

Vorwärts – und nichts vergessen

Die neue deutsche Sozialstaatsdebatte und die Dialektik sozialpolitischer Intervention

Stephan Lessenich

„Aus Arbeit herausgenommen zu werden ist weder eine Wohltat noch gar ein Recht; (fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner ...“.

Wolfgang Streeck und Rolf G. Heinze

1. Eine Debatte kehrt heim

In der ewigen Wiederkehr der immer gleichen Argumente, Bilder und Szenarien hat die deutsche Sozialstaatsdebatte etwas seltsam Beruhigendes und Irritierendes zugleich. Mit einer geradezu schicksalhaft anmutenden Gewißheit werden wir in unregelmäßigen, den wechselnden politischen und ökonomischen Konjunkturen geschuldeten Abständen Zeugen der jeweils neuesten "Krise" des Sozialstaats, des jeweils jüngsten Gerichts über seine Paradoxien und Dysfunktionen, seine intendierten und nicht-intendierten sozialen und ökonomischen Effekte. In immer neuen Anläufen werden die fatalen Konsequenzen wuchernder sozialpolitischer Intervention und ausufernden sozialstaatlichen Engagements beklagt: die ungebremste Kostendynamik, die Schwächung von Leistungsbereitschaft, Eigenverantwortung und Gemeinsinn, die beschäftigungsfeindliche Reglementierung des Arbeitsmarkts. Prangt auf der Titelseite eines der Zentralorgane der deutschen Printmedienlandschaft in übergroßen Lettern "Der Unsozialstaat" als Aufmacher (vgl. hier DIE ZEIT Nr. 21 vom 20.5.1999), dann wissen wir, daß wir nun die nächste Runde dieser ewig jungen Debatte miterleben dürfen. Dann erklärt der diensthabende Kritiker, daß (und manchmal auch warum) "das Sozialsystem – einst Stolz der Westdeutschen – nicht mehr zu bezahlen" sei: "Der Sozialstaat ist unsozial geworden. Er versagt, weil er zuviel verspricht. Er belastet den Faktor Arbeit, schafft Arbeitslosigkeit." (Heuser/von Randow 1999)

Business as usual also, keiner weiteren Analyse wert? Womöglich doch. Das Interessante an der gegenwärtigen Phase des öffentlichen Sozialstaats-*bashing* ist nämlich, daß sich nunmehr gerade jene politische Kraft offensiv, ja aggressiv an die Spitze der Bewegung setzt, die herkömmlicherweise – ob nun zu Recht oder zu Unrecht – mit dem "sozialstaatlichen Projekt" als solchem identifiziert wird: die (deutsche und europäische) Sozialdemokratie. Dürften schon die zuvor zitierten ZEIT-Autoren in ihren zur "Reformwerkstatt" selbstgeadelten Schreibstuben dem neosozialdemokratischen Milieu zuzurechnen sein, so haben jüngst mit Tony Blair und Gerhard Schröder die höchsten politischen Repräsentanten des "Dritten Weges" und der "Neuen Mitte" persönlich in einem gemeinsam verantworteten Positionspapier ihrem Unbehagen am modernen Sozialstaat Ausdruck gegeben (vgl. Frankfurter Rundschau 1999). Und dies in einer Weise, der in ihrer Kombination aus Selbstanklage, Widerruf und Besserungsversprechen etwas betont Büberhaftes, ja mehr noch: geradezu Schauprozeßartiges anhaftet. Die klassischen Topoi der Sozialstaatskritik: Überforderung der Ökonomie, Entmündigung des Bürgers, Strangulierung des

Beschäftigungssystem – hier finden sie sich sämtlich wieder, auf engstem Raum vereint und jeweils – *nostra culpa* – mit einem Schuß Selbstabrechnung versehen; und auch die politischen Forderungen der beiden Sozialdemokraten klingen bekannt (wenn auch nicht genuin sozialdemokratisch): Kürzung der staatlichen Ausgaben, Förderung des Unternehmergeistes und des Gefühls gegenseitiger Verantwortung, Unterstützung der Anpassungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Menschen anstelle der Selbstbindung an universelle Sicherungsversprechen. Der Gang nach Canossa führt in diesem Fall über Chicago: "Ähnliches", so Friedhelm Hengsbach (1999) in einer ersten kritischen Reaktion auf die neosozialdemokratische Agenda, "haben marktradikale Liberale schon besser formuliert".

Aber auch zwei bekannte deutsche Professoren aus – so die SPIEGEL-Weißen – "Schröders Denkfabrik" (vgl. DER SPIEGEL Nr. 19 vom 10.5.1999: 30-37). Mit letzterem ist die "Arbeitsgruppe Benchmarking" im "Bündnis für Arbeit" gemeint, der neben zwei den Sozialpartnern nahestehenden Mitgliedern (Gerhard Fels und Heide Pfarr) die Sozialwissenschaftler Rolf Heinze und Wolfgang Streeck angehören. *Benchmarking* ist das Gebot der Stunde: Im "Wettbewerb der Nationen" orientiert sich, so die Zielvorstellung, staatliche Politik am internationalen Kennziffernvergleich – und der ist nach allgemeiner Ansicht wenig schmeichelhaft für Deutschland. So weiß DER SPIEGEL zu berichten: "Im Ausland ist das ‚Modell Deutschland‘ längst ein Schimpfwort. Das unfähige Deutschland wird für sein schrulliges System verspottet." (ebda.: 33) Denn hier hält man "– geschmiert mit Milliarden staatlicher Kredite – einen Sozialstaat am Laufen, der vieles vernichtet: Eigeninitiative, Jobs, den Spielraum des Staates für Investitionen" (ebda.: 30). Auch Heinze und Streeck haben im Auftrag des Bundeskanzleramts verglichen – und kommen mit derselben Eindeutigkeit zu dem Ergebnis: Der deutsche Sozialstaat ist, sicherungs- und zumal beschäftigungspolitisch, gescheitert; oder neudeutsch ausgedrückt: er *hat fertig*

Solch starke und klare Vokabeln bevorzugen auch die beiden Experten in ihrer Analyse (vgl. Streeck/Heinze 1999). Ihre Defizitdiagnose des "deutschen Modells" sei hier kurz in ihren drei zentralen Punkten zusammengefaßt:

- Der Produktionsfaktor Arbeit wird mit hohen, politisch erzeugten Zusatzkosten belastet ("Lohnnebenkosten"). Dies geschieht einerseits durch "umfängliche Ansprüche auf soziale Sicherung", die an das Beschäftigungsverhältnis geknüpft sind – Streeck und Heinze sprechen in diesem Zusammenhang vom deutschen "Arbeitsverhältnis de luxe" (1999: 40); andererseits ist der Kostendruck einer aus Sozialversicherungsbeiträgen finanzierten Politik der Reduzierung des Arbeitsangebots geschuldet: Familie, Bildungssystem und Alterssicherung werden, so die beiden Autoren, "als Zwischen- und Endlager von Arbeitskraft" (38) instrumentalisiert. "Die Kosten hierfür wurden v.a. den verbleibenden Beschäftigungsverhältnissen aufgebürdet; zugleich wurden die aus diesen erwachsenden Ansprüche weiter ausgebaut." (40)
- Aber nicht nur die Lohnnebenkosten, auch die Lohnkosten selbst sind nach Streeck und Heinze zu hoch, genauer: das Lohngefälle ist zu niedrig. Generell wird bei der Entlohnung, so monieren die beiden, zu wenig nach hochproduktiven und minderproduktiven Tätigkeiten differenziert. Die politisch gewollte – gewerkschaftlich betriebene und durch staatliche Rahmensetzungen unterstützte

– Einebnung der Lohndifferentiale ("solidarische Lohnpolitik") beinhaltet, daß die Lohnfindung betriebsfern und damit "weitgehend von der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens abgekoppelt" (40) stattfindet. Damit führt die geringe Lohnspreizung in ein doppeltes Dilemma: Zum einen ist sie der Grund für die strukturelle Angebots- und Nachfrangelücke bei sog. ‚einfachen‘ Dienstleistungen, für das allseits konstatierte "Beschäftigungsdefizit der deutschen Volkswirtschaft ... im Bereich niedrigproduktiver Dienstleistungsarbeit" (41), die eben auch entsprechend niedrig zu entlohnen wäre. Zum anderen (aber damit in Verbindung stehend) hat das relativ schwach differenzierte Lohnniveau "ein hohes Maß an Sicherheit und interner Gleichheit" (40) innerhalb der Beschäftigten zur Folge – auf Kosten der Zugangschancen der vom Beschäftigungssystem Ausgeschlossenen. Streeck und Heinze sehen hier eine politisch zu verantwortende "Spaltung unserer Gesellschaft" (ebda.) in *insider* und *outsider*, Beschäftigte und Arbeitslose, angesichts derer sich die Gerechtigkeitsfrage in ganz neuer Form stelle: "Hauptproblem sozialer Gerechtigkeit ist heute nicht mehr, oder doch nicht mehr in erster Linie, die Ungleichheit zwischen Automobilarbeiter und Kellner, sondern die zwischen beiden auf der einen und dem Arbeitslosen, Sozialhilfeempfänger oder ‚stillen Reservisten‘ auf der anderen Seite." (41)¹

- Insgesamt, so das Ergebnis der Analyse, werden den deutschen Unternehme(r)n "Löhne und Abgaben" abverlangt, "die konstruiert sind, als handele es sich um Strafgebühren für die Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft" (ebda.) – und umgekehrt ist das soziale Sicherungssystem so ausgestaltet, als sei es das gute Recht eines jeden Arbeitnehmers, dieser Veranstaltung fernzubleiben. Wenn aber der Übergang ins und der Verbleib im Beschäftigungssystem nicht nur eine Frage der Kosten, sondern auch der Gerechtigkeit ist, dann ist aus Effizienzgründen ebenso wie aus Gerechtigkeitserwägungen heraus ein Sozialleistungssystem abzulehnen, das nicht zur Arbeit anreizt, sondern Nicht-Arbeit fördert. Eine Politik der "Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien" und des "raschen Entzugs von Leistungen bei Ablehnung eines Beschäftigungsangebots" ist dann nicht nur ökonomisch, sondern eben auch normativ geboten – und im übrigen durch die Praxis ‚der anderen‘ gedeckt: "Es besteht kein Anlaß, warum in Deutschland geringere Anforderungen an arbeitslose Leistungsempfänger gestellt werden sollten als in Dänemark oder Schweden – in Ländern mit unbezweifelbarer sozialer und sozialdemokratischer Prägung." (45)²

Auf dieser Grundlage fordern ‚die Zwei von der Denkfabrik‘ institutionelle Reformen, modernisierte Gerechtigkeitsvorstellungen und damit – allem voran – veränderte Leitbilder sozialstaatlicher Regulierung,

¹ Frauen gibt es in dem Papier von Streeck und Heinze übrigens praktisch nicht. Und die Ungleichheit zwischen – sagen wir – "Automobilarbeiter und Kellner" auf der einen Seite und Automobilfabrikant und Gastronomieunternehmer auf der anderen ist hier ohnehin kein Thema mehr. Die Deutungshegemonie der "Neuen Soziale Frage" ist also endlich auch von der Sozialdemokratie akzeptiert worden – die "Alte" hingegen paßt sich nicht mehr so recht in Weltbild und Begriffswelt des "modernen Sozialdemokraten" ein.

² Hier zeigen sich die ersten – jedenfalls argumentativen – Erfolge der *benchmarking*-Methode: "Wenn sich irgendwo in der Welt erfreuliche Sozialdaten finden, werden sie zu Sollwerten der sozialdemokratischen Politik ... erklärt." (Kaube 1999: 43) Und wenn das Vorbild selbst als sozialdemokratisch firmiert, dann um so besser; interessanterweise nehmen Streeck und Heinze hier jene zweifellos der industriegesellschaftlichen "Ersten Moderne" entstammende "sozialdemokratische Prägung" skandinavischer Nationen für ihr Argument in Anspruch, die sie ansonsten gerade als zu überwindende, weil "vormoderne" Orientierung zurückweisen.

die, auf eingängige Formeln gebracht, in etwa lauten würden: von der Hängematte zum Sprungbrett³, von der Lohngleichheit zu gleicher Beschäftigungsfähigkeit und – in der Begrifflichkeit formuliert, die im Zentrum dieses Beitrages stehen soll – von der *De-Kommodifizierung* zur *Re-Kommodifizierung*. Es ist die Ablösung der bisherigen Politik "einer Stilllegung wachsender Teile des Arbeitsangebots" (Streeck/Heinze 1999: 38) durch "eine konsequente Politik der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus" (ebda.: 39), die den Kern des von Streeck und Heinze formulierten, neosozialdemokratischen Reformprogramms ausmacht – eine arbeitsmarkt- und sozialpolitische Umorientierung, die den SPIEGEL von nicht weniger als einem "Paradigmenwechsel" (DER SPIEGEL Nr. 19 vom 10.5.1999: 30) sprechen läßt.

Dieser "Paradigmenwechsel", der sich vielleicht am klarsten in dem Diktum Streecks und Heinzes "(fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner" (1999: 44) manifestiert⁴ (und in der Forderung kulminiert, "das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen" [ebda.: 40]),⁵ soll den folgenden Ausführungen gleichsam als Ausgangshypothese dienen. Es geht also zunächst – über das bis hierhin kritisch Angemerkte hinaus – nicht darum, die Analyse der beiden Regierungsberater ihrerseits im Detail, in ihren einzelnen Elementen und Dimensionen, zu analysieren (obwohl besagte kritische Anmerkungen am Ende des Beitrages wieder aufgenommen werden). Es geht auch nicht – oder besser: nicht in erster Linie und nicht in vordergründiger Weise – um die diesbezügliche Angemessenheit des Begriffs des "Paradigmenwechsels", der etwa in Peter Halls Analyse von Politikprozessen als die weitreichendste Form des Politikwandels gilt, insofern die Veränderung der Politikinstrumente und ihrer konkreten Ausgestaltung hier einhergeht mit einem Wandel der allgemeinen Politikziele, also mit "radical changes in the overarching terms of policy discourse" (Hall 1993: 279).⁶ Vielmehr geht es darum, den Sinn zu schärfen für einige logische, genauer: soziologische Grundlagen jeder neuen, auch der laufenden Sozialstaatsdebatte; für ein Grundlagen-Wissen, das vor lauter sozialdemokratischer Vergangenheitsbewältigung, internationalem *benchmarking* und

³ Bei Blair und Schröder liest sich das folgendermaßen (Frankfurter Rundschau 1999: 18): "Ein Sozialversicherungssystem, das die Fähigkeit, Arbeit zu finden, behindert, muß reformiert werden. Moderne Sozialdemokraten wollen das Sicherheitsnetz aus Ansprüchen in ein Sprungbrett in die Eigenverantwortung umwandeln."

⁴ Die entsprechende Passage bei Blair und Schröder lautet (Frankfurter Rundschau 1999: 18): "Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung." Es ist bezeichnend, daß die Frage nach den Qualitäts- und Gütekriterien eines Arbeitsplatzes hier überhaupt nicht mehr gestellt wird; ‚Beschäftigung‘ wird zum Wert an sich, ohne weitere Differenzierungen. Entsprechend apodiktisch und keiner irgendwie gearteten Qualifizierung zugänglich behaupten die beiden Partei- und Regierungschefs an anderer Stelle (ebda.): "Eine Zunahme der Beschäftigung und der Beschäftigungschancen ist die beste Garantie für eine in sich gefestigte Gesellschaft."

⁵ Man könnte auch behaupten, daß sich der "Paradigmenwechsel" in dieser Forderung erschöpft. Jedenfalls stellt Hengsbach (1999: 10) dies für die groß angelegte Reformagenda Blairs und Schröders fest: "Die Vision verdampft zu einfachen Diensten für Niedrigqualifizierte, deren Arbeitsverhältnisse von Lohnnebenkosten entlastet werden."

⁶ Diesem Konzept gemäß findet ein Paradigmenwechsel dann statt, wenn das dominante Paradigma ("policy paradigm") sich als unfähig erweist, mit nicht vorhergesehenen bzw. im Rahmen des Paradigmas nicht vorhersehbaren Entwicklungen (Hall spricht hier auch von "Anomalien") umzugehen. Das Experimentieren mit neuen Politikinstrumenten innerhalb des alten Paradigmas und die Erfahrung des Scheiterns dieser Experimente treiben dann den Verfall desselben und den Wechsel zu einem anderen, konkurrierenden Paradigma voran, das damit – bis auf weiteres – politische Dominanz erlangt (vgl. hierzu Hall 1993: insb. 280f.).

sozialpolitischem ‚Paradigmenwechsel‘ – von der *De-* zur *Re-Kommodifizierung* – offensichtlich selbst bei ausgewiesenen Sozialwissenschaftlern (mehr noch: Soziologen) in Vergessenheit zu geraten droht.

Die Geschichte aller bisherigen Sozialstaatsdebatten – so meine Behauptung – ist die Geschichte des Versuchs, ‚*Arbeit*‘ und ‚*Sozialstaat*‘ (oder, in der im weiteren verwendeten Begrifflichkeit ausgedrückt: *Kommodifizierung* und *De-Kommodifizierung*) *gegeneinander auszuspielen*, und dies bis zuletzt. Bei Streeck und Heinze findet sich der in dieser Hinsicht entscheidende Passus in unmittelbarem Zusammenhang mit dem oben als Quintessenz des Paradigmenwechsels zitierten Satz (der im Original nur ein Nachsatz ist): „Aus Arbeit herausgenommen zu werden ist weder eine Wohltat noch gar ein Recht; (fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner ...“ (1999: 44).⁷ Mit dieser Sentenz fallen die beiden erklärten Sozialstaatsreformer nicht nur hinter ein (wenn nicht *das*) Kernelement der sozialdemokratischen politischen Philosophie des Wohlfahrtsstaates zurück, sondern eben auch – und dieser Aspekt soll im Vordergrund der folgenden Überlegungen stehen – hinter den einmal erreichten Erkenntnisstand soziologischer Sozialstaatstheorie. Damit sind sie freilich nicht allein. Die *Ambivalenz von Sozialpolitik* in ihrer Regulierung gesellschaftlicher Arbeit ist nicht nur – was kaum verwundert – den politischen Debatten um „Krise“ und Zukunft des Sozialstaats fremd. Der Sinn für die im Sozialstaat angelegte, für sozialpolitische Intervention konstitutive *Dialektik von Kommodifizierung und De-Kommodifizierung*, welcher etwa der Sozialstaatstheorie der siebziger Jahre noch durchaus zu eigen war, ist im Zuge der sozialwissenschaftlichen Theorie- und Konzeptentwicklung der beiden vergangenen Jahrzehnte auch der wissenschaftlichen Debatte zusehends abhanden gekommen.

Der anschließende, bewußt knapp gehaltene Durchgang durch die sozialpolitiktheoretischen Konzepte der *Kommodifizierung*, *De-Kommodifizierung* und *Re-Kommodifizierung* stellt den Versuch dar, das dialektische Moment staatlicher Sozialpolitik und Sozialpolitikentwicklung wieder in Erinnerung zu rufen und zunächst zumindest der *wissenschaftlichen* Debatte erneut verfügbar zu machen. Im Lichte dieser Dialektik besehen, so die Schlußfolgerung meines Beitrages, stellt sich besagte Debatte als eine – in ihrer begrifflichen Einseitig- bzw. Einspurigkeit – der Komplexität des Gegenstands durchaus unangemessene dar. Gilt dies jedoch schon für wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit diesem Thema, so läßt sich von der politischen Sozialstaatsdebatte schlechterdings kein höheres Reflexionsniveau erwarten, geschweige denn wissenschaftlich einfordern.

2. Kommodifizierung

⁷ „..., auch deshalb, weil die wichtigste Voraussetzung dafür, einen besseren Arbeitsplatz zu finden, darin besteht, erst einmal überhaupt einen zu haben.“ Und dann modernisieren die beiden Autoren kurzerhand auch noch den sozialdemokratischen Solidaritätsbegriff – wobei wir erneut Zeugen der Segnungen des *benchmarking* werden: „Auch neigen Menschen dazu, sich in Abhängigkeit und Randständigkeit einzurichten, wenn ihnen die Erfahrung vorenthalten wird, daß sie für sich selbst sorgen können. In unseren nordwesteuropäischen Nachbarländern weiß man schon längst, daß es zu den Solidaritätspflichten der Gemeinschaft gehört, ihre Mitglieder nicht vor Marktzwängen zu schützen, die sie dazu bewegen könnten, sich noch einmal aufzuraffen.“ (Streeck/Heinze 1999: 44).

Der Begriff der "Kommodifizierung" hat erst in den neunziger Jahren, interessanterweise als von jenem der "De-Kommodifizierung" abgeleiteter (vgl. u.), Eingang in die Theorie der Sozialpolitik gefunden. Er kennzeichnet jedoch zutreffend denjenigen sozialpolitischen Sachverhalt, den bereits die gemeinhin als neomarxistisch bezeichnete Sozialstaatstheorie der siebziger Jahre in den Mittelpunkt ihres Interesses gerückt hatte. Als für die damalige bundesdeutsche Diskussion ebenso bezeichnender wie bahnbrechender Beitrag kann der Text mit dem programmatischen Titel "Staatstheorie und Sozialpolitik" gelten, den Gero Lenhardt und Claus Offe im Jahr 1977 veröffentlichten. Er thematisiert den funktionalen Zusammenhang zwischen Staatstätigkeit und den Strukturproblemen kapitalistischer Gesellschaften, versucht also die Funktionen staatlicher Politik "aus den spezifischen Problemen einer auf privater Kapitalverwertung und freier Lohnarbeit beruhenden Wirtschafts- und Klassenstruktur" (Lenhardt/Offe 1977: 100) heraus zu erklären. In diesem Kontext wird *Sozialpolitik* von den beiden Autoren in einem umfassenden Sinne verstanden und funktional dem Strukturproblem der Vergesellschaftung der Arbeit, genauer: den Strukturproblemen "der Vergesellschaftung durch Lohnarbeit" bzw. "der Integration von Arbeitskräften in das System der Lohnarbeit" (ebda.: 112 bzw. 108; vgl. zum folgenden insb.: 101-113) zugeordnet.

Ausgangspunkt dieser inhaltlichen Funktionsbestimmung von Sozialpolitik ist die Überlegung, daß die lohnarbeitsförmige Vergesellschaftung der Arbeitskraft – sprich: die historische Entstehung eines Arbeitsmarktes – keineswegs als soziologische Selbstverständlichkeit zu sehen ist. Soziologisch spreche wenig dafür, daß die im Prozeß der industriellen Modernisierung ihrer ursprünglichen Arbeits- und Subsistenzformen beraubten Individuen gewissermaßen spontan oder aber allein aufgrund des Marx'schen "stillen Zwangs der ökonomischen Verhältnisse" ihre Arbeitskraft am Markt anböten – und um so mehr für "die These, daß die faktisch massenhaft vollzogene Transformation der *depossedierten* Arbeitskraft in *Lohnarbeit* nicht ohne *staatliche Politiken* möglich war und ist" (103; Hervorh. im Orig.).⁸ Lenhardt und Offe sprechen in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit einer aktiven, staatlich organisierten "Proletarisierung" im Sinne "der Eingliederung von Arbeitskraft in den Arbeitsmarkt" (102) – und meinen damit jenen eingangs angesprochenen Sachverhalt der Kommodifizierung, jenen Prozeß also, durch den die menschliche Arbeitskraft zur Ware (englisch "commodity"), zum Gegenstand von Kauf- und Verkaufshandlungen, wird. Sozialpolitik umfaßt dementsprechend all jene repressions-, sozialisations- und sicherungspolitischen Maßnahmen, Strategien und Institutionen, die diesen Prozeß der Proletarisierung, der Transformation von Arbeitskraftbesitzern in Lohnarbeiter, kontinuierlich aufrechterhalten. "Sozialpolitik ist die staatliche Bearbeitung des Problems der dauerhaften Transformation von *Nicht-Lohnarbeitern in Lohnarbeiter*." (101; Hervorh. im Orig.)⁹

⁸ "Wenn 'ökonomische Verhältnisse' zu etwas nötigen, dann zur Erfindung gesellschaftlicher Einrichtungen und Herrschaftsverhältnisse, die ihrerseits keineswegs auf *stummem* Zwang beruhen." (Lenhardt/Offe 1977: 107; Hervorh. im Orig.)

⁹ Jenseits des hier Verhandelten kommt dem Beitrag von Lenhardt und Offe damit das grundsätzliche Verdienst zu, gegen die landläufige Vorstellung von Sozialpolitik als "reaktiv-kompensatorischer" Staatsintervention die "konstitutiv-gestalterische" Funktion staatlicher Sozialpolitik hervorgehoben zu haben. Vgl. zu diesem Perspektivenwechsel der Sozialpolitikforschung detailliert Huf 1998 (insb.: 15-35).

Nur auf zwei Aspekte dieser Funktionsanalyse von Sozialpolitik, die für die folgende Argumentation von Bedeutung sind (und auch für die weitere Debatte hätten sein sollen), sei hier kurz hingewiesen. Zum einen verweisen Lenhardt und Offe darauf, daß die Proletarisierungs- bzw. Kommodifizierungstendenz staatlicher Sozialpolitik nicht absolut und total ist, oder besser: daß sie dies aus funktionalen Gründen nicht sein *kann*. Der Fokus auf die sozialpolitische Konstitution von Lohnarbeit bzw. der Sozialfigur des Lohnarbeiters verstellt den beiden nicht den Blick dafür, daß die Praktikabilität dieser Politik "die *politische Institutionalisierung* ... diverser Kategorien von Nicht-Lohnarbeitern zur Voraussetzung hat" – "daß eine Vergesellschaftung durch Lohnarbeit in der Tat zur Voraussetzung hat, daß arbeitsmarkt-externe Existenzformen *staatlich* organisiert und sanktioniert werden" (104 bzw. 103; Hervorh. jeweils im Orig.). Dies gilt in dreifacher Hinsicht:

- Erstens bedarf es zwecks Sicherstellung elementarer *gesellschaftlicher* Reproduktionsfunktionen in gewissem Ausmaß einer Population nicht-proletarisierter Individuen; eine Kategorie von Reproduktionsarbeitern (konkret dürfte das wohl heißen: von Reproduktionsarbeiterinnen) gehört zu den "sozialstrukturellen Voraussetzungen dafür ..., daß Lohnarbeiter überhaupt als Lohnarbeiter fungieren können" (103). Hier geht es also um den ex ante-Ausschluß bestimmter Bevölkerungsgruppen vom Prozeß der Kommodifizierung, um ihren Verbleib im Zustand der *Prä-Kommodifizierung* gewissermaßen.
- Zweitens gilt es, die stetige Reproduktion der *individuellen* Arbeitskraft der Lohnarbeiter sicherzustellen, also Sorge zu tragen für die beständige Aufrechterhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit von Arbeitskraft und damit für ihre Tauschbarkeit auf Arbeitsmärkten.¹⁰ Somit haben wir es hierbei mit der vorübergehenden oder dauerhaften Entlassung von Lohnarbeitern aus dem Zustand der Kommodifizierung in institutionalisierte "arbeitsmarkt-externe ‚Auffangpositionen‘" (106) zum Zwecke der Regeneration oder Qualitätsverbesserung ihrer (Ware) Arbeitskraft zu tun – wenn man so will, mit *De-Kommodifizierung* in *qualitativer* Hinsicht.
- Drittens schließlich ist in einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung ständig mit einem mehr oder weniger großen Angebotsüberhang an Arbeitskraft aufgrund begrenzter Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes zu rechnen. Damit stellt sich das "Problem der institutionellen ‚Unterbringung‘ der Teile des gesellschaftlichen Arbeitsvolumens, die aufgrund konjunktureller und struktureller Veränderungen nicht von der Nachfrage am Arbeitsmarkt absorbiert werden können" (107). Es sind demnach "gesellschaftliche ‚Auffangbecken‘ außerhalb des Produktionsprozesses" (ebda.) auch zum Zwecke der Regulierung des Arbeitsangebots vonnöten – Instrumente der *De-Kommodifizierung* in *quantitativer* Hinsicht.¹¹

¹⁰ Lenhardt/Offe (1977: 105) sprechen in diesem Zusammenhang von der notwendigen "'Marktgängigkeit' der Arbeitskraft"; heute würde man dazu wohl "Beschäftigungsfähigkeit" oder besser noch "employability" sagen.

¹¹ Die qualitative und quantitative Dimension der De-Kommodifizierung kann sich dabei durchaus in ein und derselben arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Institution bündeln – man denke etwa an die Rentenversicherung (Rehabilitation einerseits, Frühverrentung andererseits) oder die Arbeitslosenversicherung (Umschulungsversuche bei ‚Jüngeren‘ einerseits, Dauerbezug von Leistungen für ‚Ältere‘ andererseits); ganz in diesem Sinne verweisen Lenhardt/Offe (1977: 112) darauf, daß "auf der Ebene der korrespondierenden sozialpolitischen Maßnahmen ‚multifunktionale‘ Einrichtungen vorherrschen".

Insgesamt bedeutet dies, daß die globale Kommodifizierungstendenz staatlicher Sozialpolitik partiell gebrochen wird durch gegenläufige, de-kommodifizierende sozialpolitische Interventionen, die – je nach Perspektive – als die kommodifizierende Aktivität des Sozialstaates konterkarierend bzw. diese flankierend gesehen werden können. Ohne den Begriff der "De-Kommodifizierung" einzuführen, haben Lenhardt und Offe damit vieles von dem analysiert (und zutage gefördert), was in späteren Zeiten mit eben jenem Begriff belegt (und wieder verdeckt) worden ist.

Zum anderen betonen Lenhardt und Offe immer wieder, daß die Stabilisierung und Steuerung des Proletarisierungsprozesses eine permanente sozialpolitische Aufgabe darstellt. Die historische Mission der Sozialpolitik erschöpft sich demgemäß nicht in der ‚ursprünglichen Proletarisierung‘ der Arbeitskraftbesitzer im Frühkapitalismus bzw. in der Konstitutions- und Konsolidierungsphase des Wohlfahrtsstaates (auf die sich der Beitrag von Lenhardt/Offe vorrangig bezieht); auch im "Spätkapitalismus" gilt, "daß die Existenzform der Lohnarbeit *nicht anders als durch Sozialpolitik* erhalten werden kann" (125, Anm. 5; Hervorh. im Orig.). Insofern Sozialpolitik funktional dem "Problem der *Konstitution und kontinuierlichen Reproduktion* des Lohnarbeitsverhältnisses" (113; Hervorh. von mir, S.L.) zugeordnet ist, ist und bleibt sie eine unverzichtbare, dauerhafte Aufgabe des kapitalistischen Staates – in ihrer Kommodifizierungs-Funktion wie auch in ihrer auf diese Funktion bezogenen Dimension der De-Kommodifizierung.

3. De-Kommodifizierung

Man wird wohl behaupten dürfen, daß die sozialwissenschaftliche Sozialstaatsdebatte in Deutschland dieses Reflexionsniveau hernach kaum je wieder erreicht hat. Die bei Lenhardt/Offe – trotz des primären Interesses an der sozialstaatlichen Proletarisierungsaktivität – angelegte *Doppeldeutigkeit* des Konzepts der Kommodifizierung, welche eben *notwendig immer auch ihr Gegenteil impliziert*, geht im weiteren Verlauf der theoretischen Überlegungen zur de- bzw. später dann re-kommodifizierenden (vgl. u.) Sozialpolitik zusehends verloren.

Dabei kommt die Theorie der De-Kommodifizierung in den achtziger Jahren – wie zuvor jene der Kommodifizierung – noch ohne diese zugegebenermaßen leicht monströse Begrifflichkeit¹² aus. In der Bundesrepublik thematisieren Bernhard Blanke und Mitarbeiter, ein Jahrzehnt nach Lenhardt/Offe, das Phänomen der De-Kommodifizierung unter dem Titel "Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit" (Blanke et al. 1987). Im Rahmen ihrer auf die Veränderungen des Politikmodus in der Expansions- und Krisenphase des Nachkriegswohlfahrtsstaates gerichteten Analyse erscheint ihnen als zentrales Bezugsproblem sozialpolitischer Intervention nicht (mehr) jenes der "Proletarisierung" der Arbeitskraft, sondern (mit Luhmann 1981) das der "Inklusion" der Individuen in die einzelnen sozialstaatlichen Leistungssysteme. Zwar gilt ihnen "Inklusion" als *ökonomische* Tendenz (im Sinne universalisierter Arbeitsmarktintegration und der Dominanz *marktvermittelter* Formen der

¹² Für deren notwendig häufige Verwendung im vorliegenden Beitrag es dementsprechend um Nachsicht zu bitten gilt.

Existenzsicherung) und als *politischer* Prozeß (im Sinne der Erweiterung *staatlicher* Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die gesellschaftliche und individuelle Reproduktion) gleichermaßen. Doch indem sie ihr Augenmerk fast ausschließlich auf die "politische" Dimension der Inklusionsbewegung richten, und das heißt in ihrer Deutung: auf Sozialpolitik als Politik der "Verteilung von Teilhabechancen" (Blanke et al. 1987: 299), rückt bei ihnen nicht nur das bei Lenhardt/Offe noch so präsenste herrschaftlich-repressive Moment von Sozialpolitik in den Hintergrund; vor allen Dingen geht ihnen, insoweit Sozialpolitik allein auf ihre de-kommodifizierende, Marktzwänge mildernde Funktion reduziert wird, das Gespür für deren Dialektik verloren.

Im Verständnis von Blanke et al. kann bzw. konnte Sozialpolitik in der Expansionsphase des Wohlfahrtsstaates – sprich: in jenen goldenen Zeiten der (annähernden) Vollbeschäftigung – "für alle" eine lebenslange Integration in den Arbeitsmarkt *voraussetzen*, die sie kompensatorisch begleitet, um das propagierte und erwartete Maß an wohlfahrtsstaatlicher Sicherheit zu produzieren" (Blanke et al. 1987: 299; Hervorh. im Orig.).¹³ Mit der Beschäftigungskrise aber, der "neuen" Realität eines ständigen Angebotsüberschusses auf dem Arbeitsmarkt, fällt der Sozialpolitik auch eine neue, "eigenständige ‚Funktion‘ zu, nämlich die arbeitsmarktexterne soziale Integration einer im Prinzip erwerbsfähigen, aber -untätigen Personengruppe zu gewährleisten" (ebda.). Als Leistungen der staatlichen Sozialpolitik kommen damit praktisch alleine noch die Maßnahmen der arbeitsmarktexternen Existenzsicherung in den Blick, die für Lenhardt und Offe eben nur *einen Teil* ihrer funktionalen Bestimmung ausmachten. Deren Perspektive auf den sozialpolitischen Gegenstand wird schlicht umgekehrt – und dabei vereinseitigt: Sozialpolitik ist für Blanke et al. nichts anderes als die politische "Transformation von Lohnarbeit in Nicht-Lohnarbeit", die temporäre oder endgültige Transformation von überzähligen Arbeitskraftanbietern in die soziale Rolle von ‚Alten‘, ‚Auszubildenden‘, ‚Invaliden‘, ‚Müttern‘ usw. (vgl. 1987: 303-306; Zitat: 306). Dieser einseitigen Funktionsbestimmung entsprechend können Blanke et al. denn auch von einer in der Beschäftigungskrise überhand nehmenden Tendenz zur "Verwohlfahrtsstaatlichung der Arbeitskraft" (1987: 306, Fn. 9; vgl. ebda.: 309-311) sprechen, wo Lenhardt und Offe noch zu zeigen versuchten, daß die Transformation von Lohnarbeit in Nicht-Lohnarbeit, "De-Kommodifizierung" also, nur *die eine Seite* der Verwohlfahrtsstaatlichung bzw. der wohlfahrtsstaatlichen Vergesellschaftung von Arbeit ist – bzw. *die andere Seite* der Transformation von Nicht-Lohnarbeit in Lohnarbeit, sprich der "Kommodifizierung".¹⁴

Das zu Blanke et al. Gesagte gilt übrigens in gleichem, vielleicht sogar noch verstärktem Maße auch für Gøsta Esping-Andersen, den nach allgemeiner Überzeugung Doyen der internationalen

¹³ Hier ist sie wieder – "die landläufige Vorstellung von der Sozialpolitik als einer ‚reaktiven‘ ... Politik" (Lenhardt/Offe 1977: 125, Anm. 5); vgl. o., Fn. 9.

¹⁴ Was bei Blanke et al. bleibt, ist ein eingeschränktes Verständnis der Ambivalenz des Prozesses der "Verwohlfahrtsstaatlichung" vulgo De-Kommodifizierung: Sie diagnostizieren eine "Tendenz zur Verunsicherung" der wohlfahrtsstaatlich alimentierten Nicht-Beschäftigten in materieller und insbesondere rechtlicher Hinsicht, was sich etwa in einem verminderten Teilhabestatus und geschwächten Anspruchspositionen bei langanhaltend Arbeitslosen äußere (vgl. 1987: 310f.). Daß diese Tendenz etwas mit der konstitutiven, nach wie vor relevanten Kommodifizierungsfunktion von Sozialpolitik – also der anderen Seite der "Verwohlfahrtsstaatlichung" – zu tun haben könnte, gerät ihnen aufgrund ihrer begrifflichen Vorentscheidung, ihres *halbierten Sozialpolitikverständnisses*, nicht in den Blick.

Wohlfahrtsstaatsforschung, über dessen überaus einflußreiches Werk zu den "Three Worlds of Welfare Capitalism" (1990) das Kunstwort der "De-Kommodifizierung" (englisch "de-commodification") auch in die deutsche Sozialpolitikforschung Eingang gefunden hat, wo es seither einen festen Platz einnimmt. Auch für Esping-Andersen liegt die Quintessenz moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit in der Minderung der Marktabhängigkeit der Arbeitskraft, deren warenförmiger Verausgabung durch staatliche Sozialpolitik institutionelle Grenzen gesetzt werden. Bemerkenswert ist, jedenfalls im Lichte der vorherigen Ausführungen, allerdings weniger der Inhalt dieser Definition, als vielmehr die Absolutheit, mit der Esping-Andersen das Konzept der "De-Kommodifizierung" – der bezahlten Ausstiegsmöglichkeiten aus der Erwerbsarbeit – zur überzeitlichen Wesensbestimmung von Sozialpolitik¹⁵, zur Grundlage einer mit umfassendem Anspruch auftretenden Typologisierung moderner Wohlfahrtsstaaten sowie letztlich zum politischen Ideal erhebt, an dem die Güte sozialpolitischer Regulierungen zu bemessen ist.¹⁶ "Mit dem Begriff der De-Kommodifizierung wird Sozialpolitik auf eine bestimmte Funktion reduziert" (Rieger 1998: 64) – und die einstmals offensichtliche Tatsache, daß sozialpolitische Intervention immer mit *beidem*, mit Kommodifizierung *und* De-Kommodifizierung *zugleich* beschäftigt ist, offenbar nachhaltig verdunkelt.

4. Re-Kommodifizierung

Jedenfalls ist es nur durch die drückende Dominanz des De-Kommodifizierungs-Theorems Esping-Andersen'scher Prägung in der internationalen Sozialpolitikforschung zu erklären, daß die in den späten neunziger Jahren konstatierten Tendenzen eines Abbaus wohlfahrtsstaatlicher Sicherheitsverbürgungen und einer damit einhergehenden stärkeren Unterwerfung der Arbeit bzw. der Arbeitskräfte unter Marktgesetze relativ unvermittelt in den Ruch eines "Paradigmenwechsels" sozialpolitischer Regulierung kommen konnten. Wiederum ein Jahrzehnt nach dem Beitrag von Blanke et al. haben sich in Deutschland Jürgen Neyer und Martin Seeleib-Kaiser (1996) angeschickt, diese Tendenzen auf den Begriff der "Re-Kommodifizierung" zu bringen – in einer kursorischen Analyse, die den bezeichnenden Titel "Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat" trägt.

Neyer und Seeleib-Kaiser knüpfen in ihrer Argumentation an die in der Regulations- bzw. Postfordismus-Theorie (und zum Teil auch darüber hinaus) mittlerweile gebräuchliche Diagnose an, wonach der Wohlfahrtsstaat im Begriff der Transformation zu einem "Wettbewerbsstaat" ist, in welchem "die Sozialpolitik eindeutig den Erfordernissen der Arbeitsmarktflexibilisierung und/oder den Zwängen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit untergeordnet" (1996: 36) wird.¹⁷ Im Kontext der Globalisierung im

¹⁵ "The extension of social rights *has always been regarded* as the essence of social policy. ... we choose to view social rights in terms of their capacity for ‚de-commodification‘. The outstanding criterion for social rights *must be* the degree to which they permit people to make their living standards independent of pure market forces. It is in this sense that social rights diminish citizens' status as ‚commodities‘." (Esping-Andersen 1990: 3; Hervorh. von mir, S.L.)

¹⁶ Vgl. zur Kritik Esping-Andersens die Beiträge in Lessenich/Ostner 1998; darin zur Problematik des De-Kommodifizierungs-Konzepts v.a. Rieger (insb.: 63-75) und Lessenich.

¹⁷ Vgl. hierzu stellvertretend z.B. Jessop 1994 oder Hirsch 1995. Heinze et al. 1999 haben den Begriff des "Wettbewerbsstaates" aufgenommen und einer positiv-pragmatischen Umdeutung im Sinne eines permanenten politischen Lernens von fremden *best practices* (also gleichsam einer institutionalisierten *Benchmarkisierung* der Sozialpolitik) unterzogen.

Sinne eines Prozesses “der zunehmenden Entstofflichung und Entgrenzung” (ebda.: 40) der Ökonomie wird, so die hier allgemein geteilte Interpretation, der Optionshaushalt wohlfahrtsstaatlicher Politik in dramatischer Weise geschmälert – mit dem Ergebnis, daß die “verstärkte Wiederankoppelung der Ware Arbeit an die Gesetze von Angebot und Nachfrage” (ebda.) zur neuen, maßgeblichen Richtschnur sozialpolitischer Intervention avanciert und die einzelnen Arbeitskraftbesitzer “verstärkt Marktgesetzen ungeschützt ausgesetzt” (43) werden. Instrumente dieser international verbreiteten,¹⁸ politisch initiierten Re-Kommodifizierung sind u.a. die Absenkung monetärer Sozialtransfers im Falle von Arbeitslosigkeit, die Verschärfung von Berechtigungskriterien für den Leistungsempfang, die regulative und/oder materielle öffentliche Förderung niedrig entlohnter Erwerbsarbeit sowie die Verschärfung des Arbeitszwangs im Rahmen von Sozialhilfeprogrammen (“workfare”).

So zutreffend diese Beobachtung sein dürfte, so fragwürdig erscheint hingegen die Einschätzung der beiden Autoren, daß diese Antworten der Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik auf die Zwänge der Globalisierung “grundsätzlich als starkes Indiz für ein neues soziales Regulierungsmuster verstanden werden” (43) können. Peter Hall, den Seeleib-Kaiser an anderer Stelle bemüht, um diese These eines ‚neuen sozialen Regulierungsmusters‘ zu plausibilisieren, wollte den Begriff des “Paradigmenwechsels” bzw. eines Wandels “dritter Ordnung” für jene – überaus seltenen – Prozesse radikaler Veränderung reserviert wissen, in deren Folge sich nicht nur die *Instrumente* der Politik und ihre konkrete Ausgestaltung, sondern darüber hinaus auch die übergreifenden *Ziele* politischer Regulierung transformieren.¹⁹ Seeleib-Kaiser (1997: 98) schlägt nun vor, “von einer Veränderung dritter Ordnung oder einer gravierenden Veränderung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements dann [zu] sprechen, wenn ... nunmehr nicht mehr die soziale Abfederung, sondern die politische ‚Anpassung‘ der Einkommenssicherungsprogramme an die Erfordernisse des Marktes (‚Re-Kommodifizierung‘) im Vordergrund stünde”. Hier zeigt sich, welche weitreichende analytische Konsequenzen die Verabsolutierung der wohlfahrtsstaatlichen De-Kommodifizierungsfunktion, die begriffliche und damit gedankliche Gleichsetzung von Sozialpolitik mit staatlichen „politics against markets“ (vgl. Esping-Andersen 1985), zeitigt: Nur vor diesem Hintergrund nämlich kann die Tendenz zur Re-Kommodifizierung als “Paradigmenwechsel”, und das heißt: als Veränderung der Zielvorgaben und der Funktionsbestimmungen ‚des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements‘ erscheinen; nur unter dieser Voraussetzung kann die Politik der Re-Kommodifizierung, und sei es auch bloß im Interesse des schmissigen Titels, als “Arbeitsmarktpolitik *nach dem Wohlfahrtsstaat*” (Neyer/Seeleib-Kaiser 1996; Hervorh. von mir) gehandelt werden.

Dabei ist Sozialpolitik – man erinnere sich an Lenhardt/Offe – immer auch und immer schon genuine *workfare*-Politik gewesen – und ist dies nicht etwa erst seit Entdeckung der “Globalisierung”. Nur arbeitet die Politik des *workfare* eben historisch mit unterschiedlichen Instrumenten, Maßnahmen und Methoden,

¹⁸ Neyer/Seeleib-Kaiser weisen entsprechende Maßnahmen für die USA, Japan und die Bundesrepublik nach (vgl. 1996: 40-43).

mit wechselnden Mischungsverhältnissen von Anreiz und Zwang. Für Neyer/Seeleib-Kaiser ist “die Transformation der Arbeitsmarktpolitik nur der Anfang einer langen Folge weiterer Transformationen des modernen Wohlfahrtsstaates” (44) in Richtung auf Re-Kommodifizierung – bis zum nächsten Paradigmenwechsel, der dann erneut “gravierende Veränderungen in der Balancierung von Marktkräften und regulativer staatlicher Kompetenz” (ebda.) bringen wird. Hier aber liegt der Kern des Mißverständnisses: Der Wohlfahrtsstaat *ist* eine einzige Abfolge von Transformationen *innerhalb* ein und desselben Paradigmas, von ‚Veränderungen in der Balancierung von Marktkräften und regulativer staatlicher Kompetenz‘ im Sinne der Beschränkung dieser Marktkräfte. *Der Sozialstaat ist ein institutionalisierter Modus der permanenten politischen Akzentverschiebung zwischen Kommodifizierung und De-Kommodifizierung*. Insofern bedeutet Re-Kommodifizierung per se noch keinen ‚Paradigmenwechsel‘, kein ‚neues soziales Regulierungsmuster‘; Re-Kommodifizierung kündigt nicht vom Ende des Wohlfahrtsstaates, sondern von seinem Wesen.²⁰

5. Vorwärts – und nichts vergessen

Betrachtet man rückblickend die wissenschaftliche Debatte um die Funktionen von Sozialpolitik und die Wandlungen des Wohlfahrtsstaates, so lassen sich eine im Zeitverlauf zunehmende theoretische Oberflächlichkeit derselben einerseits, eine rapide abnehmende Verfallszeit wohlfahrtsstaatlicher Transformationsdiagnosen andererseits feststellen – zwei Tendenzen, die Reflex sind eines halbierten Verständnisses von Sozialpolitik, eines Verfalls dialektischen Denkens (vgl. Abbildung 1). Die Folgen dieses Verfalls machen dabei an den Grenzen des Wissenschaftssystems nicht halt, sondern vermitteln sich – sei es direkt, über wissenschaftliche Politikberatung, oder indirekt, über die Diffusion von Versatzstücken der wissenschaftlichen Diskussion in den öffentlichen Raum – in eine politische Debatte, die strukturell von eindimensionalen Krisenszenarien und entsprechend einseitigen Reformstrategien beherrscht wird.

Abbildung 1

Arbeit und Sozialpolitik in der deutschen Sozialstaatsforschung der 70er, 80er und 90er Jahre

¹⁹ Prozesse des Wandels auf der Ebene von Instrumenten und deren gradueller Justierung firmieren bei ihm hingegen als Momente des “first”- bzw. “second-order change” und sind als solche Teil des Geschäfts von “normal policymaking”; vgl. Hall 1993 (insb.: 277-281) und oben, Fn. 6.

²⁰ Daß es mit dem von den beiden Autoren suggerierten Paradigmenwechsel nicht allzu weit her sein kann – und daß man mit der Vergabe dieses Prädikats sparsam umgehen sollte – zeigt nicht zuletzt die Tatsache, daß mit Seeleib-Kaiser nur wenig später einer der beiden, diesmal mit anderem Koautoren, von einer gänzlich anders gelagerten, gegenläufigen Tendenz Kunde tut – in einem Beitrag “Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland” (Bleses/Seeleib-Kaiser 1999), der, bei ähnlichem Mut zur *Posthistoire*-Diagnose wie drei Jahre zuvor, durchaus auch “Sozialpolitik nach der Lohnarbeit” hätte betitelt sein können. Die Ausweitung originär familienbezogener Sicherungsleistungen, so das Argument, stelle tendenziell „ein wesentliches Kennzeichen lohnarbeitszentrierter Wohlfahrtsstaaten grundlegend in Frage: den unbestrittenen Vorrang des Arbeitsmarktes“ (ebda.: 130). Zum zweiten Mal innerhalb kürzester Zeit wird dementsprechend ein „Wandel in den Strukturmerkmalen des deutschen Wohlfahrtsstaates“ (127) behauptet, mit der „Transformation vom lohnarbeitszentrierten zum familienorientierten Sozialstaat“ (131) ein neuerlicher „Wandel ‚dritter Ordnung‘“ (127) ausgerufen: Soviel Paradigmenwechsel war nie. Vgl. zur Kritik dieses Beitrages und insbesondere seiner leitenden Annahme Lessenich 1999.

Autoren	Bezugspunkt	Perspektive / Tendenz
Lenhardt/Offe	Konstitutions- und Konsolidierungsphase	Transformation von Nicht-Lohnarbeit in Lohnarbeit → K.
Blanke et al.	Expansions- und Krisenphase	Transformation von Lohnarbeit in Nicht-Lohnarbeit → De-K.
Neyer/Seeleib-Kaiser	Krisen- und Transformationsphase	Transformation von Nicht-Lohnarbeit in Lohnarbeit → Re-K.

Erläuterungen: K. = Kommodifizierung; De-K. = De-Kommodifizierung; Re-K. = Re-Kommodifizierung

Könnte dieser (im doppelten Sinne: im wissenschaftlichen und politischen Diskurs) doppelten Eindimensionalität eine *realistische Theorie der Sozialpolitik*, eine reflektierte Analyse ihrer prinzipiell unhintergehbaren Dialektik, wirksam entgegengesetzt werden, so wäre damit schon viel gewonnen. In einem ersten Schritt, der hier gegangen werden sollte, bedarf es dazu nicht mehr als den bereits akkumulierten, aber offenbar weithin verschütteten Wissensbestand der sozialwissenschaftlichen Sozialpolitikforschung *für die wissenschaftliche Debatte selbst* wiederzuentdecken bzw. wiederzubeleben.

Dies wäre ein Gewinn in zweifacher Hinsicht. Wer nämlich, etwa mit Lenhardt/Offe, Kommodifizierung und De-Kommodifizierung als zwei Seiten derselben Medaille, als *gemeinsam konstitutive Prozesse wohlfahrtsstaatlicher Vergesellschaftung* begreift, wird den Wohlfahrtsstaat nicht als reine Wohltätigkeitsveranstaltung sehen (egal ob in diffamierender oder apologetischer Absicht) – und ebensowenig nur als groß angelegte Entmündigungs- oder Versklavungsaktion (wie dies Antietatisten aller Zeiten, aller Länder und jeglicher Couleur behauptet haben und behaupten). Eine realistische Perspektive auf den Wohlfahrtsstaat zeigt, daß dieser in selektiver Weise institutionalisierte Rechte auf bezahlte Nicht-Arbeit verleiht, und dies im Rahmen einer quasi-generellen, politisch durchgesetzten Pflicht – man mag auch sagen: eines Zwangs – zur Erwerbsarbeit. Sozialpolitik im kapitalistischen Wohlfahrtsstaat rüttelt nicht an der gesellschaftlichen Zentralität von Lohnarbeit, sondern ist ein wesentlicher Bestandteil des Paradigmas marktvermittelter, lohnarbeitsförmiger Vergesellschaftung, zu deren immer neuen, veränderten, man mag auch sagen: modernisierten Reproduktion sie maßgeblich beiträgt.²¹ Sozialpolitik erzwingt die marktförmige Verausgabung von Arbeitskraft *und* gewährt zugleich selektiven Ablass von den Zwängen des Marktes – jeweils in Formen und Ausmaßen, die den Wechselfällen politischer Zyklen und ökonomischer Konjunkturen geschuldet und insofern historisch variabel sind.²² Dieser komplexen,

²¹ Wenn dem nicht so wäre, wenn staatliche Sozialpolitik also vom Primat der Marktvergesellschaftung, von Kommodifizierung als ihrer wesentlichen Funktionsbestimmung *systematisch* abweichen würde – dann *und nur dann* hätten wir es mit einem veritablen Paradigmenwechsel zu tun (und zwar nicht nur der Sozialpolitik oder des Wohlfahrtsstaats, sondern der kapitalistischen Gesellschaftsordnung insgesamt).

²² Wobei ökonomische Konjunkturen, Krisen und Restriktionen keineswegs objektive Tatbestände darstellen, sondern ihrerseits nicht zuletzt auch Gegenstand und Ergebnis politischer Interpretations- und Deutungsprozesse sind. Die Diskrepanz etwa zwischen dem (durchaus) realen ökonomischen Kern der ‚Globalisierung‘ und einer instrumentell eingesetzten, von unausweichlichen Sachzwängen in sämtlichen politischen Arenen kündenden Globalisierungs-*Rhetorik* mag dies hinlänglich illustrieren.

doppelbödigen wohlfahrtsstaatlichen Logik werden all jene Krisen- und Transformationsdiagnosen nicht gerecht, die ‚Markt‘ und ‚Staat‘, ‚Arbeit‘ und ‚Sozialpolitik‘ logisch schlicht gegeneinander auszuspielen suchen. Der zweite Erkenntnis- und Debattengewinn folgt dann unmittelbar aus diesem ersten: Denn wer von der historischen Dynamik und politischen Gestaltbarkeit des Kommodifizierungs/De-Kommodifizierungs-Arrangements und von der gleich konstitutiven Bedeutung seiner *beiden* Dimensionen ausgeht, wird angesichts seines stetigen Wandels eher von allfälligen Akzentverschiebungen und Schwerpunktverlagerungen *innerhalb* ein und desselben – eben des wohlfahrtsstaatlichen – Paradigmas sprechen als alljährlich neu den sozialpolitischen Paradigmenwechsel auszurufen.

Wenden wir uns nun in diesem Lichte erneut der aktuellen *politischen* Debatte zu, wie sie eingangs anhand des programmatischen Papiers von Wolfgang Streeck und Rolf Heinze skizziert wurde, so können wir nunmehr zu einer realistischen Einschätzung ihrer Position sowie zu einer reflektierten Kritik derselben kommen. Erinnern wir kurz daran, daß Lenhardt/Offe als Mechanismen der staatlichen Einrichtung und Sanktionierung arbeitsmarktexterner Existenzformen dereinst Politiken der Prä-Kommodifizierung, der quantitativen sowie der qualitativen De-Kommodifizierung unterschieden (s.o.). Wenn Streeck und Heinze nun (über die Ökonomisierung von Reproduktionsarbeit bzw. die Kommodifizierung der in diesem Bereich Tätigen) prä-kommodifizierte gesellschaftliche Positionen abbauen wollen, den Umfang quantitativer De-Kommodifizierung (d.h. die Zahl der sozialpolitisch „stillgelegten“ Arbeitskraftanbieter) zu reduzieren planen und die sozialstaatlichen Maßnahmen qualitativer De-Kommodifizierung (sprich der Wiederherstellung der Arbeitskraft) im Sinne erhöhter „Effizienz“ und generalisierter „Beschäftigungsfähigkeit“ umzugestalten gedenken, so ist der Wohlfahrtsstaat damit nicht ‚am Ende‘, sondern er zeigt nur sein anderes Gesicht (bzw. soll es zeigen). Es geht den beiden Politikberatern um eine umfassende, auf den verschiedenen benannten Ebenen ansetzende Strategie der Re-Kommodifizierung *mit wohlfahrtsstaatlichen Mitteln*, um eine Neujustierung des Verhältnisses von kommodifizierender und de-kommodifizierender Sozialpolitik.

Eine solche, zunächst einmal entdramatisierend anmutende Verortung dieser politischen Konzeption im Rahmen des wohlfahrtsstaatlichen Paradigmas läuft keineswegs darauf hinaus, die potentiell dramatischen politischen Konsequenzen des Programms leugnen zu wollen. Ganz im Gegenteil. Denn die (nachträgliche) Delegitimierung einer marktbegrenzenden Sozialpolitik und die damit verbundene einseitige Überhöhung einer Politik der Beschäftigungsbefähigung markiert womöglich nicht nur das sozialpolitische Credo einer „neuen Sozialdemokratie“, sondern einen neuen, über die Sozialdemokratie hinaus weisenden wohlfahrtsstaatlichen Konsens in Deutschland – wobei der Sozialdemokratie jedoch erneut, wie schon zu Zeiten wohlfahrtsstaatlicher Expansion, die historische Rolle des sozialpolitischen Konsensstifters zukäme. Wiederum würde sich damit die Sozialpolitik als flexibler Wegbegleiter der sozialdemokratischen Bewegung erweisen: Einer Bewegung, die einst angetreten war, das Lohnverhältnis abzuschaffen, um dann die Sozialpolitik als Instrument zu entdecken, mittels dessen eben dieses

Lohnverhältnis zugleich gesellschaftlich universalisiert²³ und individuell erträglich gestaltet werden konnte; und deren intellektuelle Stichwortgeber heute die historische Mission sozialdemokratischer Politik darin erblicken, die Wohlfahrtsstaatsbürger nicht oder jedenfalls nicht über die Maßen vor Marktzwängen zu schützen²⁴ und entsprechend wirkende sozialpolitische Regularien einer schonungslosen Überprüfung zu unterziehen.

Daß diese einseitige Perspektive auf den Sozialstaat und die damit verbundene Umwertung eines der zentralen Werte demokratisch-kapitalistischer Wohlfahrtsstaatlichkeit – die Entbindung des Individuums vom unbedingten Vermarktungszwang seiner Arbeitskraft – im Falle ihrer Überführung in ein allgemein geteiltes, politisch hegemoniales Deutungsmuster das Gesicht unserer Gesellschaft erheblich, und wohl kaum zum besseren, verändern würde, liegt auf der Hand. Entsprechend gilt es, diesem Projekt eine andere, alternative Konzeption der Neujustierung von kommodifizierender und de-kommodifizierender Sozialpolitik entgegenzusetzen. Eine realistische, den Ambivalenzen und komplexen Funktionszusammenhängen staatlicher Sozialpolitik Rechnung tragende Analyse wird dabei allerdings vor einseitigen Diagnosen und einfachen Rezepten zurückschrecken. Denn ebenso wie es Streeck und Heinze, auch wenn ihre zum Teil erschreckende Polemik gegen das deutsche „Arbeitsverhältnis de luxe“ (s.o.) oder „die vorgezogene Mallorca-Verschickung der Älteren“ (Streeck/Heinze 1999: 39) anderes suggerieren mag, nicht um *Re-Kommodifizierung pur* gehen kann und wird, so kann und wird auch eine Gegenkonzeption, die sich im Rahmen des wohlfahrtsstaatlichen Paradigmas bewegt, nicht in einer Sozialpolitik der *De-Kommodifizierung sans phrase* bestehen. Jede realistische und hinter den sozialpolitischen bzw. sozialpolitikwissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht zurückfallende Reformstrategie wird *Re-Kommodifizierung und De-Kommodifizierung im Zusammenhang* – und das Positive wie Negative *beider* – sehen müssen.

Die gesellschaftliche Integrationskraft der Arbeit und die Inhumanität eines repressiven Arbeitszwangs, der zivilisatorische Stellenwert öffentlicher Sicherheitsverbürgungen und der Exklusionscharakter einer bloßen staatlichen Alimentierung Beschäftigungssuchender: All dies sind Facetten der wohlfahrtsstaatlichen Realität, konkurrierende Realitäten, welche ein intellektuell wie politisch anspruchsvolles Reformprojekt zu einem neuen, neu justierten sozialpolitischen Arrangement zusammenzufügen hätte. Die „Ankunft in der Wirklichkeit“, welche die eingangs zitierten Leitartikel der ZEIT (Heuser/von Randow 1999) anmahnen – sie wäre in der Tat zu wünschen, nicht nur der Politik und nicht nur ihnen selbst. Die Ankunft in der Wirklichkeit einer Sozialpolitik, die stets Kommodifizierung und De-Kommodifizierung zugleich betreibt und deren Wechselbeziehungen ständig neu reguliert, ist der

²³ Vgl. dazu den leicht sarkastischen Kommentar Adam Przeworskis (1985: 217): „What in the middle of the nineteenth century used to be called ‚wage slavery‘ became the condition to be made universal. The working class traveled a long road from seeking to abolish the wage relation to attempting to insure that none are excluded from it.“

²⁴ Daß in der entsprechenden, bereits zitierten Passage bei Streeck und Heinze allerdings gerade *nicht* von ‚Bürgern‘ bzw. ‚Bürgerinnen‘ einer demokratischen Gesellschaft, sondern von Mitgliedern einer „Gemeinschaft“ die Rede ist, zu deren Solidaritätspflichten ein reduzierter Schutz vor Marktzwängen gehöre

gesamten Debatte über Arbeit und Sozialstaat zu empfehlen – und müßte zuallererst von der Wissenschaft der Sozialpolitik selbst vollzogen bzw. als *déjà vu*-, oder genauer: als *déjà su*-Erlebnis wiederholt werden.

Literatur

- Blanke, Bernhard; Heinelt, Hubert; Macke, Carl-Wilhelm; Rüb, Friedbert W. (1987): Staatliche Sozialpolitik und die Regulierung der Nichterwerbstätigkeit, in: Heidrun Abromeit; Bernhard Blanke (Hg.): *Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren*. Sonderheft 8/1987 des Leviathan. Opladen: Westdeutscher Verlag, 296-314.
- Bleses, Peter; Seeleib-Kaiser, Martin (1999): Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie, in: *Zeitschrift für Soziologie* 28, 114-135.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985): *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Frankfurter Rundschau (1999): "Wie Tony Blair und Gerhard Schröder sich Sozialdemokratie vorstellen. Die beiden Parteivorsitzenden legen ein Papier zur neuen Mitte und zum dritten Weg vor" (Dokumentation des Positionspapiers "Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten"), in: *Frankfurter Rundschau* vom 10.6.1999, 18.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 275-296.
- Heinze, Rolf G.; Schmid, Josef; Strünck, Christoph (1999): *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat*. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen: Leske + Budrich.
- Hengsbach, Friedhelm (1999): "'Abstoßend mittelmäßig'. Weder das Rad noch die Sozialdemokratie müssen neu erfunden werden", in: *Süddeutsche Zeitung* vom 12.6.1999, 10.
- Heuser, Uwe Jean; von Randow, Gero (1999): "Der Unsozialstaat. Er übernimmt sich und schafft Arbeitslosigkeit", in: *DIE ZEIT* Nr. 21 vom 20.5.1999, 1.
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin: Edition ID-Archiv.
- Huf, Stefan (1998): *Sozialstaat und Moderne. Modernisierungseffekte staatlicher Sozialpolitik*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Jessop, Bob (1994): The Transition to Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare-State, in: Roger Burrows; Brian Loader (Hg.): *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge, 13-37.
- Kaube, Jürgen (1999): "Ontologie des Übrigen. Mehr Position als Papier: Politik mit Schröder und Blair", in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12.6.1999, 43.
- Lenhardt, Gero; Offe, Claus (1977): Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian von Ferber; Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): *Soziologie und Sozialpolitik*. Sonderheft 19/1977 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: Westdeutscher Verlag, 98-127.
- Lessenich, Stephan (1999): Lohnarbeit, Familie und die Grenzen konstruktivistischer Sozialpolitikanalyse. Kritische Anmerkungen zum Beitrag von Peter Bleses und Martin Seeleib-Kaiser, in: *Zeitschrift für Soziologie* 28, 235-238.
- Lessenich, Stephan (1998): „Relations matter“: De-Kommodifizierung als Verteilungsproblem, in: Stephan Lessenich; Ilona Ostner (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt/New York: Campus, 91-108.

(vgl.o., Fn. 7), zeugt im übrigen von der quasi-universellen Durchsetzung eines vulgär-kommunitaristischen Konsenses in den Sozialwissenschaften.

- Lessenich, Stephan; Ostner, Ilona (Hg.) (1998): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt/New York: Campus.
- Luhmann, Niklas (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München/Wien: Olzog.
- Neyer, Jürgen; Seeleib-Kaiser, Martin (1996): Arbeitsmarktpolitik nach dem Wohlfahrtsstaat. Konsequenzen der ökonomischen Globalisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 26/96, 36-44.
- Przeworski, Adam (1985): *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge/Paris: Cambridge University Press/Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.
- Rieger, Elmar (1998): Soziologische Theorie und Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat, in: Stephan Lessenich; Ilona Ostner (Hg.): *Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*. Frankfurt/New York: Campus, 59-89.
- Seeleib-Kaiser, Martin (1997): Der Wohlfahrtsstaat in der Globalisierungsfalle: Eine analytisch-konzeptionelle Annäherung, in: Borchert, Jens; Lessenich, Stephan; Lösche, Peter (Red.): *Standortrisiko Wohlfahrtsstaat? Jahrbuch für Europa- und Nordamerikastudien 1/1997*. Opladen: Leske + Budrich, 73-106.
- Streeck, Wolfgang; Heinze, Rolf (1999): "An Arbeit fehlt es nicht. Die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert, eine radikale Wende unumgänglich: Im Dienstleistungssektor könnten Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen", in: *DER SPIEGEL* Nr. 19 vom 10.5.1999, 38-45.

Abstract

The new German debate on the welfare state and the dialectics of social policy.

The recent scientific debate on the functions of social policy and the transformation of the welfare state evidences an ever waning sense of the dialectics that lies at the core of modern state interventionism. The consequences of this decline of dialectical thinking on social policy matters are now beginning to affect as well the political discourse on the reform of the welfare state in Germany. This discourse is utterly dominated by one-dimensional crisis scenarios and equally one-sided reform proposals, the latter opting for straightforward re-commodification strategies as opposed to the classical, post-war de-commodification consensus. In this context, the paper constitutes a plea for regaining consciousness, conceptualizing social policy as what it is and always has been: the at a time specific and historically changing combination of commodifying and de-commodifying state interventions.