

Rosenbrock, Rolf

Book Part — Digitized Version

Sozialpolitik aus arbeitspolitischer Sicht

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rosenbrock, Rolf (1985) : Sozialpolitik aus arbeitspolitischer Sicht, In: Burkart Lutz (Ed.): Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung: Verhandlungen des 22. Deutschen Soziologentages in Dortmund 1984, ISBN 3-593-32829-1, Campus, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 198-204

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112209>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Sozialpolitik aus arbeitspolitischer Sicht

Rolf Rosenbrock

Ich halte den Vorschlag von Fritz Böhle, den weithin von Politik und Wissenschaft dethematisierten Zusammenhang zwischen Produktionsprozeß, Lohnarbeit und Sozialpolitik wieder als zentralen Ausgangspunkt für sozialpolitische Analysen aufzugreifen, für notwendig, überfällig und richtungweisend. Als Sozialpolitikforscher aus einem Institut, das sich mit Arbeitspolitik, also mit Entwicklungsproblemen der Erwerbsarbeit und deren gesellschaftlicher Regulierung befaßt, fällt mir dieses Kompliment nicht schwer.

Ich möchte im Anschluß an Böhle einige Bemerkungen zur Realanalyse der gegenwärtig propagierten und politisch bereits exekutiv gewendeten Krise des Sozialstaats machen.

Sozialpolitik besteht historisch-genetisch und wesentlich darin, die materiellen Voraussetzungen und Folgen von Lohnarbeit abzusichern. Im Kern geht es darum, die materielle Reproduktion im Lebens- und Generationsablauf der auf abhängige Arbeit angewiesenen Schichten der Bevölkerung in solchen Phasen und Lebenslagen abzusichern, in denen dies durch Lohnarbeit nicht oder nicht ausreichend möglich ist. Instrumente dazu sind gesellschaftliche (d.h. bei uns: staatliche und parastaatliche) Finanzierung, Normierung und Institutionen. Sozialpolitik ist also einerseits mehr als kurzfristige Überbrückungshilfen und Reparaturleistungen für die Ware Arbeitskraft, sie setzt aber andererseits keineswegs die zentrale Rolle der Lohnarbeit für die Reproduktion der Gesellschaft außer Kraft.

Nicht erst seit der Übernahme keynesianischer Elemente in die Wirtschaftspolitik, sondern schon seit den Tagen der Bismarckschen Sozialgesetzgebung folgt die Entwicklung der dafür eingesetzten Systeme weniger der evolutionären Entwicklungslogik einer gesamtgesellschaftlichen Modernisierung, sondern ist vielmehr Gegenstand kämpferischer Auseinandersetzungen zweier „Sozialgestalten“ und „Sozialideen“. Die dabei erreichten Kompromißgleichgewichte sind stets labil, weil ihnen unterschiedliche

Interessen zugrunde liegen und ihre jeweilige Ausprägung von den aktuellen Kräfteverhältnissen abhängig ist. Die andere Seite des Kompromisses besteht darin, daß die Gestaltungsautonomie bzw. Prärogative der Unternehmen in bezug auf Investition, Produktion und Arbeitskräfteeinsatz weitgehend unangetastet bleibt.

Dieser Kompromiß scheint in der Bundesrepublik derzeit in seinem Kernbestand gefährdet. Dabei deutet sich ein grundlegender Wandel in der wechselseitigen Beziehung zwischen Produktions- und Sozialpolitik an, bei dem die gesellschaftliche Bezugsgröße für sozialstaatliche Leistungen von der Sicherung eines angemessenen Reproduktionsniveaus hin zur Durchsetzung der Verfügbarkeit von Arbeitskraft zu verschlechterten Konditionen des Arbeitsvertrages wechselt. Der innere Zusammenhang zwischen Produktions- und Sozialpolitik wird dabei keineswegs aufgelöst, sondern auf einem neuen, sozialstaatlich erheblich niedrigeren Niveau restrukturiert. Die politische Bedingungskonstellation hierfür liegt im Zusammentreffen von drei Entwicklungen bzw. Strategien, die durch die Massenarbeitslosigkeit auf stabil hohem Niveau teils erst ermöglicht werden, teils diese erst bewirken oder vergrößern:

– Zum einen werden die Tiefs in den Konjunkturzyklen, seit sie auch in der Bundesrepublik wieder real erfahrbar geworden sind, benutzt, um das Verhandlungs- und Durchsetzungspotential der Lohnabhängigen bei Aushandlungs-Prozessen innerhalb und außerhalb der Produktion zu schwächen. Dies ist freilich normal, gehört zum „business as usual“ des Wirtschaftssystems und wird unter den Bedingungen einer „nur“ zyklischen Wirtschaftsentwicklung in Phasen des Hochs meist wieder ausgeglichen.

– Eine Verschärfung erhält diese Entwicklung aus dem zyklusüberlagernden Trend der Verringerung des in Lohnarbeit zu verrichtenden Arbeitsvolumens in der Gesellschaft durch neue Technologien und Organisationsformen (Produktions-Produktivitäts-Schere) sowie – als Krisenfolge – durch sinkende Massenkaufkraft. Auch diese Prozesse müßten bei entsprechender politischer Bearbeitung innerhalb des Wirtschaftssystems nicht zu Massenarbeitslosigkeit führen, Fritz Böhle hat Richtungen möglicher Problemlösungen angedeutet.

– Ihre besondere Brisanz aber erhalten diese Entwicklungen aus der Tatsache, daß diese Probleme in allen kapitalistischen Industrienationen zwar nicht gleichzeitig, im Effekt aber gleichartig aufgetreten sind und in gleicher Weise wirtschaftspolitisch bearbeitet werden. Das erschwert – wegen der gewachsenen Synchronität der Konjunkturzyklen – nicht nur wirksam kompensatorische Exportstrategien, sondern schafft vor allem eine Situation, in der die nationalen Wirtschaftspolitiken sich auf enger werdenden Weltmärkten gegenseitig tendenziell blockieren und deshalb auch dort keine Lösung ihrer inneren Wirtschaftsprobleme finden können.

Man muß keine abschließende Bewertung über das komplexe Verhältnis zwischen Ökonomie und Politik auf der Makro-Ebene vornehmen, um zu der Feststellung zu gelangen, daß für die Bearbeitung dieser Gemengelage

ökonomischer Probleme auch innerhalb des bestehenden Wirtschaftssystems durchaus unterschiedliche politische Optionen existieren.

Bezüglich der derzeit international dominanten, angebotsorientierten Wirtschaftspolitik kann wohl unbestreitbar festgestellt werden: Diese Politik (sie mag auch neoklassisch, monetaristisch oder neoliberal genannt werden) verfolgt nicht das Ziel, die Massenarbeitslosigkeit tatsächlich zu beseitigen:

Wenn als wesentliche Krisenursache gesamtwirtschaftlich eine zu hohe Lohn- und eine zu niedrige Gewinnquote oder einzelwirtschaftlich eine leistungshindernde Inflexibilität der individuellen Lohnhöhe diagnostiziert wird („Mindestlohn-Arbeitslosigkeit“, „mangelnder Leistungsbezug der Lohnstruktur“), dann müssen diese Löhne eben gesenkt bzw. flexibilisiert, d.h. noch stärker differenziert werden. Das geht in liberal verfaßten Gesellschaften – schließt man eine planmäßig inflationistische Wirtschaftspolitik aus – nur über a) eine Schwächung der Verhandlungsmacht der Gewerkschaften, und dies am besten durch b) eine breite Reservearmee. Auf diese Interessenlage hat Kalecki bereits 1943 hingewiesen.

Wenn als wichtigstes Erholungs- und Expansionsfeld für die nationale Ökonomie der Weltmarkt vor allem für Produkte mit avancierter Technologie angesehen wird (und nur in zweiter Linie der Binnenmarkt), dann muß – aus der Sicht der Akteure einer solchen Politik – das Gegenargument sinkender konsumptiver und öffentlicher Nachfrage durch Fortfall bzw. Senkung von Lohn- und Transfereinkommen nicht mehr so ernst genommen werden.

Dann müssen vielmehr und statt dessen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die für die Umstrukturierung des Produktionsprozesses als notwendig angesehenen Voraussetzungen geschaffen werden. Eine arbeitspolitisch zentrale Voraussetzung dafür besteht auf seiten der Arbeitskräfte in deren erhöhter Hinnahmefähigkeit für betrieblich geforderte Änderungen in bezug auf Löhne, Arbeitszeit, Arbeitsorganisation und qualifikationsgerechten Arbeitseinsatz. Der Bedarf der Unternehmen an solchen Veränderungen ist hoch: In diesem Punkt schließe ich mich Kern/Schumann an, nach deren Einschätzung wir uns derzeit am Ende der Inkubationszeit neuer Basistechnologien befinden. D.h., daß die vielfältige und schwerwiegende Symptomatik des gesellschaftlichen Infekts nunmehr sichtbar zu werden beginnt und sich erst in den kommenden Jahren voll entfalten wird.

Die dabei anfallenden Umstrukturierungen im Betrieb schaffen Durchsetzungs- und Legitimationsprobleme. Neben der durch die Massenarbeitslosigkeit verschobenen Machtrelation und einem gewaltigen ideologischen Aufwand wird als Ressource zu ihrer Lösung auch die Diffamierung und massive Schlechter-Ausstattung (bis hin zum faktischen Entzug) von sozialpolitisch abgesicherten Auffangpositionen eingesetzt.

Aus dem Arbeitsleben gekippt zu werden, wird nach diesem Konzept wieder zu einer geradezu existentiellen Bedrohung für die abhängige Be-

schäftigten. Ausmaß und Intensität der Lohnabhängigkeit, die Abhängigkeit vom Betrieb und damit die Hinnahmefähigkeit gegenüber Zumutungen im Produktionsprozeß wachsen mit zunehmender Massenarbeitslosigkeit wie auch mit jeder Verschlechterung der materiellen Ausstattung von Sozialleistungen. Dies gilt nicht nur für die unmittelbaren Lohnersatzleistungen. Zumindest vermittelt wirkt sich dies auf fast alle Leistungen des Sozialstaates aus, die ja durchweg in einem nach unten hin abgestuften Verhältnis je nach Entfernung der sozialpolitisch abgedeckten Problemlage zur Lohnarbeit stehen. Das „umgestülpte Netz“ der Sozialleistungen wird tiefer gehängt und an den Rändern steiler gezurrt, um den Sturz vom Seil der Lohnarbeit bedrohlicher werden zu lassen.

Triebfeder der Lohnarbeit wird dadurch in stärkerem Umfang (wieder) die Furcht. Sozialpolitik bewirkt damit derzeit auch die systematische Vermehrung von Angst in der Gesellschaft. Auf diese Tendenz hat auch Frau Mayntz-Trier in ihrem Eröffnungsvortrag hingewiesen.

Vorbereitet bzw. in Gang gesetzt wird auf diese Weise das große Projekt der einseitigen Anpassung von Konditionen des Arbeitsvertrages an die neuen und alten Interessen der Unternehmen. Kollektivrechtliche, d.h. im wesentlichen gewerkschaftlich durchgesetzte Schutznormen erfahren dabei eine deutliche Absenkung. Ihrer völligen Abschaffung stehen jedoch Durchsetzungsprobleme und die Funktionalität der Gewerkschaften als bindungsfähiger Ordnungsmacht entgegen.

Die *ökonomische* Krise des Sozialstaats (und nur diese wird von der dominanten Wirtschaftspolitik bekämpft) ist aus dieser Sicht nicht so sehr eine Finanzierungskrise oder etwa durch Anspruchsdenken „sozial pervertierter Sozialcharaktere“ induziert. Sie ist auch mehr als eine genutzte Gelegenheit zur Umverteilung von unten nach oben und zur Absenkung der Staatsquote. Als spezifische politische Reaktionsform auf eine auch anders beherrschbare ökonomische Problemlage dient sie zugleich der Vorbereitung und Absicherung der produktionspolitischen Strategien der späten 80er und der 90er Jahre.

Für diese These bedarf es keiner „Verschwörungstheorie“. Vielmehr zeigt eine Analyse der wesentlichen Triebkräfte und Variablen, daß eine neoklassisch angeleitete Wirtschaftspolitik, der auf einen sozialpolitischen Paradigmenwechsel hinlaufende Ab- und Umbau von Sozialstaatlichkeit und die Verbreitung von Leitbildern der Individualisierung und Entsolidarisierung sich gegenseitig ergänzen und verstärken können, ohne daß es eines steuernden Komplotts bedarf. Es ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, daß die in der Bundesrepublik in den 50er Jahren als Variante der Neoklassik dominante Wirtschaftslehre des Ordo-Liberalismus die Existenz einer flächendeckend kompensatorischen Sozialstaatlichkeit niemals in ihre Theorie integriert hat. Das „Opfer“ der Integration des *sozialen* Elements in die Theorien von der Marktwirtschaft wurde vielmehr pragmatisch dem damals vorherrschenden Bewußtsein nach der Niederwerfung des Faschismus, dem politischen Kräfteverhältnis und der aufkeimenden Sy-

stemkonkurrenz gebracht. Damit bleibt die kompensatorische Sozialstaatlichkeit auch vom Legitimationsbedarf und letztlich von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen abhängig. Auf dieser Ebene ist derzeit noch vieles offen. Analysen zu immanenten Grenzen des Abbaus und zu neu auftretenden Widersprüchen sind dringend erforderlich.

An Illustrationen für den Prozeß des Ab- und Umbaus herrscht kein Mangel: Kürzungen bzw. Verschärfung der Leistungsvoraussetzungen bei Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe, Renten, Mutterschaftsurlaub, Schwerbehindertenunterstützung und Ausbildungshilfen aller Art. Von den registrierten über 2 Millionen Arbeitslosen hat nur noch ein Drittel Anspruch auf Arbeitslosengeld, das Schlagwort von der „neuen Armut“ machte die Runde. Erhöhung der Gebühren bei zahlreichen Sozialeinrichtungen, Einführung bzw. Erhöhung der Selbstbeteiligung bei Arzneimitteln, Krankenhaus und Kuren; Sozialversicherungspflichtigkeit von Krankengeld etc. pp. Zwischen Ende 1981 und Ende 1983 wurden ca. 250 steuer- und sozialpolitische Rechtsänderungen durch den Bundesgesetzgeber verabschiedet. Die Leistungskürzungen summieren sich nach Berechnungen des DGB allein für 1983 und 1984 auf 25 Milliarden DM; nach einer Untersuchung aus der Universität Köln ergibt sich für die Jahre 1982 bis 1985 eine Kürzung der Sozialeinkommen um 75 Milliarden DM. Gleichzeitig wird zunehmend die individuelle Verantwortlichkeit (sei es in Form der Subsidiarität, sei es als Versicherungsprinzip) gegen das Solidarprinzip ausgespielt.

Zentraler Bezugspunkt dieser Sozial- und Gesundheitspolitik ist das Gesellschafts- und Menschenbild der Neoklassik und neoliberaler Wirtschaftslehren, nach denen der Einzelne seines Glückes Schmied – und auch der Schmied seines Unglücks – ist. Dem entspricht die – auch in der Wissenschaft um sich greifende – Re-Individualisierung von Lebensrisiken, die Auflösung bzw. das schlichte Bestreiten gesellschaftlicher und kollektiver Verursachungskonstellationen. Sozialwissenschaftliche Analysen können insbesondere dort einen wirksamen Beitrag zur Aufklärung leisten, wo sich die Implikationen dieser Politik an der empirisch feststellbaren Realität brechen:

1. Das Gesellschafts- und Menschenbild der Neoklassik und die ihnen entsprechende Gesundheitspolitik kommen in beträchtliche Begründungsschwierigkeiten und Legitimationsprobleme vor der Tatsache vor allem schichtenspezifischer Ungleichheit der Verteilung von Lebens- und Gesundheitschancen. Eine Folge dessen besteht in der starken Zurückhaltung bei der Förderung entsprechender Forschungsvorhaben sowie in der faktischen Nicht-Zurkenntnisnahme von Befunden aus vergleichbaren Industrieländern (z.B. Black-Report „Inequalities in Health“ aus Großbritannien).

2. Die neoliberale Betrachtungsweise steht infolgedessen auch im Gegensatz zu gesundheitspolitischen Ansätzen, die den (in Morbidität und Mortalität) dominanten chronischen Volkskrankheiten mit Präventionsstrategien begegnen wollen, die an gesundheitsriskanten Verhältnissen ansetzen.

3. Unverträglich mit der vorherrschenden Betrachtungsweise sind auch die teilweise bereits erprobten und wissenschaftlich weiter zu untermauernden Ansätze der kollektiven Abwehr gesundheitsgefährdender Risiko- und Belastungskonstellationen.

Die sozialpolitisch dominante Strategie wirkt sich heute allerdings auch schon in der Arbeitswelt aus. Die arbeitspolitische Beziehung zwischen Lohnarbeit und Sozialpolitik ist wechselseitig. An der Lockerung des Seiles wird bereits gearbeitet.

Auf der Ebene staatlicher Maßnahmen läßt sich dies u.a. an der Aufweichung bzw. Abschaffung von Schutznormen des Arbeitsvertrages, an der Rücknahme von Arbeitsschutz-Bestimmungen, der Zulassung privater Arbeitsvermittlung und der Etablierung von Elementen der Zwangsarbeit in der Sozialhilfe ablesen.

In den Betrieben führt dies schon heute nicht nur zu vielfältigen Spaltungen in den Belegschaften und zur Flächenrodung betrieblicher Sozialleistungen. Vielmehr stehen die wenigen Fortschritte, die in den 70er Jahren z.B. auf dem Gebiet der betrieblichen Gesundheitspolitik in Richtung auf eine „präventive Sozialpolitik“ erzielt werden konnten, derzeit insgesamt zur Disposition. Auch gesetzlich normierte Schutznormen werden heute in großem Umfang mißachtet. Betriebliche Gesundheitsprobleme nehmen dabei aus den gleichen Gründen zu, die ihre betriebliche und öffentliche Thematisierung zunehmend erschweren.

Aus alledem folgt, daß es wenig Aussicht auf Erfolg hat, Strategien gegen die „Krise des Sozialstaats“, gegen den massiven Leistungsabbau isoliert im Sozialbereich mit oder für die Betroffenen außerhalb der Lohnarbeit zu entwerfen. Wenn mehr als eine solidarische Verwaltung des Elends angestrebt wird, kann die Wende der Wende nur durch Herstellung der hier nur angedeuteten Zusammenhänge und durch eine Koordination mit den Auseinandersetzungen im Produktionsbereich eingeleitet werden. Diese Forderung gilt für die Anlage wissenschaftlicher Untersuchungen ebenso wie für die Konzipierung politischer Strategien. Wird sie nicht eingelöst, so führt dies zu künstlichen Isolierungen sozial- oder produktionspolitischer Probleme und entsprechend suboptimierenden Lösungsstrategien mit häufig kontraproduktiven Ergebnissen. Die sich derzeit in Wissenschaft und Politik abzeichnenden Spezialisierungen für zweite, dritte und vierte Arbeitsmärkte, für Entwicklungsperspektiven alternativer Ökonomie und neue Zwischenstufen zwischen Lohnarbeit und Marginalisierung tragen oftmals bereits den Keim solcher verhängnisvollen Segmentierung in sich. Dabei wird nicht nur der Zusammenhang zwischen bezahlter Arbeit und sozialstaatlichen Aufnahmepositionen aufgegeben, der auch ein Lebenszusammenhang ist. Vielmehr zeichnet sich auch eine beträchtliche Überschätzung der Möglichkeiten politisch durchsetzungsfähiger Mobilisierung im Sozialbereich ab.

Wenn solche Strategien den Bezug zur Produktionssphäre und die diese steuernden Kräfte (wieder) herstellen, können sie an analytischer Schärfe und an Durchsetzungskraft nur gewinnen. Der Kampf um die Neuverteilung des gesellschaftlichen Arbeitsvolumens (bei mindestens gleichbleibender Massenkaufkraft und ohne zusätzliche Intensivierung der Arbeitsleistung) sowie für einen Wechsel des wirtschaftspolitischen Paradigmas auf der Makro-Ebene weisen hierzu die Richtung.

LITERATUR

- Adamy, W., J. Steffen (1984): *Zwischenbilanz von Sozialdemontage und Umverteilungspolitik seit 1982*, Köln.
- Böhle, F. (1984): *Die gesellschaftliche Organisation von Arbeit als Problem der Sozialpolitik*, in diesem Band.
- Kalecki, M. (1943): „Political Aspects of Full Employment“, in: *Political Quarterly*, Vol. 14, 322 ff., abgedr. in: Frey, B.S., W. Meißner (Hg.): *Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie*, Frankfurt/M. 1974, 176 ff.
- Kühn, H. (1984): „Sozialpolitik bei Massenarbeitslosigkeit“, in: *Wie teuer ist uns die Gesundheit?*, *Argument-Sonderband AS 113*, Berlin.
- Naschold, F. (1982): „Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates“, in: W. Mommsen (Hg.): *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950*, Stuttgart.
- Rosenbrock, R. (1984): *Betriebliche Gesundheitspolitik in der Krise*, IIVG/dp84-221, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Rosenbrock, R. (1984): „Gesundheitsforschung aus der Defensive“, in: *Wie teuer ist uns die Gesundheit?*, *Argument-Sonderband AS 113*, Berlin.
- Townsend, P., N. Davidson (1982): *Inequalities in Health, The Black-Report*, Harmondsworth.
- Wagner, W. (1982): *Die nützliche Armut*, Berlin.