

Michael Krätke Steuergewalt, Versicherungszwang und ökonomisches Gesetz

Zusammenfassung: Der Sozialstaat ist seit vielen Jahren im Gerede. Nur ausnahmsweise wird allerdings die Frage aufgeworfen, welchen Einfluß die einmal etablierten Institutionen der staatlich organisierten sozialen Sicherheit auf die Machtverhältnisse zwischen den gesellschaftlichen Klassen haben. Unter Rückgriff auf moderne Theorien des Steuerstaates werden die unterschiedlichen Interessen der Akteure an und gegenüber dem Sozialstaat sowie die Quellen der Macht des Sozialstaates - Steuergewalt und Versicherungszwang - innerhalb einer kapitalistischen Marktökonomie analysiert.

»What oeconomy is in the family, political oeconomy is in a state: with these essential differences, however that ... a family may be formed when and how a man pleases, and he may there establish what plan of oeconomy he thin fit; but states are found formed, and the oeconomy of theses depends on a thousand circumstances. The statesman is neither master to establish what oeconomy he pleases, or, in the exercise of his supreme authority, to overturn at will the established laws of it, let him be the most despotic monarch on earth.

The great art therefore of political oeconomy is, first to adapt the different operations of it to the spirit, manners, habits and customs of the people; and afterwards to model these circumstances so as to be able to introduce a set of new and more useful institutions.«

James Steuart, 1767

»The revenue of the state is the state. In effect all depends on it, whether for support or for reformation... Through the revenue alone the body politic can act in its true genius and character, and therefore it will display just as much of its collective virtue, and as much of that virtue which may characterize those who move it, and are, as it were, its life and guiding principles as it is possessed of a just revenue.«

Edmund Burke, 1790

1. Die Macht der Sozialpolitik und die Sozialpolitik der Macht

Im sozialpolitischen Diskurs der fortgeschrittenen Wohlfahrtsstaaten herrschen die guten Absichten und edlen Zwecke. Zwar wird die Praxis der staatlichen Sozialpolitik seit langem von Bürokraten und Rechenkünstlern bestimmt, zwar wird der Sozialstaat, seit seine Krise in aller Munde ist, vorwiegend als gigantische finanzielle Maschine und als finanzielle Last wahrgenommen. Doch wird die Rhetorik der sozialpolitischen Debatte beherrscht von Bekenntnissen zu Freiheit, Gleichheit, Eigentum bzw. wohlerworbenen Rechten und Bentham in der einen oder anderen Version. Selbst dort wo es um angeblich oder tatsächlich

schwerer kämpfte Besitzstände geht, gebietet der Kommet der offiziellen Sozialpolitik den Kombattanten, bei den Grundwerten zu bleiben und soziale Gerechtigkeit für jedermann einzufordern. Die sozialpolitischen Wortführer aller Couleur befinden sich dabei in einer mißlichen Lage: Eine einigermaßen konsistente, explizite politische Theorie des Wohlfahrtsstaats gab und gibt es nicht (vgl. Krätke 1990). Also werden sozialpolitische Entscheidungen moralisch begründet und faktisch nach ad-hoc Kriterien getroffen, die der zur Norm erhobenen Funktionsweise einmal etablierter Sozialeinrichtungen entlehnt sind - so wie z.B. die beliebte »Versicherungslogik« der Praxis der Sozialversicherungen. Von ordinären Machtverhältnissen aber will in sozialpolitischen Debatten niemand etwas wissen. Sie sind und bleiben für gewöhnlich unter der Oberfläche des offiziellen sozialpolitischen Diskurses verborgen.

Sozialpolitik hat immer mit Machtverhältnissen zu tun. Mit ungleichen Machtverhältnissen zwischen denen, die soziale Sicherheiten brauchen und denen, die sie haben und eventuell auch für andere bieten können. Mit Machtbeziehungen zwischen Armen und Nicht-Armen, zwischen denen, die der Hilfe anderer bedürfen, und denen, die in der Lage sind, nicht nur sich selbst, sondern auch anderen zu helfen. Solche einseitigen Abhängigkeitsverhältnisse sind einfach - jedenfalls solange die Chance für die jeweils Nicht-Armen, unfreiwillig arm zu werden, sehr klein bleibt und individueller Ruin jeweils eindeutig auf individuelles Selbstverschulden zurückgeführt werden kann. Dann ist der jeweils Arme ganz und gar vom Wohlwollen oder den moralischen Überzeugungen seines nicht-armen Gegenüber abhängig. Arme können natürlich individuell und kollektiv Gewalt üben, d.h. sich in Räuber(banden) verwandeln, die sich von den Nicht-Armen holen, was sie brauchen; nicht zufällig ist die Strafjustiz die älteste und lange Zeit dominante Form der staatlichen Sozialpolitik. Reiche können individuell und kollektiv hilfreich und freigiebig sein. Auf Mildtätigkeit der Besitzenden läßt sich nur bauen, wenn eine übermächtige gesellschaftliche Moral, womöglich unterstützt durch die individuelle Erwartung von Gotteslohn dereinst, die Nicht-Armen dazu anhält. Nicht zufällig ist die private Wohltätigkeit der Besitzenden - in mehr oder minder organisierter Form - die dominante Form der Sozialpolitik, wo der Staat, gleich aus welchen Gründen, nicht oder nur unzulänglich als Sachwalter der Armen fungiert.

Das Verhältnis zwischen Armen und Nicht-Armen wird unübersichtlicher, sobald die Chance, reich zu werden und zu bleiben, wie auch die Chance, arm zu werden und zu bleiben, zwar ungleich verteilt, aber doch für jeden im Prinzip gegeben ist. In entwickelten kapitalistischen Marktökonomien sind die Armutsrisiken wohl klassenspezifisch verteilt, aber doch im Prinzip für jeden Marktteilnehmer vorhanden: Jeder Lohnarbeiter ist virtueller Arbeitsloser und Pauper, wenn auch die Risiken der Arbeitslosigkeit und der Arbeitsunfähigkeit (infolge von Krankheit, Invalidität) nicht für alle Lohnarbeiter gleich groß sind. Unternehmer sind virtuelle Bankrotteure, Angehörige der Mittelklassen vom Verlust der ökonomischen Selbständigkeit bzw. Abstieg in eine proletarische Klassenlage bedroht. Wer in

einer Periode oder einer Lebensphase reich ist, kann in der nächsten arm sein, und umgekehrt. Aus der allgemeinen Unsicherheit der Lebenslage folgt für jeden einzelnen in einer kapitalistischen Marktökonomie der Zwang, individuell für allerlei Risikofälle vorzusorgen. Kapitalisten wie Nicht-Kapitalisten legen zu diesem Zweck Geldreserven an. Soweit die Risiken »echt«, d.h. nicht beliebig manipulierbar, und einigermaßen berechenbar sind, wird die private Vorsorge, die jeder für sich zu treffen hat, durch spezielle Organisationen ergänzt und erweitert: Sparkassen und -banken und Versicherungen. Daher verändert sich die Beziehung zwischen Arm und Reich: arm wird, wer nicht genügend vorgesorgt hat, wer zu wenig gespart und/oder sich unzureichend versichert hat, gleich aus welchen Gründen. Sozial gesichert, daher von der Hilfe anderer unabhängig und in diesem Sinne nicht-arm, ist, wer genügend Vorsorge treffen konnte, genug sparen und/oder sich hinreichend für alle in Frage kommenden Risikofälle versichern konnte. In einer solchen Konstellation geht es nicht darum, daß Nicht-Arme von ihrem sicheren Wohlstand den Armen abzugeben hätten - in einem einseitigen und nicht umkehrbaren Abhängigkeitsverhältnis, das obendrein nicht von Dauer zu sein braucht. Es handelt sich darum, daß Nicht-Arme zu Lasten ihres mehr oder minder prekären Wohlstands für die soziale Sicherung anderer aufkommen, die selbständige Privatleute sind wie sie selbst und mit denen sie im alltäglichen ökonomischen Verkehr nur (Austausch)Geschäfte auf Gegenseitigkeit zu machen gewohnt sind. Wer sich darauf einläßt, macht nicht nur andere von sich, sondern ebenso sich selbst, seine eigene soziale Sicherung von anderen abhängig; die Hilfe für andere bringt die eigene, private soziale Sicherung in Gefahr. Selbst die »Solidarität in einer Klasse« ist da alles andere als selbstverständlich, eher unwahrscheinlich. Die Macht der Nicht-Armen beruht darauf, Hilfe nur in Einzelfällen, nach eigenem Gutdünken und durchaus mit Ansehen der Person zu gewähren oder zu verweigern; die Armen gewinnen Macht nur in dem Maße, wie Nicht-Arme sich zur dauerhaften Teilnahme an formalen Hilfsorganisationen bewegen, d.h. sich in minimale Organisationsdisziplin, etwa in Gestalt einer regelmäßigen Beitragspflicht nehmen lassen. Das tun sie aber nur in dem Maße, wie sie die Armen, die »unsicheren Existenzen« neben sich als zumindest potentielle Bedrohung für sich selbst ansehen. Die Nicht-Armen müssen zumindest annehmen können, daß die soziale Unsicherheit der Armen negative Folgen für die eigene soziale Sicherheit haben kann. Beschäftigte Lohnarbeiter müssen z.B. Grund zu der Annahme haben, daß die Arbeitslosigkeit der anderen ihre Löhne und ihre Beschäftigungschancen beeinträchtigt, bevor sie bereit sind, nicht nur ihren persönlichen Freunden oder nächsten Kollegen, sondern vielen oder gar allen Arbeitslosen zu helfen. Die Macht der Arbeitslosen beruht also in diesem Fall auf der Bedrohung, die von der Arbeitslosigkeit bzw. ihren sozialen und ökonomischen Folgen ausgeht.

Sobald der Staat hinzutritt und die *Sozialpolitik* im modernen Sinn beginnt, wird das Machtverhältnis zwischen Armen und Nicht-Armen um wenigstens zwei Komponenten erweitert. Einmal um die Macht des Staates selbst, das Handeln der

Privatleute aller Klassen der bürgerlichen Gesellschaft zu beeinflussen - etwa die Nicht-Armen zu organisierter Hilfeleistung für die Armen zu zwingen und die Armen zu domestizieren. Zum anderen um die Macht, die diverse Klassen und Gruppen der bürgerlichen Gesellschaft über den Staat haben und ausüben, um das Handeln des Staates, insbesondere seine sozialpolitischen Aktionen zu beeinflussen. Theorie der Sozialpolitik im modernen Kapitalismus ist daher unweigerlich Staatstheorie, die von politischen und ökonomischen Machtverhältnissen handelt. In der älteren Sozialpolitiklehre, selbst bei den klassischen Ökonomen ist dieser Sachverhalt klar. Wenn der Staat eine Armenfürsorge organisiert, die nicht nur die Pauper, sondern auch Lohnarbeiter - die »arbeitenden Armen« - als aktuelle oder virtuelle Pauper einschließt, hat das unangenehme Folgen: Die Arbeiter werden unbotmäßig und faul, ihre »Arbeitsmoral« sinkt, sie entziehen sich der Fabrikdisziplin und verweigern sich den »Gesetzen« des Arbeitsmarkts. Soziale Sicherung ist unvereinbar mit dem Status eines »freien Arbeiters«, sie macht ihn »moralisch und physisch zum Sklaven« (des Staates). Die staatliche Vorsorge hat sich daher auf Blinde, Irre, unheilbar Kranke und Invalide zu beschränken. Also sprach Nassau Senior, Professor der Politischen Ökonomie und einer der Autoren des »neuen« englischen Armengesetzes von 1834 (vgl. Robbins 1953: 96f). Wenn der Staat einmal soweit gegangen ist, einen mehr oder minder umfassenden Arbeiterschutz und eine mehr oder minder vollständige Einkommenssicherung für Lohnarbeiter zu organisieren, dann mischt er sich in die Machtverhältnisse zwischen den gesellschaftlichen Klassen und kann diese ganz erheblich verändern. Staatliche Sozialpolitik fördert die unterdrückten und ausgebeuteten Klassen und stärkt deren Position im Kampf um Macht - sei es im Betrieb, sei es auf den diversen Märkten, sei es in der Politik. Das soll sie auch, meinten die durchweg sozialreformerisch gesinnten Klassiker der deutschen Sozialpolitiklehre (vgl. für viele: Zwiedineck-Südenhorst 1911: 39 u.ö.; Wiese 1921: 30f). Der mögliche Reformeffekt einer staatlichen Sozialpolitik bestehe gerade in der Veränderung der gesellschaftlichen Machtverteilung zugunsten schwächerer Gruppen (und Klassen) (so Brauer 1931: 3 u.ö.). Eduard Heimann behandelte 1929 in seiner »Theorie der Sozialpolitik« Verschiebungen der gesellschaftlichen Machtverhältnisse als Voraussetzung und als Folge der staatlichen Sozialpolitik: Sozialpolitik bedeute eine Schwächung, ja einen teilweisen Abbau der Kapitalsherrschaft, der allein der politischen Kraft der Arbeiterbewegung zu verdanken sei. Sie bringe eine eigentümliche »soziale Dynamik« in Gang, indem sie den Lohnarbeitern individuell und kollektiv mehr Bewegungsfreiheit und mehr Kampfkraft verschaffe, also weitere Verschiebungen der Machtbalance zwischen Lohnarbeitern und Kapitalisten begünstige (vgl. Heimann 1980: 167ff, 193ff). Ähnlich sah Fritz Croner die Elemente einer »Theorie proletarischer Sozialpolitik«: Unter Sozialpolitik sei jeder Staatseingriff zu verstehen, der das Proletariat vor den Folgen des kapitalistischen Akkumulationsprozesses in Schutz nehme; dieser staatlich organisierte Schutz stärke die Defensivkraft der Lohnarbeiter, indem er das proletarische Elend abbaue und verstärke auf längere Sicht die »Formierung des Proletariats als Klasse«

(vgl. Croner 1930: 42f, 51 u.ö.). Diese Versuche, den Sozialstaat von links zu vereinnahmen, beruhen auf der weithin akzeptierten Interpretation der Sozialpolitik als Reaktion auf die wachsende politische Stärke der Arbeiterbewegung. Staatliche Sozialpolitik sei eine Selbstschutzaktion der regierenden Eliten auch gegen unmittelbare Interessen und Wünsche der Kapitalisten; es gebe sie erst, »seitdem eine politisch beachtliche Klasse ihre 'sozialen' Forderungen erhob« (Schmitt 1933: 12).

Thesen à la Heimann sind in der sozialpolitischen Forschung selten aufgenommen (vgl. als eine der wenigen Ausnahmen: Vobruba 1983) und so gut wie nie systematisch erörtert worden. Doch spielen in der neueren Forschung über Entstehung und Entwicklung der sozialen Sicherheit Machtverhältnisse eine zentrale Rolle. Allerdings geht es in allererster Linie um die Machtverhältnisse zwischen Befürwortern und Gegnern einer bestimmten sozialpolitischen Innovation - etwa der Einführung von Sozialversicherungen. Strittig ist, welche sozialen Klassen und/oder Gruppen bei der Analyse einer Konstellation von politischen »Kräften« zu berücksichtigen sind. Die Sonderrolle politischer und administrativer Eliten, also des »Staats«, und die Rolle der Mittelklassen bilden die wichtigsten Streitpunkte. Strittig ist ferner, welches Gewicht den verschiedenen (staatlichen und nicht-staatlichen) Akteuren zukommt. Gegen die nahezu ausschließliche Konzentration auf die Arbeiterklasse bzw. deren politische Organisationen (exemplarisch bei Korpi 1983, Esping-Andersen 1985b) sind der Staat (vgl. Skocpol 1985, Skocpol/Amenta 1986) und die Mittelklassen (vgl. Baldwin 1989) wieder ins Bild gebracht worden. Mittlerweile werden in ernsthaften Erklärungsversuchen zur Entstehungsgeschichte verschiedenartiger Sozialstaaten ganz selbstverständlich die Struktur des politischen Systems, in der, und die Konstellation der politisch relevanten Klassenkräfte bzw. deren Allianzen, durch die das jeweilige sozialpolitische Regime zustandekam, als Erklärungsfaktoren berücksichtigt (vgl. z.B. de Swaan 1988, Esping-Andersen 1990). Doch bleibt, trotz gelegentlicher Andeutungen (vgl. z.B. Esping-Andersen 1985a), gänzlich dunkel, welche Auswirkungen die einmal etablierten Institutionen der staatlich organisierten sozialen Sicherheit auf die Machtverhältnisse zwischen den gesellschaftlichen Klassen und Gruppen, die an ihrem Zustandekommen beteiligt waren, haben können bzw. gehabt haben. Welche Möglichkeiten (organisierten) kollektiven Handelns gewinnen oder verlieren Lohnarbeiter im und durch den Sozialstaat? Welche (politisch relevanten) Machtressourcen und Konfliktpotenziale gewinnen oder verlieren sie, wenn die Risiken der proletarischen Existenz durch den Sozialstaat systematisch aufgefangen werden? Was bedeutet es für das Machtverhältnis zwischen Kapitalbesitzern und Lohnarbeitern, wenn die letzte Sanktion im Kampf um die Kontrolle über den »Produktionsfaktor Arbeit«, der Verlust des Arbeitsplatzes und -einkommens, durch systematische, staatlich organisierte Kompensationen konterkariert wird? Wer kann, last not least, die Kontrolle über die eigentümliche Machtressource »soziale Sicherheit« erlangen und behaupten?

Daß derlei Fragen nicht einmal gestellt werden, ist gerade im Blick auf die For-

schungen, die sich vorwiegend mit der Entstehungsgeschichte der staatlich organisierten sozialen Sicherheit befassen, kurzsichtig. Denn den historischen Akteuren, Gegnern wie Befürwortern der staatlichen Sozialpolitik, waren gerade diese mittel- und langfristigen politischen Folgen der sozialen Sicherheit wichtig. Da es um unerhörte Neuheiten ging, hatten alle Beteiligten obendrein die Neigung, die erwarteten bzw. befürchteten Folgen für die politischen und sozialen Machtverhältnisse zu übertreiben (vgl. Rimlinger 1971: 115). Um beim deutschen Fall zu bleiben: Bismarck wollte, gut bonapartistisch, aus den Lohnarbeitern eine abhängige, treu ergebene Klasse von kleinen Staatsrentnern machen; korporatistische Organisationsformen sollten Arbeiter und Unternehmer binden und zugleich die Macht der demokratischen Institutionen, vor allem des Parlaments, untergraben (vgl. Vogel 1951: 92ff, Rimlinger 1971: 117ff, Tennstedt 1981: 145f, Ritter 1983: 29ff). Der Kanzler wußte jedenfalls, was er wollte: die Machtverhältnisse im Deutschen Reich verändern. Den Gegnern der Bismarckschen Sozialpolitik war ebenso klar, daß die staatliche Kontrolle über die soziale Sicherung eine Machtfrage ersten Ranges war, weshalb sie sich verbissen auf die institutionellen Details der neuen Politik warfen und dem Kanzler auf diesem Feld auch einen Kompromiß nach dem anderen aufzwingen. Was er bzw. seine Gegner mit den Mitteln der Sozial(versicherungs)politik in Gang bringen konnten bzw. gebracht haben, ist eine andere Frage.

Staat und Staatsmacht

Auch in der marxistischen Tradition tut man sich schwer mit der Beantwortung der Frage nach den Rückwirkungen staatlicher Sozialpolitik auf die gesellschaftlichen Machtverhältnisse. Dabei hat diese Tradition einige Vorteile: Sie leidet in der Regel nicht unter dem liberalen Basisaxiom von der »Machtlosigkeit des Eigentums« und der »Eigentumslosigkeit der Macht«. Die formelle Trennung von »Politik« und »Ökonomie« gilt ihr als ein historisch spezifisches Phänomen des modernen Kapitalismus, auf die spezielle Illusion einer »Ökonomie-freien« Politik und einer »unpolitischen« (privaten) Ökonomie fallen Marxisten in der Regel nicht herein. Der Vorwurf der »Machtblindheit« kann sie kaum treffen, versuchen sie doch mit Vorliebe Machtbeziehungen gerade da aufzuweisen, wo die herrschende Ökonomie nur freiwillige Übereinkünfte zwischen Freien und Gleichen zu entdecken vermeint - auf Waren-, Arbeits- und Kapitalmärkten, in Unternehmen.

Im Blick auf die Marxsche Klassentheorie kommt man nicht umhin, eine Vielzahl strukturierter und zusammenhängender Macht- und Herrschaftsbeziehungen zu unterscheiden - selbst in der einfachsten Version eines Zwei-Klassen Modells. Die Konzepte ökonomischer Macht, die die marxistische Tradition bietet, sind daher alles andere als »soziologisch amorph«, beruhen vielmehr auf klaren analytischen Unterscheidungen zwischen spezifischen Machtressourcen und den durch die ungleiche Verteilung dieser Ressourcen strukturierten Handlungschancen (vgl.

Bader/Benschop 1989). Den größten Stolperstein jedoch bildet nach wie vor der Zusammenhang zwischen ökonomischer und politischer Macht - ein Zusammenhang, der erheblich kompliziert wird, sobald man nicht mehr daran vorbei kann, den Staat als »eine Macht für sich«, mit »eigenen Organisationen, eigenen Tendenzen und eigenen Interessen« (Hilferding 1⁹⁵⁴: 296) zur Kenntnis zu nehmen. Die Eigenständigkeit des Staates als eine politische und ökonomische Macht sui generis wird in der marxistischen Tradition systematisch unterschätzt, der Zusammenhang zwischen Staatsmacht und Klassenmacht bleibt daher vielfach dunkel (vgl. Miliband 1983). Marx selbst ist bekanntlich in diesem Punkt nicht deutlich. Er hält dafür, daß »die politische Macht nur das Kind der ökonomischen Macht« sei (MEW 9: 70), betont jedoch, daß die Lohnarbeiter den Staat zu Hilfe rufen müßten, da »in seiner rein ökonomischen Aktion das Kapital der stärkere Teil« sei (MEW 16: 149) und sich die Lohnabhängigen gegen die ökonomische Macht des Kapitals nicht durchsetzen könnten, »ohne als Klasse auf den Staat und durch den Staat auf das Capital zu wirken« (MEGA II/3.6: 2091). Wenn das stimmt, ist entweder der Zusammenhang zwischen ökonomischer und politischer Macht ganz anders, als Marx ihn sonst vorstellt, oder wir müssen uns bequemen, Eigeninteressen und eigene Handlungschancen des kollektiven Akteurs »Staat« zuzugeben.

Man kann der Eigenständigkeit des modernen Staates auf mindestens zwei Wegen gerecht zu werden versuchen: Einmal indem man sie (mit Engels und Otto Bauer) als Resultat eines »Gleichgewichts der Klassenkräfte« betrachtet. Dann noch bleibt zu erklären, warum und wie der Staat handeln kann, wenn alle übrigen kollektiven Akteure sich gegenseitig blockieren, und wer da eigentlich handelt. Zum andern indem man den Staat selbst strikt »klassentheoretisch« behandelt - als eine besondere Personenkategorie, die Staatseliten oder Staatsmanager, die über spezifische und für alle anderen wichtige Ressourcen verfügen und daher spezifische Handlungschancen und eigene (individuelle und kollektive) Interessen haben (vgl. Block 1980, Nowak 1983). Beides mag sehr grob-materialistisch anmuten. Gegenüber der hilflosen Formel von der »relativen Autonomie« des Staates bzw. der Politik hat es aber den unschätzbaren Vorteil, der altbekannten Dichotomie von »Macht oder ökonomisches Gesetz« zu entkommen. Konsequenter betrachtet wird »der Staat« nämlich sowohl Teil der Struktur einer kapitalistischen Ökonomie als auch handelndes (Kollektiv)Subjekt innerhalb dieser Struktur. Die ökonomische Gesetzmäßigkeit, der er nach orthodox marxistischem Verständnis stets unterliegen soll, bestimmt er mit; seine Macht beruht nicht zuletzt darauf, den anderen einige Gesetze ihres Handelns vorschreiben zu können.

2. Die Macht des Sozialstaats: Steuergewalt und Versicherungszwang

Um Sozialpolitik zu treiben, muß sich der Staat gegenüber den bereits etablierten sozialpolitischen Akteuren, gegenüber Kirchen, Gewerkschaften, (Groß)unternehmen, privaten Wohltätigkeitsorganisationen, Versicherungsunternehmen

durchsetzen können. Mitglieder der Staatselite treiben Sozialpolitik, weil sie sich davon eine Erweiterung und Stärkung der Macht des Staates über die bürgerliche Gesellschaft versprechen. In der Tat gewinnt der moderne Staat, indem er sich zum Sozialstaat entwickelt, eine ganz eigentümliche »infrastrukturelle Macht« (Mann 1984). Eine Macht, die nicht darauf beruht, daß der Staat die (wichtigsten oder jedenfalls die überlegenen) Gewaltmittel monopolisiert und daher Gehorsam erzwingen kann. Infrastrukturelle Macht des Staates beruht darauf, daß viele, schließlich die überwiegende Mehrzahl der »freien Bürger« vom Staat abhängig werden - sei es, daß sie staatliche Institutionen und deren spezifische Leistungen als Voraussetzung brauchen, um ihre eigenen Ressourcen noch produktiv nutzen zu können, sei es, daß ihre einzigen oder wichtigsten Ressourcen nur oder in erster Linie vom Staat kommen. In dem Maße wie jedermann in seinen alltäglichsten ökonomischen Handlungen vom Staat abhängig wird, kann der Staat auf direkten Zwang verzichten und sich auf den stummen Zwang der Verhältnisse verlassen, die er (mit)eingerichtet hat. Infrastrukturelle Macht bindet aber auch den Staat: Seine Macht wird größer und zugleich heteronom. Er kann nicht nur nicht zurück, er muß sich auch den ökonomischen Verhältnissen anpassen, in die er sich erfolgreich eingemischt hat.

Die Staatsmacht läßt sich - wie die anderer Machthaber auch - analysieren, indem man das Bündel von Ressourcen betrachtet, das der Staat sich auf die eine oder andere Weise angeeignet hat und das er im Konfliktfall mobilisieren kann. Der moderne, bürgerliche Staat eignet sich mit Vorliebe »indirekte« Ressourcen an - d.h. solche, die in gesellschaftlichen Arbeitsprozessen unmittelbar nicht zu brauchen sind (vgl. Bader/Benschop 1989); er ist bemüht, diese Ressourcen zu monopolisieren. Folglich kann man die Position des Staates in den gesellschaftlichen Machtverhältnissen bestimmen, indem man das Bündel von Monopolen an spezifischen »indirekten« Ressourcen betrachtet, das seine jeweiligen Handlungsmöglichkeiten angibt. Der alte Engels hat, grob materialistisch wie es seine Art war, den modernen Staat bereits charakterisiert als eine territoriale Organisation, in der eine Gruppe von Menschen über die Gewaltmittel verfügt, Autorität über alle anderen beansprucht und sich obendrein des exklusiven »Rechts der Steuereintreibung« erfreut (vgl. MEW 21/165f). Von Max Weber haben die späteren Marxisten in der Regel nur gelernt, dem Staat ein »Gewaltsmonopol« zuzuschreiben (vgl. für viele: Nowak 1983). Das ist entschieden zu kurz gegriffen. Monopolisiert wird der legitime, besser legale Gebrauch physischer Gewalt. Damit allein aber kommt der Staat nicht weit. Seine spezifische Position in einer kapitalistischen Ökonomie beruht auf wenigstens zwei weiteren, komplementären Monopolen - dem Geldmonopol und dem Steuermonopol. Letzteres, die exklusive (legitime und legale) Steuergewalt, ist für jegliche sozialpolitische Aktion, für alle nicht-privaten sozialen Sicherungssysteme die logische und historische *conditio sine qua non*.

Das Steuermonopol

Die Steuergewalt, d.h. die Fähigkeit und das exklusive Recht des Staates, sich mit schöner Regelmäßigkeit einen Teil der Einkommen und Vermögen aller Bürger ohne Austausch, ohne Gegenleistung anzueignen, ist das zentrale Staatsmonopol, ohne das der Staat auch als Gewaltorganisation nicht handlungsfähig wäre. Die Entwicklung des Steuermonopols hat einen enormen Einfluß sowohl auf die Entwicklung des modernen Staates als auch auf die Entwicklung einer kapitalistischen Marktökonomie. Die Steuergewalt »hat den Staat nicht nur mitgeschaffen. Sie hat ihn auch mitgeformt.« (Schumpeter 1976/1918: 341)

Erst eine ausreichende Steuergewalt befreit den modernen Staat aus allerlei Zwangslagen: er braucht keine Geschenke in Geld oder Naturalform von seinen Bürgern mehr, er braucht keine Schätze mehr anzuhäufen und sich nicht mehr von Wucherern ausnehmen zu lassen. Vor allem braucht er keine direkten (produktiven) Ressourcen mehr. Eine ausreichende Steuergewalt des Staates ist die strukturelle Voraussetzung dafür, daß der Staat die weitaus meisten direkten Ressourcen Privatleuten zum Privatgebrauch überlassen, Märkte und Preise freigeben, kurz eine private Ökonomie zulassen kann.

Das Recht des Staates, sich alles mögliche von den Früchten der privaten Arbeit seiner Bürger anzueignen, mithin die formell freien Privatleute stets auch für sich als unfreiwillige »Steuerproduzenten« arbeiten zu lassen (vgl. Krätke 1984: 74ff), gibt ihm eine unerhörte Macht und bedingt ebenso sehr eine enorme Macht. Die Fähigkeit, Privatleute aller Klassen zu zwingen, entgegen jeder Marktlogik und entgegen ihrem Privatinteresse regelmäßig erhebliche Teile ihres privaten Einkommens und Vermögens abzutreten, erlaubt dem Staat jederzeit Ressourcen für seine Zwecke zu mobilisieren, mithin Art, Umfang und Ergebnis der ökonomischen Aktivitäten seiner Bürger erheblich zu beeinflussen. Sie setzt voraus, was Giddens (1985) als »administrative Macht« des Staates bezeichnet - Kontrolle über Kommunikationsmittel und -ströme, Kontrolle über Informationen. Auf systematisch erworbenem Wissen der Verwaltung über ökonomisch relevantes Tun und Lassen der Bürger, auf amtlicher Statistik, auf Buchführungs- und Auskunftspflicht, auf mehr oder minder systematischen Kontrollen beruht die Macht des Steuer- wie des Sozialstaats¹.

Nur starke Steuerstaaten können starke Sozialstaaten (wie Schweden, Dänemark, die Niederlande) werden, schwache Steuerstaaten sind in der Regel auch schwächliche Sozialstaaten (wie z.B. Japan und die USA). Starke Steuerstaaten brauchen eine zahlreiche (und wohlgenährte) Bürokratie; Sozialstaaten, die sich weit mehr ins Leben ihrer Bürger mischen, indem sie nicht nur Geld, sondern

1 Die Steuer- und Finanzbeamten, voran die Zollbeamten, die zugleich auch die wichtige Aufgabe haben, die für jeden Staat konstitutiven Grenzen zu alltäglich wirksamen Mobilitätsschranken zu machen, gehören nicht zufällig zu den ältesten Korps des Staatsapparates. Wie es der ursprünglichen Verquickung von polizeilichen und fiskalischen Funktionen entspricht, sind sie lange Zeit uniformiert und bewaffnet. Noch heute besteht in einigen Ländern (etwa in Italien) eine (bewaffnete) Finanzpolizeitruppe.

auch Rechte und Lebenschancen zuteilen, umso mehr. Ein starker Steuerstaat sowie eine starke Bürokratie erleichtern und beschleunigen die Entwicklung zum Sozialstaat ungemein; und umgekehrt².

Die Steuergewalt muß der Staat sich gegen heftige Widerstände erkämpfen. Steuerrevolten niederzuschlagen, ist nicht genug. Die Bürger müssen soweit gebracht werden, das Recht des Staates, Steuern einzutreiben und die erste Bürgerpflicht, sich die Besteuerung gefallen zu lassen, als legitim anzuerkennen. Um das zu erreichen, verfolgt der Staat mehrere Strategien. Er bemüht sich, die Steuergewalt zu monopolisieren, d.h. alle anderen Mächte, die von »seinen« Bürgern in irgend einer Weise Tribute fordern, sich einzugliedern, auszuschalten oder zu kriminalisieren. Er trachtet, alle Zwischenpersonen bei der Steuererhebung auszuschalten, d.h. vor allem Privatunternehmer (Steuerpächter) los zu werden und damit eine institutionelle Trennung von Besteuerung und öffentlichem Kredit zu erreichen, die ihm sowohl eine eigene Steuer- als auch eine eigene Schuldenpolitik allererst ermöglicht³. Daneben versucht er seinen Bürgern einigen Steuerehorsam beizubringen, indem er ihnen Mitsprache- und -bestimmungsrechte zugesteht. Vor allem um seine Steuergewalt zu erweitern und um einige unerhörte Neuheiten wie permanente und zweckungebundene Geldsteuern durchzusetzen, räumt der Staat den Steuerzahlern stets weitergehende Kontrollrechte über seine Finanzen ein. Er muß dies tun und tut es immer wieder, solange seine Steuergewalt bzw. die Steuerzahlungspflicht der Bürger umstritten bleibt. Die Entwicklung des staatlichen Steuermonopols hängt daher mit der Erweiterung politischer Repräsentation zusammen (vgl. Bates/Lien 1985). Die überaus moderne Erfindung »zweckungebundener« Steuern erlaubt dem Staat, jede Geldsumme, die er im Wege der Besteuerung einnimmt, für jeden beliebigen Zweck zu verwenden, ohne in jedem einzelnen Fall die Zustimmung der Steuerzahler zu der geplanten Aktion und ihrer Finanzierung einholen zu müssen. Diese Neuerung bekommt der Staat auf die Dauer nur um den Preis eines umfassenden Steuer- und Ausgabenbewilligungsrechts für gewählte Parlamente. Die Einführung zweckungebundener Steuern hat daher zwei Machtverschiebungen zur Folge: Erstens weiß kein individueller Steuerzahler mehr, wofür er zu zahlen gezwungen wird; die Erfüllung seiner Steuerzahlerpflicht begründet keinerlei individuellen oder kollektiven Anspruch auf irgendeine spezielle Gegenleistung des Staates. Obendrein wird dem Stimmbürger in so gut wie allen parlamentarischen Demokratien (wichtigste Ausnahme: die Schweiz) jedwede direkte Mitentscheidung in Finanzfragen verwehrt; selbst wo demokratische Verfassungen Referenda vorsehen, werden Finanz- und

-
- 2 Darüber, was unter Stärke bzw. Schwäche von Steuer- und Sozialstaaten zu verstehen und wie diese zu messen sei, läßt sich bekanntlich streiten. Ohne das hier durchexerzieren zu können, halte ich dafür, daß der pure Umfang der Staatseinnahmen und/oder -ausgaben allein, ohne zusätzliche Maßstäbe für Intensität und Wirkungsgrad wichtiger Staatstätigkeiten - z.B. für die Kontrollintensität wichtiger Steuermaßnahmen oder wichtiger Eingriffe auf Teilmärkten - nicht ausreicht.
 - 3 Steuerstaat wird der moderne Staat erst, indem er die anfängliche Verquickung von Steuern und Staatschulden überwindet. Steuern erheben und Schulden machen, werden erst zweierlei, wenn der Staat sich bei der Steuererhebung von privaten Kreditgebern emanzipiert hat.

Steuergesetze davon ausdrücklich ausgenommen (vgl. Ducros 1982: 159ff, 172ff). Zweitens aber werden dank der »zweckungebundenen« Besteuerung die politischen Entscheidungen über Steuererhebung und Steuerverwendung systematisch getrennt. Den wirklichen und formellen Zusammenhang zwischen den vielfältigen Formen der Staatseinnahmen (Steuern und Staatsschulden) und den vielerlei Staatsausgaben zu denken und herzustellen, diesen Zusammenhang in die Kunstform eines offiziellen »Staatshaushalts« zu bringen, ist faktisch und formell Sache der Bürokratie⁴. Wie der Zusammenhang aussieht, wird in inneren Kämpfen zwischen den diversen Rängen und Abteilungen der Staatsbürokratie entschieden, deren Resultate die Parlamente in der Regel nur noch absegnen können. Hat der Staat einmal das Steuermonopol, gebraucht er es im eigenen Interesse. Die Macht des Staates, sich von den zu Steuerzahlern degradierten freien Bürgern soviel zu holen, wie ihm beliebt, wird nur durch den Widerstand der Steuerzahler begrenzt. Die ganze Kunst der Finanzpolitiker besteht daher darin, Mittel und Wege zu finden, um diesen Widerstand zu überwinden - zu möglichst geringen Kosten und womöglich ohne die Steuerzahler zu größeren Protesten zu bewegen (vgl. Pareto 1968: 1486). Die Klassiker der Finanzsoziologie betrachteten den Steuerwiderstand als überwiegend politischen Machtkampf, der zwischen den staatlichen Eliten und den verschiedenen Gruppen und Klassen der Staatsbürger und Steuerzahler geführt werde. Die Unwissenheit der Mehrheit der Steuerzahler, ihre Befangenheit in »fiskalischen Illusionen« und die genaue Sachkenntnis der Bürokratie entscheide in diesem Kampf (vgl. Murray 1914, Borgatta 1920). Wen die Besteuerung in welchem Maße treffe, darüber entscheide die relative politische Macht der verschiedenen Gruppen und Klassen. Der fiskalische Druck tendiere »zur Linie des geringsten politischen Widerstands«, gleiche (oder ungleiche) politische Macht führe auch zu gleichem (oder ungleichem) fiskalischem Druck - so hat es der Pareto-Schüler Lolini (1920) in seinen »Naturgesetzen der Finanz« formuliert. Nicht wenige Ökonomen machen diesen Sprung in die politische Theorie, sobald sie versuchen »Gesetzmäßigkeiten« im Verhältnis zwischen dem Steuerstaat und seinen Bürgern auszumachen und etwa die Steuerlastverteilung zur Funktion der Verteilung politischer Macht in der Gesellschaft erklären (so Lindahl 1960: 18 u.ö.). Finanzwissenschaft wird in dieser Perspektive eine spezielle Politologie, die sich mit den Auswirkungen verschiedener Staatsverfassungen (so De Viti de Marcos »realistischer Ansatz«, 1932: 9ff), unterschiedlich zusammengesetzter Parlamente (so Mann 1933: 67ff) oder nationaler »politischer Kulturen« (so Webber/Wildavsky 1987: 521ff u.ö.) auf finanzpolitische Entscheidungen befaßt⁵. Damit läßt sich zwar mehr anfangen als mit der angewandten

-
- 4 Auf der historischen Aufhebung der Zweckbindung, d.h. der spezifischen Rechtfertigungspflicht für jede einzelne Steuermaßnahme, beruht die Möglichkeit einer »Fiskalillusion«. Erst der Bürger im modernen Steuerstaat kommt in die Verlegenheit, nicht zu wissen, was und wofür er selbst und was die anderen an Steuern zahlen.
 - 5 Generell gilt für die italienischen Finanzsoziologen, daß sie die Steuern wie alle übrigen Elemente der Staatsfinanzen ganz unverblümt politisch und klassentheoretisch betrachten. Allerdings kennen sie nur ärmere und reichere, (politisch) schwächere und stärkere Klassen á la Mosca und Pareto.

Wohlfahrtsökonomie der herrschenden Lehre, die sich darin gefällt, den Staat zum »Wohlfahrtsmaximierer« für uns alle zu verklären (vgl. kritisch: Mann 1969). Aber beim Sprung vom Niemandland zwischen Ökonomie und Politik ans rettende Ufer der Politikwissenschaft geht doch verloren, was einer anderen Tradition der Finanzsoziologie teuer war: die Abhängigkeit(en) des Steuerstaats von den Gesetzmäßigkeiten und Zwängen einer kapitalistischen Marktökonomie (so vor allem Goldscheid als Theoretiker der »Kapitalhörigkeit« des Steuerstaats, 1917, 1926). Steuerwiderstand wird zum politischen Geschäft verkürzt, die durchaus unterschiedliche ökonomische Macht der verschiedenen Klassen und Gruppen von Steuerzahlern, ihre sehr verschiedenen und wechselnden Chancen zum effektiven Steuerwiderstand werden unterschlagen.

Es ist schon ein Fortschritt, wenn der Staat statt als Exekutor des wohlfahrtsstheoretisch interpretierten Allgemeinwohls als ein Bündel von Akteuren mit eigenen Interessen dargestellt wird (vgl. Brennan/Buchanan 1980, Levi 1988). Allerdings handeln diese eigensinnigen Akteure deshalb nicht automatisch als »Räuber« oder Revenuemaximierer, die soviel wie möglich an Steuern aus einer vorhandenen Bevölkerung herauszuholen suchen (so Levi 1988: 3f u.ö.). Zu den historisch-institutionellen Voraussetzungen, die eine Maximierung des Steuerertrags ermöglichen - vor allem die »Zweckungebundenheit« der Steuern -, gehört auch die Scheidung zwischen Privat- und Staatskasse bzw. die systematische »Trennung der Staatsfunktionäre (ob mit oder ohne Beamtenstatus) von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln« und die öffentliche Entscheidung und Kontrolle über die Verwendung aller Steuergelder, die das Anlegen geheimer Reservefonds zumindest erschwert. Die Arbeitsteilung innerhalb der Staatsorganisation, vor allem die Ausdifferenzierung besonderer Geld- und Finanzbehörden, machen es noch unwahrscheinlicher, daß die Maxime der »Maximierung der Finanzmittel«, der die Ressortbeamten folgen können, tatsächlich die Steuerpolitik des Staates insgesamt bestimmt. Gewählte Politiker schließlich wissen, daß die Steuer ein durchaus zweischneidiges Machtmittel ist: Die Steuergelder, mit denen allerlei kollektive Güter finanziert werden können - die aber von einigen Bürgern ebensogut wieder als ihnen aufgezwungene kollektive Übel erfahren werden können -, müssen stets aus diversen privaten Taschen herausgeholt werden. Beides bietet für den gewählten Politiker nicht nur die Chance, seine Vorstellungen zu realisieren, sondern auch die Chance, sich zumindest bei Teilen des Wahlvolks unbeliebt zu machen. Das wohlverstandene Eigeninteresse gebietet also allen Politikern, die mit anderen um Wählerstimmen konkurrieren müssen, die Ausgaben für populäre Staatsaktionen zu erhöhen und die Steuerlasten für ihre (potentiellen) Wähler zu vermindern. Ein Kunststück, das in modernen Steuerstaaten, die in erster Linie hochkomplexe, »integrale« Steuerarten (wie Einkommens- und Umsatzsteuern) anwenden (vgl. Krätke 1984: 187ff) nur gelingt, wenn man allgemeine Steuererhöhungen und neue Steuern, vor allem aber umfassende Steuerreformen vermeidet (vgl. Rose/Karran 1987: 3ff).

Wie abhängig ist der Steuerstaat?

Die entwickelte Steuergewalt gibt dem Staat auch die Macht, den ökonomischen und politischen Steuerwiderstand seiner Bürger zu beeinflussen; sie ist daher eine »politische Ressource« sui generis. Um sich gegen die Besteuerung zu wehren, brauchen die Privatleute keineswegs ihre produktiven Ressourcen ganz oder teilweise zu zerstören (wie Aumann/Kurz 1977: 1139 behaupten). Obwohl das gelegentlich auch in neuzeitlichen Steuerrevolten vorkommt (so wenn Teile einer - ohnehin unverkäuflichen - Ernte demonstrativ vernichtet werden), trifft die »Zerstörung«, auch in der passiven Form des Brachlegens von Ressourcen, die Privatproduzenten härter als den Staat.

Es gibt in modernen Steuerstaaten mehr und einträglichere Wege, sich der Besteuerung ganz oder teilweise zu entziehen. Der Steuerwiderstand der Bürger aller Klassen ist alltäglich, im Unterschied zu den zahlreichen Steuerrebellionen, die die Entstehungsgeschichte des Steuerstaats bis ins frühe 19. Jahrhundert hinein begleiten, friedlich und geschäftsmäßig routiniert. Es gibt zahlreiche Spezialisten des Steuerwiderstands, die Zunft der Steuerberater, die davon gut leben können. Er ist sehr effektiv - die (meist inoffiziellen) Schätzungen der Einnahmeverluste, die der Staat dank erfolgreichen Steuerwiderstands seiner Bürger Jahr für Jahr hinnehmen muß, bewegen sich in den meisten europäischen Ländern in der Größenordnung der jährlichen Neuverschuldung des Staates. Effektiver Steuerwiderstand zeigt, daß der Staat von seinen Bürgern doppelt abhängig ist: Vom privat produzierten Reichtum, der vorhanden sein muß, bevor der Staat sich sein Teil holen kann, und vom Verhalten der Agenten der Privatökonomie, die gehorchen und mitspielen müssen, damit der Staat sein Teil auch bekommt. Marxisten und andere kritische Ökonomen neigen dazu, diese Abhängigkeit des Staates damit zu erklären, daß die wichtigste ökonomische Entscheidung, die über Investition, Brachlegen oder Aufessen des Kapitals, in privaten Händen liege; kein das Privateigentum respektierender und selbst garantierender Staat könne sich gegen die Drohung von Investitionsstreiks und Kapitalflucht durchsetzen. Der Staat ist vom Kapital abhängig, weil die Kapitalisten den effektivsten, weil ökonomisch und politisch folgenreichsten Steuerwiderstand leisten können.

Nun läßt sich zeigen (selbst unter höchst unrealistischen Annahmen wie bei Przeworski/Wallerstein 1988), daß Art und Grad dieser Abhängigkeit des Staates vom Kapital davon abhängen, wie der Staat seine Steuergewalt gebraucht. Wenn aber Art und Grad der Kapitalabhängigkeit des Staates von der Wahl, der Kombination und der Ausgestaltung der Steuern abhängen, die der Staat anwendet, dann kann er diese Abhängigkeit auch manipulieren. Als rationaler und lernfähiger Akteur wird der Staat dazu übergehen, den Steuerwiderstand seiner Bürger systematisch zu manipulieren, sobald er gelernt hat, daß unterschiedliche Steuerarten und -systeme (und nicht nur: Steuersätze) unterschiedliche Formen des Steuerwiderstands hervorrufen, Einkommenssteuern andere als Konsumsteuern, Umsatz-

steuern andere als spezielle Verbrauchssteuern usw⁶. Einzelne »Lenkungssteuern« gab es schon vorher. Aber sie waren punktuell darauf gerichtet, gewisse unerwünschte Verhaltensweisen der Bürger (wie bestimmte Bart- und Haartrachten, Kleiderluxus usw.) zu beeinflussen. Neu ist die Entdeckung, daß der Staat mit einer geschickten Kombination von hohen nominellen Steuersätzen und selektiven Steuererleichterungen und -befreiungen das ökonomische Verhalten - einschließlich des Steuerwiderstands bzw. des Steuergehorsams (tax compliance) - seiner Bürger beeinflussen kann. Dieser Fund wird von den Steuerstaaten systematisch ausgebeutet. Damit verabschiedet sich der Staat vom treuherzig altliberalen Credo, daß Steuern allein zur Mittelbeschaffung (»for revenue only«) erhoben werden sollten, und läßt die Norm (und Illusion) einer »neutralen« Steuer (vgl. Mann 1978: 27ff) fahren. Der Traditionsbruch lohnt sich für den Steuerstaat. Er gewinnt ein zusätzliches »Instrument der Politik« (Bellstedt 1966: 152) - auch der Sozialpolitik. Er lernt es, die widerspenstigen Steuerzahler ebenso von sich abhängig zu machen, wie er von ihnen abhängt. Die Macht des Steuerstaats wächst in dem Maße wie private Investitions- oder Sparentscheidungen im Blick auf mögliche Steuervorteile getroffen und erwartete Steuerersparnisse ebenso wichtig, womöglich wichtiger werden als Produktionsbedingungen und Marktchancen. Steuersubventionen (tax expenditures) sind die wichtigste Waffe im Kampf des modernen Steuerstaats gegen den Steuerwiderstand seiner Bürger; spezielle Lenkungssteuern spielen im Vergleich dazu eine bescheidene Nebenrolle. Die konventionelle Unterscheidung zwischen aktiven (Lenkungs)Steuern und passiven oder reinen Finanzierungssteuern in der Finanzwissenschaft verfehlt die Realität des steuernden Steuerstaats. Gerade die großen und ertragreichen Steuern, allen voran die Einkommensteuer, sind mit »Regulierungselementen« in der Form vielfältiger Steuervorteile durchsetzt. Wer wann und wofür von welcher Steuer befreit werden bzw. einen Steuervorteil erhalten soll, ist die wichtigste Frage der modernen Steuerpolitik (vgl. Webber/ Wildavsky 1987: 522). Als Steuerungsmittel taugen die Steuervorteile nur, wenn sie gerade nicht als ständische oder klassenspezifische Steuerprivilegien gewährt werden. Sie sollen das ökonomische Handeln möglichst vieler Privatleute beeinflussen und werden daher an die Bedingung geknüpft, daß der Steuerzahler in der politisch gewünschten Art und Weise und im erwünschten Umfang spart, investiert, Schulden macht, Häuser kauft bzw. heiratet, Kinder aufzieht, Haustiere hält und dergleichen mehr. Die Steuerprivilegien, die auch der demokratisch verfaßte Steuerstaat austeilt, kommen daher in der Regel Kategorien von Privatleuten zugute, die sozial so homogen sind wie z.B. Hausbesitzer, Autofahrer, Stahlfabrikanten, Besitzer von Staatspapieren, Familienväter oder Landwirte (vgl. Ducros 1982: 220). In dem Maße,

6 Bevor die politische Ökonomie eine eigenständige Wissenschaft wurde, war sie vor allem eine Kunde von und für Finanzbeamte. Steuerpläne waren (und sind) angewandte ökonomische Theorie, ökonomische Theorien wurden entworfen, um die Grundsätze der Besteuerung daraus abzuleiten. Fachökonomien neigen dazu, beim Modellbau den Steuerstaat dümmere darzustellen als er ist. Politikwissenschaftler können auf ausgezeichnete Indikatoren für das permanente Lernen des Fiskus zurückgreifen: Nichts nimmt so schnell zu, nichts wird so oft geändert wie Steuergesetze.

wie die Privatleute aller Klassen lernen, sich in ihren alltäglichen ökonomischen Entscheidungen an Chancen der Steuerersparnis zu orientieren, und in dem Maße wie sich der politische Kampf um die Steuern in einen Kampf um besondere Steuervorteile für spezielle Interessengruppen verwandelt, geht die Verführungsstrategie des Staates auf. Viele kleine Steuervorteile, vielfältige Möglichkeiten, Steuern ganz legal zu vermeiden, mithin auf Kosten der anderen einen Sondervorteil zu realisieren, stellen diejenigen zufrieden, die eine deutlich größere Neigung zum Steuerwiderstand haben - die Bezieher höherer Einkommen und Besitzer größerer Vermögen. Sie verwirren diejenigen, die sich dank größerer Unkenntnis ohnehin viel mehr vom Steuerstaat gefallen lassen (müssen) als die wohlhabenderen und in der Regel besser informierten Zeitgenossen (vgl. Lewis 1979, 1982).

Ein kurzer Blick auf die Struktur der Steuersubventionen in diversen kapitalistischen Ländern zeigt, daß der Steuerstaat seine Gunst höchst ungleich verteilt. In allen kapitalistischen Ländern nehmen Steuervorteile für Investoren, die private Investitionen überhaupt bzw. bestimmte Formen der Akkumulation profitlicher machen sollen als andere Arten, sein Geld auszugeben, den wichtigsten Platz ein. In starken Steuerstaaten - wie der BRD - sind diese steuerlichen Investitionsanreize wichtiger und großzügiger als in schwachen Steuerstaaten - wie z.B. den USA. Dichtauf folgen die Steuervorteile, die der Subventionierung der »Managerlöhne« (vor allem der »fringe benefits« wie Aktienoptionen, Kredite zu Sonderkonditionen, beitragsfreie Pensionen usw.) dienen. Fast gleichauf kommen in einigen Ländern die Steuervorteile für Konsumenten, die sich kräftig verschulden wollen; Hypotheken- und andere Schuldzinsen werden in vielen kapitalistischen Ländern steuerlich subventioniert. Das Schlußlicht bilden überall die »sozialpolitischen« Steuervorteile, Steuerbefreiungen und/oder -ermäßigungen für Rentner, für Behinderte und chronisch Kranke, steuerliche Subventionen für private Sozial- und Gesundheitsausgaben (vgl. OECD 1984, Webber/ Wildavsky 1987: 524ff). Doch ist es ein Mythos, daß es nennenswerte Steuervorteile nur für die »Reichen« gäbe. Viele Länder kennen spezielle Steuerprivilegien für die Bauern (vgl. Ducros 1982: 222f über die »bénéfices agricoles« in Frankreich). Alle kapitalistischen Länder kennen erhebliche Steuervorteile für verheiratete Männer bzw. nach dem jeweils anerkannten und erwünschten Familienstand und nach der Kinderzahl differenzierte Steuersubventionen (vgl. OECD 1984, Sinfield 1986: 111). Alle kapitalistischen Länder haben früher oder später auch etliche spezielle Steuervorteile für Lohnarbeiter eingeführt (vgl. Krätke 1988a, 1988b). Der Effekt dieser vielfältigen Steuererleichterungen für Durchschnittsverdiener ist unterschiedlich groß in den verschiedenen Ländern, doch nie zu vernachlässigen (vgl. OECD 1986:26,27 u.ö.). Mit diesem Arsenal an Steuerwaffen kann der Staat dem Dilemma zwischen ökonomischem Wachstum und Umverteilung zugunsten der Lohnarbeiter, das Przeworski/Wallerstein (1988) beschreiben, entkommen. Nicht alle, nicht einmal die Mehrheit, aber doch jeweils bedeutende Minderheiten von Kapitalisten und Lohnarbeitern können zusammen mit dem Staat gewinnen - mehr investieren und

mehr konsumieren. Der Spielraum, die »relative Autonomie« des Steuerstaats beruht dabei ganz und gar auf dem Maß von Ungleichheit der Besteuerung, das er mit Hilfe diverser Steuervorteile realisieren kann. Je ungleicher die effektive Steuerbelastung innerhalb wie zwischen den ökonomischen Klassen, desto größer dieser Spielraum. Sein wohlverstandenes Eigeninteresse gebietet daher dem Staat, Steuerprivilegien breit und ungleich zu verteilen und sich um »steuerliche Gerechtigkeit« nicht zu scheren.

Steuersubventionen, so sozialpolitisch sie mitunter auch gemeint sein mögen, haben einen großen Nachteil: Sie nützen den Reichen mehr als den Normalverdienern, und den Armen, die mangels Einkommen und Vermögen keine (direkten) Steuern mehr zahlen, nützen sie überhaupt nichts. Steuersubventionen sind ein ausgezeichnetes Steuerungsmittel, solange es darum geht, das Verhalten der ökonomisch Aktiven zu beeinflussen; wo für den Steuerstaat nichts mehr zu holen ist, versagen sie. Als Instrument einer Sozialpolitik, die den Armen helfen soll, sind sie kaum geeignet (vgl. Bellstedt 1966: 284, 287). Es scheint daher übertrieben zu behaupten, daß der Staat »Sozialstaat wesentlich in seiner Funktion als Steuerstaat« sei (Forsthoff 1968: 195). Hilfreich sind die Steuersubventionen eben für die, die staatliche Hilfe nicht unbedingt brauchen. Allerdings nützen die Steuersubventionen den Lohnarbeitern erst, wenn sie bereits in einigem Umfang (direkte) Steuerzahler sind. Das aber werden sie erst dank einiger sozialpolitischer Staatsaktionen.

Steuern für die Armen

Einmal im Besitz der Steuergewalt, kann der Staat sie nutzen, um die Nicht-Armen für den Lebensunterhalt der Armen zahlen zu lassen. Unter dem Regime der Armensteuer, das historisch dem Sozial(versicherungs)staat vorangeht, sind die Verhältnisse klar: Der (lokale) Staat besteuert die Reichen, in der Regel die Grund- und Hausbesitzer, um die Armen zu ernähren. Da die Armen politisch weitgehend rechtlos sind, und die (lokale) Steuergewalt in Händen der Repräsentanten des Besitzbürgertums konzentriert ist, spitzt sich alles auf die moralische Frage zu, ob »sie (die Pauper) der Steuer wert« seien (Stein 1823, zit. nach Tjaden-Steinhauer 1985: 92). Der Logik der Armensteuer verhaftet ist noch Bismarcks ursprüngliche Idee, die Renten und Pensionen für die Lohnarbeiter ganz und gar aus dem Ertrag einer Steuer, dem neu einzuführenden Tabakmonopol als »patrimonium pauperis« zu finanzieren⁷. Auch in der sozialistischen Arbeiterbewegung, die sich lange gegen die neuartige Konstruktion einer Sozialversicherung mit Pflichtbeiträgen der Lohnarbeiter und der Unternehmer sträubt, wird noch

7 Pensions- und Unterstützungskassen für (niedere) Staatsdiener (Lehrer, aber auch untere Steuerbeamte), wurden noch im 19. Jahrhundert in vielen deutschen Staaten aus Steuern finanziert: Einnahmen aus Zöllen, aus Wechsel- und Spielkartensteuern, aus der Kapital- und Renteneinkommensteuer sowie aus vielfältigen Geldstrafen flossen in die vielfältigen Pensions- Witwen-, Waisen- und Unterstützungskassen.

ähnlich gedacht: Der Staat solle gefälligst die Unternehmer zwingen, mittels Zwecksteuern für die Kosten der sozialen Sicherung der Lohnarbeiter aufzukommen. Da die (arbeitenden) Armen nicht für sich selbst zahlen können, soll der Staat die Mittel für ihren Lebensunterhalt mittels Zwecksteuern bei den Nicht-Armen eintreiben. Strittig ist nur, wer das »Gut der Armen«, das im Wege der Besteuerung zusammengebracht wird, verwalten soll - der Staat oder wer sonst?

Die Sozialversicherung bricht ganz und gar mit dieser Tradition der Armensteuer. Mit dem Versicherungszwang, den er Lohnarbeitern (und Unternehmern) auferlegt, versucht der Staat zum ersten Mal, wenigstens einen Teil der (arbeitenden) Armen für sich selbst zahlen und (vor)sorgen zu lassen. Er nimmt die virtuellen Pauper sozusagen in die Pflicht, um ihnen diszipliniertes, ökonomisch rationales Verhalten, regelmäßiges Sparen, Konsumverzicht bzw. -aufschub, langfristige »Lebensplanung« beizubringen. Er nimmt die privaten Arbeitgeber gleich doppelt in die Pflicht - als Brot- und Dienstherrn, die nicht nur Befehlsgewalt über »ihre« Arbeiter haben, sondern ihnen auch minimale Fürsorge schulden, und als Steuereinnahmer für den Staat, die für sich selbst sowie für ihre Arbeiter haften. Die Unternehmer wie die Lohnarbeiter werden in ein neuartiges Kontraktverhältnis zum Staat gezwungen, sie erhalten spezifische Rechte und Pflichten gegenüber dem Staat so wie der Staat ihnen gegenüber spezifische Verpflichtungen eingetht und spezielle Rechte bekommt (vgl. Ewald 1986: 212 u.ö.).

Der Versicherungszwang für Lohnarbeiter und Unternehmer, den allein der Staat durchsetzen kann, ist das eigentlich Neue an der Sozialversicherung (Lederer 1927: 326 u.ö.). Er knüpft bei bestimmten (nicht allen) formell privaten Arbeitsverträgen an und gibt diesen einen öffentlich-rechtlichen Status: Wer ein solches Arbeitsverhältnis eingetht, begibt sich nicht nur in ein Autoritätsverhältnis zu seinem Arbeitgeber, sondern unmittelbar auch in ein Abhängigkeits- und Autoritätsverhältnis zum Staat. Indem der Staat Unternehmer und Lohnarbeiter in die Versicherungspflicht nimmt, normiert er das Lohnverhältnis, schreibt den einen vor, wie sie ihre Arbeiter zu bezahlen, den anderen, wie sie ihren Lohn zu verwenden haben. Er macht von seiner Steuergewalt Gebrauch, um ihnen spezielle Zwangsabgaben, »Versicherungsbeiträge« genannt, aufzuerlegen - dem Unternehmer nach Anzahl und Entlohnung der beschäftigten Arbeiter, dem Arbeiter je nach Verdienst. Die historisch neuartige Form des »Zwangsbeitrags« zu einer staatlich organisierten »Zwangsversicherung« hat Folgen - für den Staat wie für die Beitragszahler. In dieser Form, mit Hilfe dieser eigenartigen »Quasi-Steuern« rückt der Staat historisch zum ersten Mal dem Wert der »Quasi-Ware« Arbeitskraft, dem Arbeitslohn als Steuerquelle direkt zu Leibe. Diese versicherungsförmigen »Quasi-Steuern« sind strikt zweckgebunden; sie begründen sogar individualisierte Rechtsansprüche auf staatliche »Sozialleistungen«. Transferzahlungen vom Staat bekommt nur, wer zuvor seine Beitragspflicht erfüllt hat. Wieviel er bekommt, hängt im Prinzip von Höhe und Dauer der Beitragszahlung ab. Dieser Kopplung zwischen Beiträgen und Transferzahlungen wegen kann der Staat mit den Geldern der Sozialversicherung keineswegs schalten, wie er will. Er unterliegt selbst der

»Versicherungslogik«, die er den Unternehmern und Lohnarbeitern oktroyiert. Um den Versicherungszwang durchzusetzen bei Lohnarbeitern, die er nicht selbst beschäftigt, braucht er die Mitwirkung, das administrative Wissen und Können der privaten Arbeitgeber; um sich deren Mitarbeit zu sichern, braucht er ein Minimum an Zustimmung bei den Unternehmern. Damit diesen das Geschäft der Abgabenerhebung erleichtert wird, ist ein Minimum an Zustimmung bei den Lohnarbeitern nötig. Um sich beides zu beschaffen, gibt er ihnen als Beitragszahlern und direkt Interessierten Mitbestimmungsrechte - die Sozialversicherung, obwohl eine staatliche Veranstaltung, erhält eine »Selbstverwaltung«. Für den Staat ist das ein Schritt zurück, eine partielle Beschränkung seiner fiskalischen Autonomie, für die Unternehmer und in sehr viel stärkerem Maße noch für die Lohnarbeiter eine erste und folgenreiche Teilnahme an der Staatsmacht.

Der Staat verfolgt diese Neuerungen im wohlverstandenen Eigeninteresse. Lohnarbeiter interessieren ihn nicht nur als virtuelle Pauper, deren Absinken in den Pauperismus es zu verhindern gilt. Sie interessieren ihn als Teil der ökonomisch aktiven Bevölkerung, als Produzenten wie als Konsumenten. Mit zunehmender Industrialisierung werden Gesundheit und Arbeitsfähigkeit der Lohnarbeiter stets wichtiger für die »Wehrkraft« und die internationale Konkurrenzfähigkeit jedes kapitalistischen Landes. Sie interessieren ihn schließlich auch als Steuerzahler - zu Anfang als die wichtigsten Träger der Verbrauchssteuern auf Massenkonsumartikel - und als Stimmbürger. Der Pauperismus ist eher ein (moralisches) Ärgernis, höchstens eine Störung der »öffentlichen Ordnung« für den Staat. Die Lohnarbeiter stellen dagegen einen Großteil der arbeitsfähigen, produktiven Bevölkerung, die jeder Staat als eine seiner wesentlichen Machtressourcen betrachtet - zumal im Verhältnis zu anderen Staaten. Sozialpolitik für die (Industrie)Arbeiter betreibt der Staat, um diese Machtressource zu erhalten bzw. zu vergrößern. Beim Arbeitsschutz überwiegt sein Interesse an den Arbeitern als Rekruten und Produzenten, bei der Sozialversicherung interessiert ihn der Arbeiter vor allem als Arbeitskraftverkäufer, als Konsument und nicht zuletzt als Steuerzahler. In jedem Fall geht es darum, den Lohnarbeitern »ökonomisch rationales Verhalten« und Loyalität zum Staat beizubringen.

Die staatliche Organisation der sozialen Sicherung für Lohnarbeiter beginnt gleichsam experimentell, in bescheidenem Umfang. Umfang und Form dieses Experiments hängen davon ab, welche Erwartungen und Interessen der Beteiligten politisches Gewicht bekommen. In den autoritären, halb- oder scheinparlamentarischen Regimes in Deutschland, Österreich-Ungarn und Dänemark, die den Anfang machen, sind das in erster Linie die Staatsinteressen selbst. Da versteht es sich keineswegs von selbst, daß sich der Staat auf die Form der Sozialversicherung einläßt, die ihm allerlei Beschränkungen auferlegt und vor allem den Lohnarbeitern allerlei neuartige Rechtspositionen (und Machtchancen) beschert⁸. Was

8 Im Gegensatz zur Sozialversicherung sind die »Staatspensionen« für Arbeiter, mit denen in den Anfängen der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung experimentiert wurde (so z.B. in Dänemark 1891 und in Großbritannien 1908), stark von der Armenfürsorge geprägt. Diese Pensionen wurden ohne

kann der Staat selbst von dieser neuen Institution erwarten?

Da sind einmal die - im Anfang noch durchaus unsicheren - Wirkungen auf den Arbeitsmarkt, vor allem auf das Angebotsverhalten der Lohnarbeiter. Wie ein Agrarstaat die Landflucht, muß ein Industriestaat die Arbeitsmarktflucht fürchten. Die Emigration, das Weglaufen beträchtlicher Teile der industriellen Reservearmee ist für einen Staat, der sich in einer Phase rascher (und gegenüber den wichtigsten Konkurrenten nach- und aufholender) Industrialisierung befindet (wie das Deutsche Reich in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts) durchaus unerwünscht. Soziale Sicherheiten, die von Staats wegen an vielerlei, wenn auch längst nicht alle Lohnarbeitsverhältnisse gebunden werden, sind ein Mittel, das Arbeitsangebot gerade der »besseren« Lohnarbeiterkategorien zu stabilisieren - ein Mittel, das dem Staat erlaubt, auf die Wiedereinführung der vielfältigen Mobilitätsbeschränkungen für Arbeiter zu verzichten. Mehr Lohnarbeiter bleiben länger auf dem Arbeitsmarkt, weniger flüchten aus dem Arbeitsmarkt - in die »Selbständigkeit«, in zweite oder dritte Ökonomien, ins Ausland. Kontinuität der Lohnarbeiterexistenz wird durch die staatlich organisierte soziale Sicherung möglich und zugleich erstrebenswert - die Arbeitsmarktdisziplin vieler Lohnarbeiter wird besser, wenn Lohnarbeit dank der damit verknüpften generellen Sicherheiten »Status« und die Chance eines halbwegs anständigen Lebens verleiht. Die staatlich institutionalisierte soziale Sicherheit für Lohnarbeiter ist nicht nur ein Mittel, um Nicht-Lohnarbeiter zu bewegen, Lohnarbeiter zu werden, und Lohnarbeiter zu bewegen, Lohnarbeiter zu bleiben, sie wirkt auch als Mittel, um die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu regulieren - und zwar auf beiden Seiten. Sie normiert die Konkurrenz, die sich die Arbeitskraftkäufer und -anwender mittels eigener »betrieblicher Sozialleistungen« machen können. Sie vermindert die Abhängigkeit des einzelnen Arbeiters von einzelnen Unternehmen, vergrößert mithin seine Mobilitätschancen auf dem Arbeitsmarkt. Sie schafft und vergrößert zugleich Ungleichheiten zwischen Lohnarbeitern - zwischen versicherten und nicht-versicherten Arbeitern, zwischen Arbeitern mit guten, vollständigen und solchen mit minderen Sicherheiten (vgl. Krätke 1986, 1988b, 1989). Daher erhält der Staat durch die Sozialversicherung (zusammen mit der Regulierung von Arbeitszeiten und den Arbeiterschutzmaßnahmen) die neue Rolle des regulierenden »Dritten« auf dem Arbeitsmarkt.

Zum anderen aber ist der Versicherungszwang das Mittel, um eine Masse bisheriger marginaler oder Nicht-Steuerzahler in regelmäßige Steuerzahler zu verwandeln, d.h. die Lohnarbeiter voll und ganz in den Steuerstaat zu integrieren. Die Sozialversicherung ist nicht nur die zentrale Neuerung auf dem Weg zum Sozialstaat, sie spielt auch eine Schlüsselrolle im Übergang zu einem neuen fiskalischen Regime, in dem alle Geldeinkommen, also auch alle Löhne direkt besteuert werden. Vor der Sozialversicherung zahlen Lohnarbeiter für gewöhnlich so gut

spezielle Zwckbindungen aus dem Aufkommen aller Steuern finanziert, zu dem die Lohnarbeiter insgesamt noch nicht viel beitragen. Ppension bekam nur, wer in diversen Einkommens- und Charakter- (bzw. Wohlverhaltens-)tests beweisen konnte, sehr arm und unverschuldet arm zu sein.

wie keine direkten Steuern; die Einkommensteuer, wo sie besteht, ist eine Steuer für die vermögenden Teile der »besitzenden Klassen«. Die Einführung der Sozialversicherung bedeutet daher auch die Einführung einer neuen Steuer, der ersten direkten Steuer für die meisten Lohnarbeiter, die lange ihre einzige oder wichtigste Steuer bleibt.

Technisch und im Blick auf die Überwindung etwaigen Steuerwiderstands ist sie eine fast geniale Erfindung: Hier wird zum ersten Mal der »Quellenabzug« erprobt. Ohne Mitwirkung seines Arbeitgebers kann kein Lohnarbeiter dieser Steuer entgehen. Er hat aber auch kein Interesse daran, diese Steuer zu vermeiden bzw. seinem Arbeitgeber behilflich zu sein, sie zu umgehen. Er erwirbt das individuelle Recht auf spezifische Gegenleistungen des Staates; er weiß, daß seine eigene Beitragsleistung (so wie die seines Arbeitgebers) wichtig ist für die Höhe der Gegenleistung, die er zu erwarten hat; er sieht, daß sich auch die anderen Lohnarbeiter dem Versicherungszwang kaum entziehen können und das auch in der Regel nicht wollen, also im eigenen Interesse »beitragsehrlich« sind. Alles ideale Bedingungen für eine hohe Steuermoral der Beitragszahler, die daher, anders als gewöhnliche Steuerzahler, zu Steuerrevolten kaum aufgelegt sind.

So bereitet die Sozialversicherung den Boden für die Lohnsteuer. Erst dank der Sozialversicherung - und dank der Stabilisierung der Lebenslage, die sie für viele Lohnarbeiter bewirkt - wird die Einkommensteuer auch für gewöhnliche Lohnempfänger möglich. Die Lohnsteuer kommt historisch nach der Sozialversicherung und beginnt als direkte (Quellen) Steuer für die besserverdienenden (mehr als 20% über dem Durchschnittslohn bis zum 2. Weltkrieg) Arbeiter; die Erweiterung der Lohnsteuerverpflichtung folgt der Erweiterung der Versicherungspflicht.

Erst im ausgewachsenen Sozialstaat wird faktisch die große Mehrzahl (über 90%) der Lohnarbeiter Beitrags- und Lohnsteuerzahler. Der Unterschied zwischen reichen Steuerzahlern und armen Sozialleistungsempfängern verschwindet. Die Lohnarbeiter bezahlen ihre soziale Sicherheit selbst und werden obendrein die wichtigsten Steuerzahler für den Staat. Der hat also - trotz anfänglicher Zweifel - ein deutliches fiskalisches Eigeninteresse an der Sozialversicherung - unmittelbar an deren Reserven und etwaigen Überschüssen, mittelbar an der Erziehung der Lohnarbeiter zu vollwertigen Steuerzahlern (vgl. Krätke 1986, 1988b).

Diese These läßt sich stützen, indem man die Entwicklung der Sozialversicherung in verschiedenen Ländern vergleicht. Wo keine beitragsfinanzierten »Arbeiterversicherungen«, sondern schon früh universelle, aus Steuern finanzierte »Volksversicherungen« oder Staatspensionen eingeführt werden, (wie in Dänemark und Schweden, aber auch in Neuseeland und in einigen Staaten Australiens um die Jahrhundertwende), spielen die kleinen Selbständigen, die »alten« Mittelklassen in Stadt und Land die Schlüsselrolle. Sie sind zahlreich und politisch selbständig, sie sind Eigentümer und nicht zuletzt sind sie bereits in großem Umfang (direkte) Steuerzahler. Der Staat hat ihre Interessen zu berücksichtigen - etwa die berechtigte Angst vor der Landflucht. Zum Steuerzahlen braucht er sie nicht mehr zu bewegen, das tun sie bereits. In ein Sicherungssystem, das exklusiv beim Lohnar-

beitsverhältnis anknüpft, lassen sie sich schwerlich bringen. Es genügt, die Steuererwerdung zu ändern und gelegentlich die Steuerpflicht auf Lohnarbeiter (z.B. als Mieter oder als kleine Haus- und Grundbesitzer) auszudehnen (vgl. Hecló 1974, Baldwin 1989). Soziale Sicherung durch den Staat scheint, einmal etabliert, einen Hauptunterschied auszumachen zwischen der proletarischen und der bürgerlichen Lebenslage, die auf privater Sicherheit durch privates Eigentum (Kapital und/oder Vermögen) beruht. Allerdings bildet die staatlich organisierte soziale Sicherheit für Lohnarbeiter nur einen Teil der sozialen Sicherungssysteme im Kapitalismus. Dazu gehören auch die betrieblichen Sozialleistungen für Lohnarbeiter aller Arten und nicht zuletzt die vielfältigen Steuersubventionen, die die Bildung privater Vermögen bzw. die private Vorsorge für allerlei Risikofälle in der Form privater Versicherungen erleichtern bzw. erst ermöglichen (vgl. Titmuss 1962, 1963, Sinfield 1986). Der Begriff der Armut erhält daher einen neuen Inhalt: Arm ist, wer außerhalb der Sozialversicherung steht und auch zu den übrigen sozialen Sicherungssystemen keinen Zugang hat. Da die Sozialversicherung an den Lohnarbeiterstatus gekoppelt ist, sind diejenigen arm, denen es nicht gelingt, Lohnarbeiter zu werden bzw. zu bleiben. Armut ist daher das Resultat einer faktischen Ausschließung vom Arbeitsmarkt. Arme besitzen zwar noch ihre eigene Arbeitskraft, sind aber auf dem Arbeitsmarkt nicht (mehr) konkurrenzfähig, haben daher auch keinen Zugang zu betrieblichen Sozialleistungen. Für die Lage der Armen ist nicht die Übermacht des Kapitals, sondern das Machtgefälle zu den voll konkurrenzfähigen Arbeitskraftanbietern entscheidend. Ein Machtgefälle, das der Sozialstaat - im Verein mit den Gewerkschaften und Unternehmerverbänden - instandhält, indem er die Organisation des Arbeitsmarkts verteidigt und alle Formen der »unehrlichen Konkurrenz« - etwa durch Arbeit zu untertariflichen Hungerlöhnen bzw. durch Schwarzarbeit - zu unterbinden sucht. Für die arbeitsfähigen Armen errichtet der Staat mit Hilfe von Lohnsteuer, Sozialversicherungspflicht und einkommensabhängigen Subventionen eine regelrechte Armutsfalle, die nicht nur einen Großteil von ihnen vom Arbeitsmarkt fernhält, sondern auch diejenigen, die die fiskalischen Zugangsbarrieren überwinden, zu »arbeitenden Armen« stempelt. Arbeitende Arme im Sozialstaat sind nicht nur hier und heute, sondern auch in der Zukunft arm; mit Niedriglöhnen lassen sich Anrechte auf zureichende Transfereinkommen nicht erwerben⁹.

Moderne Arme sind keine beliebig mobilisierbare Arbeitsmarktreserve mehr, sie können die Löhne der konkurrenzfähigen Lohnarbeiter nicht in Gefahr bringen. Als Produzenten wie als Steuerzahler sind sie für den Staat uninteressant. Als bloß gelegentliche Verbrauchsteuerzahler kommen sie so gut wie nie in den Genuß von Steuersubventionen. Der Staat braucht sie nicht, sie brauchen ihn bzw. seine

9 Mittlerweile sind die Armen in den reichen Sozialstaaten in ihrer Mehrzahl »arbeitende Arme«, also Zukunftsarme, die im Alter, bei Erwerbsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit sofort bei der Sozialfürsorge landen. Sie sind die eigentlichen Opfer der »Versicherungszusammenhang«, die der Sozialstaat mit seinen lohnbezogenen Sicherungssystemen verbreitet: Nichtgebrauch, Nichtbeanspruchung von Sozialleistungen - die erheblich mehr ins Gewicht fallen als der vielberedete »Mißbrauch« - kommen bei ihnen weit häufiger vor als bei allen anderen Sozialleistungsempfängern.

Sozialleistungen.

3. Die Gesellschaft der Staatsabhängigen

Als Sozialstaat gewinnt der moderne Staat eine unerhörte Macht: Viele, schließlich die Mehrheit aller Bürger werden vom Staat materiell abhängig, ihre private Wohlfahrt bemißt sich danach, wieweit und wie lange sie an den diversen sozialen Sicherungssystemen teilnehmen können. Ebenso gut aber wird der Staat abhängig von vielen seiner Bürger. Im einfachsten Fall braucht der Staat allerlei hochspezialisierte Arbeitskräfte, militärische, medizinische, administrative, pädagogische Spezialisten, um seine Aufgaben zu erfüllen; wo und soweit als diese Tätigkeiten vom Staat effektiv monopolisiert werden, brauchen diese Spezialisten den Staat. Die Abhängigkeit ist wechselseitig. Für den Staat bzw. die jeweiligen regierenden Eliten liegt es nahe, die benötigten Spezialisten an sich zu binden - durch Beschäftigungsmonopole, die sich durch Ausbildungsmonopole für bestimmte Verwaltungs- oder Militärberufe absichern lassen, und durch allerlei Sicherheiten - bis hin zum vollen »Beamtenstatus«, der den Spezialisten lebenslange Beschäftigungs- und Einkommensgarantien verschafft. Für die Spezialisten empfiehlt es sich, sich ihre einzigen Machtmittel - Arbeitsverweigerung in verschiedenen Formen und Abwanderung - nur gegen vielfältige »Sicherheiten« abkaufen zu lassen. Auch im Verhältnis zu seinen eigenen Funktionären spielt daher die »soziale Sicherheit«, die der Staat gewähren kann, eine Schlüsselrolle. Solange er Sozialpolitik nur für seine eigenen Beschäftigten betreibt, hat er von der Konkurrenz privater Arbeitgeber wenig zu fürchten. Er kann seine Beamten schlecht entlohnen und sich doch ihren Einsatz und ihre volle Loyalität durch allerlei Sozialleistungen - Pensionen, Kranken- und Invalidenkassen bzw. automatische Gehaltsfortzahlung im Krankheitsfall, Witwen- und Waisenversorgung, Dienstwohnungen und dergleichen - zu sichern suchen. Ebenso wie das einige wenige (Groß)Unternehmen tun versucht der Staat, die unvermeidliche Lücken im Arbeitsvertrag mittels betrieblicher Sozialleistungen, die an die Zugehörigkeit zum Staatsapparat bzw. einer seiner besonderen Abteilungen gebunden sind, zu schließen. Beamtenprivilegien wie Pensionsanspruch und prinzipielle Unkündbarkeit werden aus den gleichen Gründen gewährt - und vielfältig differenziert - wie viele (Groß)Unternehmen eine durchaus selektive betriebliche Sozialpolitik für ihre Stammbesellschaft betreiben (vgl. Reichwein 1965, Deutschmann 1989)¹⁰. Sobald sich der Staat aber in die formell privaten Arbeitsverhältnisse außerhalb seines eigenen Betriebes einmischt, schlägt diese Sozialpolitik auf seine eigene Arbeitsmarktposition zurück - umso mehr, je erfolgreicher er Sozialpolitik betreibt, d.h.

10 De facto folgen die Privatunternehmen mit ihren Firmenpensions- und -unterstützungskassen dem Vorbild der staatlichen Pensionssysteme für diverse Kategorien von Staatsdienern, die im 18. Jahrhundert in den absolutistischen Staaten Europas entwickelt werden. Hier wie dort geht es um die Loyalität und Disziplin der Beschäftigten, um die Etablierung von Rängen und Rangunterschieden in hierarchischen Organisationen.

je umfassender und je besser die sozialen Sicherungssysteme werden, in die er die privaten Arbeitskraftkäufer und -verkäufer hineinzwingt. Sobald soziale Sicherheit aufhört, ein Privileg der Staatsbeschäftigten zu sein, muß der Staat entweder trachten, in der Lohnkonkurrenz mit den privaten Arbeitskraftkäufern mitzuhalten oder seine eigenen »betrieblichen Sozialleistungen« über das Niveau hinaus zu verbessern, das er für die Lohnarbeiter im privaten Sektor vorschreibt. Man sieht: der Staat wird zum Gefangenen seiner eigenen Sozialpolitik - und das umso mehr, je erfolgreicher er sie betreibt. Starke Sozialstaaten haben darum nicht zufällig auch die größeren und in aller Regel besser bezahlten und versorgten Heere von Arbeitern mit mehr oder minder differenziertem »Beamtenstatus« in Diensten als schwache Sozialstaaten. Je mehr und je aktiver ein Staat Sozialpolitik betreibt, desto größer und kostspieliger sein öffentlicher Dienst - und das nicht nur wegen der unvermeidlich wachsenden Zahl der Spezialisten der (Sozial)-Verwaltungen und Sozialdienste, sondern immer auch wegen der Rückwirkung der staatlichen Sozialpolitik auf den Staat als Arbeitgeber.

Komplizierter ist der Fall der Lohnarbeiter, die nicht vom Staat beschäftigt werden, aber deren »soziale Sicherheit« in allen entwickelten Sozialstaaten größtenteils vom Staat abhängt. Die soziale Sicherung verändert die klassisch proletarische Lebenslage in vielfältiger Weise. Sie reduziert die charakteristische »Unsicherheit« der Lebenslage, indem sie jedem voll in die Sozialversicherung integrierten Lohnarbeiter die Sicherheit gibt, in bestimmten Risikofällen auf ein Transfereinkommen vom Staat rechnen zu können, das den ausbleibenden Lohn ganz oder teilweise ersetzt. Sie reduziert die Abhängigkeit des Lohnarbeiters von Lohnarbeit, indem sie ihm in einer Reihe von Fällen das Recht auf und die Mittel zum Leben ohne Lohnarbeit gibt (vgl. Hatzfeld 1971: 5, 6 u.ö.). Ebenso reduziert der staatliche Arbeiterschutz - wozu auch Kündigungsschutz gehört - die Abhängigkeit der Beschäftigung und Bezahlung jedes Arbeiters von seiner individuellen Arbeitsleistung. Beides verringert die Abhängigkeit jedes einzelnen Arbeiters von individuellen Arbeitgebern. Ausnahmsweise, in einer Situation allgemeinen Arbeitskräftemangels und scharfer Lohnkonkurrenz zwischen den privaten Arbeitgebern, können Arbeiter, die über vielgefragte Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, bei entsprechend hoher Mobilität und rücksichtsloser Ausnutzung ihrer Marktchancen ohne jede staatlich organisierte soziale Sicherung auskommen. Wer hinreichend große Geldreserven aufbauen kann, kann auch Perioden der Nicht- oder Unterbeschäftigung aus eigenen Mitteln überstehen. Die Verstaatlichung und Kollektivierung dieser Reservebildung in der Form der Sozialversicherung verteilt diese Chancen um einiges gleichmäßiger. Sie macht die einzelnen Arbeiter, vor allem diejenigen, die nicht über »knappe« Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen, vom Ausnutzen momentaner Arbeitsmarktchancen unabhängiger, trägt also zur Stabilisierung ihrer Lebenslage bei. Gleichzeitig gibt sie allen, vor allem wieder den aus vielerlei Gründen weniger mobilen Lohnarbeitern, die Chance, momentan ungünstige Konjunkturen auf (Teil)arbeitsmärkten zu überstehen. Die Zwangslage des Arbeitskraftverkäufers, die schon die klassischen Ökonomen klar erkannten,

wird durch die Sozialversicherung erheblich abgemildert: Das Nicht-Warten-Können, der Zwang zum sofortigen Selbstverkauf schwindet, der sozialversicherte Arbeiter kann hin und wieder »warten« und dabei auf dem Arbeitsmarkt verbleiben. Schließlich erhält sogar der Lohnarbeiter, dessen Arbeitskraft nicht mehr verkäuflich ist, eine Alternative zum Pauperismus: Er kann, durchaus respektabel, außerhalb des Arbeitsmarkts von selbst erworbenen Renten leben, die ihm der Sozialstaat überweist.

Für die Lohnarbeiter als Klasse sind die Folgen der staatlich organisierten sozialen Sicherheit widersprüchlich: Ihre »Kapitalhörigkeit« nimmt ab, während ihre »Lohnabhängigkeit« zu- und die Form einer fortschreitenden Staatsabhängigkeit annimmt. Viele Kapitalisten haben gute Gründe eine nur partielle Lohnabhängigkeit ihrer Lohnarbeiter vollständiger Lohnabhängigkeit vorzuziehen: Je größer die eigenen Ressourcen der Lohnarbeiter, je geringer daher die Abhängigkeit der Arbeiterhaushalte von regelmäßig fließenden Geldlöhnen, desto niedriger können die Geldlöhne sein, desto leichter ist es, alle möglichen Konjunkturen und Krisen der Absatzmärkte wenigstens teilweise auf die »zweite Ökonomie« der Lohnarbeiter abzuwälzen. Die Einführung und Erweiterung des Versicherungszwangs für Lohnarbeiter und Lohnarbeiter beschäftigende Kapitalisten macht dem ein Ende. Denn die Existenzsicherung, die der Staat den Lohnarbeitern in der Form der Sozialversicherung aufzwingt, beruht ganz und gar auf kollektiven Geldreserven, die im Wege der Besteuerung von den laufenden Geldlöhnen der Beschäftigten abgezweigt, von speziellen »Versicherungsorganisationen« verwaltet und wiederum in Geldform an individuelle Empfänger ausgezahlt werden. Die Erwartungen der Lohnarbeiter werden ganz und gar auf den kontinuierlichen Fluß von Geldeinkommen gerichtet - zahlt der Arbeitgeber nicht (mehr), zahlt der Staat. Gleichzeitig stößt der Staat mit dem Versicherungszwang die Lohnarbeiter auf die Notwendigkeit, Geldreserven anzulegen, um in einer Marktökonomie zu überleben, die Unternehmer auf die Notwendigkeit, Teile der Reproduktionskosten der Lohnarbeiter - z.B. Kosten der Gesundheitspflege - als normale Lohnkosten anzuerkennen und auch mitzutragen. Es liegt in der Logik der Übung, Lohnarbeitern Arbeitsmarktdisziplin beizubringen, daß der Staat früher oder später dazu übergeht, die Leistungen der Sozialversicherung ebenso wie die Beiträge an die gezahlten Löhne zu koppeln. Gleich zweifach, durch die Abkehr von Minimumeinkommen und durch die Ablösung der beitragsfinanzierten Transfers von staatlich organisierter sozialer Kontrolle (in der Form von Bedürftigkeitsprüfungen), trennt er die soziale Sicherung für die Lohnarbeiter von der Armenfürsorge. Eine vollständige und konsequent »lohnbezogene« Sozialversicherung erlaubt zum ersten Mal einer beträchtlichen - und mit der Erweiterung der Versicherungspflicht wachsenden - Zahl von Lohnarbeitern, eine lohnabhängige Existenz ohne Rückhalt durch eine zweite (Subsistenz)Ökonomie durchzuhalten.

Es braucht schon einigen staatlichen Zwang - auch lange nach der sogenannten »ursprünglichen Akkumulation« -, damit die »freien Arbeiter« sich in ihrer Mehrheit dauerhaft auf die Lohnabhängigkeit einlassen. Daß sie als Arbeitskraftanbie-

ter auf dem »freien Arbeitsmarkt« keine Kontrolle über ihre Beschäftigungsmöglichkeiten haben, daß sie als Beschäftigte die Kontrolle über ihre eigene Arbeit in der Regel verlieren, versteht sich. Weniger klar ist, daß sie auch die Kontrolle über ihr »Arbeitsangebot« und über ihren Privatkonsum nicht mehr uneingeschränkt haben, sobald der Staat sich ihrer sozialpolitisch annimmt. Gerade um den formell freien Zugang, vor allem um den Abgang vom Arbeitsmarkt geht es dem Staat. Einmal dem Versicherungszwang unterworfen, kann der freie Arbeiter noch stets entscheiden, wann und wie lange er arbeiten will. Aber nun gehören seine Reserven ganz oder teilweise dem Staat, und dieser Staat kennt keine »freiwillige Arbeitslosigkeit« und toleriert keinen Rückzug vom Arbeitsmarkt. Transferzahlungen der Sozialversicherung kann der Arbeiter nicht abrufen, wann es ihm paßt; der Staat zahlt nur zu seinen Bedingungen. Also nur im Fällen anerkannter Arbeitsunfähigkeit (wegen Krankheit, Invalidität, Alter) oder unfreiwilliger Arbeitslosigkeit. Ansonsten verliert der freie Arbeiter seine Leistungsansprüche gegenüber der Sozialversicherung. Aber auch die Lohnarbeiter, die der gewünschten Arbeitsmarktdisziplin gehorchen, bekommen die lenkende Hand des Staates zu spüren. Nicht daß der Staat ihnen Vorschriften macht, wie sie sich als Konsumenten in der Warenökonomie zu verhalten hätten. Es genügt, daß er ihre verfügbaren Geldeinkommen differenziert und einen deutlichen Unterschied zwischen Marktlöhnen und effektiven Lohneinkommen kreiert. Daß Lohnarbeiter gleicher Qualifikation und gleicher Spezialisierung je nach ihren individuellen Lebensumständen ganz unterschiedliche Bedürfnisse zu befriedigen haben, kümmert die konkurrierenden Arbeitskraftkäufer nicht. Nach Bedürfnissen differenzierte Geldlöhne vertragen sich nicht mit einem freien Arbeitsmarkt. Die Differenzierung, die notwendig ist - etwa im Blick auf Familiengröße oder Gesundheitszustand - kann nur der Staat zustande bringen. Er tut das mit einer Kombination von differenzierten Beitrags- und Steuersätzen, mit Steuervorteilen und direkten Subventionen (vgl. Caplan 1981: 1096ff), - umso effektiver, je vollständiger die Lohnarbeiter in den Steuerstaat integriert worden sind.

Zwar kann der Staat als Sozialstaat vieles anerkennen, was auf keinem Markt je zur Kenntnis genommen werden kann. Aber er kann dies eben nicht grenzenlos. Die Macht zur Regulierung der diversen proletarischen Lebenslagen, die er gewinnt, indem er die effektiven Einkommen der Lohnarbeiter unabhängig von den jeweiligen Marktlöhnen differenziert, behält er nur, solange er nicht jeder besonderen Lage, jedem besonderen Bedürfnis nachgeben muß. Der Staat kommt nicht umhin, proletarische Lebenslagen zu klassifizieren, die Anerkennung besonderer Bedürfnisse zu normieren. Statt an Marktgrößen orientiert sich der Sozialstaat an selbstgeschaffenen Durchschnitts- oder Normalgrößen und -typen. Er sieht generell einen »neutralen Durchschnittstyp des Menschen« vor, »bei dem es im Zweifelsfall an Geld oder Gesundheit mangelt« (Achinger 1959: 41), und schafft sich einen bestimmten Typ von »Normalarbeiter« als Leitbild. Diese Klassifikationen können weit gehen - bis hin zur Einrichtung besonderer Sozialversicherungen für besondere Arbeiterkategorien. Das klassische Beispiel hierfür ist noch stets die

Einrichtung besonderer Angestelltenversicherungen in Deutschland (vgl. Lederer 1927, Tennstedt 1981, Ritter 1983), mit denen aus rein politischen Gründen eine ständische Differenzierung der sozialen Sicherheiten innerhalb der Arbeiterklasse herbeigeführt und diese sozial und politisch erfolgreich gespalten wurde. Da es um kleine und kleinste Privilegien geht, werden die Kämpfe um derlei Klassifikationen mit besonderer Erbitterung geführt; Klassifikationskämpfe können Klassenkämpfe durchaus in den Hintergrund drängen (vgl. Aglietta/Brender 1984: 117f, Krätke 1989). Die Festlegung auf einen offiziellen Typus von »Normalarbeiter« wirkt nicht weniger spaltend. Immerhin hat der Staat die Macht, einen bestimmten Typ von Lohnarbeiter folgenreich zu privilegieren und damit allen übrigen mindere soziale Rechte zuzuweisen. Im Kampf um die Verteilung der Anrechte auf Sozialtransfers aus den Kassen der Sozialversicherung spielt die Festlegung solcher Normpositionen eine Schlüsselrolle. Man sieht: der Staat hat als Sozialstaat einige Möglichkeiten, um die ohnehin abhängige Arbeiterklasse in eine Vielzahl von konkurrierenden, über- und unterprivilegierten Gruppen aufzuspalten. Um etwaigen Widerstand der Beitragszahler und Leistungsempfänger zu kanalisieren, wird er das auch tun und hat es überall getan, wo lohnbezogene und beitragsfinanzierte Sicherungssysteme eingeführt wurden.

Der Fall der modernen Armen, der von der Sozialversicherung und allen an den normalen Lohnarbeiter- und (Einkommen)Steuerzahlerstatus gebundenen Sozialleistungen Ausgeschlossenen, ist wieder recht einfach. Ausgeschlossen vom Arbeitsmarkt, sind sie weder von privaten Arbeitgebern, die sie nicht brauchen, noch von Lohnarbeitern, mit denen sie nicht konkurrieren können, abhängig. Dafür geraten sie in vollständige Abhängigkeit vom Staat. Ihre Lage erscheint daher einigermaßen hoffnungslos. Als einzige Klasse der modernen Gesellschaft sind sie ganz und gar auf die Ressourcen angewiesen, die ihnen der Staat zuteilt. Ihre ökonomische Position ist völlig von staatlichen Transfers abhängig, die ihnen aber nicht mehr als eine sehr bescheidene, individuelle »Kaufkraft« verleihen - und oft genug nicht einmal das. Ihre ganze Lebenslage wird von politischen Entscheidungen derjenigen bestimmt, die die staatlichen Ressourcen, also in erster Linie die Steuergewalt, in Händen haben. Folglich hängt ihr Wohl und Wehe von der politischen Macht ab, die sie selbst - allein oder in Kooperation mit anderen - haben. Ihre politischen Machtressourcen sind aber wiederum äußerst bescheiden. Sie verfügen über kein Drohpotential, haben nicht einmal einen gesellschaftlichen Konfliktgegner. Sie haben nur den Staat, dem sie aber höchstens moralisch weh tun können. Für den Staat aber sind sie selbst bzw. ihre mehr oder minder erbärmliche Lebenslage ein Drohmittel, mit dem sich andere beeindrucken lassen. Eindruck macht diese Drohung nur, wenn die staatlich organisierten sozialen Sicherungssysteme nach unten hin offen konstruiert sind, d.h. den Absturz in den offiziellen Pauperismus zulassen bzw. erzwingen.

4. Die Macht der Staatsabhängigen im Sozialstaat

Macht im Sozialstaat haben viele, Macht über den Sozialstaat bleibt wenigen vorbehalten. Die wichtigen sozialpolitischen Entscheidungen trifft in allen entwickelten Sozialstaaten eine relativ kleine »sozialpolitische Machtelite« (Ferber 1977: 19, Ackermann 1980: 169f). Das ist erstaunlich, gibt doch politische Macht im Sozialstaat einen Zugang zur Verteilung direkter und indirekter Ressourcen, der die Privatmacht jedes denkbaren Privateigentümers weit übersteigt. Die wirklichen Machthaber im Sozialstaat bilden eine Expertokratie, in der je nach dem organisatorischen Aufbau und der Verflechtung der sozialpolitischen Institutionen in einem Land Parlamentarier, Gewerkschaftsfunktionäre, Funktionäre der Unternehmerverbände, Funktionäre von allerlei »Wohlfahrtsverbänden« und Richter vertreten sind. Repräsentanten der Sozialleistungsempfänger selbst fehlen in der Regel in diesem illustren Kreis, so zahlreich auch ihre Interessenorganisationen sein mögen. In der wichtigsten »Armutslobby« sind Arme nicht vertreten. Infolge der institutionellen Besonderung der Sozialpolitik sind sozialpolitische und finanzpolitische Eliten nicht identisch, obwohl zumindest die höheren Hüter der staatlichen Finanzgewalten regelmäßig in die Sozialversicherungen hineinregieren. Das Geflecht der staatlichen Sozialleistungen und Sozialbeiträge ist so unübersichtlich wie das Steuersystem; Sozialpolitik ist längst zu einer »Geheimwissenschaft« geworden wie die Steuerpolitik. Für das staatliche Sozialleistungssystem gilt, was für die Steuersysteme der entwickelten Sozialstaaten schon häufiger konstatiert wurde: die Masse des Publikums, der Beitragszahler und Leistungsberechtigten, ist ahnungslos (vgl. Lewis 1982). Darauf beruht die Macht der Expertokratie.

Die Macht der sozialpolitischen Eliten beruht natürlich auch auf der Ohnmacht derjenigen, die direkt von ihren Entscheidungen abhängig sind, der Sozialleistungsempfänger - von denen nur ein Teil zu den »Armen« zählt. Für die Masse der dauerhaften Sozialleistungsempfänger - Arme wie Nicht-Arme gleichermaßen - gilt, daß sie nur noch Transferempfänger, Geldbesitzer und Warenkäufer sind. Viel mehr als ein gelegentlicher Käuferstreik läßt sich mit den ökonomischen Mitteln, die ihnen zur Verfügung stehen, nicht organisieren. Nicht-Arbeiten, Leistungsverweigerung bei dauerhaft Nicht-Aktiven trifft auf jeden Fall keinen ökonomisch Mächtigen, und wenn, dann höchstens in seinem Familienhaushalt. Da Sozialleistungsempfänger in der Regel nur über eine indirekte Ressource verfügen, die obendrein nicht mobilisierbar ist und selbst bei uneingeschränkter Kreditwürdigkeit des Sozialleistungsempfängers nicht viel einbringt, haben sie in allen entwickelten Sozialstaaten begonnen, politische Macht zu erwerben. Sie sind zahlreich, sie haben elektoral großes Gewicht, sie - zumindest die Nicht-Armen unter ihnen - sind respektabel. Was sie brauchen, um sich politischen Einfluß zu verschaffen, sind Organisationen, die, wenn schon nicht als anerkannte Verhandlungspartner, so zumindest als Lobbys funktionieren. Derlei Organisationen gab und gibt es viele in allen entwickelten Sozialstaaten. Doch ihr politischer Einfluß auf den sozialpolitischen Entscheidungsprozeß ist schwach (vgl. z.B. White-

ley/Winyard 1983). Auf die sozialpolitische Expertokratie machen sie keinen Eindruck. Für die Masse der Armen gilt, daß sie individuell und kollektiv sehr viel weniger aktiv und aktionsfähig sind als die Nicht-Armen. Auch wenn es verkehrt ist, sie als eine graue Masse zu betrachten und die Vielfalt ihrer individuellen oder kollektiven Überlebensstrategien zu unterschlagen (vgl. Thompson/Wildavsky 1986) politische Bewegungen der »armen Leute« im Sozialstaat waren und sind punktuell, kurzatmig und rein defensiv. Sie sind obendrein, wie gerade die wenigen erfolgreichen Beispiele von Arme-Leute-Bewegungen zeigen, von günstigen politischen Umständen weit mehr abhängig als andere Protestbewegungen (vgl. die klassische Studie von Piven/Cloward 1977).

Wenn schon nicht aus eigener Kraft, schaffen es die Sozialleistungsempfänger vielleicht im Verein mit anderen, der sozialpolitischen Machtelite Paroli zu bieten? Was liegt näher als die Lohnarbeiter als potentielle Verbündete zu betrachten? Immerhin könnten die das nötige Drohpotential verschaffen, wenn sie nur wollten. Immerhin meinen nicht wenige, die Konfliktfähigkeit der Lohnarbeiter gegenüber dem Kapital habe dank staatlicher Sozialpolitik zugenommen (so Vobruba 1983), die Arbeiterklasse habe im Sozialstaat einen gehörigen Machtzuwachs erfahren und sich neue Machtressourcen aneignen können (so Korpi 1983, Esping-Andersen 1985a, 1985b). Wenn Macht bei staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren von der Art und Menge der verfügbaren bzw. jeweils mobilisierbaren Machtressourcen und von den jeweiligen Kosten ihres Gebrauchs abhängt, braucht man nur zu wissen, welche neuen Machtressourcen die Lohnarbeiter wohl vom Sozialstaat bekommen bzw. ob und wie dieser die Kosten des Gebrauchs ihrer genuinen Machtressourcen beeinflussen kann.

Zwar ist die Machtressource »kollektiver Geldreservefonds« bzw. »Geldkapitalreserve«, sobald er richtig angelegt wird, größer als alles, was je eine Arbeiterorganisation auf Basis freiwilliger Spenden und Beiträge zustande bringen könnte. Zwar bekommen viele, schließlich fast alle Lohnarbeiter individuelle Rechtsansprüche auf individuelle Zahlungen aus diesem Fonds. Dennoch gibt der Staat, aller Selbstverwaltung zum Trotz, seine Steuergewalt keineswegs ab; er überläßt auch keineswegs die Sozialversicherungsfonds den Lohnarbeitern oder ihren Organisationen zur freien Verfügung. Ganz im Gegenteil versucht er immer wieder, diese Fonds für seine ureigenen Zwecke nutzbar zu machen, zumindest aber, sie ins System des öffentlichen Kredits zu integrieren. Genausowenig wie ein individueller Lohnarbeiter seine individuellen Sozialleistungsansprüche gegenüber der Sozialversicherung zu Geld machen oder übertragen kann, genausowenig gehört den Arbeitern kollektiv irgend etwas von der Sozialversicherung. Diese Fonds bleiben für sie eine unerreichbare »externe« Machtressource. Bleibt also der Effekt, den die Sozialversicherung für den Gebrauch der einzigen Machtressource hat, die jedem Lohnarbeiter individuell gehört. Der ist gering, beschränkt sich faktisch darauf, die Kosten einer zeitweiligen Arbeitsverweigerung für jeden Arbeiter berechenbar zu machen. Wenn die Höhe der Lohnersatzquote und die Dauer der Sozialleistung, die beansprucht werden kann, bekannt sind, läßt sich der

Einkommensverlust für jeden Lohnarbeiter leicht berechnen. Das heißt aber nicht, daß die Leistungen der Sozialversicherung tatsächlich als individuelle oder kollektive Streikkasse benutzt werden könnten. Da ist schon die Selbstverwaltung vor, in der die Vertreter der Unternehmer über jeden »Mißbrauch« wachen. Im Blick auf die Organisationschancen der Lohnarbeiter sieht es etwas anders aus. Ihre institutionalisierten Verhandlungspositionen werden dank der staatlichen Sozialpolitik vermehrt und verstärkt. Dagegen nimmt die Ungleichheit und damit die Heterogenität der sozialpolitischen Interessen in der Arbeiterklasse dank der Entwicklung der staatlichen Sicherungssysteme zu.

Bleibt die Frage, warum die beschäftigten Lohnarbeiter eigentlich wollen sollten, was sie selbst unter günstigen Bedingungen - Vollbeschäftigung, hoher Organisationsgrad - für sich selbst kaum können, nämlich den Sozialstaat unter Druck setzen? Sich für die Interessen der heutigen Sozialleistungsempfänger, der Armen wie der Nicht-Armen unter ihnen, einzusetzen, setzt voraus, daß die heute Beschäftigten diese Interessen wenigstens zum Teil als ihre eignen Interessen wahrnehmen oder aber ein eigenes Interesse an deren Lage entwickeln können. Dazu müßten sie sich selbst als künftige Sozialleistungsempfänger bzw. die heutige Lage der Sozialleistungsempfänger als mögliche Bedrohung für ihre eigene Lage sehen können. In beiden Fällen aber wird das Problem als Problem für den Sozialstaat wahrgenommen. Auch wenn dieser es in Anforderungen an die Steuer- bzw. Beitragszahler rückübersetzt, wie es der Logik der staatlichen organisierten sozialen Sicherheit entspricht, werden die Beschäftigten noch stets die Notlagen verschieden bewerten, für die sie aufkommen sollen. Ganz zu recht wird ein gut qualifizierter, vollzeitbeschäftigter Lohnarbeiter das Risiko, selbst einmal zur Armutsbevölkerung zu gehören oder arbeitslos zu werden, anders, nämlich deutlich niedriger einschätzen als das Risiko, alt und Rentner zu werden. Nur im letzteren Fall verlangt der Sozialstaat eine leicht nachvollziehbare Solidarität der Beschäftigten mit sich und ihresgleichen. In allen anderen Fällen muß der Staat die beschäftigten Lohnarbeiter zur Solidarität mit Fremden zwingen. Immerhin: um die Alten, die nach Zahl und Status weitaus gewichtigste Kategorie der Sozialleistungsempfänger mit obendrein stets zunehmendem elektoralem Gewicht, läßt sich noch am ehesten eine Koalition der Steuerzahler und Leistungsempfänger bauen. Wie stabil die werden und wie weit die reichen kann, hängt davon ab, wie rasch und wie weit die vielerlei Privilegierungen beseitigt werden, die die Arbeiterklasse im Sozialstaat spalten. Über den Fortbestand der Institutionen, die diese Spaltungen bewirken, vor allem die lohnbezogenen Sozialversicherungen, wacht aber der gesammelte Sachverstand der sozialpolitischen Machtelite - mit ähnlicher Zähigkeit, wie die finanzpolitischen Eliten die Strukturen des heutigen Steuerstaats verteidigen.

Literatur

- Achinger, Hans (1959), Soziologie und Sozialreform, in: *Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages*, Darmstadt
- Ackermann, Walter (1980), *Soziale Sicherung in der Industriegesellschaft*, Bern/Frankfurt a.M.
- Aglietta, Michel/ Brender, Anton (1984), *Les Métamorphoses de la Société Salariale*, Paris
- Aumann, Robert J./ Kurz, Mordecai (1977), Power and Taxes, in: *Econometrica* 45, 1137 - 1161
- Bader, Veit M./ Benschop, Albert (1989), *Ungleichheiten*, Opladen
- Baldwin, Peter M. (1989), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge
- Bates, Robert H./Lien, Da-Hsiang (1985), A Note on Taxation, Development, and Representative Government, in: *Politics and Society*, vol. 14, no 1, 53 - 70
- Bellstedt, Christoph (1966), *Die Steuer als Instrument der Politik*, Berlin
- Block, Fred (1980), Beyond relative autonomy: state managers as historical subjects, in: *The Socialist Register* 1980, London, 227 - 242
- Borgatta, Gino (1920), Lo studio scientifico dei fenomeni finanziari, in: *Giornale degli economisti e rivista di statistica*, Vol. 60, 1 - 24
- Brauer, Theodor (1931), *Sozialpolitik und Sozialreform*, Jena
- Brennan, Geoffrey/Buchanan, James M. (1980), *The Power to Tax*, Cambridge
- Caplan, Alain (1981), La socialisation du salaire, in: *Revue Economique*, vol. 32, no 6, 1087 - 1112
- Croner, Fritz (1930), Zur Theorie proletarischer Sozialpolitik, in: *Die Gesellschaft*, 7. Jg., I, 41 - 55
- Deutschmann, Christoph (1989), Betriebliche und gesellschaftliche Existenzsicherung in historischer Perspektive, in: G. Vobruba (Hg), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*, Berlin, 31 - 47
- De Viti de Marco, Antonio (1932), *Grundlehren der Finanzwirtschaft*, Tübingen
- Ducros, Jacques (1982), *Sociologie financière*, Paris
- Esping-Andersen, Gösta (1985a), Power and Distributional Regimes, in: *Politics & Society*, 14, no 2, 223 - 256
- Esping-Andersen, Gösta (1985b), *Politics Against Markets. The Social Democratic Road To Power*, Princeton
- Esping-Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton
- Ewald, Francois (1986), *L'Etat Providence*, Paris
- Ferber, Christian von (1977), Soziologie und Sozialpolitik, in: *Soziologie und Sozialpolitik. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Sonderheft 19,
- Forsthooff, Ernst (1968), Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: ders. (Hg), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt, 165 - 200 (1954)
- Giddens, Anthony (1985), *The Nation-State and Violence*, Cambridge
- Goldscheid, Rudolf (1917), *Staatssozialismus oder Staatskapitalismus*, Wien
- Goldscheid, Rudolf (1926), Staat, öffentlicher Haushalt und Gesellschaft, in: *Handwörterbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. I, Tübingen
- Hatzfeld, Henri (1971), *Du Paupérisme à la Sécurité Sociale*, Paris
- Hecló, Hugh (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven/London
- Heimann, Eduard (1980), *Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt a.M. (1929)
- Hilferding, Rudolf (1954), Das historische Problem, in: *Zeitschrift für Politik*, 1.Jg., NF,
- Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*, London
- Krätke, Michael (1984), *Kritik der Staatsfinanzen*, Hamburg
- Krätke, Michael (1986), Die Steuern der Armen. Überlegungen zu einer Steuer- und Sozialversicherungsreform, in: Projektgruppe Grüner Morgentau (Hg), *Perspektiven ökologischer Wirtschaftspolitik*, Frankfurt/New York, 351 - 381
- Krätke, Michael (1988a), Steuern sind zum Steuern da!, in: D. Albers e.a. (Hg), *Sozialismus der Zukunft*, Berlin, 117 - 145
- Krätke, Michael (1988b), *On the Transformation of the Wage Labour Relationship by Social Insurance (and Allied Services)*, unpubl. paper, Universidad Autonoma de Barcelona

- Krätke, Michael (1989), Does Social Security Create A New Class?, in: W. Váth (ed), *Political Regulation in the Great Crisis*, Berlin, 285 - 315
- Krätke, Michael (1990), Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, in: *Das Argument*, Nr. 183, 675 - 692
- Lederer, Emil (1927), Sozialversicherung, in: *Grundriß der Sozialökonomik*, IX. Abt./II, Tübingen, 321 - 367
- Levi, Margaret (1988), *Of Rule and Revenue*, Berkeley
- Lewis, Arthur (1979), An empirical assessment of tax mentality, in: *Public Finance*, vol. 34, 245 - 257
- Lewis, Arthur (1982), *The Psychology of Taxation*, Oxford
- Lindahl, Erik (1960), Tax Principles and Tax Policy, in: *International Economic Papers*, no 10, 5 - 28
- Lolini, Ettore (1920), *L'attività finanziaria nella dottrina e nella realtà*, Rom
- Nowak, Leszek (1983), *Property and Power*, Dordrecht e.a.
- Mann, Fritz Karl (1933), Zur Soziologie der finanzpolitischen Entscheidung, in: *Schmollers Jahrbuch*, Bd. 57, S. 705 - 730
- Mann, Fritz Karl (1969), Finanzpolitische Entscheidungen in einer pluralistischen Gesellschaft aus ökonomischer Sicht, in: H.C. Recktenwald (Hg), *Finanzpolitik*, Köln
- Mann, Fritz Karl (1978), *Der Sinn der Finanzwirtschaft*, Tübingen
- Mann, Michael (1984), The autonomous power of the state. Its origin, mechanisms and results, in: *Archives Européennes de Sociologie*, 25, 185 - 213
- MEGA II/3.6 - Karl Marx, Zur Kritik der Politischen Ökonomie (Manuskript 1861 - 1863), in: *Marx/Engels, Gesamtausgabe*, II. Abt., Bd. 3, Teil 6, Berlin
- MEW 9 - Karl Marx, Unruhen in Konstantinopel - Tischerücken in Deutschland - Das Budget, in: *Marx - Engels, Werke*, Bd. 9, Berlin 1970, 67 - 74
- MEW 16 - Karl Marx, Lohn, Preis und Profit, in: *Marx - Engels, Werke*, Bd. 16, Berlin
- MEW 21 - Friedrich Engels, Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats, in: *Marx - Engels, Werke*, Bd. 21, Berlin
- Miliband, Ralph (1983), State Power and Class Interests, in: ders., *Class Power and State Power*, London
- Murray, Roberto A. (1914), *Principi Fondamentali di Scienza pura delle Finanze*, Florenz
- OECD (1984), *Tax Expenditures : A Review of the Issues and Country Practices*, Paris
- OECD (1986), *The Tax/Benefit Position of Production Workers 1981 - 1985*, Paris
- Pareto, Vilfredo (1968), *Traité de Sociologie Générale*, Genf (1917/19)
- Piven, Frances F./Cloward, Richard A. (1977), *Poor People's Movements*, New York
- Przeworski, Adam/ Wallerstein, Michael (1988), Structural Dependence of the State on Capital, in: *American Political Science Review*, Vol 82, no 1, 11 - 29
- Reichwein, Roland (1965), *Funktionswandlungen der betrieblichen Sozialpolitik*, Opladen/Köln
- Rimlinger, Gaston V. (1971), *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*, New York e.a.
- Ritter, Gerhard A. (1983), *Sozialversicherung in Deutschland und England*, München
- Robbins, Lionel (1953), *The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy*, London
- Rose, Richard/Karran, Terence (1987), *Taxation by Political Inertia*, London
- Schmitt, Carl (1933), *Der Begriff des Politischen*, Hamburg
- Schumpeter, Joseph (1976), Die Krise des Steuerstaats, in: R. Hickel (Hg), *Die Finanzkrise des Steuerstaats*, Frankfurt a.M., (1918)
- Sinfield, Adrian (1986), Poverty, Privilege and Welfare, in: Ph.Bean/ D. Whyne (eds), Barbara Wootton - *Social Science and Public Policy*, London - New York, 108 - 123
- Skocpol, Theda (1985), Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research, in: Peter B. Evans e.a. (eds), *Bringing the State Back In*, Cambridge, 3 - 37
- Skocpol, Theda/ Amenta, Edwin (1986), States and Social Policies, in: *Annual Review of Sociology*, 12, 131 - 157
- Swaan, Abram de (1988), *In Care of the State*, Oxford
- Talos, Emmerich (1981), *Staatliche Sozialpolitik in Österreich*, Wien

- Tennstedt, Florian (1981), *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Göttingen
- Thompson, Michael/ Wildavsky, Aaron (1986), A poverty of distinction, in: *Policy Sciences*, Vol. 19, 163 - 199
- Titmuss, Richard M. (1962), *Income, Distribution and Social Change*, London
- Titmuss, Richard M. (1963), The Social Division of Welfare, in: ders., *Essays on the Welfare State*, London, 34 - 55
- Tjaden-Steinhauer, Margarete (1985), *Die verwaltete Armut*, Hamburg
- Vobruba, Georg (1983), *Politik mit dem Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt a.M.
- Vogel, Walter (1951), *Bismarcks Arbeiterversicherung*, Braunschweig
- Webber, Carolyn/Wildavsky, Aaron (1987), *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York
- Whiteley, Paul/Winyard, Steve (1983), Influencing Social Policy: The Effectiveness of the Poverty Lobby in Britain, in: *Journal of Social Policy*, vol 12, no 1, 1 - 26
- Wiese, Leopold von (1921), *Einführung in die Sozialpolitik*, Leipzig
- Zwiedineck-Südenhorst, Otto von (1911), *Sozialpolitik*, Leipzig/Berlin