

Rosenbrock, Rolf

## Article

Armutspolitik und Arbeitspolitik: ein Diskussionsbeitrag zu Stephan Leibfried/Florian Tennstaedt (Hrsg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats

Blätter der Wohlfahrtspflege: Fachzeitschrift für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in der Bundesrepublik Deutschland

## Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Rosenbrock, Rolf (1986) : Armutspolitik und Arbeitspolitik: ein Diskussionsbeitrag zu Stephan Leibfried/Florian Tennstaedt (Hrsg.): Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Blätter der Wohlfahrtspflege: Fachzeitschrift für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in der Bundesrepublik Deutschland, ISSN 0340-8574, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Vol. 133, Iss. 3, pp. 64-68

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112043>

### 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](mailto: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](mailto: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>.

## Armutspolitik und Arbeitspolitik

Ein Diskussionsbeitrag zu: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hrsg.): Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats

Von Rolf Rosenbrock

„Es ist kein leichtes Unterfangen“, heißt es in der Einleitung zum 1985 erschienenen Band „Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats“ (Suhrkamp-Verlag, Frankfurt am Main) „über Armut in einer Gesellschaft zu berichten, die am liebsten übersähe, daß sich in ihr die Rand- und Grauzonen der Armut ausweiten“ (S. 13). Dieser schwierigen Aufgabe haben sich die beiden Herausgeber Stephan Leibfried und Florian Tennstedt, Hochschullehrer in Bremen und Kassel, als wesentliche Träger der fachpolitischen Arbeitsgruppe „Armut und Unterversorgung“ mit breitem Blickfeld (im Thema) und zugleich Akribie (in der editorischen Qualität) gestellt. Herausgekommen ist ein Band, dessen 16 (und deshalb angenehm kurze) Beiträge alle (fast alle, s.u.) wichtigen Zugänge zum Problem der Armut eröffnen: Verwaltung und Finanzierung, Armut und Arbeitsmarkt sowie die wichtigsten Problemgruppen werden empirisch und analytisch in jeweils auch einzeln zu lesenden Aufsätzen abgehandelt, Verbindungslinien werden durch sorgfältige Querverweise angedeutet. Die besonderen Aufgaben der kommunalen Ebene sowie der Wohlfahrtsverbände werden dadurch ebenfalls transparent. Ein besonderes Kapitel ist der Armut und der Armutspolitik im internationalen Vergleich gewidmet, so daß die Konzentration auf die Bundesrepublik nicht in die Gefahr einer Kirchturmperspektive gerät. Ein vereinheitlichtes, durchweg vollständiges und aktuelles Literaturverzeichnis rundet den Gebrauchswert des Bandes für Praktiker und Wissenschaftler ab.

Die Herausgeber betonen, daß in der Gesellschaft eine „bestimmte Betrachtungsweise ... durch die Art der regelmäßigen Berichterstattung über Armut oder auch durch die Nichtberichterstattung“ geschaffen wird, sie kritisieren das Fehlen einer „regelmäßigen statistischen ‚Vermessung‘ der Armutsregionen“ in der Bundesrepublik (S. 29). mit diesem Band haben sie nicht zuletzt die Fluchtpunkte, Maßskalen und Raster einer solchen gesellschaftlich notwendigen Vermessung geschaffen und fundiert. Jeder Versuch, den im Ergebnis

jämmerlichen, in der Konsequenz zynischen Zustand bundesdeutscher Berichterstattung über Gründe, Ausmaß und Dynamik der Armut zu überwinden, wird sich an dieser Vorgabe messen lassen müssen.

Es ist dies ein notwendiges Buch, denn dem Vordringen der Armut in der Gesellschaft entspricht keineswegs eine wachsende öffentliche Besorgtheit. Kaum jemand mag sich konkret ausmalen, wie unser System der sozialen Sicherung aussehen mag, wenn absehbar „etwa ein Viertel der bundesrepublikanischen Gesellschaft“ in den Armutsbereich gerät (S. 14 f.), alle Beteiligten wissen oder ahnen zumindest: dafür ist es nicht gerüstet. Die derzeit politisch und wissenschaftlich dominante sozialpolitische Sichtweise setzt einseitig auf (zunehmend ungefederte) Marktökonomisierung der sozialen Sicherung und des Arbeitsmarktes, im Vordringen ist ein Gesellschafts- und Menschenbild, nach dem jeder seines Glückes Schmid und also auch verantwortlich für die Ketten seines Unglücks ist.

Die fragwürdige Perspektive heißt technologischer Durchbruch und organisatorische Umwälzung in der Arbeitswelt mit prioritärer Orientierung auf dem Weltmarkt. Sie soll Optimismus stiften und läßt deshalb im öffentlichen Denken wenig Platz für das Vordringen von Fehl- bzw. Unterversorgung und Armut. Prozesse kollektiver Verdrängung finden statt: z.B. das von der baden-württembergischen Landesregierung bei 19 renommierten Professoren in Auftrag gegebene Gutachten über „Perspektiven gesellschaftlicher Entwicklung“ (1) enthält zwar Analysen über „Gesellschaftliche Vielfalt: neue Lebenschancen, erneuerte Institutionen; innovative soziale Marktwirtschaft: Beschäftigungsmöglichkeiten in einer wachsenden Wirtschaft; Humanität, Flexibilität, Produktivität: neue Chancen in der Arbeitswelt“. Ein Kapitel aber zur „Sozialpolitik: eine neue Spaltung der Gesellschaft“ o.ä., in dem die sozialpolitischen Folgekosten aller dort dargestellten staats- und arbeitspolitischen sowie demographischen Entwicklungen aufsummiert und mit Lösungsvorschlägen konfrontiert würden, sucht man vergebens. Die in das Gutachten eingestreuten Bemerkungen zur Sozialpolitik beschränken sich weitgehend auf punktuelle Plädöy-

ers für Entstaatlichung sowie Privatisierung der Risiken und der Leistungserbringung. Wären diesem Gutachten die Beiträge aus dem von Leibfried und Tennstedt herausgegebenen Band beigegeben worden, es hätte so nicht mehr geschrieben werden können. Wie in der Welt der „Perspektiven“ die Lösungsstrategie für die ja implizit auch dort vor auszusehenden Spannungen im Verlauf des sozialen Wandels aussehen soll, spiegelt sich in der eher lakonischen Bemerkung: „Personelle und soziale Widerstände sind zu überwinden ... — ein Akzeptanzproblem“ (Perspektiven, S. 15). Man mag sich ausmalen, was dies im Bereich der sozialen Sicherung bei fortschreitendem Trend des Sozialabbaus gerade auch für die ärmeren Bevölkerungsschichten bedeuten würde. Die realen Perspektiven verdüstern sich weiter angesichts des in der „Politik der Armut“ berichteten Befundes, daß Ansätze zu autonomer Selbstorganisation der Betroffenen „nur vereinzelt“ festzustellen sind, während die „meisten Gründungen“ (S. 360) auf die Initiative bestehender Organisationen zurückgehen und auch wenig Hilfe bei der „Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt“ anbieten können (S. 377).

Ausnahmen bilden vereinzelte Gruppen von „neuen Armen“, also „Absteigern aus den (unteren) Mittelschichten“, für die am ehesten „Existenzmöglichkeiten am Rande und in den Nischen der Gesellschaft ... lebbar“ erscheinen (S. 378 f., S. 357). Quantität, Qualität und Dynamik aller Selbsthilfeansätze zeigen, daß Probleme der Armut sich absehbar weder erfolgreich noch gar flächendeckend durch solche Ansätze angehen lassen.

Die klassischen Träger der Sozialpolitik bleiben also gefordert und werden es mit sich verschärfenden und vermehrenden Problemlagen und -gruppen sicherlich zunehmend mehr. Dazu müssen Lösungsvorschläge erarbeitet werden. Sie müssen Antworten enthalten auf die von Leibfried/Tennstedt diagnostizierten „dreierlei Strukturveränderungen“, vor denen „das überkommene System der Sozialpolitik ... versagt“: 1. „die ‚verschlafene‘ Rentenreform“; 2. „die ‚Krise der (Erwerbs-) Arbeitsgesellschaft“; 3. die „Krise des bürgerlichen Familienleibes“ angesichts der auch demographischen Veränderungen (S. 22).

Die Diskussion über solche Lösungsvorschläge ist unter den damit befaßten Sozialwissenschaftlern derzeit offen, z.T. kontrovers. Die Herausgeber haben deshalb gut daran getan, auf den Versuch zu verzichten, die Autoren des Bandes auf eines der strategischen Modelle von Armutspolitik (Mindestsockelung im Rah-

men bestehender Sicherungssysteme, von der Erwerbsarbeit abgekoppeltes garantiertes Mindesteinkommen, Resignation vor der Problemlawine) zu verzichten. Für jede dieser Positionen sind im Band zahlreiche Belege zu finden. Allerdings befaßt sich kein eigenständiger Beitrag mit den Voraussetzungen und Folgen der erstgenannten Position. Daraus ergibt sich eine Dominanz von Plädoyers für Konzepte eines „garantierten Mindesteinkommens“, was aber — auch wenn man dieses Konzept nicht teilt — den Beiträgen nicht viel von ihrem analytischen Wert nimmt.

Im Zentrum der strategischen Überlegungen des Bandes steht der konzeptionelle Einleitungsbeitrag der Herausgeber, der in die Schlußfolgerung mündet, daß „sich dieser Sozialstaat in einer umfassenden Integration und Grundsicherung ... bewähren — oder an ihr (der Krise der sozialen Sicherung — der Verf.) in zunehmender Polarisierung scheitern (wird). Die Weichen dazu werden in der Politik der Armut gestellt“ (S. 32). Gegen die dem Band zugrundeliegende Analyse und einige Schlußfolgerungen habe ich einige Einwände, die ich im folgenden allerdings nur skizzieren kann. Ich vertrete dabei die These, daß das Buch nicht nur von der Armut handelt (was seine Qualität ausmacht), sondern auch aus dem Blickwinkel der Armut geschrieben ist (was die richtige Dimensionierung in der Einschätzung z.B. von Ursachen und Lösungsmöglichkeiten beeinträchtigen kann). Dieser Blickwinkel hat Konsequenzen, die für die Tragfähigkeit politischer Strategieentwürfe verhängnisvoll sein können: a) Das Problem der Armut wird künstlich isoliert. b) Die Ursachen der Verschärfung dieses Problems werden schwerpunktmäßig im Bereich der Sozialpolitik, namentlich im System der Sozialversicherung verortet. Dadurch gerät c) der eigentliche Problemgenerator, das Beschäftigungssystem, unzulässig an den Rand des Blickfeldes. Dies führt zu d) mißlichen Konsequenzen für die Bestimmung der politischen Kräfte, die eine Trendumkehr herbeiführen könnten.

Zu a) Die Autoren gehen sicher zu Recht davon aus, daß die Suche nach überzeitlich gültigen Grenzen „absoluter Armut“ wenig ergiebig ist, „daß auch absolute Grenzen relative Markierungen bedeuten“ (S. 27). Zugleich konstatieren sie, daß „die Demarkationslinien zwischen Arbeits- und Armenbevölkerung immer deutlicher gezogen werden“ (S. 15). Solche Demarkationslinien lassen sich aber weder aus ihrem Beitrag noch aus den anderen Aufsätzen herausdestillieren. Im Gegenteil wird in fast allen Beiträgen des Bandes (speziell: S. 259 ff.) reichlich Material für

## Rezension

### Die Regenbogengesellschaft

Seit die Zuwachsraten des Sozialstaats an Grenzen gekommen sind, die Wohlfahrtsverbände sich der Kritik der neuen sozialen Bewegungen ausgesetzt sehen und den heute erwerbstätigen bewußt wird, daß sie morgen die ungeliebten Alten sind, für deren Renten niemand mehr aufkommen mag, macht man sich allenthalben Gedanken um die Zukunft der Arbeitsgesellschaft, der sozialen Sicherung, des Sozialstaats. Ein brillant schreibender, in der europäischen Geistesgeschichte verwurzelter Vordenker aus der Alternativszene und Altenativen zu den bisherigen Denkmodellen sind gefragt ist Joseph Huber, dessen Buch „Die Regenbogengesellschaft“ bemerkenswerte Analysen und programmatische Perspektiven der Sozialpolitik eröffnet.

**Joseph Huber: Die Regenbogengesellschaft. Ökologie und Sozialpolitik. Frankfurt 1985**

Huber weiß, daß er mit dem Titel Symbole kreiert, er tut es bewußt. Alte Leitbilder (z.B. das der sozialen Marktwirtschaft) sind verblaßt, das Bedürfnis nach Sinn und Orientierung ist aber gerade in der Flut von Fakten und Daten einer technokratischen Gesellschaft stark. Findet dieses Bedürfnis keine vernünftige ideale Entsprechung, tritt Unvernünftiges an seine Stelle. Der Regenbogen symbolisiert das Ende der Sintflut, Wasser und Licht werden jetzt fruchtbar genutzt. Wo der Regenbogen die Erde berührt, ist der Topf Gold im Märchen zu finden, ist Wohlstand. Der Regenbogen verbindet Himmel und Erde, göttliche und menschliche Ordnung, bzw. natürliche und gesellschaftliche, ökologische und soziale Ordnung. Das Überraschende an Hubers Buch ist die Herleitung einer Zukunftsgesellschaft aus der Wertorientierung, wie sie seit der französischen Revolution unsere Gesellschaften bestimmt. Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit nennt er den Wertetriade, Ideentrias, den ideellen Entwicklungscode der Industriegesellschaft. Freiheit steht für (Wirtschafts-)Liberalismus, der sich in Marktwirtschaft wiederfindet. Gleichheit steht für die Ideen des Sozialismus, der mittels Demokratie für soziale Gerechtigkeit sorgt, Brüderlichkeit für Solidarität und Nächstenliebe, für Ordnung zwischen den Menschen und zwischen Menschen und Natur. Huber geht es um die weitere Entschlüsselung und Rekombinierung des Entwicklungscode, um die Optimierung der drei Ideenstränge, statt eines unfruchtbaren Verdrängungswettbewerbs, wie wir ihn uns bisher leisteten.

Ohne Brüche zeichnet Huber den Übergang von dem Gedankengut der Aufklärung der französischen Revolution, der damit verknüpften industriellen und ökonomischen Entwicklung zu unserem gegenwärtigen Gleichgewicht aus Marktwirtschaft und Sozialstaat und zu einer zukünftigen umweltverträglichen Sozial- und Wirtschaftsentwicklung mit neuer Verteilungspolitik, internationaler Zusammenarbeit und vielen Freiräumen jenseits von Markt und Staat. Huber zeichnet das Bild einer sanften und starken Evolution mit fließenden Übergängen. Vielfarbig und integrierend wie sein Programm ist auch seine Sprache, in der Begriffe der Wirtschaftswissenschaften, Kybernetik, Biologie und Sozialwissenschaften und eigene Sprachschöpfungen treffsicher kombiniert werden.

Mit der Entwicklung der Industriegesellschaft entstand die (alte) soziale Frage, die als „Arbeiterfrage“ wahrgenommen wurde. Als Reaktion darauf gab es immer „Soziale Sicherung“ für die Etablierten im System, zur Sicherung deren Wohlstand, als Selbsthilfe, Risikokassen oder Versorgungssystem unter staatlicher Obhut und „Sozialhilfe“ als Linderung von Armut, für die Marginalisierten außerhalb des Systems. In wirtschaftlichen Krisen offenbart sich regelmäßig der Fehler des Systems: das knapper werdende Geld langt nicht für die „soziale Sicherung“, der Etablierten und die „Sozialhilfe“ der Marginalisierten, also bedienen sich die wirtschaftlich Stärkeren im System.

Huber nennt das „Apartheidsökonomie“. Auch der durch das Wirtschaftswunder realisierte „Wohlstand für alle“ hat keinen sozialen Ausgleich gebracht, vielmehr die Ungleichheiten auf höheres Niveau gehoben. Mit dem Ende des Wirt-

schaftswunders ist unsere Wirtschaft in die Taler kurz-, mittel- und langfristiger Zyklen geraten; hier sieht Huber die Notwendigkeit und Chance, den Sozialstaat und seine Wirtschaftsordnung umzubauen, also weder abzubauen noch auszubauen, wie einschlägige Maßnahmen bisher die Krise zu meistern versuchten.

Es sind neue soziale Fragen entstanden mit neuen Frontlinien: zwischen den Erwerbstätigen und den Nicht-Erwerbstätigen, den Organisierten und Nicht-Organisierten, denen im System und außerhalb des Systems. Das System bietet Sicherheit, macht aber auch abhängig und passiv und tritt als der Neue Leviathan auf, beherrscht mit Geldleistungen, Transferzahlungen und Dienstleistungen Markt und Staat. Den neuen Leviathan, der auch eine kontrollierende Seite hat, gilt es zu bändigen. Es geht um den Schutz der Soziosphäre, um die Entfaltung der Lebenswelt, jenseits von Markt und Staat. Beispielsweise müßten die staatlichen Eingriffe in die Familien, durch die Paternalisierung belohnt und Partnerschaft bestraft werden, abgeschafft werden (also auch nicht die Belohnung und Diskriminierung umgekehrt verteilen). Die Bürger-, Basis- oder Laienbewegungen, aus vielerlei Gründen unter dem Begriff „Selbsthilfegruppen“ zusammengefaßt, könnten ein Gegengewicht zum Universum von Geld- und Rechtsinstitutionen sein, zu bürokratischen Eliten, zu Professionalismus und Expertokratie. Freiwillige soziale Dienste könnten ergänzt werden durch freiwillige obligatorische Dienste. Flexiblere Arbeits- und Lohnstrukturen müssen die drei Alterskassen (Langzeitadolezenz, Erwerbsleben, Frühvergreisung) auflösen.

Fabrik und Büro haben sich geändert, die Produktionsstruktur verändert sich, weg von der klassischen Arbeiterschaft. Für Huber geht die Modernisierung nicht zu schnell, sondern zu langsam, alte Produktionen werden zu lange gehalten. Verbilligung von Kapital (für Investitionen in modernisierter Produktion) und Arbeit (zur Schaffung neuer Arbeitsplätze) bei gleichzeitiger Vereteuerung von Produktion (zugunsten weniger hochwertiger, ökologisch verträglicher Produkte) und Konsumtion ist das Steuerungsmittel der Wahl. „Transfertransparenz“ ist Huber ein besonderes Anliegen, damit könnte auch das Bewußtsein für die Leistungen der staatlichen Umverteilung geweckt werden.

Die Erwerbsbezogenheit der gegenwärtigen Renten verhindert Flexibilisierung bei der Wahl der Wochenarbeitszeit. Huber plädiert für eine Mischung aus Grundrenten, Leistungs- und Betriebsrenten und Privatvorsorge. Damit Lohn und Leistung gekoppelt bleiben schlägt er duale Einkommensstruktur vor: subsistenzorientiertes Bedarfseinkommen und leistungsorientiertes Erwerbseinkommen.

Schulen und Hochschulen sind für Huber Relikte des alten Leviathan. Chancengleichheit ist die Lebenslüge des heutigen Sozialstaats. Stattdessen sehen wir uns einem bürokratiegeleiteten Einheitsbrei in der Schulausbildung gegenüber. Huber schlägt vor, die Schul- und Studienzeiten zu halbieren bei Beibehaltung der Anzahl der Lehrer. Eingangsprüfungen in Beruf und Betrieb wären der Arbeitswelt dienlicher als Schulabgangszeugnisse.

Huber schlägt Privatisierung überall dort vor, wo keine Hoheitsaufgaben berührt werden. Auch Beamtenprivilegien sind nur dort sinnvoll, wo sie zur Absicherung gegen Bestechlichkeit dienen (deswegen sind sie auch eingeführt worden). Privatisierung von Gewinnen erscheint ihm volkswirtschaftlich ebenso unsinnig, wie die Sozialisierung von Verlusten. Sinnvoll ist dagegen eine Gemischtwirtschaft, Mischungen aus privaten und staatlichen Vermögen sind Huber vorstellbar.

Ein Bündel von Vorschlägen, mit denen Huber bewußt Leitlinien setzt. Auch Huber weiß, daß hier der Teufel im Detail steckt. Hubers Vorschläge sind teilweise auch bei anderen Autoren verschiedener politischer Couleur zu finden; neu ist bei Huber seine Verknüpfung und Bündelung der Vorschläge. Das Spannende an Hubers Buch ist die weitgehende Analyse, aus der er sein Programm ableitet und das Überzeugende ist der versöhnende, evolutionäre Gedanke, der sein Buch kennzeichnet.

Klaus Hehl

den gleichfalls von den Herausgebern vorgetragenen Befund geliefert, daß „Grauzonen und Schattenwirtschaft, also vielfältige Schattierungen von Tätigkeiten jenseits der Marktnormalität, zunehmen und neue Gefährdungen wie Chancen darstellen“ (S. 22). Während von solchen „neuen Chancen“ bislang nicht viel zu sehen (aber viel Offizielles zu hören) ist, bezeichnen die „neuen Gefährdungen“ einen äußerst realen Trend: Zwar stellt der kollektivrechtlich gesicherte Arbeitsvertrag auf Vollzeitbasis derzeit und wohl auch noch auf lange Sicht den statistischen Normalfall dar. Aber dieser Vertragstypus und der durch ihn bestimmten Lebenslage beginnt hinsichtlich der materiellen, rechtlichen und sozialen Sicherung nach unten hin auszufransen. In den Betrieben zeichnen sich Verlaufsformen und Folgen dieser Entwicklungen und Verschiebungen erst in Umrissen ab. Das arbeitspolitische Terrain ist in Bewegung. Am unteren Rande und unterhalb der Erwerbsarbeit bildet sich dabei eine in Quantität und Qualität brisante sozialpolitische Gemengelage: Sie besteht neben der offenen Massenarbeitslosigkeit aus Teilzeitbeschäftigung in vielfältiger Form, Heimarbeit, Gelegenheitsjobs, temporärer Beschäftigung in öffentlich subventionierten „zweiten Arbeitsmärkten“, Teilnahme an arbeitsmarktpolitisch induzierten Bildungsmaßnahmen („Warteschleifen“), den politisch funktional gewordenen Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe sowie Erwerbsversuchen in der Schattenwirtschaft oder sich alternativ verhaltenden Betrieben. An der Sicherheit der Altersrenten wird gezweifelt. Angesichts dieser Entwicklungen mit ihren kaum absehbaren Folgen für die soziale Sicherung wird es immer weniger sinnvoll, einen isolierten Bereich „Armut“ herauszufiltern und für ihn Lösungsstrategien zu entwerfen. Dieser Bereich läßt sich weder nach verfügbaren Ressourcen der Betroffenen (absolute Armutsgrenze) noch nach zuständigen Interventionssystemen (Kommunen, Wohlfahrtsverbände vs. staatliche Politik, Gewerkschaften) noch nach sozialpolitischen Gestaltungsprinzipien abgrenzen: Die „Kolonialisierung des Sozialstaats“ (2) führt derzeit auch in den traditionellen Bereichen der Sozialversicherung durch Leistungsabbau, Erschwerung der Leistungsvoraussetzungen und Modellen der „Selbstbeteiligung“ zu einer zunehmenden Erosion des Bedarfsprinzips. Es wird demnach bereits an „Transferbrücken“ (S. 20) zwischen den Teilsystemen der sozialen Sicherung gebaut. Dabei handelt es sich aber ausschließlich um Einbahnstraßen nach unten: Die „polare Struktur“ zwischen

„kollektivierten Transferleistungen“ und den „einzelfallbezogenen Leistungen über die Armenpolitik“ (S. 18) beginnt sich aufzulösen, die Grenzzone verlagert sich dabei in Richtung auf den zweiten Pol. Das Problemfeld der Sozialpolitik verbreitert und differenziert sich, die Zunahme von Armut ist ein integraler Bestandteil dieser Entwicklung.

Zu b) Diese Entwicklungen können in der Perspektive durchaus die demokratischen Grundstrukturen unseres Gemeinwesens ins Wanken bringen, es droht „eine Zersetzung sozialer Grundmoral“ (S. 16), der „Hinweis auf eine erstrangige Gefahrenzone in dieser Gesellschaft,“ (S. 36) erscheint berechtigt. Zweifel allerdings sind angebracht an der These, daß die Krise des überkommenen Systems der sozialen Sicherung „der Sozialversicherung immanent“ ist. Die Herausgeber begründen dies vor allem mit der vor ca. 100 Jahren durch zentralstaatliche Intervention geschaffenen Spaltung des sozialstaatlichen Leistungsspektrums für die Gruppen der Arbeitsbevölkerung und der Armutsbevölkerung (S. 17). Dem stellen sie ihre Forderung nach einer „Staatsbürgerversorgung“ (S. 20) entgegen, wobei sie – eher implizit, aber unüberhörbar – der Arbeiterbewegung und ihren politischen Repräsentanten in Parteien und Regierungen eine Mitverantwortung von der von ihnen (vgl. a)) überscharf akzentuierten Spaltung in Arme und Arbeiter zuweisen. Bei dieser Betrachtung kommt aber vor allem der Umstand zu kurz, daß die Spaltung der Leistungssysteme für Arbeiter und Arme seit 100 Jahren Teil eines einheitlichen Konzepts im herrschaftlichen Umgang und in der Kompromißbildung mit der gesellschaftlichen Arbeitskraft ist.

In Europa haben sich historisch drei unterschiedlicher Konzepte als Grundmodelle der sozialen Sicherung herausgebildet. Sie unterscheiden sich nicht so sehr in ihrer Leistungshöhe (die politisch-konjunkturell variabel ist), sondern vielmehr in dem Ausmaß, in dem sie die Geldabhängigkeit der Lohnabhängigen verringern, den Marktzwang für Arbeitskräfte materiell und ideologisch verstärken oder lockern (3).

Im wirtschaftsliberalen Grundmodell (vor allem Großbritannien) wird dem Markt als Entscheidungsinstanz zur Verteilung von Ressourcen größtmögliche Autonomie gewährt, durch das Konzept der Anspruchsberechtigung auf der Basis von Bedürftigkeitsprüfungen soll weitgehend verhindert werden, daß sich der einzelne dem Markt entziehen kann. Im sozialdemokratischen Grundmodell (vor allem Schweden) steht die Minderung der Geldabhängigkeit der Lohnabhängigen (und damit auch deren not-

## Materialien (II)

**Sozialpolitik.** „Tendenzen zur Privatisierung sozialer Probleme und eine Ausgaben-Vermeidungsstrategie im Interesse einer florierenden Wirtschaft“ kritisiert das Diakonische Werk Württemberg in seinem „Arbeitsbericht 1984“. *Diakonisches Werk der evangelischen Kirche in Württemberg e.V., Heilbronner Straße 180, 7000 Stuttgart 1*

**Arbeitszeit und Lebenszeit.** Die Forschungsgruppe „Arbeitszeit und Lebenszeit“ an der Universität Bremen untersucht die Zusammenhänge zwischen zeitlicher Beanspruchung und Zeitverwendung in und außerhalb der Erwerbsarbeit. Im Vordergrund stehen solche theoretische Überlegungen und empirische Erhebungen, welche die Verminderung und Flexibilisierung der Arbeitszeit einerseits und die Vermehrung und Flexibilisierung der übrigen Zeit als zwei aufeinander bezogene Seiten der Chance zu selbstbestimmterer Verfügung über Zeit begreifen: Lebenszeitflexibilisierung. Informationen:

*Arbeitsgruppe Arbeitszeit und Lebenszeit, Universität Bremen, Fachbereich 8, Postfach 33 04 40, 2800 Bremen 33*

**Soziale Lage in Österreich.** Das österreichische Bundesministerium für soziale Verwaltung hat den „Bericht über die soziale Lage 1984 (Sozialbericht)“ vorgelegt, der interessante Einblicke in die spezifische soziale Situation unseres Nachbarlandes erlaubt und zu Vergleichen mit der Lage in der Bundesrepublik anregt. *Bundesministerium für soziale Verwaltung, Stubenring 1, A-1010 Wien*

**Ambulante Pflegehilfe/Praxis der Arbeitshilfe.** Zwei sozialrechtliche Aufsätze des Fachhochschullehrers Prof. Dr. Utz Krahrmer legt die Düsseldorf Fachhochschule als Broschüre vor: die gutachtliche Stellungnahme „Zur Verpflichtung der Sozialhilfeträger, Initiativen zur ambulanten Pflegehilfe finanziell zu unterstützen“ und den Beitrag „Rechtliche Diskussion und Würdigung der gegenwärtigen Praxis der Arbeitshilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz“. Die Broschüre ist kostenlos zu beziehen bei der: *Informations- und Pressestelle der Fachhochschule Düsseldorf, Universitätsstraße, Gebäude 23.31/32, 4000 Düsseldorf 1*

**Institut für soziale Arbeit.** Das Institut für soziale Arbeit in Münster hat eine Informationsmappe mit Kurzinformationen zu laufenden oder eben abgeschlossenen Forschungsvorhaben vorgelegt. Einige Stichworte: Sozialpädagogische Familienhilfe, Kinder und Jugendliche aus Ein-Eltern-Familien in Erziehungshilfen, berufliche Bildung von Mädchen in Hessen, Weiterbildungsmöglichkeiten für Erzieher und Erzieherinnen, Mädchen und offene Jugendarbeit. *Institut für soziale Arbeit e.V., Stadtstraße 20, 4400 Münster*

**Öffentlichkeitsarbeit.** Einen „Tip für regionale Öffentlichkeitsarbeit“ am Beispiel „Sozialversicherungsrechtliche Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit“ hat als Faltblatt der Fachausschuß Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Vereins herausgegeben.

*Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Fachausschuß XI Öffentlichkeitsarbeit, Am Stockborn 1-3, 6000 Frankfurt am Main 50*

**Arbeitslose Jugendliche.** Von 1978 bis 1984 hat sich die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen in Mannheim verdoppelt. 1984 war jeder vierte der als arbeitslos Gemeldeten jünger als 25 Jahre. Das sind Ergebnisse einer Studie des Stadtjugendamts Mannheim („Strukturdaten über Arbeitslose im Bereich des Arbeitsamtes Mannheim für die Jahre 1978 bis 1984“). Weitere Feststellung der Analyse: Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit ist bei den arbeitslosen Jugendlichen in den letzten sieben Jahren gestiegen; waren 1978 noch 23,6 Prozent über ein halbes Jahr arbeitslos, so sind es 1984 bereits 37,7 Prozent, wobei dieser Trend zur Langzeitarbeitslosigkeit vor allem Mädchen und junge Frauen trifft. *Stadtjugendamt Mannheim, Postfach, 6800 Mannheim 1*

wendige Voraussetzung: die Vollbeschäftigung) absolut im Vordergrund. Das in Zentraleuropa vorherrschende, in Deutschland durch die Bismarck'sche Sozialgesetzgebung geschaffene, konservative Grundmodell beruht auf einer Mischung von staatsorientiertem sowie paternalistischem Reformismus und katholischer Soziallehre. Es dient vorrangig den Zielen eines aktiven, interventionistischen Staates und der loyalen Unterordnung des einzelnen gegenüber dem Staat und dem Arbeitgeber. Die Statusabgrenzungen zwischen verschiedenen, als hierarchisch gedachten Gruppen je nach ihrem Beitrag zur Produktion, die diskriminierende Andersbehandlung „unproduktiver“ Leistungsempfänger ist integraler Bestandteil dieses Konzepts. Für die Arbeiterbewegung in Deutschland bestand wohl niemals eine reale Chance, ein anderes Grundmodell gegen dieses Konzept durchzusetzen. Folgerichtig konzentrierte sie sich darauf, die hierarchischen und korporatistischen Elemente zurückzudrängen (mit beachtlichen, aber nicht umwälzenden Erfolgen) und vor allem die Leistungen insgesamt zu universalisieren und in ihrem Niveau abzuheben (mit großem Erfolg). Natürlich besteht keines dieser Grundmodelle in reiner Form. In Deutschland hat z.B. die Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik – allerdings fast nie in der Regierungsverantwortung – Modifikationen und Ausweitungen durchsetzen können, an denen sowohl die konservativen Regierungen während der Prosperitätsphase nach dem letzten Weltkrieg als auch die SPD/FDP-Regierung anknüpfen konnten. Derzeit erleben wir in der Bundesrepublik den Versuch, das konservative Grundmodell, welches in Richtung auf Egalisierung, Universalisierung und Leistungsanhebung modifiziert worden ist, entsprechend dem marktradikalen Credo des Wirtschaftsliberalismus umzugestalten. Der Band von Leibfried/Tennstedt beleuchtet die Folgen dieser Entwicklung im „Unterstück des traditionellen Systems von Sozialpolitik“ (S. 24). Dabei verwischt sich manchmal der hier skizzierte Systemzusammenhang, die Verursachungszusammenhänge verkürzen sich auf das vorfindliche System der Sozialversicherung, daraus abgeleitete Lösungsvorschläge („Staatsbürgerversorgung“) lassen den analytischen Bezug auf die Genese und die Funktion dieses Systems im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang stellenweise vermissen.

Zu c) Dies wird besonders deutlich an der schillernden Betrachtung, die dem Beschäftigungssystem als Verursachung der Krise der Sozialpolitik zuteil wird. Kein Beitrag in diesem Band, der

diesen Zusammenhang nicht herstellt. Auch Leibfried/Tennstedt sprechen von der „Krise der herkömmlichen Politik der Sozialversicherung, der Arbeit und des Arbeitsmarktes ...“ (S. 13), sie betonen, daß die soziale Sicherung zum „Sündenbock erklärt (wird), obwohl sie für diese Krise eher eine abhängige als eine bestimmende Rolle gespielt hat“ (S. 21), verweisen auf den Zusammenhang zwischen Senkung der Sozialleistungen und Erosionen bei den Lohnneinkommen (S. 26) (4). Aber sie gehen diesen Weg nicht konsequent zu Ende, sondern verfangen sich immer wieder in dem letztlich sozialrechtlich begründeten und zunehmend unscharf werdenden Gegensatzpaar „Arbeiterpolitik“ und „Armutspolitik“. Mit dem etwas irreführenden Terminus „Arbeiterpolitik“ werden dabei die Ergebnisse staatlicher Politik in bezug auf die soziale Sicherung der Arbeitsbevölkerung bezeichnet. Gemeint sind jene Sozialleistungen, die unmittelbar von einem individuellen Beitrag in der Produktion abhängig gemacht sind. In einer Perspektive der Arbeitspolitik (das ist an dieser Stelle erheblich mehr als ein Unterschied von zwei Buchstaben) löst sich nicht nur dieses Gegensatzpaar weitgehend auf (weil Arbeiterpolitik und Armutspolitik dann als zwei funktional aufeinander bezogene Seiten des herrschaftlichen Umgangs mit der gesellschaftlichen Arbeitskraft erscheinen). Eine arbeitspolitische Betrachtung nimmt darüber hinaus das Beschäftigungssystem, seine Veränderungen sowie seine durchaus nicht nur staatlich-politisch erzeugte Dynamik und Regulierung als Ausgangspunkt und Magnetfeld, auf das sich auch die staatliche Sozialpolitik immer direkter ausrichtet. Der Zusammenhang zwischen Beschäftigungssystem, Arbeitswelt und Sozialpolitik wird – im positiven wie im negativen – zunehmend komplementär, einer eigenständigen Sozialpolitik wird mehr und mehr der materielle und politische Boden entzogen. Der Problemzugang von der Arbeitspolitik kann deshalb kaum als „zu global“ angesehen werden (S. 37), vielmehr verhilft er u.a. dazu, die Fragen nach der Dynamik auch des Armutsproblems, den Möglichkeiten und Grenzen seiner Regulierung sowie der möglichen Träger schärfer und umfassender zu diskutieren.

Zu d) Gerade in der Analyse der möglichen und durchsetzungsfähigen Träger einer Anti-Armutspolitik zeigen sich die Schwachstellen eines armutszentrierten Ansatzes. Die Sozialdemokratie steckt – so Leibfried/Tennstedt – in einem Dilemma. Sie kann für ein Programm der armutsbeseitigenden Grundsicherung keine Mehrheiten mobilisieren, das

„Ghetto“ der Armut ist politisch zu schwach. Es fehlt ein „neuer sozialer Motor“ (S. 19f.). Die Gewerkschaften können sich bislang nicht davon lösen, lediglich „arbeiterpolitik-zentrierte Abwehrkämpfe gegen den Sozialabbau“ zu führen (S. 26 f.). Die Folge ist eine allgemeine Konzeptions- und Hilflosigkeit (S. 20). Auch der von G. Vobruba zitierte Befund, „daß das Interesse für ein garantiertes Mindesteinkommen in allen politischen Lagen zu finden ist“ (S. 59), macht ebensowenig eine bündnis- und durchsetzungsfähige Strategie aus, wie der Hinweis auf die „Zersetzung sozialer Grundmoral“ bei Fortdauer der laufenden Entwicklung (S. 16) sowie auf die vielfältigen Initiativen auf Länder-, Kommunal- und Verbandsebene (S. 190 ff., S. 268 ff., S. 357 ff.).

Angesichts der real existierenden Konzeptionslosigkeit in der Sozialpolitik, angesichts auch der unbestreitbaren Tatsache, daß „die überkommene Struktur der Sozialpolitik“ für die derzeitigen und absehbaren Problemlagen „nicht flexibel und leistungsfähig genug“ ist (S. 23), wäre es hämisch, den Autoren des Bandes das Fehlen einer ausgearbeiteten Strategie vorzuwerfen. Ich möchte mich deshalb auf einige Thesen zu dem im Band mehrheitlich favorisierten Konzept eines „Mindesteinkommens“ beschränken, die über die oft gehörten (und nur z.T. zutreffenden) Einwände der „Nicht-Finanzierbarkeit“, der „Aushöhlung des gesellschaftlich notwendigen materiellen Arbeitsanreizes“ etc. hinausgehen:

● Wenn es richtig ist, daß der gegenwärtig betriebene Abbau von Sozialstaatlichkeit eine Folge von Entwicklungen im Produktionssystem und ihrer politischen Regulierung ist, haben Konzepte, die die sozialpolitischen Probleme auf sozialpolitischem, und nicht auf dem logisch und machtmäßig vorgelagerten produktionspolitischen Terrain lösen wollen, geringe Durchsetzungschancen.

● Wenn es richtig ist, daß Sozialversicherung und Sozialhilfe zwei Seiten eines einheitlichen Umgangs mit der gesellschaftlichen Arbeitskraft darstellen, dann ist es unwahrscheinlich, daß aus dem machtmäßig schwächer besetzten Bereich der Armut heraus weitreichende Reformen durchgesetzt werden können.

● Wenn es richtig ist, daß bei asymmetrischen Machtverteilungen die unterlegene Seite jeweils nur die Elemente ihres Programms durchsetzen kann, die mit dem Programm der anderen Seite vereinbar sind, so kann zwar vielleicht ein Konzept der „Grundsicherung“ für alle Bürger durchgesetzt werden. Es würde sich aber – bei unveränderter

Großwetterlage – in Höhe und Ausgestaltung im Rahmen des neokonservativen Konzepts einer negativen Einkommenssteuer (vgl. S. 410 ff.) bewegen und sich deshalb kaum oberhalb des heutigen Sozialhilfeniveaus durchsetzen lassen.

● Veränderungen in Berechnungsgrundlagen und Zugangsbedingungen zu Sozialleistungen vermögen kaum den Sachverhalt außer Kraft zu setzen, daß Sozialpolitik letztlich die Ergebnisse gesamtgesellschaftlicher Verteilungsausinandersetzungen widerspiegelt. Im Vordergrund steht deshalb nicht die „Verteilungsunfähigkeit des Systems“

(S. 16), sondern die stattfindende Umverteilung von unten nach oben.

● Jeder umfassende Reformvorschlag zum System der sozialen Sicherung muß sich dem Sachverhalt stellen, daß es selbst in ausgesprochenen Reformkonjunkturen nicht gelungen ist, das konservative deutsche Grundmodell der sozialen Sicherung außer Kraft zu setzen oder umzustülpen (vgl. z.B. die „verschlafene Rentenreform“ S. 22). Wer unter den gegenwärtigen Bedingungen für einen Wechsel des Grundmodells (in Richtung auf sozialdemokratische Vorstellungen einer Minderung der Marktabhängigkeit) plädiert, müßte konkrete Akteure und gesellschaftliche Koali-

tionsmöglichkeiten für ein solches Unterfangen benennen.

### Anmerkungen

(1) Bericht der Kommission „Zukunftsperspektiven gesellschaftlicher Entwicklungen“, erstellt im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg, Stuttgart 1983

(2) Rolf Rosenbrock: Die Kolonialisierung des Sozialstaats, WZB-IVVG/dp 85-21 Berlin 1985

(3) Gésta Esping-Andersen: Der Einfluß politischer Macht auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates im internationalen Vergleich, in: Frieder Naschold (Hrsg.): Arbeit und Politik – Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung, Frankfurt/New York 1985, S. 467 ff.

(4) Rolf Rosenbrock: Sozialpolitik aus arbeitspolitischer Sicht, in: Burkart Lutz (Hrsg.): Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung: Verhandlungen des 22. Deutschen Soziologentages in Dortmund 1984, Frankfurt/New York 1985, S. 198 ff. ■