

Kein Umbau- Perspektiven des Sozialstaates in Europa*

Claus Koch, geb. 1929 in München, war in den sechziger Jahren Redakteur der Zeitschrift „atomzeitalter“ und in den siebziger Jahren Mitherausgeber der Zeitschrift „Leviathan“. Er lebt als freier Publizist in Berlin.

Der europäische Wohlfahrtsstaat, der die Errichtung der Marktgemeinschaft trug und einige Jahrzehnte von ihrem Erfolg profitierte, liegt zum größten Teil hinter uns. Geblieben ist der Sozialstaat - der schon vor ihm dagewesen war. Er ist in dem Vierteljahrhundert nach dem Zweiten Weltkrieg, in dem die nationalen Souveränitäten in Europa langsam verblaßten, zum Kern der Staaten geworden. Damit wurde er auch zum wichtigsten Integrator der politischen Bürgerschaften. Heute kann er die Lasten, die Pflichten und die Erwartungen, die er in der Epoche des Wohlfahrtsstaates übernommen hatte, nicht mehr tragen. In allen europäischen Staaten sind die sozialstaathchen Institutionen in der Krise.

Aber ist das Syndrom des langsamen Verfalls, das nun schon seit zwanzig Jahren anhält, eine Krise? Wenn man darunter den Zustand einer Erschütterung, eines reinigenden Fiebers versteht, nach dessen Abklingen der Organismus verwandelt und neu gekräftigt wiedersteht, gewiß nicht. Institutionelle Krisen fordern in der Regel Reformen heraus. Aber an eine Reform des europäischen Sozialstaates wird heute kaum mehr als vor zwanzig Jahren im Ernst gedacht.

Wollte man eine Reform des Sozialstaates unternehmen, steuerte man bald den Staat in schwere Strudel. Denn der Sozialstaat, gleich ob in Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien oder Deutschland, läßt sich nicht reformieren oder modernisieren, ohne daß das gesamte Staatsgefüge und die Sozialordnung größeren Umwälzungen ausgesetzt werden. Dazu sind heute alle europäischen Regierungen und Staatsapparate zu schwach. Und ihre politischen Klassen können sich offensichtlich nicht einmal ein genaues Erkennen und Benennen der sogenannten Krise leisten. Deswegen hat auch die ständige Aufforderung zum Umbau des Sozialstaates keinen Sinn - soweit damit mehr gemeint sein soll als ein bloßes Zurechtrimmen nationaler Wirtschaftsfaktoren auf die Konkurrenzbedingungen im Weltmarkt. Ja, dieses Reden ist fahrlässig geworden. Denn niemand kann an einem solchen Umbau interessiert sein, weil alle von ihm schmerzhaft betroffen wären: die Unternehmer, die Gewerkschaften, die Institutionen der repräsentativen Demokratie, allen voran der Parteienstaat. Das orientierungslose Gerede vom Umbau hat nicht wenig dazu beigetragen, daß der Sozialstaat von vielen, die ihm verpflichtet sind und sich von ihm stützen lassen, verachtet wird. Nicht nur bei Unternehmerverbänden, auch bei einem großen Teil der Arbeitnehmer gilt heute der Sozialstaat nicht mehr viel.

Lähmung der Gewerkschaften durch die Erosion des Sozialstaates

An der wohlfahrtsstaatlichen Dynamik der ersten Nachkriegsjahrzehnte, die sich mit der Dynamik der Marktgemeinschaft verband, hatten die Gewerkschaften in den einzelnen Nationen ihren Anteil, wenn auch nicht überall auf gleiche Weise. Anteil

* Der Beitrag erscheint in Kürze in dem von Dieter Schulte herausgegebenen Buch „Erneuerung des Sozialstaates“, Beiträge zur Reformdiskussion im Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften, Band 4, Bund-Verlag, Köln 1996.

hatten sie nicht nur als Interessenvertreter der Arbeitnehmerschaften, sondern auch als institutionelle Stützen des Wohlfahrtsstaates, als Ordnungsmacht. Das galt sogar dort, wo sich Gewerkschaften noch lange als Gegenmacht verstanden und nicht intermediäre Kraft zwischen Staat und Gesellschaft sein wollten, wie z. B. in Frankreich, Italien und Großbritannien. Sie mußten im eigenen Interesse die Disziplinierung der Arbeitnehmer betreiben, und sie mußten die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen unterstützen. So waren fast überall in Europa um die Mitte der siebziger Jahre die Arbeitskämpfe entpolitisiert, nur in Großbritannien kam das, gegen den Widerstand zahlreicher Gewerkschaften, erst in den achtziger Jahren zustande.

Während dieser Jahrzehnte konnten sich die meisten europäischen Gewerkschaften der Erwartung hingeben, sie könnten im vollendeten Markt die Interessen der nationalen Arbeitnehmerschaften als ein gemeinsames und in gegenseitiger Abstimmung vertreten. Heute, da sich die Marktdynamik in der Union verselbständigt und überall den Wohlfahrtsstaat zum Rückzug gezwungen hat, verflüchtigt sich diese Hoffnung. Es gibt kein organisierbares gemeinsames Interesse der Arbeitnehmer im europäischen Markt. Im Gegenteil, die Interessen der nationalen Arbeitnehmerschaften, die sich ihrerseits durch die Internationalisierung immer weiter aufspalten, driften zusehends auseinander. Und es wird aller Voraussicht nach auch kein „Sozial-Europa“ geben, in dem die sozialstaatlichen Institutionen unter gemeinsamen Regeln kooperieren könnten. Dafür gibt es heute noch nicht einmal überzeugende Entwürfe. Auch darin sind die Staaten, die „Sozial-Europa“ errichten müßten, zu schwach. Hierin liegen zwei der Gründe dafür, warum sich alle Gewerkschaften in Europa seit langem nicht nur in der Defensive, sondern auf dem Rückzug befinden. Die Fortschritte im Markt sind, im Prinzip, Fortschritte gegen die Sozialstaaten zum einen, Fortschritte gegen die Gewerkschaften zum anderen.

So unterschiedlich die Orte und die Rollen sind, die die Gewerkschaften in den sozialstaatlichen Architekturen ihrer Nationen einnehmen, sie sind überall auf ähnliche Weise in einen fatalen Sog geraten. Ihm sind mit dem Niedergang des Wohlfahrtsstaates und seinem Zurückweichen vor den Marktmächten die meisten intermediären Organisationen und Institutionen ausgesetzt. Die Unreformierbarkeit der sozialstaatlichen Gefüge belastet aber keine andere Institution so hart wie die Gewerkschaften. Sie lahmt auch deren eigene Reform. Gewerkschaften, gleich welchen Modells in Europa, können sich nicht reformieren, wenn nicht zugleich der Sozialstaat und die Organisation des Arbeitskonflikts reformiert werden. Eine Gewerkschaftsreform, die nicht auch eine gründliche Erneuerung des Sozialstaates im Visier hat, bleibt dazu verurteilt, eine bloße Straffung der Organisation herbeizuführen. Wer sich darauf beschränken möchte, mit anderen Worten, wer die Gewerkschaften nur als interessenverpflichtetes Dienstleistungsunternehmen begreift, hat schon den Kompaß über Bord geworfen.

Auch wenn die Gewerkschaften in Europa an Organisationskraft und Spielraum im Arbeitskonflikt fast überall verloren haben, so sind sie doch immer auf der Seite der Gewinner geblieben. In den europäischen Gesellschaften, in denen mit wenigen Ausnahmen Massenarbeitslosigkeit nunmehr zum Element der Sozialstruktur geworden ist, die soziale Spaltung daher als dauerhaft hingenommen wird, stehen die Gewerkschaften auf dem Ufer der noch Gesicherten. Und sie können dieses Ufer nicht verlassen. Sie sind festgehalten in der Mehrheit, die durch Arbeitsplatzbesitz, Solidarversicherung und Chancen der sozialen Mobilität ihre Dominanz gegenüber einer unterlegenen Minderheit behaupten muß. Die relative Gleichheit, die diese Mehrheiten in den europäischen Arbeitsgesellschaften genießen, sind nunmehr mitbedingt durch die weitgehende Ausschließung von Minderheiten, die in den letzten zwei Jahrzehnten langsam aber stetig zugenommen haben. In einigen Staaten West-

europas machen sie bereits ein Fünftel der Bevölkerung aus, und es gibt keine Prognose, die eine spürbare Reduzierung zu sehen wagt.

Die vielfältigen sozialstaatlichen Instrumente, die zu Zeiten des funktionierenden Wohlfahrtsstaates für die Reintegration der sozial Gestolperten sorgen konnten, können heute an der Spaltung wenig ändern. Sie können sie nur verwalten. In den wohlfahrtsstaatlichen Erfolgsjahren konnte der Sozialstaat als Agentur der sozialen Solidarversicherungen die relative Gleichheit der Sozialbürgerschaft dadurch wahren, daß er zeitweise gelähmte oder gefährdete Arbeitskraft remobilisierte - was ein Funktionieren wirtschaftlicher Globalsteuerung voraussetzte. Mit der Herausbildung dominierender Mehrheiten und dominierter Minderheiten, also neuen Formen der Herrschaft, wandeln sich auch die Hauptaufgaben des Sozialstaates. Er muß nicht zuletzt verhindern, daß aus sozialen Spaltungen politische Konflikte erwachsen. Damit muß der Sozialstaat, der so lange ein entpolitisiertes und entpolitisierendes Terrain war, zu Zwecken zurückkehren, die bei seiner Gründung im ausgehenden 19. Jahrhundert zu den leitenden Motiven gehörten: die Neutralisierung des Klassenkampfes.

Der Sozialstaat, der jahrzehntlang vor allem darauf beschränkt war, die Organisation der sozialen Sicherung der Entwicklung anzupassen und für notwendige Umverteilungen zu sorgen, wird angesichts unaufhebbarer Massenarbeitslosigkeit wieder zu einer politischen Agentur. Ob jemand zur dominierenden Mehrheit gehört, die durch Arbeitseinkommen und aktive Beruflichkeit zusammengehalten wird, oder ob er davon ausgeschlossen bleibt, entscheidet heute auch über seine Zugehörigkeit zur politischen Bürgerschaft. Der Sozialstaat, der an der Ausschließung von Minderheiten aus der aktiven Arbeitsgesellschaft wohl oder übel mitwirkt, wird damit zum Ort der Entscheidung über die Formen der politischen Demokratie. Dies um so mehr, als die Wahrnehmung des Wahlrechts zur Sicherung der Parteiendemokratie überall an Bedeutung verliert, weil mit Wahlen nichts entschieden wird.

Die Gewerkschaften, die den sozialen Konflikt organisieren und sich dabei auf die ausgleichende Kraft des Sozialstaates verlassen müssen, haben immer mehr die Kosten für seine Dauerschwäche zu tragen. Sie müssen zusehen, wie der Sozialstaat seine Mittel zur Ausschließung aus der Arbeitsbevölkerung einsetzt. Und sie können daran nichts ändern, weil die Ausschließung der Minderheit die Lage der Mehrheit, zu der ihre Mitglieder gehören, sichern hilft. Ob er „will“ oder nicht, der Sozialstaat stützt heute durch sein Institutionensystem, das für eine Industriegesellschaft mit prinzipieller Vollbeschäftigung errichtet worden war, die Mehrheit gegen die Minderheit. Damit sind die Gewerkschaften, deren Existenzberechtigung und Selbstverständnis auf der Herstellung sozialer Gerechtigkeit durch Arbeitsgerechtigkeit beruht, in eine Falle geraten. Der Lohnkampf, zumal wenn er wie in Deutschland durch ein System der Tarifautonomie eingeeht, kann nur politikfrei und staatsfern ausgetragen werden, wenn der Sozialstaat seine Pflicht tut. Dazu ist er immer weniger in der Lage.

Fortschreitende Desintegration des europäischen Sozialstaates

Soweit in Kurzform Stichworte und Hypothesen. Ehe sie erläutert werden, werden in gleicher Kürze einige starke Annahmen oder Erwartungen für die nächsten fünfzehn Jahre skizziert, mit denen der europäische Sozialstaat konfrontiert sein wird:

- Die seit Beginn der neunziger Jahre relativ stabilen Arbeitslosenquoten werden sich nirgendwo mehr bemerkenswert verringern lassen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen wird sich eher vergrößern als verkleinern, und zwar ebenfalls in allen europäischen Regionen, so unterschiedlich Ursachen und Strukturen der Arbeitslosigkeit auch sind. Die kühnsten Programme zur Verminderung der Arbeitslosigkeit, die in einzelnen EU-Staaten entworfen wurden und die heutigen institutionellen Gege-

benheiten unangetastet lassen, errechnen sich für den Fall einer Verwirklichung eine Senkung der Quote um 50 Prozent. Aber in keiner europäischen Demokratie lassen sich die politischen Kräfte finden, die auch nur viel bescheidenere Ziele realisieren könnten. Bereits eine Stabilisierung der heutigen Quote würde in vielen Ländern als Erfolg gelten. Wenn Ende der achtziger Jahre eine mehrjährige Wachstumsrate von zwei Prozent als Schwelle für eine spürbare Verminderung der Arbeitslosigkeit angesehen wurde, sind es Mitte der neunziger Jahre, ein Jahr fünf später, bereits mindestens drei Prozent - ein Indiz vor allem für die rasche Steigerung der Produktivität in zahlreichen Branchen.

Es gibt kaum Gründe für die Annahme, daß diese Steigerung beträchtlich nachlassen wird. Die Unternehmen fast aller Schlüsselbranchen kündigen für die nächsten Jahre eine Beibehaltung dieser Anstrengung an, nicht zu reden von den Wirkungen der Arbeitsplatzverlagerungen in Regionen außerhalb der EU. Unter der Annahme einer langfristigen Wachstumsrate von zweieinhalb Prozent muß man eine weitere Vermehrung der Arbeitslosigkeit erwarten, wobei ein wachsender Teil der Arbeitsplätze prekäre Formen erreichen wird.

- Die Einkommensschere, die sich während des Vierteljahrhunderts der großen wohlfahrtsstaatlichen Ära in den meisten europäischen Industrieländern etwas geschlossen und dann in den achtziger Jahren zumeist wieder geöffnet hatte, wird sich nicht wiederum schließen. In der Regel verfügen die oberen zehn Prozent der Bevölkerung über 40 Prozent des Nationaleinkommens oder mehr. Die Realeinkommen für die Mittelschichten, also die große Mehrheit, werden überall langsam zurückgehen. Zugleich werden die Armutsschichten eher anwachsen als stabil bleiben. In keinem Land und von keiner regierungsfähigen politischen Kraft werden heute Programme vertreten, die diese Verteilung des Nationaleinkommens und des Vermögens verändern könnten.
- Die drei industriegesellschaftlichen Lebensphasen, die sich in den vergangenen fünfzig Jahren nach ihren Proportionen langsam, aber berechenbar verschoben haben, werden für zunehmende Gruppen der Arbeitsbevölkerung rascheren Veränderungen unterworfen sein. Zumal die Verlängerung des letzten Lebensabschnitts wird, verglichen mit dem bisherigen Tempo des Wandels, bei deutlich geringeren Einkommen Ungleichgewichte schaffen, die als schmerzhaft und zerstörerisch empfunden werden.

Mit der Verkürzung der berufsaktiven Lebensphase schrumpft auch die politische Bürgerschaft: In demokratischen Arbeits- und Berufsgesellschaften können politisch verantwortlich, kompetent und fähig zu Bürgerpflichten nur diejenigen sein, die durch Berufsausübung soziale Geltung genießen. Deren Anteil nimmt, nach dem amerikanischen Vorbild, auch überall in Europa ab. Berufserfahrungen werden nach dem Verlassen der aktiven Phase auch sozial entwertet. Sie gelten nicht mehr wie bisher als erworbene und bereichernde Lebenserfahrung.

- Die rasche Zunahme der Kenntnisse über das „biologische Kapital“ der Individuen, die von den medizinischen Wissenschaften und insbesondere von der Gentechnik vermittelt werden, unterhöhlen die Grundlage der sozialstaatlich organisierten Solidarversicherung: die Unkenntnis der biologischen Kondition und der Lebenschancen der Gesellschaftsmitglieder. Diese Unkenntnis hat eine Risikoteilung in Versicherungsform ebenso erzwungen wie ermöglicht.¹ Wenn das biologische Kapital der Individuen weitgehend bestimmbar ist, sind Individualisierung und stärkere Differenzierung der Risiken unvermeidlich. Aus der Präzisierung und Einengung der Risikogruppen, die aus der Auflösung der Gesamtheit hervorgehen, folgt

¹ Francois Ewald, Der Vorsorgestaat, Frankfurt/M. 1993.

auch eine Differenzierung von Versicherungsansprüchen und -leistungen. Die soziale Solidarität, die auf das Unwissen vom biologischen Schicksal der Versicherungsteilhaber beruht, wird zerrissen. Damit droht der Sozialstaat eine seiner technischen Voraussetzungen zu verlieren.² Der Sozialpakt, der die Solidarität auf die Unbekanntheit einer für alle gleich geltenden Zukunft stellen und durch die Versicherungstechnik institutionalisieren konnte, läßt sich in bisheriger Form nicht mehr erhalten. Solidarität wird also entschiedener politisch-moralisch definiert und durchgesetzt werden müssen, wenn sie sich nicht im Markt auflösen soll.

Stellt man die vier Perspektiven der strukturgewordenen Massenarbeitslosigkeit, der zunehmenden Ungleichheit der Einkommen, der Auflösung industriegesellschaftlicher Lebensphasen und der Aushöhlung des sozialen Sicherungspaktes in einen gemeinsamen Horizont, so erhebt sich eine ganz neue „soziale Frage“. Zwar ist diese Frage noch nicht hinreichend deutlich gestellt, so ist doch schon eines klar: Der europäische Sozialstaat ist nicht mehr geeignet, darauf eine Antwort zu finden. Der Vorwurf, er sei „zu teuer“, führt deshalb von vornherein in die Irre. Die gesamte Institution des Sozialstaates hat ihre ein Jahrhundert währende Festigkeit verloren, die bisherigen Begründungen seiner Zwecke und seiner Ressourcen stimmen nicht mehr. Und die Zersetzung seiner Funktionen wird nicht nur durch den seit der Mitte der achtziger Jahre beschleunigten Wandel der europäischen Industriegesellschaften bewirkt, sondern auch durch Verschiebungen in den staatlichen Gesamtgefügen. Die von der Marktgemeinschaft gebotene Deregulierung der nationalen Spielregeln der Wirtschaft zielt über die Deregulation der alten Sozialstaaten auch auf die Überwindung der Staatlichkeiten schlechthin. Die beruhigende Behauptung während der Diskussion um die Maastricht-Verträge, die Zielsetzungen der Union berührten nur wenig die Substanz der nationalen Staatlichkeiten, war daher eine fromme Lüge.

Funktion des Sozialstaates als Modernisierungs- und Befriedigungsinstanz

In den vier Nachkriegsjahrzehnten hat in Europa eine öffentliche wie auch eine wissenschaftliche Diskussion über den Sozialstaat kaum stattgefunden. Er war gewissermaßen zu selbstverständlich. Erst in den neunziger Jahren, mit dem definitiven Niedergang des Wohlfahrtsstaates und der harten Staatenkonkurrenz im Weltmarkt, beginnt ein Nachdenken über Entstehung, Rolle und Zukunft dieser staatlichen Konstruktion, die so lange starker Arm demokratischer Herrschaft im nationalen Staat war. In Deutschland, das sich aus dem Zustand seiner gebrochenen Staatlichkeit noch nicht herausgearbeitet hat, das sich also seines Staatszustandes nach wie vor nicht recht bewußt ist, kommt dieses Nachdenken besonders langsam in Gang. Daraus erklärt sich unter anderem, daß auch die Gewerkschaften keine klare Vorstellung davon haben, auf welche Weise sie im Staat verortet sind. Es gibt keine „politische Philosophie“ der Gewerkschaften im Staat. Das rührt freilich nicht aus Denkfaulheit her oder aus Ängstlichkeit - allen anderen Groß Organisationen und *pouvoirs intermediaires* geht es ebenso.

In der heutigen Gewerkschafter-Generation trifft man häufig die Meinung an, der deutsche Sozialstaat sei zum Hauptteil eine Errungenschaft der Nachkriegszeit, die von der Gewerkschaftsbewegung erstritten worden sei. Das ist eine verkürzte Erinnerung. Zwar hatten die deutschen Gewerkschaften ihren Anteil an der Errichtung der Institutionen, die den Arbeitskonflikt regelten und damit den Klassenkonflikt endgültig aushebelten: am System der Tarifautonomie, das durch prinzipielle Waffengleichheit der Vertretungsmonopolisten von Kapital und Arbeit den Staat weitgehend ausschrankte; an der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung, die die Gewerkschaften in sozialpolitische Verantwortung einband (und deshalb vom linken

² Pierre Rosanvallon, *La nouvelle Question sociale, Reponser l'Etat-providence*, Paris 1995.

Flügel her lange bekämpft wurde), zugleich aber auch ihr Vertretungsmonopol sicherte; und an der Entwicklung des Arbeitsrechtes als eines Richterrechtes, das aus realen Konflikten entstand und seinerseits die Tarifautonomie stützte, indem es den Gesetzgeber „schonte“ und den Staat einigermaßen fernhielt. Es waren dies die tragenden Elemente der korporatistischen Ordnung, die den Erfolg des „rheinischen Kapitalismus“³ in der Wohlfahrts-Bundesrepublik so lange abstützten.

Der Sozialstaat jedoch, der diese Regelungsinstanzen für den sozialen Konflikt ebenso brauchte wie erst möglich machte, war schon vorher dagewesen. Er wurde in seinen institutionellen Grundzügen seit den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts festgelegt - vom autoritären Staat der Bismarck-Zeit. Ebenso war der französische *etat providence*, der noch unter Napoleon III. angelegt und vor der Jahrhundertwende von der III. Republik fixiert wurde, eine politische Kreation. Auch der britische *welfare state*, zur selben Zeit in der parlamentarischen Demokratie ausgebildet, war eine politische staatliche Schöpfung. Der europäische Sozialstaat kam also gewissermaßen „von oben“ - und das ist ihm bis heute anzusehen.⁴

Der europäische Sozialstaat wurde nicht als strategische Antwort auf die „soziale Frage“ erfunden, ihm ging kein Entwurf für eine Lösung oder Aufhebung des Klassenkonflikts voraus. Ihm lag weder ein Plan zur Beruhigung des schlechten Gewissens zugrunde noch eine Verschwörung des Staats und der Kapitalistenklasse, um die Arbeiterbewegung auszutrocknen und die Revolution zu verhindern - auch wenn dem Bismarck-Staat derartige Überlegungen nicht fremd waren. Sozialistische Theorien hatten auf seine Ausgestaltung weder in Frankreich noch in Deutschland bemerkenswerten Einfluß, die Beveridge-Konzeption vom britischen *welfare state* andererseits läßt sich schwerlich als sozialistische Theorie bezeichnen. Es war hauptsächlich pragmatische Regierungstechnik⁵ zur Beseitigung sozialer Übelstände, genährt ebenso von konservativen wie liberalen Vorstellungen über die Modernisierung einer Staatsgesellschaft, die das institutionelle Gerüst des Sozialstaates errichtete. Bis zu seiner Ausreifung, die Anfang der fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts abgeschlossen war, brauchte denn auch der europäische Sozialstaat sechs bis acht Jahrzehnte.

Nachgeholfen wurde den sozialstaatlichen Reformen in Europa - wie auch in den USA - insbesondere durch die beiden Weltkriege. Die mit dem Namen Beveridge verbundenen Sozialgesetzgebungen ebenso wie das von der ersten Regierung de Gaulle durchgesetzte System der französischen Sozialversicherung (übrigens auch das Frauenwahlrecht) waren zum entscheidenden Teil „Kriegsfolgen“. Auch die rasche Vollendung des westdeutschen Sozialstaates, die sich auf Fortentwicklung in der NS-Zeit stützte, wurde durch die vom Krieg ausgelösten Umwälzungen beschleunigt.

Der europäische Sozialstaat war nach seiner Substanz immer ganz vom Staat durchdrungen, das heißt, er war ein Element der Herrschaft durch den Staat. Die Sozialversicherung, die die scheinbar außerstaatlichen Interessen der Bürger an ihrer Daseinsvorsorge regelt, ist genauso „staatstragend“ wie die Steuerpflicht. Dieser Umstand ist heute, da der Sozialstaat häufig als öffentliche Service-Organisation im Dienste von Gruppeninteressen begriffen wird, aus dem Auge geraten. Der Sozialstaat hatte die Bürger und die Gruppen zu disziplinieren und zur Lebensvorsorge zu zwingen. Er mußte Kategorien von Berechtigung und sozialer Beteiligung durchsetzen, um das Eigentum und die Entfaltung einer kapitalistischen Wirtschaft - von deren Ertrag er lebte - zu garantieren. Wo und wie er die von ihm verwalteten Mittel umverteilte - das hatte immer auch Staatszwecken zu dienen, also der Selbsterhaltung einer Herrschaftsorganisation. Auch wenn diese heute demokratisch reguliert wird, so

3 Michel Albert, *Kapitalismus kontra Kapitalismus*, Frankfurt/M. 1993 (Paris 1991).

4 Adrienne Windhoff-Heritier, *Über wohlfahrtsstaatliche Intervention*, in *Leviathan* 1/1993.

5 Vgl. Douglas E. Ashford, *The Emergence of the Welfare State*, New York 1987.

ist doch der Sozialstaat in sich nicht einfach demokratisch, sondern zugleich Mittel zum Zweck. Dies konnte in den wohlfahrtsstaatlichen Blüte-Jahrzehnten in den Hintergrund treten oder gar vergessen werden, es kommt nun, da alle Staatsenergien und -mittel herangezogen werden müssen, um die Selbstbehauptung im internationalen Wirtschaftskrieg zu stärken, wiederum deutlicher zum Vorschein.

Am Anfang des Sozialstaates stand eine geniale „soziale Erfindung“, stabilisierendes Element und Motor zugleich, mit dem der Staat erst zum Industriestaat werden und sich in die Moderne ziehen konnte: die Umwandlung der individuellen Un- und Zufälle in der maschinenbeherrschten Arbeitswelt in kollektive Risiken, die auf Gegenseitigkeit unter Anleitung des Staates versichert werden konnten: Arbeitsunfall- und Invalidenversicherung zuerst, dann Krankenversicherung und Rentenversicherung, schließlich Arbeitslosenversicherung. Der Kern des Sozialstaates ist also der Versicherungsstaat. Ja, erst mit dessen Organisation kann man von Industriegesellschaft sprechen. Denn erst mit der Organisation der sozialen Versicherungssysteme zur Vergesellschaftung der verschiedenen Risiken wurden die sozialen Gruppen und Kategorien gebildet und in Solidaritäten verklammert, die bis heute die Gesellschaft zusammenhalten und unser Bild von ihr prägen.

Über die Erschaffung einer modernen Gesellschaft und damit die Erschaffung des „Sozialen“ aus dem Geist und aus der Organisation kollektiver Risikoversicherung wurde schon seit der Mitte des 18. Jahrhunderts diskutiert, als die Aufklärungsphilosophen die Wahrscheinlichkeitsrechnung als soziales Werkzeug entdeckten. Doch erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bildeten sich in der Fabrikwelt hinreichend große Arbeitspopulationen oder Sozialaggregate, die sich unter gemeinsamen Risiken versichern und in Solidaritäten zwingen ließen. Sozialpolitik und Sozialgesetzgebung setzt ja die Möglichkeit von Sozialstatistik voraus. Und diese hat ihrerseits vor allem den Zweck, die Wahrscheinlichkeit von Risiken berechnen zu können. Damit sich eine Handlungslogik der Solidarität entwickeln kann, müssen also statistisch erfassbare Mengen von Individuen gebildet werden können, die die Risiken der Arbeitswelt teilen.

Noch um das Jahr 1910 ließen sich nur etwa 15 Prozent der aktiven Bevölkerung Europas in Systemen der staatlichen Sozialversicherung zusammenfassen. Erst mit ihrer Verallgemeinerung auf die gesamte abhängige Arbeitsbevölkerung eines Staates wurde dieses System der kollektiven Risikoversicherungen im genauen Sinn des Wortes zur SozW/versicherung. Indem der Versicherungsstaat die Kollektivrisiken organisierte, machte er sich auch zur sozialen und moralischen Transformationsmaschine. Nur mit ihrer Nachhilfe konnten die spontanen Solidaritäten der arbeitenden Klassen zusammengefaßt und organisiert werden, konnten sich Gewerkschaften und Arbeiterparteien formieren. Die notwendige Bürokratisierung der europäischen Sozialdemokratien wäre ohne die Institutionen des Sozialstaates schwerlich zustande gekommen. Die Sozialversicherung wirkte also wie eine unsichtbare Hand, die Sicherheit und Solidarität herstellte, indem sie sich der individuellen Interessen annahm, ohne die Nächstenliebe und den guten Willen der Gesellschaftsmitglieder in Anspruch nehmen zu müssen. Sie erübrigte Philanthropie und christliche Caritas durch eine kollektive Vernunft der Gefahrenabwehr.

Die sozialstaatlich beherrschte Versicherungssolidarität mußte im Rahmen des nationalen Staates errichtet und entwickelt werden. Sie bekräftigte also auch die Solidarität der Staatsbürger in der Nation - nicht zuletzt ein Grund dafür, daß die internationale Arbeitersolidarität zu Beginn des Ersten Weltkrieges so schnell zusammenbrach. Die abhängig Arbeitenden waren durch ihre Assoziierung in der sozialstaatlichen Solidar-Versicherung auch zu ganzen Staatsbürgern in der Nation geworden.

Die unsichtbare Hand der kollektiven Risikoversicherung der arbeitenden Klassen war nicht zuletzt eine Klammer für die nationale Solidarität.⁶

Erst mit der Durchsetzung des Sozialstaates, der mit seiner Mechanik kollektiver Risikobeherrschung und Lebensvorsorge die arbeitenden Massen - und ebenso die Kapitalbesitzer — disziplinierte und ihnen Berufs- und Lebenskarrieren garantierte, ließ sich von Industriegesellschaft sprechen. Die Industriegesellschaft war staatsgebunden, sie setzte den souveränen Nationalstaat voraus. Dieser Zusammenhang wird heute wieder aktuell: Mit der Schwächung der nationalen Souveränitäten durch die internationalen Finanz- und Gütermärkte verschwindet auch das Profil des sozialstaatlich solidarisierten Arbeits- und Berufsbürgers als Bürger der Staatsnation.

Wenn die Staaten den dauerhaften Ausschluß größerer Bevölkerungsteile von Arbeit, Beruf und aktiver Teilhabe am Fortschritt hinnehmen müssen, wenn damit Bürgerrechte und -pflichten nur noch von einer schwindenden Mehrheit aktiv ausgeübt werden können, kann die Nation nicht mehr wie in den letzten hundert Jahren mit der Arbeitsgesellschaft identisch sein. Großbritannien bietet einstweilen das deutlichste Beispiel für die politische Lumpenproletarisierung, die daraus entstehen kann. Auch der französische Front National mit seinen konstant 15 Wählerprozenten zieht mit seinem aggressiven Kleinbürger-Defätismus zunehmend die Dauerarbeitslosen und die chancenlosen Jugendlichen an und wandelt sich, gegen seine ursprünglichen Intentionen, zum Sammelbecken von Ausgeschlossenen.

Vom Sozialstaat zum Wohlfahrtsstaat

Der Sozialstaat, der die nationale Industriegesellschaft mit seiner unsichtbaren Hand der Solidarversicherung in Ordnung hielt und hegte, war die Voraussetzung für den Wohlfahrtsstaat, wie er sich in Europa nach der Weltwirtschaftskrise ausbildete. Im Unterschied zum Englischen und zum Französischen, die jeweils nur über einen Begriff verfügen - *welfare state* und *etat providence* -, kennt das Deutsche mit Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat deren zwei, die in der Diskussion oft nicht deutlich unterschieden werden. Hier wird eine strenge Abgrenzung versucht, die sowohl historisch wie systematisch brauchbar sein soll. Die keynesianische Globalsteuerung einer kapitalistischen Nationalwirtschaft, die vor allem auch die Mobilisierung der gesamten arbeitsfähigen Bevölkerung bezweckte, brauchte das sozialstaatliche Gerüst, denn die verstetigte Konjunktursteuerung mußte sich verbinden mit einer fortwährenden Erneuerung des Produktionsapparats und der Infrastrukturen. Unaufhörliche Modernisierung, vor allem auch der Berufsqualifikation, Dauerreform des Staates und Anreize für die Wirtschaft, ihrerseits Innovation zu betreiben, war ja die unerläßliche moralische Rechtfertigung für die staatliche Dauerintervention. Denn der europäische Wohlfahrtsstaat war nicht für befristete Staatseingriffe konzipiert, die vornehmlich der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit dienen sollten, damit anschließend dem Spiel der Wirtschaftskräfte wieder freie Bahn gegeben werden konnte. Er war vielmehr ein gesellschaftliches System mit komplexer innerer Herrschaftsorganisation, er war geschichtliche „Epoche“. Jedenfalls war der Wohlfahrtsstaat ganz vom kapitalistischen Geist durchdrungen, er war durchaus nicht, wie seine Verächter meinen, ein bloßes Instrument für Umverteilung und sozialistische Planungsideologie.

Da der Wohlfahrtsstaat für seine Makrosteuerung Anleihen auf künftige Erträge machen mußte, hatte er auch dafür zu sorgen, daß diese vernünftig angelegt wurden. Er mußte Märkte für Sozialgüter schaffen. Dafür dienten ihm nicht zuletzt die Institutionennetze des Sozialstaates. Ein Beispiel dafür sind die staatlichen Gesundheitssysteme, die ebenso die Verbesserung der Volksgesundheit und die Vermehrung von

⁶ Vgl. Claus Koch, Die Gier des Marktes. Die Ohnmacht des Staates im Kampf der Weltwirtschaft, München 1995.

Gleichheit betreiben sollten wie die Förderung des technischen Fortschritts und der Gütermärkte für die pharmazeutische und medizintechnische Industrie. Ein anderes Beispiel ist die Organisation von Berufsausbildung und Qualifikationserweiterung, die dem deutschen Sozialstaat übertragen und weitgehend aus den Kassen der Sozialversicherung - also einem Mechanismus der Risikoverteilung und -Vorsorge - bezahlt wird. Daß die Kosten der deutschen Wiedervereinigung zum beträchtlichen Teil dem Vermögen der Sozialversicherung aufgebürdet und nicht als „politische“ Lasten über allgemeine Steuern finanziert wurden, war ein Rückfall in wohlfahrtsstaatliche Praxis, der unter fast allgemeinem Einverständnis gegen das heutige Credo verstieß.

Anders als die liberale Legende will, war es der Wohlfahrtsstaat, der den europäischen Massen kapitalistisch-ökonomisches Verhalten beibrachte. Indem er immer mehr Sozialbeziehungen an sich zog, um sie zu ordnen und reationalem Kalkül zu unterwerfen, mußte er sie auch in Geldform ausdrücken, monetarisieren. Wenn heute praktisch alle Lebensformen bis hin zur Kultur marktgerecht gemacht, kommodifiziert sind, so hat der Wohlfahrtsstaat dafür die entscheidende Vorarbeit geleistet.

In der Schule des Wohlfahrtsstaates lernten nicht zuletzt die Gewerkschaften die volkswirtschaftlichen Mechanismen und also auch, was sie mit welchen Folgen fordern und erwarten konnten. Und sie gaben diese Lehre an ihre Mitglieder weiter - vor allem in der korporatistisch geordneten Bundesrepublik mit gutem Erfolg. Die beklagte „Anspruchsmentalität“, die damit einherging, war nichts anderes als rationales Marktverhalten, die bundesdeutsche Wirtschaft fuhr gut damit.

Was Adam Smith erwartet hatte, nahm im wohlfahrtsstaatlich gestützten Kapitalismus der Nachkriegsjahrzehnte seine bisher am besten geglückte Gestalt an: die Mobilisierung aller verfügbaren Arbeitskraft unter dem Profit-Motiv und die Rationalisierung der Sozialbeziehungen im Zusammenwirken am technischen Fortschritt und an der allgemeinen Wohlstandsmehrung. Das hätte ohne den europäischen Sozialstaat als Gesamtversicherungsträger, der alle Wechselfälle des Lebens als versicherbare Risiken definierte und sie *in* kollektive Verantwortung nahm, nicht gelingen können.

Als den europäischen Wohlfahrtsstaaten infolge der Deregulierung der Weltwirtschaft das ihnen notwendige Wachstum abhanden kam, sahen sie sich bald in ihren Zentralmechanismen gelähmt. Die Wachstumserträge, die die Einkommensunterschiede für zwei Jahrzehnte verringert und damit die soziale Integration unterstützt hatten, waren nicht zugleich auf die Modernisierung des Staates angesetzt worden. Sie kamen vor allem der Erweiterung und Befestigung der Bürokratien jeglicher Art zugute. Mit Hilfe staatlich stabilisierten Wachstums konnten die Arbeitsgesellschaft in Bewegung gesetzt, die Sozialbeziehungen rationalisiert und auch erhebliche Emanzipationsschritte eingeleitet werden - die Modernisierung des Staates selber und seiner sämtlichen Institutionen blieb aus. Der Wohlfahrtsstaat erzeugte zwar Energie für die Wohlfahrt, nicht aber für den Staat und seine Modernisierung. Es war nicht nur so, daß dafür die Mittel und die politische Kraft nicht reichten: Mit einer ernstgemeinten Reform hätte der Wohlfahrtsstaat gegen sich selber handeln müssen, denn eine solche Reform hätte seine eigene Reduzierung zum Ziel nehmen müssen. Das aber kann sich keine Herrschaftsorganisation auf Erden zum Zweck setzen. So trug der europäische Wohlfahrtsstaat bereits in seinem Triumph den Keim für seine Selbsterstörung in sich.

Gefährdung des europäischen Sozialstaatmodells

Die Internationalisierung ihrer Industrien und der Gütermärkte und die unbehinderte Reaktionsfähigkeit der Weltfinanzmärkte haben den europäischen Wohlfahrtsstaaten das Kreuz gebrochen. Jeder Versuch eines europäischen Staates zur Re-Regu-

lation, etwa um Arbeitslosigkeit spürbar zu vermindern, würde heute, sofern ihn nicht die Instanzen der Europäischen Union unterbänden, sofort von den Finanzmärkten bestraft. Schon eine unvorsichtige, populistische Wahlkampfparole, deren Befolgung zum Beispiel eine höhere Staatsverschuldung nach sich zöge, wird unmittelbar sanktioniert. Das zeigte sich jüngst beim Wahlkampf um das französische Präsidentenamt. Da alternative Wirtschaftsprogramme von den Parteien nicht mehr entwickelt und vertreten werden können, verzichten diese mehr und mehr schon auf den Versuch dazu. Und den europäischen Wählern in allen Ländern ist bewußt, daß ihre Regierungen, wie immer sie zusammengesetzt sind, in der Praxis alle auf die gleiche Weise agieren müssen, das heißt fast nur noch *reagieren* können. Dies nagt an der Legitimität der repräsentativen Demokratie und demoralisiert auch zusehends die Parteiensysteme.

Die Organisationskraft, die der europäische Wohlfahrtsstaat besaß - wenn auch nicht so sehr, wie die Politiker glauben wollten -, ist erschöpft. Wie sehr, zeigt sich zum Beispiel daran, daß die Erlöse, die aus dem „Verscherbern des Familiensilbers“, also der Privatisierung ehemals staatlicher Wirtschaftsbereiche, zumeist zur Füllung aktueller Haushaltslücken verwendet werden. Ökonomisches Verhalten des Staates geböte es, diese Erträge produktiv zu reinvestieren, etwa in die Förderung beruflicher Qualifikation oder in die Modernisierung von Bildungs- und Gesundheitssystemen. Doch die Staaten, zum Beispiel Großbritannien, Frankreich und Italien, schaffen dies schon nicht mehr. Nur ein Beispiel unter vielen für die Richtung, die die alten Wohlfahrtsstaaten Europas immer deutlicher einschlagen: Sie müssen sich zu Exekutoren für die Herstellung von Arbeitsbedingungen für eine immer weniger nationale Wirtschaft machen, auf deren Kontrolle sie ständig abnehmenden Einfluß haben. Sie müssen dafür ihre Staatlichkeit, ihre Legitimität, also das Vertrauenskapital der Bürger einsetzen. Und sie erhalten immer weniger Garantien dafür, daß sie dieses Kapital erneuern können. Sie können ja auch die internationalen Unternehmen, die unter ihrer Flagge segeln, nicht mehr zu prinzipieller Loyalität verpflichten. Überleben im Weltmarkt geht allemal vor nationaler Treue.

Der Sozialstaat, dessen Institutionsgefüge überdauert hat und gleichwohl noch auf lange Zeit gebraucht werden wird, sieht sich heute von mehreren Seiten angegriffen. Zunächst ist er „zu teuer“ - und wird es prinzipiell auch bleiben, selbst wenn sich der soziale Kostenanteil an den Lohneinkommen und die Versicherungsleistungen erheblich vermindern ließen. Zu teuer ist er nicht einfach schon deswegen, weil seine zu Zeiten des Wohlfahrtsstaates aufgeblähten Bürokratien sich nur schwer verringern lassen und weil die Sozialleistungen für Arbeitslose, Fürsorgeempfänger und Rentner „zu hoch“ sind. Auf die Dauer noch schwerer wiegt, daß dem Sozialstaat eine seiner Hauptfunktionen abhanden kommt: die produktive Verwaltung stillgelegter Arbeitskraft durch Zwangsanreize zur Wiederaufnahme von Arbeit zu geringerem Lohn. In einer Gesellschaft mit struktureller Arbeitslosigkeit verliert zum Beispiel das Abstandsgebot, d. h. die disziplinierende Differenz zwischen steuerfinanzierter Fürsorgeleistung und der unteren Schwelle aus Arbeitsloseneinkommen, ihren Sinn. Wenn ABM-Programme von vornherein nur die Verwaltung von Arbeitslosigkeit bedeuten und die staatlich finanzierte Berufsausbildung nur noch partiell von Arbeitsanbietern genutzt werden kann, verliert der Sozialstaat seinen ökonomischen Nutzen - auf den er von vornherein angelegt war.

Die Anbindung der kollektiven Risikoversicherung an die Arbeitseinkommen konnte unter dem Kalkül der sozialen Integration nur stehen, weil sie auch unter einem ökonomischen Kalkül stand. Wenn dieses zunehmend wegfallen muß, weil die Arbeitslosigkeit eben strukturell ist, also die staatliche Intervention nicht mehr viel nützen kann, ist der Sozialstaat sozusagen systematisch zu teuer. Aus dieser Einsicht stammen auch die verschiedenen Entwürfe für staatlich garantierte Grundein-

kommen oder die Zahlung eines Bürgergeldes. Mit diesen Modellen ist zumeist die Preisgabe einer Gesellschaft verbunden, die durch Berufsarbeit und Lohn Einkommen integriert wird. Und an einer solchen Sozialmoral hängen in den meisten europäischen Ländern sowohl die Arbeitnehmerschaften, die Unternehmer wie die politischen Klassen.

Wird der Begriff der strukturellen Arbeitslosigkeit ernstgenommen - vorläufig ist das eher die Ausnahme -, dann heißt das: Bestimmte Gruppen in der Arbeitsgesellschaft, also Langzeitarbeitslose, chancenlose und marginalisierte Jugendliche, Vollrentner unter der Armutsgrenze, müssen mit determiniertem Schicksal leben. Sie können den an entgeltliche Berufsarbeit gebundenen Lebensrisiken aufgrund ihrer Ausschließung nicht ausgesetzt sein. Sie führen kein versicherbares Leben, stehen außerhalb der Versicherungssolidarität. Sie sind gewissermaßen entgesellschaftet, weil ihnen nichts Risikoversicherbares zustoßen kann. In den USA, die sich noch vor wenigen Jahrzehnten ebenfalls als *welfare state* verstanden und damit diese arbeitsgesellschaftliche Norm akzeptierten, finden sich heute vielfältige derartige Sozialaggregate von Asozialen, die allenfalls gelegentlich in die Arbeitsgesellschaft und ihre Risikosolidarität eintauchen können.

Müssen einmal solche Aggregate als dauerhafte Symptome struktureller Arbeitslosigkeit anerkannt werden, geht es an die *raison d'être* des Sozialstaates. Dessen materielle Basis der generellen Risiko-Versicherung war auch seine moralische Basis. Nur solange sie aufrechterhalten werden kann, kann auch der Moralanspruch des Marktes, der im Angebot von Erwerbschancen an alle Mitglieder der Gesellschaft besteht, seine Legitimität wahren. Das ist zumindest während der letzten hundert Jahre der Standard der europäischen Marktgesellschaften gewesen. Nicht Dauerarbeitslosigkeit als solche bezeichnet schon partielle Desozialisierung, sondern erst die dauerhafte Ausschließung von der Chance der Versicherungssolidarität. Wo sie endgültig verlorengegeben werden muß, zeigen sowohl Markt wie Staat in der technischen Ohnmacht auch die moralische Ohnmacht. Markt und Staat, nach wie vor miteinander verschränkt, müssen wohl oder übel zu Werkzeugen der Herrschaft der Mehrheit über die Minderheit werden. Hier liegt auch der Knoten des Sozialstaates, der nicht einfach umgebaut werden kann.

Das Modell eines dreigeteilten europäischen Sozialstaates

Unterstützt von internationalen Institutionen wie der OECD und der Weltbank, zeichnet sich heute in Europa immer deutlicher ein dreistufiges Modell des Sozialstaates ab, das freilich schon seit längerer Zeit angelegt ist: An der Basis eine Schicht der Minimaleinkommen oder reinen Staatshilfen, steuerfinanziert und getragen allein von der politischen Solidarität der Staatsbürger der beiden anderen Etagen; darüber die Schicht der großen Mehrheit der Arbeitnehmer, zusammengehalten in der staatlich unterstützten Zwangssolidarität der gemeinsamen Risikoversicherung, also die Angehörigen des klassischen Sozialstaates; schließlich die weit schmalere Schicht der freiwillig Versicherten, getragen vom Marktmechanismus. Aus den Elementen dieses pragmatisch-liberalen Modells bzw. ihrer Mischung läßt sich der Aufriß der Architektur für die meisten europäischen Sozialstaaten zeichnen.⁷

Folgt man diesem Modell, das mehrere Sozialpakete zusammenschließt, aber dem Gesellschaftsvertrag Rousseaus so wenig entspricht wie dem Marktvertrag Smiths, dann entscheidet über den Fortbestand dieser gespaltenen Arbeitsgesellschaft die Solidarität aus Vernunft in den beiden oberen Etagen, die die politische Bürgerschaft bilden. Nach den universalistischen Normen der Demokratie ist das ein zynisches

⁷ Vgl. Xavier Gaulhier, *Quel nouvel Etat-providence?* in: *Esprit*, Mars-avril 1995.

Modell, immerhin ist es realistisch. Klar, auf welcher Etage die Gewerkschaften und ihre Mitglieder zu finden sind.

Die deutschen Gewerkschaften sind heute mit der Tatsache konfrontiert, daß sie den Sozialstaat, in dem sie so lange verankert waren und der zugleich ihr Partner war, bald verlieren werden. Er kann auf Dauer nicht mehr ihr Sozialstaat sein wie in den fünfziger, den sechziger, den siebziger Jahren. Sie können ihn so wenig retten wie das irgendeine Regierung oder Partei könnte. Für sie wiegt dieser Verlust besonders schwer, schwerer als etwa für die französischen Gewerkschaften. Denn mit einem kräftigen Sozialstaat steht der Bestand der Tarifautonomie in direktem Zusammenhang. Zieht sich der Sozialstaat zurück oder wird er zu schwach, d. h. kann er seine Aufgabe der sozialen Integration nicht mehr erfüllen und muß gar als Büttel herhalten, verliert die Tarifautonomie als der tragende deutsche Sozialpakt zwischen Dreien gewissermaßen ein Drittel seiner Basis. Denn der politisch neutralisierte Tarifkonflikt zwischen Kapital und Arbeit brauchte, um entpolitisiert bleiben zu können, den funktionierenden Sozialstaat. Als die politischen Grundlagen der Bundesrepublik errichtet wurden, konnten die Gewerkschaften auf ihren prinzipiellen Anspruch auf politische Intervention im Extremfall nur verzichten, weil als Dritter im Bunde der Staat in Form des starken Sozialstaates beteiligt war. Der von allen seit Weimar gefürchtete politische Streik, der in der Regel der Generalstreik ist, konnte als ultima ratio ausgeschaltet werden, weil der Sozialstaat als gerecht umverteilender Beherrscher der Solidarversicherung für soziale Befriedung und Gleichheit sorgte. Damit in diesem korporatistischen Dreierpakt die soziale und die ökonomische Dynamik erhalten blieb, bedurfte es andererseits der Tarifautonomie und ihrer starken Verrechtlichung. Dieses System bröckelt nun an seinen beiden Polen. Die institutionelle Ordnung der Gewerkschaften ist noch ganz in diesem System verhaftet, das ja auch ein industriegesellschaftliches Werte-System ist, ein System der sozialen Moral, das man nicht als unbrauchbar zu heute auf morgen hinter sich lassen kann. Die Praxis der Gewerkschaften im Gefüge der Tarifautonomie, also die Wirklichkeit des Tarifikampfes, hat das System zum Teil schon hinter sich gelassen.

Die Gewerkschaften haben sich im entpolitisierten Institutionengehäuse des Sozialstaates lange wohlfühlen und ihre Arbeit betreiben können. Nur zu verständlich, daß es ihnen schwerfällt, den Gründen seines Zerfalls schonungslos ins Auge zu sehen. Tun sie das, so müssen sie gewahr werden, daß ihnen die politische Auseinandersetzung über den Sozialpakt, den der kränkelnde Sozialstaat immer schwerer einhalten kann, nicht erspart bleiben wird. Die Parteien weichen vor der Debatte einer politischen Reform des Sozialstaats einstweilen zurück. Sie sind zu schwach für diese Debatte und meinen, sich das Ausweichen leisten zu können. Die Gewerkschaften können sich das jedenfalls nicht leisten, weil es sehr bald um ihre Existenz geht. Und wenn sie den Gewerkschaftskahlschlag in einigen Nachbarländern ansehen, so können sie eines daraus lernen: Gewerkschaftsreform, Sozialstaatsreform und Neubestimmung der sozialen Konfliktordnung sind letzten Endes nicht voneinander zu trennen. Eine furchterweckende Aufgabe steht da vor ihnen. Die deutschen Gewerkschaften sind immerhin noch kräftig genug, um wenigstens eine offene, nicht organisationsbornierte Diskussion darüber anzufangen. Bei vielen Schwestergewerkschaften jenseits der Grenzen reicht es dazu schon nicht mehr.