

Der Sozialstaat im Spannungsfeld zwischen globalisiertem Kapitalismus, Demokratie und Gesellschaft

Katharina Götsch, 31.10.2008

1. Einleitung

In der medialen Öffentlichkeit wie in der Community der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird die Legitimität eines umfangreichen Sozialstaates seit den 1980er Jahren zunehmend in Frage gestellt. Seit der Entstehung staatlicher Wohlfahrtspolitik im 19. Jahrhundert stand die Rolle des Staates als Beschützer und Unterstützer in Not geratener Bevölkerungsteile immer wieder im Kreuzfeuer der Kritik. Der Sozialstaat entstand im späteren 19. Jahrhundert und kam nach dem Zweiten Weltkrieg in den Industrieländern zur weiteren Ausgestaltung. Die einzelnen Maßnahmen wie Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung, Arbeitslosen- und Notstandshilfe etc. waren das Produkt der Kämpfe der mit der Industrialisierung entstandenen ArbeiterInnenbewegung. Diese Errungenschaften waren sowohl Siege als auch Kompromisse mit der ArbeitgeberInnenseite. Die in der sozialistisch orientierten ArbeiterInnenbewegung vorherrschende Postulierung des unüberbrückbaren Klassengegensatzes zwischen ‚Arbeit‘ und ‚Kapital‘ wurde gegen Ende des 19. Jahrhunderts – und endgültig nach 1945 – verdrängt von der sozialdemokratisch-reformistischen Ansicht, dass durch die Kooperation der beiden Seiten – in Österreich institutionalisiert in Form der Sozialpartnerschaft – alle zufriedengestellt werden könnten; die linksorientierte Sozialstaatskritik, die darin einen fahlen Kompromiss sieht, wodurch die ArbeiterInnen in das marktwirtschaftlich-kapitalistische System integriert würden, ist in der Gegenwart nahezu verschwunden. Fest steht, dass der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den meisten europäischen Ländern nach 1945 (und in etwas weniger starkem Ausmaß bereits in Folge der revolutionären Bewegungen von 1918/19) auch auf die Gefahr der Systemgegensätze zwischen Ost und West zurückzuführen ist. Das reale Beispiel eines anderen, nicht kapitalistischen Weges in der (zumindest frühen) Sowjetunion barg die Gefahr, dass auch in den westlichen Ländern die ArbeiterInnenbewegung an Militanz und Stärke zunehmen könnte. Um die Systemloyalität zu wahren, sahen sich viele dieser westlichen Demokratien veranlasst, die Teilhabe der ArbeiterInnenschicht am gesellschaftlichen Reichtum zu vergrößern. Der Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital wurde so die Brisanz früherer Zeiten entzogen. „Während einige Beobachter bereits eine nivellierte

Mittelschichtsgesellschaft heraufkommen sahen, sprachen andere von der vollständigen Integration der Arbeiterklasse ins kapitalistische System und einer Stillstellung des Konfliktes zwischen Arbeitern und Unternehmern durch den politisch im Sozialstaat institutionalisierten Klassenkompromiss“ (Nullmeier 2003, 181).

2. Fragestellung

Wenn angenommen wird, dass es einen gewissen Konflikt gibt durch die Verbindung der freien (an Privatinteressen orientierten) Marktwirtschaft im Bereich der Ökonomie, deren oberstes Ziel eine möglichst hohe Erzeugung von Profit (der privat angeeignet wird) ist, und der demokratischen Regierungsform, die ihrem Anspruch nach auf der Herrschaft des Volkes basiert und also am Allgemeinwohl interessiert ist, dann stellt sich die Frage, welche Rolle bzw. Funktion der Sozialstaat in diesem Spannungsverhältnis einnimmt. Ist er der Preis für die Integration und damit schlussendlich auch Befriedung der ArbeiterInnen? Ist er das Bindeglied, das eine Balance zwischen Kapitalismus und Demokratie herstellt (und damit die Systemstabilität garantiert)? Was könnte passieren, wenn diese integrierende/stabilisierende Funktion durch den fortgesetzten Abbau des sozialstaatlichen Gefüges nicht mehr erfüllt werden kann?

3. Entstehung und Ausbau des Sozialstaates

Die Entstehung des Sozialstaates, das bedeutet zu Beginn Versicherung von ArbeiterInnen gegen die Risiken von Arbeitsunfällen, Krankheit und Alter sowie die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen, lässt sich auf die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts datieren. Infolge der sich durchsetzenden Industrialisierung entstand in den fortgeschrittenen Staaten West- und Mitteleuropas nicht nur das industrielle Proletariat, das unter den Bedingungen des Maschinenkapitalismus zu leiden hatte, sondern vor allem auch eine große Anzahl freigesetzter, vom Arbeitsmarkt nicht gebrauchter oder nicht vermittelbarer – und somit für die Marktwirtschaft überflüssiger – Menschen.

Mit der zunehmenden Organisierung der in den Fabriken beschäftigten Arbeiter und Arbeiterinnen in Gewerkschaften (und sozialistischen/sozialdemokratischen Parteien) konstituierte sich die zahlenmäßig stärkste und mächtigste soziale Klasse der bürgerlichen Gesellschaften. Zu einer Erweiterung der staatlichen Sozialpolitik kam es historisch stets

dann, wenn die Systemloyalität einer großen Bevölkerungsgruppe gefährdet oder nicht mehr vorhanden war. So in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, der Blütezeit der ArbeiterInnenbewegung, nach dem Ende des Ersten Weltkriegs und nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Zeit zwischen 1945 und den späten 70er, frühen 80er Jahren gilt als das ‚Goldene Zeitalter‘ des Sozialstaates. Seitdem kam es in allen westlichen Industriestaaten zum schrittweisen Abbau der staatlichen Sozialmaßnahmen. In Österreich waren die 1990er Jahre durch zahlreiche „Sparpakete“ und „Pensionsreformen“ gekennzeichnet. Verstärkt kam es jedoch mit dem Regierungswechsel im Jahr 2000 zu einer Delegitimierung des Sozialstaates unter dem Motto „Mehr privat, weniger Staat“.

4. Aufgaben und Funktionen des Sozialstaates (für Politik, Ökonomie und Gesellschaft)

Von einer Gruppe von AutorInnen wird der Herrschafts- und Unterdrückungscharakter des Sozialstaates in der Vordergrund gestellt. Eckard Reidegeld fasst diese Position wie folgt zusammen: „Unter staatlicher Sozialpolitik wird eine Handlungsstrategie verstanden, die in erster Linie bewirken soll, daß sich bestimmte soziale Gruppen, Schichten und Klassen in die jeweils ‚gegebene‘ soziale und politische Ordnung ‚fügen‘, in die sie als Unterprivilegierte und Fremdbestimmte ‚eingebaut‘ sind“ (zit. nach Butterwegge 2005, 13-14).

Fest steht, dass die staatliche Sozialpolitik (i.S. von Sozialversicherung etc.) im späten 19. Jahrhundert als Reaktion auf die Industrialisierung der kapitalistischen Ökonomie entstand. Parallel zur Auflösung der Familie als Produktionseinheit verloren die verwandtschaftlichen Beziehungen auch zunehmend an Bedeutung für die Versorgung und Pflege nicht-arbeitender Familienmitglieder. Frauen- und Kinderarbeit sind im 19. Jahrhundert weit verbreitet; somit stellte sich das Problem, wer für die Fürsorge von Alten, Kranken und Kindern zur Verfügung steht.

Die Verelendung der working poor wird in einer bestimmten Epoche zum Massenphänomen, das nicht nur ein gesellschaftlich-soziales Problem darstellt, sondern gleichzeitig die Gefahr gesellschaftlicher Unruhen in sich birgt, auf welches der Staat mithilfe sozialpolitischer Maßnahmen reagiert. Die Sozialpolitik ist die Antwort auf die Massenverelendung des 19. Jahrhunderts. Sie soll gleichzeitig die extreme Armut der großen Arbeiterschaft und der Nichtarbeitenden abfedern und dadurch die politische Militanz der Arbeiterbewegung – die

sich zunehmend in Gewerkschaften und Parteien organisiert – abwenden. So kommt es im Deutschen Reich parallel zum Verbot der Sozialisten (Sozialistengesetz 1878) zur Einführung der Sozialversicherung durch Otto von Bismarck, wodurch die ArbeiterInnen in das kapitalistische System integriert und damit befriedet werden sollten.

Aus dieser historischen Situation ergeben sich dann auch die unterschiedlichen Theorien und Standpunkte bezüglich der Funktion des Sozialstaates. Ian Gough hat die Fragen, um die sich die Diskussion hier dreht, in den 1970er Jahren wie folgt umrissen:

„agency of repression, or a system for enlarging human needs and mitigating the rigours of the free-market economy? An aid to capital accumulation and profits or a ‚social wage‘ to be defended and enlarged like the money in your pay packet? Capitalist fraud or working-class victory?“ (Gough 1979, 11).

Daraus lässt sich ableiten, dass der Sozialstaat eine sehr ambivalente, doppelgesichtige Stellung in der modernen Gesellschaft einnimmt. Er steht zwischen den Interessen der profitorientierten Ökonomie auf der einen, und der an einer Verbesserung ihrer sozialen und politischen Position interessierten lohnabhängigen Arbeitsbevölkerung auf der anderen Seite. Dazwischen ist der Staat, der in gewisser Weise vermitteln muss.

In der sozialwissenschaftlichen Forschung zum Wohlfahrtsstaat gibt es verschiedene Erklärungsansätze zum weiteren Ausbau des Sozialstaates. Sie unterscheiden sich vereinfacht gesagt dadurch, welche der drei Seiten des Dreiecks aus kapitalistischer Wirtschaft, Staat und demokratisch-moderner Gesellschaft sie in den Mittelpunkt ihrer Analyse stellen.

1. **Funktionalistische Ansätze:** Der Sozialstaat wird als Reaktion auf die Entstehung des Kapitalismus etabliert – als daraus erwachsende systemische Notwendigkeit (vgl. Lessenich in Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer 2000, 43). „Der Wohlfahrtsstaat erscheint hier als politische Reaktion auf veränderte wirtschaftliche Gegebenheiten bzw. auf soziale Probleme und Verwerfungen, die sich im Zuge des Übergangs von der Agrar- zur Industriegesellschaft ergeben“ (ebd.).

Der Staat sieht sich gezwungen, zunehmend soziale Aufgaben zu übernehmen, die vormals – in vormodernen, präkapitalistischen Gesellschaften – von der Familie und verwandtschaftlichen Netzwerken abgedeckt wurden: Kindererziehung, Pflege von

alten, kranken und nicht arbeitsfähigen Personen, Haushalt, usw. Der Staat interveniert hier also, um die Defizite der kapitalistisch organisierten Wirtschaft auszugleichen. Somit steht er zwischen Gesellschaft und Wirtschaft. Doch: „Als kapitalistischer Staat hat der Wohlfahrtsstaat in letzter Instanz stets den Imperativen der Kapitalverwertung und -profitabilität zu gehorchen. Der Grad der politischen Berücksichtigung von Forderungen der (lohn)abhängigen Klassen bemißt sich an eben diesem obersten Kriterium; die Wohlfahrtseffekte staatlicher Intervention sind insofern nur abgeleiteter Natur, Nebenwirkungen einer systemstabilisierenden Politik, und nicht etwa vorrangiges Staatsziel“ (Lessenich 2000, 45).

Auf die Spitze getrieben besagt dieser funktionalistische Ansatz: Aufgabe und Funktion des Sozialstaates ist die Rettung des Kapitalismus vor sich selbst.

2. **Interessen- bzw. konflikttheoretische Ansätze:** Im Zentrum dieser Ansätze steht die Durchsetzung der Demokratie. Der Sozialstaat ist das Ergebnis der zunehmenden Stärke der Arbeiterschaft, die ihre Interessen zuungunsten der Arbeitgeberseite durchsetzen kann. Die Einführung und Erweiterung sozialpolitischer Maßnahmen wird in enger Verbindung mit der Arbeiterbewegung und der Sozialdemokratie verstanden.
3. **Institutionalistische Ansätze:** Die Vertreter dieser Richtung betonen vor allem die integrative und herrschaftssichernde Funktion des Sozialstaates. „Die frühe Sozialpolitik war eine Sozialpolitik von oben, nicht durch die Arbeiterbewegung, sondern gegen sie realisiert“ (Jens Alber zit. nach Lessenich 2000, 49). Im Unterschied zu den interessentheoretischen Ansätzen wird hier der Staat als zentraler, autonomer Akteur verstanden (ebd.), der den Sozialstaat nicht im Interesse der Gesellschaft bzw. der arbeitenden Bevölkerung errichtet, sondern um diese zu befrieden und seinen eigenen Machtinteressen zu unterwerfen.

5. Perspektiven: Legitimität des Sozialstaates im 21. Jahrhundert?

Das ‚Goldene Zeitalter‘ des Sozialstaates, das von den 1950ern bis in die 1970er andauerte, scheint vorbei zu sein. Überall ist seit den 1980er Jahren die Rede von der Krise des Sozialstaates. Genau betrachtet, war die staatliche Sozialpolitik zu jeder Zeit – außer in Phasen großer Prosperität (im Prinzip die Nachkriegsjahre, die durch ein außergewöhnliches Wirtschaftswachstum und den gleichzeitigen Wunsch nach Integration der Arbeiterklasse in

das marktwirtschaftlich-demokratische System gekennzeichnet waren). Es handelt sich immer um Interessenkonflikte zwischen Staat, Ökonomie und Gesellschaft.

Vorrangig ist seit zwei Jahrzehnten die neoliberale Kritik, die den Bürger und die Bürgerin durch den Sozialstaat bevormundet sieht. Staatliche Verwaltung, Intervention und Fürsorge treiben die Bevölkerung – so diese Argumentation – in die Unmündigkeit, begrenze die individuelle Freiheit und zerstöre die vorhandenen Selbsthilfepotenziale der Zivilgesellschaft. Untermauert wird diese Position mit dem Argument, dass die sozialstaatliche Fürsorge in dem historisch gewachsenen Maß nicht mehr finanzierbar wäre. Sanierung der öffentlichen Haushalte, Reduzierung der Staatsschulden, das Ziel des schlanken Staates und der frei agierenden Unternehmen sind die Stichworte, um welche sich die Diskussion seit langem dreht.

Und so waren denn auch die 1990er Jahre geprägt von einer Rücknahme der sozialstaatlichen Maßnahmen – beginnend in den USA und Großbritannien unter Ronald Reagan und Margaret Thatcher.

In Österreich betraf der Abbau des Sozialstaates bisher vor allem das Pensionssystem (Anhebung des Pensionsalters, Abschaffung des vorzeitigen Pensionantritts, finanzielle Kürzungen, staatliche Förderung der privaten Pensionsvorsorge etc.) und die Arbeitslosenversicherung (höhere Auflagen, verlängerte Wartezeit, Ausgliederung des AMS usw.). Aktuell geht es vor allem um das Gesundheitssystem (vgl. Tálos 2005), Pflege, Teuerung und Studiengebühren.

Finanzmarktkrise und staatliche Rettungspakete

Wir erleben aktuell – von den Vereinigten Staaten über die Länder der Europäischen Union – wie die Staaten im Schnellverfahren Milliarden Dollar bzw. Euro für die Rettung zahlungsunfähiger Banken und Versicherer zur Verfügung stellen. Plötzlich wird überall nach dem Staat gerufen, der für die Rettung und Stabilität der Finanzmärkte garantieren soll. Zivilisierung des Kasino-Kapitalismus, Regulierung der Finanzmärkte, Staatsgarantien – innerhalb weniger Wochen hat sich das neoliberale Credo der letzten 20-30 Jahre in sein Gegenteil verkehrt. Es kommt zu einer Aufwertung der Staates, der nun wieder als notwendiger Partner der Wirtschaft angesehen wird.

Welche Auswirkungen wird dies nun auf die Entwicklung des Sozialstaates haben? Die staatlichen Rettungspakete für Banken und Versicherer müssen finanziert werden; und es ist nicht schwer zu erraten, woher das Geld kommen wird: von der Bevölkerung. Mit dem

Argument der Weltwirtschaftskrise und der globalen Finanzmarktschwierigkeiten werden (wie in den 1990er Jahren mit dem Argument der Standortkonkurrenz in der globalisierten Wirtschaft) sozialpolitische Maßnahmen weiter gekürzt und abgebaut werden. Wir erleben eine weitere Radikalisierung der Umverteilung – von der Gesellschaft hin zur privaten Wirtschaft. Zwar geht der Staat aus dieser aktuellen Krise ‚gestärkt‘ hervor – zumindest was sein öffentliches Ansehen und seine Legitimität betrifft. Aber das Kräfteverhältnis zwischen Wirtschaft und Gesellschaft hat sich noch weiter zugunsten der ersteren verschoben.

Für den Sozialstaat wird dies eine weitere Reduzierung mit einem allerdings neuen Argument bedeuten. Völlig verschwinden wird die staatliche Fürsorge aber wohl kaum, ohne soziale Sicherung kann weder die Gesellschaft funktionieren, noch können für die Ökonomie genügend, ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden. Die Verarmung immer größerer Bevölkerungsteile erreicht außerdem irgendwann den Punkt, an dem sie nicht mehr mit dem liberal-demokratischen Anspruch vereinbar ist. Der Konflikt des Dreiecks aus Ökonomie, (Sozial-)Staat und Gesellschaft wird – sofern es nicht zu systemischen Veränderungen kommt – vorerst ungelöst bleiben. Ein Minimum sozialer Sicherung muss der Staat weiterhin zur Verfügung stellen, um das System „kapitalistische private Wirtschaft/liberale repräsentative Demokratie“ aufrechtzuerhalten.

Literatur

Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hg.)(2000). Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen, Juventa Verlag, Weinheim – München.

Butterwegge, Christoph (2005). Krise und Zukunft des Sozialstaates, 2. Aufl., Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.

Ganßmann, Heiner (2000). Politische Ökonomie des Sozialstaates, Westfälisches Dampfboot, Münster.

Gough, Ian (1979). The Political Economy of the Welfare State, Macmillan Press, London.

Kraus, Katrin/Geisen, Thomas (Hg.)(2001). Sozialstaat in Europa. Geschichte, Entwicklung, Perspektiven, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.

Nullmeier, Frank (2003). Spannungs- und Konfliktlinien im Sozialstaat, in: Der Bürger im Staat 53 (4). Der Sozialstaat in der Diskussion, 181-185. (www.buergerimstaat.de/4_03/konflikt.htm [03.09.2008])

Tálos, Emmerich (2005). Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005, StudienVerlag, Innsbruck-Wien-Bozen.