

*Elmar Altvater*

## *Umbau oder Abbau des Sozialstaats? - Überlegungen zur Restrukturierung des 'Welfare State' in der Krise*

### *I.*

Noch bis zur zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurde der Sozialstaat in den entwickelten kapitalistischen Ländern ausgebaut, jedenfalls was sein quantitatives Wachstum, gemessen am Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt, anbelangt. Im Durchschnitt der EG-Länder stieg der Anteil der Sozialausgaben von 19,3 vH 1970 auf 24,3 vH 1975. Und dies war nur die Fortsetzung eines langandauernden Prozesses in der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg. Die jährliche Zuwachsrate der Sozialausgaben war während dieser Prosperitätsperiode zwischen einem Drittel und zwei Dritteln größer als die Wachstumsrate des Sozialprodukts. Tatsächlich sind die meisten Risiken des Arbeitslebens abgesichert worden: Krankheit, Alter, Tod, Invalidität, körperliche und geistige Gebrechen, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit, Familienlasten, sogar politische Ereignisse und Naturkatastrophen. Die Form der Absicherung war entweder diejenige der staatlichen *Fürsorge* bzw. Versorgung oder die der *Versicherung*. Einige weitere Bedürfnisse sind inzwischen in die Liste der staatlich abgesicherten »Risiken oder Bedürfnisse« aufgenommen worden, wie die Berufsausbildung der Erwachsenen oder das Wohnungswesen (Sozialkonten der EG 1977, S. 17). Das Grundprinzip der Entwicklung ist also eindeutig: Die Sicherung von vielen Bereichen des individuellen Lebens erfolgt nicht mehr marktvermittelt, sondern als staatlich regulierte und meist auch finanzierte Veranstaltung. Die Reproduktion der Arbeitskraft ist also zu einem Teil den Marktkräften entzogen worden. Entsprechend hat dieser Prozeß der »decommodification« (Aufhebung des Warencharakters) der Arbeitskraft theoretisches Interesse ausgelöst. Claus Offe (1972) hat in diesem Zusammenhang von der wachsenden Bedeutung des Gebrauchswerts gegenüber dem Tauschwert gesprochen; Bowles und Gintis (1981) führen in diesem Zusammenhang die Kategorie des »citizen wage« ein, und Konservative sehen darin den Ursprung einer »neuen sozialen Frage«<sup>1</sup>, da sich politisch stark organisierte Bevölkerungsgruppen zu Lasten der schwach Organisierten in un-solidarischer Weise ein ungerechtfertigt großes Stück Kuchen aus dem Sozialetat heraus-schneiden könnten.

Wäre nicht seit 1974 die gesamte Weltwirtschaft in eine Krise geraten, dann hätte sich diese Entwicklung auch noch einige Jahre fortsetzen lassen. Mit dem Eintritt in die Krise jedoch wurde der weitere Ausbau des Sozialstaats zunächst gestoppt. Die kurzfristigen Notwendigkeiten der Sanierung der von der Fiskalkrise betroffenen Staatshaushalte hatte Vorrang. Natürlich glaubte man, gewohnt an die langandauernde Prosperität seit den 50er Jahren, daß es sich nur um kurzfristige Einschnitte handeln würde. Durch die Krise muß man sich, wie Hilferding 1931 feststellte, »hindurchbeißen« - in der Hoffnung, daß es danach wieder auf dem Wege weitergehen könne, der zuvor eingeschlagen worden ist. Jedoch stellte sich diese Hoffnung sehr bald als eine Illusion heraus. Die Verhältnisse wurden, auch als es 1978 wieder in den westlichen Volkswirtschaften kurzzeitig aufwärts ging, niemals wieder so wie in den 50er Jahren oder gar den »goldenen« 60er Jahren. Leidtragender war in diesem Prozeß der Sozialstaat, oder besser: die Klienten, die von seinen Leistungen partiell oder insgesamt abhängig sind, wobei denjenigen, denen es sowieso schon besonders schlecht

geht, noch besonders viel genommen wird (vgl. Wagner 1982). Selbst kritische Beobachter glaubten indes, daß es angesichts der Errungenschaften, die der Sozialstaat als soziales Prinzip der Vergesellschaftung darstelle, gar nicht anginge, seine Leistungen prinzipiell und auf Dauer zu beschneiden. Ian Gough schreibt in seiner »The Political Economy of the Welfare State« 1979, daß es auch in der Krise nicht um einen »Abbau«, sondern um einen »Umbau« des Welfare State gehe. Und Herb Gintis und Sam Bowles schreiben in ihrer Analyse des Wohlfahrtsstaates in der kapitalistischen liberalen Demokratie, daß es tatsächlich in den siebziger Jahren keinen Abbau des Reallohns (in den USA) gegeben habe, da die Soziallöhne trotz Kürzungen bei den *Individuallöhnen* diese kompensiert hätten. Doch heute, zu Beginn der achtziger Jahre, lesen wir auch: »(Der Sozialstaat) schafft auch deswegen Dilemmata, weil die Maßnahmen nicht in Einklang mit der ökonomischen Algebra konstruiert sind, das heißt, sie sind so konstruiert, daß zwei mal zwei gleich neun, mindestens aber sieben sein müßte. Deshalb ist nicht nur ein Abbau des Sozialstaats nötig, sondern zugleich ein Umbau, also der Übergang auf andere Mittel.« (Renate Merklein in »Bergedorfer Protokoll« Nr. 68, 1981, S. 70, eine These, die sie auch in mehreren Artikelfolgen im »Spiegel« unter die Leute gebracht hat). Der Regierende Bürgermeister von Berlin kann die gleiche Absicht zu einem politischen Programm formulieren: »Gestalten durch Sparen«. Ein hoher Beamter der Reagan-Administration offenbart, daß eine funktionstüchtige Polizei immer noch der beste Sozialstaat sei. Gegenüber diesem Zynismus findet die FDP-Bundestagsabgeordnete der FDP, Ingrid Matthäus, tröstende Worte: »Knappe öffentliche Kassen müssen nicht zu einem beklagenswerten Zwang zum Sparen bei sinnvollen Maßnahmen führen, sondern beinhalten auch die Chance, dort zu kürzen oder abzubauen, wo Kürzung oder Abbau aus gesellschaftspolitischen Gründen seit langem überfällig ist, ohne daß sich die Politiker angesichts voller Kassen bisher dazu durchringen konnten. Sparzwang ist...nicht nur keine Katastrophe, sondern eine Chance zum Sparen als gesellschaftspolitische Reform...« (in Frankfurter Rundschau vom 21.7.82). Mit diesen leicht fortzusetzenden Zitaten ist schon die offizielle und offiziöse Antwort auf die gestellte Frage gegeben. In der gegenwärtigen Krise findet beides statt und auch seine Begründung: Umbau und Abbau des Sozialstaats bzw. genauer: Umbau des Sozialstaates durch den Abbau von Sozialleistungen.

## II.

Der Sozialstaat ist während der Prosperitätsphase als Institution der Verteilung und der Umverteilung behandelt worden, da die Frage der Akkumulation von Kapital keine Probleme aufgeworfen hat. Ein »trade off«, also eine Alternative des »entweder-oder«, von Akkumulation und Sozialleistungen wurde ausgeschlossen. Im Gegenteil, vielfach galt der Sozialstaat mit seiner Funktion der *Konsensbeschaffung* als eine gesellschaftliche Bedingung für beschleunigte Akkumulation von Kapital. Empirisch schien sich die Auffassung zu bestätigen, betrachtet man die Beispiele der Länder mit den am meisten ausgebauten sozialstaatlichen Leistungen (wie die nordeuropäischen Länder oder Westdeutschland). Die Reproduktionskosten der Arbeitskraft sind mehr und mehr in der Form des Soziallohns erstattet, d.h. - oberflächlich betrachtet - den Vermarktungsprozessen des Tauscherts und seiner Bewegung entzogen worden. Angesichts der Risiken, die mit der Lohnarbeiterexistenz strukturell verbunden sind, schien dies eine selbstverständliche Entwicklung zu sein, zumal die Ausdehnung des Anteils des Soziallohns im großen ganzen Resultat der Kämpfe für Re-

formen von seiten der Arbeiterbewegung und ihrer Organisationen ist. Allerdings ist an dieser Stelle eine wichtige Unterscheidung zwischen zwei »Säulen« anzubringen, auf denen der Sozialstaat heute beruht. Historisch ist er einerseits hervorgegangen aus der polizeilichen »Fürsorglichkeit« des Souveräns für alle diejenigen, die ihre Existenzbedingungen nicht aus eigener Kraft gestalten konnten (vgl. Gerstenberger 1981). Diese Wurzel des Sozialstaats reicht in *vorkapitalistische* Verhältnisse zurück. Die andere Säule des Sozialstaats hingegen beruht auf dem Versicherungsprinzip der Risiken der Lohnarbeiterexistenz und ist infolgedessen mit der Entstehung einer Lohnarbeiterklasse im Kapitalismus unmittelbar verbunden. In der Ausgestaltung des Sozialstaats - zumindest in der Bundesrepublik Deutschland - lassen sich diese beiden Säulen sehr leicht ausmachen. Sozialhilfe des Staates ist »fürsorgliches« Eintreten für alle diejenigen, die nicht aus eigener Kraft für ihre Existenz zu sorgen vermögen. Der Staat tritt *subsidiär* an die Stelle des Individuums oder dessen Familie. Entsprechend ist die Ausgestaltung der Sozialhilfe; sie richtet sich nach minimalen Lebensstandards, nach der Versorgungspotenz der Familie und ist subsidiär. Die Sozialversicherung hingegen ist ganz anders konstruiert. Ein Teil des Arbeitseinkommens wird eingezahlt, um gegen die Risiken des Arbeitslebens versichert zu sein und um zumindest einen Teil des Einkommens auch dann beziehen zu können, wenn, aus welchen Gründen auch immer (Krankheit, Unfall, Alter), Arbeit nicht mehr geleistet werden kann. Die Grenzen zwischen beiden Bereichen des Sozialstaats sind durchaus fließend, und am deutlichsten tritt dies zutage, wenn wir die Arbeitslosenversicherung betrachten. Für eine bestimmte Zeit der Arbeitslosigkeit wird Arbeitslosengeld gezahlt, das sich in der Höhe nach dem zuletzt bezogenen Einkommen richtet. Dauert die Arbeitslosigkeit über eine bestimmte Zeitspanne hinaus (in der Regel ein Jahr), dann tritt an die Stelle des Arbeitslosengeldes die Arbeitslosenhilfe, deren Höhe sich nicht mehr an dem zuletzt bezogenen Arbeitseinkommen orientiert, sondern den Standards der Lebenshaltung unter Berücksichtigung (nicht mehr des Individual- sondern) des Familieneinkommens (und -vermögens).<sup>2</sup> Unter dem Aspekt der »Entmarktung« (decommodification) betrachtet, richtet sich nur die Sozialhilfe (im Bereich der Arbeitslosenversicherung die Arbeitslosenhilfe) nach nicht marktgebundenen Standards. Die Subsidiarität äußert sich dabei als ein Prinzip der Bestrafung für »decommodification«. Denn die Leistungen sind in der Höhe so bemessen, daß sie die Grenze der Armut nicht überschreiten (dazu die einleuchtenden Angaben bei Wagner 1982, S. 13ff. und 121ff.), also ein rücksichtsloser Druck in die Richtung der »commodification«, des Verkaufs der Ware Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt, ausgeübt wird. Das, was auch von kritischen Theoretikern als sozialpolitische Errungenschaft im modernen Kapitalismus kategorisiert wird, die partielle Aufhebung des Warencharakters der Arbeitskraft nämlich, stellt sich für die davon Betroffenen als eine Degradierung in der gesellschaftlichen Hierarchie, als eine Entmündigung ihrer Individualität und als eine Bestrafung für das Risiko der Arbeitslosigkeit dar.

Im Bereich der Sozialversicherung indes ist nur mit größter Vorsicht von Entmarktungsprozessen, von »decommodification« zu sprechen. Denn erstens ist die Konstruktion der Sozialversicherung so angelegt, daß mit ihren Leistungen gerade die Befähigung (die Rehabilitation) zum Verkauf der Arbeitskraft wieder zurückgewonnen werden soll, wenn diese durch im Individuum oder der Lage des Arbeitsmarktes angelegte Störungen *zeitweise* verloren gegangen sein sollte. Die Aufhebung des Warencharakters der Arbeitskraft tritt erst dann ein, wenn diese *dauerhaft* infolge Krankheit, Alter, Dequalifizierung usw. angesichts herrschender Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr verkaufbar sein sollte. Dann

aber ist »decommodification« gleichbedeutend mit dem Abrutschen in die Armut, die mittels Sozialhilfe gerade vor dem Verhungern bewahren kann. Zweitens entsteht aufgrund des Versicherungsprinzips ein neuer Markt: der Versicherungsmarkt.<sup>3</sup> Dieser Markt spielt in den USA eine ganz wesentliche Rolle im Sinne einer »commodification« von Risiken. Durch die Ausgestaltung der Sozialversicherung in den meisten europäischen Ländern als staatliche Institution ist der Versicherungsmarkt sehr viel stärker reguliert als dies bei anderen Märkten der Fall ist. Aber von einer »decommodification« der Arbeitskraft kann in einem durchgängigen Sinne durchaus nicht die Rede sein.

Gerade weil die Sozialleistungen Resultat von Kämpfen und nicht einfach großzügige Zugeständnisse eines aufgeklärten Staates darstellen<sup>4</sup>, können sie auch nicht auf dem Wege einer einseitigen Erklärung rückgängig gemacht werden, ohne größten politischen Widerstand zu provozieren. Der Bereich der Sozialleistungen befindet sich nicht mehr in der ausschließlichen Souveränität des bürgerlichen Staates. Oder besser ausgedrückt, der bürgerliche Staat erweitert sich dadurch, daß ihm neue Aufgaben zu wachsen; er wird zum *erweiterten Staat* im Sinne Gramscis. Die erkämpften Reformen sind institutionalisiert worden, und diese Institutionen werden wesentlich getragen von den Organisationen derjenigen, die vom System der Sozialleistungen begünstigt werden (d.h. allerdings nicht, daß die Sozialversicherten selbst das System bestimmen; von den Empfängern von Sozialhilfe ganz abgesehen. Immer ist die Sozialbürokratie zwischengeschaltet, und deren Existenz wird zu einem der zentralen Kritikpunkte der Kampagnen gegen den Sozialstaat). Folglich ist der Sozialstaat mit seinen materiellen Leistungen die Manifestation eines permanenten *Kompromisses*, der den Auseinandersetzungen gefolgt ist und sie abgeschlossen hat, indem Institutionen der Vermittlung geschaffen wurden.<sup>5</sup> Der Sozialstaat als *erweiterter Staat* ist also die Institutionalisation eines Klassenkompromisses. Diese in Frage zu stellen, bedeutet die Kampfansage an die organisierten Leistungsempfänger, und d.h. vor allem an die (organisierte) Arbeiterbewegung. Aber nicht nur das. Mit der Untergrabung des Kompromisses wird der gesellschaftliche Konsens der »corporate democracies« der westlichen Welt gefährdet.<sup>6</sup>

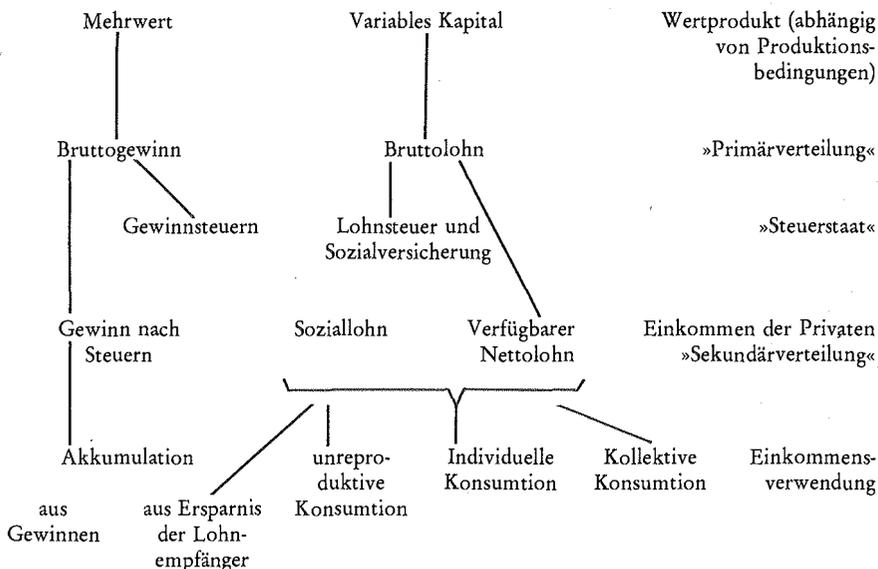
Offenbar wird dieser Konflikt gegenwärtig provoziert. Warum? Um eine Antwort darauf zu finden, betrachten wir zunächst das Verhältnis von Individuallohn und Soziallohn unter dem Aspekt der Reproduktion der Arbeitskraft.

### III.

Das nachfolgende Kreislaufschema zeigt den (vereinfachten) Zusammenhang von Produktion von Werten, Reproduktion der Arbeitskraft, Individuallöhnen, Soziallohn und der Inzidenzprobleme, vermittelt über das System der staatlichen Steuern und Ausgaben. Der Soziallohn ist ein Moment der Sekundärverteilung und als solches in seiner Höhe von der Größe des Wertprodukts, der »Primärverteilung«, d.h. der Mehrwertrate, abhängig. Weiter hat auf seine Größe die Steuerquote des »Steuerstaates« sowie die Verteilung der Steuern auf Gewinn und Lohneinkommen Einfluß. Schließlich kommt es noch auf die Verwendung der Steuern des Staates für die verschiedenen Zwecke - Akkumulation, unreproduktive Konsumtion (z.B. Sicherheitsapparat), kollektive Konsumtion an. Bei dynamischer Betrachtung ergeben sich aus der Verwendung wiederum Rückwirkungen auf die Produk-

tionsbedingungen des Wertprodukts. Hierbei spielt natürlich auch die Finanzierung von Staatsausgaben über die Staatsverschuldung eine wichtige Rolle.

Schema 1: Zusammenhang von Individual- und Soziallohn mit der Wertproduktion



Wenn die Grundlage von (sozialstaatlicher) Umverteilung die Produktionsbedingungen von Wert sind, dann wäre gerade das Verhältnis von produktiver zu unproduktiver Arbeit zu reflektieren, um nähere Aussagen über Höhe und Ausgestaltung des Soziallohns bzw. der Sozialausgaben machen zu können. Denn schließlich wird das Wertprodukt nur von produktiven Arbeitern produziert, so daß dessen sozialstaatlich vermittelte Verteilung von der Produktivität der produktiven Arbeiter abhängig ist. Auch wenn eingewandt werden kann, daß die Produktivität der produktiven Arbeiter keine technische, sondern eine soziale Größe ist und daher von der Ausgestaltung des Sozialstaats beeinflusst wird, findet der Sozialstaat dennoch Grenzen in der jeweils historisch gegebenen Produktivkraft der Arbeit. Das zu Beginn des Beitrags festgestellte schnellere Wachstum des Sozialstaats im Vergleich zum Wachstum des Bruttosozialprodukts kann also nur durchgehalten werden - da ein dauerhafter Prozeß der Umverteilung zu Gunsten des Soziallohns nicht ohne Produktivitätssteigerung stattfinden kann -, wenn die Produktivität der Arbeit schneller als das Sozialprodukt ansteigt. Hier bewegen wir uns auf abschüssigem Gelände; denn die stärkere Steigerung der Produktivität der Arbeit verglichen mit dem Wachstum des Sozialprodukts resultiert zunächst in der Freisetzung von Arbeitskraft, die allerdings so lange nicht in Arbeitslosigkeit umschlagen muß, wie der tertiäre Sektor expandiert oder Arbeitszeitverkürzungen stattfinden. Auch die Expansion des Sozialstaats selbst fungiert unter diesem Aspekt betrachtet als ein Feld der Zunahme von Beschäftigung, da ja Sozialausgaben, zu-

mal wenn sie in der Form von Sach- und Dienstleistungen und weniger in der Form direkter monetärer Transfers erfolgen, höchst arbeitsintensiv sein können. Trotz dieser Zusammenhänge, die über eine lange Zeitperiode die »letztendliche« Abhängigkeit des Sozialstaats von der Produktivkraft der Arbeit kaschiert haben, sind wir mit einem Widerspruch konfrontiert: Die beschleunigte Steigerung der Produktivität der Arbeit könnte die Grundlage für eine Erweiterung sozialstaatlicher Leistungen sein; unter kapitalistischen Bedingungen wird sie aber in Freisetzung und - unter ungünstigen ökonomischen Verhältnissen - in zusätzlicher Arbeitslosigkeit ihren Niederschlag finden. Mit anderen Worten: Die gleiche Entwicklung, die sozialstaatliche Leistungen in größerem Umfang möglich macht, stellt sich als eine gravierende Herausforderung an den Sozialstaat dar, nämlich die Folgen der Arbeitslosigkeit bewältigen zu müssen. Auch für den Sozialstaat gilt das kapitalistische Paradox, daß der an sich mögliche Reichtum in Not und Mangel, und letztlich als eine *Krise* des Sozialstaats erscheint.

Von großer Bedeutung ist auch der folgende Aspekt: Gemeinsame Klammer des Begriffs Individual- und Soziallohn ist der Begriff des Lohns, auch wenn der entscheidende Unterschied zwischen Individual- und Soziallohn darin besteht, daß beim Individuallohn Kriterium für dessen Höhe die individuelle Leistung ist, während beim Soziallohn das Moment der Bedürftigkeit (die durch Sozialgesetze definiert ist und nichts mit den Bedürfnissen des Individuums zu tun hat) eine Rolle spielt. Individual- und Soziallohn ersetzen die Reproduktionskosten der Arbeitskraft. Jedoch gehorchen diese beiden Bestandteile der Reproduktionskosten der Arbeitskraft unterschiedlichen Prinzipien: dem Leistungsprinzip einerseits und einem repressiv definierten Sozialprinzip andererseits. Es handelt sich hierbei um einen Reflex der Situation des abhängig Beschäftigten als Lohnempfänger einerseits und Staatsbürger andererseits. Insofern haben Bowles und Gintis recht, wenn sie den Soziallohn als einen »citizen wage« bezeichnen, auch wenn die Bürger, die den »citizen wage« beziehen müssen, Bürger zweiter Klasse sind.

Gleichgültig, ob es sich um den Individual- oder den Soziallohn handelt - für das Individuum fallen beide sowieso zusammen -, sie haben mit Beschäftigung zu tun und Beschäftigung wiederum mit der Akkumulation des Kapitals. Auch wenn der Soziallohn vor den Risiken der Lohnarbeiterexistenz schützen soll, so ist er doch prinzipiell auf das System der Beschäftigung zugeschnitten. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Die Arbeitslosenversicherung hat in kapitalistischen Gesellschaften die Funktion, das Risiko zu *kollektivieren*, das jedes Arbeiterindividuum trägt. Es geht also um eine »Entindividualisierung« in der Form der Kollektivierung des Beschäftigungsrisikos. Wenn ein Arbeiter arbeitslos wird, dann hat er aufgrund der Versicherung individuell nicht alle negativen Konsequenzen zu tragen, die mit Arbeitslosigkeit verbunden sind, sondern nur zu einem Teil. Immer muß das Arbeitslosengeld geringer sein als der Lohn: aus Gründen der Disziplinierung, wie Kalecki (1943) und viele andere vor ihm und nach ihm (auch Wagner 1982, 3. Kapitel) gezeigt haben. Im Kapitalismus hat es bisher nur einen Versuch gegeben, das System von »Sozialleistungen« von der produktiven Arbeit abzukoppeln: die Institution von Speenhamland in England zu Beginn der industriellen Revolution 1795, als den Armen unabhängig von Arbeit ein Minimaleinkommen garantiert wurde.<sup>8</sup> Heute sind die Sozialversicherungen so konstruiert, daß das Arbeitslosengeld mit der Höhe des Lohnes vor der Arbeitslosigkeit positiv und negativ variiert. Es gibt keine Möglichkeit mehr, unabhängig vom Beschäftigungssystem und unabhängig von einer darauf zugeschnittenen Sozialstaatlichkeit für die eigene Reproduktion der Arbeitskraft zu sorgen. In den Jahren der Beschäftigung hat der Arbeiter

oder Angestellte durch Zahlung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge dafür gesorgt, daß das Beschäftigungsrisiko nicht zum Existenzrisiko für sich und seine Familie wird. Die Versicherung selbst ist eine obligatorische in den westeuropäischen Ländern; ganz anders in den USA, wo sie für weite Bereiche der Lohnarbeiterschaft nicht verpflichtend ist: weder für Arbeitnehmer noch für Arbeitgeber. Allerdings ist die Form der Arbeitslosenversicherung, gleichgültig wie sie im einzelnen ausgestaltet ist, so konstruiert, daß sie lediglich für die kurzfristigen Beschäftigungsschwankungen, d.h. für die Bewältigung der Probleme von *kleinen Krisen* geeignet ist. Dann kann es schon einmal zu fiskalischen Problemen der Arbeitslosenversicherung kommen, die aber durch Verschiebungen innerhalb des Systems der Sozialstatlichkeit gelöst werden können: Durch Frühverrentung oder Ausgliederung aus dem Beschäftigungssystem werden Teile der eigentlichen Arbeitslosen in die Bereiche der Rentenversicherung, der Ausbildungsförderung usw. abgeschoben. Es handelt sich um eine Verschiebung von produktiven Arbeitern in unproduktive Bereiche, ohne daß damit eine Erhöhung der Produktivkraft der Arbeit verbunden wäre oder diesem Prozeß vorausginge. Wenn man einmal die Flexibilitäten, die in jeder Ökonomie vorhanden sind, außer acht läßt, handelt es sich hierbei um einen Prozeß entweder der Vorwegnahme von Produktivitätszuwächsen oder der Umverteilung zugunsten der Arbeitskraft. Damit ist klar, daß diesem Prozeß nicht nur ökonomische Grenzen gesetzt sind, sondern damit auch politische Widerstände provoziert werden, die das System der sozialstaatlichen Sicherung von Sozialleistungen, z.B. im Fall von Arbeitslosigkeit, in Frage stellen wollen. Allerdings besteht im Falle von kleinen Krisen immer die Hoffnung, daß mit einem neuen Aufschwung und mit einer Zunahme der Beschäftigung diese Probleme sich wie von selbst lösen könnten. Kurz: Die Arbeitslosenversicherung ist so konstruiert, daß lediglich *kurzfristige* Beschäftigungskrisen abgesichert werden. Sollte es zu *struktureller* Beschäftigungslosigkeit kommen, ist die Arbeitslosenversicherung ein Instrument, das seine Funktionen nicht ohne Probleme erfüllen kann.

#### IV.

Die ökonomische Seite des Problems ist zu ergänzen. Der Sozialstaat (hier mit der Arbeitslosenversicherung exemplifiziert) setzt Beschäftigung und dabei *Arbeit als leitende Wertvorstellung* voraus. Materiell ist dies damit begründet, daß der Sozialstaat vom System der produktiven Arbeit lebt, wie wir andeutungsweise gezeigt haben. Er muß alimentiert werden, und seine Logik ist es, möglichst viele Arbeitsfähige immer wieder in das System der produktiven Arbeit zurückzuschleusen (Unfall- und Krankenversicherung) bzw. hineinzuschleusen (Ausbildungsförderung) oder reibungslos zu entfernen, wenn eine weitere Verwendung im Beschäftigungssystem nicht mehr möglich ist (Pensionierung, Verrentung usw.). Dies ist auch die Funktion des Sozialstaats in der Ausbildung der Arbeitskraft wie auch seine Bedeutung für die Weiterbildung und Umschulung von Arbeitskräften, die aus ihren traditionell gelernten Berufen herausfallen. Immer ist aber klar: König ist die produktive Arbeit und der Sozialstaat der Narr, der den König bei guter Laune zu halten hat. Darin liegt die positive Funktion des Sozialstaats für die politische Stabilität der Gesellschaft. Der Sozialstaat kommt dann in die Krise, wenn das System der produktiven Arbeit aus Gründen, auf die der Sozialstaat keinen Einfluß zu nehmen vermag, nicht mehr expandiert, sondern stagniert, weil die Akkumulation des Kapitals nachläßt.

Diese Krise wird verschärft, wenn bei der Klientel des Sozialstaats die *Orientierung* auf Beschäftigung und Arbeit nicht mehr selbstverständlich ist. Dann ist der Sozialstaat nicht nur materiell in seiner Funktionsfähigkeit eingeschränkt oder gar bedroht, sondern auch von den subjektiven Einstellungen seiner Klientel her nicht mehr in der ihm eigenen Logik ohne weiteres akzeptiert. Der in den entwickelten kapitalistischen Gesellschaften - mehr oder weniger stark ausgeprägt - feststellbare »Wert- und Einstellungswandel« (vgl. Inglehart 1974; Strümpel 1977) insbesondere in der jungen Generation ist also auch als Problem des Sozialstaats zu begreifen, dessen Mechanismus der Rückschleusung in die Arbeit leerrläuft. Dies zeigt sich deutlich daran, daß das Arbeitslosengeld nicht mehr nur mit dem Lohn des Beschäftigten verglichen wird, sondern mit der Alternative, gar kein Einkommen oder nur die Sozialhilfe beziehen zu können. Es sei an dieser Stelle nur angedeutet, daß dieser »Wert- und Einstellungswandel« keineswegs als ein Prozeß der Ablösung materialistischer Werthaltungen verstanden werden darf. Vielmehr bleibt die materielle Wertorientierung erhalten und damit auch die Haltung gegenüber dem Sozialstaat (vgl. Wilensky 1981, S. 185 ff.). Jedoch finden hier Ergänzungen, Veränderungen, Überlagerungen statt, bei denen postmaterialistische Werte eine Rolle spielen mögen, also Einstellungen, die nicht mehr die Arbeit im Zentrum haben.<sup>9</sup> Der Komplex von Arbeit, Leistung, Lohn und letztendlich Markt ist durch die politische Vermittlung des Sozialstaats gebrochen. Einkommen gibt es auch dann, wenn Arbeit nicht geleistet wird oder nicht geleistet werden kann, wenn auch in einem reduzierten Maße. Der Sozialstaat »moderiert«, so betrachtet, eine gesellschaftliche Spaltung zwischen denen, die beschäftigt sind und aus ihrer Arbeit ein Einkommen beziehen und den anderen, die auf sozialstaatliche Leistungen angewiesen sind. Der Sozialstaat erzeugt diese Spaltung nicht, jedoch bestimmt er mit seiner leistungsmäßigen Ausgestaltung sowie den Reaktionen die *Form*, die die Spaltung annimmt. Sie realisiert sich als ein intelligentes System von Diskriminierungen, insofern als die Leistungen immer geringer werden, je weiter entfernt von der Arbeit der Leistungsempfänger ist und je weniger er sich als politischer Faktor zu organisieren vermag.<sup>10</sup> Die Gesellschaftsspaltung, die zunächst nur eine zwischen Beschäftigten und Nicht-Beschäftigten zu sein scheint, wird durch die moderierende Aktivität des Sozialstaats fortgesetzt in subtile weitergehende Spaltungen der subalternen Klassen und Schichten. Leitlinie ist die jeweilige Wahrscheinlichkeit, in den Arbeitsprozeß integrierbar zu sein.

Obwohl die *Realität* der Vollbeschäftigung in den entwickelten kapitalistischen Ländern seit den 70er Jahren keine Perspektive mehr hat, bleibt das *Prinzip* der Beschäftigung Richtschnur der sozialstaatlichen Politik. Dieser Widerspruch ergibt sich aus dem kapitalintensiven Akkumulationstyp, dessen Wachstumsraten (im Vergleich zur Freisetzung durch Produktivitätsfortschritt) nicht hoch genug sind, um für eine volle Beschäftigung der Arbeitskraft zu sorgen. Es entstehen ein vollbeschäftigter Kern und ein prekär oder nicht beschäftigter Rand der Gesellschaft<sup>11</sup>, also Verfestigungen, die der Sozialstaat nicht mehr zum Fließen bringen kann. Der Widerspruch scheint tatsächlich unlösbar, nämlich materiell abhängig von der produktiv geleisteten Arbeit zu sein, auf Arbeit als Prinzip orientieren zu müssen, wo sich dies doch immer mehr als eine *Fiktion* herausstellt. Und dann kommt noch hinzu, daß die Klientel des Sozialstaats, diesen Widerspruch nicht aushaltend und nicht bereit, eine Moral zu akzeptieren und zu hegen, die keine Chance hat, sich materialisieren zu können, die Konsequenzen zieht und die Arbeitsorientierung partiell abschreibt. Der Sozialstaat wird dann tatsächlich im hochentwickelten Kapitalismus zu einem Mechanismus, der durchaus einiges mit der Philosophie des Speenhamland-Systems zu

Beginn der kapitalistischen Industrialisierung zu tun hat: Er sichert ein Minimaleinkommen, auch ohne daß dafür Arbeitskraft auf dem Markt verkauft und im Produktionsprozeß verausgabt werden müßte. Dieser »Einstellungswandel« ist allerdings nicht begrenzt auf die »Marginalisierten« der Gesellschaften, sondern breitet sich als die vielfach konservativ beklagte »Begehrlichkeit« aus. Die Kürzungen der Sozialhaushalte in der Krise haben daher auch nicht nur die jeweils angegebenen ökonomischen Ursachen und Ziele. Der Abbau von Sozialleistungen mit dem Ziel der Senkung des quasi-garantierten Minimaleinkommens soll auch die »korrumpierende Begehrlichkeit« anhalten, die Disziplinierung der Arbeit zur Geltung bringen und Arbeitslosigkeit, gleichgültig ob »freiwillig« oder unfreiwillig als Strafe mit wirksamer Abschreckung erscheinen lassen. Pauperisierung schreckt heute nicht mehr, und das ist für viele ein Tatbestand, der nicht mehr akzeptabel ist.

## V.

An diesem Punkt der Diskussion ist es sinnvoll, auf die Verbindung zwischen Sozialstaat und *keynesianischem Staatsinterventionismus* zu sprechen zu kommen. Der Sozialstaat leistet die Absicherung von Risiken der Lohnarbeiterexistenz. Er bleibt dabei, wie wir gesehen haben, positiv auf das System der Beschäftigung orientiert, deren Niveau der Sozialstaat mit seinen politischen Möglichkeiten nicht beeinflussen kann. Dies ist vielmehr nach seinem Selbstverständnis Aufgabe des keynesianischen Staatsinterventionismus. Doch genau wie der Sozialstaat Ergebnis der und gleichzeitig Institution im System kapitalistischer Vergesellschaftung ist, hat keynesianische Beschäftigungspolitik ihre Grenzen in dessen Struktur. Wenn man einmal von den grundsätzlichen Überlegungen Keynes' im 24. Kapitel der »General Theory« absieht, in dem er außer radikaler Zinssenkung bis hin zur »Euthanasie der Zinseinkommensbezieher« die partielle Verstaatlichung der Investitionen sowie eine radikale Umverteilung zum Zwecke der Steigerung der Konsumneigung vorschlägt, dann reduziert sich sein Politikvorschlag auf eine Steigerung der effektiven Nachfrage durch staatliche Interventionen. Diese sind aber an eine spezifische Hierarchie der Märkte gebunden, die dem keynesschen System zugrunde liegt.<sup>12</sup> *Finanzmärkte* lassen sich durch Geldpolitik beeinflussen, *Gütermärkte* durch Fiskalpolitik (d.h. staatliche Käufe von Waren); der *Arbeitsmarkt* bleibt abhängig von der Entwicklung dieser Märkte. Keynesianische Beschäftigungspolitik kann also nur so lange funktionieren, wie die Expansion der Warenproduktion angeregt werden kann in der Annahme, daß dies positive Effekte auf den Arbeitsmarkt ausübe.

Ich werde noch darauf zurückkommen; doch zunächst ist es notwendig, einige zusätzliche Aspekte der Krise des Sozialstaats zusammenzutragen. Um eine politizistische Verkürzung der Argumentation zu vermeiden, sollen zunächst die ökonomischen Grenzen des Sozialstaats noch genauer aufgezeigt werden. In diesem Feld handelt es sich keineswegs nur um die Fiskalkrise des Steuerstaats, obwohl dieses Moment eine wesentliche Rolle spielt. Es geht auch nicht nur um die administrativen Bewältigungskapazitäten für widersprüchliche Anforderungen bei restringierten Ressourcen (»overload«); vielmehr handelt es sich um den grundlegenden Tatbestand, daß der Sozialstaat *trotz* der politischen Logik, die er in das System der Kapitalverwertung eingebaut hat, von der Kapitalverwertung und der Akkumulation abhängig bleibt. Dies bleibt auch dann wahr, wenn umgekehrt gesagt werden kann, daß die Kapitalakkumulation vom gesellschaftlichen Konsens zehrt, wie wir am An-

fang dieses Beitrags betont haben. (Diese Abhängigkeit kann sogar so weit gehen, daß sie positiv gewendet wird. In der deutschen Staatsrechtslehre zum Beispiel wird die Auffassung vertreten, daß der Staat einen Verfassungsauftrag zur Wachstumsvorsorge habe.<sup>13</sup>)

Die Argumentation erscheint auch hinreichend einleuchtend, weil nämlich mit Wachstum der Ökonomie der gesellschaftliche Konsens erhalten werden kann, ohne daß sozialstaatlich reparierend, integrierend eingegriffen werden müßte. Allerdings ist die Position zugleich naiv, weil als Basisidee die Annahme von der Fähigkeit des Staates, für Wachstum sorgen zu können, unhinterfragt dem Argument zugrunde liegt. (Vgl. auch den Artikel von J. Hoffmann in diesem Heft.) Doch genau hier sind die Zweifel anzubringen, die inzwischen empirisch erhärtet sind. Denn Schwierigkeiten entstehen dann, wenn das Wachstum der Ökonomie nachläßt und nun von interessierter Seite der Sozialstaat für die Wachstumskrise mitverantwortlich gemacht wird. Dieses Argument ist so natürlich nicht richtig, auch wenn es eine außerordentlich große demagogische Wirkung hat. Die Plausibilität des Arguments ergibt sich daraus, daß der Sozialstaat in der Regel lediglich unter dem Aspekt von Verteilung und Umverteilung betrachtet wird und dann in Zeiten ökonomischer Krisen sehr leicht der Eindruck entstehen kann, daß zuviel Mittel vom Akkumulationsfonds bzw. von den Individualeinkommen abgezogen und über den Sozialstaat in konsumtive Verwendung unverteilt würden. Es wird also der »trade-off« von Sozial- und Akkumulationsausgaben hervorgehoben und darüber hinaus infolge der undurchsichtigen Umverteilung noch ein trade-off von Individual- und Soziallohn konstruiert. Der Sozialstaat erscheint auf einmal als ein fressendes Ungeheuer, das irgendwann einmal eine Wüstein zurückläßt. Insbesondere die konservativen Vertreter der Zunft machen sich dieses Bild zunutze, um ihre forschen Attacken gegen den Sozialstaat (und die deshalb »zu hohen Steuern«) generell und in einer Krisensituation speziell zu munitionieren. Umverteilung vom Sozialkonsum auf die privatwirtschaftlichen Investitionen lautet ihre Zauberformel, die zur Begründung herhält, um insbesondere die Sozialleistungen an diejenigen, die aus dem System der produktiven Arbeit (und daher der Ausbeutung) sowieso herausfallen, radikal zu kürzen: Alte und Schwache, Frauen, Jugendliche und Arbeitslose. (Am Schema 1 kann sich der Leser die Umverteilungsmöglichkeiten selbst klar machen.)

Doch die »Droge« Reagan oder Thatcher ist abgesehen von ihren gemeinen Begleiterscheinungen auch noch wirkungslos im Sinne der Herstellung von Vollbeschäftigung und Beschleunigung des Wachstums. Denn die Krise des Kapitals ist keineswegs allein Resultat der »falschen« Verteilung zwischen Lohnarbeit und Kapital einschließlich des Sozialbudgets, sondern sie ergibt sich aus der inneren Widersprüchlichkeit des Kapitals selbst. Schließlich ist die Verwertung nicht nur von der Lohnhöhe (einschließlich des Soziallohns) abhängig, sondern auch von den in der Entwicklung der organischen Kapitalzusammensetzung sich ausdrückenden Änderungen der Kapitalstruktur. (Diese ist aus Gründen der Vereinfachung im Schema 1 nicht berücksichtigt.) Diesem Phänomen kann die Kombination von restriktiver Geldpolitik zur Bekämpfung der Inflation und angebotsorientierter Politik zur Kostenentlastung des Kapitals, also zur Steigerung der Profitabilität, nicht gerecht werden. Es sei denn, auch die gesellschaftlichen und Politikstrukturen werden in diesem Prozeß radikal zugunsten des Kapitals und zu Lasten anderer gesellschaftlicher Schichten verschoben.<sup>14</sup>

In beinahe allen entwickelten kapitalistischen Gesellschaften ist in der Prosperitätsphase nach dem Zweiten Weltkrieg tendenziell die Kapitalproduktivität gesunken (der Kapitalkoeffizient gestiegen). Dies ist ein durchaus brauchbarer Indikator für die Steigerung der

organischen Zusammensetzung des Kapitals.<sup>15</sup> Für die Akkumulation hat dies zur Folge, daß immer größere Summen investiert werden müssen, um zusätzliches Einkommen und - in der kurzen Frist - zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Die hierarchische Abhängigkeit des Arbeitsmarktes von den Gütermärkten stellt sich also als fatal heraus. Mit sinkender Profitrate nimmt die Akkumulationsrate (Investitionen I bezogen auf den existierenden Kapitalstock K) ab. Denn wenn wir den konsumierten Teil aus den Profiten mit Null ansetzen, dann ist die Profitrate (P/K) mit der Akkumulationsrate (I/K) identisch. Die Inflation ist zwar ein Mittel, die Verwertungs- und Wachstumskrise hinauszuschieben.<sup>15a</sup> Jedoch führt dieser Ausweg an der Talsohle der Krise nicht vorbei. Der Sturz in ihre Niederungen ist um so tiefer und halsbrecherischer, je länger mit Hilfe der Inflation der Krisen einbruch hinauszuschieben versucht wird. In der durchaus realistischen Einschätzung der Ausweglosigkeit dieser Politik in langer Frist rechnet die restriktive Geldpolitik mit ihrer disziplinierenden Wirkung, um die Profitrate anzuheben. Jedoch kann diese Politik nicht gewährleisten, daß die Profite auch wirklich investiert werden, wenn die Zinsrate angehoben wird. Während Keynes von der Akkumulationsrate her argumentierte und daher für so niedrige Zinsen plädierte, daß die Klasse der Empfänger von Zinseinkommen ökonomisch liquidiert wird, argumentieren die Monetaristen von der Profitrate her, die sie durch geldpolitisch forcierte Restriktion der Ansprüche an das Sozialprodukt und angebotspolitische Entlastungen der Profiteinkommen anheben wollen.

Wenn die Verwertungs- und Akkumulationskrise nicht nur an einer im Sinne des Kapitals »falschen« Verteilung zwischen Profit und Individual- bzw. Soziallohn liegt, sondern auch an der im Verlauf der Entwicklung veränderten Kapitalstruktur, warum wird nicht politisch gerade dort angesetzt? Der Grund ist einfach. In den kapitalistischen Gesellschaften ist bis heute im wesentlichen lediglich das System der Verteilung politisiert worden, nicht aber das System der Arbeit im Produktionsprozeß, das weitgehend - von begrenzter Mitbestimmung abgesehen - der Kontrolle des Kapitals überlassen geblieben ist. Zwar gibt es Regelungen der Betriebsverfassung, Arbeitsstatute und dergleichen mehr, aber nur geringe Möglichkeiten, auf die *Investitionsentscheidungen* der Unternehmen Einfluß zu nehmen. Hier ist die Domäne des Kapitals beinahe ungebrochen, unkontrolliert. Solange das Wachstum florierte, stellte sich dies nicht als ein Problem der gesellschaftlichen Entwicklung dar. Negative Begleiterscheinungen konnten monetisiert werden, d.h. in der politisierten Verteilungssphäre im Rahmen institutionalisierter Austauschsysteme zwischen den gesellschaftlichen Gruppen, insbesondere natürlich zwischen Kapital und Arbeit, ausgehandelt werden. Der Reformismus hat diese Beziehung als eine spezifische politische Logik in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften weiterentwickelt: dem Verzicht auf Sozialisierung als einem Mittel der Kontrolle von Investitionsentscheidungen entspricht als Gegenleistung eine gewisse Politisierung der Verteilungssphäre. Es ist kein Zufall, daß Hilferding 1927 vom politischen Lohn (und nicht von politischen Profiten) spricht. Von den Sozialdemokratien in Nord- und Mitteleuropa ist dieses Verhältnis als ein System der politischen Gesellschaftsgestaltung weiterentwickelt worden, und insofern sind sie über den traditionellen Reformismus noch hinausgegangen, zumal mit den Mitteln des keynesianischen Interventionsstaats die Möglichkeit gegeben schien, daß auch bei Verzicht auf *mikroökonomische* Kontrolle der Investitionen deren Gesamtvolumen *makroökonomisch* durch Globalsteuerung staatlich gestaltet werden könnte.<sup>16</sup> Auf die Grenzen (und Überwindung) dieses Systems wird unten zurückzukommen sein.

Es ist keineswegs so, daß die politischen Instrumente zu einer Kontrolle von Investitionen

nicht vorhanden seien. Vielmehr ist hier im politischen Bewußtsein eine Grenze zwischen Privatheit und politischer Beeinflußbarkeit durch den Staat gezogen. Staatstheoretisch findet diese Grenze ihre Begründung in der Konstruktion eines Gegensatzes von Rechtsstaat und Interventionsstaat bzw. Sozialstaat, wo ein Mehr an Sozialstaatlichkeit ein Minder an Rechtsstaatlichkeit provoziere. Die Auseinandersetzung um dieses Problem (z.B. in der deutschen Staatsrechtslehre der fünfziger Jahre) lebt gegenwärtig in der Krise wieder auf, da nun die Lösung der Probleme des ökonomischen Wachstums in einer Veränderung der Verteilung und zwar zu Lasten des Sozialstaatsprinzips erblickt wird. Der Verzicht auf Produktions- und Investitionskontrolle durch die Abhängigen ist, wie ich angedeutet habe, durch das System von Sozialleistungen und die keynesianische Globalsteuerung »erkauft« worden. Oder von einem anderen Aspekt her betrachtet, dessen Relevanz sich anhand des Schemas 1 erschließen läßt, ist der Verzicht auf eine politische Gestaltung der Primärverteilung, d.h. des Systems der Ausbeutung der Arbeit in den Betrieben, kompensiert worden durch die politische Beeinflussung der Sekundärverteilung. Solange alle Beteiligten davon - wenn auch ungleich - materiell profitieren konnten, war dies ein blendender »exchange«, der noch dazu die Grundlage der politischen Stabilität in den »modernen Industriegesellschaften« darstellte. In der Krise indes entsteht der Eindruck, als ob die sozialstaatlichen, politisierenden Elemente der Sekundärverteilung überflüssig sein könnten, da die korporative Einbindung der subalternen Klassen und ihrer Organisationen auch durch die disziplinierende Wirkung der Arbeitslosigkeit ersetzt werden kann. Ökonomisch führt dies zu der Forderung der Verbesserung der Primärverteilung zu Ungunsten der Lohnabhängigen, damit statt der konsumtiven Ausgaben die Investitionen stimuliert werden können. Dieser ökonomisch-sachverständig allenthalben unterbreitete Ratschlag (kein Sachverständigenrat, der anders argumentieren würde) heißt aber nichts anderes als Senkung der Individual- und Soziallohnquote zu Gunsten der Profiteinkommen.

## VI.

In den Krisen der Kapitalakkumulation ist es schon immer so gewesen, daß die Sozialleistungen, mit denen dem System Legitimation beschafft wird, gegenüber der Akkumulationsfunktion als staatliche Aufgabe zurückzutreten hatten.<sup>17</sup> Es ist allerdings fragwürdig, wenn dieser Tatbestand innerhalb des Paradigmas des »politischen Konjunkturzyklus« wie folgt interpretiert wird: Der Sozialstaat, sprich die Steigerung des Soziallohns, wird in den Prosperitätsphasen der Akkumulation ausgebaut; die erreichte Vollbeschäftigung und die Garantie der Lebensexistenz der lohnabhängigen Bevölkerung auf einem relativ hohen Niveau führt zu einem verteilungspolitisch bedingten Druck auf die Profitrate sowie zu Disziplinlosigkeiten im Produktionsprozeß (hohe Fluktuationsrate, Absentismus, verringerte Arbeitsintensität), so daß die Kapitaleigner mit einer verringerten Investitionsneigung antworten. Folge ist eine Akkumulationskrise mit steigender Arbeitslosigkeit, welche für den Staat auf der einen Seite zurückgehende Zuwachsraten der Einnahmen, auf der anderen Seite allerdings steigende Ausgaben für alle diejenigen bedeuten, die nun aus dem System der produktiven Arbeit hinausgeworfen und vom sogenannten Netz der sozialen Sicherheit aufgefangen werden. Dann aber setzt die Gegenbewegung ein. Die Profitrate kann wieder ansteigen, wenn die Lohnquote absinkt und die Arbeitsdisziplin zunimmt. Die Investitionen steigen an, und die Beschäftigung erfährt positive Impulse. Ein neuer Aufschwung

kann stattfinden und mithin der Sozialstaat erneut nach dem zyklischen und daher vorübergehenden Rückschlag ausgebaut werden.

Erst jüngst hat es Michele Salvati (1981) kritisiert, wenn dieser Mechanismus als kurz- oder mittelfristiger politisch/ökonomischer Konjunkturzyklus interpretiert wird. Seiner Auffassung nach – insbesondere wenn die Veränderungen in den Werthaltungen berücksichtigt werden – kann sich der politische Konjunkturzyklus nur über lange Fristen im Zusammenhang mit den in der Ökonomie wohlbekanntem »langen Wellen« entfalten. Es soll hier auf die Stichhaltigkeit dieser Argumentation nicht eingegangen werden.<sup>18</sup> Wir benutzen sie vielmehr als Verweis auf eine Erscheinung, die für unsere weitere Argumentation wichtig wird: Wenn von Krise und Transformation des Sozialstaats die Rede ist, sollte zwischen »kleinen« und »großen« Krisen unterschieden werden.

*Kleine Krisen* sind dadurch gekennzeichnet, daß sie das immer prekäre Gleichgewicht gesellschaftlicher Widersprüche und sozialer sowie politischer Gegensätze innerhalb der *gegebenen Formen* der gesellschaftlichen Kompromißstrukturen wieder herstellen, wenn dieses Gleichgewicht (das natürlich auch als ein trade-off interpretiert werden kann) partiell gestört worden ist: das »Gleichgewicht« in der Verteilung der Einkommen zwischen Lohnarbeit und Kapital; das »Gleichgewicht« zwischen gesellschaftlichem Akkumulationsfonds des Kapitals, der privaten Konsumtion der Massen und dem Staatsverbrauch; das »Gleichgewicht« zwischen individuellem Profit und Zinsen des Bankkapitals; das *Machtgleichgewicht* zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen; das »Gleichgewicht« zwischen den gesellschaftlichen Anforderungen an das politische System und seiner Kapazität, diese Anforderungen zu befriedigen, also dauerhafte Überlastungen zu reduzieren; das »Gleichgewicht« zwischen Legitimierungsfunktion und Akkumulationsfunktion des Staates; das »Gleichgewicht« zwischen individuellem und sozialem Teil des Lohns. Diese Gegensätze spitzen sich *innerhalb* der gesellschaftlichen Formen zu, doch finden sie durch Anpassung auch innerhalb dieser Formen eine Lösung; die Widersprüchlichkeit wird reduziert, die Gleichgewichte werden mehr oder weniger wiederhergestellt, wodurch die Weichen für eine neue Entwicklungsphase gestellt werden. Die »kleinen« Krisen regenerieren also das System, so wie es ist. Sie stellen progressive Momente im Prozeß der Konservation des Systems dar. Auch die Anpassungen des Sozialstaats lassen sich im Rahmen dieses Schemas interpretieren; sie sind Antworten auf systemische Widersprüche, die soziale Gleichgewichte stören können und daher im Sinne politischer Konfliktregulierung reduziert werden müssen.

Anders die »großen« Krisen. Sie können als *Strukturbruch von Formen* der gesellschaftlichen Entwicklung, insbesondere als Bruch mit den institutionalisierten Kompromissen der »korporativen Demokratie«, interpretiert werden. Zur Klärung dessen, was darunter zu verstehen ist, sei das System des keynesianischen Wohlfahrtsstaates noch einmal mit groben Strichen skizziert: Der Staat interveniert auf den Gütermärkten, um einen Teil der Produktion aufzukaufen. Er interveniert auch in die Verteilung, um einen partiellen Wohlfahrtsausgleich herzustellen. Schließlich interveniert er in die Verwendung, indem er mittels Geldpolitik Investitionen stimuliert oder restringiert. Der erst- und der letztgenannte Interventionsbereich machen das Ensemble keynesianischer Politik aus, der zweite Bereich ist der des Welfare State im engeren Sinne. Die Entscheidungen über die Investitionen und die Nachfrage nach Arbeitskräften hingegen bleiben in diesem Modell eine Domäne des Kapitals, allenfalls noch im tarifvertraglichen Austausch mit den Organisationen der Lohnarbeit, den Gewerkschaften. Dieses System von Entscheidungen, die insgesamt für den

Entwicklungsgang der Gesellschaft verantwortlich sind, folgt also verschiedenen Logiken, dem Kalkül politischer Aushandlung und den Kriterien privater Optimierungsstrategien. Innerhalb der Sphären dieser unterschiedlichen Logiken und zwischen ihnen ist im Verlauf der Entwicklung ein Netz von Institutionen entstanden, das per Kompromiß ein Machtgleichgewicht dynamisch zu reproduzieren hatte. Und genau dieses Kompromißsystem ist an eine Grenze geraten, weil die ökonomische Dynamik nachgelassen hat.

In bezug auf den Sozialstaat heißt dies, daß nicht allein die Höhe seiner Ausgaben zur Disposition steht, sondern die *Form des Sozialstaats* als materielle Basis des keynesianisch-korporativen Kompromisses selbst. Nicht mehr ein »Gleichgewicht« zwischen Ökonomie und Politik, zwischen Markt und Plan, zwischen Kapitalakkumulation und sozialstaatlicher Redistribution ist gefährdet und infolgedessen auf einem neuen Niveau wieder zu installieren, sondern die Form dieser Strukturen, in denen sich die Gleichgewichte bilden und immer wieder gefährden, wird zu einer Grenze für die *Strukturentfaltung* im Entwicklungsprozeß der Gesellschaft und führt daher zu einem *Strukturbruch*. Die Dauer der »großen« Krise ist nicht nur deshalb länger als diejenige der »kleinen« Krise, weil sie quantitativ größere Ausmaße hat. Vielmehr folgt dem Strukturbruch die langandauernde Depression, die gesellschaftlich, politisch, ökonomisch eine Phase der Destruktion alter Kompromisse und der Restrukturierung in Richtung neuer gesellschaftlicher Verhältnisse ist. Restrukturierung impliziert immer Destruktion, nicht nur im materiellen Sinne (Entwertung, Vernichtung von Kapital und Reichtum), sondern vor allem Zerstörung gewachsener gesellschaftlicher Kompromißstrukturen, die notwendigerweise mit schweren sozialen und politischen Konflikten verbunden ist, bis ein neuer Konsens gefunden wird.

In den Krisen kommen, wie Marx ausgeführt hat, die Widersprüche des Systems zum »Eklat«, d.h. Strukturen, die den Widersprüchen eine Bewegungsform gegeben haben, zerbrechen und müssen »neu zusammengesetzt«, restrukturiert werden. Die Unterscheidung zwischen kleinen und großen Krisen bezieht sich darauf, ob im Restrukturierungsprozeß die überkommenen Formen in Grunde erhalten, angepaßt werden können oder abgelöst werden müssen (vgl. das Schema 2, in dem diese Unterscheidung schematisch festgehalten wird). In diesem Sinne können kleine Krisen eine stabilisierende Funktion für das System haben, indem sie Anpassungen der Produktionsstruktur ermöglichen, die Verteilung korrigieren helfen, im politischen System zu »Modernisierungen« Anlaß geben.<sup>19</sup> Es ist in kapitalistischen Gesellschaften offenbar nicht anders denn durch solche kleinen Krisen möglich, daß sich das System an neue Entwicklungstendenzen (der Umwelt im weitesten Sinne) anzupassen bzw. seine innere Widersprüchlichkeit zu reduzieren vermag.

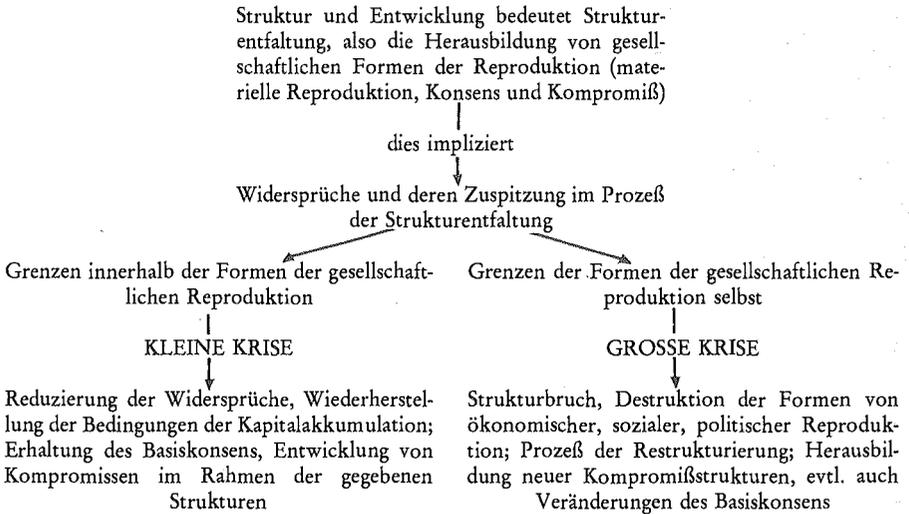
Also bedeuten die kleinen Krisen die Initiierung eines Prozesses der Wiedergewinnung von Systemidentität, die im Prozeß der Strukturentfaltung verloren zu gehen droht.

Kleine Krisen dienen also der Systemerhaltung im Sinne seiner *Transformation* und können daher die große Krise im Sinne einer *tiefgreifenden Systemkrise* hinauschieben, jedoch nicht verhindern.<sup>20</sup> Die Gründe sind in der Entwicklung von (internationalen) Produktionsstrukturen<sup>21</sup> sowie den Defizienzen des politischen Systems zu suchen, das gerade wegen seiner Erfolge von Konsensbeschaffung und Kompromißfindung im Rahmen der Institutionen der liberalen Demokratie auch Ausgrenzungen produziert; nämlich von denjenigen, die Interessen entwickeln, die entweder nicht quantifizierbar, monetisierbar sind, oder deren Befriedigung einen so großen Aufwand erforderlich machen würde, daß zentrale Systemfunktionen (Herstellung von angemessenem Wachstum beispielsweise) gefährdet werden. Die Entwicklung der Gesellschaft vollzieht sich also immer über Prozesse

kleiner Krisen; die großen Krisen entfalten sich erst dann, wenn die Formen der gesellschaftlichen Reproduktion (des Kapitals als Kapitalverhältnis, der politischen Macht im Sinne von Hegemonie) nicht mehr in der Lage sind, die gesellschaftliche Widersprüchlichkeit und politische Gegensätzlichkeit auf der Grundlage von Konsens und Kompromiß zu steuern.

Schema 2:

»Kleine« und »Große« Krisen



Dieser Zusammenhang läßt sich natürlich auch innerhalb des ökonomischen Zyklusschemas interpretieren: Traditionell wird zwischen kurzfristigen drei- bis vierjährigen Kitchin-Zyklen, den sieben- bis neunjährigen Juglar-Zyklen und den »langen« Wellen Kondratieffs unterschieden. Es ist kein Zufall, daß während der kaum hinterfragten Akzeptanz des keynesianischen Paradigmas die Betrachtung der mittelfristigen Zyklen im Vordergrund stand. Denn der Keynesianismus ist eine Politikform, die sich auf *Konjunkturen* und nicht auf *Strukturen* bezieht. In den siebziger Jahren ist das Interesse für die »langen« Wellen erneut entstanden, weil die Politik sich mehr und mehr den *Strukturen* und ihren Veränderungsmöglichkeiten zugewendet hat. Sofern die Theorien der »langen« Wellen nicht die bloße Phase und Amplitude der Zyklicität eher technisch betrachten, sondern den *Charakter* der Krise im Auge behalten, unterstreichen sie das Moment der »großen« Krisen gegenüber den »kleinen« Krisen der sieben- bis neunjährigen Konjunkturzyklen, denen man mit keynesianischer Politik des Nachfragemanagements beizukommen versuchte. Nachfragemanagement war allerdings niemals bloß ein ökonomisches Politikmodell, sondern immer die ökonomische Fundierung eines politisch-sozialen Kompromißgefüges im oben genannten Sinne. Wenn daher vom keynesianischen, staatlich vermittelten Klassenkompromiß die Rede ist, dann wird diese Politikform angesprochen.

Natürlich vollzieht sich dieser Prozeß nicht automatisch, der höheren Einsicht einer Systemlogik folgend. Sozialstaatliche Umverteilungspolitik wird erkämpft, teilweise in heftigen Auseinandersetzungen und produziert in dem Maße, wie spezielle Gruppen ihre Forderungen durchsetzen, den berüchtigten *Verteilungsdschungel* von Einzelbestimmungen, deren Kompatibilität nicht immer gewährleistet ist und die sich zu administrativen Irrationalitäten kumulieren können. Nur noch Spezialisten können den Dschungel einigermaßen überschauen. Aber gerade dieser »Dschungel« der Umverteilung ist ein Ausdruck von *Kompromißfähigkeit*. Die Befriedigung sozialer Konflikte steht im Vordergrund. Ohne auf Kompatibilität, Komplementarität, Funktionalität innerhalb des und für das System Rücksicht zu nehmen, werden die materiellen Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der Kompromißstrukturen geschaffen und - in manchen Fällen bis zur sozialen Irrationalität - weiterentwickelt. Natürlich gibt es hier eine Reihe Unterschiede in den einzelnen Ländern. Das Prinzip ist jedoch allenthalben das gleiche und fungiert als Mittel der Erhaltung eines dynamischen gesellschaftlichen Konsenses durch die Intervention des Staates. *Scheinbar* ist daher der Sozialstaat verantwortlich für seine partiellen Irrationalitäten. Doch der wirkliche Grund dafür ist in der Notwendigkeit zu suchen, gefährdete ökonomische, gesellschaftliche, politische Gleichgewichte durch politische Interventionen dynamisch zu stabilisieren und dabei immer partiell vorgehen zu müssen. Solange das Tempo, sprich das Wachstum, groß genug ist, läßt sich auch auf einem Zweirad Balance halten. Geht das Wachstum aber zurück, dann geht das Gleichgewicht verloren; das Zweirad kippt um und mit ihm der Fahrer, wenn er es nicht schafft, rechtzeitig abzusteigen.

## VII.

Wenn »große« Krise bedeutet, daß die traditionellen Kompromißstrukturen nicht mehr innerhalb der gesellschaftlichen Formen tragfähig sind (Strukturbruch), dann erfordert die in jeder Krise implizierte Lösung der Widersprüche auch immer eine Restrukturierung des Konsenses und der Kompromißstrukturen, eine Formveränderung der gesellschaftlichen (einschließlich der ökonomischen und politischen) Reproduktion. Natürlich erfolgt diese Restrukturierung innerhalb kapitalistischer Verhältnisse. Jedoch ist der Kapitalismus nicht nur ein logisch konstruierbares (»ableitbares«) System mit gegebenen Institutionen, sondern historischen Entwicklungstendenzen unterworfen, die durch politische Interventionen beeinflusst werden können. Es fragt sich also, in welche Richtung die Restrukturierungsprozesse weisen.

Gegenwärtig ist eines offensichtlich: Der Keynesianismus als politisch ökonomisches Modell - das Ensemble von staatlichen Interventionen in die Ökonomie, dem Wohlfahrtsstaat und sozialer Demokratie - ist an eine Grenze geraten. Dies ist die dramatischste Charakteristik des Strukturbruchs. Ein Politikmodell, das in den entwickelten kapitalistischen Ländern für Jahrzehnte Wachstum, Wohlstand und Konsens zu beschaffen schien, läßt sich nicht mehr weiter verwenden. Die Gründe für das Scheitern des Keynesianismus sind vielfältig und schon oft analysiert worden<sup>22</sup>:

- Die »Vermachtung« der Wirtschaft mit der Konsequenz administrierter Preise der großen Unternehmen, wodurch staatliche Politik nicht mehr die beabsichtigten Mengeneffekte durch ihre Interventionen provozieren kann<sup>23</sup>;
- die außenwirtschaftliche Abhängigkeit bei hochintegriertem Weltmarkt, wodurch

konterkarierende außenwirtschaftliche Reaktionen auf staatliche Interventionen entstehen können;

- die schon erwähnte Steigerung des Kapitalkoeffizienten aufgrund wachsender Kapitalintensität der Produktion, so daß die arbeitsplatzschaffende Wirkung von Investitionen notwendig abnimmt;
- zu erwähnen ist auch der Charakter von Investitionen in der Rezession. Keynes hatte in der kurzen Frist vor allem Erweiterungsinvestitionen im Blick. Wenn aber hauptsächlich zu Rationalisierungszwecken investiert wird, dann erzeugt eine Zunahme von Investitionen möglicherweise zusätzliches Einkommen, aber nicht zusätzliche Beschäftigung;
- hier taucht ein Grunddilemma der keynesianischen Politik auf, das in der angenommenen Hierarchie der Märkte besteht. Der Arbeitsmarkt wird als abhängig von der Entwicklung der Gütermärkte und der Finanzmärkte angesehen. Impulse dieser Märkte führen nicht unbedingt gleichgerichtet und mit gleicher Dynamik zu entsprechenden Arbeitsmarktreaktionen;
- Grenzen ergeben sich auch aus dem bloßen Quantitativismus keynesianischer Politik, wenn immer mehr nach einer langen Periode hohen quantitativen Wachstums die Frage nach dem *Sinn* von Arbeit und der *Qualität* von Wachstum (z.B. unter Aspekten der Schonung der Natur) gefragt wird. In diesem Fall ist keynesianischer Quantitativismus politisch nicht durchzuhalten. In dem schon erwähnten 24. Kapitel der »General Theory« hat Keynes noch meinen können, daß nicht die Arbeit von 9 Millionen Menschen politische Probleme aufwerfen würde, sondern die Arbeitslosigkeit von 1 Million bei einer Arbeitsbevölkerung von 10 Millionen. Heute wird nicht mehr ohne Einschränkungen akzeptiert, daß 9 Millionen arbeiten; es wird danach gefragt, *was* sie arbeiten, *wie* sie arbeiten und *welche Produkte* mit *welchen Konsequenzen* für Natur und Umwelt die Arbeit erzeugt;
- auch aus der engeren Struktur und Dynamik des politischen Systems resultieren Grenzen des Keynesianismus, nämlich immer dann, wenn die Interessen innerhalb des komplexen »bargaining«-Systems einer liberalen Demokratie nicht durchsetzbar sind. Dies ist der Fall, wenn die Monetisierbarkeit von Leistungen und Gegenleistungen, auch von Kompensationen nicht möglich ist oder nicht akzeptiert wird.

Der letzte Grund für das Scheitern des Keynesianismus allerdings ist in den gleichen Verhältnissen zu suchen, die seinen Erfolg möglich machen: in beschleunigtem ökonomischem Wachstum. Dieses ist gleichbedeutend mit Akkumulation von Kapital und folglich mit einer ständigen Stärkung der Macht des Kapitals, die einer anderen Logik folgt, als sie dem Keynesianismus als politischem Modell zugrunde liegt. Die politische Kontrolle der ökonomischen Entwicklung ist nur so lange möglich, wie den politisch-administrativen Systemen gegenüber den Kapitalen genügend Interventionsressourcen zur Verfügung stehen. Reichen die Interventionsmittel nicht aus, dann kann der Staat gleich den Tendenzen der Marktkräfte folgen und auf Interventionen gänzlich verzichten. Oder es müssen neue, wirksamere Eingriffsmedien geschaffen werden bzw. die bestehenden so massenhaft aufgefüllt werden, daß die Richtung der Kapitalakkumulation dennoch politisch wirksam beeinflusst werden kann. Beide Auswege bedeuten das Ende des Keynesianismus. Der erstgenannte führt direkt zum Neoliberalismus und monetaristischer Wirtschaftspolitik; der zweitgenannte zu Politikformen direkter politischer Kontrollmaßnahmen der Investitionen

und einer autoritären Staatlichkeit, die mit der liberalen Demokratie als Ergebnis des Keyneschen Kompromisses Schluß macht.

Dies muß nun keineswegs heißen, daß das Ende des Keynesianismus das Ende aller Demokratie mit sich bringen würde. Schließlich wäre es auch vorstellbar, die Kontrolle von Produktion und Investitionen durch Formen der Wirtschaftsdemokratie zu demokratisieren. Aber man muß sich darüber klar sein, daß dies nicht mehr die hier zur Debatte stehende liberale Demokratie im Kapitalismus wäre, sondern mehr: demokratischer Einfluß auf Produktions- und Investitionsentscheidungen eröffnet schließlich auch die Möglichkeit, die Entscheidungen nicht mehr nach der Logik des Profitprinzips, sondern nach Kriterien der individuellen und gesellschaftlichen Bedürfnisse zu treffen. Jedoch ist gegenwärtig in den entwickelten kapitalistischen Ländern diese Perspektive kaum massenwirksam zu vermitteln; momentan wird das Scheitern des Keynesianismus und die Bürokratisierung des Wohlfahrtsstaats eher regressiv verarbeitet. Anders wäre die Wirksamkeit der konservativen Polemik gegen den Sozialstaat und den Keynesianismus nicht erklärbar.

### VIII.

Die konservative Restrukturierung wird in einer Reihe von Ländern praktiziert. Bei aller Unterschiedlichkeit handelt es sich dabei um den Versuch einer Desorganisation des organisierten Kapitalismus, auch im Sinne eines klaren Affronts gegen die überkommenen reformistischen Positionen; um eine Reprivatisierung von bislang staatlichen Bereichen und Aufgaben; um eine Deregulierung von politischen Auflagen für die Produktion; letztlich um eine Entstaatlichung des - auch dies eine reformistische Formel - »durchstaatlichten« Kapitalismus.<sup>24</sup> Ein dazu alternatives Modell ist keinesweg in gleicher Weise eindeutig, geschweige denn praktisch gewendet. Ein Rekurs auf den traditionellen Keynesianismus dürfte nicht möglich sein, wenn die von uns aufgeführten Argumente auch nur annähernd richtig sind. Selbst der Versuch »Keynes-Plus« - Produktionsauflagen und Demokratisierung - dürfte zum Scheitern verurteilt sein.<sup>25</sup> Die »bescherende« Sozialstaatlichkeit auf dem Hintergrund einer funktionierenden und Vollbeschäftigung herbeiführenden Kapitalakkumulation ist eher unrealistisch. Die Konsequenz: In der »großen« Krise ist auch von der politischen Linken die Anstrengung zu erwarten, jenseits der tradierten Formen von Sozialstaatlichkeit und Keynesianismus Alternativen der Vergesellschaftung oder - wie es häufig bezeichnet wird - ein »neues ökonomisches und gesellschaftliches Entwicklungsmodell« zu projektieren. In der »kleinen« Krise wäre ja noch - im Sinne des »politischen Konjunkturzyklus« von Kalecki - mit einer nur leicht modifizierten Wiederherstellung der alten Fundamente zu rechnen, auf denen die alte Politik fortgeführt werden könnte.

Die Eingangsfrage lautete: Umbau oder Abbau des Sozialstaats? Wir haben gesehen, daß der Umbau des Sozialstaats gegenwärtig in der Form des Abbaus vonstatten geht, also die Kürzung von Sozialleistungen, die allenthalben stattfinden, auf dem Hintergrund eines Restrukturierungsprozesses zu begreifen sind. Die Restrukturierung ist keineswegs bloß als eine konservative oder reaktionäre Infamie zu verstehen. Es ist der Versuch, mittels der Umstrukturierung von gesellschaftlichen Kompromissen aus der Krise herauszukommen. Hilfreich ist für die konservative Demagogie, daß sich im Verlauf der Prosperitätsphase der Sozialstaat genauso naturwüchsig, ungeplant, chaotisch entwickelt hat wie andere Erscheinungen und Institutionen der kapitalistischen Gesellschaft auch.

Der »populistische« Charakter der Polemik gegen den Sozialstaat insgesamt nährt sich folglich aus den kapitalistischen Auswüchsen dieses Prinzips. Aber mit dem Abbau des Sozialstaats sollen gerade nicht Irrationalitäten beseitigt, sondern der im Sozialstaat und seiner Existenz manifestierte Hegemoniegewinn subalternen Schichten kassiert werden. Was bei florierender Kapitalakkumulation unter dem Keynesianismus möglich war, nämlich das Kompromißgleichgewicht durch partielle sozialstaatliche Zugeständnisse immer wieder zu balancieren, ist in der »großen« Krise ökonomisch schwierig und politisch uninteressant geworden.

Die Frage »wie es anders sein könnte« (Wagner 1982, 10. Kapitel), muß also radikal gestellt werden. Es kann nicht darum gehen, zumal die Realisierungschancen außerordentlich gering sind, als Gegenstrategie gegen den konservativen Angriff auf Struktur und Umfang des Sozialstaats und auf den keynesianischen Staatsinterventionismus auf das Festhalten an der tradierten Form des Sozialstaats zu setzen. Das kritische Moment bestünde darin, höhere und bessere, weniger bürokratisch verwaltete und daher menschlichere Leistungen zu projektieren. Auch die Hervorhebung von sozialstaatlichen Modellen, die dessen interne Automatik zu selektionieren, zu differenzieren und zu diskriminieren abschaltet, ist keineswegs zureichend (dies ist jedoch im Kern Wagners Antwort auf die von ihm gestellte Frage). Denn der Sozialstaat wäre mißverstanden, wenn er nicht als Moment in einem gesellschaftlichen Funktionszusammenhang begriffen würde, den ich kurz zu skizzieren versucht habe. Also müssen sich auch alternative Überlegungen auf diesen Funktionszusammenhang insgesamt beziehen.

Es geht um nicht mehr und nicht weniger als um die Entwicklung alternativer Formen der Vergesellschaftung, also darum, den Sozialstaat eher als eine gesellschaftliche denn als eine obrigkeitstaatliche Veranstaltung zu begreifen. Wenn Entstaatlichung im konservativ-neoliberalen Modell in schlichte Reprivatisierung mündet - Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos, individuelle Vorsorge und Verantwortlichkeit für die Gefährdungen des Arbeitslebens, auch Reprivatisierung von Dienstleistungen des Staates -, dann muß im alternativen Modell die Entstaatlichung in neuen Formen der Vergesellschaftung resultieren. Staatliche Funktionen, die während der Prosperität bei vollen Kassen ganz gut erfüllt werden konnten, können in gesellschaftliche Verantwortung zurückgeholt werden. Viele Tendenzen im Zusammenhang mit den neuen sozialen Bewegungen und alternativen Projekten sind in diese Richtung fortgeschritten: Gesundheitsläden, Frauenhäuser, autonome Bildungszentren, Arbeitslosenselbsthilfe usw. Diese Tendenzen müssen unterstützt werden, wobei es allerdings ganz ohne den Staat gar nicht geht. Denn dieser hat aufgrund seiner Steuerhoheit die finanziellen Ressourcen, die zur Stützung solcher Projekte notwendig sind. Folglich ist die Alternative nicht die totale Entstaatlichung, sondern eine neue Form der sozialen Versorgung gerade bei den Sach- und Dienstleistungen. Da diese finanziell abhängig bleiben und immer noch eher Randerscheinungen sind, muß gegen die konservative Offensive auch das Niveau der bedrohten Sozialleistungen verteidigt werden. Doch darüber hinaus ist an den Charakter des Sozialstaats zu erinnern, wie er bei der Einführung der Unfallversicherung in Deutschland 1881 deutlich wurde: Selbst die politischen Vertreter der Unternehmer stimmten dem zu, weil ihnen die Alternative noch viel weniger paßte: nämlich schärfere Arbeitsschutzbestimmungen, die ihre Autonomie im Produktionsprozeß eingeschränkt hätten. Der Sozialstaat also als Institution, die die Wunden kurieren muß, die durch die Art und Weise der kapitalistischen Produktion geschlagen worden sind. Ob nicht die demokratische Gestaltung des Arbeits- und Lebensprozesses der Menschen

durch diese selbst ein Ansatz wäre, an die Stelle der sozialstaatlichen Nachbehandlung die gesellschaftliche Kontrolle und Gestaltung zu setzen?

Gegen Abbau und Umbau des Sozialstaats also eine Perspektive seines Ausbaus, aber in eine andere Richtung als bisher, um nicht an Symptomen zu kurieren, sondern Ursachen für die Mängel, für die der Sozialstaat als Kompensation geschaffen worden ist, zu beseitigen.

### *Anmerkungen*

- 1 Die Politisierung der Lohnkategorie ist keine Neu-Entdeckung der genannten Autoren. Schon immer ging der politisch-wissenschaftliche Streit unter marxistischen und kritischen Sozialwissenschaftlern um die Frage, ob der Lohn ökonomischen Gesetzen (den Marktkräften) unterworfen sei oder politisch durch politische Macht von Arbeiterorganisationen bzw. des Staates bestimmt sei. Vgl. dazu die Ausführungen von E. Altvater, 1980, S. 842-850.  
Bezugnehmend auf die lange Tradition dieser Betrachtungsweise haben Müller und Neusüß (1971) die neueren Ansätze einer Politisierung der Lohnkategorie als »revisionistisch« zurückgewiesen. Mit der Hervorhebung der systemischen Grenzen für politische Bestimmungen der Lohnhöhe ist allerdings nicht schon gesagt, daß Teile der Reproduktionskosten der Arbeitskraft vermittels des Sozialstaates nicht politisch gestaltet werden und damit den Marktkräften partiell entzogen sind. Die Schwierigkeiten allgemeiner Aussagen zu diesem Problembereich ergeben sich aus der zyklischen Entwicklung. Die »decommodification« der Arbeitskraft darf nicht als eine allgemeine und irreversible Tendenz aufgefaßt werden.
- 2 Die Sozialversicherung ist also auf (die Wechselfälle der) Arbeit orientiert, Sozialhilfe (oder -fürsorge) auf Nicht-Arbeit. Sie tritt immer dann ein, wenn nicht damit zu rechnen ist, daß die Klientel noch aktiv am Produktionsprozeß nach einer gewissen Rehabilitationszeit teilnehmen kann. Vgl. zu diesem Aspekt vor allem Fuhrke 1981.
- 3 Das Prinzip der Versicherung ist gleichbedeutend mit der Vermarktung der sozialen Risiken. Der Versicherte »kauft« gegen die Prämie die Versicherungsleistung für den jeweils definierten Versicherungsfall. Prinzipiell kann eine Vielzahl von Versicherungen um die zu versichernden Fälle konkurrieren. Dies ist in einer großen Zahl von Bereichen (Kraftfahrzeugversicherungen, Lebensversicherungen, Feuerversicherungen usw.) auch der Fall. Im Bereich der Versicherung sozialer Risiken und Bedürfnisse geschieht dies auch mittels privatwirtschaftlicher Konkurrenz in Ländern wie den USA, während in Europa nicht nur - wie in den USA partiell auch - die Konkurrenz der privaten Versicherer staatlich reguliert wird, sondern eine allgemeine Zwangsversicherung für alle in den Arbeitsprozeß integrierten Abhängigen eingerichtet worden ist.
- 4 Eine gewisse Ausnahme stellt die Bismarck'sche Sozialversicherung von 1881 dar. Allerdings wäre es verfehlt, diese Reform lediglich als eine selbstlose Geste des preußischen patriarchalischen Obrigkeitsstaates zu verstehen. Erstens kann die Reform als Antwort auf Defizienzen der Arbeiterbewegung bezeichnet werden, die mit Unverständnis auf diese Art der »de-commodification« der Arbeitskraft reagierte. Zum anderen stellt die Sozialgesetzgebung einen präventiven Akt dar, um eine verschärfte Arbeitsschutzgesetzgebung zu verhindern. Die sozialen Kosten des Arbeitsprozesses (Unfall, Krankheit, Tod) sind mit der Sozialversicherung externalisiert und können so den mikroökonomischen Surplus entlasten. Vgl. dazu Baron 1979 sowie Fuhrke 1981.
- 5 »Die sozialen Kämpfe ziehen ein kumulierendes Produkt an Konfliktregelungen mit sich. Diese sich kumulierenden Regelungen erfordern wiederum, daß sich die Organisationen der Lohnarbeit forlaufend um ihre Erhaltung kümmern müssen, und dies nicht - abstrakt gesprochen - dem 'Staat' überlassen. Denn sonst bestünde ja die Gefahr, daß die funktionale Ambivalenz solcher Regelungen sich aufgrund des herrschenden Machtgefälles gegen die auswirkt, und zwar ohne daß dies unmittelbar in sozialen Kämpfen sichtbar wird...« (Blanke 1978, S. 388). Der Bereich der So-

zialpolitik als institutioneller und funktioneller Sektor sozialer Reform im Sinne der Berücksichtigung der »Logik der Arbeit« (Lelio Basso 1975) gegenüber der »Logik« der Kapitalakkumulation ist das Zentrum von Konflikten, die mit dem »Eintritt der Massen qua ihrer Organisationen in den Staat« (Ch. W. Mayer 1975) entstehen.

- 6 Dies ist anlässlich diverser Festakte zum hundertjährigen Geburtstag der Bismarckschen Sozialgesetzgebung insbesondere von sozialdemokratischer Seite besonders hervorgehoben worden, so von Arbeits- und Sozialminister Ehrenberg in seiner Festrede im Reichstag von Berlin im November 1981.
- 7 Bedauerlicherweise haben Bowles und Gintis in ihrem Beitrag vereinfacht, indem sie den Soziallohn in seiner ökonomischen Bestimmung nicht analysieren, sondern nur unter dem Aspekt der »de-commodifikation« als Moment der Funktionsweise kapitalistischer Demokratie betrachten.
- 8 Das System von Speenhamland sicherte den Armen vor allem in den englischen Landbezirken ein Minimaleinkommen, das durch Zuschüsse zu sonstigen (Lohn)einkommen zustandekommen sollte. Richtschnur des Minimaleinkommens waren nicht die (durchschnittlichen) Lohneinkommen wie heute in der Regel im Bereich der Sozialversicherung, sondern sie ergab sich aus einem »Warenkorb«: der Geldsumme, die für eine bestimmte Menge Brot zu einem bestimmten Preis wöchentlich gezahlt werden mußte, um eine Familie ernähren zu können. Vgl. dazu Polyani 1978, S. 113 ff. Polyani interpretiert dieses System, das von 1795 bis 1834 dauerte, als den - ungeeigneten - Versuch, die Freisetzung der Arbeit und ihre Vermittlung über den Arbeitsmarkt zu verhindern. Die Konsequenz war eine Pauperisierung, da erstens das Lohnniveau wegen des garantierten Mindesteinkommens, das als Zuschuß gezahlt wurde, niedrig blieb und zweitens die Leistung und Produktivität der Arbeit zurückgehalten wurden. Interessanterweise entsteht dieses System vor der Herausbildung des allgemeinen Arbeitsmarktes. Das Prinzip dieses Systems wird später, nach der Herausbildung des Arbeitsmarktes, für alle diejenigen eingeführt, die auf dem Arbeitsmarkt keine Ware Arbeitskraft mehr anbieten können (Alte, die eine Rente erhalten; Kranke, Behinderte, die Sozialhilfe beziehen), wo sich also die de-commodifikation der Arbeitskraft aus deren mangelnder Qualität für eine commodifikation ergibt. Gerstenberger (1981) zeigt am deutsch-preussischen Beispiel, daß die soziale Versicherung die Lohnarbeiterklasse voraussetzt, während die Sozialhilfe den Status des Paupers reproduziert. Das Speenhamland-System erwirbt seine Einzigartigkeit dadurch, daß es - im Gegensatz zum heutigen Sozialstaat - keine deutlichen Grenzen zwischen Lohnarbeiter und Pauper zieht.
- 9 Komplizierter wird der Gegensatz »materialistischer« und »postmaterialistischer« Wertorientierung im Kontext eines anderen Diskussionstranges: Wenn »materialistische« Orientierung mit Lohn- und Wachstumsinteressen gegen die »postmaterialistischen« Interessen an Ökologie und Leben gesetzt wird. Vgl. dazu die Ausführungen von Altwater 1981 b, S. 263 ff.
- 10 Die Kürzungen der Sozialausgaben durch die Regierung der BRD im November/Dezember 1981 sind der gravierendste Eingriff in das System der Sozialleistungen nach dem zweiten Weltkrieg; denn es werden ganz grundlegende Prinzipien, wie das Bedarfsdeckungsprinzip bei der Sozialhilfe und die staatliche Garantie für die Arbeitslosenversicherung, in Frage gestellt. Materiell besonders betroffen von diesen einschneidenden Streichungen sind die am schlechtesten organisierten Gruppen: Behinderte, Kranke, Alte, Auszubildende, Arbeitslose. Das hier geschilderte Prinzip wird breit ausgeführt von Wagner 1982, der dafür die Metapher vom »umgestülptem Netz« benutzt, auf dem die Klienten des Sozialstaates auf den Rand der Armut rutschen, wenn es ihnen nicht gelingt, auf das »Seil« eines stabilen Beschäftigungsverhältnisses emporzuklimmen.
- 11 Die ist die zentrale Aussage in den vielen Darstellungen des »Modell Deutschland« durch Josef Esser u.a. Vgl. z.B. Esser, Fach, Simonis 1980 und die Diskussion um den Begriff und die reale Aussagekraft des »Modell Deutschland: in PROKLA Nr. 40 und 41, sowie Hoffmann 1981, Heinze u.a. 1981.
- 12 Die Keynesche Theorie hat in ihrem Zentrum die Erklärung von Investitionsentscheidungen im »context of capitalist financial practices as the key determinant of aggregate activity ... In the General Theory Keynes adopts a city or Wall Street paradigm: the economy is viewed from the

- board room of a Wall Street investment bank ...» (Minsky 1977, S. 21)
- 13 So wird beispielsweise von H.P. Ipsen argumentiert, zit. nach Bernd Guggenberger 1975, S. 22. Für Forsthoff (1971) ergibt sich durch die Übernahme sozialstaatlicher Aufgaben ein Abbau von Staatlichkeit schlechthin. Nur neben und außerhalb der Gesellschaft ist der Staat Staat. Mit dieser Argumentationsfigur wird der Gegensatz von Sozialstaat und Rechtsstaat konstruiert, der die staatsrechtliche Diskussion durchzieht.
  - 14 Diese Überlegung scheint hinter den Politiken von Thatcher oder Reagan zu liegen, nämlich mittels marktwirtschaftlich ausgeübter »stummer« Zwänge der Logik der Kapitalakkumulation gegen die politisch vermittelte Logik der Arbeit zum Durchbruch zu verhelfen. Der Prozeß ist brutal; doch er zeitigt einige Erfolge im Sinne einer Desorganisation der Organisationen der Arbeiterbewegung. Vgl. dazu auch Altvater 1981a.
  - 15 Es ist immer ein Problem, Marxsche Begriffe in Termini der empirischen Statistik zu transformieren. Vgl. zur Debatte darüber Altvater, Hoffmann, Semmler 1979, speziell das dritte Kapitel. Wenn wir die organische Kapitalzusammensetzung nicht als Zusammensetzung des Kapitalvorschusses ( $c+v$  und daher  $c/v$ ), sondern als Zusammensetzung des Produktwerts ( $c+v+m$  und daher  $c/v+m$ ) schreiben, wobei dies damit zu rechtfertigen ist, daß beide Male tote Arbeit  $c$  der lebendigen Arbeit gegenübergestellt wird, dann können wir diese Größe mit dem Kapitalkoeffizienten  $K/Y$  (Kapitalstock in Bezug zur Wertschöpfung) indizieren.
  - 15a Es ist hier nicht möglich, auf inflationstheoretische Überlegungen einzugehen. Sofern allerdings eine rein monetäre Inflationserklärung nicht verwendet wird, und wenn die Inflation auch nicht mit wirtschaftspolitischen Fehlern oder einem um das »Gesamtwohl« sich nicht kümmernden Anspruchsdenken in oberflächlichen Zusammenhang gebracht wird, dann stellen die generellen Preissteigerungen tatsächlich nichts anderes als den Versuch des Kapitals dar, bei steigenden Kosteninputs auf der Outputseite monetär die Rentabilität zu sichern. Dies läßt sich natürlich auch als einzelkapitalistische Strategie interpretieren, bei steigendem Kapitalvorschuß und fallender Profitrate durch Anhebung der Verkaufspreise die Verwertung zu sichern. Dies kann allen Kapitalen nicht oder höchstens ungleichmäßig gelingen, und dies auch nur dann, wenn die Verteilung zu Lasten der Lohnarbeiter verschoben wird. Sofern sich diesen Umverteilungstendenzen die Produktionsstrukturen nicht anpassen, wird die Krise durch Inflation nur hinauszuschieben, nicht zu verhindern sein.
  - 16 Diese Problemstellung ist zur Domäne der Theorie und Empirie der industriellen Beziehungen geworden. Vgl. für viele: Salvati und Brosio 1979/1980, sowie Amoroso 1980 für den skandinavischen Reformismus. Daß die nationalen Arbeiterklassen, die sich den Regeln dieses Austauschmechanismus unterwerfen und der Akkumulationsprozeß daher eine auf Kompromiß beruhende konsuale Basis findet, häufig ökonomisch besser fahren, als nationale Arbeiterklassen mit hohem Grad an Militanz wird von Adam Przeworski 1980 gezeigt. Allerdings geht auch Przeworski in einem anderen Beitrag davon aus, daß bei hoher Arbeitslosigkeit die Investitionsfunktion politisiert werden müsse (Przeworski 1981, unveröffentlichtes Manuskript).
  - 17 Der Staat müsse die materiellen Leistungen und Verhältnisse produzieren, die privatwirtschaftlich unrentabel sind, aber aus Gründen der Legitimationsbeschaffung des Systems dennoch grundsätzlich notwendig seien. So lautet in unterschiedlicher Formulierung die zentrale Aussage zur Legitimationsfunktion des Staates. Immer ist dabei eingeschlossen, daß die Produktion von legitimierenden Leistungen Mittel verbraucht, die sonst für akkumulative Zwecke zur Verfügung stehen könnten. Zur Logik des Legitimationsproblems vgl. Blanke 1977, S. 121ff.
  - 18 Ob es »lange Wellen« der wirtschaftlichen Entwicklung überhaupt gibt, ist durchaus strittig. Unstrittig allerdings ist das Problem, das mit dem Paradigma der »langen Wellen« angegangen werden soll: tiefgreifende Strukturbrüche, »Systemkrisen«, die das kapitalistische System betreffen. Deren Ursache und Dynamik zu erfassen, ist eine außerordentlich bedeutsame Aufgabe der Sozialwissenschaften, gerade seit den 70er Jahren.
  - 19 Dies war ganz zweifellos der Fall in der Rezession (kleinen Krise) von 1966/67 in der Bundesrepublik. Diese Rezession stellte einen Bruch dar mit den überholten Politikstrukturen der Ade-

nauer-Ära und der Erhardschen neoliberalen Wirtschaftspolitik: Der Staat gab sich mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ein keynesianisches Instrumentarium an die Hand, die Große Koalition stellte den Versuch der Einbindung von bisher aus dem Regierungsbereich ausgegrenzten politischen und gesellschaftlichen Gruppen dar; mit der konzertierten Aktion war ein Weg zur »korporatistischen Integration« von Gewerkschaften (und anderen Verbänden) geöffnet; der Staat verschaffte sich auf diese Weise Ressourcen, die ihm zur administrativen Bewältigung von Problemlagen und Krisenprozessen bis dato nicht zur Verfügung standen. Gleichzeitig vollzog sich über Ausleseprozesse auch in der Ökonomie ein höchst effektiver technologischer und organisatorischer Anpassungsprozeß, einschließlich einer Umverteilung des Wertproduktes zu Gunsten des Kapitals. Die Folge war nach der schnellen Überwindung der Krise ein Aufschwung mit Wachstumsraten, die mehrere Jahre oberhalb des langfristigen Trends lagen (Vgl. dazu z.B. Altvater, Hoffmann, Semmler 1979). Durch diese kleine Krise ist der Basiskonsens der Gesellschaft überhaupt nicht angetastet worden, die Kompromisse der gesellschaftlichen Gruppen sind in neuen Strukturen kanalisiert worden.

- 20 Bernhard Blanke (1977) trifft eine Unterscheidung zwischen drei »Prozeßtypen« von Krisen: partiell erscheinende und lösbare Krisen; Krisen, die bereits zu entscheidenden Veränderungen im System der gesellschaftlichen Arbeitsteilung führen müssen und auch Verschiebungen im politischen System zur Folge haben, aber noch in einer Phase relativ prosperierender Kapitalakkumulation stattfinden; schließlich Krisen, die die Reproduktion des gesellschaftlichen Gesamtkapitals zum Stocken bringen und zu Systemkrisen in dem Sinne führen, »daß auch das politische System einen radikalen Formwandel vollziehen muß.« (S. 158) Der dritte Krisentyp deckt sich mit unserem Begriff der großen Krise, während der Begriff der kleinen Krise die ersten beiden Typen abdeckt. Es wäre auch möglich, Blankes Unterscheidung diesen Ausführungen zugrundezulegen. Sie hat jedoch zwei offene Flanken: die erste stellt der zweite Krisentyp dar, der sich nur nicht zum dritten Typus entfalten kann, weil die Kapitalakkumulation noch prosperiert. Dieses Moment selbst müßte aber noch in den Krisenprozeß endogenisiert werden. Die zweite offene Flanke ist die noch fehlende innere Vermittlung der Krisentypen, die uns aber außerordentlich wichtig erscheint, um den Gesamtprozeß der gesellschaftlichen Entwicklung zu erfassen.
- 21 Es ist hier nicht der Ort, auf ökonomische Theorien zur Analyse langfristiger Entwicklungstendenzen und der großen Krisen als ökonomische Reproduktionskrisen einzugehen. Dazu vgl. Mandel 1980; D. Gordon 1980; Kleinknecht 1980; Altvater, Hübner, Stanger 1982. Auf einige für unser Thema wichtige Aspekte der Restrukturierung in der großen Krise komme ich anhand einer Begründung der Grenze des Keynesianismus zurück.
- 22 Eine Sammlung von kritischen Beiträgen zur Grenze des Keynesianismus präsentiert Skidelsky (1977). Vgl. auch Bucy-Glucksmann 1982 und Altvater, Hübner, Stanger 1982.
- 23 Dieser Aspekt wird von Hagemann u.a. 1981 hervorgehoben.
- 24 Dazu vgl. die Ausführungen von Altvater 1981a.
- 25 Der Versuch der Anpassung des Keynesianismus an die veränderten Rahmenbedingungen mittels eines »minus« oder eines »plus« wird international diskutiert. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1979. Vor allem vom Europäischen Gewerkschaftsbund und den nordischen Gewerkschaften wird die Position des »Keynes plus« vertreten, ganz in der Tradition des sozialdemokratischen Politikmodells, das jedoch kaum Chancen hat, noch einmal wie in den 50er und 60er Jahren die Basis der gesellschaftlichen Konsensbildung zu werden.



- Kleinknecht (1980): Kleinknecht, Alfred, *Überlegungen zur Renaissance der »langen Wellen« der Konjunktur (»Kondratieff-Zyklen«)*, in: W. Schröder/R. Spree (Hrsg.), *Historische Konjunkturforschung*, Stuttgart 1980
- Kommission der EG (1979): *Wirtschaftliche und gesellschaftliche Konzeptionen in der Gemeinschaft*, Brüssel 1979
- Mandel (1980): Mandel, Ernest, *Long Waves of Capitalist Development - The Marxist Interpretation*, Cambridge, Paris 1980
- Maier (1975): Maier, C.S., *Recasting Bourgeois Europe*, Princeton 1975
- Merklein (1981): Merklein, Renate, Diskussionsbeitrag in: *Bergedorfer Protokolle: Der Ausbau des Sozialstaats und das Dilemma des Staatshaushalts - ein internationales Problem*, Protokoll Nr. 68, 1981
- Minsky (1977): Minsky, Hyman P., *The Financial Instability Hypothesis: An Interpretation of Keynes and an Alternative to »Standard«-Theory*, in: *Challenge*, March/April 1977
- Müller / Neusüss (1970/71): Müller, Wolfgang / Neusüss, Christel, *Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital*, in: *Sozialistische Politik*, Nr. 6/7, Juni 1970, S. 4-67, und: *Probleme des Klassenkampfes*, Sonderheft 1, 1971
- Offe (1972): Offe, Claus, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/Main 1972
- Polanyi (1978): Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, Frankfurt/Main 1978
- Przeworski (1980): Przeworski, Adam, *Material Bases of Consent: Economics and Politics in a Hegemonic System*, in: *Political Power and Social Theory*, Vol. 1, 1980, S. 21 ff.
- Salvati / Brosio (1979): Salvati, Michele / Brosio, Giorgio, *Politica e Mercato nell'Europa della Crisi*, in: *Il Mulino*, Juli/August 1979, abgedruckt in: *PROKLA* Nr. 38, 1980
- Skidelsky (ed.) (1977): Skidelsky, Robert, *The End of the Keynesian Era*, New York 1977
- Strümpel (1977): Strümpel, Burkhardt, *Die Krise des Wohlstands*, Stuttgart 1977
- Wagner (1982): Wagner, Wolf, *Die nützliche Armut*, Berlin (West) 1982
- Wilensky (1981): Wilensky, Harold L., *Democratic Corporatism, Consensus and Social Policy*, in: *OECD, The Welfare State in Crisis*, Paris 1981