

Anmerkungen

- 1 Anders als Sieglinde Summerer, Gerda Kurz und Günter Seib habe ich den Begriff »conjunctures« nicht übersetzt, weil dieser — darauf hat schon Jack Hexter hingewiesen (1972, S. 503) — allzu viele unterschiedliche Bedeutungen hat.
- 2 Da ich sowohl auf die Darstellung des Gesamtwerkes von Braudel als auch auf diejenige seiner Bedeutung für die Gruppe der »Annales«, wie insgesamt auf diejenige der Entwicklung dieser Gruppe verzichtet habe, verweise ich hiermit auf die Literaturzusammenstellung, welche dazu Peter Schöttler für die Übersetzung von Braudels *Die Dynamik des Kapitalismus* (1986), besorgt hat.
- 3 Diese Problematik ist ausführlich und systematisch von Max Weber in seiner Auseinandersetzung mit den Arbeiten Eduard Meyers behandelt worden und Gesellschaftswissenschaftlern kann die Lektüre dieser Schriften m.E. nicht angelegentlich genug empfohlen werden (Weber 1922/1982), S. 215-290.

Literatur

- Adams, Philip (1982): *Historical Sociology*, Open Books: Near Shepton Mallet, Somerset
- Bloch, Marc (1930-40): *La société féodale*, 2 Bde. (Neuaufgabe 1966), Paris
- Braudel, Fernand (1949): *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen à l'Époque de Philippe II.*, 2 Bde., (Neuaufgabe 1966), Paris
- ders. (1969): *Écrits sur l'Histoire*, Paris
- ders. (1977): Geschichte und Sozialwissenschaften. Die *longue durée*. (1958) abgedruckt in: Claudia Honneger, Schrift und Materie der Geschichte, Frankfurt/M., S. 47-85
- de Certeau, M. (1972): *Du système religieux à l'étiologie des lumières. Recherche di storia sociale e religiosa*, Nr. 2
- Clay, C. G. A. (1984): *Economic expansion and social change: England 1500-1700*, 2 Bde., Cambridge
- Cohen, G. A. (1978): *Karl Marx's Theory of History: a Defence*, Princeton
- Erbe, Michael (1979): *Zur neueren französischen Sozialgeschichtsforschung*, Darmstadt
- Foucault, Michel (1977-1986): *Sexualität und Wahrheit*, 3 Bde., Frankfurt/M.
- Freibeuter* (1985), Nr. 24, Berlin
- Godelier, Maurice (1977): *Perspektives in Marxist Anthropology*, Cambridge
- Groh, Dieter (1973): *Kritische Geschichtswissenschaft in emanzipatorischer Absicht*, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz (Urban Taschenbuch, Reihe 80, Band 846)
- Guerreau, Alain (1980): *Le Féodalisme*, Paris
- Gurjewitch, A.J. (1978): *Das Weltbild des mittelalterlichen Menschen*, München
- Gurvitch, Georges (1963): *Déterminismes sociaux et liberté humaine*, 2. Auflage, Paris
- Heinsohn, Gunnar/Knieper, Rolf/Steiger, Otto (1979): *Allgemeine Bevölkerungslehre der Neuzeit*, Frankfurt/M.
- Hexter, Jack (1972), *Fernand Braudel and the Monde Braudelien...*, in: *The Journal of Modern History*, Nr. 4, S. 480-539
- Huften, Olwen (1986): Fernand Braudel, in: *Past & Present*, Nr. 112, S. 208-213.
- Review* (1978), 1. Jg., Nr. 3/4 (Beide Hefte sind dem Abdruck von Beiträgen und Diskussionsprotokollen eines Symposiums mit dem Titel »The Annales: Continuities and Discontinuities« gewidmet)
- Scarlsbrick, J. J. (1984): *The Reformation and the English People*, Oxford
- Thomas, Keith (1971): *Religion and the Decline of Magic*, London (Neuaufgabe als Penguin Book 1973)
- Weber, Max (1922): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, hrsg. von Johannes Winckelmann, 5. Auflage, 1982, Tübingen
- Western, J. R. (1972): *Monarchy and Revolution in the English State in the 1680's*, London
- Wrightson, Keith (1982): *English Society 1580-1680*, London

Heiner Ganßmann/Rolf Weggler/Michael Wolf »Krise des Sozialstaats« — Krise für wen?

»Im August 1985 fand in der Sommerresidenz des Papstes zum zweiten Mal ein Kolloquium des Wissenschaftlichen Beirates des Wiener Instituts für die Wissenschaft vom Menschen statt. Der Gastgeber, Johannes Paul II., wohnte der Diskussion ständig bei. Als Thema hatte man ... »Die Krise« gewählt: Was bedeutet das heute in Europa (im Westen genauso wie im Osten) verbreitete Krisenbewußtsein? Haben wir es heute tatsächlich mit einer Krise zu tun? Und durch was würde sie sich auszeichnen? Befinden wir uns vielleicht, wie manche behaupten, zum ersten Mal in einer Krise, für die es keine Lösung geben wird?« (Verlagsankündigung vom 1.8. 1986)

Als der bekannte Futurologe XY anhub, die letzte Frage zu beantworten, war Woytila wohl längst eingedöst. Reifere Menschen konzentrieren sich eben auf Probleme, nicht auf Lösungen. Das braucht uns jetzt nicht zu interessieren. Zu denken gibt jedoch, daß der Krisenbegriff schon in Castelgandolfo Einlaß gefunden hat. Dort kommt schließlich nicht jeder hinein. Wackelt etwa der Heilige Stuhl? Oder interessiert sich die älteste aller bekannten Großorganisationen für die Möglichkeiten, die in einer Absehung des »verbreiteten Krisenbewußtseins« stecken? Wird Woytila demnächst alttestamentarische Plagen für die Jahrtausendwende ankündigen? Nach dem Vorgang der »Überbietungstheorien« hätte er damit nur statusangemessen übertrumpft, was die Theoretiker der »Langen Wellen« anzubieten haben: Langfristprognosen mit dem Akzent auf der Gegenwart als »Wendezeit«. Dieser Dramatisierungseffekt des Krisenbegriffs scheint ihn inzwischen allseits beliebt zu machen. Normalität wird in Frage gestellt. Entscheidungen werden abverlangt. Je schärfer die Krise, desto bedeutender die Akteure, desto wichtiger deren der Situation angemessenes Bewußtsein, desto aufgewerteter die Theorie, mit der die Krise antizipiert oder diagnostiziert wird.

Sicherlich wäre es verkehrt, auf den Krisenbegriff (und seine Effekte) gänzlich zu verzichten, nur weil er inzwischen auch ins Spracharsenal des Heiligen Stuhls aufgenommen wird. Zumindest sollte man aber sparsam mit dem Krisenbegriff umgehen, d.h. ihn nur dort verwenden, wo sich auch bei näherem Hinsehen ein empirisches Korrelat für das bei Kirchenvätern und kritischen Sozialwissenschaftlern »verbreitete Krisenbewußtsein« finden läßt. Gleichwohl ist zuzugestehen, daß die Gegenstände sozialwissenschaftlicher Betrachtung im Unterschied zu denen der Naturwissenschaften auf ihre Beschreibungen reagieren können — das Wetter reagiert nicht auf den Wetterbericht, die Börse auf den Börsenbericht schon. Ob es eine wirkungsmächtige Rede von der »Sozialstaatskrise« gibt und wer deren Autoren sind, wird zu klären sein.

Die Rede von der »Krise des Sozialstaats« suggeriert, die Institutionen/Programme des Sozialstaats seien entweder in ihrem Bestand gefährdet oder müßten wenigstens drastisch in ihrer Größe zurückgenommen bzw. umgestaltet werden. Mit folgendem melden wir uns zur Gegenrede. Der Sozialstaat als Bündel von Institutionen und Programmen ist — zumindest in der Bundesrepublik — nicht in einer Krise. Wenn überhaupt etwas in der Krise ist,

dann das mit dem Titel »Sozialstaat« verbundene politische Projekt einer Bändigung und reformerischen Transformation des Kapitalismus. Daß wir die Existenz einer Krise des Sozialstaats bestreiten, heißt nicht, daß die Konsequenzen der sozialstaatlichen Ausgabenentwicklung für die auf sozialstaatliche Leistungen Angewiesenen nicht zu massenhaften Krisen der individuellen Reproduktion führen oder führen können. Allgemeiner: Krisen in der Umwelt des Sozialstaats führen nicht von selbst zu Krisen des Sozialstaats (oder im Sozialstaat), und die Existenz der letzteren zu bestreiten, bedeutet nicht zugleich, die der ersteren zu bestreiten. Bevor wir versuchen, diese These durch einen kurzen, empirischen Überblick über die Entwicklung der letzten Jahre zu erläutern, wollen wir die verschiedenen Verwendungsweisen der Termini »Krise« und »Sozialstaat« fixieren. Dies erlaubt uns zugleich, die Reichweite unserer These zu präzisieren.

Ob man die These von der Sozialstaatskrise bejaht oder verneint, hängt davon ab, was man damit meint. — Das ist eine Banalität. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, in welcher Hinsicht man die These präzisieren muß, um sie sinnvollerweise bejahen oder verneinen zu können. Uns erscheinen drei Dimensionen relevant: Man muß 1. klären, *was* in die Krise gerät. Man muß 2. klären, *wer* beobachtet, daß etwas in die Krise gerät. Man muß 3. klären, *wann* etwas in die Krise gerät. Bezieht sich der Beobachter auf vergangene, gegenwärtige oder künftige Ereignisse und Entwicklungen? — Zunächst zur Sachdimension. Üblicherweise bezieht man sich mit dem Terminus »Sozialstaat« auf staatliche Institutionen und Programme, mit denen diejenigen sozialen Sachverhalte bearbeitet werden, die in der bürgerlichen Gesellschaft zu allgemein anerkannten »sozialen Problemen« erhoben worden sind (Krätke 1985, S. 92). Kern des Sozialstaats sind demnach bekanntlich die sozialen Sicherungssysteme. — Können nun derartige Institutionen und Programme in die Krise geraten? Man kann zum Beispiel bemerken, daß die bestehenden Finanzierungsregeln nicht mehr ausreichen, um die beschlossenen Leistungen zu erbringen. Man kann feststellen, daß die intendierten Zwecke mit den getroffenen Maßnahmen nicht erreicht werden. Man kann über Nebenfolgen klagen — etwa darüber, daß sich die bestehenden sozialpolitischen Regelungen negativ auf die Arbeitsmoral der Beschäftigten und der Arbeitslosen oder die Investitionsneigungen der Unternehmen auswirken. Der Arbeitslose kann sich in seiner Erwartung getäuscht sehen, daß ihm die Arbeitslosenversicherung eine relativ gesicherte materielle Existenz während seiner Arbeitslosigkeit garantiert. Politiker können solche Beobachtungen ihrerseits beobachten und sich dann um den Ausgang der nächsten Wahl sorgen. Wissenschaftler können die negativen Auswirkungen des Sozialstaats auf die Lebenswelt oder auf die Stellung der BRD auf den Weltmärkten beklagen usw. Alle zusammen werden von Krisen reden, wenn sie sich durch ihre Beobachtungen soweit alarmiert fühlen, daß sie auf Änderungen (der sozialstaatlichen Programme) drängen.

In eine Krise geraten also nicht die sozialstaatlichen Institutionen/Programme als solche, sondern das auf sie bezogene Gefüge wechselseitiger Erwartungen, die mit relativ stabilen Handlungsmustern verknüpft sind. Werden nun die Erwartungen in einem Ausmaß enttäuscht, daß die politisch relevanten Beteiligten sich für Alternativen zu interessieren beginnen, geraten die Institutionen in die Krise. Daher läßt sich die Frage: »Was gerät in die Krise?« gar nicht unabhängig von der Frage: »Wer beobachtet Entwicklungen als krisenhafte?« beantworten. Sind es die beteiligten Akteure selbst, die aufgrund enttäuschter Er-

wartungen eine Situation als krisenhaft definieren und durch entsprechende Verhaltensänderungen eine Krise tatsächlich herbeiführen? Selbstverständlich kann sich eine Krise »hinter ihrem Rücken« anbahnen. Wir schlagen aber vor, erst dann von Krisen zu sprechen, wenn die Akteure selbst eine Situation oder einen Prozeß als krisenhaft beobachten. Diese Eingrenzung ist auch für die dritte Dimension, die Zeitdimension, relevant. Sozialwissenschaftler neigen dazu, ihre Erwartungen bezüglich künftiger Wirkungen gegenwärtiger Entwicklungen ihres Beobachtungsgegenstandes (der Gesellschaft) mit den Erwartungen und Beobachtungen der Akteure *in* ihrem Gegenstand zu verwechseln. Zwar wird diese Differenz mit Hilfe der Unterscheidung von »objektiven« und »subjektiven« Krisen reflektiert, oft wird dabei aber vergessen, daß prognostizierte »objektive« Krisentendenzen lediglich die, wie auch immer kontrolliert gebildeten, subjektiven Erwartungen der Sozialwissenschaftler bezüglich der tatsächlichen künftigen Entwicklung darstellen. Insbesondere wird vergessen, daß die rechtzeitige Krisenprognose (z.B. die oft beschworene Krise der Rentenversicherung) gerade die Funktion haben kann, durch Auslösen von Reaktionen die Entwicklung zu verändern (nach dem Muster einer »self-defeating prophecy«).

Mit Hilfe der drei genannten Dimensionen ließe sich nun eine Matrix von möglichen »Sozialstaatskrisen« entwerfen. Wir verwenden jedoch den Begriff in einer engeren Bedeutung, indem wir zwei zusätzliche Filter in diese Matrix einbauen. Wir sprechen 1. von einer Sozialstaatskrise nur dann, wenn die Krisendiagnose im Gegenstand selbst vorfindbar ist, was natürlich nicht heißt, daß die Krisendiagnose in den Köpfen der Sozialwissenschaftler nicht auch Teil ihres Gegenstands, der Gesellschaft, ist. Da wir aber 2. nur dann von einer Krise reden, wenn die Krisendiagnose einer gesellschaftlichen Gruppe Wirkungen auf die Situationswahrnehmungen hinreichend vieler anderer Gruppen hat, die Diagnose also wirkungsmächtig wird, reicht uns die Tatsache, daß Sozialwissenschaftler eine Krisendiagnose stellen, selbst dann nicht aus, wenn sie recht behalten.

I. Ökonomische Krise und Sozialstaatsentwicklung

A: Lokalisierung und Funktionsbeschreibung des Sozialstaats

Wählt man die Reproduktionsvoraussetzungen kapitalistischer Gesellschaften als Bezugspunkt einer funktionalen Beschreibung, dann läßt sich der Sozialstaat im Relationsfeld von Politik und Ökonomie folgendermaßen lokalisieren: Die Ökonomie weist dem politischen System bestimmte Probleme zur Bearbeitung zu und stellt die dazu notwendigen Mittel zur Verfügung, während das politische System der Ökonomie Funktionsprobleme dadurch abnimmt, daß es seine eigenen Mittel (Macht, Recht) einsetzt. Die Politik ihrerseits nimmt die Ressourcen der Ökonomie in Anspruch, um ihrer gesamtgesellschaftlichen Funktion der Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Entscheidungen nach Maßgabe ihres Eigeninteresses (an Machterhaltung und -erweiterung) gerecht zu werden. Was wiederum in der Form von Kosten Probleme für die Ökonomie schafft. Die Probleme, die dem politischen System zugewiesen werden, lassen sich kurz so beschreiben: Eine kapitalistische Ökonomie beruht auf der Behandlung des Inputs »Arbeitskraft« als Ware. Arbeitskraft

wird aber nicht als Ware produziert. Die Verfügbarkeit von Arbeitskraft muß also mit anderen Mitteln sichergestellt werden. Einerseits geschieht dies durch den (über Geld vermittelten) Tausch der Verfügung über Arbeitskraft gegen Waren, die zur Reproduktion der Arbeitskraft erforderlich sind. Andererseits wird diese Form der Reproduktionssicherung der Arbeitskraft qua (individuellem) Tausch (aus hier nicht darzustellenden Gründen) flankiert durch staatliche Eingriffe mit demselben Zweck. Dabei dürfen bei Strafe der systemischen Reproduktionsgefährdung weder die Problemlasten noch die Ressourcenbeanspruchungen Schwellenwerte überschreiten, deren Bestimmung zwar schwierig (weil sie offenbar historisch variabel sind usw.), aber im Prinzip möglich ist. Mit anderen Worten: das Teilsystem Ökonomie nimmt das Teilsystem Politik zur Regelung eines Vorgangs in Anspruch, für den die Steuerkapazität der Ökonomie (qua Geld) allein nicht ausreicht.

Wir gehen davon aus, daß sich mit den sozialstaatlichen Institutionen und Programmen eine einigermaßen erfolgreiche Form politischer Stützung des Reproduktionsprozesses von für die Ökonomie verfügbarer Arbeitskraft entwickelt hat. Im politischen System wiederum erlauben z.B. die sozialstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen den um den Machterhalt konkurrierenden Parteien (als Kernbestandteil des politischen Systems) ihr Eigeninteresse am Machterhalt gegenüber den Wählern als bloßes Mittel zur Durchsetzung der Wählerinteressen an sozialstaatlichen Leistungen darzustellen. Der vom Sozialstaat angezielte Prozeß selbst (Reproduktion der Arbeitskraft für die Ökonomie; Reproduktion des loyalen Stimmbürgers für die Politik) findet jedenfalls weder »im« ökonomischen noch »im« politischen System statt. Beide Systeme können nur von »außen« mit ihren spezifischen Mitteln in die individuellen und familialen Lebensprozesse intervenieren (bzw. sich nur bestimmte Teilprozesse der Reproduktion von Arbeitskraft und Bürger inkorporieren: z.B. durch öffentliche Schulen, betriebliche Ausbildung), so daß immer das Risiko der Fehlsteuerung besteht.

Unter diesen Voraussetzungen könnte man die »Krise« des Sozialstaats als einen Vorgang beschreiben, in dem der Sozialstaat diese Aufgaben nicht (mehr) erfüllt und damit Erwartungen enttäuscht. Zur Krise gehören dann sowohl die objektiv konstatierbare Funktionsstörung als auch deren subjektive Wahrnehmung durch die Beteiligten, sowohl die Störung der System- als auch die der Sozialintegration. In diesem Fall, und nur in diesem Fall, ist es sinnvoll, von einer »Krise des Sozialstaats« zu sprechen. Davon zu unterscheiden ist der Fall, daß der Sozialstaat die ihm von gesellschaftlich relevanten Interessengruppen zugeschriebenen Aufgaben (diese können andere oder weitergehende sein) nicht mehr erfüllt bzw. eine Änderung seiner Aufgabenstellung verlangt wird. Die Folge wäre, daß diese Gruppen den bisherigen sozialstaatlichen Regelungen ihre Unterstützung entziehen und durch das Ausrufen der »Krise« auf Änderungen drängen. Natürlich kann auch dies Auswirkungen auf die eben beschriebenen systemischen und sozialintegrativen Zusammenhänge haben. Deren Ausmaß wird von der Macht der auf Änderung drängenden Gruppen abhängen. In diesem Fall könnte man von einem Konflikt bezüglich der künftigen Aufgaben des Sozialstaats sprechen.¹ Ob und in welchem Sinne es hierfür Anlaß gibt, wollen wir im folgenden diskutieren.

B: Krise oder Konsolidierung des Sozialstaats in der BRD?

1. Empirischer Verlauf: BSP und Sozialleistungsquote; Trendbruch nach 1975; Anpassung an Wirtschaftswachstum; Interpretation als Konsolidierung.

Um plausibel zu machen, wie es überhaupt zur Anwendung der Krisensemantik auf den Sozialstaat gekommen ist, müssen wir uns die sozialstaatliche Entwicklung und ihre ökonomischen Rahmenbedingungen vergegenwärtigen. Unzweifelhaft gab es für alle kapitalistischen Ökonomien eine Krise 1974/5, die einen Trendumschwung einleitete. Gemessen am Niveau der vorangegangenen Jahrzehnte haben sich die Wachstumsraten in etwa halbiert. Die Arbeitslosigkeit ist zu einem massiven Dauerproblem geworden. Es wäre überraschend, wenn dieser (inzwischen nicht mehr ganz so) neue Trend in der Wirtschaftsentwicklung sich *nicht* im öffentlichen Sektor allgemein und im Sozialstaat insbesondere niedergeschlagen hätte. Die Zeit der rapiden, überproportionalen Ausdehnung der Staatsausgaben ging zumindest insoweit zu Ende, als in den meisten kapitalistischen Ländern der mehr oder weniger erfolgreiche Versuch unternommen wurde, das Wachstum der Staatsausgaben enger an das allgemeine Wirtschaftswachstum zu binden. Bei Null- oder negativem Wachstum bedeutete das im Ernstfall, sozialstaatliche Ausgabenprogramme gerade in dem Augenblick zurückzuschrauben, in dem mit den entsprechenden gesellschaftlichen Problemlagen die Ansprüche und Forderungen an den Staat drastisch zunahm.

Der Vergleich der Entwicklung der Sozialstaatsquoten (OECD 1985, S. 33) zeigt, daß in der BRD nach 1975 relativ schnell und erfolgreich eine Anpassung an die veränderte ökonomische Großwetterlage in dem Sinn gelungen ist, als das Wachstum der Sozialausgaben insgesamt im Rahmen des Wirtschaftswachstums verblieb. Die durchschnittliche Wachstumsrate des realen Bruttosozialprodukts betrug in den Jahren 1960 bis 1975 3,8%. Im selben Zeitraum wuchsen die (deflationierten) Sozialausgaben jährlich durchschnittlich um 7%. 1975 bis 1981 betrugen die vergleichbaren Wachstumsraten 3,0% (BSP) und 2,4% (Sozialausgaben).² Da in der BRD (wie in fast allen kapitalistischen Ländern) die Sozialstaatsausgaben zwischen 1960 und 1975 erheblich schneller gewachsen waren als die Wirtschaft insgesamt, bedeutete die Anpassung nach 1975 ein Schließen der Schere zwischen den beiden Wachstumsraten mit dem Resultat einer Konstanz der Sozialstaatsquote: »Gemessen am insgesamt verfügbaren Einkommen ... beträgt die Sozialleistungsquote im weiteren Sinn seit 10 Jahren nahezu unverändert 28 v.H.« (DIW 32/86).

Soll man diese Anpassung der Entwicklung des Sozialstaats an seine ökonomischen Rahmenbedingungen als Krise bezeichnen? Oder ist hier die Bezeichnung »Konsolidierung« treffender, auch wenn sie den Effekt auf die Lebenslage der von Leistungskürzungen Betroffenen verharmlost und verbirgt? Da es uns darauf ankommt, Krisen von (gleich vielen) Individuen nicht mit Krisen von Systemen zu verwechseln, gibt die Beobachtung der Anpassung der sozialstaatlichen Ausgaben an die allgemeine Wirtschaftsentwicklung keinen Anlaß, dem Sozialstaat eine Krise zuzuschreiben. Daß eben dies in den letzten 10 Jahren dennoch immer wieder geschehen ist, kann entweder daran liegen, daß die »Konsolidierung« ausgerechnet zu einer Zeit erfolgte, als das Wirtschaftswachstum insgesamt so schwach war, daß die Anpassung ein Konstanthalten des Volumens der Sozialausgaben implizierte,³ oder es muß andere Gründe für die Rede von der Krise geben.

2. Kürzung von Sozialleistungen; wo wird gekürzt? Umschichtung von Ausgabenprogrammen und die Eigenlogik des politischen Systems.

Ein möglicher Grund läge darin, daß die (durch die allgemeine Wirtschaftsentwicklung früher oder später erzwungene) globale Konsolidierung der Sozialstaatsausgaben mittels qualitativ bedeutsamer Umschichtungen bei den einzelnen Ausgabeposten erreicht wurde. Um nur die wichtigsten dieser Umschichtungen zu nennen: Einerseits wurde die Massenarbeitslosigkeit so »bewältigt«, daß der Arbeitslosenversicherungssatz erhöht, die Leistungen an die Arbeitslosen aber drastisch reduziert wurden; andererseits gelang es nicht, den überproportionalen Kostenanstieg im sog. Gesundheitssystem wirksam zu dämpfen. Wahrscheinlich ist, daß die Reaktion des politischen Systems auf die Massenarbeitslosigkeit die Rede von der »Krise des Sozialstaats« begünstigt hat. Der Sozialstaat hat die von der Ökonomie externalisierten Krisenlasten nicht in dem Maße abgefangen, wie es den Erwartungen derer entsprach, die an die Sicherheit des »sozialen Netzes« glaubten. Die Enttäuschung der Erwartungen seiner Klienten ist aber, wie gesagt, (noch längst) nicht dasselbe wie die Krise des Sozialstaats. Die sozialstaatlichen Institutionen haben die 1975 aufgrund von vermindernden Einnahmen bei steigenden Ausgaben akut werdenden Finanzierungsprobleme abgewälzt. Die Lasten der Wirtschaftskrise wurden auf eine spezifische Weise weitergereicht, die nicht aus den Erwartungen der aktuellen oder potentiellen Sozialstaatsklienten, sondern aus der Funktionslogik des politischen Systems zu erklären ist.

3. Gekürzt wird da, wo am wenigsten negative, destabilisierende Reaktionen für das politische System erwartet werden.

Unsere (nicht sonderlich überraschende) Hypothese ist, daß die Krisenlasten so verteilt werden, daß die für das politische System erwartbaren destabilisierenden Reaktionen minimiert werden (ob die Art der Krisenlastverteilung auch ökonomisch funktional ist, ist demnach eine sekundäre Frage). Natürlich müssen für eine erfolgreiche Krisenverarbeitung nach einem derartigen Muster bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein. Deren wichtigste ist, daß die Problemlasten insgesamt von ihrem bloßen Volumen her für das politische System (in seiner gegebenen Verfassung) bewältigbar sind. Zudem muß das politische System (seine Handlungsträger) über hinreichende Erfahrungen und Informationen verfügen, so daß tatsächlich das Weiterreichen von Problemen kurz- und mittelfristig gelingt, ohne negative, destabilisierende Rückwirkungen aus der Umwelt zu produzieren. Das bewährte und leicht erklärliche Verfahren besteht darin, Belastungen möglichst undurchsichtig für die Belasteten zu halten und Leistungseinschränkungen so zu plazieren, daß wenig artikulations- und organisationsfähige Interessen und geringe Wählerpotentiale betroffen werden.

C: Marginalisierung durch den Sozialstaat als Kehrseite der Konsolidierung?

Als Ergebnis einer solchen Strategie ist, wenn sie sich denn nachweisen läßt, zu erwarten, daß der Sozialstaat bestehende Privilegien und Diskriminierungen verstärkt: Lasträger der Krise werden diejenigen, die sowieso schon über die geringsten Organisations- und (homogenisierbaren) Wählerpotentiale verfügen, von denen sich also vermuten läßt, daß sie schon

bisher relativ benachteiligt waren. Auf diese Art trägt der Sozialstaat im Interesse seiner Selbststabilisierung zur Verschärfung sozialer Ungleichheit bei.

II. Konsolidierung der Sozialstaatsausgaben und die materielle Lage der Betroffenen

A: Auswirkung der Umschichtung/Konsolidierung am Beispiel Arbeitslosenversicherung

Am Beispiel des Umgangs des Sozialstaats mit der Arbeitslosigkeit läßt sich unsere Hypothese zur Verteilung von Krisenlasten stützen. Das Gesamtbild sieht schlicht so aus, daß die Zahlungen an die Arbeitslosen in den letzten Jahren trotz deren drastisch gestiegener Anzahl praktisch konstant geblieben sind.

	Arbeitslose	Summe Alg + Alhi
1982	1,8 Mill	23 Mrd DM
1984	2,26 Mill	22,9 Mrd DM
1985	2,3 Mill	23,3 Mrd DM

Eine um ca. 22% gestiegene Arbeitslosenzahl wurde von den zuständigen sozialstaatlichen Einrichtungen für den Einkommensausfall mit einer (nominal) um 1% erhöhten Zahlung entschädigt (DIW-Wochenbericht 27/86, S. 346). Diese Art der »Konsolidierung« war einerseits dadurch möglich, daß der Anteil der Arbeitslosen, die entweder Arbeitslosengeld oder -hilfe erhalten, beständig zurückgegangen ist (1981: 74,3%; 1985: 64,8%; vgl. Cramer 1986, S. 206), eine Tendenz, die sich sowohl aus gesetzlichen Änderungen der Anwartschaftsbedingungen⁴ als auch aus der Zunahme von Dauerarbeitslosen, die ihre Leistungsberechtigung ausgeschöpft haben, ergibt.⁵ Zum anderen wurden die Leistungen selbst verändert. Z.B. erhielten im Jahresdurchschnitt 1981 54,9% der Arbeitslosen Arbeitslosengeld und 13,3% erhielten (die geringere, aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte und an Bedürftigkeitskriterien gebundene) Arbeitslosenhilfe, während 1985 die entsprechenden Zahlen lauten: 36,3% Arbeitslosengeld, 26,8% Arbeitslosenhilfe (Cramer 1986, S. 208). Immer weniger Arbeitslose kommen also in den Genuß der bis zu Beginn der 80er Jahre normalen Kompensation aufgrund von durch Beiträge erworbenen Anrechte. Immer mehr Arbeitslose sind auf Sozialhilfe oder Unterstützung durch Familienangehörige angewiesen. Insgesamt vergrößert sich der Abstand zwischen der Einkommenslage der aktiv Erwerbstätigen und der der Arbeitslosen, ganz zu schweigen von der Einkommenslage (der zunehmenden Zahl) der Dauerarbeitslosen.

Über die Einkommenslage der Arbeitslosen-Haushalte berichtet das DIW (44/86, S. 566): »Während die nominalen Haushaltseinkommen bis 1981 — mit Ausnahme von 1976 — gestiegen sind, sind sie nun — mit Ausnahme von 1983 — von Jahr zu Jahr gesunken. In allen übrigen Haushalten hat es dagegen im gesamten Berichtszeitraum überhaupt keinen nominalen Einkommensrückgang gegeben. Noch deutlicher wird die schlechte wirtschaftliche Lage von Arbeitslosen-Haushalten beim Blick auf ihre Haushalts-Realeinkommen. Zwar sind diese seit 1975 — von 1978 abgesehen — ständig zurückgegangen, aber der Rückgang

im Verlauf der letzten drei Jahre war etwa so groß wie in den sieben Jahren zuvor. Zuletzt betrug das nominale Jahreseinkommen von Arbeitslosen-Haushalten 42 v.H. des Einkommens von Arbeitnehmer-Haushalten, Mitte der siebziger Jahre waren es noch über 60 v.H. gewesen.«⁶ Bei diesen Zahlen muß man berücksichtigen, daß es sich um Durchschnitte handelt, die naturgemäß die erheblichen Unterschiede innerhalb der verglichenen Gruppen nicht kenntlich machen. Insbesondere käme es zur Stützung unseres Arguments von der Ungleichheiten verstärkenden Krisenbewältigungsstrategie des Sozialstaats darauf an, innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen(-Haushalte) zu differenzieren. Für wieviele Arbeitslose leitet der Verlust des Arbeitsplatzes einen sozialen Abstieg ein? In welcher Form wird dieser soziale Abstieg durch den Sozialstaat (Umfang und Art der Leistungsgewährung) befördert?

Genauere und neuere Daten, die solche Fragen zu beantworten erlauben, haben wir noch nicht gefunden. Es gibt aber Hinweise darauf, daß sich die (von Heinze [1984, S. 108] für den Anfang der 80er Jahre festgestellte) Tendenz zur »Ausgliederung konfliktschwacher Gruppen« verstärkt hat. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit hat stärker zugenommen als die Dauer der Leistungsgewährung (vgl. Cramer 1986, S. 206), und die Differenzierung zwischen Männern und Frauen in dieser Hinsicht zeigt, daß Frauen von dieser Entwicklung weit härter betroffen sind als Männer (z.B. hatten 1985 bei den Männern 20,8% der Arbeitslosengeldempfänger ihren Anspruch erschöpft, bei den Frauen waren es 34,9%; von diesen 20,8% konnten immerhin 80,9% nach dem Arbeitslosengeld Arbeitslosenhilfe beziehen, bei den Frauen waren es nur 33,7%; ebd.). Wenn auch wenig über die innere Differenzierung der Arbeitslosen herauszufinden ist, ist doch immerhin bekannt, wo der mit Dauerarbeitslosigkeit verbundene soziale Abstieg endet: in der Sozialhilfe. »Im Laufe des Jahres 1984 haben insgesamt 1,04 Mill. Haushalte außerhalb von Einrichtungen (mit 1,77 Mill. Personen) laufende Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten. Von diesen Haushalten gaben 24 v.H. als Hauptursache der Hilfestellung den 'Verlust des Arbeitsplatzes' an ... Im Zeitraum 1980/84 ist die Zahl der Haushalte mit laufender Hilfe um insgesamt 282 000 gestiegen. Diese Zunahme ist in erster Linie auf die Hilfestellung wegen 'Verlust des Arbeitsplatzes' zurückzuführen; 60 v.H. dieser neu zugegangenen Sozialhilfeempfängerhaushalte gaben diesen Hauptgrund der Hilfestellung an« (DIW-Wochenbericht 27/86, S. 343). An all dem ist nicht so sehr interessant und auch nicht neu, daß es eine typische Arbeitslosenkariere gibt, die, bei Nichtgelingen des Wiedereintritts in das sog. Erwerbsleben, einen stufenweisen Abstieg bedingt (vgl. z.B. Wagner 1982; Büchtemann 1984). Vielmehr ist interessant, daß der bundesdeutsche Sozialstaat als Krisenbewältigungsstrategie auf eine selektive Verschärfung derartiger Muster setzt: Der Abstieg in die Armut erfolgt schneller, und die Unterschiede zwischen arm und nicht-arm, von reich ganz zu schweigen, werden krasser. Daß der Sozialstaat dabei auch innerhalb seiner Klientel selektiv vorgeht, mag daraus deutlich werden, daß 1975 ein Arbeitslosen-Haushalt im Durchschnitt 92% des Einkommens eines Rentner- und Pensionärs-Haushalts erhielt, während es 1985 nur noch 68% waren (vgl. DIW-Wochenbericht 44/86, S. 359).

Innerhalb des großen Bevölkerungsanteils der »Sozialstaatsabhängigen« (Rentner, Pensionäre, Arbeitslose und die in ihren Haushalten lebenden Personen machen 1985 31% aller in Privathaushalten lebenden Personen aus) hat die größte Gruppe der Rentner und Pensi-

näre die »Konsolidierung« wesentlich besser überstanden als die Arbeitslosen. Wie verschlungen dabei die Wege des Herrn nicht nur von der Leistungs-, sondern auch von der Belastungsseite her sind, wird vielleicht daraus ersichtlich, daß gemessen an den Aufwendungen für Rentner »der Beitragssatz in der Rentenversicherung weit stärker (hätte) steigen müssen, als er tatsächlich erhöht worden ist« (DIW-Wochenbericht 32/86, S. 402 f.). Die Finanzierung dieser Leistungsüberschüsse wurde zu einem beträchtlichen Teil dadurch möglich, daß seit der Periode 1978/81 eine Kostenabwälzung auf die Kranken- und Arbeitslosenversicherung stattfand, indem einerseits in der Arbeitslosenversicherung Beiträge zur Rentenversicherung abgeführt, andererseits Krankheitskosten der Rentner teilweise aus dem Beitragsaufkommen der gesetzlichen Krankenversicherung bezahlt werden. Mit anderen Worten: Leistungen an die Rentner wurden nicht aus Rentenversicherungsbeiträgen bzw. allgemeinen Steuermitteln bezahlt, sondern aus den Lohnabzügen für die Arbeitslosen- bzw. Krankenversicherung. Man kann darüber spekulieren, ob hinter solchen Verschiebungen bewußte Kalküle stecken, etwa derart, daß eine Erhöhung der Belastung durch Arbeitslosenversicherungsbeiträge in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit von seiten der beschäftigten Lohnabhängigen eher akzeptiert würde als eine Erhöhung der Rentenversicherungssätze. Jedenfalls scheint der Effekt derartiger »Kostenabwälzungen« zu sein, daß den Arbeitslosen *nicht* zugute kommt, was den Nochnicht-Arbeitslosen an Zahlungen für sie abverlangt wird.

Unbeschadet der Tatsache, daß noch weitere Untersuchungen zu anderen sozialstaatlichen Aktivitätsfeldern notwendig sind, um unsere Hypothese zu prüfen, liefert das Beispiel der Bearbeitung des Problems Arbeitslosigkeit durch den bundesrepublikanischen Sozialstaat genügend Hinweise, die für diese Hypothesen sprechen. Die Verkettung: »Finanzkrise« — Konsolidierung — Abwälzung und Verteilung der Krisenlasten — verschärfte Diskriminierung und Marginalisierung innerhalb der Sozialstaatsklientel, läßt sich am Beispiel der Arbeitslosigkeit gut beobachten. Ebenso läßt sich beobachten, daß keine der beteiligten sozialstaatlichen Institutionen in eine »Krise« gerät. Im Gegenteil. Alle sind nötiger denn je. Sie stabilisieren sich offenbar gerade dadurch, daß sie ihre Leistungen selektiv verknappen und damit um so dramatischer als Rettungsinstanzen vor dem drohenden sozialen Abstieg oder als Helfer in letzter Not gelten können.

B: Interessen an einer Restrukturierung des Sozialstaats nach der Konsolidierung

für die Kapitaleseite, für Lohnarbeiter im »Normalarbeitsverhältnis«, für (potentiell) Marginalisierte.

Das letzte Argument deutet darauf hin, daß es in bezug auf den Sozialstaat besonders schwierig ist, die subjektiven und die (berühmten) objektiven Interessen der Beteiligten zu bestimmen und womöglich zu ihrer Kongruenz beizutragen. Auf seiten der der Objektivität verpflichteten Wissenschaft weiß man nur partiell und nicht sehr genau, was der Sozialstaat eigentlich wie macht (z.B.: Wer zahlt für wen und wer bekommt was?). Auf seiten der Betroffenen müßten sich derlei Schwierigkeiten eigentlich noch häufen, so daß eine konsistente Artikulation von Interessen gegenüber dem Sozialstaat schwer vorstellbar wird. Wenn man den Sozialstaat als Teil eines Systems von erworbenen und legitimen Anrechten und Ansprüchen behandelt, die die eigene soziale Position sichern, täuscht man sich offenbar

über seine Fähigkeiten und Funktionen. Die Erfahrungen mit dem Sozialstaat in der Krise haben hier sicherlich eine »Ent-Täuschung« bewirkt, aber noch wenig Klarheit darüber geschaffen, wie eine vernünftige Interessenswahrnehmung gegenüber dem Sozialstaat aussehen könnte. Wir versuchen, uns einer Bestimmung »objektiver Interessen« am Sozialstaat zunächst dadurch anzunähern, daß wir schlicht auf ökonomische Interessenslagen zurückgehen. Was hat die Sequenz von »Finanzkrise« und Konsolidierung für Kapitalisten, Lohnabhängige und Nichterwerbstätige bedeutet, welche Interessen lassen sich bezüglich einer »Restrukturierung« des Sozialstaats vermuten?

Für die Bundesrepublik ist die Beantwortung dieser Fragen sehr einfach, zumindest auf den ersten Blick. Die Kapitalseite ist im großen und ganzen in den letzten zehn Jahren, trotz allgemeiner Wachstumsschwäche und zyklischem Einbruch 1980/81, gut bedient worden. Die Massenarbeitslosigkeit hat sich — sicherlich auch ein Verdienst des Sozialstaats — als politisch verarbeitbares Problem und als ökonomischer Vorteil erwiesen: »Die Unternehmen haben mit den zu erwartenden Ergebnissen für 1986 im fünften Jahr hintereinander deutliche Verteilungsvorteile erzielt ... Die Lohnquote, also das Verhältnis der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit zum Volkseinkommen, hat sich ... von 63,4 v.H. im Jahre 1979 auf 60,4 v.H. im Jahre 1986 vermindert. Das ist zugleich der tiefste Stand dieser Verteilungsrelation von Arbeit zu Kapital seit dem Jahr 1960« (DIW-Wochenbericht 46/86, S. 588 f.). Warum sollte von der Kapitalseite her ein Restrukturierungszwang gegenüber einem Sozialstaat bestehen, der so etwas erlaubt?⁷

Auf Seiten der Lohnabhängigen muß man differenzieren. Die bekannten »Problemgruppen« am Arbeitsmarkt haben andere Interessen gegenüber dem Sozialstaat als die in einem stabilen Normalarbeitsverhältnis Beschäftigten. Es scheint, als hätte der (sich konsolidierende) Sozialstaat genau zwischen diesen beiden Gruppen die Trennlinie vertieft. Eine Untersuchung des IAB, die allerdings nur die Jahre 1976 bis 1981 erfaßt, also genau die Zeit vor dem großen Beschäftigungseinbruch, gibt Hinweise auf die Größe der respektiven Gruppen (hier differenziert nach Geschlecht, Nationalität, Alter und formaler Qualifikation). Demnach befinden sich knapp über 50% der erfaßten sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigen in einem stabilen Beschäftigungsverhältnis. »Diese Personen erbrachten allerdings 64,8% des Beschäftigungsvolumens (...) und verdienten 70,9% des Gesamteinkommens« (Cramer 1986 a, S. 248 f.). Die Durchschnittszahlen verbergen wie immer erhebliche Differenzen. Den Stabilitätsspitzenwert von 76,2% erzielen Männer zwischen 30 und 50 Jahren ohne Berufsausbildung mit Abitur, während ausländische Männer unter 30 mit derselben Qualifikationsstufe mit nur 17,6% in einem stabilen Beschäftigungsverhältnis den niedrigsten Wert erzielen. Bemerkenswert ist, daß selbst in einer normalerweise als privilegiert eingeschätzten Gruppe wie den deutschen männlichen Facharbeitern zwischen 30 und 50 Jahren eine Viertel nicht stabil beschäftigt ist. Dieser Anteil in instabiler Beschäftigung wächst bei ausländischen Frauen auf zwei Drittel und mehr.

Nach diesen Untersuchungsergebnissen kann man also davon ausgehen, daß schon vor 1982, also vor dem Eintreten der wirklichen Massenarbeitslosigkeit in der BRD, bereits knapp 50% der abhängig Beschäftigten von Arbeitslosigkeit bedroht oder bereits einmal arbeitslos waren. Wie gravierend und folgenreich diese Lage der Lohnabhängigen jeweils ist, hängt allerdings davon ab, ob die Arbeitslosigkeit selten und kurz bleibt. Nur dann funktio-

niert der Sozialstaat im Sinne einer Risikoabsicherung und Kompensation. Man kann also folgern, daß die »objektiven« Interessen gegenüber dem Sozialstaat für die ca. 50% der Lohnabhängigen (nach 1981 dürften es eher weniger sein), die sich in einem stabilen Beschäftigungsverhältnis befinden, und für diejenigen, die nur gelegentlich einmal arbeitslos (geworden) sind, nicht in Richtung einer Restrukturierung gehen. Allenfalls könnte das Ansteigen der sozialstaatlichen Abgabelasten Anlaß zu Widerborstigkeit geben. Bisher ist aber nicht ausgemacht, ob nicht, über den Lebenszyklus gesehen, diejenigen, die am meisten für den Sozialstaat zahlen, auch — in direkter finanzieller Hinsicht — am meisten vom Sozialstaat beziehen. Jedenfalls deuten mehr Anzeichen in diese Richtung als in irgendeine andere. Das legt nahe, auch von der Belastungsseite her auf Seiten der Lohnabhängigen in einem stabilen Beschäftigungsverhältnis keinen Restrukturierungsbedarf gegenüber dem Sozialstaat zu veranschlagen.

Anders steht es mit denjenigen Lohnabhängigen, die häufiger und länger arbeitslos sind (oder werden können). Für sie hat sich gezeigt, daß die sozialstaatlichen Absicherungen desto weniger wirksam funktionieren, je länger die Massenarbeitslosigkeit andauert. Hier besteht sowohl ein gruppenspezifischer Bedarf an Änderungen, die auf Besonderheiten der jeweiligen Arbeitsmarktsituation Rücksicht nehmen (ein Beispiel wäre die 1985 erfolgte altersspezifische Änderung der Arbeitslosengeldansprüche für die über 49-jährigen), als auch ein genereller Bedarf an ausgeweiteten sozial- und beschäftigungspolitischen Programmen, die das Auseinandertreiben der Lebenslagen durch höhere Leistungen oder verstärkte Wiedereingliederungsversuche für die Arbeitslosen verhindern. Kurz, die Interessen der »Problemgruppen am Arbeitsmarkt« sprechen gegen die Art der »Konsolidierung« des Sozialstaats, die hauptsächlich zu ihren Lasten erfolgt ist. Ob diese Interessen gleichbedeutend sind mit einem Druck in Richtung »Restrukturierung« wird noch zu untersuchen sein.

Kommen wir zur Großgruppe der Rentner und Pensionäre als Kern der Sozialstaatsklientel. Die Gruppe umfaßt (1984) 9,9 Mill. Haushalte in der Bundesrepublik, in denen 16,7 Mill. Personen (oder 27,3% aller Personen) leben.⁸ In ihrer Mehrzahl können die Rentner und Pensionäre nicht zu denjenigen gezählt werden, denen ein Interesse an einer Restrukturierung des Sozialstaats zugeschrieben werden kann. Selbstverständlich gibt es auch hier »Problemgruppen«, für die schon aufgrund ihrer Einkommenslage unbefriedigte Ansprüche vermutet werden können. Immerhin hatten (1984) 735 000 oder 7,4% dieser Haushalte ein monatlich verfügbares Einkommen unter 1000 DM (DIW-Wochenbericht 45/85), wobei es sich hauptsächlich um die Haushalte von alleinstehenden Frauen handeln dürfte.⁹ Die Frage ist aber, ob das Bestehen von (berechtigten) Ansprüchen auf bessere Versorgung durch den Sozialstaat gleichbedeutend ist mit einem Restrukturierungs-Interesse oder gar -zwang. Oder ob man nicht dagegen annehmen muß, daß die Befriedigung derartiger Ansprüche noch mit den bewährten Mitteln und in den bestehenden Formen erfolgen kann, indem schlicht die größten »Unausgewogenheiten« in der Einkommenslage, etwa der verwitweten Hausfrauen, beseitigt werden. Generell gilt: Ohne eigene Markteinkommensquellen bleibt die Masse der Alten (bzw. Erwerbsunfähigen) auf Versorgung durch den Staat bzw. die parastaatlichen Einrichtungen der Sozialversicherung angewiesen. Deshalb dürfte bei den Rentnern und Pensionären das Interesse an der Stabilität des Sozialstaats und seiner finanziellen Grundlage gar nicht hoch genug zu veranschlagen sein.

Unbeschadet der Tatsache, daß man diesen groben Überblick über die objektiven Interessenlagen gegenüber dem bundesdeutschen Sozialstaat noch durch sehr viel differenziertere Analysen ergänzen sollte,¹⁰ ergibt sich das für unsere momentanen Zwecke hinreichend aussagekräftige Gesamtbild einer überwiegend »konservativen« Orientierung: Abgesehen von den diskriminierten und marginalisierten (oder entsprechend bedrohten) Teilen der Lohnabhängigen oder Versorgungsempfänger, deren Gesamtgröße vielleicht dem entspricht, was das Schlagwort von der »Zweidrittel-Gesellschaft« signalisiert, besteht für den großen Rest der Bevölkerung kein unmittelbarer Handlungsdruck in Richtung einer Restrukturierung des Sozialstaats. Von daher resultiert also auch keine Krise des Sozialstaats.

C: Fazit: Handlungsbedarf (Interesse an Restrukturierung)

besteht nur für Marginalisierte. Deren individuelle Reproduktionskrise ist aber nicht gleichbedeutend mit der Krise des Sozialstaats. Wieso übersetzen und artikulieren sich die Interessen der Lastenträger der Konsolidierung nicht im politischen System?

Zusammengefaßt ergibt unser grober Überblick über die »objektiven« Interessenlagen gegenüber dem Sozialstaat, daß ein Interesse an dessen Restrukturierung nicht durchgängig unterstellt werden kann. Selbst wo man ein solches Interesse unmittelbar veranschlagen kann, bei den sog. »Problemgruppen« am Arbeitsmarkt und unter den Rentnern, bleibt die Frage, in welche Richtung es geht: Hat es Sinn, hier von einem Restrukturierungsinteresse zu sprechen, oder geht es nicht vielmehr um eine Erweiterung der bestehenden Institutionen und Programme, ohne große qualitative Veränderungen?

Die Antwort auf diese Frage hängt wohl davon ab, wie man die künftige wirtschaftliche Entwicklung der BRD einschätzt. Wenn man davon ausgeht, daß die Massenarbeitslosigkeit — trotz der angekündigten demographischen Wende in den 90er Jahren — uns als Problem erhalten bleibt, folgt, daß von seiten der von Arbeitslosigkeit ernsthaft betroffenen Bevölkerungsteile in der Tat ein Restrukturierungsbedarf besteht. Wenn man umgekehrt davon ausgeht, daß die Massenarbeitslosigkeit ein vorübergehendes Phänomen bleiben wird, kann sich das Interesse der von ihr Betroffenen darauf beschränken, akute Diskriminierungen abzubauen. Letzteres wäre durchaus im Rahmen der bestehenden Institutionen und Programme möglich, insofern es darum ginge, zeitlich und sachlich begrenzte Probleme mit finanziell begrenzten Mitteln zu bewältigen (ein Muster liegt mit den Versuchen vor, ältere Lohnabhängige mit diversen Anreizen zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu bewegen).

Anders sieht es aus, wenn — aufgrund welcher Ursachen auch immer — Massenarbeitslosigkeit auf Dauer einzukalkulieren ist. Dann besteht — wie gesagt — in der Tat ein Interesse der Betroffenen an einer Restrukturierung des Sozialstaats. Es ergibt sich einfach aus der gegenwärtigen Kopplung sozialstaatlicher Leistungsgewährung an ein Normalarbeitsverhältnis,¹¹ das für viele von der Arbeitslosigkeit betroffene Lohnabhängige bei bestem eigenen Willen nicht mehr realisierbar ist. Wenn diese Lohnabhängigen vermeiden wollen, daß sie nicht nur am Arbeitsmarkt, sondern auch vom Sozialstaat — und damit doppelt — diskriminiert werden, müssen sie darauf dringen, daß sozialstaatliche Leistungen kompensatorisch einsetzen, die Diskriminierung am Arbeitsmarkt also (tendenziell) ausgleichen und nicht — über das »Äquivalenzprinzip«¹² u.ä. — auch noch fortsetzen.

Die Konsequenz aus dauerhafter Massenarbeitslosigkeit bezüglich der Restrukturierung des Sozialstaats lautet also aus der Sicht der Betroffenen: Die für fast alle Programme dominante Kopplung der Dauer und Höhe sozialstaatlicher Transfers an individuelle Beiträge nach Einkommenshöhe und Dauer des Einkommensbezugs im Erwerbsleben muß gelöst werden. Das Restrukturierungsinteresse besteht genauer darin, sowohl von der Finanzierungsseite her von individuellen »Beiträgen« auf allgemeine Steuern überzugehen als auch den Bezug und die Höhe sozialstaatlicher Transfers von der Bindung an die vorhergehende Beitragszahlung zu trennen. Nur dann kann man damit rechnen, daß die mit den unterschiedlichen Zugangschancen zu Arbeitsplätzen verbundenen Status- und Einkommensdifferenzierungen nicht noch sozialstaatlich verlängert und verschärft werden. Gegenwärtig, unter den Bedingungen der »Flexibilisierung«, der (Teilzeit-) Beschäftigung unterhalb der Sozialversicherungspflichtgrenze, der Dauerarbeitslosigkeit, trägt hingegen die Art der Gestaltung des Sozialstaats dazu bei, den Weg in eine gesplittete Gesellschaft zu ebnet. Um es zu wiederholen: Nach unserer Auffassung bedeutet diese Rolle des Sozialstaats *nicht*, daß er in einer Krise ist oder kommen muß. In seiner gegenwärtigen Form könnte er bestenfalls in eine Krise geraten, wenn sich diejenigen, die ein Interesse an seiner Umstrukturierung haben, zureichend politisch artikulieren, organisieren und durchsetzen könnten. Dagegen spricht vieles, vor allem die Kräftekonstellation gegenüber den (wie auch immer kurzfristigen) Interessenten am sozialstaatlichen status quo. Zu einem anderen Ergebnis könnte man — auf dem hier (zur Einkreisung des Problems) eingeschlagenen Weg einer Rekonstruktion »objektiver« Interessenlagen — nur kommen, wenn es Gründe für eine weiterreichende Solidarität unter den Lohnabhängigen gäbe, die gemeinsame Interessen gegenüber dem Sozialstaat zur Geltung bringen könnten. Der Mechanismus der lohndrückenden Konkurrenz um Arbeitsplätze bei Vorhandensein einer »industriellen Reservearmee« gibt ein Beispiel für die Begründung solcher gemeinsamen Interessen¹³ (die Entwicklung der Lohnquote in den letzten Jahren dürfte sich unschwer mit Bezug auf diesen Mechanismus erklären lassen). Insofern die Einkommens- und Arbeitssituation auch noch der relativ privilegierten lohnabhängig beschäftigten Erwerbstätigen vom Vorhandensein der »industriellen Reservearmee« durch alle »Arbeitsmarktsegmente« hindurch spür- und nachweisbar negativ beeinflusst wird, ist eine Grundlage für gemeinsame Interessen und ihre Durchsetzung für Arbeitslose, marginalisierte Beschäftigte und stabil Beschäftigte gegeben.

Zwar bestehen zwischen diesen Gruppen manifeste Unterschiede in der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit und in der Abhängigkeit von den entsprechenden sozialstaatlichen Maßnahmen. In Frage steht aber, ob diese Unterschiede die Gemeinsamkeit des Gegensatzes gegen das Kapital aufwiegen. Wenn die kapitalistische »Produktion« einer Unterklasse, eines Sub- oder Lumpenproletariats ebenso wie die einer Arbeiteraristokratie, die Funktion hat, diese Klassenfragmente in wechselnder Koalition mit der Kapitaleite gegeneinander und gegen das Gros der Lohnabhängigen ausspielbar zu machen, muß sich angeben lassen, für wen sich, ab wann, unter welchen Bedingungen, die »solidarische« Koalition mit den anderen Gruppen der Lohnabhängigen mehr lohnt als die Verfolgung womöglich kurzfristiger Vorteile auf deren Kosten.

Der Witz ist, daß derartige Kalküle für die vielen einzelnen Individuen erst dann überhaupt in Erwägung gezogen werden können, wenn tatsächlich die Möglichkeit einer organisierten

gemeinsamen Interessenvertretung besteht. Und daß nur in solchen Organisationen der Vorrat an Erfahrungen und Wissen kumuliert oder kumulierbar ist, der wiederum ihre eventuelle Rationalität ausmacht. Mit anderen Worten: Nur Lohnabhängigenorganisationen, die auch die Funktion eines kollektiven Gedächtnisses haben, können einsichtig machen, was unmittelbar im Horizont des individualistischen oder segmentzentrierten Kalküls nicht einsichtig ist: z.B. daß die dauerhafte Existenz einer »Unterklasse« eine Beeinträchtigung der Konfliktfähigkeit für *alle* abhängig Beschäftigten ausmacht; daß es also nicht genügt, sich selbst von dieser Unterklasse zu distanzieren, solange man im Lohnabhängigenstatus verbleibt. Insofern gibt es gemeinsame, wenn auch dem Einzelnen nicht unmittelbar evidente Interessen, und daß es sie gibt, daß sie artikuliert werden können, ist nicht nur Voraussetzung, sondern auch Resultat der Organisationsbildung. Sie beinhalten gegenüber dem Sozialstaat eine Orientierung an Politiken und Programmen, die auf Abbau der durch die »Konsolidierung« verschärften Disparitäten ausgerichtet sind.

Ein ähnliches Argument gilt bezüglich der Rentner und Pensionäre, insofern sich auch für diese Gruppen auf gemeinsame Interessenlagen verweisen läßt, die den Einzelnen unmittelbar nicht sichtbar sind. Einerseits sind wiederum die Negativfunktionen von impliziten »divide et impera«-Strategien nachweisbar, die manifest zunächst nur zur Diskriminierung eines Teils der Alten führen. Andererseits läßt sich plausibel machen, daß die Entwicklung der Einkommens- und Lebenssituation der Nichterwerbstätigen praktisch angebunden bleibt an die entsprechende Entwicklung bei den Lohnabhängigen insgesamt. Hier stellt sich wiederum die Frage, ob und gegebenenfalls in welchen Organisationen die nötigen Erfahrungen gespeichert sind, und welche Organisationen die sozial relativ isolierten Rentner und Pensionäre überhaupt erreichen können, so daß deren Orientierung an unmittelbaren Interessen überwindbar ist.

Ohne weiter bei diesem Punkt zu verbleiben, müßte ersichtlich geworden sein, daß der Versuch, sog. objektive Interessen am Sozialstaat zu rekonstruieren, nach Lage des Problems von selbst in eine andere Dimension führt als die mit der Grobeinschätzung ökonomischer Positionen zunächst eröffnete: die Dimension der Organisation (als Frage nach den Bedingungen der kollektiven Interessendefinition und -wahrnehmung). Damit sind wir auf einer neuen Ebene der Sozialstaatsproblematik angelangt, die es erlaubt (oder nötig macht), die Frage nach der Krise des Sozialstaats erneut zu stellen. Mit der kollektiven Interessenwahrnehmung im und gegenüber dem Sozialstaat sind politische Projekte (organisierte soziale Bewegungen und ihre auf Beeinflussung oder Veränderung des politischen Systems zielenden Strategien und Ziele) verbunden, die als solche in Krisen geraten können.

III. Der Sozialstaat als politisches Projekt

Krise der traditionellen Politik der Arbeiterbewegung, die ihr Ziel verliert: egalitärer, weil sozialstaatlich gebändigter Kapitalismus.

Wir haben bisher deutlich gemacht, daß wir keine Krise des Sozialstaats in dem Sinne erkennen können, daß die Kernbestände des sozialen Sicherungssystems bedroht oder auch nur über notwendige¹⁴ Anpassungen hinaus quantitativ eingeschränkt würden. Diese Vernei-

nung einer Krise *des* Sozialstaats, die sich auf die Diagnose stützt, daß der Sozialstaat seine wesentlichen *gesellschaftlichen* Funktionen¹⁵ nach wie vor wahrnimmt, schließt zweierlei nicht aus:

1. daß es gegenwärtig eine Krise des Sozialstaats als politisches Projekt (im noch zu erläuternden Sinne) gibt,
2. daß es künftig eine Krise des Sozialstaats in seiner gegebenen Form geben *kann* aufgrund eines durch politische Projekte ausgeübten Drucks.

Zunächst: Was ist mit »Sozialstaat als politisches Projekt« gemeint? Gemeint ist das Projekt der Transformation (Heimann 1929) bzw. später der Bändigung des Kapitalismus mittels des Sozialstaats, das in der Arbeiterbewegung, genauer: an ihrem »reformistischen« Flügel, entstand. Das Projekt versprach einerseits die Absorption der Risiken der Lohnarbeiterexistenz durch den Sozialstaat, andererseits einen tolerierbaren, weil in seiner Krisendynamik durch Wirtschaftspolitik gedämpften, in seiner Akkumulations- und Produktivitätsdynamik aber ungebremsen Kapitalismus. Dieses Projekt war erfolgreich, insofern viele der mit ihm formulierten sozialpolitischen Ziele erreicht werden konnten, wenn auch modifiziert nach dem Kriterium der Kompatibilität mit kapitalistischen Basisinstitutionen. Der sozialstaatliche status quo ist in vieler Hinsicht Ergebnis dieses Projekts. Als seine Haupterfolge können wohl die Anerkennung der Lohnabhängigen als gleichberechtigte Bürger (Marshall 1964) und deren wie auch immer unvollkommene Partizipation an der allgemeinen Wohlstandsentwicklung gelten.

Inzwischen ist dieses Projekt, das in der BRD vom Organisationskonglomerat von SPD und Gewerkschaften getragen wurde, in einer Krise. Die mit ihm verbundenen Erwartungen haben sich mit dem Wiederauftreten der Massenarbeitslosigkeit nicht hinreichend erfüllt. Die mit ihm gesetzten Ziele haben entweder ihre Attraktivität verloren (z.B. wegen des implizierten staatlichen Funktionszuwachses) oder sie sind hinsichtlich ihrer Realisierbarkeit dubios geworden. Das Ziel einer Konjunktursteuerung ohne Beschränkung der privaten Disposition über Investitionen wird heute allgemein skeptisch beurteilt. Das Risiko der Arbeitslosigkeit bleibt entsprechend hoch, und die materielle Absicherung gelingt im Bedarfsfall nur unzureichend. All dies führt zu Ernüchterung.

Nicht zuletzt verdankt sich schließlich die gegenwärtige Krise des Projekts seinem Erfolg in der Vergangenheit: Die mobilisierende Kraft des Appells an Werte der Arbeiterbewegung wie Solidarität und Gleichheit schwindet in dem Maße, wie ihre Institutionalisierung in sozialstaatlichen Veranstaltungen gelingt. Man muß nicht in das Habermassche Horn stoßen, das Verschwinden »utopischer Gehalte« in der Arbeiterbewegung beklagen und die »neue Unübersichtlichkeit« proklamieren, um zu dieser Diagnose einer Krise des Sozialstaats als politisches Projekt zu kommen. Die Ursachen dieser Krise liegen nicht im Verlust utopischer Gehalte, sondern zunächst vor allem darin, daß die Erfahrungen der Wirtschafts- und Sozialstaatsentwicklung der letzten zehn Jahre nicht zureichend verarbeitet und in eine neue Programmatik des Projekts integriert wurden.

Einerseits haben die Erfahrungen der letzten zehn Jahre ausreichend über die Realitätsferne der Hoffnung belehrt, eine Verstetigung der Wirtschaftsentwicklung und die Abschaffung der Arbeitslosigkeit könnten unter kapitalistischen Voraussetzungen (d.h. ohne Antastung der privaten Dispositionen über Produktionsmittel) erreicht werden. Andererseits

haben diese Erfahrungen zugleich gezeigt, daß der bestehende Sozialstaat zur Kompensation der Folgeschäden der wirtschaftlichen Entwicklung, gemessen an den Bedürfnissen der Betroffenen, nicht in der Lage ist. Zugleich ist es den Organisationen der Arbeiterbewegung nicht gelungen, die massenhaften Krisen der individuellen Reproduktion auf seiten der Arbeitslosen in eine politische Mobilisierung umzumünzen. Dazu hätte es (als einer Voraussetzung) einer Programmatik bedurft, die trotz der Enttäuschung durch den sozialstaatlichen status quo in die Richtung sozialstaatlicher Expansion zielt und es zugleich erlaubt, die individuellen Reproduktionskrisen in Systemkritik umzusetzen. Hingegen fallen durch das Festhalten an der traditionellen Sozialstaatsprogrammatik sowohl die Mängel der als politisch steuerbar deklarierten kapitalistischen Ökonomie als auch die Defizite sozialstaatlicher Kompensation auf deren organisatorischen Träger zurück. Sozialdemokratie und Gewerkschaften (und mit ihnen die gesamte Linke) kommen als politische Organisationen in die Krise, und zwar umso mehr, je mehr sie unfähig bleiben, den Sozialstaat anders als traditionell zu konzipieren.

Den Kern dieser traditionellen Sozialstaatskonzeption bildet die Fixierung einerseits auf den zunehmend kleineren Teil der Lohnabhängigen, der in einem stabilen Normalarbeitsverhältnis (vgl. Mückenberger 1986) ausreichend Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme kumuliert, andererseits auf eine vom Prinzip der »Äquivalenz« von individuellem Beitrag und empfangener Leistung geprägte Form der sozialen Sicherung. Diese Fixierung blockiert schon auf programmatischer Ebene einen möglichen Umbau des Sozialstaats in Richtung einer bedürfnisgerechteren Versorgung der nach wie vor wachsenden Zahl seiner Klienten.

Mit einer programmatischen Umorientierung der organisatorischen Träger des traditionellen Projekts einer sozialstaatlichen Transformation des Kapitalismus ist es jedoch nicht getan. Das Problem, das sich hinsichtlich divergierender Interessenlagen für den Umbau des Sozialstaats auf der Ebene einer Koalitionsbildung ergibt, haben wir bereits oben formuliert. Unter welchen Voraussetzungen kann sich eine hinreichend breite Koalition für den offensiven Umbau des Sozialstaats bilden, die ihn in seiner gegebenen Form in eine Krise bringen könnte? Lassen sich kurzfristig und individuell rationale Interessen am sozialstaatlichen status quo in einer Umbaustrategie durch Verweis auf mittelfristig erwartbare Problemlagen (nach dem Motto: Du könntest der nächste Arbeitslose sein!) argumentativ verändern? Mit welchen Mitteln, in welchen Formen sind die gegenwärtig Nichtorganisierten organisierbar? Lassen die Sicherheitsbedürfnisse der vielen Sozialstaatsabhängigen, insbesondere der Rentner, überhaupt genügend Spielraum für einen erfolgreichen Umbau des Sozialstaats?

Erst die Beantwortung dieser Frage würde das politische Projekt »Sozialstaat« aus der Sackgasse einer Verteidigung des status quo führen. Wenn, schon bevor solche Antworten anfallen, auch von links schlicht von der *Krise des Sozialstaats* und nicht von der des eigenen politischen Projekts die Rede ist, so hat diese Anwendung der Krisensemantik auf den Sozialstaat den Charakter einer Projektion: die eigene Krise wird »dem System« oder seinen Teilen zugeschrieben. Das »System« läßt schön grüßen. Es geht ihm gut.

Anmerkungen

- 1 Das Konstatieren derartiger Konflikte hält Jessop (1986) für ausreichend, um von einer *Krise des Sozialstaats* zu sprechen. Wenn man sich dieser Sprachregelung anschließt, muß man eine permanente Krise des Sozialstaats unterstellen, denn diese Konflikte sind so alt wie der Sozialstaat selbst (Heimann 1929).
- 2 Sozialausgaben heißen in der OECD-Abgrenzung (1985, S. 18): »direct public expenditure on education, health services, pensions, unemployment compensation and other income maintenance programmes and welfare services«.
- 3 So z.B. Altwater (1982, S. 127): »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.«
- 4 Für 312 Werktag Anspruch auf Arbeitslosengeld mußte man 1980 720 Tage, ab 1983 1080 Tage versicherungspflichtig gearbeitet haben.
- 5 Der Anteil der Arbeitslosen, die länger als zwei Jahre arbeitslos sind, betrug 1977-1982 etwa 5% und ist seitdem auf über 14% gestiegen (DIW-Wochenbericht 44/86, S. 566).
- 6 Das durchschnittliche verfügbare Einkommen eines Arbeitslosenhaushalts betrug 1975 29% und 1985 16% des entsprechenden Einkommens eines Selbständigenhaushalts (ebd., S. 560). Der Anteil der Arbeitslosenhaushalte an allen Erwerbstätigenhaushalten ist im selben Zeitraum von 2,9% auf 5,5% gestiegen.
- 7 Die Abwesenheit eines Zwangs bedeutet natürlich nicht, daß es kein Interesse an einer weiteren Steigerung der Gewinne zu Lasten der Löhne gäbe.
- 8 In der Differenz zwischen Haushalts- und Personenanteilen schlägt sich der hohe Anteil von 1-Personen-Haushalten (knapp über 50%) an den Rentner-Haushalten nieder.
- 9 Diesen Armen steht jedoch eine 5% umfassende Gruppe von Rentner- und Pensionärs-Haushalten gegenüber, die ein Monatseinkommen von 5 000 DM und mehr erzielen.
- 10 Die Frage ist, wie weit sich — jenseits eines vielleicht typisch deutschen Grundvertrauens in die Unerschütterlichkeit und Gerechtigkeit des Staates und damit der staatlich organisierten Vorsorge fürs Alter — die Sozialversicherung für die von den einschlägigen Abgaben hauptsächlich Belasteten im Sinne eines Kosten-Nutzen-Vergleichs tatsächlich lohnt.
- 11 Gemeint ist grob gesprochen, daß der gegenwärtige Sozialstaat diejenigen privilegiert, die das Privileg hatten, 40 Jahre lang 40 oder mehr Stunden wöchentlich arbeiten zu dürfen.
- 12 Mit Äquivalenz kann in diesem Zusammenhang nicht die von Beitrag und Leistung (oder von Kosten und Nutzen), sondern lediglich eine Art Rangäquivalenz gemeint sein. D.h. die Einkommenshierarchie unter den Erwerbstätigen wird als Transferempfängerhierarchie nachgebildet.
- 13 Ein Blick auf die Krankenstandsstatistik zeigt, daß es nicht nur um die Lohnentwicklung, sondern generell um die der Arbeitsbedingungen geht.
- 14 »Notwendig« sind solche Anpassungen natürlich nur im Rahmen jeweils gegebener wirtschaftlicher Bedingungen, zu denen auch all die wirtschaftspolitischen Konzeptionen gehören, die die gegebenen kapitalistischen Basisinstitutionen nicht in Frage stellen.
- 15 Die eben nicht identisch sind mit seinen Funktionen für die individuelle Reproduktion seiner Klienten.

Literatur

- Altwater, E. (1982), Umbau oder Abbau des Sozialstaats?, in: *Prokla* 49, S. 121-141
- Bonß, W./Heinze, R. G. (1984) [Hg.]: *Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft*, Frankfurt/M.
- Büchtemann, C. F. (1984), *Der Arbeitslosigkeitsprozeß*, in: Bonß, W./Heinze, R. G. (1984), S. 53-105
- Cramer, U. (1986), Wieviel Arbeitslose erhalten noch Lohnersatzleistungen?, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 2/86, S. 203-208
- Cramer, U. (1986 a), Zur Stabilität von Beschäftigung, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 2/86, S. 243-256
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), *Wochenberichte* 45/1985; 27, 32, 44, 46/1986
- Habermas, J. (1985), *Die neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt/M.
- Heimann, E. (1929): *Soziale Theorie des Kapitalismus*, Tübingen
- Heinze, R. G. (1984), *Soziale Strukturierung der Arbeitslosigkeit: Auf dem Weg zu einer gespaltenen Gesellschaft?*, in: Bonß, W./Heinze, R. G. (1984), S. 106-142
- Jessop, B. (1986), Der Wohlfahrtsstaat im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus, in: *Prokla* 65, S. 4-33
- Krätke, M. (1985), Klassen im Sozialstaat, in: *Prokla* 58, S. 89-108
- Marshall, T. H. (1964), *Class, Citizenship and Social Development*, Garden City
- Mückenberger, U. (1986), Zur Rolle des Normalarbeitsverhältnisses bei der sozialen Umverteilung von Risiken, in: *Prokla* 64, S. 31-45
- OECD (1985): *Social Expenditure 1960-1990*, Paris
- Wagner, W. (1982): *Die nützliche Armut*, Berlin

Angaben zu den Autoren

- Dieter Groh* lehrt Geschichte an der Universität Konstanz
- Elmar Altwater* lehrt Politische Wissenschaften an der Freien Universität Berlin
- Frank Beckenbach* ist Ökonom und war bis vor kurzem wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Bundestagsfraktion der GRÜNEN in Bonn
- Juan Martinez-Alier* lehrt Ökonomie an der Universität von Barcelona
- Ralf Fücks* ist Abgeordneter der GRÜNEN in der Bremischen Bürgerschaft
- Lutz Mez* arbeitet am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin
- Heide Gerstenberger* lehrt Geschichte an der Universität Bremen
- Heiner Ganßmann* lehrt Soziologie an der Freien Universität Berlin
- Rolf Weggler* und *Michael Wolf* arbeiten als Sozialwissenschaftler in Berlin