optionenstrom (*Rüb* 2008) und dem daraus resultierenden Agendasetting von Relevanz zu sein. Neben einem hohen Problemdruck käme in diesem Fall ein weiterer wichtiger Impuls für Politikwandel aus dem Politics-Strom. Dieser umfasst neben der nationalen Stimmung (*national mood*) auch den Wechsel im Führungspersonal (*turnover of key personnel*) als zentrale Komponenten (*Zahariadis* 2008, S. 73). Ein demografisch bedingter Elitenwechsel schafft eine neue Generation von politischen Unternehmern, die bei Existenz eines *window of opportunity* den Problemstrom mit neuen Ideen und Lösungen aus dem Policystrom auf spezifische Art zu einer neuen (in unserem Fall neoliberalen) Agenda verkoppeln. Als theoretische Linse, die die Vorstellung rationaler Akteure und Entscheidungsprozesse zurückweist, ist der Multiple-Streams-Ansatz auch deshalb für die Einbeziehung des Generationenkonzepts geeignet, weil Generationen nicht zuletzt auch Erinnerungs-, Identitäts- und Gefühlsgemeinschaften repräsentieren (*Jureit* 2006).

Der in diesem Beitrag behauptete Zusammenhang zwischen generationellem Elitenwechsel und dem Wandel des Interventionsstaates ist keineswegs nur auf Deutschland beschränkt, sondern für all jene Länder von Relevanz, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von ähnlich tief greifenden Katastrophen und Systemumwälzungen betroffen waren. Dies trifft zuallererst auf den europäischen Kontinent zu. Aus diesem Grund könnten generationelle Substitutionsprozesse eine tiefer liegende Ursache für die im internationalen Vergleich beobachtbare Konvergenz in Richtung Markt schaffender Politik darstellen. Mit Ausnahme funktionalistischer Ansätze bereitet gerade den traditionellen Theorieschulen der Staatstätigkeitsforschung die Erklärung von Politikkonvergenz erhebliche Probleme, da sie Variablen in den Blickpunkt rücken, die vorrangig auf die Erklärung von nationalen Unterschieden abzielen (*Höpner* u.a. 2011, S. 26-27). Die Antriebskräfte von Konvergenz bleiben demgegenüber weitgehend unerklärt. Zudem – und das ist hochgradig spekulativ – könnten generationelle Substitutionsprozesse eine potenzielle Erklärung der Polanyischen Pendelbewegung liefern, also des Umstandes, dass sich marktorientierte und interventionistische Politikphasen im Zeitverlauf abwechseln. Dies würde analytisch einen langen Zeithorizont erfordern, der weit bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht.

Anmerkungen

1 Ilias, übertragen von *Raoul Schrott*, München: Hanser (2008), S. 129; Kleinschreibung und Interpunktion im Original.

2 Für hilfreiche Hinweise danke ich Michael Bechtel, Bernhard Blanke, Martin Höpner, Karsten Mause, Carina Schmitt, Wolfgang Streeck, Christine Trampusch, Janis Vossiek, Reimut Zohlnhöfer und zwei anonymen Gutachtern.

3 Die Einstellungen in der Bevölkerung zu Staatsintervention sind in Westdeutschland relativ stabil (*Svallfors* 2010). Ferner ist die „Bildung generationeller Gemeinschaften stets ein von Eliten getragener Vorgang und daher kein Phänomen, das auf alle Kohortenangehörigen gleichermaßen zutrifft“ (*Jureit* 2006,

S. 46). Auch der gegenüber der Generationenforschung äußerst skeptische *M. Rainer Lepsius* hält das Generationskonzept lediglich für die Analyse von politischen Eliten für zweckmäßig (*Lepsius* 2005, S. 51).

4 Darüber hinaus ist die Europäische Integration keine exogene Größe, sondern ein Ergebnis intendierter politischer Entscheidungen (mit allerdings oft unintendierten Folgen), die wesentlich durch die Katastrophe des Zweiten Weltkriegs ihren zentralen Impuls bekam.

5 So der erste Satz eines Lehrbuchs von *Klaus Schubert* und *Nils C. Bandelow* (2008, S. 1).

6 Allerdings verschwinden solche kohortengebundenen Wissens- und Erfahrungsbestände aufgrund transgenerationeller Vermittlung von Normen und Verhaltensmustern nicht unmittelbar mit dem Tod ihrer Träger (*Jureit* 2006, S. 70ff).

7 Eine Ausnahme bildet ein wachsender Literaturstrang innerhalb der Wohlfahrtsstaatsforschung, der die jüngeren Kohorten als Ausbeutungsobjekt einer nach umfassendem Sozialschutz strebenden ‚selfish generation' (gemeint sind die Geburtskohorten 1920-1940) sieht (*Thomson* 1996). In Lehrbüchern der Politikfeldanalyse spielt das Generationenkonzept keine Rolle.

8 Dass Krieg bzw. allein die reelle *Möglichkeit* einer Kriegsinvolvierung die Präferenzen von Individuen nachhaltig verändern kann, zeigt eine aktuelle empirische Studie zu den Effekten der Vietnam-Lotterie auf die Präferenzen junger amerikanischer Männer (*Erikson/Stoker* 2011). Im Dezember 1969, auf dem Höhepunkt des Vietnam-Kriegs, trat in den USA einen neues Einberufungsregime in Kraft. Im Rahmen einer nationalen Lotterie wurden den Geburtsdaten junger Männer die Nummern von 1 bis 366 zugewiesen, die die Reihenfolge der Einberufung zum Militärdienst bestimmten. Männer mit niedrigen Nummern wurden zuerst eingezogen, während eine hohe Nummer eine geringe Einberufungswahrscheinlichkeit implizierte. Eine niedrige Nummer bedeutete somit eine hohe Wahrscheinlichkeit, in einen unpopulären Krieg ziehen zu müssen und dafür alle individuellen Ausbildungs- und Lebenspläne hintanzustellen. Junge Männer mit niedrigen Losnummern waren somit nicht nur einer psychologischen Drucksituation ausgesetzt, sondern sie waren auch mit hohen ökonomischen Opportunitätskosten konfrontiert. *Erikson* und *Stoker* (2011) zeigen, dass sich die Präferenzen der Männer mit niedrigen Nummern grundlegend und nachhaltig verändert haben, und zwar unabhängig davon, ob sie tatsächlich zum Kriegsdienst eingezogen wurden. Sie entwickelten ausgeprägte Anti-Kriegseinstellungen und ihre politischen Präferenzen verschoben sich zugunsten der Demokraten. Zum Teil wirkten diese Präferenzverschiebungen jahrzehntelang nach.

9 Größe und Homogenität dieser Bewegung werden heute jedoch vielfach überschätzt (vgl. *Weisbrod* 2005; *Blanke* 2011).

10 Eng mit diesem demografisch bedingten Elitenaustausch war etwa in der Sozialpolitik ein Elitenwechsel anderer Art verbunden. Berufspolitiker mit Parteikarrieren ersetzten nun in zunehmendem Maße die vornehmlich aus der Praxis stammenden und eng mit gesellschaftlichen Interessengruppen verbundenen Sozialpolitiker (*Trampusch* 2004). Noch weit bis in die 1970er Jahre bildeten die von der christlichen Soziallehre geprägten (und in der Weimarer Republik sozialisierten) bürgerlichen Sozialpolitiker zusammen mit sozialdemokratischen Gewerkschaftsfunktionären eine ganz spezifische Gruppe von Abgeordneten (*Trampusch* 2004, S. 8), die eine ähnlich geschlossene *epistemic community* wie die von *Nullmeier/Rüb* (1993) identifizierten Rentenmänner bildeten.

11 Dies entspricht ca. dem von den Mannheimer und Postdamer Elitestudien ermittelten Durchschnittsalter der deutschen Funktionseliten (*Kaina* 2004, S. 11).

12 Natürlich bedeutet dies nicht, dass Individuen nicht lernen oder ihre Präferenzen modifizieren. Für die tiefen Schichten des *belief systems* (*Sabatier/Weible* 2008) ist dies jedoch eher unwahrscheinlich.

Literatur

Abramson, Paul R./Inglehart, Ronald, 1986: Generational Replacement and Value Change in Six West European Societies, in: American Journal of Political Science, 30, S. 1-25.

Abramson, Paul R./Inglehart, Ronald, 1992: Generational Replacement and Value Change in Eight West European Societies, in: British Journal of Political Science 22, S. 183-228.

Blanke, Bernhard, 2011: Die 1960er: APO, Stasi, RAF und „mein Sozialismus". Bemerkungen eines Zeitzeugen, in: Das Argument 294, S. 745-752.

Bleses, Peter/Seeleib-Kaiser, Martin, 2004: The Dual Transformation of the German Welfare State, Basingstoke: Palgrave.

Bürklin, Wilhelm/Rebenstorf, Hilke u.a., 1997: Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration, Opladen: Leske + Budrich.

Castles, Francis G., 2010: Black Swans and Elephants on the Move: The Impact of Emergencies on the Welfare State, in: Journal of European Social Policy, 20, S. 91-101.

Dalton, Russell, J., 1987: Generational Change in Elite Political Beliefs: The Growth of Ideological Polarization, in: Journal of Politics, 49, S. 976-997.

Dörr, Margarete, 2007: „Der Krieg hat uns geprägt". Wie Kinder den zweiten Weltkrieg erlebten, Frankfurt/New York: Campus, 2. Bände.

Erikson, Robert S./Stoker, Laura, 2011: Caught in the Draft: The Effects of Vietnam Draft Lottery Status on Political Attitudes, in: American Political Science Review, 105, S. 221-237.

Freye, Saskia, 2009: Führungswechsel. Die Wirtschaftselite und das Ende der Deutschland AG, Frankfurt/New York: Campus.

Gergs, Hans-Joachim/Schmidt, Rudi, 2002: Generationswechsel im Management ost- und westdeutscher Unternehmen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 54, S. 553-578.

Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics,* 25, S. 275-296.

Hinrichs, Karl, 2010: A Social Insurance State Withers Away. Welfare State Reforms in Germany – Or: Attempts to Turn Around in a Cul-de-Sac, in: *Palier, Bruno* (Hrsg.), A Long Goodbye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe, Amsterdam: Amsterdam University Press, S. 45-72.

Hobsbawm, Eric, 1994: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München: dtv.

Hoffmann-Lange, Ursula/Bürklin, Wilhelm, 1999: Generationswandel in der westdeutschen Elite, in: *Glatzer, Wolfgang/Ostner, Ilona* (Hrsg.), Deutschland im Wandel. Sozialstrukturelle Analysen, Opladen: Leske + Budrich, S. 163-177.

Hoffmann-Lange, Ursula/Gulbrandsen, Trygve, 2007: Die Verankerung der sozioökonomischen Konfliktdimension in den deutschen Eliten, in: *Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm* (Hrsg.), Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 187-208.

Höpner, Martin, 2003: Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland, Frankfurt a.M.: Campus.

Höpner, Martin/Petring, Alexander/Seikel, Daniel/Werner, Benjamin, 2011: Liberalisierungspolitik. Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus sozial- und wirtschaftspolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 6, S. 1-32.

Inglehart, Ronald, 1971: The Silent Revolution in Europe. Intergenerational Change in Post-Industrial Societies, in: American Political Science Review, 65, S. 991-1017.

Inglehart, Ronald, 1977: The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics, Princeton: Princeton University Press.

Inglehart, Ronald/Abramson, Paul R., 1994: Economic Security and Value Change, in: American Political Science Review, 88, S. 336-354.

Jochem, Sven, 2009: Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland im internationalen Vergleich, Münster: LIT.

Jureit, Ulrike, 2006: Generationenforschung, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht: UTB.

Jureit, Ulrike/Wildt, Michael (Hrsg.), 2005: Generationen. Zur Relevanz eines wissenschaftlichen Grundbegriffs, Hamburg: Hamburger Edition.

Kaina, Viktoria, 2004: Deutschlands Eliten zwischen Kontinuität und Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B10/2004, S. 8-15.

Kertzer, David I., 1983: Generation as a Sociological Problem, in: Annual Review of Sociology, 9, S. 125-149.

Kingdon, John W., 1995: Agendas, Alternatives and Public Policies, New York: Harper Collins.

Klein, Markus, 2003: Gibt es die Generation Golf? Eine empirische Inspektion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55, S. 99-115.

Kohli, Martin/Szydlik, Marc (Hrsg.), 2000: Generationen in Familie und Gesellschaft, Opladen: Leske + Budrich.

Lepsius, M. Rainer, 2005: Kritische Anmerkungen zur Generationenforschung, in: *Jureit, Ulrike/Wildt, Michael* (Hrsg.), Generationen. Zur Relevanz eines wissenschaftlichen Grundbegriffs, Hamburg: Hamburger Edition, S. 45-52.

Lehmbruch, Gerhard, 2003: Verhandlungsdemokratie. Beiträge zur vergleichenden Regierungslehre, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Lütz, Susanne/Eberle, Dagmar, 2008: Varieties of Change in German Capitalism: Transforming the Rules of Corporate Control, in: New Political Economy, 13, S. 377-395.

Maercker, A./Forstmeier, S./Wagner, B./Glaesmer H./Brähler, E., 2008: Posttraumatische Belastungsstörungen in Deutschland. Ergebnisse einer gesamtdeutschen epidemiologischen Untersuchung, in: Der Nervenarzt, 79, S. 577-586.

Mannheim, Karl, 1964 [1928]: Wissenssoziologie. Auswahl aus dem Werk. Eingeleitet und herausgegeben von *Kurt H. Wolff*, Berlin: Luchterhand.

Nullmeier, Frank/Rüb, Friedbert, 1993: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt/M.: Campus.

Palier, Bruno/Martin, Claude, 2008: From 'a frozen Landscape' to Structural Reforms: The Sequential Transformation of Bismarckian Welfare Systems, in: *Palier, Bruno/Martin, Claude* (Hrsg.), Reforming Bismarckian Welfare Systems, Malden/Oxford: Blackwell, S. 1-20.

Palier, Bruno (Hrsg.), 2010: A Long Goodye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Putnam, Robert, 2000: Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.

Radebold, Hartmut, 2004: Kriegsbeschädigte Kindheiten (1928-29 bis 1945-48). Kenntnis- und Forschungsstand, in: *Radebold, Hartmut* (Hrsg.), Kindheiten im II. Weltkrieg und ihre Folgen, Gießen: Psychosozial-Verlag, S. 17-29.

Rüb, Friedbert, 2008: Multiple-Streams-Ansatz: Grundlagen, Probleme und Kritik, in: *Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg, S. 348-376.

Ruggie, John Gerard, 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organization, 36, S. 379-415.

Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M., 2008: The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, S. 189-220.

Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.

Scharpf, Fritz W., 2010: The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot be a 'Social Market Economy', in: Socio-Economic Review, 8, S. 211-250.

Schmidt, Manfred G., 1987: West Germany: The Policy of the Middle Way, in: Journal of Public Policy, 7, S. 135-177.

Schmidt, Manfred G., 1989: Learning From Catastrophes. West Germany's Public Policy, in: *Castles, Francis G.* (Hrsg.), The Comparative History of Public Policy, Cambridge: Polity, S. 56-99.

Schmidt, Manfred G., 2005: Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Schmidt, Manfred G., 2009: Die „Politik des mittleren Weges" im vereinten Deutschland, in: *Obinger, Herbert/Rieger, Elmar* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien. Herausforderungen, Reformen und Perspektiven, Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 295-318.

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C., 2008: Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen, in: *Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C.* (Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, München: Oldenbourg, S. 1-22.

Seawright, Jason/Gerring, John, 2008: Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options, in: Political Research Quarterly, 61, S. 294-308.

Streeck, Wolfgang, 2005: Nach dem Korporatismus. Neue Eliten, neue Konflikte. MPIfG Working Paper 05/04, Köln.

Streeck, Wolfgang, 2009: Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy, Oxford: Oxford University Press.

Streeck, Wolfgang/Thelen, Kathleen (Hrsg.), 2005: Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Economies, Oxford: Oxford University Press.
Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel, 2010: Politik im Defizit: Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: der moderne staat, 3, S. 7-29.
Svallfors, Stefan, 2010: Policy Feedback, Generational Replacement, and Attitudes to State Intervention: Eastern and Western Germany, 1990-2006, in: European Political Science Review, 2, S. 119-135.
Thomson, David, 1996: Selfish Generations? How Welfare States Grow Old, Cambridge: White Horse Press.
Trampusch, Christine, 2004: Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik, MPifG Discussion Paper 04/3, Köln.
Trampusch, Christine, 2006: Sequenzorientierte Policy-Analyse. Warum die Rentenreform von Walter Riester nicht an Reformblockaden scheiterte, in: Berliner Journal für Soziologie, 16, S. 55-76.
Trampusch, Christine, 2009: Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfelds, New York/Frankfurt a.M.: Campus.
True, James L./Jones, Bryan D./ Baumgartner, Frank R., 2007: Punctuated-Equlibrium Theory, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, S. 155-187.
Weisbrod, Bernd, 2005: Generation und Generationalität in der Neueren Geschichte, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 8/2005, S. 3-9.
Zahariadis, Nicolaos, 2007: The Multiple Streams Framework. Structure, Limitations, Prospects, in: *Sabatier, Paul A.* (Hrsg.), Theories of the Policy Process, Boulder: Westview Press, S. 65-92.
Zohlnhöfer, *Reimut,* 2001: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl, Opladen: Leske + Budrich.

Anschrift des Autors:
Prof. Dr. Herbert Obinger, Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen &
Center for Welfare State Research, University of Southern Denmark, Mary Somerville Straße 5, 28359 Bremen
E-Mail: hobinger@zes.uni-bremen.de