

Soziale Leistungen – sozialer Frieden

von

ERICH STANDFEST

1. Über den möglichen Zusammenhang von sozialen Leistungen und sozialem Frieden gibt es seit jeher kontroverse Hypothesen und Beurteilungen. Die historische Einordnung des Entstehens der deutschen Sozialversicherung geschieht fast stets mit dem Hinweis auf die staatspolitische Rason als einem wesentlichen Motiv für ihre Einführung. Die Gleichzeitigkeit von Sozialistengesetz und Arbeitergesetzgebung – wie es damals hieß –, die instabile Lage des Kaiserreichs im Innern, sowie eindeutige politische Erklärungen in dieser Richtung legen eine solche Interpretation nahe: Als Ergänzung zu den direkt unterdrückenden Maßnahmen des Sozialistengesetzes sollte die Sozialversicherung die Aussöhnung der Arbeiter mit dem Staat und ihre Integration in die bürgerliche Klassengesellschaft bewirken.

Der soziale Friede sollte also nach Gutsherrenart – mit Zuckerbrot und Peitsche – hergestellt und gesichert werden. Die Hoffnung der Herrschenden aber zerschlug sich. Die Reichstagswahlen nach Aufhebung des Sozialistengesetzes brachten den Sozialdemokraten erhebliche Stimmengewinne und die Sozialversicherung erlangte erst dann eine breitere Anerkennung in der Arbeiterschaft, als die freien Gewerkschaften begannen, über die Selbstverwaltungen und über die Arbeitersekretariate die Sozialgesetze auch umzusetzen. Unter dem Einfluß der zunehmenden Revisionismusdebatte erreichte die Sozialpolitik allmählich auch theoretisch ihren Status als wichtiges Instrument der Arbeiterbewegung im Kampf gegen den Kapitalismus.

Wenn man so will, vollzog sich also auf diese Weise die Integration der Arbeiterschaft in einen zunächst mit Recht als feindlich empfundenen Staat. Also nicht der Kaiser oder Bismarck, sondern die Arbeiterbewegung selbst hat durch ihr sozialpolitisches Engagement einen wichtigen Beitrag für den sozialen Frieden geleistet. Nun wird dieser Sachverhalt zu Recht als ambivalent bewertet. Wilhelm Liebknecht, schon vor dem Sozialistengesetz zu zwei Jahren Festung verurteilt, hat in seinem Aufruf zur Reichstagswahl 1881 das Verhältnis der politischen Arbeiterbewegung zum Doppelcharakter staatlicher Sozialversicherungspolitik plastisch formuliert: „Kein deutscher Arbeiter wird sich durch ein solches Danaergeschenk bestechen lassen und wenn wirklich Vorteile geboten werden, so wird er sie zwar selbstverständlich nicht von sich weisen, allein auch die Motive und Zwecke nicht aus den Augen verlieren.“ Die Auffassung wird einsichtig, wenn man bedenkt, daß für die Arbeiterbewegung damals die Lösung der sozialen Frage in solidarischer Selbsthilfe noch untrennbar verbunden war mit ihrem politischen Emanzipationsstreben. Die staatliche, konservativ motivierte Sozial-

politik hat versucht, beides zu unterlaufen: durch die Sozialgesetzgebung sollte die Selbsthilfe abgelöst, der Emanzipationskampf kanalisiert werden. Das langfristige Ergebnis war, daß nicht nur das Bürgertum Einfluß auf den Staat gewann, sondern – in engeren Grenzen – dadurch auch die Arbeiterschaft in einem wechselvollen, von Rückschlägen nicht freien Prozeß.

Diese historische Entwicklung zeigt also, daß soziale Leistungen als Instrument für soziale Befriedung erfolgreich eingesetzt wurde, daß damit aber gleichzeitig durch die damit verbundenen Kämpfe der Arbeiterbewegung gesellschaftliche Machtverhältnisse verändert und die Grenzen der Verelendung enger gezogen wurden.

2. Der Rückgriff auf historische Erfahrungen reicht allerdings nicht aus, um uns eine brauchbare Definition des thematisierten Problems in heutiger Perspektive zu liefern. Der wesentliche Grund dafür liegt darin, daß sich in unserer Gesellschaft die sozialstaatliche Programmatik durchgesetzt hat und dies bedeutet für unser Problem, daß heute die Verknüpfung von staatlicher Politik und „Sicherheitsproduktion“ explizit ist, d. h. die Reduktion von Unsicherheit wird allgemein als Aufgabe kollektiver, politischer Bewältigungsstrategien aufgefaßt. Mit anderen Worten: staatliches Handeln bedarf der Legitimation, in demokratischen Gesellschaften durch die Akzeptanz seiner Regeln („Legitimation durch Verfahren“, Luhmann) und/oder seiner Ergebnisse, d. h. staatliches Handeln kann selbst Legitimation produzieren oder auch nicht. Diese Auffassung ergänzt das liberale Paradigma der politischen Soziologie, wonach gesellschaftlicher Konsens über Werte Voraussetzung für politische Stabilität und sozialen Frieden ist. Das politische System selbst verfügt über bestimmte Mechanismen – neben der Produktion von legitimationsfördernden Ergebnissen seines Handelns –, gesellschaftlichen Konsens herzustellen.

Ich werde nunmehr einige Thesen über den Zusammenhang von Sozialpolitik, sozialen Leistungen und sozialen Frieden referieren, anschließend versuchen, Folgerungen für die gegenwärtige Situation und für die weiteren Entwicklungsmöglichkeiten der Sozialpolitik zu ziehen.

3. Eine populär gewordene These lautet: Der Wohlfahrtsstaat hat unter anderem die Funktion, Massenloyalität gegenüber dem gesellschaftlich-politischen System zu erzeugen. Die Sozialpolitik hat dabei insbesondere gesellschaftsstabilisierende Aufgaben, indem sie die größten sozialen Ungleichheiten abbauen bzw. mildern soll. Allerdings – so diese These weiter – erfolgten keine prinzipiellen Eingriffe in die Struktur von Ungleichheit und Abhängigkeit. W. D. Narr und C. Offe, die diese These vertreten, sehen den Sinn dieser Politik darin, „keine Verschiebung im Macht- und Bestimmungsgefüge eintreten zu lassen“. Die These, wonach der Wohlfahrtsstaat als friedlicher Transformator des Kapitalismus gilt, werde somit zur Ideologie. Allerdings sei der durch diese Politik erreichte soziale Frieden stets nur labil, da das Handlungspotential des Staates aufgrund der Anforderungen, die sich aus dem Kapitalverwertungsprozeß ergeben, immer mehr beschränkt wird. Dieses Dilemma des Wohlfahrtsstaates läßt sich in Anlehnung an O'Connor so beschreiben: Der Staat kompensiert durch seine Leistungen negative externe Effekte und schafft damit die Voraussetzungen für eine erhöhte private Produktion, woraus sich eine Verschärfung externer Effekte ergibt, die weite-

re Anforderungen an den Staat provozieren usw. Die Folge sei eine permanente „Finanzkrise des Staates“, wodurch seine sozial- und infrastruktur-politische Leistungsfähigkeit gefährdet werde. Diese als negativ erfahrenen Ergebnisse staatlicher Interventionen führten sodann zu einer „Legitimationskrise“ (Habermas, *Offe*), d. h. zu einer massenhaften Verweigerung politischer Zustimmung und damit zu einer Gefährdung des sozialen Friedens.

Die Hypothese, die offenbar nicht unabhängig von den Erfahrungen der Rezession von 1966/67 und deren Folgen entstanden ist, muß sich allerdings auch an den anderen Erfahrungen der Wirtschaftskrise seit 1974/75 messen lassen. Weder die anhaltende Massenarbeitslosigkeit noch die Einschränkung sozialer Leistungen haben bisher zu einem massenhaften Legitimationsentzug geführt.

Dies muß angesichts des plausiblen skizzierten theoretischen Zusammenhangs überraschend erscheinen. Zur Erklärung können wir folgende Vermutungen anführen:

a) Ökonomische und finanzielle Krisen führen nicht unbedingt zu einer Schwächung des politischen Herrschaftssystems, sondern Krisen können den Staat auch handlungsfähiger machen, indem sie seine Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Veto-Gruppen erhöhen. Als Beispiel sei auf das Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz verwiesen, oder auch auf einige Aspekte der sog. Operation '82, was etwa die Beschlüsse zu Lasten des öffentlichen Dienstes betrifft.

b) Die bekannte Technik des „symbolischen Gebrauchs von Politik“ (M. Edelmann) ermöglicht es den staatlichen Instanzen, die konkreten Leistungseinschränkungen umzudeuten, indem die Erwartungen der Bevölkerung verändert werden. So wurde etwa ab 1977 eine „stabile Renten- und Krankenversicherung“ als sozialpolitisches Ziel proklamiert, die vorherige Zielsetzung „Verbesserung des Leistungsniveaus“ also durch eine andere Propagandaformel abgelöst. Die Leistungseinschränkungen 1982 wurden durch eine lange und intensive Kampagne über angeblichen „Mißbrauch von Sozialleistungen“ in der Öffentlichkeit gut vorbereitet.

c) Die Leistungseinschränkungen sind bisher offenbar nicht so gravierend, daß sie massenhaft als wesentlicher sozialer Abbau empfunden werden. So muß gesehen werden, daß es z. B. in der Rentenversicherung nicht zu absoluten Kürzungen, sondern „nur“ zu einer Reduzierung erwarteter Zuwachsraten kam. Weiter muß bedacht werden, daß ein großer Teil der Leistungseinschränkungen so angelegt ist, daß sie entweder die sozial Schwächsten unmittelbar treffen oder aber auf diese weitergewälzt werden. Damit werden also in erster Linie gesellschaftliche Gruppen getroffen, deren Widerstandspotential gering ist, die sich also am wenigsten gegen solche Maßnahmen zur Wehr setzen können.

d) Ein weiterer Einwand, der teilweise allerdings auf die Gültigkeit der Hypothese selbst zielt, ergibt sich aus empirischen Untersuchungen zum Arbeiterbewußtsein (Baethge/Schumann 1975). Aus diesen Untersuchungen ergab sich, daß zwar die Verbesserung der Lebensverhältnisse durch Sozialpolitik von den Arbeitern als Aufgabe des Staates angesehen wird. Gleichzeitig erwarten sie aber nicht ernsthaft, daß der Staat in der Lage sei, dies auch in bezug auf die eigenen Lebensverhältnisse zu leisten. Diese ambivalente Haltung dürfte sich daraus ergeben, daß der Staat in der Regel nur Rah-

menbedingungen schaffen kann, die gesetzgeberischen Intentionen aber vielfach gebrochen auf die konkreten Lebensverhältnisse wirken. So kann der Staat zwar berufliche Fortbildung, Umschulung u. ä. betreiben, um Arbeitslosigkeit abzubauen, aber die Verfügung über Arbeitsplätze bleibt im Belieben der privaten Wirtschaft, wodurch der Erfolg staatlicher Sozialpolitik gefährdet wird. Ähnliche Beispiele lassen sich für den Arbeitsschutz und andere sozialpolitische Maßnahmen formulieren.

Dieser Sachverhalt aber ist es, der die subjektive Erfahrung der Arbeiter prägt. Daher erwarten sie sehr viel stärker von den Gewerkschaften und den Betriebsräten eine Verbesserung ihrer sozialen Situation als vom Staat. Wenn dem aber so ist, dann folgt, daß Mißerfolge staatlicher Sozialpolitik oder Leistungseinschränkungen nicht notwendigerweise zu einem Legitimationsentzug führen, da die Ergebnisse staatlichen Handelns vom subjektiven Bewußtsein zu einem erheblichen Teil abgekoppelt sind. Man könnte daher vermuten, daß lediglich ein bestimmter Kern staatlichen Handelns unter Legitimationszwang steht.

4. Welche Folgerungen ergeben sich nun aus den soeben diskutierten Mutmaßungen für die aktuelle Situation?

a) Es besteht offenbar kein enger, unmittelbarer Zusammenhang zwischen einem bestimmten Niveau sozialer Leistungen und sozialem Frieden. Dieser Zusammenhang erscheint vielmehr als ein vermittelbarer und bezieht sich zudem vermutlich nur auf einen Kernbereich sozialer Leistungen. Die Gefährdung des sozialen Friedens durch einen Abbau von Sozialleistungen hängt somit davon ab, inwieweit und wann betroffene gesellschaftliche Gruppen bereit und in der Lage sind, die *Vermittlung* dieses Zusammenhangs in Form von Protest in Szene zu setzen.

b) Die zuletzt beschlossenen Sparmaßnahmen der Bundesregierung bei den sozialen Leistungen sind nach meiner Einschätzung hart an die Grenze dessen gegangen, was den Gewerkschaften als der maßgeblich betroffenen gesellschaftlichen Gruppe zugemutet werden kann und darf. Die Sparmaßnahmen gehen einseitig zu Lasten ganz bestimmter Bevölkerungsgruppen: Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, Kranke und Arbeitnehmer insgesamt. Es dürfte bekannt sein, daß dennoch die Gewerkschaften aus – sagen wir – der Sozialpolitik übergeordneten Gesichtspunkten ihre Mitgliedschaft kaum massenhaft und öffentlichkeitswirksam mobilisiert haben. Allerdings dürfte in den letzten Wochen von den Gewerkschaften auch deutlichgemacht worden sein, daß diese übergeordneten Rücksichten nicht weiter dehnbar sind. Inhaltlich bezieht sich dies vor allem auf folgende Problembereiche:

- auf die Frage beschäftigungspolitischer Initiativen;
- auf die seit längerem diskutierte Möglichkeit einer Einschränkung bei der Lohnfortzahlung;
- auf die ebenfalls seit längerem diskutierte Möglichkeit weiterer Einschränkungen im Bereich des AFG (z. B. Kürzung des Arbeitslosengeldes).

Ich gehe davon aus, daß die Aufrechterhaltung des sozialen Friedens in naher Zukunft sehr davon abhängen wird, wie die politischen Lösungen bei diesen Gesichtspunkten aussehen werden.