

Zur Neuen Sozialen Frage

Von

Friedrich Buttler, Werner Wilhelm Engelhardt,
Knut Gerlach, Frank Klanberg, Peter Liepmann,
Hermann Scherl, Winfried Schmähl, Max Wingen,
Helmut Winterstein

Herausgegeben von Hans Peter Widmaier



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 95

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 95

Zur Neuen Sozialen Frage



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Zur Neuen Sozialen Frage

Von

Friedrich Buttler, Werner Wilhelm Engelhardt,
Knut Gerlach, Frank Klanberg, Peter Liepmann,
Hermann Scherl, Winfried Schmähl, Max Wingen,
Helmut Winterstein

Herausgegeben von Hans Peter Widmaier



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten

© 1978 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1978 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 04151 8

Vorwort

Der sozialpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Verein für Socialpolitik von 1873) hat auf zwei Tagungen in Basel (1976) und Bad Homburg (1977) neben anderen Themen die hier vorliegenden Texte zum Problemkreis „Gibt es eine Neue Soziale Frage?“ ausführlich diskutiert. Der Herausgeber hat die von den Autoren überarbeiteten Fassungen wegen der Aktualität des Themas in diesem Band zusammengefaßt.

Im Winter 1977/78

Hans Peter Widmaier

(Vorsitzender des Ausschusses für Sozialpolitik 1975/77)

Inhaltsverzeichnis

Über den Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Armut — Das alte an der „Neuen Sozialen Frage“ Von Prof. Dr. <i>Friedrich Buttler</i> , Paderborn, Prof. Dr. <i>Knut Gerlach</i> , Hannover, Dr. <i>Peter Liepmann</i> , Paderborn	9
Alte und neue soziale Fragen — zu ihren begrifflichen, historischen, zeitanalytischen und systematischen Zusammenhängen Von Prof. Dr. <i>Werner Wilhelm Engelhardt</i> , Köln	33
Armut: Grundlage der Neuen Sozialen Frage Von Prof. Dr. <i>Helmut Winterstein</i> , Erlangen	57
Absolute Armut in der Bundesrepublik Deutschland: Messung, Vorkommen und Ursachen Von Dr. <i>Hermann Scherl</i> , Erlangen	79
Die empirischen Grundlagen der Neuen Sozialen Frage Von Dr. <i>Frank Klanberg</i> , Frankfurt am Main	127
Bevölkerungs- und familienpolitische Aspekte der sozialen Frage in entwickelten Industriegesellschaften Von Prof. Dr. <i>Max Wingen</i> , Bonn/Bochum	149
Zur Einkommenssituation alter Menschen in der Bundesrepublik Deutschland — Probleme ihrer Ermittlung und Beurteilung Von Prof. Dr. <i>Winfried Schmähl</i> , Berlin	185

Über den Zusammenhang von Arbeitsmarkt und Armut — Das Alte an der „Neuen Sozialen Frage“

Von *Friedrich Buttler*, Paderborn, *Knut Gerlach*, Hannover,
Peter Liepmann, Paderborn

1. Die Neuentdeckung der Armut in der Bundesrepublik

Von wachsendem Wohlstand wurde nach dem zweiten Weltkrieg u. a. erwartet, er beseitige gleichsam automatisch die Probleme privater Armut. Wie falsch diese Annahme war, zeigte sich spätestens, als Armut in einem unvorhergesehenen Ausmaße gerade auch in Ländern festgestellt wurde, die längere Zeit hindurch hohe Wachstumsraten aufgewiesen hatten. Die wissenschaftliche und politische Beschäftigung mit Fragen der Armut setzte verstärkt in den USA 1962 - 1964, in Großbritannien 1962 - 1965 ein¹. — In der Bundesrepublik begann eine vergleichbare Armutsdiskussion, aus hier nicht näher zu erläuternden Gründen, mit der Verspätung von etwa zehn Jahren².

Unter dem Etikett „Neue Soziale Frage“ (NSF) erscheint private Armut nun als Grundlage der Forderung nach einer Neubegründung der Sozialpolitik, wobei die Diskussion auf die (verkürzt interpretierte) Lebenslage von Randgruppen gelenkt wird³. Nach dieser Auffassung

¹ Für die amerikanische Diskussion waren insbesondere von Bedeutung: *M. Harrington*, *The Other America: Poverty in the United States*, New York 1962 und *Economic Report of the President 1964*. Die britische Diskussion erhielt wesentliche Impulse durch die Arbeiten von *D. Wedderburn*, *B. Abel-Smith* und *P. Townsend*. Zusammenfassende Arbeiten: *R. D. Plotnick* und *F. Skidmore*, *Progress against Poverty, A Review of the 1964 - 1974 Decade*, New York usw. 1975; *D. Jackson*, *Poverty*, London 1972.

² Vgl. zusammenfassend *B. Scharf*, *Armut: Eine Neue soziale Frage?*, in: *Soziale Sicherheit*, 26. Jg. (1977), S. 43 ff. Scharf verweist auch auf frühere — „über den Erkenntnisgegenstand der NSF hinausreichend(e)“ — deutsche Beiträge zur Armutproblematik und sieht als Ursache für die „... permanente Verdrängung der Armutproblematik ...“ das „... Selbstverständnis unserer kapitalistischen Gesellschaft als Wohlstands- und Überflusgesellschaft. Sie entwickelte, gefördert durch ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum bei angeblich allgemeiner Teilhabe, einen Mythos der überwundenen Armut und nivellierten Mittelstandsgesellschaft“. Ebd., S. 45.

³ *H. Geißler*, *Die Neue Soziale Frage*, Freiburg 1976, S. 15: „Zu dem Konflikt zwischen Arbeit und Kapital sind Konflikte zwischen organisierten und nichtorganisierten Interessen, zwischen Minderheiten und Mehrheiten, zwischen Stadt und Land, zwischen den Machtausübenden und Machtunterworfenen innerhalb der organisierten gesellschaftlichen Gruppen getreten.“

bestimmt nicht mehr der im 19. Jahrhundert dominante soziale Antagonismus, der Konflikt zwischen Kapital und Arbeit, das Verständnis der Sozialpolitik, sondern neue Formen der Unterprivilegierung von Randgruppen. Diese leben im wesentlichen deshalb in Armut, weil sie am bargaining-Prozeß der gleichermaßen mächtigen Kapitaleigner und Arbeitnehmer nicht teilhaben und auch über keine ausreichende Lobby verfügen, um ihre Ziele bezüglich der Verteilung von Lebenschancen (nicht allein Geldeinkommen) im Bereich der Sozialpolitik durchzusetzen.

Im Sinne des Selbstverständnisses als Antithese zur sozialen Frage des 19. Jahrhunderts sieht also die NSF die relevanten Konfliktfelder in der Benachteiligung der Nichtorganisierten und der Nichtproduzenten. Danach seien alte Menschen, Frauen und kinderreiche Familien als vorrangige Objekte der Sozialpolitik anzusehen⁴. Dagegen werden gut organisierte Gruppen von Nichtproduzenten erkannt, z. B. die Blinden, denen es gelingt, ihre Ansprüche durchzusetzen.

Die private Armut im Konzept der NSF ist vom zugrundeliegenden Gesellschaftsbild und insbesondere der Einschätzung des „organisierten Arbeitnehmers“ als „Produzenten“ wesentlich bestimmt. Die Einschätzung des Arbeitnehmers entspricht der neo-liberalen sozialpolitischen Konzeption, die vom „mündigen Arbeitsbürger“ ausgeht, der nur dann zum Objekt der Sozialpolitik wird, wenn er durch „äußere“ Bedingungen wie Krankheit, Alter, Katastrophen in seiner Handlungsfähigkeit beschränkt ist⁵. Damit wird einer der Ursprünge der Sozialpolitik von der NSF ausgeklammert. Es gilt auch hier, was Chr. v. Ferber 1967 formulierte: „Zum lästigen ungelösten Rest wandelte sich *ein Kerngebiet des Sozialpolitischen* ab, das den Ordnungsmitteln des Rechts und der Ökonomie von Haus aus inkommensurabel ist: die langfristigen Wirkungen der gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnisse.“ Und weiter: „Es kennzeichnet die Verfassung der gegenwärtigen deutschen Sozialpolitik, daß sie die nachweisbaren Auswirkungen der Sozialen Schichtung und der Herrschaftsverhältnisse noch nicht einmal wissenschaftlich sich vergegenwärtigt⁶.“

Hier stellt sich die Neue Soziale Frage.“ Die NSF hebt auf die „private“, aber nicht auch die „öffentliche“ Armut ab. Wir beschränken uns bei der Interpretation ebenfalls auf den Bereich der privaten Armut, auf die Verteilungsinzidenz öffentlicher Güterbereitstellung ist jedoch hinzuweisen.

⁴ H. Geißler, a.a.O., S. 16.

⁵ Chr. v. Ferber, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, vgl. S. 34 ff.

⁶ Ebd., S. 36 und 37. Die NSF wäre einer weiteren ideologiekritischen Betrachtung zu unterziehen, und es wäre dann z. B. der Bezug Geißlers auf die Organisationstheorie Olsons und die Disparitätentheorie Offes kritisch gegen ein Staatsverständnis zu wenden, das Geißler (a.a.O., S. 17 f.) umstandslos zu folgender Formulierung veranlaßt: „Der Staat als Anwalt des

Im folgenden gehen wir von der These aus, daß die Ursachen der (Einkommens-)Armut, auf deren bloße Erscheinungsformen das Konzept der NSF abhebt, wesentlich in Arbeitsmarktprozessen zu suchen sind; unser Erklärungsansatz betont speziell die Bedeutung gespaltener (oder segmentierter) Arbeitsmärkte und der damit verbundenen Spaltung der Beschäftigten. Der Ausgangspunkt der NSF: „Mächtig sind Kapitaleigner und Arbeiter zusammen“⁷, ist dann zugunsten einer differenzierten Analyse der Stellung der Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt und im betrieblichen Produktionsprozeß aufzugeben.

Der Hinweis auf Arbeitsmarktspaltungen reicht allerdings nicht zur Begründung dafür aus, daß Unterprivilegierungen im Sinne der Diagnose der NSF — aber im Gegensatz zu deren Erklärungsversuch — doch auf einen Konflikt zwischen Kapital und Arbeit zurückzuführen sind. Vielmehr wäre nachzuweisen, daß derartige Arbeitsmarktspaltungen zwar einerseits Resultat dieses Interessenkonfliktes sind, daß sie aber andererseits durch die Begünstigung von Teilen der Arbeitskräfte diesen Konflikt für die Kapitaleseite steuerbarer machen. Mit dieser Vorgehensweise kann u. E. zumindest der Versuch gemacht werden, die von Chr. v. Ferber formulierte methodische Lücke in der Sozialpolitik zu schließen. Es müßte sich auch zeigen lassen, warum Teile der Arbeiter und Angestellten arm sind und inwiefern die NSF auch hinsichtlich der Erklärung der sozialen Lage von Teilen der Jugendlichen, Frauen und Rentner, die (noch) nicht bzw. nicht mehr im Erwerbsleben stehen, unzulässigerweise von Arbeitsmarktprozessen abstrahiert. — Warum können also diese Erwerbsgruppen den Anspruch auf einen Arbeitsplatz mit stabilem Beschäftigungsverhältnis und für die Reproduktion ausreichender Entlohnung nicht durchsetzen? Inwiefern erfüllen sie — als disponible Randbelegschaft für die betriebliche Anpassung an unumgängliche Beschäftigungsschwankungen — nicht geradezu systemerhaltende Funktionen?

Angesichts der eingangs angeführten Armutsdiskussion in den USA und in Großbritannien muß überraschen bzw. mag als Indiz für den ideologischen Hintergrund der von H. Geißler vertretenen Position gelten, daß die NSF so gänzlich ohne Bezug auf den Zusammenhang von Arbeitsmarkt, Stellung im betrieblichen Produktionsprozeß und

Gemeinwohls hat die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Nichtorganisierten in der Gesellschaft im Wettstreit um die verteilbaren materiellen und immateriellen Güter gegen die Organisierten nicht an die Wand gedrückt und existentiell gefährdet werden.“ Vgl. demgegenüber: M. Olson jr., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968 und C. Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Politikwissenschaft, hrsg. von G. Kress und D. Senghaas, Frankfurt 1969.

⁷ H. Geißler, a.a.O., S. 15.