

Monika Fuhrke

Sozialpolitische Reformen oder Austeritätspolitik in der Krise?

Zur Kritik neuerer Theorieansätze der Sozialpolitik

Die wissenschaftliche Sozialpolitik-Diskussion wird in letzter Zeit von einigen neuen Theorieansätzen beeinflusst, die zum einen eine Reaktion auf das offenkundig disparitäre Verhältnis von Theorie und Politik in diesem Bereich darstellen, zum anderen auch das Scheitern sozialdemokratischer Reformansätze seit der Krise 74/75 aufnehmen oder widerspiegeln.

Sozialpolitische Strategien waren bisher meist auf folgendes Gegensatzpaar ausgerichtet:

Die SPD suchte das Ziel des „demokratischen Sozialismus“ über staatliche Umverteilungsmaßnahmen zu erreichen, wozu sich die Sozialpolitik als Tätigkeitsfeld ja geradezu anbot. In den verschiedensten theoretischen Varianten (1) sollte daher über verstärkte (von der Sozialdemokratie gelenkte und kontrollierte) Staatseingriffe der Einfluß der Privatwirtschaft zugunsten der Arbeitnehmer zurückgedrängt werden. CDU-Vorstellungen dagegen gingen davon aus, die „soziale Marktwirtschaft“ oder die Beseitigung von aus „Marktfehlern“ resultierenden sozialen Problemen durch lediglich subsidiäre staatliche Eingriffe mit dem Ziel der Stärkung der Privatinitiative und Familie zu verwirklichen (2).

Entsprechend lassen sich auch in der Theorieentwicklung zum Thema Sozialpolitik zwei Hauptrichtungen charakterisieren. Die erste, vor allem von Neoliberalen und katholischer Soziallehre vertreten, macht die Krise des Sozialstaats an seinem zu großen Umfang, an dem Zuviel an Sozialleistungen fest. „Die Grenzen der sozialstaatlichen Entwicklung sind nach diesen Beiträgen primär nicht durch ökonomisch-gesellschaftliche Strukturen, sondern dadurch gesetzt, daß bestimmte politisch-ethische Werte, wie ‚Freiheit‘ und ‚Selbstverantwortung‘ nicht verletzt werden dürfen.“ (3) Die zweite Richtung geht mit dem Zugrundelegen der Interdependenz von Wirtschaftsentwicklung und Entwicklung der Sozialleistungen davon aus, daß allein das wirtschaftliche Wachstum eine Steigerung der Sozialleistungsquote ermögliche, gleichzeitig aber auch die Zunahme sozialer Probleme mit sich bringe. Kann es hier also einerseits kein „Zuviel“ an Sozialleistungen geben, so kommt es andererseits – bezogen sowohl auf erfolgreiche Bewältigung der zunehmenden sozialen Risiken als

-
- 1 S. dazu Müller/Neusüß, Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital, in: Sozialistische Politik, Nr. 6/7, 1970
 - 2 Vgl. hierzu die „Freiburger Schule“, vor allem Röpke, der sich speziell mit der „sozialen Frage“ auseinandersetzt. W. Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Zürich 1944
 - 3 M. Bellermann, Der Sozialstaat der BRD. Krise und Grenzen, in: Handbuch 5 – Staat, Brandes, Hoffmann, Jürgens, Semmler (Hrsg.), Ffm 1977, S. 355

auch angesichts der wachsenden volkswirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Bedeutung des Sozialbudgets – gerade deshalb darauf an, die Verteilung der Sozialleistungen besser zu planen, zu koordinieren und zu effektivieren. „Sozialplanung“ und daran anschließend die „Soziale Indikatoren-Bewegung“ wurden daher als Lösungsinstrumente angesehen und prägten so die theoretische Diskussion der letzten Jahre. Fragen der Verteilungspolitik, Kreislaufanalysen etc. aber haben auch in der ordnungspolitischen Debatte der ersten Richtung Eingang gefunden (4). Ab Anfang der 60er Jahre ist es daher – abgesehen von der politischen Stoßrichtung – sehr schwierig, „Richtungen“ sauber auseinanderzuhalten. Verständlicherweise, denn die auf diesen konkreten Politikbereich angewandten theoretischen Überlegungen holen sich ihre Anregungen aus allen Richtungen der theoriegeschichtlichen Entwicklung der Nationalökonomie.

Die Analyse und Erklärung der sozialpolitischen Realität in der BRD aber konnte im Rahmen dieser Theorieentwicklung nicht geleistet werden, was neuerdings auch von progressiven Wirtschaftswissenschaftlern als schwerwiegender Vorwurf dem selbstgestellten Anspruch der Nationalökonomie entgegengehalten wird (5). So konstatiert Riese, daß die Wirtschaftswissenschaften trotz ihres impliziten, politikanleitenden Anspruchs in kaum einem Politikbereich für diesen wirklich bestimmend sind. So hätten Merkantilisten, Klassik, Neoklassik und Keynesianismus zwar Wohlfahrtspostulate und damit implizit auch eine bestimmte Art von Wirtschaftspolitik formuliert, diese sei aber nicht durchgängig anwendbar und umgekehrt existierten Theorien der Wirtschaftspolitik, die keine „angemessene“ theoretische Grundlage hätten (6). Dies gelte ganz besonders für die Sozialpolitik, die in der BRD wie kaum ein anderer Politikbereich praktisch sehr erfolgreich gewesen sei, ohne je über eine adäquate Theorie verfügt zu haben. Dies ist also der eine Punkt, an dem jüngere, vor allem aus der Soziologie kommende Ansätze (7) anknüpfen und erneut versuchen,

4 So forderte Schreiber (BKU) schon in den 50er Jahren eine Aufnahme der durch Keynes initiierten Problemdimension in den Neoliberalismus/katholische Soziallehre, bezogen auf die Sozialpolitik, ders., in: Schriftenreihe des Bundes katholischer Unternehmer, Ökonomischer Humanismus. Neoliberale Theorie, Soziale Marktwirtschaft und christliche Soziallehre, Neue Folge 8, Köln 1960

5 Siehe H. Riese, Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik, Hamburg 1975

6 Reale Wirtschaftspolitik scheint – nach Riese – daher nur eklektisch, pragmatisch (Theorie des Mitteleinsatzes) oder „merkantilistisch“ begründet. Rieses Kritik an der bürgerlichen Theorie – so auch seine Forderung nach Neuer Politischer Ökonomie – impliziert die Vorstellung, daß Politik eine „angemessene“ theoretische Begründung haben könnte, der Staat also über die Autonomie verfügt, in einer solch wissenschaftlich begründeten Weise zu handeln. Riese fragt selbst nur nach dem Verhältnis von Theorie und Politik und schließt ganz explizit die Frage der „Angemessenheit“ der Politik gegenüber der Realität aus, dadurch kommt er aber notwendigerweise zu einem Verständnis von Politik, das sich nur auf *staatliche* Politik bezieht, alle anderen – nicht auf den Staat bezogenen – Politikformen und damit logischerweise auch die Einbeziehung der Marxschen Theorie verbieten sich daher bei diesem Ansatz.

7 Eine Reihe – auch der im folgenden diskutierten – Artikel findet sich in: Soziologie und Sozialpolitik, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19/1977, (Hrsg.) v. Ferber und Kaufmann

diese Lücke zu schließen (8).

Daneben gehen aber auch die Erfahrungen der Krise, das „Scheitern“ der SPD-Reformpolitik und die u.a. dadurch in die Sackgasse geratene Diskussion um Sozialplanung und Soziale Indikatoren in die Überlegungen ein. Die SPD-Reformen Anfang der 70er Jahre haben ja nicht nur nicht gehalten, was sie z.T. versprochen; mit der Krise ist außerdem die Zeit selbst für solche Maßnahmen vorbei. Was jetzt in der Krise an Sanierungsgesetzen und Austerity-Politik betrieben wird, stellt – zumindest für die Theoriediskussion – die aktuellen politischen Potenzen des Staates bezüglich der Entwicklung sozialer Alternativen in Frage. In den im folgenden diskutierten Ansätzen tauchen daher verstärkt Vorstellungen auf, die zum einen davon ausgehen, daß zunehmende Staatstätigkeit nicht zwangsläufig mit zunehmender „Sozialibilität“ einhergehen muß, und die sich zum anderen darum bemühen, Alternativmöglichkeiten zu entwickeln. So soll zunächst bei den meisten Autoren die bisherige, als rein quantitativ, reaktiv, kompensatorisch und bloß monetär kritisierte Sozialpolitik abgelöst werden von einer aktiven, qualitativen oder präventiven Sozialpolitik. Diese Forderungen sind an sich nicht neu, viele Autoren vertraten sie schon seit den 50er Jahren, um nur v. Ferber, Achinger und Preller (9) zu nennen; neu aber ist, daß sich die Kritik heute nicht mehr in Mängelanalysen und „Gerechtigkeitspostulaten“ erschöpft, man sich verstärkt um die Umsetzung der geforderten inhaltlichen Veränderungen Gedanken macht und diese nicht mehr allein vom Staat erwartet.

Wir wollen im folgenden die m.E. interessantesten Ansätze vorstellen. Die Auswahl ist dabei sicherlich nicht vollständig und es sind auch keineswegs alle Autoren einfach einer „Richtung“ zuzuordnen, sie beschäftigen sich aber alle in etwa mit demselben Problem, auch wenn daraus sehr unterschiedliche Lösungsvorschläge resultieren. Dabei stellt sich dann zum einen die Frage, wie stichhaltig die theoretischen Erklärungsansätze sind, und zum anderen, inwieweit diese Ansätze möglicherweise Reflex systemimmanenter Krisenlösungsstrategien sind oder perspektivisch sozialistische Alternativen aufzeigen können.

1. „Aktive Sozialpolitik“: Theorieansatz und Perspektive?

Die traditionelle Sozialpolitik bringt eine Vielzahl von Mängeln und Problemen hervor, die von den meisten Autoren in der BRD in ähnlicher Weise beschrieben werden. Diese allgemeine Kritik an der Sozialpolitik läßt sich in den drei Schlagworten der „Verrechtlichung“, der „Verbürokratisierung“ und der „Ökonomisierung“ zusammenfassen.

H. P. Widmaiers (10) Kritik an der Sozialpolitik bezieht sich als erstes auf ihre

8 Ganz explizit formuliert Widmaier diesen Anspruch, s. H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Hamburg 1976

9 Bei Preller war das die Tendenzwende von der „strukturerhaltenden“ zur „strukturgestaltenden“ Sozialpolitik, Achinger spricht von „Gesellschaftspolitik“, vgl. hierzu L. Preller, Sozialpolitik – Theoretische Ortung, Tübingen 1962 und H. Achinger, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958

10 Ich stütze mich hier auf folgende Texte: H. P. Widmaier, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat,

Funktionalisierung für die Wahlen: „Sozialpolitik als Wahlpolitik“. Nach der Untersuchung von H. P. Bank kann man tatsächlich ein deutliches Ansteigen sozialpolitischer Gesetzgebung in der Geschichte der BRD vor den jeweiligen Wahlen festmachen. Dabei ist einleuchtend, daß der Gesetzgeber, indem er nicht dann auf soziale Probleme reagiert, wenn sie entstehen, diese verschärft und außerdem nicht „angemessen“ reagiert, wenn er sie mit Wahlgeschenken bestückt. Beides muß doppelt und dreifach nach den Wahlen bezahlt werden. Ein zweiter Kritikpunkt Widmaiers ist die Funktionalisierung der sozialen Sicherung für Sparmaßnahmen in der Krise angesichts einer nichtgelingenden antizyklischen Konjunkturpolitik. Und drittens unterliegt die Sozialpolitik einer Veränderung in Richtung einer Sozialinvestitionspolitik, d.h. im ökonomischen System ständig produzierte „Irrationalitäten“ machen staatliche Interventionen und Investitionen erforderlich (z.B. Umweltschutz), wofür die Sozialpolitik benutzt wird. Und endlich ergeben sich aus der Logik des politischen Systems die immanenten Tendenzen der „Verrechtlichung“ und „Ökonomisierung“. Ursache dieser Funktionalisierungen ist für Widmaier die „ökonomische Rationalität“, die nicht nur im ökonomischen Sektor selbst ständig Irrationalitäten und Krisen erzeugt, sondern sich auch ins politisch-administrative System übersetzt und dort zu den o.g. zusätzlichen Irrationalitäten bei der Produktion von Sozialpolitik führt. Und weiter: Durch die Entscheidung der machtpolitischen Auseinandersetzung zugunsten des CDU-Modells des „sozialen Kapitalismus“ – und zugunsten des nach dem Grundgesetz gleichermaßen möglichen SPD-Modells des „demokratischen Sozialismus“ – ist der Wohlfahrtsstaat in seinem ordnungspolitischen Instrumentarium so begrenzt, daß die von Widmaier geforderte „aktive Sozialpolitik“ nicht durchsetzbar scheint. Zweierlei ist daher erforderlich: 1. die Wiederaufnahme dieser machtpolitischen Auseinandersetzung um die Gestaltung des Wohlfahrtsstaates („Notwendigkeit der Transformation des Wohlfahrtsstaates“) und 2. die Partizipation der betroffenen Individuen an der Sozialpolitik, um die vorherrschende Konditionierung zum „homo oeconomicus“ in einem durch die Partizipation erzwungenen Lernprozeß der „sozialen Rationalität“ zu überwinden. Was bei Widmaier in Absetzung zur „quantitativen“ Sozialpolitik die „aktive“ Sozialpolitik ist, war bei Preller Mitte der 60er Jahre die „strukturgestaltende“ gegenüber der „strukturserhaltenden“ Sozialpolitik, ähnlich bei v. Ferber u.a.

In den verschiedensten Varianten wird wohl von dieser Kritikrichtung aufgezeigt, wie die Sozialpolitik auf bestimmte „soziale Risiken“ nur reagiert, ihre Auswirkungen kompensiert, nicht aber an den Ursachen ansetzt. So werden z.B. Krankheiten kuriert (und auf diesen eingeschränkten Praxisbereich bezieht sich die kurative Medizin als Wissenschaft), nicht aber in ihren gesellschaftlichen Entstehungsursa-

Hamburg 1976; Böckels/Scharf/Widmaier, Machtverteilung im Sozialstaat, München 1976; Widmaier, Zur Theorie der Durchsetzbarkeit sozialer Bedürfnisse, in: Soziologie und Sozialpolitik, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19/1977. Seine Gedanken zur „aktiven“ Sozialpolitik sind zuerst formuliert – aber noch mit Schwerpunkt auf Sozialinvestitionen – in: ders., Aspekte einer aktiven Sozialpolitik. Zur politischen Ökonomie der Sozialinvestitionen, in: Zur Problematik der Sozialinvestitionen, (Hrsg.) Sanmann, Berlin 1970

chen angegangen. Oder: die Folgen der Arbeitslosigkeit werden durch die Zahlung von Arbeitslosengeld aufgefangen, die Verursachung durch den kapitalistischen Akkumulationsprozeß bleibt unberührt. Eine solche bloß kompensatorische Politik ist von diesem Blickwinkel eines gesellschaftlichen Gesamtinteresses her gesehen natürlich unproduktiv und dysfunktional. Was liegt näher als die Forderung nach der Wiedereingliederung Behinderter – statt kostenintensiver Unterstützungszahlungen, oder nach Umschulung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – statt teurer Arbeitslosengelder, oder nach präventiver – statt kurativer Medizin, usw., kurz: die Forderung nach „aktiver Sozialpolitik“.

Dies ist die eine Seite, die andere betrifft die Art und Weise, wie sich soziale Probleme in versicherungsfähige Tabestände oder -fälle transponieren. Denn da die Sozialpolitik eine bloß kompensatorische ist, ist es auch möglich, daß sie sich in ihrem Leistungsgefüge im wesentlichen auf Einkommensübertragungen beschränkt. Ihre Lohnersatzfunktion und die damit gegebene Orientierung am Lohnarbeitsverhältnis bringt die Notwendigkeit juristisch definierter Zugangsregelungen mit sich, und beides führt zur weitgehenden Nichtberücksichtigung von persönlichen Merkmalen, Interessen und Bedürfnissen der betroffenen Versicherten. Denn da die Versicherungsleistungen auf Rechtsansprüchen beruhen, die erworbene sein müssen (also hier die Bindung an die Arbeitsleistung und den Lohnarbeiterstatus), werden sie eben nicht nach Bedarf vergeben. Diese Kategorie vielmehr fällt in den Zuständigkeitsbereich der Sozialhilfe. Vielfältige Ungerechtigkeiten und auch Folgekosten sind die Konsequenz, Privilegien auf der einen, Benachteiligungen auf der anderen Seite. Von daher begründet sich die Forderung nach interessen- und bedürfnisorientierter *Selbstgestaltung* der „aktiven Sozialpolitik“ durch die betroffenen Individuen.

Beide o.g. Momente fallen zusammen und bedingen sich gegenseitig. Und so haben auch die Alternativvorstellungen zwei Seiten: Es reicht eben nicht aus, eine Umorientierung in der sozialpolitischen Zielsetzung von der „strukturserhaltenden“ zur „strukturgestaltenden“ Sozialpolitik vorzunehmen, sondern diese Zielveränderung muß auch von und im Interesse der Betroffenen getragen und gestaltet werden. Hier wird also die – von dieser Theorierichtung konstatierte – Grenze staatlicher Politik deutlich.

Hatten Preller in den 60er Jahren oder Auerbach in den 50er Jahren noch angenommen, daß eine solche neue Qualität in der Sozialpolitik über einen von der SPD regierten Staat mittels an Arbeitnehmerinteressen orientierter Planung durchsetzbar sei, so hat sich diese Sichtweise verändert. Nicht mehr der Staat oder die SPD als Regierungspartei werden so ohne weiteres als die Instanz gesellschaftspolitischer Veränderungsmöglichkeiten (über die Sozialpolitik) angesehen, sondern die gesellschaftlichen Gruppen selbst, deren Interessen und Lebensbereiche hier verwaltet und organisiert werden, werden auch als die Organisationskraft angesprochen, diese Verwaltung zu effektivieren und wirklich an ihren Interessen zu orientieren. Dieser Aspekt beinhaltet daher auch die Abkehr von der noch Anfang der 70er Jahre aktuellen Sozialinvestitionsdiskussion (11) mit ihrer Bedarfsermittlungs- und Eva-

11 Angesichts der konjunkturellen Funktionalisierung von Sozialinvestitionen diskutiert

luationsproblematik.

Bei Widmaier liegen die Grenzen oder die Beschränktheit staatlicher Politik und Planung in der sich auch im politisch-administrativen System durchsetzenden „ökonomischen Rationalität“. Er sucht daher nach anderen, neuen Entscheidungsregeln, die der Dysfunktionalität des Marktes adäquat gegenzusteuern vermögen. Gefunden hat er die Formel der „sozialen Rationalität“, bei der es sich im Grunde um nichts anderes als um ein rationales, soziales, gesellschaftliches Gesamtinteresse handelt, welches seiner Meinung nach vom Staat nicht mehr verkörpert werden kann, von der pluralistischen Gesellschaft aber vertreten werden könnte, wenn der „reduzierte Pluralismus“ erfolgreich abgebaut wird.

Seine Partizipationsforderungen laufen daher auf soziale Integration hinaus, indem den Betroffenen die Gestaltung der Sozialpolitik im Sinne eines gesellschaftlichen Gesamtinteresses abverlangt und der soziale Konsens unterstellt wird.

2. Dezentralisierung und Renaturalisierung sozialer Dienste

Auch Badura/Gross' Alternativvorstellungen basieren auf der Einsicht in die Grenzen staatlicher Politik: „Unausgesprochene Prämisse zahlreicher einschlägiger Publikationen ist die Auffassung, nur eine weitgehende Verstaatlichung gesellschaftlicher Problembearbeitungskompetenz liefere ausreichende materielle und politische Voraussetzungen zur ‚Steuerung und ‚Lösung gegenwärtiger und zukünftiger Probleme. Wir ... teilen diese Prämisse nicht.“ (12)

Ebenso wie bei Widmaier ist auch für Badura/Gross der Ausgangspunkt ihrer theoretischen Überlegungen die Kritik an der auf bloße (interpersonale und intertemporale) Einkommensumschichtung reduzierten Sozialpolitik sowie die Widerspiegelung dieser Tatsache in den fast ausschließlich von den Wirtschaftswissenschaften okkupierten Theorien zur Sozialpolitik. Und ebenso wie Widmaier suchen auch Badura/Gross nach den Ansatzpunkten im System der Sozialen Sicherung, die über diese monetäre und verteilungsmäßige Dimension hinausweisende Momente in sich bergen. Mit ihrer ausführlichen Diskussion des Stellenwerts der Sachleistungen und sozialen Dienste innerhalb der sozialen Sicherung (13) gehen Badura/Gross über Wid-

Widmaier daher auch ausführlich die verschiedenen demokratietheoretischen Überlegungen um das Zustandekommen sozialer Wohlfahrtsfunktionen. Die Weiterentwicklung „technologischer Entscheidungsregeln“ zur Sozialen Indikatoren-Bewegung hält er für wichtig, will aber auf die Probleme aufmerksam machen, die schon bei der Informationsgewinnung entstehen.

12 B. Badura/P. Gross, Sozialpolitische Perspektiven, Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen, München 1976, S. 250, vgl. auch Badura/Gross, Sozialpolitik und soziale Dienste. Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Soziologie und Sozialpolitik, a.a.O.

13 Sachleistungen im Unterschied zu Barleistungen umfassen im wesentlichen die Krankenversorgung, aber auch Rehabilitation, Alten- und Jugendhilfe etc., d.h. daß z.B. auch Arzneimittel hier mitenthalten sind, Badura/Gross dagegen beziehen sich explizit nur auf die sozialen Dienste innerhalb der Sachleistungen.

maier hinaus, denn ihnen geht es nicht nur um neue Entscheidungsregeln, sondern um Ansatzpunkte alternativer Vergesellschaftungsformen (14). Die statistisch zu konstatierende Ausdehnung der Sachleistungen ist für Badura/Gross nicht per se als qualitative Verbesserung zu werten, wie das z.B. von sozialdemokratischen Autoren in den 60er Jahren noch gesehen wurde. Vielmehr sei der zunehmende Umfang öffentlich erbrachter sozialer Dienste sowie die Ausdehnung des Sozialbudgets insgesamt nicht einfach Indikator für die „Sozietät“ des Staates, sondern geadesogut Ausdruck der Zerstörung traditioneller Hilfeformen. Die auf dieser Basis weiterführenden Überlegungen in Richtung auf eine – gegen die zunehmende Professionalisierung gerichtete – Dezentralisierung der Erbringung sozialer Dienste ist von der Stoßrichtung her deshalb interessant, weil jahrzehntelang in der sozialpolitischen Diskussion mit der Abwehr von CDU-Forderungen nach Reprivatisierung und Stärkung der Privatinitiative dieses Feld eben reaktionären Kräften überlassen wurde und die meisten fortschrittlichen Theorieansätze sich auf den Staat, auf mehr Staat, auf mehr Planung und Zentralisierung konzentrierten (15).

Dies ist die eine Seite der Badura/Gross'schen Argumentation. Ansatzpunkte einer nichtkapitalistischen Form der Vergesellschaftung ergeben sich aber noch nicht aus bloßer Dezentralisierung. Hier kommt die Struktur und Art des Arbeitsprozesses bei der Erbringung sozialer Dienste ins Spiel. Wesentliche Determinante hierbei ist für Badura/Gross die Trennung von Anbietern und Konsumenten. Diese Trennung sei Ursache für die Tendenzen der „Verrechtlichung“, „Verbürokratisierung“ und „Ökonomisierung“. Denn soziale Dienste sind zwar klientenintensiv, aber anbieterdominiert, zwar klientengesteuert, aber anbieterbeherrscht.

Diese Dominanz, Kontrolle und Verselbständigung in eigene Privilegienerweiterung der Anbieter muß abgebaut werden, um die Erstellung sozialer Dienste an den Bedürfnissen der Betroffenen zu orientieren. Daher sind für Badura/Gross auch nicht staatliche oder private Formen der Dienstleistungsproduktion die Alternative, sondern: die naturale Form der Erbringung nach Bedarf und auf Gegenseitigkeit im „kleinen Netz“ (16).

Badura/Gross analysieren also diejenigen politischen Restriktionen, die für den Bereich der Sachleistungen zu ähnlichen Folgeproblemen führen, wie wir dies bei den bloßen Einkommensleistungen schon diskutiert haben. Wir haben hier also ein weiteres Argument dafür, daß die bloße Umorientierung von „Quantität“ auf „Qualität“ nicht ausreicht, und daß dieses Dilemma durch staatliche Planung nicht gelöst werden kann. Der Fehler von Badura/Gross besteht m.E. darin, daß sie zu ausschließlich vom Arbeitsprozeß ausgehen und damit der Illusion aufsitzen, der Arbeitsprozeß im Dienstleistungsbereich berge allein durch seinen stofflichen Charakter (der Klient muß anwesend sein, Produktion und Konsumtion fallen zusammen, verstärkte Interaktion sei dadurch möglich etc.) qualitativ andere Ansatzpunkte zur Aufhebung der Entfremdung der Arbeit als der Arbeitsprozeß in der materiellen Gü-

14 Zum allgemeinen theoretischen Kontext dieser Fragestellung vgl. Blanke/Jürgens/Kastendieck, Kritik der politischen Wissenschaft, Ffm. 1975, Bd. 2, Kapitel 13

15 Vgl. dazu genauer Kapitel IV und VI in Badura/Gross, Sozialpolitische Perspektiven, a.a.O.

16 Badura/Gross, Sozialpolitik und soziale Dienste ..., a.a.O., S. 374

terproduktion. Dazu ist dann nicht mehr nötig als verstärkte „Sozialinvestitionen in den Konsumenten“, die diesen die Steuerung der sozialen Dienstleistungsproduktion erlauben (17). So läuft letztlich auch der Ansatz von Badura/Gross auf Mitbestimmungsforderungen im Dienstleistungsbereich, auf Partizipationsstrategien zur Bewältigung staatlicher Steuerungsprobleme hinaus, und die o.g. dritte Strategie entpuppt sich als neuer Ansatz zur Herstellung des sozialen Konsens. Obwohl diese Autoren vom Standpunkt einer Bedürfnis- und Interessenorientierung aus die traditionelle Sozialpolitik kritisieren und bei ihren Analysen vom Widerspruch zwischen Lohnarbeit und Kapital ausgehen, verliert sich dieser Widerspruch im Verlauf der Analyse zunehmend. Die an und für sich richtige Forderung nach Bedürfnisorientiertheit bringt nicht weiter, weil die Kategorien zu vage und unspezifisch sind, und die Partizipationsforderungen räumen mit ihrer sozialen Konsensunterstellung den anfänglich konstatierten Klassenantagonismus aus dem Wege, ohne daß geklärt wird, auf welche Weise dies möglich sein sollte.

Zwei andere Ansätze sind hier teilweise weitergehender und sollen daher im folgenden diskutiert werden: F. Böhle und E. Standfest.

3. Arbeitsbedingungen als Ursachen und Grenzen der Sozialen-Sicherungs-Politik

Informativ und wichtig ist der Ansatz von F. Böhle (18), der mit einem alle Klassen- und Einkommensunterschiede verwischenden Bedürfnisbegriff aufräumt und mit der Analyse der Entstehung von „sozialen Risiken“ im kapitalistischen Produktionsprozeß eine viel fundiertere Kritik an der traditionellen Sozialpolitik leisten kann.

Böhle betont zwei Aspekte der Sozialpolitik, die im Laufe der geschichtlichen Entwicklung unterschiedliche Gewichtung erfahren haben. So waren noch unter Bismarck Arbeitsschutz- und Arbeitszeitregelungen wichtigere und bedeutungsvollere staatliche Eingriffe als die Verabschiedung der Sozialversicherungsgesetzgebung. In der Geschichte der BRD dagegen läßt sich ein deutlicher Ausbau des Sozialversicherungsrechts und -leistungsgefüges ausmachen, wohingegen auf dem Gebiet der Arbeitsschutzgesetzgebung vergleichsweise wenig passierte. Für Böhle bietet daher die Diskussion um die „Humanisierung der Arbeit“ eine mögliche Reproblematisierung des Arbeitsbereichs für die Sozialpolitik, indem hier ursächliche Probleme thematisiert werden, die bisher ausgespart blieben.

Hier bekommen wir also einen ganz anderen Zugang zu solchen Forderungen wie der Widmayers nach „aktiver“ Sozialpolitik. Indem Böhle zeigt, wie die kapitalistische Form der Organisation der Arbeit und die Belastungen und Restriktionen im Arbeitsprozeß zur Beeinträchtigung der Arbeitsleistung und damit zu den sogenannten „sozialen Risiken“ führen, zeigt sich auch, daß eine nicht bloß kompensatorische, sondern bereits früher einsetzende „Soziale Sicherung“ ohne Veränderung

17 ebenda, S. 377

18 F. Böhle, Humanisierung der Arbeit und Sozialpolitik, in: Soziologie und Sozialpolitik, a.a.O.

dieser Arbeitsbedingungen nicht möglich ist (19). Beispielhaft führt er hier die beschränkte Verwirklichung und praktische Wirksamkeit von Maßnahmen zur Früherkennung von Krankheiten, von Rehabilitation und Maßnahmen zur Förderung beruflicher Umschulung und Fortbildung an. Hieran zeigt sich, daß die Forderung nach „aktiver“ Sozialpolitik, indem sie im System der Sozialen Sicherung verbleibt, dieses selbst überfordert. Die Forderung nach Veränderungen der Arbeitsbedingungen und dem Abbau von Belastungen und Restriktionen im Arbeitsprozeß können nicht allein Gegenstand der Sozialen Sicherung sein, sondern sind primär Gegenstand von direkten Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit im Produktionsbereich z.B. um verbesserten Arbeitsschutz. Die Konzentration auf den Staat und die staatliche Sozialpolitik (mit ihrer Konzentration bei der Sozialen Sicherung) hat viele diesen Zusammenhang vergessen lassen. Man kann beklagen, daß die Sozialpolitik rein reaktiv ist, aber man kann nicht, wie Lenhardt/Offe zu Recht v. Ferber u.a. entgegenhalten (20), einfach Gerechtigkeit u.ä. als neue normative Postulate und Anforderungen an den Staat dagegensetzen. Und mit Sicherheit wird nicht staatliche Initiative zur notwendigen Einbeziehung der Verursachungsfaktoren führen, sondern hier müssen von der Arbeiterklasse und den Gewerkschaften selbst Anforderungen gestellt werden.

Dies kann aber nun nicht heißen, daß das Problem mit der Analyse seiner eigentlichen Ursachen aus dem beschränkten Rahmen der Sozialen Sicherung ausgelagert und für die Politik in diesem Bereich nicht mehr von Interesse sei. Böhle zeigt die Ansatzpunkte, wo innerhalb der Sozialen Sicherung von den dort Beschäftigten und Beteiligten ein Beitrag geleistet werden kann, der z.B. im Rahmen der „Humanisierung der Arbeit“ die Thematisierung und Auseinandersetzungen um die Arbeitsbedingungen unterstützt. So wäre in der Sozialpolitik solchen Strategien Widerstand entgegenzusetzen, die von der Verursachung „sozialer Risiken“ ablenken oder zum Abbau und der Verschlechterung sozialer Leistungen führen (21).

Haben wir hier also sowohl eine fundierte Kritik an der traditionellen Sozialpolitik und – mit der Analyse der Arbeitsbedingungen und den hier gegebenen Verursachungsfaktoren – den Ansatzpunkt, den eine „aktive“ Sozialpolitik ihrem eigenen Anspruch nach eigentlich aufgreifen müßte (22), als auch den erneuten und materialistisch begründeten Nachweis für die „Grenzen“ einer staatlichen Sozialen-Si-

19 Vgl. dazu auch Böhle/Altmann, Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit, Ffm 1972 sowie Funke/Geißler/Thoma (Red.), Industriearbeit und Gesundheitsverschleiß, Ffm/Köln 1974

20 Vgl. Lenhardt/Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Soziologie und Sozialpolitik, a.a.O.

21 F. Böhle, Humanisierung der Arbeit und Sozialpolitik, a.a.O., S. 307 ff.

22 Diesen hier – anhand der Ausführungen von Böhle – thematisierten Zusammenhang meinen auch die meisten auf „präventive“ Sozialpolitik oder -medizin hin orientierten Ansätze, wie z.B. Geißler/Thoma oder auch F. Naschold. Von bürgerlichen Autoren wird – wie gezeigt – der Verursachungsgedanke aufgenommen, z.B. in der inzwischen allgemein akzeptierten Kritik an der kurativen Medizin, sein gesellschaftspolitischer Charakter aber über Bord geworfen und durch individuelle Faktoren ersetzt. Vgl. Geißler/Thoma, Medizinsoziologie, Ffm/New York 1975

cherungs-Politik, so beschreibt Böhle hier trotzdem nur eine Seite des Problems. Denn selbst wenn es gelingen sollte, Verbesserungen und Veränderungen der Arbeitsbedingungen und Produktionsorganisation schrittweise zu erreichen, so wird das gleichzeitige Entstehen „sozialer Risiken“ nicht beseitigt. Es fragt sich daher, wie neben der Unterstützung von Auseinandersetzungen um die Arbeitsbedingungen mittels des Nachweises ihrer Verursachungsbedeutung (z.B. im Gesundheitswesen, aber auch bei Umschulungsmaßnahmen u. dergl.) auf die bereits entstandenen „Risiken“ im Sozialsystem reagiert wird. Hier kommen wir also auf den schon angesprochenen Punkt zurück, nämlich auf die Kritik an der – durch die Struktur des Sozialen Sicherungssystems bedingten – *Form* der Reaktion auf „soziale Risiken“. Die aus dieser Kritik resultierenden Partizipationsforderungen von Widmaier und auch Badura/Gross hatten wir als auf sozialen Konsens hinauslaufende dargestellt.

4. Kontrolle der Arbeiterklasse über ihre gesellschaftlichen Reproduktionsbedingungen

Hier setzt E. Standfest (23) mit seiner Forderung nach Ausbau und alleiniger Kontrolle der *Selbstverwaltung* in der Sozialversicherung durch die Gewerkschaften ein. Obwohl er gerade die von Böhle thematisierte Dimension nicht aufweist, ist andererseits die Stoßrichtung seiner Untersuchung politisch eindeutiger als z.B. Widmaiers Partizipationsforderung.

Denn mit der Forderung nach alleiniger Kontrolle der Selbstverwaltung durch die Gewerkschaften – bisher sind durch die Beitragszahler- statt Mitgliederorientiertheit die Arbeitgeber paritätisch in der Selbstverwaltung mitvertreten – wird vermieden, daß die allgemein geforderte Bedürfnisorientiertheit zu einer klassenunspezifischen, Interessenunterschiede verwischenden Strategie verkommt. Nur über eine stärkere Position der Gewerkschaften in der Sozialversicherung ließe sich der Zusammenhang von Produktions- und Reproduktionsbedingungen herstellen und die Illusion abbauen, als ob in Abstraktion von der jeweiligen Stellung im Produktionsprozeß alle „Schicht“unterschiede im Reproduktionsbereich verschwänden; als ob sowohl die „Bedürfnisse“ als auch ihre Befriedigungsmöglichkeiten gleich seien. Vielmehr werden ja die einen von den, z.B. für Mittelschichten sehr andersgearteten, Arbeitsbedingungen wesentlich konstituiert, die anderen vom Einkommen bestimmt.

Leider begründet Standfest selbst die von ihm erhobene Forderung nicht mit der notwendigen Auseinandersetzung zwischen Lohnarbeit und Kapital um die Produktions- und Reproduktionsbedingungen, sondern mit einem zunehmenden Demokratiedefizit. D.h. er analysiert den Staat als ökonomisches Subjekt, dem die Arbeitnehmer nicht mehr nur als Staatsbürger, sondern zunehmend als abhängige Konsumenten gegenüberstehen. Für dieses Verhältnis gibt es keine Organisations- bzw. po-

23 E. Standfest, Soziale Selbstverwaltung – zum Problem der Partizipation in der Sozialpolitik, in: Soziologie und Sozialpolitik, a.a.O., sowie: Sozialpolitik und Selbstverwaltung, Zur Demokratisierung des Sozialstaats, WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Nr. 35, (Projektleitung) E. Standfest, Köln 1977

litische Beteiligungsformen, sondern eben ein Demokratiedefizit, das durch den Ausbau der Selbstverwaltung beseitigt werden soll (24). Im Grunde ist es daher nach Standfest's Analyse nicht schlüssig, warum die Gewerkschaften und nicht eine allgemeine Konsumentenorganisation oder dergleichen die Selbstverwaltung kontrollieren sollte.

Eine schlüssigere Analyse aber könnte diese Diskussion um „Vergesellschaftung“ – die sich bisher nur als Partizipation entpuppt hat – auf den richtigen Punkt bringen. Die bisherige relative Funktionslosigkeit der Selbstverwaltung sowie deren Entpolitisierung (Standfest) ist *erstens* wichtige Voraussetzung für die soziale Integration der Arbeiterklasse, für die Gewährleistung des sozialen Friedens durch den hier institutionalisierten sozialen Konsens; *zweitens* ist sie historisches Ergebnis einer zuungunsten der Arbeiterklasse entschiedenen politischen Auseinandersetzung zwischen Lohnarbeit und Kapital um die Reproduktionsbedingungen.

Bezüglich des ersten Gesichtspunktes kann man festhalten, daß durch die oben kurz erwähnte Übertragung der Konkurrenz- und Leistungsprinzipien des Produktionsbereichs in den von der Sozialen Sicherung strukturierten Reproduktionsbereich die Illusion einer „Leistungsgerechtigkeit“ indiziert wird, die die reale Abhängigkeit des Sozialbudgets von der Wirtschaftsentwicklung verdeckt. Die vergebenen Sozialleistungen im einzelnen erscheinen dem Empfänger als Ergebnis der eigenen (zeitlich zurückliegenden) „Vorleistung“, ihre Höhe liegt daher scheinbar im Rahmen der individuellen Einsatzfreudigkeit, Leistungsbereitschaft oder des eigenen Verschuldens. Leistungsverbesserungen im allgemeinen dagegen erscheinen als Ergebnis staatlicher Reformpolitik und Umverteilung – obwohl konkret für die BRD das rapide Ansteigen der Sozialleistungsquote gerade in den 60er Jahren fast ausschließlich den gestiegenen Löhnen und der Vollbeschäftigung geschuldet war und keineswegs auf einen von Partei und Gewerkschaften erkämpften, erweiterten Spielraum staatlicher Politik zurückzuführen ist. Diese Momente und Prinzipien garantieren daher die soziale Integration wahrscheinlich weit besser als die oft sehr niedrigen Sozialleistungen selbst (25). Hinzu kommt, daß dieses Sicherungs-System auch dazu dient, bestimmten Mittelstandsgruppierungen ganz handfeste Privilegien zu verschaffen. Neben der Privilegierung bei der Leistungsvergabe – wie z.B. die kostengünstigen Einstiegsmöglichkeiten für Selbständige in die Rentenversicherung seit 1972 – spielt hierbei die Delegation staatlicher Aufgaben eine große Rolle. So wird z.B. als Äquivalent für den staatlichen Schutz ärztlicher Standesinteressen der Ärzteschaft die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben übertragen. Das Gesundheitswesen als Bereich staatlicher Politik wird von privaten Interessen in öffentlich-rechtlicher Form organisiert, Gesundheitsdienstleistungen und deren Organisationsform werden von Privaten gewährleistet, die Ärzte bekommen staatliche Hoheitsaufgaben und -rechte zugewiesen, die wiederum ihren besonderen Schutz und Privilegierung legitimieren. Damit sind diejenigen politischen Kräfte, die im Gesundheitswesen das materielle

24 Siehe Sozialpolitik und Selbstverwaltung, a.a.O. die Zusammenfassung, S. XIV ff.

25 Vgl. hierzu: U. Billerbeck, Politische Autonomie und Sozialpolitik im Kapitalismus, in: A. Murswieck (Hrsg.), Staatliche Politik im Sozialsektor, München 1976, sowie M. Fuhrke, Staatliche Sozialpolitik, Ffm 1975

Interesse am Aufzeigen des gesellschaftspolitischen Entstehungszusammenhangs von Krankheiten vertreten, von vornherein in ihren Einflußmöglichkeiten beschränkt. All dies basiert darauf, daß Krankenkassen, Krankenhausträger und die Selbstverwaltung auch in den übrigen Sozialversicherungszweigen politisch in solch schwacher Position sind, daß andere, gegen die o.g. Tendenzen gerichtete, Politikinhalt kaum Durchsetzungsmöglichkeiten haben.

Wie Standfest darlegt, genießt die Selbstverwaltung eine ausgesprochene Bedeutungslosigkeit in der Öffentlichkeit, echte Wahlen haben hier in der Geschichte der BRD kaum stattgefunden und Interessenkonflikte werden nicht ausgetragen. „Aus funktionaler Sicht kann fundiert vermutet werden, daß die Parität zu einer politischen Selbstblockade der Selbstverwaltung führt. Stellungnahmen der Sozialversicherungsträger zu grundsätzlichen sozial- und gesundheitspolitischen Fragen fehlen: offenbar verhindert die Parität oftmals konsequente Stellungnahmen im Interesse der Versicherten (oder auch dagegen). Sozialpolitische Grundsatzfragen werden aus den Selbstverwaltungsgremien herausgetragen und auf der Ebene der Sozialparteien ausgefochten. ... Diese Entpolitisierung dürfte bedeuten, daß in der Selbstverwaltung nur das ‚geht‘, was als kleinster gemeinsamer Nenner der Sozialparteien gelten kann.“ (26)

Bezogen auf den zweiten o.g. Punkt kann man festhalten, daß die Ursache dieses sozialen Konsens, der „Verrechtlichung“ und „Entpolitisierung“ der Selbstverwaltung, Ergebnis der Geschichte eines politischen Auseinandersetzungsprozesses im Reproduktionsbereich ist. Bismarcks Sozial- und Arbeiterschutzgesetzgebung hatte im Kampf um bessere Arbeitsbedingungen und Absicherung der vom kapitalistischen Produktionsprozeß erzeugten Risiken neue Daten gesetzt. Dabei konnte es der Arbeiterbewegung nie allein um die bloße materielle Verbesserung dieser Absicherung gehen, sondern immer auch um die politische Kontrolle der diesbezüglichen Organisationsformen. Gewerkschaftliche Forderungen waren daher in einer ersten Phase solche nach finanzieller Unterstützung des Staates für gewerkschaftlich/sozialdemokratische Hilfskassen (in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts) und gewerkschaftliche Arbeitsnachweise (1900 - 1910) unter Beibehaltung der gewerkschaftlichen Selbstverwaltung. Erst nachdem sich die Konkurrenz solcher gewerkschaftseigener Organisationsformen mit den ebenfalls privaten, von Kapitalseite gebildeten Betriebskassen oder Arbeitsnachweisen (die diese ständig zu politischer Repression und Disziplinierung der Belegschaften benutzten) durch die zunehmenden Leistungsanforderungen verschärfte, konnten diese Forderungen von den Gewerkschaften nicht mehr durchgehalten werden (27). Die Übernahme von Versicherungseinrichtungen durch den Staat, die rechtliche Absicherung und Kontrolle, war also zu dieser Zeit recht deutlich von der staatstragenden Notwendigkeit des Klassenkompro-

26 E. Standfest, Soziale Selbstverwaltung..., a.a.O., S. 430

27 Vgl. hierzu auch S. Heimann/M. Fuhrke, Das System der sozialen Sicherung in der BRD, in: Probleme des Klassenkampfes 19/20/21, 1975, und Parlow/Winter, Der Kampf der ärztlichen Ständesorganisationen gegen die Krankenkassen in der Weimarer Republik, in: Argument Sonderheft 4, Berlin 1974, sowie V. Patzer, Zur Funktion der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Gewerkschaften und Medizin, 1, Berlin 1974

misses und der Sicherung des „sozialen Friedens“ geprägt. In den folgenden Jahren verloren die Gewerkschaften immer mehr Einflußpositionen in der Sozialen Sicherung, bis diese durch Hitlers Machtübernahme vollständig eliminiert wurden (28). Mit der, solche politischen Auseinandersetzungen im Reproduktionsbereich von vornherein ausschaltenden, variierten Übernahme der Reichsversicherungsordnung zu Beginn der BRD war die Institutionalisierung des sozialen Konsens in diesem Bereich zunächst besiegelt. Daß es aber weitgehend und bis heute so bleiben konnte, hängt mit der weiteren ökonomischen und politischen Entwicklung in der BRD zusammen (29).

Daß die Sozialpolitik somit heute als ein wichtiger zusätzlicher Integrationsmechanismus begriffen werden muß, der den Klassenfrieden präventiv sichert, liegt u. a. daran, daß die Organisationen der Arbeiterbewegung an dieser sozialpolitischen Ausgestaltung staatlicher Politik maßgeblich beteiligt waren und sind. Der Klassenfrieden wird also sehr viel eher durch die Beteiligungspolitik der Arbeiterorganisationen hergestellt als durch eine von oben und außen intervenierende patriarchalische Staatsgewalt (30).

5. Sozialpolitik als „Regulierung der Armut“

Haben wir also bisher herausgearbeitet, welche unterschiedlichen Dimensionen und Aspekte eine qualitative Umstrukturierung der Sozialen Sicherung umfaßt, und zwar ausgehend und basierend auf der Kritik an der traditionellen Sozialpolitik, so müssen wir uns jetzt einer anderen Seite dieses Problems zuwenden. Denn es ergeben sich ganz andere und neue Beurteilungsgesichtspunkte für die aktive und präventive Sozialpolitik, wenn man den Konjunkturverlauf und vor allem die aktuelle Krisensituation mit einbezieht.

So werden auch von allen bisher diskutierten Ansätzen die entwickelten sozialpolitischen Strategievorschläge nicht nur als *qualitative* Verbesserungen, sondern gleichzeitig auch als alternative *Krisenlösungen* angesichts der beschränkten Zuwachsraten des Sozialbudgets angesehen. Auch Böhle ist der Ansicht, daß der „Vorteil einer solchen Strategie ... wesentlich darin (liegt), daß im Bereich staatlicher Sozialpolitik und öffentlichen Leistungsträger Kosten gesenkt (oder zumindest konstant gehalten) und zugleich sozialpolitische Verbesserungen erreicht werden können.“ (31)

Wir wollen diesen konjunkturellen Aspekt zunächst anhand der Ausführungen von Piven/Cloward weiterdiskutieren, die hierzu nicht nur eine ganz andere Position vertreten, sondern zudem einen zusätzlichen Aspekt berühren, der gerade heute in

28 Vgl. hierzu: Mason, Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft, Opladen 1975

29 Vgl. M. Fuhrke, Staatliche Sozialpolitik, a.a.O., und V. Patzer, Zur Funktion der Selbstverwaltung..., a.a.O.

30 Vgl. B. Blanke, Sozialdemokratie und Gesellschaftskrise, Hypothesen für eine sozialwissenschaftliche Reformismustheorie, in: Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Weimarer Republik, (Hrsg.) W. Luthardt, Ffm 1978, erscheint demnächst

31 F. Böhle, Humanisierung der Arbeit und Sozialpolitik, a.a.O., S. 301

der Krise wichtig ist und für die BRD wohl das erste Mal als Problem auftaucht. Dies ist das Problem der „Überflußbevölkerung“ (O'Connor) oder der „Regulierung der Armut“, wie Piven/Cloward (32) es in ihrem sehr interessanten Buch bezeichnen – und wie dies für die USA schon länger Tradition hat.

Haben wir in der Geschichte – jedenfalls für Europa – zunächst den Prozeß zu beobachten, daß mit der Installation und weiteren Ausdehnung der Sozialversicherung die früheren Armenfürsorge- und Wohlfahrtsinstitutionen an (relativer) Bedeutung verlieren, Armut als vorkapitalistische Kategorie abgelöst wird von Existenzrisiken, die direkt aus dem Lohnarbeitsverhältnis erwachsen, so wäre zu fragen, ob heute eine Wende in dieser Tendenz eintritt. Denn da die Sozialversicherung ja fast völlig ausschließlich an den Lohnarbeiterstatus gebunden ist – abgesehen davon, daß auch das explizite Ziel in der Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit liegt – bedeutet dies, daß Zugangsmöglichkeiten nur für denjenigen gegeben sind, der in irgendeiner Form in das Lohnarbeitsverhältnis integriert ist. (Zwar sind auch Familienmitglieder mitversichert, aber eben nur, weil das Familienoberhaupt Lohnarbeiter ist). Mit der fortschreitenden kapitalistischen Industrialisierung und der zunehmenden Verproletarisierung weiter Bevölkerungsschichten müßte daher die Sozialversicherung immer mehr zunehmen und die Sozialhilfe zurückgehen. Denn nur die Probleme, die von der Sozialversicherung nicht abgedeckt sind, fallen der Hilfe anheim. Wenn nun aber die ökonomische Entwicklung dazu führt, daß immer mehr Personengruppen aus der Zugehörigkeit zur Arbeiterklasse wieder herausfallen, sei es durch eine länger (als durch die Arbeitslosenversicherung abgedeckte) dauernde Arbeitslosigkeit, sei es dadurch, daß der Eintritt in das Arbeitsverhältnis gar nicht gelingt (bei Jugendlichen und auch bei Frauen, die nicht durch die Familie abgesichert sind), sei es durch frühzeitige gesundheitliche Behinderungen, so fallen diese Personengruppen auch nicht mehr unter die Zuständigkeit der Sozialversicherung. In einer solchen – für die BRD mit der Krise zunehmend gegebenen – Situation müßte theoretisch die Sozialhilfe zunehmen, praktisch trifft dies jedoch nicht immer zu. Dabei ist von Bedeutung, daß auf Sozialhilfe keine definierten Rechtsansprüche bestehen – im Gegensatz zur Sozialversicherung – und hier der Reglementierung, politischen Repression und Kontrolle Tür und Tor geöffnet sind. Die bisher oft untersuchte Frage (33) nach den Ungerechtigkeiten, dem „Rausfallen“ aus der Sozialversicherung mit dem diffamierenden und erniedrigenden Endstadium der Sozialhilfe, verschiebt sich dann – in ihrer politisch aktuellen Relevanz – zur Frage nach dem Herausfallen aus der Sozialhilfe, bzw. wie und ob überhaupt diese Personengruppen im Rahmen der Sozialhilfe unterstützt werden.

Diese letzte Frage haben sich Piven/Cloward für die USA gestellt. Sie konstatieren einen engen Zusammenhang von staatlicher Armenpolitik, ökonomisch/politischer Situation und Arbeitsmarktsteuerung. Ihre Hauptthese bezieht sich darauf,

32 F. Piven/R. Cloward, Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, (New York 1971), deutsche 1. Auflage Ffm 1977

33 Dies war gerade in den kritischen SPD-Einschätzungen der Sozialpolitik ein wichtiger Punkt. Vgl. u.a. L. Prëller, Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Bd. 2, Zürich/Tübingen 1970

daß in der staatlichen Behandlung des Armenproblems ein Krisenzyklus zum Ausdruck kommt, der in seiner ersten Phase in einer Lockerung der Fürsorgerestriktionen und Ausweitung von Wohlfahrtsprogrammen besteht, wenn in ökonomischen Krisen und Rationalisierungswellen die Armutsbevölkerung schlagartig und massenhaft zunimmt und dies von sozialen Unruhen begleitet ist. In einer zweiten Phase wird von Reformpolitikern im Verein mit Effektivitätsüberlegungen und Reformintentionen (Wiederherstellen der Arbeitsrolle und der Familienzusammenhänge) die Anstrengung unternommen, die Armen wieder an die Arbeit zu bringen, nachdem ihr politischer Widerstand geschwächt bzw. die Bewegung integriert ist. Ähnlich wie wir oben bei Widmaier gesehen hatten, wird hier zunächst sehr plausibel damit argumentiert, daß es besser sei, Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen, Umschulungsprogramme u.ä. durchzuführen als lediglich Unterstützungszahlungen zu leisten, die a) teuer sind und b) das Problem sowieso nicht beseitigen. In dieser Phase wird eine Reglementierung der Armen eingeleitet – z.B. bekommt nur noch derjenige Unterstützung, der teilweise mitarbeitet oder an Umschulungsprogrammen teilnimmt usw. –, die sich in einer dritten Phase zu Repression und einschneidenden Kürzungen der Fürsorgefonds ausweitet. Ging es in der ersten Phase um die Befriedung politischer Unruhen, so wird in der zweiten Phase den Armen zunehmend die Schuld gegeben, um sie zuletzt politisch und repressiv unter Kontrolle zu nehmen. Piven/Cloward halten daher nichts von der zweiten Phase, der ihrer Meinung nach die dritte notwendigerweise folgen muß, sondern sie treten für ausgedehnte finanzielle Unterstützungszahlungen ein, bis die ökonomische Situation wirklich neue und ausreichend Arbeitsplätze zur Verfügung stellt, und nicht scheinbar der Staat, der dies langfristig und ohne Repressionen nicht halten kann (34).

Leibfried hat sich in seinem Vorwort zu dem Buch von Piven/Cloward ebenfalls mit den Filtermechanismen des BRD-Sozialhilfesystems auseinandergesetzt, die auch hier große Personengruppen aus der Unterstützung ausschließen. Diese Filtermechanismen oder Zugangsbarrieren wirken durch a) „gesellschaftliche“, b) „strukturell-administrative“ und c) „manifest-administrative Schwellen“ (35) und schaffen so eine Diskrepanz zwischen dem „manifesten Armutspotential“ einerseits und den „anerkannten Armen“ andererseits. Die manifeste Armut verändert sich mit dem

34 Piven/Cloward, Regulierung der Armut, a.a.O., S. 398 ff.

35 Erster Filter: „Gesellschaftliche Schwellen“, d.h. a) Diskriminierung, Leistungsideologie, b) mangelnde Information und c) geringer Grad des „Armutdrucks“ (bei solchen, die noch nicht lange arm/arbeitslos sind oder noch Familie haben) führen dazu, daß eigentlich Fürsorge-Berechtigte keine Ansprüche anmelden.

Zweiter Filter: „Die passive Institutionalisierung der Leistungsverwaltung“, d.h. die Behörden machen keine Aufklärung, sondern lassen das Problem auf sich zukommen, der Anspruchsberechtigte muß auffällig werden, um einen Eingriff der Behörde auszulösen.

Dritter Filter: Der bürokratische Apparat macht mit Diskriminierung, langen Wartezeiten, Erreichbarkeit der Behörden, kompliziertem Antragsverfahren den Erfolg vieler gestellter Anträge zunichte. Zudem stellen die kaum beschränkte Arbeitspflicht – Arbeitsverweigerung kann zu Leistungskürzungen führen –, „Wahrheitsprüfungen“, Eingriffe in die Privatsphäre etc. eine Zugangsbarriere dar. Zusätzlich wirkt die Möglichkeit des Sozialamts, Ansprüche gegen einen nach dem bürgerlichen Recht Unterhaltspflichtigen einzuleiten. Leibfried, S. 53 ff., in: Piven/Cloward, a.a.O.

o.g. Moment des Herausfallens aus dem Lohnarbeitsverhältnis – und damit auch langfristig aus der Sozialversicherung – und einem unter das Existenzminimum fallenden Lohnniveau. Die tatsächlichen Sozialhilfeempfänger sowie die Höhe der Unterstützungssätze dagegen sind zusätzlich von politischen Faktoren abhängig, d.h. der politische Charakter der Krisenbewältigung bestimmt, ob und wie Zugangsbarrieren und Fürsorgerestriktionen ab- oder aufgebaut werden.

Die von Piven/Cloward für die USA herausgearbeiteten Filtermechanismen zeigt Leibfried abgesehen von einigen Abweichungen auch als für die BRD gültig:

„Der ... Prozeß einer Filterung des Anspruchspotentials der Armutsbevölkerung erklärt vielleicht die Diskrepanz zwischen den von der CDU (Geißler-Studie) für 1974 errechneten 5,8 Mio potentiellen Anspruchsberechtigten einerseits und den 861 000 Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten andererseits.“ (36) Den von Piven/Cloward für die USA herausgearbeiteten Krisenzyklus in der Wohlfahrtspolitik kann man dagegen nicht ohne weiteres – auch nicht als bloße Beschreibung der Realität – auf die BRD übertragen. Andererseits wird die Analyse bundesrepublikanischer „Filtermechanismen“ erst interessant und relevant, wenn ihre Veränderungen im Konjunkturablauf aufgezeigt werden könnten. Insgesamt sind für Deutschland solch konjunkturbedingte Verschärfungen in einem den USA vergleichbaren Ausmaß für die 20er Jahre und die Weltwirtschaftskrise, nicht aber für heute zu konstatieren. Denn dies setzt eine massenhafte Desintegration aus der aktiven Arbeiterklasse voraus, auf die staatliche Sozialhilfepolitik in der beschriebenen Form reagiert; ein Problem allerdings, das der BRD ziemlich sicher bevorsteht (37). Immerhin sind jetzt schon viele Arbeitslose länger als zwei Jahre ohne Beschäftigung, und bis Mitte der 80er Jahre rechnen Wirtschaftsinstitute mit einer Arbeitslosigkeit von ca. 2 Mio.

Trotzdem fragt sich nun, ob die Thesen von Piven/Cloward für unsere Fragestellung und die Situation in der BRD so zu interpretieren sind, daß eine an mehr Qualität interessierte „aktive Sozialpolitik“ dann einer auf Kosten der Arbeiterklasse gehenden Krisenlösungsstrategie Zuarbeit leistet, wenn hiermit gleichzeitig Kosteneinsparungen angestrebt werden? Auch wenn ersteres keineswegs der politischen Intention aller der auf präventive und aktive Sozialpolitik ausgerichteten Forderungen und Untersuchungen entspricht, besteht doch eine dahingehende Gefahr, wenn die realökonomische Situation, in der solche „Reformen“ angestrebt werden, nicht ausreichend mit einbezogen wird.

36 Leibfried, in Piven/Cloward, a.a.O., S. 61. Wie Leibfried zu Recht festhält, gibt es kaum Untersuchungen oder Diskussionen um diese „Zugangsbarrieren“. Die nach der Geißler-Studie in Gang gekommene Armutsdiskussion in der BRD kümmert sich wesentlich nur um die Frage, wie man die latente Armut zu berechnen habe, d.h. welche Indiktaoren, Einkommensgrößen etc. zugrundegelegt werden sollen.

37 Dies ist ja auch der Zusammenhang, in dem Fragen der italienischen Diskussion um die „zweite Gesellschaft“ auch für die BRD relevant werden, vgl. hierzu Altvater/Hoffmann/Semmler, Bundesrepublik Deutschland. Die autoritäre Formierung einer parlamentarischen Demokratie, erscheint demnächst in: „Problemi di Socialismo“, hrsg.von L. Basso

6. Aspekte zur Empirie der Fiskalkrise in der BRD – Austeritätspolitik im Bereich der Sozialen Sicherung

Schon allein das selbstverständliche Konstatieren der jetzt erreichten Grenze der quantitativen Ausdehnung des Sozialbudgets angesichts der eingeschränkten Wachstumsraten in der Krise (bei Standfest, Widmaier und auch Böhle) ist ausgesprochen problematisch. Daß mit der Krise die Löhne und das Sozialbudget, damit die Einnahmen und Ausgaben der Sozialen Sicherung beschränkt werden, also ein automatisches Defizit entsteht, führt dann dazu, daß sich Sozialwissenschaftler sofort der Aufgabe stellen, wie die „noch zu verteilende Finanzmasse“ (38) wenigstens noch „sinnvoll“ und effektiv zu verwalten sei. Wenn aber mit der Kürzung von Sozialleistungen in der Krise der Einfluß der Arbeiterklasse noch mehr zurückgedrängt wird, d.h. hier schon eine Krisenlösungsstrategie läuft, die auf Kosten der Arbeiterklasse geht, dann kann eigentlich kaum angenommen werden, daß an anderer Stelle Einflußmöglichkeiten ohne weiteres zunehmen werden, bzw. daß man sich an dieser Stelle nicht mehr zu wehren bräuchte.

In den *offiziellen* Krisenlösungsstrategien, der Konjunktur- und Sozialpolitik der letzten Jahre zeigt sich dagegen auch für die BRD sehr deutlich der enge Zusammenhang von finanziellen Einschränkungen und politischen Restriktionen (39). W. Laaser betont in diesem Zusammenhang, daß „die Durchsetzung einer Keynesianischen Politik ... nicht an der ohnehin großen Staatsverschuldung (scheitert), da die Zunahme der staatlichen Verschuldung die Gesellschaft nicht ärmer macht und die Verschuldung im Aufschwung wegen dann steigender Steuereinnahmen wieder rückläufig ist. ... Das Argument einer Staatsverschuldung wurde ungeachtet dessen ständig von der Bundesregierung und der Opposition vorgebracht, um die Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen zu rechtfertigen.“ (40)

Auf das Dilemma der Keynesianischen Politik und die theoretischen Implikationen der Austeritätspolitik wollen wir an dieser Stelle nicht eingehen; hier geht es nur um die Auswirkungen dieser Politik auf die Soziale Sicherung, und dabei lassen sich für die Sozialversicherung folgende Tendenzen zusammenfassen:

1. Obwohl der Gesetzgeber das eigentlich prozyklische Finanzverhalten der Sozialversicherung mittels Rentenformel und Finanzierungsverfahren (Vermögensansammlung, um über Krisenzeiten hinwegzukommen) in ein antizyklisches umgeformt hat (41), damit die Soziale Sicherung ihre materielle und ideologische Funktion erfüllen kann – d.h. auch bei massen- bzw. krisenhaftem Auftreten sozialer Risiken Schutz zu gewähren –, stört in der Krise die hierzu nötige Auflösung des in der Hochkonjunktur (wo antizyklische Politik immer funktioniert, jedenfalls gegenüber der Arbeiterklasse) angesammelten Vermögensfonds für die Reproduktion

38 Nach M. Bellermann, Der Sozialstaat der BRD. Krise und Grenzen, a.a.O., S. 369 f.

39 Vgl. Altvater/Hoffmann/Semmler, Bundesrepublik Deutschland. Die autoritäre Formierung ..., a.a.O.

40 W. Laaser, Fiskalpolitik in der Krise 74/75, in: Probleme des Klassenkampfes, Heft 28, 1977, S. 11

41 Und zwar staamt dies keineswegs von einer keynesianische Politik betreibenden SPD-Regierung, sondern geht auf die „Rentenreform“ von 1957 zurück.

der Arbeiterklasse den Kapitalmarkt und konterkariert die staatliche Finanzpolitik.

Da hierdurch einerseits staatliche Kredite notwendig werden, andererseits durch den Einnahmerückgang und nach Auflösung der Rücklagen direkte staatliche Zuschüsse den Fortbestand der Sozialversicherungsträger garantieren sollen, sind die sozialpolitischen Maßnahmen der letzten Jahre – meist schon vor dem Aufzehren der Vermögensrücklagen – davon gekennzeichnet, den allgemeinen restriktiven Kurs der Wirtschaftspolitik auch in die Sozialpolitik durchzusetzen. Dabei entscheidet die konkrete Form der Institutionalisierung der gesellschaftlichen Reproduktion der Arbeiterklasse durch das Versicherungsprinzip auch darüber, wie sich in der Krise das Primat der Wirtschaftspolitik durchsetzt. Die Sozialversicherung wird hauptsächlich aus Beiträgen finanziert, und über diese schlägt der Akkumulationsprozeß in seiner Wirkung auf die Löhne auch direkt auf die Sozialversicherung durch. Aber die Orientierung der Leistungsvergabe an der individuellen „Vorleistung“ reduziert diesen polit-ökonomischen Kontext auf ein individuelles Problem. Auseinandersetzungen zwischen Lohnarbeit und Kapital um die von diesem Verhältnis bestimmten Reproduktionsbedingungen übersetzen sich daher in bloße Verteilungskämpfe innerhalb des Systems der Sozialen Sicherung. Über die Instrumente der Haushaltszuschüsse und Sozialgesetzgebung setzt der Staat in der Krise nun seine prozyklische, restriktive Wirtschaftspolitik in der Sozialversicherung durch, obwohl diese weder finanztechnisch noch organisatorisch dem Staat direkt zuzuordnen ist. Besteht also einerseits keine Legitimation oder Grundlage dafür, die Sozialversicherung umstandslos in die Wirtschaftspolitik ein- und unterzuordnen, so erscheinen andererseits die damit erfolgten Leistungskürzungen und Defiziteinsparungen, da es sich ja nicht um ein staatliches Versorgungs-, sondern eben um ein Versicherungssystem handelt, aber auch nicht als direkte Einsparungen des Staates auf Kosten der Arbeiterklasse, die dann nämlich – wie z.B. bei Einsparungen im Bildungswesen – der Ausweitung anderer Ausgabenbereiche zugunsten des Kapitals konfrontiert wären. Vielmehr reguliert der Staat hier ja scheinbar nur, was durch „Verschulden“ oder ungünstige Lage und Zusammensetzung der Versichertengemeinschaft (Altenberg, zu wenig Babies, die die Renten bezahlen könnten) selbst anzulasten ist, innerhalb derer dies wiederum nur als immanentes Verteilungsproblem erscheint.

Dies zeigt sich in der Sozialversicherung insgesamt, in den letzten Jahren speziell in der Rentenversicherung, wo beständig Defizite – früher Überschüsse – je nach Konjunkturlage errechnet werden, auf deren Grundlage man dann Reform- oder Sanierungsgesetze (42) verabschiedet. Diese Defizite werden nun nicht nur selbstverständlich eingespart, sondern auch solange innerhalb der Sozialversicherung hin- und hergeschoben bzw. auf die einzelnen Versicherungszweige verteilt, bis sie da angelangt sind, wo sie die schwächsten Gruppen treffen, die zu keinem politischen Widerstand fähig sind. So gehen z.B. Teile des Defizits in der Rentenversicherung

42 Vgl. hierzu G. W. Brück, Die schlechteste aller Lösungen – Die Regierungskoalition führt im Rentenrecht in die Verhältnisse vor 1957 zurück, Sozialer Fortschritt, Heft 4/1978, ders.: Krankenversicherung und Rentenversicherung am Scheideweg? – Die Regierungserklärung gibt zu grundsätzlichen Überlegungen Anlaß, Sozialer Fortschritt, Heft 2/1977

auf die Rentenreform von 1972 zurück – in der kostenintensive Privilegien für Selbständige verabschiedet wurden – weil die damals prognostizierten Überschüsse nicht eingetroffen sind – dies ist aber keineswegs die Stelle, an der deshalb heute gespart würde.

2. Mit dieser Politik der Defiziteinsparung sind daher sowohl direkte Leistungskürzungen als auch politische Restriktionen verbunden, was auch Konsequenzen für den Charakter der staatlichen Eingriffe in die Sozialversicherung zeitigt. Wurden bei den letzten Sanierungsgesetzen bezogen auf die Rentenversicherung also einerseits Defizite verschoben (zur Krankenversicherung), andererseits Leistungskürzungen für die Rentner verfügt, so zeigt sich gleichzeitig eine politische Kompetenzverschiebung. Denn mit den Kürzungen bei den Rentenanpassungen (an die allgemeine Lohnentwicklung) werden Errungenschaften der Arbeiterklasse aus Prosperitätszeiten – wie eben die „dynamische Rente“ – ins Belieben politischer Verfügbarkeit gestellt und dem Primat der Austerity-Politik untergeordnet. So hatten zuvor die jeweilige Lohnhöhe und damit auch die jährlichen Tarifverhandlungen implizit die nachfolgenden Rentenanpassungen bestimmt. Diesen Zusammenhang hat Ehrenberg mit seiner *politisch verfügten* Anpassungskürzung für die nächsten Jahre, ohne Rücksicht bzw. Einflußmöglichkeit der tatsächlichen Lohn- und Tarifentwicklung, entkoppelt.

Ähnliches zeigt sich auch in der Krankenversicherung: Haben die rigorosen Sparmaßnahmen im öffentlichen Dienst schon seit 75 die stationäre Versorgung der Patienten und die Arbeitshetze für die dort Beschäftigten drastisch verschlechtert, so zielen die kürzlich getroffenen „Reform“maßnahmen ebenfalls auf bloß finanzielle Sanierung der Krankenversicherung (GKV) und werden daher ebenfalls mit Belastungen für Patienten und Personal einhergehen. Die schon lange und nun verstärkt durch das aufgehalste Rentendefizit kriselnde GKV soll ihre Ausgaben an die wirtschaftliche Entwicklung anpassen, durch reduzierte Zuwachsraten bei der ärztlichen Gesamtvergütung und den Arzneimittelausgaben (43). Bisher durfte das ärztliche Handeln, wertfrei, moralisch-ethisch nur dem eigenen Gewissen verpflichtet, nicht von schnöden ökonomischen Gründen beschränkt werden. Die Krankenkassen hatten daher keinerlei Möglichkeiten, die durch die Struktur bedingten immens hohen Ausgaben für Krankenversorgung und die Einkommen der Ärzte und Pharmaindustrie zu kontrollieren. Das scheint jetzt anders zu werden. Als letzte Bastion innerhalb der Sozialen Sicherung müssen sich nun auch die am Gesundheitswesen Profitierenden in gewissem Maße dem Primat der Ökonomie unterordnen (44). Für diese Anpassung an die Wirtschaftsentwicklung soll eine „Konzertierte Aktion“ aller am Gesundheitswesen Beteiligten sorgen, d.h. statt Ausgabenkürzungen (wie in der Rentenversicherung) per Gesetz festzulegen, wird dies hier noch den Verhandlungs-

43 Vgl. G. W. Brück, Die Sozialversicherungsreform 1977 – Sanierung der Rentenversicherung mit erheblichen Mängeln – Kostendämpfung in der Krankenversicherung stellt Weichen für die Gesundheitspolitik, Sozialer Fortschritt, Heft 9/1977

44 Obwohl seit 1976 bereits wieder Überschüsse in der GKV angesammelt werden konnten. Vgl. hierzu: P. Rosenberg, Kostendämpfung in der GKV kein gesundheitspolitisches Ruhekitzen, Sozialer Fortschritt, Heft 7/8 1978

partnern überlassen, und trotzdem zeigen sich auch hier die Veränderungen im Charakter der Staatseingriffe.

Die Widersprüchlichkeit in der SPD-Reformgesetzgebung zu Anfang der 70er Jahre, die im abnehmenden Finanzanteil des Staates an der Sozialen Sicherung einerseits, aber im zunehmenden Staatseinfluß (da, wo's nichts kostet) bezüglich Planung und Steuerungsversuchen andererseits bestand, läßt sich also auch heute beobachten. Nur die Richtung hat sich geändert: So ist im KVKG der Staatseingriff vorgesehen, wenn die gegnerischen Parteien in der „Konzertierten Aktion“ sich nicht einigen können, aber: dieses staatliche Eingreifen dient eben nicht der qualitativen Planung, Effektivierung und Steuerung der Produktion und Verteilung von Gesundheitsdienstleistungen – wie es vormals SPD-Intentionen entsprach –, sondern dient eben dazu, das o.g. Primat der Ökonomie gegenüber den einzelnen Privatinteressen der am Gesundheitswesen Beteiligten durchzusetzen. Diese Beispiele machen deutlich, welche politischen Konsequenzen die momentane Krisenpolitik im Rahmen der Sozialen Sicherung, neben finanziellen Einsparungen, Leistungskürzungen und direkten Restriktionen für die Betroffenen, auch für die allgemeinen politischen Verhältnisse in der BRD implizieren.

3. Die restriktiven Auswirkungen der staatlichen Austerity-Politik auf die Betroffenen selbst zeigen sich besonders deutlich im Bereich der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik (45).

Ist die Arbeitsmarktpolitik u.a. dadurch gekennzeichnet, daß sie andere Sozialinstitutionen und -gesetze für die Marginalisierung des Arbeitslosenproblems funktionalisiert (die Rentenversicherung, um die Alten auf Rente zu schicken, das Ausländergesetz, um die Gastarbeiter abzuschieben, das Schulsystem und die Familie, um Jugendliche und Frauen zu versorgen), so überträgt diese Politik auch die Krisenbelastung in die Soziale Sicherung, innerhalb derer sie dann wiederum auf die verschiedenen Versicherungszweige umverteilt wird. Zudem haben die 1969 neu geschaffenen Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) in der Krise ihre Funktion verändert und den Zusammenhang zwischen Versicherung und Vermittlung noch enger werden lassen. Denn die Maßnahmen der Umschulung und Fortbildung zwecks berufsspezifischer Qualifikationsanpassung und Mobilität der Arbeitskräfte waren Instrumente der Hochkonjunktur und können heute in der Krise nicht greifen, bzw. erfüllen hier mit den Unterhaltszahlungen dieselbe Funktion wie die sogenannten klassischen Instrumente, nämlich die Zurverfügungstellung von Subsistenzmitteln bei Arbeitslosigkeit. Mit einem Unterschied allerdings: diese Instrumente sind sehr viel mehr gruppenspezifisch handhabbar und erlauben u.a. dadurch mehr politische Restriktionen und Kontrolle (46).

Bekannt ist die nach dem Haushaltsstrukturgesetz erfolgte Leistungskürzung und Beitragserhöhung, um die staatlichen Zuschüsse zur Bundesanstalt für Arbeit

45 Vgl. hierzu auch G. Böhme, Arbeitsmarkt und Arbeitsverwaltung in der BRD, in: Kritische Justiz, Heft 3, 1977

46 E. Hildebrandt, Entwicklung der Beschäftigtenstruktur und der Arbeitslosigkeit in der BRD, in: Probleme des Klassenkampfes, 19/20/21, sowie S. Heimann/M. Fuhrke, Das System der sozialen Sicherung in der BRD, a.a.O.

(BA) niedrig zu halten, sowie die Verschärfung des Zumutbarkeitsbegriffs mit den Folgen der Dequalifikation, wenn qualifizierte Arbeiter minderqualifizierte Arbeitsplätze annehmen müssen, dafür weniger bezahlt werden und die BA für die verbleibenden, nicht vermittelbaren, unqualifizierten Arbeiter auch entsprechend geringere Unterstützung zu zahlen hat.

Bekannt ist die restriktive Handhabung der Verfügbarkeitsklausel mit den Folgen der Aussteuerung von Frauen mit Kindern (die angeblich nicht beaufsichtigt seien).

Bekannt sind außerdem die Leistungskürzungen bei Arbeitsverweigerung (oder bei Umschulungsmaßnahmen) und bei „Selbstverschuldung“ (eigene Kündigung; auch in der GKV verbreitet sich diese Praxis: so sollen Frauen, die nicht an der Schwangerschaftsuntersuchung teilgenommen haben, künftig kein Mutterschaftsgeld erhalten).

Und schließlich wird in letzter Zeit deutlich, welche verheerenden Auswirkungen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf Arbeitshetze und -intensität sowohl der im Rahmen dieser Programme Beschäftigten als auch der übrigen Belegschaften haben können. Zudem beschneiden sie die politischen Rechte und die reguläre Wiederbeschäftigung der Beteiligten.

Es zeigt sich deutlich, daß staatliche Regulierungen beim Arbeitskräfteangebot allein am Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt anzusetzen vermögen, da die unternehmerische Nachfrage eben nicht zu regulieren, allenfalls zu stimulieren ist. Daher gehen beträchtliche Gelder als direkte (Lohn-)Subventionen mit vergleichsweise geringen Auflagen an das Kapital; verhältnismäßig weniger Gelder, aber ausgedehnte restriktive Regulierungen sind auf Seiten der Arbeitnehmer zu verbuchen (47).

Wie Leibfried schreibt, scheint auch das Sozialhilfesystem der BRD am Ende einer Liberalisierungsphase angelangt zu sein. „Auch in Deutschland vermischen sich dabei ‚Reform‘motiv und Leistungsverschlechterung in einer Weise, wie sie von Piven/Cloward für die Entwicklung in den USA nach 1972 beschrieben wird.“ (48) So sollen das Sozialhilfesystem rationalisiert, „systemwidrige“ Leistungen, die in's BSHG Eingang gefunden hätten, abgebaut und mehr Leistungen zur Sozialversicherung hin verschoben werden. Dabei ist für die BRD kaum anzunehmen, daß Kürzungen von Unterstützungssätzen (z. B. bei BaföG) und verschärften Zugangsrestriktionen ein den USA vergleichbarer politischer Widerstand entgegengesetzt werden wird.

Mit diesem Abschnitt sollte zum einen die Abhängigkeit der Sozialpolitik von der Wirtschaftsentwicklung und das „Durchschlagen“ der Krise angedeutet, zum anderen die spezifische Form, wie sich diese ökonomische Abhängigkeit in Politik übersetzt, thematisiert werden. Denn gerade dieser Zusammenhang, diese reale ökonomische Determiniertheit wird in den *traditionellen* sozialpolitischen Debatten nicht in seinen Ursachen erfaßt, sondern diese drehen sich nahezu ausschließlich um

47 Vgl. hierzu W. Hoppe, Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme aktualisiert – Wesentliche Verbesserungen sollen die Mobilität der Arbeitnehmer heben, Sozialer Fortschritt, Heft 10/1977

48 Leibfried in Piven/Cloward, a.a.O., S. 16

interne Finanzierungs-Kostenexplosions- und Vermögensprobleme. Dies bringt nicht nur vielfältige Illusionen mit sich wie die der Leistungsgerechtigkeit, der politischen Autonomie des Staates oder der Sozialpolitik gegenüber den Marktprozessen usw.; es zeigt sich auch, daß dieser Zusammenhang überhaupt nicht mehr zur Diskussion und damit auch nicht mehr zur *Disposition* steht.

Gerade an diesem Punkt aber müßte eine konsequente „aktive“ Sozialpolitik sich um den „Verursachungszusammenhang“ bemühen. Oben wurde deutlich, daß nur die Auseinandersetzungen um Verbesserungen der Arbeitsbedingungen den wirklichen Ursachenzusammenhang „sozialer Risiken“ berühren und angehen können; für die diesem Kontext nachgeordnete Bewältigung bereits entstandener sozialer Risiken in der Sozialen Sicherung müßte ebenfalls gezeigt werden, daß nur hohe Löhne, der Abbau von Lohndifferenzierungen und die politische Kontrolle der Arbeiterklasse über ihre eigenen Reproduktionsbedingungen, deren Bewältigung und Sicherung in ihrem Interesse ermöglichen (49), was auf die Arbeitsbedingungen ja wieder zurückwirkt. D.h. die Selbstverwaltung muß nicht nur deshalb allein von den Gewerkschaften kontrolliert werden, damit die Form der Bewältigung sich an Bedürfnissen orientiert (und zwar gerade nicht an solchen des Mittelstandes) und somit nicht konkurrenzsteigernd und verschlechternd auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen zurückwirkt, sondern auch, damit Höhe und Verteilung des Sozialbudgets in diesem Sinn wieder explizit Gegenstand von Tarifauseinandersetzungen werden.

7. Folgerungen aus dem Dilemma keynesianischer Politik für sozialpolitische Reformen – Entwicklung eines Sozial-Industriellen Komplexes

Nun kann man festhalten, daß dem Widerstand gegen finanzielle Kürzungen und vor allem damit einhergehenden politischen Restriktionen in der Krise erste Priorität zukommt; angesichts des politischen Kräfteverhältnisses müssen aber auch die krisenpolitischen/theoretischen Implikationen solcher Strategien in die Überlegungen einbezogen werden.

Auch Gewerkschaften und Linkskeynesianer fordern ja eine Ausweitung der Sozialausgaben in der Krise und stellen dies in den Zusammenhang einer antizyklischen Wirtschaftspolitik mit verstärkt sozialer Orientierung der Staatsausgaben (50). W. Laaser bezweifelt in seiner Untersuchung der Fiskalpolitik in der Krise 74/75, daß solche Vorschläge tatsächlich geeignet wären, die Krise zu überwinden. Denn

49 Bezogen auf die Rentenproblematik siehe hierzu auch U. Billerbeck, Politische Autonomie und Sozialpolitik, a.a.O.: „... soll in diesem Beitrag die These überprüft werden, daß besondere Formen staatlicher Institutionen ... und besondere politische Inhalte ... helfen, die Interessenartikulation bei Lohnabhängigen in systemimmanenten Grenzen zu halten. Diese Diskussion soll ... den strategischen Gesichtspunkt abstützen, daß sich die mit dem Invaliditäts- und Altersproblem angesprochenen Interessen von Lohnabhängigen nur durch eine Politik realisieren lassen, die die Erweiterung und Absicherung staatlich organisierter Rentenleistungen systematisch mit aktiver Lohnpolitik und gewerkschaftlich durchgesetzter Verbesserung der Arbeitsbedingungen verbindet.“ S. 167

50 So auch das Memorandum „Alternativen der Wirtschaftspolitik“, Köln 1978

die Inadäquanz keynesianischer Politik mache sich daran fest, daß eine zu generelle Expansion der Staatsausgaben zwecks Hebung der Konsumnachfrage vorgeschlagen wird, obwohl es dem Kapital ganz und gar nicht gleichgültig ist, welche Ausgaben erhöht werden: „... die keynesianischen Formen des Staatsinterventionismus (finden) ihre Grenzen in der Struktur des Kapitals selbst ... Wenn diese Grenze erreicht ist, muß der Staat seine keynesianische Gestalt ablegen und neue Interventionsformen annehmen, nicht die unproduktive Ausdehnung der Produktion, sondern die Verbesserung der Produktionsbedingungen und die Repression werden dann zur Hauptaufgabe des Staates.“ (51)

Da nicht alle Staatsausgaben gleichermaßen unproduktiv sind, sondern ein beträchtlicher Teil der gesellschaftlichen Reproduktion des Kapitals dient, erfolgt in der Krise – nach Laaser – nicht nur eine Stagnation oder gar ein Absinken der Staatsquote insgesamt, sondern auch eine *Umstrukturierung* der öffentlichen Ausgaben hin zu solchen, die die allgemeinen Voraussetzungen der Mehrwertproduktion im reproduktiven Bereich verbessern. Die „Fiskal- oder Finanzkrise“ – bzw. die der Kapitalstruktur geschuldete Notwendigkeit der Umstrukturierung der Staatsausgaben von unproduktiven Ausgaben zu Ausgaben für kapitalistisch produzierte Waren einerseits, vor allem aber vom unreproduktiven zum reproduktiven Bereich – muß also in der oben beschriebenen, empirischen Weise zur Grenze der Sozialpolitik werden. Eine nichtsdestotrotz geforderte Ausweitung der Sozialausgaben würde dagegen die Krise verschärfen.

An diesem Punkt ist O'Connor anderer Meinung. Er versucht sowohl die anti-zyklische, sozial-orientierte Ausweitung der Staatsausgaben als auch deren gleichzeitige Adäquanz für die Kapitalstruktur theoretisch zu begründen und empirisch für die USA zu beweisen. Aufgrund seiner Interpretation der polit-ökonomischen Entwicklung hält O'Connor die „Finanzkrise des Staates“ daher nicht zwangsläufig für die Grenze der Sozialpolitik, sondern glaubt nachweisen zu können, daß eine in oben beschriebener Form notwendig gewordene Umstrukturierung der Staatsausgaben mit sozialen Reformen einhergehen kann. Wir haben hier also die oben diskutierten Ansätze von ihrem wertmäßigen Aspekt her analysiert und wollen daher diese Überlegungen im folgenden etwas genauer betrachten:

Für die wahrscheinlichste Strategie, die das System zur Lösung der „Finanzkrise des Staates“ einschlagen wird, hält O'Connor die staatlich geförderte Produktivitätssteigerung im Monopolektor über die (weitere) Entwicklung eines „Sozial-Industriellen Komplexes“ (SIK). „Wir behaupten, daß der Sozialismus die einzig dauerhafte Lösungsmöglichkeit dieser Krise darstellt. Der Staat kann jedoch möglicherweise dazu in der Lage sein, die Krise zu mildern, indem er das Wachstum des sozial-industriellen Komplexes beschleunigt.“ (52)

Zur unverhältnismäßigen, aber notwendigen Ausweitung der staatlichen Ausgaben für „Sozialkapital“ und „soziale Unkosten“ und damit zur Finanzkrise kommt es, weil das Kapital im Monopolektor mit seinem Wachstum auch seine Kosten im-

51 W. Laaser, Fiskalpolitik in der Krise 74/75, a.a.O., S. 18

52 O'Connor, Die Finanzkrise des Staates, Ffm 1974, S. 263

mer stärker sozialisiert (zunehmende Anforderungen an Infrastruktur, Technik und Innovationskosten in die Arbeitskraft). Steigende staatliche Ausgaben für „Sozialkapital“ sind die Folge, und umgekehrt fördern sie somit das Wachstum im Monopolsektor. Dieses führt andererseits aber dort zur verstärkten Freisetzung von Arbeitskräften, Umweltverschmutzung, Niederkonkurrieren von Betrieben im Wettbewerbssektor etc., also zu „Überbevölkerung“ und „Überkapazitäten“ und stellt damit wiederum verstärkte Anforderungen an die staatliche Bewältigung „sozialer Unkosten“ einerseits und Zurverfügungstellung von „Sozialkapital“ andererseits. Sich andeutende Lösungsversuche dieses *circulus vitiosus* sieht O'Connor in der Entwicklung des SIK, der im wesentlichen aus der Umwandlung „sozialer Unkosten“ in „Sozialkapital“, aber auch in der Reprivatisierung und Effektivierung öffentlicher Leistungen besteht und insgesamt eine Produktivitätssteigerung der Wirtschaft zum Ziel hat.

Auf die problematische Begrifflichkeit wollen wir hier nicht näher eingehen (53). Nur soviel: Staatliche Ausgaben sind kein Kapital. Was O'Connor mit diesen Begriffen meint, betrifft die staatlichen Ausgaben im reproduktiven Bereich, die der gesellschaftlichen Reproduktion des Kapitals und der Arbeiterklasse dienen (bei ihm „Sozialkapital“) und die Ausgaben im unreproduktiven Bereich für Militär, innere Sicherheit, Armutsbevölkerung (bei ihm „soziale Unkosten“). Unabhängig für diese Unterscheidung nach reproduktiv und unreproduktiv ist es, ob diese Ausgaben dann jeweils produktiv oder unproduktiv verausgabt werden; letzteres bezieht sich ausschließlich auf den privaten Sektor und unterscheidet danach, ob mit staatlichen Ausgaben Waren gekauft werden, die Ergebnis eines kapitalistischen Akkumulationsprozesses sind oder nicht. Diese Unterscheidung nach produktiv/unproduktiv geht bei O'Connor völlig verloren, obwohl in seinen empirischen Belegen der Frage, ob staatliche Ausgaben der Realisierung kapitalistisch produzierter Waren dienen oder nicht dienen, eine unverhältnismäßig hohe Bedeutung zuzukommen scheint.

Nun sollen zur Entwicklung des SIK „Soziale Unkosten“ in „Sozialkapital“ verwandelt werden. Abgesehen davon, daß eine Reprivatisierung diesen unreproduktiven Bereich nicht zu einem reproduktiven macht, betont O'Connor selbst die starke Machtposition des „militärisch-industriellen Komplexes“ und die Schwierigkeiten der Umstellung von Rüstungs- auf zivile Produktion. Seine SIK-Analyse erschöpft sich aber nicht in Reprivatisierungsvorstellungen (54) einerseits, Effektivitätssteigerungen und Einsparungen bei den öffentlichen Leistungen andererseits; wesentliches Moment ist vielmehr die Nutzbarmachung dieses ganzen Bereichs für Produktivitätssteigerungen des Monopolkapitals. Zwar spielt hier auch eine große Rolle, daß a) privaten Kapitalien subventionierte Anlagemöglichkeiten geboten werden und daß b) Einsparungen und Effektivitätssteigerungen der staatlichen Ausgaben angestrebt

53 Vgl. hierzu: W. Semmler, Private Produktion und öffentlicher Sektor, in: Handbuch 5 – Staat, Ffm/Köln 1977, sowie W. Laaser, Fiskalpolitik in der Krise 74/75, a.a.O., und G. Stamatis, Staatsausgaben und Kapitalreproduktion, in: Probleme des Klassenkampfes 28, Berlin 1977

54 Wie das Ueltzhoeffer anzunehmen scheint, vgl. ders., in: Murswieck (Hrsg.), Staatliche Politik im Sozialsektor, a.a.O.

werden. Für die Umwandlung „sozialer Unkosten“ in „Sozialkapital“ aber ist ausschlaggebend, daß sich die Funktion dieser Ausgaben dadurch von unreproduktiven in reproduktive Ausgaben verändert, indem man z.B. Sozialhilfeempfänger nicht mehr bloß finanziell unterstützt, sondern sie ausbildet und an staatlich subventionierte Arbeitsplätze setzt, wo neue Technologien für den privaten Sektor entwickelt werden. Bei diesem Beispiel brauchen weder die staatlichen Ausgaben zu sinken, noch muß die Produktivität an diesen Arbeitsplätzen selbst gesteigert werden, wichtig ist allein die neugewonnene reproduktive Funktion für das Privatkapital, die O'Connor diesem Prozeß zuschreibt. Die Entwicklung des SIK bezieht sich also nicht nur auf Veränderungen bei Rüstung und Wohlfahrt, sondern auch auf das schon bestehende Sozialkapital, dessen produktivitätssteigernde Wirkung erhöht werden soll: „Unser hauptsächlichster Gesichtspunkt ist hier, daß eine ‚gesteigerte Produktivität‘ weniger steigende Leistungsfähigkeit bei laufenden staatlichen Aktivitäten beinhaltet als vielmehr Anpassung der Haushaltsprioritäten zugunsten des Monoporsektors.“ (55) Z.B. so: „Von AT + T bis hin zu Xerox sind viele Gesellschaften zu Aufgaben verpflichtet worden – und sie haben in vielen Fällen gerne darin eingewilligt –, die in der Ausbildung unserer Kinder, der Überwachung unserer Straßen, der Reinigung unserer verschmutzten Luft und unseren verschmutzten Wassers, in der Unterweisung unserer benachteiligten Mitbürger, wie man sich seinen Lebensunterhalt verdienen kann, in dem Neuaufbau unserer Slums und sogar darin bestanden, uns zu sagen, wie wir unsere Städte effizienter verwalten können.“ (56)

Von der Entwicklung des SIK profitieren werden im wesentlichen das Monopolkapital und die Überflußbevölkerung. Demgegenüber sind die „organisierte Arbeiterklasse“ aus dem Monoporsektor, sowie das Kapital aus dem Wettbewerbssektor als Gegner einzuordnen, weil der SIK in erster Linie eine Kostenbelastung für sie darstellt. Ob und vor allem wie der SIK sich nun durchsetzt, hängt daher nicht nur von tiefgreifenden Veränderungen der Gesellschaft (engere Verflechtung zwischen Monopolkapital und Staat, Schwächung des Wettbewerbssektors etc.) ab, sondern auch davon, ob es der Basisbewegung gelingt, die Entscheidungsprozesse von unten her zu beeinflussen, oder ob die Entwicklung und Gestaltung des SIK allein unter Kontrolle des Monopolkapitals verläuft. Neben seiner immanenten Funktion der langfristigen Produktivitätssteigerung der gesamten Wirtschaft, kann sich die Entwicklung des SIK daher in Form verstärkter und restriktiver Privatisierung vormaliger öffentlicher Leistungen vollziehen. Sie kann aber auch durch die Verwandlung der Überflußbevölkerung in indirekt produktive Arbeiter eine Annäherung der zersplitterten Bewegung der Arbeiterklasse und der Überflußbevölkerung und damit eine verstärkte Einflußnahme auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Reproduktion im Interesse der Arbeiterklasse zur Folge haben.

55 O'Connor, Die Finanzkrise des Staates, a.a.O., S. 72

56 Should Business Tackle Society's Problems? In: Economic and Business News, New York 1972, S. 3, zitiert nach O'Connor, a.a.O., S. 74. Die Begrifflichkeit O'Connors scheint insgesamt an bürgerliche Infrastrukturtheorien angelehnt, die bereits dann von Kapital sprechen, wenn zukünftige Beträge aus Investitionen zu erwarten sind, vgl. hierzu W. Semmler, Private Produktion und öffentlicher Sektor, a.a.O., S. 291, FN 17

Die krisenbedingte Umstrukturierung der Staatsausgaben mit den verhängnisvollen Folgen der Kürzungen und Repression bei den Sozialausgaben wird in diesem Beispiel also damit umgangen, daß der unreproduktive Teil der Staatsausgaben einfach in den reproduktiven eingegliedert und verwandelt wird und daß außerdem der Teil des reproduktiven Bereichs, der außerhalb des Kapitalkreislaufs liegt, nämlich die gesellschaftliche Reproduktion der Arbeiterklasse (diese wichtige Unterscheidung fehlt bei Laaser und wird bei Semmler entwickelt) in den Kapitalkreislauf eingegliedert wird.

Nun haben aber Staatsausgaben nicht ausschließlich und primär fiskalpolitische Funktionen, d.h. sie werden weder ausschließlich getätigt, um in der Krise die Nachfrageentwicklung zu heben (womit sich nach keynesianischem Muster auch die Erhöhung der Sozialausgaben rechtfertigen ließen), noch liegt ihr hauptsächlichster Zweck darin, Investitionsmöglichkeiten für anlagesuchende Kapitale zu schaffen oder deren Produktivität zu heben (57). Zwar könnte theoretisch die „Kapitalisierung“ desjenigen Teils der Staatsausgaben, der der gesellschaftlichen Reproduktion der Arbeiterklasse dient und desjenigen für „soziale Unkosten“ die Mehrwertproduktion ausweiten und den gesamtgesellschaftlichen Mehrwert erhöhen. Und so könnte auch die Ausdehnung dieser Staatsausgaben die Profitabilität für das Kapital steigern, indem hier private Ausgaben für variables Kapital ersetzt werden. Abgesehen von der Zweifelhaftheit dieser Annahmen ist aber beides nicht die genuine Funktion dieser „Staatstätigkeit“. „Was hierbei übersehen wird, ist, daß die unreproduktiven und die vom Staat nachgefragten Gebrauchswerte schon für sich sehr wichtige gesellschaftliche Bedürfnisse befriedigen, und zwar unabhängig davon, ob und in welchem Maße den unreproduktiven und den Staatsausgaben auch andere Funktionen zukommen oder nicht.“ (58) Wenn man dies übersieht, kann man auch nicht erklären, „... warum nicht irgendwelche, sondern ganz bestimmte unreproduktive Gebrauchswerte nachgefragt und produziert werden und auch nicht, warum der Staat selbst in Zeiten bitterer ‚Finanznot‘, in denen er von anderen Sorgen als die um die anlagesuchenden Kapitale geplagt wird, unreproduktive Ausgaben tätigt.“ (59)

Um also das Argument widerlegen zu können, eine Ausdehnung der Sozialausgaben sei weiterhin möglich, wenn hiermit Anlagesphären und Möglichkeiten der Produktivitätssteigerung für das Kapital geschaffen würden (die gleichzeitig auch noch die gesellschaftliche Reproduktion der Arbeiterklasse verbessern sollen), müssen wir fragen, warum die Sozialpolitik überhaupt vom Staat betrieben wird, d.h. welche *Funktion* ihr eigentlich zukommt. Denn dann können wir auch angeben, wo die Grenzen solcher zusätzlichen Funktionen liegen, in diesem Fall der von O'Connor beschriebenen Funktionalisierung für staatliche Krisenpolitik durch die Einbeziehung der gesellschaftlichen Reproduktion der Arbeiterklasse in den Kapitalkreislauf.

57 Siehe auch Stamatis, Staatsausgaben und Kapitalreproduktion..., a.a.O.

58 Ebenda, S. 48

59 Ebenda, S. 48 f.

8. Sozialpolitik als „Regulierung des Proletarisierungsprozesses“

Kann davon ausgegangen werden, daß die Sozialpolitik bloß kompensatorisch wirkt, und wurden schon in den 60er Jahren aus der darauf basierenden Kritik von verschiedenen Autoren Forderungen nach qualitativer Sozialpolitik abgeleitet, so weisen Lenhardt/Offe zurecht daraufhin, daß solche Defizitnachweise und das Entgegenhalten von Sollwerten nicht ausreicht. Sie kritisieren diese „normativistischen“ Ansätze dahingehend, daß sie die Dualität der Sphären, in die den liberalen Sozialwissenschaften die Realität der Gesellschaft zerfällt, bestätigen: Verfahrensregeln stünden gegen Bedürfnisse, „facts“ gegen „values“, und dies steuere an der marxistischen Frage vorbei, wie staatliche Politik aus dem Kapitalverhältnis entsteht und welche Funktion ihr diesbezüglich zukommt (60).

Lenhardt/Offe's eigene Funktionsbestimmung der Sozialpolitik (61) wollen wir im folgenden zum Anlaß nehmen, um zu dieser Frage einige Bemerkungen zu machen. Ihre These: Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von Nichtlohnarbeitern in Lohnarbeiter, illustrieren Lenhardt/Offe in drei Punkten:

1. Der Prozeß der kapitalistischen Industrialisierung zerstört die bis dahin vorherrschenden Anwendungsbedingungen der Arbeitskraft, die so der Grundlagen ihrer Subsistenz beraubten Individuen tauchen aber nun nicht automatisch als Lohnarbeiter auf dem Arbeitsmarkt auf. Vielmehr müsse diese „passive“ Proletarisierung durch staatliche Interventionen (Sozialpolitik) zu einer „aktiven“ gemacht werden. „Nur wenn die Bedingungen, unter denen die Nicht-Teilnahme am Arbeitsmarkt möglich ist, hoheitlich geregelt sind (wozu rein repressive Maßnahmen wie die Bestrafung von Bettel und Diebstahl nicht ausreichen) und die Wahl zwischen der Existenzform der Lohnarbeit und arbeitsmarkt-externen Subsistenzformen somit *nicht ins Belieben der Arbeitskräfte* gestellt ist, kann mit einer zuverlässigen und

60 Lenhardt/Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Soziologie und Sozialpolitik, a.a.O., S. 100

61 Es gibt sovieler bürgerliche Funktionsbestimmungen wie Publikationen zur Sozialpolitik. In der *marxistischen Diskussion* finden begriffliche Klärungen zu dieser Frage meist im Rahmen der sogenannten Staatsableitungen statt, Lenhardt/Offe stellen einen der wenigen Versuche dar, eine direkte und allumfassende Funktionsbestimmung dieses konkreten Tätigkeitsbereiches zu versuchen. Marxistische Ansätze, die diesen konkreten Bereich zum Thema haben, lehnen sich ansonsten entweder an Müller/Neusüß an, wo diese sich auf die Arbeiterschutzgesetzgebung beziehen (und die entsprechenden Passagen bei Marx zur Fabrikgesetzgebung), vgl. F. Böhle, oder sie beziehen sich auf die Sozialhilfe (und die entsprechenden Aussagen von Marx zur Straf- und Blutgesetzgebung), vgl. Autorenkollektiv: Gefesselte Jugend – Fürsorgeerziehung im Kapitalismus, Ffm 1972. Der größte Teil der Sozialpolitik, nämlich die Sozialversicherung, wird ebenfalls zuerst bei Müller/Neusüß und zwar als Kritik an den Umverteilungsideologien der reformistischen Staatstheorien der 20er Jahre behandelt und findet in letzter Zeit eine Weiterentwicklung in solchen Ansätzen, die sich um die politischen Auswirkungen und die spezifische politische Organisationsform dieser Schutzsysteme gegen die Folgeprobleme des kapitalistischen Produktionsprozesses bemühen, vgl. z.B. U. Billerbeck.

dauerhaften Eingliederung der „übrigen“ Arbeitskräfte ins Lohnarbeitsverhältnis gerechnet werden.“ (62)

2. Die Entfremdung der Arbeit, die kapitalistische Form der Arbeitsorganisation und -teilung bringt auch heute noch immer das Dauerproblem der sozialen Integration und die Notwendigkeit sozialer Kontrolle mit sich. Daher werden einerseits solche Subsistenzweisen, die als Alternativen zum Lohnarbeitsverhältnis in Frage kommen, kriminalisiert und verfolgt (vom Verbot der Bettelei bis zum Sozialistengesetz), und andererseits erfolgt eine staatlich organisierte Vermittlung von Normen und Werten. Auch Qualifikations- und Belastungsprobleme führen dazu, daß arbeitsmarkt-externe „Auffangbecken“ institutionalisiert werden müssen, in denen Arbeitskräfte dauernd (Rente) oder vorübergehend (Krankenversicherung) untergebracht werden können. Diese Auffangbecken dürfen nicht frei wählbar sein, sondern der Zugang wird an administrative Zulassungstatbestände gekoppelt, weil sonst eine Abmilderung des „Verkaufszwangs“ für intakte Arbeitskräfte zu erwarten wäre.

3. Betrafen diese beiden Punkte die „Vorbereitung und Stabilisierung der Proletarisierung“, so kommt als dritte Komponente der staatlichen Sozialpolitik die quantitative Steuerung des Proletarisierungsprozesses oder die Regulierung des Verhältnisses zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt hinzu.

Sozialpolitik ist somit nach Lenhardt/Offe nicht „Reaktion“ des Staates auf „Probleme“ der Arbeiterklasse, sondern sie wirkt selbst unverzichtbar an der Konstitution der Arbeiterklasse mit. „Die wichtigste Funktion der Sozialpolitik besteht darin, den Proletarisierungsprozeß zu regulieren“ (63). „Vergesellschaftung geschieht nicht durch den Markt allein, sondern dieser bedarf der Sanktionierung durch einen politischen Herrschaftsverband, durch staatliche Gewalt“. Fazit: „Der Besitzer von Arbeitskraft wird erst als Staatsbürger zum Lohnarbeiter“ (64). Auch Lenhardt/Offe unterstellen somit der Sozialpolitik eine direkte Funktionalität für das Kapital, indem sie den bürgerlichen Staat als dessen direkte Gewaltinstanz charakterisieren.

Bezogen auf den ersten Punkt wäre anzumerken, daß hier nicht zwischen „merkantiler“ Sozialpolitik (65) und der Sozialpolitik des bürgerlichen Staates unterschieden wird. Große Teile der heutigen Sozialpolitik haben auch vor der bürgerlichen Revolution bestanden und sind danach übernommen worden. Betrachtet man daher „sozialpolitische“ Maßnahmen des absolutistischen Staates, der der kapitalistischen Produktionsweise mit direkten Gewaltmaßnahmen zum Durchbruch verholfen hat, im Vergleich zur „bürgerlichen“ Sozialpolitik, so muß deshalb vor allem die Frage interessieren, was sich an der *Form* dieser Maßnahmen verändert hat.

Hierzu H. Gerstenberger: „Historisch nämlich setzt sich die Herausbildung des bürgerlichen Staates ja als die *Umformung* einer bereits existenten Instanz durch, einer Instanz, die gerade dadurch gekennzeichnet ist, daß sie in unmittelbarer Weise

62 Lenhardt/Offe, a.a.O., S. 104

63 Ebenda, S. 106

64 Ebenda, S. 107

65 Trotz der etwas fragwürdigen Begrifflichkeit vgl. hierzu: Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York 1971

auf die ökonomischen Beziehungen und die Beziehungen der Menschen untereinander einwirkt. Alle vorbürgerlichen Formen von Staat sind ja gerade dadurch gekennzeichnet, daß sie *nicht* außerökonomische Instanzen sind, daß Politik und Ökonomie noch zusammenfallen. Die Herausbildung der spezifisch bürgerlichen Form des Staates geschieht nun gerade dadurch, daß eine bereits vorgefundene Instanz zu einer solchen umgeformt wird, die von der Sphäre der Ökonomie getrennt ist. Der historische Kampf um die Durchsetzung des Rechtsstaatsprinzips, in welchem diese Umformung ihren Ausdruck gefunden hat, *beläßt* der bereits existenten Instanz aber die Durchführung von Gemeinschaftsaufgaben. Deren Vollzug erfolgt jetzt in bürgerlichen Formen; ihr klassenspezifischer Inhalt ist damit gesichert.“ (66)

Bestanden große Teile sozialpolitischer Inhalte vor der bürgerlichen Revolution, so sind sie mit dieser vom direkten und gewaltsamen Zugriff des bürgerlichen Staates befreit worden, und zwar von beiden großen Klassen der „neuen“ Gesellschaft. Im Interesse des Kapitals erfolgte diese „Befreiung“ deshalb, weil die alte Sozialgesetzgebung die Mobilität der Arbeitskräfte einschränkte und teilweise eine politische Regulierung der Löhne darstellte, insgesamt also die Marktgesetze nicht völlig zur freien Entfaltung kommen ließ. Im Interesse der Arbeiterklasse lag der Abbau gewaltsamer, feudalstaatlicher Abhängigkeiten. Im historischen Prozeß versuchten beide Klassen daher diese Reproduktionsbedingungen „frei“ – von staatlichen Eingriffen – zu regeln, und natürlich wurden entsprechende Organisationen von beiden Seiten als politisches Instrument genutzt (vom Kapital, um die Arbeitskräfte zu disziplinieren, von der Arbeiterklasse, um sich gegen das Kapital zu organisieren und sich materiell abzusichern). Der sozialpolitische Zugriff des bürgerlichen Staates war daher einer, der von vornherein auf die Erhaltung des Klassenfriedens ausgerichtet war, indem bereits bestehende sozialpolitische Absicherungsformen gesetzlich verallgemeinert und damit der Möglichkeit ihrer Funktionalisierung für politische Auseinandersetzungen entzogen wurden. *Dieser* Staatseingriff bezog sich daher auch ganz explizit nur auf Kapitalisten- und Arbeiterklasse betreffende Angelegenheiten, bzw. auf die aus dem Kapitalverhältnis resultierenden „sozialen Risiken“; wohingegen die Armenfürsorge in ihrer alten Form weitgehend beibehalten wurde, weil diese Maßnahmen eine noch nicht oder (heute) nicht mehr ins Kapital- und Klassenverhältnis integrierte Armutsbevölkerung betreffen. Relikte dieses direkten und gewaltsamen Staatszugriffes existieren heute noch im Sozialhilfesystem. So ist z.B. auch die öffentliche Zurverfügungstellung von Krankenhäusern ein historisches Relikt (das im übrigen heute auch immer mehr abgebaut wird) und resultiert aus der Verpflichtung der Gemeinden, Armen- und Krankenanstalten sowie städtische Hygiene (heute das öffentliche Gesundheitswesen) zu betreiben. Außer Sozialhilfe, öffentlichem Gesundheitswesen und Instandhaltung von Krankenhäusern betreibt der Staat (in der BRD) faktisch nichts aus dem Bereich der Sozialen Sicherung wirklich selbst. In dem großen, die Arbeiterklasse betreffenden Bereich der Sozialversicherung beschränkt sich seine Tätigkeit auf die rechtliche Gestaltung der Aufbringung und Verteilung des Sozialfonds.

66 H. Gerstenberger, Zur Theorie des bürgerlichen Staates. Der gegenwärtige Stand der Debatte, in: Handbuch 5 – Staat, a.a.O., S. 42

Hier handelt es sich also nicht um herrschaftliche Kontrolle des Staates, damit die Arbeitskräfte auch wirklich zu Lohnarbeitern werden oder es bleiben (67), diese Herrschaft wird durch das Kapitalverhältnis selbst ausgeübt, solange der Staat den Klassenfrieden garantiert. Spezielle Instrumente zur Absicherung der Reproduktion der Arbeitskraft werden dagegen deshalb notwendig, weil der Warencharakter der Arbeitskraft impliziert, daß die Existenz des Arbeiters in Frage gestellt ist, wenn ihr Verkauf (aufgrund von Krankheit, Invalidität und Konjunkturkrisen) nicht gelingt. Gesellschaftliche Sicherungsformen der Reproduktion treffen daher sehr wohl auf ein stoffliches Moment, das aus der *Form* des kapitalistischen Produktionsprozesses resultiert, oder auf „Probleme der Arbeiterklasse“, wie Lenhardt/Offe sich ausdrücken. Daß die Organisation dieser gesellschaftlichen Reproduktion vom Staat übernommen wird, ist damit noch nicht bestimmt (68). Die o.g. Erklärung (nicht Ableitung) scheint mir aber für Deutschland durchaus plausibel.

Nimmt man als den Kern der Ausführungen von Lenhardt/Offe aber einmal die Charakterisierung der „merkantilen“ Sozialpolitik, das andere Mal die der heutigen Sozialhilfe – und wie eng beides zusammenhängt, haben wir oben gezeigt –, dann bekommen sie in etwa Sinn. Man kann aber daraus aber nicht folgern, daß die Arbeiter Lohnarbeiterklasse sind und bleiben, weil der Staat sie mittels Sozialhilfe, Verbot anderer Lebensweisen und politischer Organisation politisch repressiv dazu

67 Während konservative Liberale der Meinung sind, daß im Sozialismus die Arbeiter mit Polizeigewalt zur Arbeit gebracht werden, meinen einige fortschrittliche Sozialwissenschaftler, dies sei im Kapitalismus der Fall, weil die Arbeiter andernfalls lieber betteln und rauben, Lenhardt/Offe, a.a.O., S. S. 102 ff.

68 Theoretisch kann dies auch z.B. von privaten Versicherungsgesellschaften übernommen werden, denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer dann als „freie“ und „gleiche“ Käufer von Versicherungsleistungen gegenüberstehen, die Vertragsbedingungen richten sich nach dem bürgerlichen Recht (wie z.B. großenteils in den USA), der einzige Unterschied zur Sozialversicherung besteht darin, daß hierbei eben alle Folgeprobleme der privaten Vorsorge und des privaten Sparens enthalten sind. Auf diese Folgeprobleme kann der Staat aber immer noch mit Sozialhilfe reagieren. In den USA begnügt der Staat sich auch weitgehend mit dieser Form, die staatlichen Versicherungssysteme sind spärlich und die staatliche Tätigkeit beschränkt sich weitgehend darauf, die Folgen, die aus der privaten Organisation dieses Bereichs der gesellschaftlichen Reproduktion der Arbeiterklasse resultieren, mit Wohlfahrtsprogrammen aufzufangen. Dies kann leicht zu der Schlußfolgerung verleiten, daß eben nicht diese „stofflichen“ Momente, wie sie aus der Form des kapitalistischen Produktionsprozesses resultieren, Funktion der staatlichen Wohlfahrt sind, eben weil sie auch in anderen Formen zu regeln sind, sondern daß der staatlichen Sozialpolitik z.B. eine Kostensenkungsfunktion für das variable Kapital zukommt, oder sie den Proletarisierungsprozeß reguliert, s. Lenhardt/Offe. Solche Erklärungsansätze halte ich aber für zu funktionalistisch gedacht. Denn die Funktion dieser Bereiche innerhalb des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses ändert sich nicht allein dadurch, daß der Staat ihre Organisation übernimmt. Man kann aus der Form des kapitalistischen Produktionsprozesses und den Gesetzen der Kapitalakkumulation ableiten, daß hieraus spezielle Existenzrisiken für die Arbeiterklasse entspringen, und man kann weiterhin bestimmen, daß wenn der Staat den dagegen notwendigen Schutz organisiert, er dies nicht in der Form mittelalterlicher Armenpflege tun kann; die Frage aber, warum der Staat dies überhaupt und dann in welcher speziellen Weise übernimmt, ist kein Ableitungsproblem mehr, sondern allein aus nationalstaatlicher und historischer Entwicklung zu erklären. Solche historischen Gründe dürfen aber nicht zur Funktionsbestimmung undefiniert werden.

zwingt. Es ist doch vielmehr umgekehrt so, daß der kapitalistische Akkumulationsprozeß massenhaft Arbeiter freisetzt, die dann langfristig der Sozialhilfe anheimfallen. Also nicht die Sozialhilfe treibt die Arbeitskräfte in das Kapitalverhältnis hinein, sondern in erster Linie treibt das Kapital sie aus dem Kapitalverhältnis heraus.

Genausowenig wie die Sozialhilfe die primäre Funktion hat, die Armen zu regulieren (Piven/Cloward), hat die übrige Sozialpolitik die Funktion, Nicht-Lohnarbeiter in Lohnarbeiter zu verwandeln und den Arbeitsmarkt zu regulieren. Die primäre Funktion der Sozialen Sicherungspolitik ergibt sich aus dem o.g. stofflichen Moment, das aus der Tatsache des Warencharakters der Arbeitskraft und der Form des kapitalistischen Produktionsprozesses resultiert. Die Sozialpolitik hat daher nicht nur lediglich kompensatorische Wirkung, sondern sie hat eine Kompensationsfunktion. Daß dies zudem in einer Form politisch umgesetzt wird, die dazu beiträgt, die Konkurrenz innerhalb der Produktionssphäre in die Reproduktionssphäre zu übertragen, daß hier nur noch Verteilungskonflikte zur Debatte stehen, obwohl es sich um stoffliche Auswirkungen des kapitalistischen Produktionsprozesses auf die Arbeitskräfte handelt, daß dieser Bereich zusätzlich für Konjunkturpolitik, Wahlpolitik etc. funktionalisiert wird, daß Gelder aus dem Vermögensfonds der Versicherungsträger für indirekte Kredite an das Privatkapital mißbraucht werden, daß die Instrumente der Sozialen Sicherung für die Arbeitsmarktpolitik benutzt werden, um den Zwang zur Niedriglohnarbeit zu stützen, daß die Sozialhilfe zur Disziplinierung und die Soziale Sicherung insgesamt für die politische Repression genutzt werden, dies alles sind zusätzliche Momente und Funktionen, die in ihrem Gewicht je nach Land und historischer Situation differieren. Und damit werden nicht nur die gesellschaftlichen Reproduktionsbedingungen in einer spezifischen Weise gestaltet, sondern dies wirkt auch auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen selbst in spezifischer Weise zurück (69). Aber diese „Funktionalisierungen“ finden an dem o.g. stofflichen Moment auch ihre Grenze. Wo sie gezogen wird, ist eine Frage der politischen Auseinandersetzung, und so ist es auch richtig, daß heute viele empirische Phänomene darauf hinweisen, daß das Kapital zunehmend versucht, den Sozialbereich für seine Profitinteressen zu funktionalisieren und für diese Versuche ist das O'Connorsche Buch eine sehr anschauliche Darstellung. Dies kann aber nicht dahingehend interpretiert werden, daß gerade durch solche Tendenzen verstärkt notwendig werdende Staatsausgaben nicht mehr der gesellschaftlichen Reproduktion der Arbeiterklasse dienen, sondern nur noch direkte Subventionen für das Kapital darstellen.

Schluß

Wie anhand der bisherigen Ausführungen deutlich wurde, betreffen Forderungen nach „präventiver“ Sozialpolitik zwei Seiten, einmal vom Verursachungszusammenhang her gesehen die Arbeitsbedingungen, von denen soziale Risiken nicht nur konkret produziert werden, sondern auf die die spezifische Form der Sozialpolitik auch zurückwirkt, zum anderen die inhaltliche Ausgestaltung der gesellschaftlichen Re-

produktionsbedingungen der Arbeiterklasse selbst. Insofern ist nicht nur die Einbeziehung der Sozialpolitik in Auseinandersetzungen um Arbeitsbedingungen und Tarifikämpfe, sondern auch die politische Kontrolle der Gewerkschaften über die Organisation dieser Reproduktionsbedingungen erforderlich. Forderungen nach „präventiver Sozialpolitik“ beinhalten daher eine außerordentliche Politisierung des Sozialbereichs und ihre zunehmende Verbreitung ist sehr positiv einzuschätzen. Aber auch diese Forderung bekommt eine falsche Richtung, wenn man behauptet, sie würde nichts „kosten“. Kostet sie den Staat möglicherweise weniger, eben weil die private Produktion gezwungen wird, ihm weniger „Folgeprobleme“ aufzulasten, so entstehen damit die „Kosten“probleme doch nur gleich an Ort und Stelle. Deshalb sind die Forderungen keineswegs falsch, bloß scheint es unsinnig, verstärkte Auseinandersetzungen mit dem Kapital mit Kosteneinsparungen beim Staat zu legitimieren, insbesondere angesichts der realen, restriktiven Auswirkungen der staatlichen Krisenpolitik. Auch die an anderer Stelle unterstellte Funktionalität sozialer Reformen für staatliche Versuche der Krisenlösung demonstriert einen Legitimierungszwang, der unnötig ist, denn staatliche *Reformmaßnahmen* sind immer ambivalent, weil sie sich auf widersprüchliche Problemlagen beziehen und im Prozeß ihrer Funktionserfüllung an die Bewegung dieser Widersprüche gebunden bleiben. Wie Blanke gezeigt hat, hat Marx diese *funktionale Ambivalenz* von Reformen an den Gesetzen zur Regelung des Arbeitstages entwickelt, die die Lohnarbeit einerseits schützen, andererseits aber zugleich den Übergang zur relativen Mehrwertproduktion förderten (70). Und so ziehen „die sozialen Kämpfe ... ein *kumulierendes* Produkt an *Konfliktregelungen* nach sich. Diese sich kumulierenden Regelungen erfordern wiederum, daß sich die Organisationen der Lohnarbeit fortlaufend um ihre Einhaltung 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 sie auswirkt, und zwar *ohne* daß dies *unmittelbar* in *sozialen* Kämpfen sichtbar wird.“ (71) Daß letzteres für die BRD zutrifft, haben wir anhand der kurzen Ausführungen zur Krisenpolitik in der Sozialen Sicherung deutlich illustriert. Ist die „präventive Sozialpolitik“ somit möglicherweise ein Mittel, um diesen Prozeß umzukehren und hier Konflikte aufbrechen zu lassen, „darum, in *welche* Interessenrichtung jeweils funktional ambivalente Regelungen wirken sollen“ (72), so impliziert dies selbstverständlich, daß das Kapital darauf in irgendeiner Weise reagiert, möglicherweise in den von O'Connor beschriebenen Formen. Es sollte aber nicht unsere Aufgabe sein, uns diesbezüglich den Kopf des Kapitals zu zerbrechen. Hier machen es sich Lenhardt/Offe denn auch einfacher, sie erklären einfach *alle staatlichen Maßnahmen* für ambivalent und überlassen ihre Ausgestaltung den gesellschaftlichen Machtgruppen. „Die ‚gesellschaftsgestaltende‘ Funktion staatlicher Sozialpolitik ... beschränkt (sich darauf), Themen, Zeitpunkte und Kampfmittel zu definieren und damit den politisch-institutionellen *Rahmen* gesellschaftlicher Machtprozesse zu etablieren, nicht aber deren

70 Vgl. B. Blanke, Sozialdemokratie und Gesellschaftskrise ..., a.a.O.

71 Ebenda, S. 9/10

72 Ebenda, S. 10

Ausgang zu entscheiden.“ (73) Dies trifft aber keineswegs auf alle staatlichen Maßnahmen zu; die Austerity-Politik in der Krise z.B. setzt dagegen sehr wohl Daten in eindeutiger Richtung.

Sind im Unterschied dazu staatliche *Reformmaßnahmen* funktional ambivalent, so gilt dies nicht automatisch auch für diesbezügliche *Reformforderungen*. Wie auch Blanke darlegt: Warum sollen Reformforderungen, die explizit gegen das System gerichtet sind und die Emanzipation der Arbeiterklasse zum Ziel haben, von vornherein systemimmanent sein? Eine gegen die korporativistische Einbindung (74) der Gewerkschaften gerichtete Unterstützung von Selbstorganisation und Interessenartikulation innerhalb der notwendigerweise kompensatorischen Sozialen Sicherung kann daher gerade in der heutigen Situation sehr wohl politisch progressive Implikationen haben, und es wäre fatal, solche Forderungen als systemimmanent abzuqualifizieren. Auch wenn diesen Zusammenhang unterstützende staatliche Maßnahmen funktional ambivalent sind, braucht dies nicht auf die Forderungen von Arbeiterorganisationen und Gewerkschaften zuzutreffen (da diese nicht mit dem Staat identisch sind), wenn die o.g. Ziele angestrebt und die funktionale Ambivalenz sich nicht durch soziale Konsensunterstellung gegen die Arbeiterklasse auswirken. Somit unterstellt dies solchen Forderungen keineswegs eine nicht zu rechtfertigende Beliebigkeit und enthebt sie auch nicht der kritischen Einschätzung.

Monika Fuhrke, Siegfried Heimann, Das System der sozialen Sicherung in der BRD, in: PROKLA Nr. 19/20/21, 1975

73. Lenhardt/Offe, Staatstheorie und Sozialpolitik, a.a.O., S. 120

74. Vgl. H. Kästendieck, Problemperspektiven und Forschungsstrategien der Korporativismusanalyse, (Thesen und Fragestellungen), 1978, unveröffentlichtes Manuskript, und Altwater/Hoffmann/Semmler, Die Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.