

## Von der Geschichtsteleologie zur Teleologie der Wohlfahrtspolitik. Kritik einer gesellschaftspolitischen Konzeption<sup>1</sup>

### 1. Reflexionen über Wandel und Kontinuität einer Partei

Der Umstand, daß sich die SPD mit dem Ende des Ersten Weltkrieges faktisch und zunehmend auch programmatisch zur parlamentarischen Demokratie bekannte und damit den Kompromiß an die Stelle des Klassenkampfes setzte, ist vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg ein wichtiger stabilisierender Faktor Westeuropas im allgemeinen wie der Bundesrepublik Deutschland im besonderen gewesen. Denn dadurch wurde die SPD eine liberale Partei oder, unverfänglicher ausgedrückt, eine bürgerliche Partei,<sup>2</sup> die sich dem Wettbewerb mit anderen Parteien stellt. Das heißt, daß sie sich von einem geschichtsteleologischen Weltbild verabschiedete, das beispielsweise der SED bis zu ihrem Ende die Legitimationsgrundlage dafür lieferte, sich im Bunde mit der Geschichte wähnend, gegen 80 Prozent der Bevölkerung zu regieren.

Unter diesem geistesgeschichtlichen Aspekt bedeutet erst der Zusammenbruch des Sozialismus in unserer Zeit den endgültigen Abschied von einem 19. Jh., dessen universalistischer Historizismus in zunehmendem Widerspruch zu den Funktionsbedingungen einer Marktgesellschaft geriet. Denn diese Funktionsbedingungen, basierend auf der rechtlichen Konstruktion des Privateigentums, einer individuellen Rechnungsführung der Betriebe mit dem Konkurs als ultimativem Sanktionsmechanismus und knappgehaltenem Geld als Koordinationsmechanismus der Märkte liefern eben nicht, wie ein Blick auf die Landkarte zeigt, einer Weltgesellschaft das universelle Muster, sondern sind als *ein* denkbarer Entwurf von Gesellschaft durchzusetzen.

Abschied vom 19. Jh. heißt zugleich Abschied vom Mythos einer Arbeiterbewegung, die nur deshalb eine *Bewegung* sein konnte, weil sie sich als eins mit der Geschichte empfand, den Fortschritt in der Geschichte repräsentierte. Von diesem Fortschrittsmythos aber sind die sozialdemokratischen Parteien Europas stärker als vom geschichtsteleologischen Weltbild eines Marx geprägt worden. Denn dieses Welt-

bild war ja niemals unbestritten, wie sich an etatistischen Gegenkonzepten eines Lasalle in Deutschland, noch mehr aber an der gewerkschafts- und wohlfahrtspolitischen Orientierung der Arbeiterparteien Englands und Skandinaviens zeigt. Dieser Fortschrittsmythos wirkt bis heute fort. Und das gilt gerade auch für die SPD. Er aber holt das historische Erbe dieser Partei, wenn auch auf versteckte Weise, wieder ein.

Man kann den Fortbestand dieses historischen Erbes auf den methodischen Punkt bringen, daß an die Stelle eines geschichtsteleologischen Weltbildes mitsamt eines Fortschrittsmythos eine Teleologie der Wohlfahrtspolitik getreten ist. Dabei ist nicht so sehr das Primat einer Sozialpolitik, die ja unter modernem Zeichen Umverteilungspolitik bleibt, gemeint. Selbstverständlich ist immer die Einsicht vorherrschend gewesen, daß Sozialpolitik als Pendant einer Industrielandpolitik bedarf, damit das Sozialprodukt erwirtschaftet wird, das sich umverteilen läßt.

Es sind deshalb auch nicht unzureichende Einsichten in ökonomische Zusammenhänge, die die Grenzen einer Wohlfahrtspolitik markieren. Dieser Vorwurf muß vielmehr einer Planungsökonomie gemacht werden, die unter dem Zeichen des Sozialismus die Durchsetzungsbedingungen des technischen Fortschritts ignorierte und, integriert in eine internationale Geldwirtschaft, sukzessive in eine Position der Devisenmaximierung à tout prix abglitt. Es ist auch nicht zu kritisieren, daß Parteien wohlfahrtspolitisch orientierte Programme aufstellen. Das macht ja, um bei der Bundesrepublik Deutschland zu bleiben, die CDU in gleicher Weise wie die SPD. Vielmehr geht es um deren teleologische Begründung der Wohlfahrtspolitik, hinter der sich ein gesamtwirtschaftlich orientiertes Ziel-Mittel-Denken verbirgt, das in Widerspruch zu Funktionsbedingungen einer Marktökonomie gerät.

Es wird, in anderen Worten ausgedrückt, verkannt, daß eine gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtspolitik im Kapitalismus unmöglich ist. Denn sie verlangt ein Diktat gegen den Markt, das diesem gegenüber antagonistisch bleibt. Hier liegen die tieferen Gründe für das Scheitern der westeuropäischen sozialdemokratischen Parteien, denen in der Nachkriegsära entweder wie in Deutschland, bis auf eine kurze Zeitspanne Ende der sechziger Anfang der siebziger Jahre, sowieso eine Durchsetzung ihrer Politik verschlossen blieb oder, wie im angelsächsisch-skandinavischen Raum, die inflatorischen Nebenwirkungen bzw. die fehlende Finanzierbarkeit ihrer Politik Schritt für Schritt Grenzen

gesetzt wurden.

Dadurch holt auf versteckte, ja vertrackte Weise ihr historisches Erbe auch die SPD wieder ein. Und das Vertrackte dieser Angelegenheit liegt darin, daß es sich zugleich um einen späten Triumph von Marx über die SPD handelt. Denn während die Geschichte über die Geschichtsteologie des Sozialismus siegte, eben weil dieser sich, wie sollte es auch anders sein, dann doch nicht im Bunde mit der Geschichte befand, scheitert die SPD, wie immer eine Nummer kleiner, an ihrer Teleologie, den Kapitalismus mit Programmatik überwinden zu wollen. Denn der Kampf zwischen einer Teleologie der Wohlfahrt und den Funktionsbedingungen des Kapitalismus muß zugunsten des Kapitalismus ausgehen, weil der Markt gegenüber der Wirtschaftspolitik einen Freiheitsgrad hat – als ultima ratio den Verzicht auf Produktion. Und Marx' Triumph über die SPD besteht darin, daß er *dies* immer gewußt hat, weil er sich immer bewußt war, daß sich die Funktionsbedingungen des Kapitalismus der Realisierung wohlfahrtsökonomischer Normen entziehen.

Das aber heißt, daß die methodische Notwendigkeit einer Abkehr von Marx' Geschichtsteologie durch eine politische Teleologie erkauft wurde, die einen Rückfall gegenüber Marx bedeutet. Mit diesem Widerspruch muß die SPD leben, er ist gleichsam historisch in dieser Partei angelegt. Aber dieser Widerspruch ist keineswegs harmlos, ist bis in das Alltagsgeschäft der Partei spürbar: An ihm sind letztlich beide Bundeskanzler, die die SPD der Bundesrepublik Deutschland stellte, jeder auf seine Weise, gescheitert: Willy Brandt, indem er sich den Marktbedingungen der Inflation, die sich in einer Phase abschwächenden Wachstums als Ergebnis von Vollbeschäftigung herausbildete, auslieferte. Helmut Schmidt, indem ausgerechnet ihn, den Sozialdemokraten, die Marktbedingungen der Inflation zu einer restriktiven Politik zwangen, die jenen Sockel an Arbeitslosigkeit schuf, der bis zum heutigen Tage nicht nur die Bundesrepublik Deutschland, sondern alle Industriestaaten beherrscht.

Es charakterisiert diese Partei, ihr politisches Bewußtsein einer Teleologie der Wohlfahrt, ungemein, daß Willy Brandt ihr Liebling ist, während Helmut Schmidt bestenfalls respektiert wird. Es erklärt auch, warum die CDU die bessere sozialdemokratische Partei ist. Sie *kann* die bessere sozialdemokratische Partei sein, weil es nicht auf Einsichten und Programme ankommt, sondern um die Akzeptanz der Restriktionen geht, die die Funktionsbedingungen des Kapitalismus einer Wohlfahrtspolitik setzen. Diese Akzeptanz macht den zutiefst bürger-

lichen Charakter dieser Partei aus. Sie erlaubt es ihr, den Widerspruch zwischen Programmatik und Realität auszuhalten. Der Unterschied zwischen den beiden Parteien wird deutlich: Während die SPD an einer Teleologie der Wohlfahrt scheitern muß, allen voran daran scheitert, daß ihr der Kapitalismus Vollbeschäftigung verweigert, treibt die CDU Wohlfahrtspolitik unbeschadet dessen, daß die Arbeitslosigkeit von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus zunimmt.

## 2. Marktbedingungen und Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Man kann die Geschichte der Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland als Geschichte der Restriktion, die die Realität einer Marktökonomie der Wohlfahrtspolitik setzt, schreiben, wobei im folgenden, der Anlage dieser Arbeit entsprechend, lediglich die makroökonomischen Aspekte zur Diskussion stehen. Dabei lassen sich (in der bisherigen Geschichte) vier grundlegende, von den Marktbedingungen gesetzte Szenarien entwerfen, für die der Begriff der *Marktconstellation* eingeführt wird. Das, wenn man so will, methodische Apriori der Analyse liegt darin, daß der Markt grundlegende Bedingungen des Wirtschaftens setzt, die die Politik abzusichern und auf die sie zu reagieren hat, selbst aber nicht zu setzen vermag. Jede Marktconstellation repräsentiert in etwa zwei, sich überlappende Jahrzehnte der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, so die Marktconstellation des *Wachstums* die fünfziger und sechziger Jahre, der *Stagnation* die sechziger und siebziger Jahre, der *Verfestigung der Arbeitslosigkeit* die siebziger und achtziger Jahre und der *Staatsverschuldung* die achtziger und neunziger Jahre.

Dabei weist jede Marktconstellation ein für sie typisches *Marktergebnis* auf, das die politische *Programmatik* bestimmt und durch diese auf das Marktergebnis zurückwirkt. Entscheidend bleibt dabei die prinzipielle Diskrepanz zwischen Programmatik und Marktergebnis, der Umstand somit, daß das Marktergebnis die Programmatik konterkariert und über die Herausbildung einer neuen Marktconstellation ihren Wechsel bewirkt. Dieses die Geschichte der Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland charakterisierende Wechselspiel von Marktconstellation, Programmatik und Marktergebnis macht, bezogen auf die vier apostrophierten Marktconstellationen, die Übersicht 1 deutlich. Die folgende Analyse, die diese Übersicht zum Inhalt hat, demonstriert nachdrücklich, daß Wirtschaftspolitik im Kapitalis-

mus, will sie erfolgreich sein, auf Herausforderungen des Marktes reagiert, die seine Funktionsbedingungen sichern, nicht aber einem teleologischen Grundmuster folgt, wie es die herrschende ökonomische Theorie als gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht der Wohlfahrtspostulate eines stabilen Preisniveaus, Vollbeschäftigung und eines außenwirtschaftlichen Gleichgewichts einer wachsenden Wirtschaft formuliert. In der Tat gehört es zu den schwer verständlichen Eigentümlichkeiten der herrschenden Wirtschaftswissenschaft, daß sie in ihrer theoretischen Fundierung liberale Ökonomie ist, sich jedoch in ihrer Theorie der Wirtschaftspolitik als sozialdemokratisch versteht. Das bringt sie nicht nur in einen Gegensatz zur Wirtschaftstheorie selber, sondern auch zur Wirtschaftspolitik einer Marktgesellschaft.

*Übersicht 1: Marktconstellationen der Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland*

Marktconstellation	Programmatik	Marktergebnis
Wachstum (50/60)	Vermögensumverteilung	Vermögenskonzentration
Stagnation (60/70)	Konjunkturstimulierung	Inflation, Stagflation
Verfestigung der Arbeitslosigkeit (70/80)	Soziale Absicherung	Expansion der Staatsverschuldung
Grenzen der Staatsverschuldung (80/90)	Einkommens(ver)sicherung	Privatisierung staatlicher Ausgaben

*Die Phase des Wachstums:* Die Phase eines realen wirtschaftlichen Wachstums, die die Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der fünfziger Jahre bis weit in die sechziger Jahre hinein charakterisiert, ist durch die Marktconstellation eines Investitions-Profit-Mechanismus, der Dank einer unterbewerteten Deutschen Mark von hohen Exportüberschüssen gestützt wurde, geprägt. Eine geringe private Ersparnis ließ diesen Mechanismus voll wirksam werden, wobei

die ihn begleitende Steigerung des Preisniveaus (Keynes spricht in diesem Zusammenhang von einer Profitinflation) von der Lohndisziplin der Gewerkschaften, die allerdings ein rascher Anstieg der Arbeitsproduktivität nicht auf eine allzu harte Probe stellte, aufgefangen wurde, so daß das Preisniveau tendenziell stabil blieb (im Sinne von Keynes somit die Profitinflation mit einer Einkommensdeflation einherging). Der Preis für diese Akkumulation ohne Ersparnis war eine riesige Vermögenskonzentration in den Händen der Unternehmer, die die Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland über mehrere Jahrzehnte beherrschte – solange beherrschte, bis in den achtziger Jahren die Explosion der Staatsverschuldung zu einer entsprechenden Geldvermögensbildung führte.

Es kann nicht überraschen, daß angesichts der Vermögenskonzentration (wie generell des dominierenden Status sich weitgehend selbstfinanzierender Unternehmen) Forderungen nach einer Vermögensumverteilung (wie generell nach betrieblicher Mitbestimmung) laut wurden. Eine Realisierung dieser Forderungen ist, von Einzelfällen abgesehen, bis heute nicht erfolgt. Aus gutem Grunde. Denn ein solches Programm verlangt gesamtwirtschaftlich nicht nur eine komplizierte Administration der Umverteilung des Vermögens von Unternehmen an Private, sondern auch eine eingeschränkte Verfügung über das umverteilte Vermögen, die wiederum administrativ zu überprüfen ist, damit es nicht in den Konsum fließt und dadurch die ursprüngliche Vermögensverteilung wiederherstellt. Entscheidend aber ist das marktkontradiktorische Moment, daß der Investitions-Profit-Mechanismus jene Marktconstellation einer wachsenden Wirtschaft kennzeichnet, deren Ergebnis dann administrativ beseitigt werden soll. Wasch' mir den Pelz, aber mach' ihn nicht naß ... Offenbar soll eine Vermögensumverteilung jenes Marktergebnis korrigieren, das die Konstitutionsbedingung der Wachstumsphase ausmacht. Jedoch handelt es sich um ein besonders harmloses Beispiel einer Marktconstradiktion. Denn es ist im wesentlichen Professorengehirn entsprungen, erhielt wegen mangelnder Praktikabilität kaum Relevanz – und hat deshalb auch keinen Schaden anrichten können.

*Die Phase der Stagnation:* Das allerdings läßt sich für diese Phase nicht behaupten. Die Abschwächung des wirtschaftlichen Wachstums in den sechziger Jahren, das erstmalige Entstehen von Arbeitslosigkeit, verlangte nach einer Stimulierung der Konjunktur, die in Schillers Stabilitätsgesetz 1967 ihren gültigen Ausdruck gefunden hat. Für diesen wohlfahrtspolitischen Euphemismus hat sich der Kapitalismus

bitter gerächt – so gerächt, daß wir es bis heute spüren. Denn Vollbeschäftigung heißt Inflation, entsprechend eine Konjunkturstimulierung die Schnlfimg von Inflation. Daran führt kein Weg vorbei – allen voran nicht das Abwägen von Preisniveaustabilität und Beschäftigungsgrad oder gar das Streben nach einer simultanen Realisierung beider Ziele. Das liegt daran, daß, um es fachmännisch auszudrücken, Vollbeschäftigung bedeutet, daß die Budgetrestriktion Geld durch die Budgetrestriktion (menschliche) Ressource ersetzt wird und jene Entknappung des Geldes begründet, deren Ausdruck dann Inflation ist. (Die langfristige Implikation ist die Rationierung von Ressourcen – ein konstitutives Merkmal des Sozialismus, dessen erste Symptome in der Spätphase der Inflation in der Bundesrepublik Deutschland durchaus spürbar waren.)

Im übrigen spiegelt sich in der Konjunkturstimulierung eine falsche Interpretation der Wachstumsphase wider, die beileibe keine Phase der Vollbeschäftigung war, sondern eine beträchtliche Absorption von Arbeitskräften in den Wirtschaftsprozess kennzeichnete – aus der Landwirtschaft, von Vertriebenen und Flüchtlingen und, last but not least, von Millionen von Fremdarbeitern. Dabei verhinderte die einkommenspolitische Absicherung der wirtschaftlichen Dynamik, die im übrigen nicht nur von der Lohnseite, sondern auch von einer disziplinierten Budgetpolitik ausging, die Genesis von Inflation oder schob diese zumindest hinaus.

Aber wenn einmal Inflation (mit ihrer marktmanenten Tendenz zu einer Steigerung der Rate) herrscht, so ist das Kind bereits in den Brunnen gefallen. Denn die Inflationsbekämpfung, die in den siebziger Jahren notwendig wurde, ist etwas ganz anderes als eine Inflationsvermeidung, die die vorangegangene Wachstumsphase kennzeichnete. Vielmehr verlangt eine Inflationsbekämpfung eine restriktive Geldpolitik, die in der Regel über eine Zinssatzerhöhung auf die Investitionen wirkt. Aus der Inflation wird eine Stagflation, die eine verminderte Inflationsrate mit tendenzieller Stagnation verbindet. Diese Marktkonstellation hat die siebziger und weitgehend auch die achtziger Jahre der Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland beherrscht. Ihr besonderes Merkmal besteht darin, daß sie eine Reaktion auf die vorangegangene Inflationsphase bildet, sich aus der Reaktion der Wirtschaftspolitik auf ein Marktergebnis ergibt, das dank seiner kumulativen Preissteigerungseffekte über kurz oder lang zu einer Aushöhlung der Geldfunktion hätte führen müssen. Inflation und Stagflation stellen deshalb *eine* Marktkonstellation dar, bilden zusammen eine Phase

der Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland, die ihre Wurzeln in einer marktwidrigen Reaktion der Wirtschaftspolitik auf ein Abflachen des Wachstumsprozesses hatte.

*Die Phase der Verfestigung der Arbeitslosigkeit:* Fixiert auf das Moment der Inflationsbekämpfung bei prinzipiell hohem Beschäftigungsstand, herrschte in der eben beschriebenen Teilphase der Stagflation die Illusion, bei den Rückwirkungen der Inflationsbekämpfung auf den Arbeitsmarkt handele es sich um ein vorübergehendes Phänomen, das irgendwann einmal zu Vollbeschäftigung zurückführe. Die Fakten dokumentieren das Gegenteil: Die Arbeitslosigkeit, man spricht in diesem Zusammenhang von einer Sockelarbeitslosigkeit, nimmt seit den siebziger Jahren von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus zu. Die auf die Stagflation folgende Phase ist deshalb durch eine Verfestigung der Arbeitslosigkeit gekennzeichnet – und daß es sich dabei um eine eigenständige Phase handelt, zeigt sich daran, daß das Moment der Inflationsbekämpfung immer mehr zurücktritt.

Politisch-programmatisch ist diese Phase, die die Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland seit den siebziger Jahren bestimmt, ihre volle Kraft aber erst in den achtziger Jahren entfaltete, durch die Kosten der sozialen Absicherung der steigenden Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Der Wohlfahrtsstaat entfaltet seine volle Kraft. Dabei aber erhält er eine neue Qualität, da aus der Umverteilungsmaschinerie, dem auf einen Ansgleich von Einnahmen und Ausgaben basierenden Sozialvertrag zwischen Leistenden und Empfangenden, eine Aufwandsmaschinerie wird, die das allgemeine Budget in immer stärkerem Maße belastet. Das Ergebnis ist eine Explosion der Staatsverschuldung, deren notwendig werdende Begrenzung dann die vierte Marktconstellation ausmacht. In dieser Phase bleibt jedoch die Staatsverschuldung ein passives Element, ist die Konsequenz, wie es so schön heißt, eingebauter Stabilisatoren, die ein permanentes, den Konjunkturzyklus übergreifendes Budgetdefizit produzieren.

Nirgends so deutlich wie an der Verbindung von zunehmender Arbeitslosigkeit und hohem Budgetdefizit zeigt sich, daß Keynes tot ist. Denn der Keynes eines nachfragestimulierenden Budgetdefizits war angetreten, mit ihm einer vom Marktprozeß induzierten Arbeitslosigkeit Paroli zu bieten. Nun holt ein andauerndes Budgetdefizit, das in eine stetig steigende Staatsverschuldung mündet, ohne stimulierende Effekte auf die Konjunktur zu haben, den Keynes der effektiven Nachfrage ein. Man pflegt dies damit zu begründen, daß strukturelle Momente gegenüber konjunkturellen Momenten überhand gewonnen hät-

ten. Aber diese Begründung verschleiert die makrotheoretischen Bedingungen des Scheiterns des Keynesianismus. Denn das Scheitern ist bereits in dessen Verbindung von Theorie und Politik angelegt: Mit dem Anspruch einer Theorie eines (aus der Liquiditätspräferenz resultierenden) Marktversagens angetreten, blieb er in seiner politischen Ausformung, mittelbar oder unmittelbar, der Vorstellung von einem Konjunkturzyklus verhaftet, dessen Beeinflussung dann zyklusübergreifend neutral bleibt.

Dieser Widerspruch macht den tiefsitzenden immanenten Defekt der Keynesianischen Theorie der Wirtschaftspolitik deutlich: Die Beeinflussung des Wirtschaftsablaufes wird für einen Fall, nämlich den Zyklus, propagiert, bei dem sie im Prinzip überflüssig ist, d. h. eingebaute Stabilisatoren weitgehend das Geschäft zu besorgen vermögen; sie bleibt aber in ihren Wirkungen unspezifiziert, wenn ein Marktversagen der Intervention den Maßstab liefert: unspezifiziert deshalb, weil es nicht diagnostizierbar ist, ob und inwieweit erwünschte Effekte auf die Beschäftigung oder unerwünschte Effekte auf das Preisniveau auftreten. Eine solche Situation herrschte in der Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland in den sechziger Jahren, die eben nicht durch einen bloßen konjunkturellen Einbruch, sondern zugleich durch eine sich abschwächende Wachstumsphase gekennzeichnet war – indem, genauer ausgedrückt, ein konjunktureller Einbruch ein sich abflachendes Wachstum überlagerte und deshalb die angestrebte Konjunkturstimulierung ein Inflationspotential schuf, das sich dann in den siebziger Jahren entfaltete. Man sieht, wie sehr die zyklusübergreifende Verfestigung der Arbeitslosigkeit dieser Phase bereits tief in der vorangegangenen Phase angelegt war.

An der Verbindung von abgeschwächtem Wachstum und konjunkturellem Einbruch läßt sich die Inkonsistenz von Keynes' Vollbeschäftigungsprogramm zeigen, weil es einer Nachfragesteuerung die markttheoretische Grundlage entzieht. Demgegenüber drückt sich in der Marktkonstellation einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit die Verbindung von abgeschwächtem Wachstum und Wiederherstellung der Geldfunktion aus – die Wiederherstellung der Geldfunktion gegenüber der zweiten Phase, ein abgeschwächtes Wachstum gegenüber der ersten Phase. Das aber heißt zugleich, daß der Nachweis einer Inkonsistenz von Keynes' Vollbeschäftigungsprogramm eine markttheoretische Analyse verlangt, ihn aber nicht ein Ziel-Mittel-Konzept leistet, das von der Natur der Sache her nur eine Verletzung wohlfahrtsökonomischer Normen zu diagnostizieren vermag. Klagen über stei-

gende Arbeitslosigkeit, ohne daß die Wirtschaftspolitik noch ein Beschäftigungsprogramm entwürfe, geschweige denn ihr entgegenwirkte, charakterisiert deshalb diese Phase ungemein.

*Die Phase der Grenzen der Staatsverschuldung:* Erst die Phase, die in der Bundesrepublik Deutschland mit den achtziger Jahren einsetzte, wird von einem allmählichen Abschied von der Illusion des Wohlfahrtsstaates bestimmt. Denn erst mußten die Grenzen der Staatsverschuldung spürbar sein, damit auch die Grenzen des Wohlfahrtsstaates sichtbar werden. Denn dessen Grenzen sind nichts anderes als Grenzen der Staatsverschuldung – ein Indiz dafür, daß die *Idee* des Wohlfahrtsstaates an eine wachsende Wirtschaft gehunden bleibt, während die *Realität* des Wohlfahrtsstaates eine stetig steigende Staatsverschuldung induziert. Insofern stellt diese Phase den (vorläufigen) Schlußpunkt einer Entwicklung dar, die ebenfalls in den vorhergehenden Phasen angelegt war.

Der Abschied von der Illusion des Wohlfahrtsstaates ist zugleich ein Abschied von der Illusion seiner Finanzierbarkeit. Das aber heißt, daß die Finanzierbarkeit von den Grenzen des Wachstums, nicht aber von der Ausformung des Steuersystems gesetzt wird. An diesem Mißverständnis scheitert gegenwärtig der schwedische Wohlfahrtsstaat, das vielbewunderte Modell des Wohlfahrtsstaates überhaupt. Denn dieses Modell zeigt, daß in einer Phase abgeschwächten Wachstums die Finanzierung steigender Sozialleistungen über zusätzliche Steuern an Grenzen stößt, weil eine sich stetig vergrößernde Steuerbelastung politisch verweigert wird oder auf die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zurückwirkt. Das macht die Koinzidenz von expansiver Wohlfahrtspolitik und zunehmender Staatsverschuldung unausweichlich.

Eine zunehmende Staatsverschuldung aber markiert zugleich Grenzen der Staatsverschuldung. Das hat uns Domar bereits 1944 gezeigt, indem er nachwies, daß ein kontinuierliches Budgetdefizit aus sich selbst heraus das Volkseinkommen aufsaugt – unabhängig von der Höhe des Zinssatzes, der Höhe des Budgetdefizits und unter ständig steigender Steuerbelastung. Die Höhe des Zinssatzes und des Budgetdefizits entscheiden lediglich über das Tempo des Prozesses – die Rückwirkung der Zinsbelastung der Staatsschuld auf das Budget macht das Ende unausweichlich.

An dieser Rückwirkung zeigt sich der prinzipielle Unterschied privater gegenüber öffentlicher Verschuldung. Der Unternehmer erwirtschaftet einen Überschuß, aus dem die Zinsen für aufgenommene Kre-

dite gezahlt werden – und daß er keinen Überschuß erwirtschaftet, bleibt das Risiko des Gläubigers. Demgegenüber bleiben die Zinsen aus der Staatsschuld wie die Rückzahlung der Staatsschuld eine Komponente der Budgetpolitik – mit, sieht man von einer Staatskrise ab, der Implikation eines totalen Gläubigerschutzes.

Lediglich wirtschaftliches Wachstum ermöglicht eine prinzipielle Begrenzung der Staatsschuld, während das derzeit gepriesene Mittel ihrer Begrenzung am Sozialprodukt – für die geplante Europäische Währungsunion ist eine Quote von 60 Prozent vorgesehen – das Tempo des Aufsaugens des Volkseinkommens lediglich hinausschiebt, da auf Dauer die Rückwirkungen der Zinsbelastung auf das Budgetdefizit jede Quote aushebeln. Daran zeigt sich, auf welch schwachen Füßen die Bindung der Staatsverschuldung an wirtschaftliches Wachstum steht. Denn wenn sich eine Wachstumsphase abschwächt, bricht ein auf stetigem Wachstum basierendes Verschuldungskonzept zusammen. Hier liegen die Gründe dafür, daß im Gefolge der Explosion der Staatsverschuldung seit den siebziger Jahren sukzessive auch deren Grenzen spürbar wurden.

Angesichts der politischen Verweigerung einer steigenden Steuerbelastung aber lassen sich die Grenzen der Staatsverschuldung nur über die Staatsausgaben markieren. Darin liegt die Ratio der gegenwärtigen Tendenz einer Privatisierung staatlicher Aufgaben. Sie folgt deshalb auch nicht effizienztheoretischen Gesichtspunkten, beispielsweise einer unterstellten höheren Effizienz privatwirtschaftlicher gegenüber staatlicher Betätigung, die uns eine neoklassische Schulweisheit suggerieren will. Solche Argumente bleiben reine Konstruktion, weil in der Realität die Notwendigkeit einer Begrenzung staatlicher Ausgaben die Privatisierung erzwingt. Sie erlaubt eine Reduktion bisheriger öffentlicher Aufgaben mit privatwirtschaftlichen Argumenten, allen voran mangelnder Rentabilität. Das zeigt die gegenwärtige Tendenz, mit der Privatisierung zugleich eine Reduktion der entsprechenden Dienstleistungen anzustoßen, deutlich. Demgegenüber erfordert es das effizienztheoretische Argument, gegebene Dienstleistungen billiger anzubieten. Das zeigt zugleich, daß sich eine Privatisierung staatlicher Aufgaben dnn:raus markttheoretisch begründen läßt, sie auf markttheoretisch begründete Grenzen der Staatsverschuldung rückführbar ist.

Demgegenüber bleibt die politische Programmatik auch in dieser Phase zwiespältig. Von einer Mischung aus einer Einkommenssicherung und einer Einkommensversicherung kann deshalb gespro-

chen werden, weil einerseits die Tendenzen der Privatisierung staatlicher Aufgaben auf die private Einkommenbildung zurückwirken, ihr, beispielsweise über die Förderung privater Altersvorsorge, ein Moment der Einkommensversicherung geben; demgegenüber lassen andererseits die traditionellen Elemente öffentlicher Einkommensversicherung wie Steuerentlastungen, ein schleppender Subventionsabbau, familienpolitische und sozialpolitische Maßnahmen einer Kinderförderung und Pflegeversicherung das Budget weiter expandieren. Der Konsolidierungsbedarf in der Bundesrepublik Deutschland bleibt deshalb weiterhin hoch – nicht zuletzt auch deshalb, weil die Steuerbelastung im Vergleich mit anderen Industriestaaten hoch ist. Zumindest bleibt es zweifelhaft, ob die derzeitige Ausgabenpolitik mit der für eine Begrenzung der Staatsschuld erforderlichen Reduktion des Budgetdefizits vereinbar ist. Dagegen spricht allein die historische Erfahrung, daß der Steuerstaat eine den Marktbedingungen entsprechende Ausgabenreduktion zu konterkarieren und nicht zu bestätigen pflegt. Das aber bedeutet zugleich, daß eine Privatisierung staatlicher Aufgaben kein hinreichendes Marktergebnis einer Begrenzung der Staatsverschuldung sein dürfte.

### 3. Wirtschaftspolitik im Kapitalismus

Damit kann ich meine Ausführungen schließen. Meine Analyse unterschiedlicher Marktconstellationen seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Reaktion durch die Wirtschaftspolitik hat gezeigt, daß deren Chance und Gefährdung dicht beieinander liegen: Die Chance der Einsicht in die Notwendigkeit, gegen Wohlfahrtspostulate zu verstoßen, die Gefährdung, falls diese Notwendigkeit nicht beachtet wird. Aber auch ein derartiger Fall verlangt, daß das Ruder über kurz oder lang herumgerissen wird. Das ist der Preis, den wir dafür zu zahlen haben, im Kapitalismus zu leben.

- 1 Dieser Beitrag erschien zuerst in: H. Kemper/E. Rau (Hrsg.), *Formation und Transformation. Spuren in Bildungsforschung und Bildungspolitik. Peter Hübner zum 60. Geburtstag*, Frankfurt a.M. 1995, S. 27-38. Der Verlag Peter Lang erteilte uns freundlich die Erlaubnis zum Abdruck.
- 2 Dabei bleibt es methodologisch genauer, in dem Sinne von einer liberalen Partei zu sprechen, als sie den Koordinationsmechanismus individueller ökonomischer Entscheidungen durch den Markt prinzipiell akzeptiert. Aus einer hermeneutischen Perspektive, d.h. als Kritiker der Politischen Ökonomie des Liberalismus, ist jenseits seines geschichtsteleologischen Weltbildes Marx ebenfalls liberaler Ökonom.