

## Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates aus der Perspektive der neuen sozialen Frage

Groser, Manfred

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Groser, M. (1981). Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates aus der Perspektive der neuen sozialen Frage. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 167-172). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-188617>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## DIE ZUKUNFT DES WOHLFAHRTSSTAATES AUS DER PERSPEKTIVE DER NEUEN SOZIALEN FRAGE

Manfred Groser

Mit der Konzeption der Neuen Sozialen Frage wird ein "neuer Bezugsrahmen für die Sozialpolitik" (W. Dettling) angeboten. Ein neuer Bezugsrahmen liefert noch keine Problemlösung. Er ist aber häufig eine notwendige (nicht unbedingt auch eine hinreichende!) Voraussetzung dafür, daß neue Probleme identifiziert, Beziehungen zwischen scheinbar unverbundenen Problemen offengelegt und Wege zu neuen Problemlösungen sichtbar werden. Derartige Bezugsrahmen sind selten das Ergebnis eines einzelnen "großen Wurfs", sondern meist die Synthese aus einer Vielzahl von Einzelbeobachtungen, die Widersprüche in der konventionellen Perspektive aufdecken bzw. ein Unbehagen über reale Entwicklungen signalisieren. Der gelegentlich geäußerte Einwand, wesentliche Elemente der Neuen Sozialen Frage seien so neu gar nicht, weil sich entsprechende Feststellungen bei Klassikern der neueren Sozialpolitik (z.B. Mackenroth, Achinger, von Ferber) fänden, bestätigt den synthetisierenden Charakter der neuen sozialpolitischen Konzeption.

Da die Zahl der Einzelbeobachtungen und -analysen groß ist und mit der Expansion der Sozialwissenschaften ständig weiter wächst, erweist sich die Qualität eines Bezugsrahmen nicht zuletzt an seiner Selektionsleistung. Welche Tatbestände und Entwicklungen bzw. darauf bezogene Analysen rechtfertigen es, von einer "Neuen" Sozialen Frage zu sprechen und diese damit von der "alten" sozialen Frage abzugrenzen? Vier Fragenkomplexe erscheinen uns grundlegend zum Verständnis der Neuen Sozialen Frage:

1. Der Wandel der sozialen Frage und der Rolle der Sozialpolitik seit dem 19. Jahrhundert - insbesondere Verengungen und Erweiterungen der Begriffsinhalte;
2. Die spezifische Entwicklung in der Bundesrepublik seit 1945 und die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Entwicklung;
3. Wandlungen im System der organisierten Interessen und ihr Ein-

fluß auf die Sozialpolitik;

#### 4. Die Entfaltung der Dienstleistungs- und Bürokratieproblematik.

zu 1) Der Begriff der "Sozialen Frage" erscheint als Lehnübersetzung von "Question Sociale" in Deutschland erstmals 1840. Im Schlagwort von der "sozialen Frage" wurden die vielfältigen Probleme der Mobilisierungs- und Modernisierungskrise zusammengefaßt (Pankoke). Gegenüber diesem zunächst sehr allgemeinen Verständnis der sozialen Frage gewann diese bald als Arbeiterfrage scharfe Konturen. Sie bestimmte Problemsicht und Problemlösungen der Sozialpolitik: "Die 'Arbeiterfrage' als Frucht des Kapitalverhältnisses nahm alles Interesse in Anspruch, vom Arbeitsverhältnis allein aus wurde konstruiert" (Achinger). Die Orientierung am Erwerbsverhältnis und an den Problemen der Produktionsbeziehungen prägt die Sozialpolitik bis heute und bedeutet die Vernachlässigung anderer Probleme und alternativer Anknüpfungspunkte (Familie!).

Der Hinweis auf die neuen Probleme - die materiellen und nicht-materiellen Notlagen der Nichterwerbstätigen, die Defizite in der Familienpolitik (die sich nicht auf das Materielle beschränken, aber dort am deutlichsten sichtbar wurden), das Geburtendefizit und seine sozialpolitischen Konsequenzen, die Notwendigkeit einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau - bedeutet nicht, daß die traditionellen, am Konflikt zwischen Arbeit und Kapital anknüpfenden, Probleme gelöst sind. Einige Stichworte bestätigen ihre Aktualität: der Streit um die Aussperrung und um das Machtgleichgewicht der Tarifpartner, die wiederbelebte Auseinandersetzung um die Mitbestimmung, der Stillstand in der Vermögenspolitik, die Humanisierung der Arbeitswelt und die Forderung der Gewerkschaften nach gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung durch Wirtschafts- und Sozialräte. So verständlich es somit scheint, daß die Organisationen von Arbeit und Kapital (insbesondere die Gewerkschaften) auf die überkommenen Konfliktlinien fixiert sind, so dringend erscheint es allerdings, diese verengte Perspektive zugunsten einer umfassenden Bestandsaufnahme der gegenwärtigen und der absehbaren künftigen Probleme und Konflikte aufzubrechen. Auch hierzu einige Stichworte: der Konflikt zwischen den Geschlechtern (im Erwerbsleben: Bsp. Leichtlohngruppen für Frauen; im Familienleben: Arbeitsteilung im Haushalt und in der Kindererziehung);

zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen; zwischen Ausländern und Inländern; zwischen den Generationen (Geburtendefizit und entsprechend hohe Soziallasten für die nachkommenden Generationen); Konflikte zwischen professionalisierter Sozialbürokratie und Klienten (neue Abhängigkeiten, neue Herrschaftsverhältnisse); Konflikte zwischen Werthaltungen: aquisitive, leistungsorientierte Werte gegen post-materielle Haltungen (Haben versus Sein) usw.

Alle diese Probleme weisen auf die Notwendigkeit einer (Wieder-) Erweiterung des Verständnisses von Sozialer Frage und Sozialpolitik hin. Die Erweiterung bedeutet die Einbeziehung neuer Gruppen (z.B. Ausländer), die Legitimation neuer Anknüpfungspunkte (z.B. Familie) für das System der sozialen Sicherung und die Frage nach Ziel und Inhalt sozialpolitischer Maßnahmen. Die gruppenbezogene Erweiterung war in der Vergangenheit relativ problemlos bewältigt worden (soziale Sicherung von Angestellten, Selbständigen), vollzog sich allerdings im Rahmen einer weiterhin auf Erwerb und Produktion fixierten Sozialpolitik. Immerhin scheint es möglich, innerhalb des Sozialbudgets durch Verlagerung der Prioritäten einen Ausgleich für die benachteiligten Gruppen (u.a. Behinderte, Alte, Schulabgänger, kinderreiche Familien, Ausländer) zu schaffen, wobei die Durchsetzungsfähigkeit dieser Interessen nicht überschätzt werden sollte. Qualitativ andere Konflikte ergeben sich dort, wo grundlegend unterschiedliche Auffassungen von den Möglichkeiten und Grenzen des Sozialstaates aufeinandertreffen (z.B. die gewerkschaftliche Sozialpolitik in der Form eines Forderungskatalogs an den Staat bzw. den Tarifpartner und die sozialstaats-skeptischen, bürokratiekritischen und herrschaftssensiblen Vorstellungen der Alternativen, vgl. Huber in diesem Band).

zu 2) Die unmittelbaren Nachkriegsjahre stellen sich in der Retrospektive als sozialpolitischer Ausnahmefall dar. Vielleicht zum letzten Male konnten Quantität and Qualität in der Sozialpolitik, zumindest annähernd, gleichgesetzt werden. Solange es darum ging, drückende Not zu lindern, bedeutete mehr Sozialpolitik auch bessere Sozialpolitik. Schon in den fünfziger Jahren gewinnen dagegen Prioritätenfragen in der sozialpolitischen Dislussion an Gewicht. In der sozialpolitischen Praxis konnten die dabei auf-

tretenden Probleme und Konflikte aus einem wachsenden Sozialprodukt zumindest so gelöst werden, daß keine Gruppe völlig leer ausgehen brauchte. Erst mit sinkenden Wachstumsraten und steigenden Finanznöten setzen sich die Prioritätendiskussionen rascher in soziale Konflikte um.

In der sozialpolitischen Diskussion von den frühen fünfziger Jahren bis heute wurde wiederholt der Versuch unternommen, die strukturellen Veränderungen der Gesellschaft aufzuzeigen und neue sozialpolitische Konzeptionen zu entwerfen. Der Bogen spannt sich hier von den Forderungen Mackenroths nach einer Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan über die Arbeiten W. Schreibers, H. Achingers, Chr. von Ferbers bis zu den Dokumentationen H. Geißlers und dem Nachweis von Steuerungsdefiziten im System der Sozialen Sicherung durch Herder-Dorneich.

zu 3) Den langfristigen Wandel in der Stellung der Verbände und damit in der gesamtgesellschaftlichen und politischen Machtbalance hatte schon Goetz Briefs in seiner Phasentheorie der Verbandsentwicklung charakterisiert. Danach sind die Verbände (vor allem die Gewerkschaften) von einer abhängigen zu einer relativ unabhängigen Variablen des Marktsystems geworden. Galbraith's Optimismus hinsichtlich der Kontrolle verbandlicher Macht durch die Bildung von Gegenmacht (countervailing power) hat sich nicht bestätigt. Insbesondere Olson hat gezeigt, daß (bzw. warum) die Interessen in einer Gesellschaft in sehr unterschiedlichen Maße organisierbar sind. Schließlich übersieht das Konzept der Gegenmacht, daß mächtige, organisierte Interessen sich zu Lasten schwächerer Dritter einigen können (Verteilungskonflikte zu Lasten der Verbraucher, Beschäftigungspolitik zu Lasten von Problemgruppen der Arbeitsmarktes etc.)

Daß die nicht oder nur schwach organisierten Interessen "am Rande der Gesellschaft schweigend leiden" (Olson) wurde von seinen Kritikern (Wagner) unter Hinweis auf die "one man-one vote"-Regel von Demokratien verneint. Diese Interessen (z.B. Rentner) hätten durch den Wettbewerb der Politiker und Parteien durchaus gute Chancen berücksichtigt zu werden. Diese These vernachlässigt allerdings die Unvollkommenheiten des politischen Wettbewerbs, die

einer gleichmäßigen Vertretung von Interessen entgegenstehen (Downs) und die unterschiedliche Konfliktfähigkeit von Interessen, die sich in der "horizontalen Disparität von Lebensbereichen" (Offe) niederschlägt.

zu 4) Aus der heterogenen Kategorie der Dienstleistungen sind für die Sozialpolitik vor allem die persönlichen Dienstleistungen relevant. Für sie gilt das uno-actu-Prinzip (Herder-Dorneich), d.h. sie setzen das unmittelbare Zusammenwirken von Produzenten und Konsumenten voraus. Die Bereitschaft der Konsumenten zur Mitarbeit ist für den Nutzeffekt der Leistung ebenso notwendig wie das Eingehen der Produzenten auf die Individualität der Konsumenten.

Nachfragefaktoren (steigender Bedarf infolge sozialstrukturellen Wandels, z.B. Kleinfamilie, verlängerte Lebenserwartung, hohe Mobilität) und Angebotsfaktoren wirken in Richtung auf Kosten- und Preis(bzw. Gebühren-, Steuer-)erhöhungen. Auf der Angebotsseite sind u.a. folgende Faktoren wirksam: bei öffentlich finanzierten Dienstleistungen fehlt der nachfragedämpfende Effekt, der von Preissteigerungen auf privaten Märkten ausgeht; die Reaktion auf Gebühren- und Steuererhöhungen ist oft eine verstärkte Nachfrage nach Dienstleistungen, da die Gebühren- und Steuererhöhungen jeden treffen, unabhängig davon, ob er selbst seine Nachfrage eingeschränkt hat oder nicht (Kollektivgutparadoxon). Die Bedingungen für eine wechselseitige spontane Verhaltenskontrolle bzw. für Vertrauen als Ersatz für Kontrolle sind in Primärgruppen gegeben, nicht jedoch in den sekundären Systemen der sozialen Sicherung. Die Produzenten der Dienstleistungen (Sozialbürokratie) wirken selbst auf eine Erhöhung des Produktionsvolumens und auf kostensteigernde Qualitätsverbesserungen (Professionalisierung) hin.

Die Dienstleistungsproblematik hat jedoch neben dem finanziellen Aspekt (Kostenexplosion) einen ebenso wichtigen qualitativen Aspekt. Selbst wenn es gelingen sollte, die Finanzierungsprobleme zu lösen, bleibt die Frage, ob die so erbrachten Dienstleistungen von ihrer Qualität her den Bedürfnissen der Verbraucher (Klienten) entsprechen. Die Individualität der Dienstleistungen steht in einem kaum löslichen Widerspruch zu der zur Regel gewordenen bürokratischen Form der Leistungserbringung.

Die Selbstverwaltung war in der Vergangenheit nicht in der Lage, den Steuerungsdefiziten im Dienstleistungsbereich nachhaltig entgegenzuwirken. Eher erscheint sie als Spiegelbild der den Sozialbereich allgemein kennzeichnenden Entwicklungen (Atomisierung von Verantwortung, Dominanz der Produzenteninteressen, Bürokratisierung der Leistungserstellung, Verrechtlichung der Beziehungen).