

Kapitel 7

Risiken der Arbeitskraft und Sozialpolitik

(Fritz Böhle)

1. Lohnarbeit und Risiken der Arbeitskräfte	136
1.1 Welche Situationen und Ereignisse sind für die Arbeitskräfte Risiken? . .	137
1.2 Ursachen für die Entstehung von Risikosituationen	138
2. Lohnarbeit und Sozialpolitik	141
2.1 Weshalb muß Lohnarbeit durch sozialpolitische Maßnahmen ergänzt und abgestützt werden?	141
2.2 Merkmale der Sozialpolitik	144
3. Arbeitsprozeß und soziale Risiken	151
3.1 Arbeitsprozeß und die »klassischen« sozialen Risiken	152
3.2 Arbeitsprozeß und »neue« soziale Risiken	154
4. Sozialpolitik und Interessen der Arbeitskräfte	159

1. Lohnarbeit und Risiken der Arbeitskräfte

Spricht man im Zusammenhang mit der Arbeits- und Erwerbstätigkeit von »sozialen Risiken«, so werden im allgemeinen angeführt: Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, Alter. Auf solche Risiken richtet sich auch zum Großteil die Sozialpolitik. Doch warum sind Krankheit, Arbeitslosigkeit, Alter usw. »soziale Risiken«? Folgt man dem allgemeinen Verständnis, so sind soziale Risiken Situationen und Ereignisse, die zu einer Bedrohung oder zumindest zu einer erheblichen Verschlechterung der bisherigen Lebensbedingungen führen. Eine genauere Betrachtung zeigt: Nicht Krankheit, Alter etc. »als solche«, sondern ihre *Folgen* bewirken, daß sie Risiken sind. Für die Arbeitskräfte hat z. B. Krankheit zur Folge, daß sie nicht in der Lage sind, zu arbeiten. Da ihr Einkommen davon abhängt, daß eine Arbeitsleistung erbracht wird, entsteht die Gefahr eines Verdienstaufschlags und hierdurch eine Gefährdung ihrer Existenz. Wird demgegenüber das Einkommen auf anderem Wege erworben, etwa durch die Verzinsung von

Kapital, Vermietung von Grundbesitz usw. oder wird man bei eingeschränkter Arbeitsfähigkeit durch Andere (z. B. Familie) mitversorgt, so führt zwar Krankheit zu persönlichen Unannehmlichkeiten und Einschränkungen, nicht aber zur Bedrohung der Existenz. Man sieht also: Ob und in welcher Weise bestimmte Situationen und Ereignisse Risiken sind, bestimmt sich danach, von welchen subjektiven und objektiven Voraussetzungen die Sicherung der Existenz jeweils abhängig ist.

Risiken der Arbeitskräfte ergeben sich vor allem daraus, daß

(a) durch und bei Lohnarbeit die Sicherung der Existenz von bestimmten Voraussetzungen abhängig ist, die zugleich

(b) durch die Lohnarbeit gefährdet werden bzw. auf der Grundlage von Lohnarbeit allein nicht gesichert werden können.

1.1 Welche Situationen und Ereignisse sind für die Arbeitskräfte Risiken?

1. Für die Arbeitskräfte sind Voraussetzungen für die Sicherung ihrer Existenz in erster Linie die *subjektive Fähigkeit und objektive Möglichkeit zu arbeiten*. Dabei geht es jedoch nicht allgemein um die Fähigkeit zu arbeiten, vielmehr muß Arbeitsleistung in einer Art und unter Bedingungen erbracht werden können, wie sie von den Betrieben gefordert wird. Zum anderen muß ein betriebliches Interesse bestehen, das vorhandene Arbeitsvermögen im Produktionsprozeß einzusetzen und zu nutzen. *Risiken für die Arbeitskräfte sind daher Situationen, in denen die individuelle Arbeitsfähigkeit beeinträchtigt ist und/oder die Betriebe keine – dem Angebot an Arbeitskraft entsprechenden – Beschäftigungsmöglichkeiten anbieten und schaffen – was vor allem bei den sog. »klassischen sozialen Risiken« wie Krankheit, Erwerbs- und Berufsunfähigkeit, Arbeitsunfall und Berufskrankheiten, Alter und Arbeitslosigkeit der Fall ist. Gefährdungen ergeben sich aber nicht nur bei einem gänzlichen Verlust der Beschäftigung und des Verdienstes (vgl. ausführlicher Abschnitt 3).*

2. Des weiteren müssen die Arbeitskräfte auch fähig und in der Lage sein, sich als Verkäufer der Arbeitskraft zu verhalten und die eigenen *Interessen gegenüber dem Betrieb zur Geltung zu bringen und durchzusetzen*. Die Arbeitskräfte sind für sich »selbst verantwortlich«; sind sie nicht in der Lage, ihre Interessen durchzusetzen, können sie nicht damit rechnen, daß diese von den Betrieben berücksichtigt werden. *Risiken für die Arbeitskräfte sind daher (auch) Situationen, in denen sie gezwungen sind, sich den Interessen der Betriebe unterzuordnen und sich diesen anzupassen und/oder keine Möglichkeit besteht, subjektive Fähigkeiten zu erwerben und zu erhalten, die eigenen Interessen zu erkennen und Strategien zu ihrer Durchsetzung zu entwickeln.*

3. Schließlich müssen die zur Sicherung der Existenz *erforderlichen Güter und Dienstleistungen auf dem Markt angeboten werden und für die Arbeitskräfte mit ihrem Verdienst erwerbbar sein*. Gefährdungen für die Arbeitskräfte ergeben sich daher, wenn der Verdienst zum Erwerb notwendiger Güter und Dienstleistungen nicht ausreicht oder/und *ein besonderer und zusätzlicher Bedarf an Gütern oder Dienstleistungen entsteht*. So ist z. B. Krankheit für die Arbeitskräfte nicht nur ein Risiko, weil hierdurch der Verdienst gefährdet wird, es entstehen auch zusätzliche Kosten durch ärztliche Versorgung, Medikamente, Krankenhausaufenthalte usw., die mit dem »normalen« Verdienst nicht zu bestreiten sind. (Auch Kinder in größerer Anzahl u. ä. werden auf diese Weise zu einem Risiko.)

1.2 Ursachen für die Entstehung von Risikosituationen

Lohnarbeit hat nicht nur zur Folge, daß bestimmte Situationen und Ereignisse für die Arbeitskräfte in besonderer Weise zu Risiken werden; auch die Entstehung solcher Situationen und Ereignisse wird durch die Lohnarbeit in besonderer Weise beeinflusst und geprägt. Wesentlich hierfür ist:

1. Die Betriebe sind grundsätzlich bestrebt, Arbeitskräfte nur dann und solange zu beschäftigen, als sie in ihrer Anzahl, Leistungsfähigkeit, Qualifikation und ihrem Verhalten den betrieblichen Erfordernissen entsprechen. Daraus ergeben sich für die Arbeitskräfte (strukturell angelegte) Risiken des Arbeitsplatzverlustes und der Arbeitslosigkeit, insbesondere bei:

- a) einer Verschlechterung der betrieblichen Auftragslage;
- b) betrieblichen Maßnahmen zur Rationalisierung, Mechanisierung und Automatisierung, sowie bei
- c) nachlassender Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte oder qualifikatorischen Mängeln. (Diese Ursachen für Risiken des Arbeitsplatzverlustes und Arbeitslosigkeit werden ausführlicher im Kapitel 9 behandelt.)

Zum anderen ist die Beschäftigung im Betrieb für die Arbeitskräfte jedoch nicht nur Voraussetzung für die Sicherung ihres Einkommens. Die Art der abgeforderten Arbeitsleistung und die Bedingungen, unter denen sie erbracht werden muß, haben auch Rückwirkungen auf die physisch-psychische Verfassung, die Entwicklung und Erhaltung der Kenntnisse und Fähigkeiten sowie auf Interessen und Bedürfnisse der Arbeitskräfte. Ziel und Zweck der betrieblichen Organisation von Produktions- und Arbeitsprozessen ist jedoch nicht die Berücksichtigung und Befriedigung von Bedürfnissen und Interessen der Arbeitskräfte *im* Arbeitsprozeß, sondern die Nutzung von Arbeitskraft zur maximalen Verwertung von Kapital. Dies beinhaltet auch die betriebliche Tendenz zur »Gleichgültigkeit« gegenüber den Interessen und Erfordernissen

der Arbeitskräfte bei der Organisation des Produktionsprozesses und der Gestaltung von Arbeitsbedingungen und -anforderungen (vgl. Kap. 3 und 6). Für die Arbeitskräfte ergeben sich hieraus: **Körperliche Belastungen** durch hohe Anforderungen an die physische Leistungsfähigkeit (z. B. bei körperlicher Schwerarbeit), durch einseitige, körperlich-nervliche Anforderungen, hohes Arbeitstempo, Zeit- und Leistungsdruck bei repetitiver Teilarbeit sowie durch negative Umgebungseinflüsse (Hitze, Staub, Lärm), durch Unfallgefahren, Schichtarbeit, lange Arbeitszeiten und Überstunden; **psychische Belastungen** durch mangelnde affektive Befriedigung im Arbeitsprozeß, durch die »Entleerung« von Arbeitsinhalten, Gleichförmigkeit und Standardisierung, Belastungen durch Konzentrations- und Aufmerksamkeitsanforderungen, Leistungsdruck; **qualifikatorische Einschränkungen** bzw. beschränkte Möglichkeit zur Anwendung wie Entwicklung praktischer und intellektueller Fähigkeiten, hohe Arbeitsteilung, Beschränkung der Arbeitsanforderungen vorwiegend auf physisches Leistungsvermögen usw. und **Fremdbestimmung** bzw. beschränkte Möglichkeit individueller Einflußnahme auf Inhalt und Organisation des Arbeitsablaufes, Interessenartikulation im Betrieb usw. Diese Belastungen und Restriktionen bewirken nicht nur, daß die Arbeit anstrengend, unbefriedigend, uninteressant usw. ist; sie haben auch Auswirkungen auf die *subjektive Verfassung*. Im einzelnen sind dies: Beeinträchtigung der körperlich-nervlichen Leistungsfähigkeit und Gesundheit, psychische Schädigungen wie Motivationsverlust, Apathie u. ä., Verkümmern und Deformation von praktischen wie intellektuellen Fähigkeiten. Damit werden auch die individuellen Voraussetzungen gefährdet, die für die Bewältigung von Anforderungen und Verwirklichung von Interessen im und außerhalb des Arbeitsbereichs notwendig sind: Die Fähigkeit, *Arbeitsleistung* zu erbringen; die *Arbeitsplatzsicherheit* wie auch die Möglichkeit zum Betriebswechsel und damit allgemein die *Position auf dem Arbeitsmarkt*; die Wahrnehmung und *Durchsetzung von Interessen* im Betrieb und auf dem Arbeitsmarkt sowie die »*Entfaltung*« im *privaten Bereich* und Freizeit (siehe ausführlich Abschnitt 3 und Kap. 9–11).

2. Risiken der Arbeitskräfte ergeben sich dabei nicht allein daraus, daß die Betriebe die Interessen und Erfordernisse der Arbeitskräfte nicht oder ungenügend berücksichtigen; wesentlich ist auch, daß dies unter den Bedingungen der Lohnarbeit für die Betriebe *möglich* ist: Als einzelne sind die Arbeitskräfte nicht in der Lage, ihr Interesse an einem ausreichenden Lohn sowie der Sicherheit des Arbeitsplatzes und der Vermeidung von Gefährdungen im Arbeitsprozeß gegenüber dem Betrieb durchzusetzen. Zum einen besteht zwischen dem Betrieb und den Arbeitskräften eine *strukturelle Machtasymmetrie* infolge der betrieblichen Verfügungsgewalt über Produktionsmittel,

der Abhängigkeit der Arbeitskräfte vom Verkauf ihrer Arbeitskraft sowie der Konkurrenz zwischen den Arbeitskräften. Zum anderen besteht für die Arbeitskräfte das Problem, daß sie auf die betriebliche Organisation des Produktionsprozesses und die Festlegung konkreter Arbeitsbedingungen und -anforderungen keinen unmittelbaren Einfluß haben und dies auch *kein unmittelbarer Gegenstand der Auseinandersetzung über die »Kauf- und Verkaufsbedingungen« von Arbeitskraft ist*: Die private Verfügungsgewalt über Produktionsmittel und ihre rechtliche Absicherung beinhaltet auch die betriebliche Entscheidungsgewalt über die konkrete Organisation des Produktionsprozesses sowie die Festlegung von Arbeitsbedingungen und -anforderungen. Ferner erhält der Betrieb durch den Arbeitsvertrag das Recht zur Disposition über Arbeitskraft und ihrer Nutzung.

Systematisch lassen sich die dargestellten Zusammenhänge auf eine grundlegende Widersprüchlichkeit der gesellschaftlichen Organisation von Lohnarbeit zurückführen: Zum einen ist es für die Verwertung von Kapital notwendig, die Sicherung der Existenz der Arbeitskräfte den allgemeinen Prinzipien und Bedingungen der Produktion von Waren und des Austauschs von Waren zu unterwerfen; zum anderen besitzt jedoch die »Ware« Arbeitskraft im Unterschied zu sonstigen Waren *besondere* Eigenschaften, die hierdurch weder gesellschaftlich berücksichtigt werden noch von den Betrieben berücksichtigt werden müssen. Dies sind insbesondere:

- a) Für die Arbeitskraft ist ihre Ware die einzige Ware, die sie zum Kauf anbieten kann; sie bleibt auch dann vom Verkauf der Arbeitskraft abhängig, wenn dies aktuell nicht möglich ist.
- b) Die Arbeitskräfte bleiben auch nach dem Verkauf der Arbeitskraft an sie gebunden; sie muß den Arbeitskräften wieder zurückgegeben werden. Im Unterschied zu sonstigen Waren hat daher die Art und Weise der Nutzung der Arbeitskraft durch den Betrieb sowohl Rückwirkungen auf die Möglichkeiten, Arbeitskraft zu verkaufen als auch auf die gesamte subjektive Verfassung der Arbeitskräfte.
- c) Zwischen Betrieb und Arbeitskräften besteht – im Unterschied zu anderen Käufern und Verkäufern von Waren – eine strukturelle Machtasymmetrie (vgl. auch Kap. 9).

2. Lohnarbeit und Sozialpolitik

In einer Vielzahl von Darstellungen wird Sozialpolitik als eine *Reaktion* auf die Folgen der kapitalistischen Lohnarbeit angesehen und hieraus gefolgert, daß durch sozialpolitische Maßnahmen die »eigentliche« kapitalistische Lohnarbeit und damit auch der Kapitalismus grundlegend verändert und korrigiert wurde. Damit verbindet sich die Vorstellung, daß zwar zu Beginn im Mittelpunkt der Sozialpolitik die *besonderen* Risiken und Gefährdungen der Arbeitskräfte standen, in der weiteren Entwicklung der Sozialpolitik dies aber zunehmend in den Hintergrund rückt und *allgemeine*, individuelle und gesellschaftliche Problemlagen zum Gegenstand der Sozialpolitik werden. (vgl. Achinger 1958)

Einige genauere Analysen zeigten jedoch: *Sozialpolitik erscheint zwar in der historischen Entwicklung als eine »nachträgliche Korrektur«, sie reagiert aber nicht nur nachträglich auf Probleme der Lohnarbeit und versucht deren Folgen zu kompensieren, sondern wirkt selbst an der gesellschaftlichen Durchsetzung, Verbreitung und Aufrechterhaltung von Lohnarbeit aktiv mit und ist hierfür gesellschaftlich erforderlich* (Vgl. Lenhardt/Offe 1977, 106). Sozialpolitik ist als ein *Bestandteil* der allmählichen und schrittweisen Entfaltung der kapitalistischen Produktionsweise und ihrer gesellschaftlichen Voraussetzungen zu begreifen (eine Entwicklung, die mit der »industriellen Revolution« und Auflösung der traditionellen Gesellschaftsordnung zu Beginn und Mitte des 19. Jahrhunderts nicht abgeschlossen ist, sondern hier erst ihren Ausgang nimmt). Dies besagt auch, daß durch sozialpolitische Maßnahmen weder der Konflikt zwischen »Kapital und Arbeit«, noch die durch Lohnarbeit strukturell bedingten Risiken und Gefährdungen der Arbeitskräfte aufgehoben wurden (bzw. werden).

2.1 *Weshalb muß Lohnarbeit durch sozialpolitische Maßnahmen ergänzt und abgestützt werden?*

Ausgangspunkt neuerer Arbeiten zum Zusammenhang zwischen Lohnarbeit und Sozialpolitik ist zum einen, daß durch Gefährdungen der Existenz- und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte auch gesellschaftliche Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der kapitalistischen Produktionsweise gefährdet und zerstört werden, und zum anderen, daß durch den »stummen Zwang der ökonomischen Verhältnisse« allein gesellschaftlich nicht sichergestellt werden kann, daß sich Arbeitskräfte auch als Lohnabhängige verhalten.

Systematisch läßt sich hier unterscheiden zwischen einer Gefährdung von a) ökonomisch-infrastrukturellen, b) soziokulturellen und c) politischen Voraussetzungen für die gesellschaftliche Durchsetzung und Aufrechterhaltung von Lohnarbeit:

a) Ein stabiles und auch unabhängig von *aktuellen* Verwertungserfordernissen potentiell verfügbares (und mobilisierbares) *Angebot an Arbeitskraft* kann gesellschaftlich nicht sichergestellt werden, wenn die Arbeitskräfte bei temporären Unterbrechungen des Verkaufs und der betrieblichen Nutzung von Arbeitskraft (z. B. bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit) jeweils gänzlich und dauerhaft dem verfügbaren Arbeitskräftepotential entzogen werden, und wenn es den Betrieben möglich ist, Arbeitskraft auch bereits bei einer einmaligen oder kurzfristigen Nutzung im Produktionsprozeß zu zerstören oder/und die Möglichkeiten zu ihrer Regeneration zu beeinträchtigen. Die Gefahr, daß die gesellschaftliche Verfügbarkeit von Arbeitskraft beeinträchtigt wird, ergibt sich dabei nicht nur, wenn die Existenz und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte gänzlich gefährdet werden (z. B. tödlicher Arbeitsunfall, vollkommener Verlust des Einkommens), sondern auch bereits dann, wenn die physische, psychische und qualifikatorische Verfassung und Leistungsfähigkeit der Arbeitskräfte so beeinträchtigt wird, daß sie den *jeweiligen betrieblichen Erfordernissen* nicht mehr entsprechen oder/und nicht mehr (z. B. bei Krankheit, Unfall) entsprechend »wiederhergestellt« werden kann (dieses Problem behandeln im Zusammenhang mit Sozialpolitik vor allem Böhle/Sauer 1975 sowie Baron 1979).

b) Gefährdungen der Existenz- und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte beeinträchtigen auch die Herausbildung und Stabilisierung der für die Lohnarbeit *notwendigen Verhaltensweisen, Orientierungen und Motivationen der Arbeitskräfte*. Wesentlich ist hier, daß die Arbeitskräfte ohne unmittelbaren sozialen und physischen Zwang ihre Arbeitskraft verkaufen müssen. Ein solches Verhalten kann jedoch weder hervorgebracht noch stabilisiert werden, wenn für die Arbeitskräfte – individuell und kollektiv – kaum Aussicht darauf besteht, daß sie durch Lohnarbeit ihre Existenz dauerhaft sichern können. Der »stumme Zwang der ökonomischen Verhältnisse« führt unter diesen Bedingungen nicht zur Anpassung an die Lohnarbeit, sondern erzwingt und erzeugt eher andere Verhaltensformen wie z. B. Bettelei, Almosenempfänger etc., aber auch Kriminalität oder Suche nach anderen Formen der Produktion und Versorgung (siehe hierzu z. B. die Unterscheidung zwischen »passiver Proletarisierung« und der »aktiven Proletarisierung als Lohnarbeiter« bei Lenhardt/Offe 1977, 102 f sowie Guldimann u. a. 1978).

c) Schließlich wird durch Gefährdungen der Existenz- und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte auch die *politische Legitimation* privatwirtschaftlich-

kapitalistischer Gesellschaften in Frage gestellt. Im Unterschied zu traditionellen Gesellschaften stützt sich die politische Legitimation der kapitalistischen Produktionsweise auf den Anspruch, jedem die gleichen Chancen zur Realisierung seiner Interessen einzuräumen (rechtliche und politische Gleichheit). Gefährdungen der Existenz- und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte – nicht nur als ein individuelles, sondern als »kollektives Schicksal« – und fehlende Möglichkeiten der Arbeitskräfte, ihre Interessen (als Lohnabhängige!) gegenüber dem Betrieb zur Geltung zu bringen, stehen hierzu im Gegensatz. Sie haben zur Folge, daß die Ungleichheit zwischen Kapital und Arbeit und die Unterwerfung der Arbeitskräfte unter die Verwertungserfordernisse des Kapitals offensichtlich werden. Die politische Absicherung und Legitimation von Lohnarbeit erfordert, daß Chancengleichheit und die Befriedigung materieller Bedürfnisse nicht bloße Ideologie bleiben, sondern auch faktisch eingelöst werden.

Dieser kurze Überblick sollte deutlich machen, daß Gefährdungen der Existenz- und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte in *unterschiedlicher Weise die gesellschaftliche Durchsetzung und Aufrechterhaltung von Lohnarbeit beeinträchtigen können* und damit auch zu gesellschaftlichen Problemen der Sicherung ökonomischer, sozialer und politischer Stabilität werden. Ob und in welchem Ausmaß dies der Fall ist, hängt jedoch ab sowohl

a) vom jeweiligen *Umfang* und der *konkreten Verbreitung* von Gefährdungen als auch

b) den jeweiligen betrieblichen und gesamtgesellschaftlichen *Anforderungen* an die quantitative und qualitative Verfügbarkeit von Arbeitskraft, das Verhalten der Arbeitskräfte und ihrer politischen Loyalität sowie

c) den jeweiligen *betrieblichen und gesellschaftlichen Möglichkeiten*, die durch Gefährdungen der Arbeitskräfte hervorgerufenen ökonomischen, sozialen und politischen Folgen zu »absorbieren« und zu *verkräften* (z. B. Ausgleich der »Ausgliederung« von Arbeitskräften durch Mobilisierung neuer Arbeitskrätereservoirs oder/und Reduzierung des quantitativen Einsatzes von Arbeitskraft im Produktionsprozeß etc.). Erst aus dem jeweiligen Zusammenwirken dieser drei Faktoren ergibt sich, ob und in welcher Weise die gesellschaftliche Durchsetzung und Aufrechterhaltung von Lohnarbeit bedroht wird. Zum anderen zeigt dies aber, daß Lohnarbeit *grundsätzlich* nur dann durchgesetzt und stabilisiert werden kann, wenn *auch* gesellschaftliche Voraussetzungen zur Bewältigung und Einschränkung von Gefährdungen der Arbeitskräfte in Gestalt sozialpolitischer Maßnahmen geschaffen werden.

Kennzeichnend für die Sozialpolitik ist dabei nicht allein, daß sie sich auf Risiken und Gefährdungen der Arbeitskräfte richtet, wesentlich ist vor allem auch das »Wie« bzw. die »Formen«, in denen dies erfolgt.

Hierin unterscheidet sich z. B. Sozialpolitik von anderen Formen der »Reaktion« auf Gefährdungen der Arbeitskräfte, die (allein) entweder nicht ausreichen, um die gesellschaftlich notwendige Sicherung der Arbeitskräfte zu ermöglichen, wie z. B. die traditionelle öffentliche Armenfürsorge und die betriebliche Sozialpolitik, oder die mit der Lohnarbeit nicht oder nur begrenzt vereinbar sind wie z. B. die »Selbsthilfe« der Arbeitskräfte. Beispiel hierfür sind die von den Arbeitskräften organisierten Hilfs- und Unterstützungskassen im 19. Jahrhundert. Diese Aktivität der Arbeitskräfte beinhalten die »Gefahr«, daß sie »außer Kontrolle« geraten und ungenügend Erfordernisse der Verwertung von Kapital berücksichtigen oder/und zum Ausgangspunkt und zur Grundlage eines grundsätzlichen Widerstands gegen die Lohnarbeit werden. So wurden z. B. von den Arbeitern organisierte Hilfs- und Unterstützungskassen seitens der Industrie und des Staates vor allem als eine zentrale *politische* Gefahr eingeschätzt.

Dies besagt auch, daß Sozialpolitik in ihrer Entstehung und weiteren Entwicklung in Abhängigkeit von anderen Formen der Bewältigung von Risiken und Gefährdungen der Arbeitskräfte zu sehen ist. Durch sozialpolitische Maßnahmen werden (mit wurden) sowohl »Defizite« anderer Formen der Risikobewältigung ausgeglichen und überwunden, aber auch andere Formen der Risikobewältigung wie insbesondere die »Selbsthilfe« der Arbeitskräfte gesellschaftlich kontrolliert und an die Lohnarbeit »rückgebunden« oder auch verhindert und eingeschränkt (vgl. am Beispiel der Krankenversicherung hierzu z. B. die Untersuchung von Rodenstein 1978).

2.2 Merkmale der Sozialpolitik

1. Allgemein lassen sich drei *Grundformen* sozialpolitischer Maßnahmen unterscheiden:

a) *Die gesetzliche Regelung von Arbeitsbedingungen und des Arbeitsverhältnisses (Arbeitsschutz, Arbeitsrecht)*. Hierzu zählen gesetzliche Regelungen zum Schutz der Gesundheit im Arbeitsprozeß (insbesondere Unfallverhütung) sowie Regelungen der Arbeitszeit und der Schutz der Arbeitskräfte bei und gegen eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses (Kündigungsfristen, Kündigungsschutz). Ein gemeinsames Merkmal solcher sozialpolitischen Maßnahmen ist: Sie richten sich – von ihrem Ansatzpunkt her – auf die *Vermeidung* und *Einschränkung* von im Arbeitsbereich liegenden *Ursachen* für Gefährdungen und Risiken der Arbeitskräfte. In der historischen Entwicklung liegt auf solchen gesetzlichen Regelungen zunächst der Schwerpunkt staatlich-sozialpolitischer Maßnahmen (allerdings anfangs nur begrenzt auf als besonders schutzwürdig erachtete Arbeitskräftegruppen wie Jugendliche und Frauen). (Vgl. als Überblick Däubler 1979.)

b) *Die gesetzliche Regelung und öffentliche Organisation der Mobilisierung und Bereitstellung von »Mitteln« (Geld-, Sach- oder Dienstleistungen) zur*

Bewältigung von Risiken der Arbeitskräfte. Charakteristisch hierfür sind die Institutionen der **Sozialversicherung**. Sie entstehen in Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts und zu Beginn dieses Jahrhunderts und bilden auch noch gegenwärtig die Grundpfeiler des Systems sozialer Sicherung in der Bundesrepublik (im einzelnen sind dies die Krankenversicherung, Unfallversicherung, Invalidität- und Altersversicherung, Arbeitslosenversicherung). In der weiteren Entwicklung und insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg erlangt dabei neben der Gewährung finanzieller Leistungen zunehmend auch die Bereitstellung von Sach- und Dienstleistungen an Gewicht (Gesundheitsversorgung, soziale Dienste wie Altenpflege u. ä.). Ein gemeinsames Merkmal solcher sozialpolitischen Maßnahmen ist: Sie richten sich auf den *Ausgleich* und die *Kompensation* eines Verdienstausfalls (z. B. bei Arbeitslosigkeit, Krankheit etc.) oder/und von Mängeln in der marktwirtschaftlichen Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen. (Vgl. als Überblick Bruck 1980.)

c) *Die gesetzliche Regelung der Interessenvertretung der Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt und im Betrieb.* Während zu Beginn des 19. Jahrhunderts gesetzliche Regelungen sich ausschließlich auf ein Verbot und die Einschränkung **kollektiver Interessenvertretungen** richteten, erfuhren die Gewerkschaften in der weiteren Entwicklung eine gesetzliche Anerkennung und Abstützung; ferner wurden auch Einflußmöglichkeiten der Arbeitskräfte *im* Betrieb gesetzlich abgesichert. Beispiele hierfür sind in Deutschland das Tarifvertragsrecht sowie das Betriebsverfassungsgesetz. Ein gemeinsames Merkmal dieser sozialpolitischen Maßnahme ist: Sie richten sich auf eine *Korrektur* der (Macht-)Ungleichheit zwischen Betrieb und Arbeitskräften sowie auf eine *Einschränkung* der alleinigen betrieblichen Entscheidungsgewalt über die Festlegung der konkreten Arbeitsbedingungen *im* Betrieb. (Vgl. als Überblick Däubler 1976.)

Diese drei Grundformen sozialpolitischer Maßnahmen haben sowohl in der historischen Entwicklung als auch in unterschiedlichen Ländern jeweils verschiedenartige konkrete Ausprägungen erlangt. Unabhängig von der Vielfalt und Unterschiedlichkeit der konkreten Ausprägungen sozialpolitischer Maßnahmen weisen sie bestimmte allgemeine Merkmale auf.

2. Allgemeine Merkmale:

a) Sozialpolitische Maßnahmen richten sich auf die *Einschränkung und den Ausgleich der besonderen Gefährdungen (Risiken) der Arbeitskräfte* (vgl. Abschnitt 1).

Dies erfolgt in Formen, durch die

b) *wesentliche Grundlagen der Lohnarbeit weder aufgehoben noch grundsätzlich eingeschränkt werden.*

Die private Verfügungsgewalt über Produktionsmittel sowie die Trennung der Arbeitskräfte von der Verfügung über Produktionsmittel bleibt trotz sozialpolitischer Maßnahmen bestehen: Durch die gesetzliche Regelung von Arbeitsbedingungen wird das betriebliche Recht zur Disposition über Arbeitskraft und ihrer Nutzung (darin enthalten auch das Recht zur Aneignung des Arbeitsergebnisses) nicht aufgehoben; durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln sowie Sach- und Dienstleistungen im *Risikofall* wird die Abhängigkeit der Sicherung der Existenz der Arbeitskräfte vom Verkauf ihrer Arbeitskraft sowie Erwerb von Gütern und Dienstleistungen auf dem Markt nicht aufgehoben; und schließlich werden auch durch gesetzliche Regelung der Interessenvertretung weder die zentralen Grundlagen und Ursachen der Machtasymmetrie zwischen Betrieb und Arbeitskräften (die private Verfügungsgewalt über Produktionsmittel) angetastet noch das »individuelle« Arbeitsverhältnis aufgehoben (bzw. durch die kollektive Interessenvertretung ersetzt).

c) Sozialpolitische Maßnahmen unterliegen *der staatlichen Organisation und Kontrolle*; dies findet seinen Niederschlag (insbesondere) in ihrer *gesetzlichen Regelung und Absicherung (Verrechtlichung)*. Hierdurch wird es möglich, die Bewältigung von Risiken der Arbeitskräfte an *gesamtgesellschaftliche »Erfordernisse«* zur Sicherung ökonomischer, sozialer und politischer Stabilität auszurichten; zum anderen kann damit auch die Bewältigung von Risiken in Formen, die mit der Aufrechterhaltung von Lohnarbeit nicht vereinbar sind, verhindert werden. (Der staatliche Einfluß und die gesetzliche Regelung kann sich auch nur auf »Rahmenregelungen« u. ä. beschränken und deren konkrete Ausfüllung anderen Instanzen und Trägern überlassen, z. B. freien Wohlfahrtsverbänden, Selbstverwaltung durch die Gewerkschaften und Arbeitgeber usw. Diese Organisationsform ist z. B. ein typisches Merkmal der Entwicklungen der Sozialpolitik in Deutschland, besonders im Bereich der Sozialversicherung).

d) Durch sozialpolitische Maßnahmen werden sowohl *infrastrukturelle wie auch sozio-kulturelle und politische Voraussetzungen für die gesellschaftliche Durchsetzung und Absicherung von Lohnarbeit geschaffen*. Es wird hierdurch möglich, (aa) die gesellschaftliche *Verfügbarkeit* von Arbeitskraft zu sichern und den jeweiligen betrieblichen Anforderungen anzupassen, indem die Zerstörung von Arbeitskraft im Arbeitsprozeß eingeschränkt wird, das Angebot von Arbeitskraft bei Arbeitslosigkeit aufrechterhalten bleibt, Arbeitskraft bei Krankheit wiederhergestellt wird usw. (vgl. Böhle/Sauer 1975).

Charakteristisch für die Ausrichtung sozialpolitischer Maßnahmen auf betriebliche Anforderungen an die quantitative wie qualitative Verfügbarkeit von Arbeitskraft ist z. B., daß der Maßstab für den Schutz oder die Wiederher-

stellung der Gesundheit nicht primär das allgemeine physische und psychische Wohlbefinden ist, sondern im Wesentlichen nur die für die Erbringung von Arbeitsleistung jeweils erforderliche physische Konstitution. Ferner ist z. B. sowohl die Qualität wie Quantität der sozialen Sicherung unterschiedlich bei Problemlagen und Personengruppen, bei denen eine Eingliederung (bzw. Wiedereingliederung) ins Arbeitsverhältnis möglich ist und solchen, bei denen dies mehr oder weniger aussichtslos bzw. nur mit »größeren« Aufwendungen möglich wäre. Beispiel hierfür ist in der deutschen Sozialpolitik die Trennung zwischen der an das Lohnarbeitsverhältnis gekoppelten *Sozialversicherung* einerseits und der *Fürsorge* andererseits.

Ferner werden Voraussetzungen dafür geschaffen, daß (bb) die Arbeitskräfte Lohnarbeit als Möglichkeit für eine dauerhafte und – zumindest in Grenzen – akzeptable Sicherung der Existenz wahrnehmen und sich hieran in ihrem Verhalten »aktiv« anpassen. Wichtig hierfür sind vor allem die »sozialpsychologischen Wirkungen« sozialpolitischer Maßnahmen, d. h. vor allem das durch gesetzliche Regelungen, Rechtsansprüche und die staatliche Verantwortung erzeugte (und erzeugbare) Vertrauen darauf, bei und gegen Risiken geschützt und gesichert zu sein (vgl. Kaufmann 1973).

Und schließlich tragen (cc) sozialpolitische Maßnahmen dazu bei, daß Risiken der Arbeitskräfte nicht zum Anlaß für eine *grundsätzliche* Auseinandersetzung mit ihren Ursachen (der kapitalistischen Produktionsweise, betrieblichen Interessen und Lohnarbeit) werden. Durch sozialpolitische Maßnahmen werden die unmittelbare Konfrontation und der Konflikt zwischen »Kapital und Arbeit« auf politisch-staatliche Ebene und auf sozialpolitische Institutionen verlagert. Dies hat (u. a.) zur Folge, daß der Eindruck entsteht, daß die »soziale Sicherung« in erster Linie vom staatlich-politischen Handeln (bzw. der jeweiligen Regierung) abhängig ist (vgl. Ferber 1967, Müller/Neusüss 1970). Ursachen für soziale Risiken werden demzufolge auch nicht (mehr) primär im Zusammenhang mit betrieblichen Interessen gesehen, sondern auf Defizite staatlicher Sozialpolitik zurückgeführt. Zum anderen entziehen sich die gesellschaftlichen Wirkungen und Funktionen der Sozialpolitik für die Verwertung von Kapital der unmittelbaren praktischen Erfahrung, so daß der Eindruck entsteht, als erfolge Sozialpolitik *ausschließlich* im Interesse der Arbeitskräfte. Auf diese Weise haben sozialpolitische Maßnahmen in der historischen Entwicklung wesentlich zu einer »Versöhnung der Arbeiterschaft mit den kapitalistischen Produktionsverhältnissen« und der gesellschaftlichen Integration der Arbeiterschaft beigetragen – was u. a. auch eine explizite Intention bei der Herausbildung der Institution der Sozialversicherung in Deutschland im 19. Jahrhundert war. Ferner kann durch staatlich-sozialpolitische Maßnahmen auch die kollektive Organisation und Interessenvertretung

der Arbeitskräfte sowohl geregelt als auch geschwächt werden, und zwar: *indirekt*, indem sozialpolitische Maßnahmen als Alternative zur kollektiven Interessenvertretung wirksam werden, diese ersetzen oder sie als überflüssig erscheinen lassen sowie *direkt* durch gesetzliche Beschränkungen der Interessenvertretung.

So bewirken z. B. gesetzliche Regelungen von Arbeitsbedingungen, daß Konflikte zwischen Betrieb und Arbeitskräften nicht mehr unmittelbar ausgetragen, sondern auf rechtliche und damit gerichtliche Auseinandersetzungen verlagert werden, oder sie können bewirken, daß es für die Arbeitskräfte überflüssig erscheint, ergänzend zu dem gesetzlichen Schutz eine eigenständige kollektive Vertretung ihrer Interessen (insbesondere im Betrieb) zu entwickeln. Beispiel für einen *direkten* Einfluß der Sozialpolitik auf die Interessenvertretung ist die Verknüpfung der gesetzlichen Anerkennung der kollektiven Interessenvertretung mit der gleichzeitigen gesetzlichen Regelung von Arbeitskämpfen und die Absicherung von Einflußmöglichkeiten im Betrieb, *unabhängig* von der gewerkschaftlichen Organisation der Arbeitskräfte, wie dies z. B. im kollektiven Arbeitsrecht und im Betriebsverfassungsgesetz in der Bundesrepublik der Fall ist.

e) Trotz dieser stabilisierenden und integrativen Wirkungen wird durch sozialpolitische Maßnahmen aber das *widersprüchliche Verhältnis zwischen betrieblichen Interessen und Erfordernissen der Arbeitskräfte nicht aufgehoben*: Zum einen ist auch auf der Grundlage sozialpolitischer Maßnahmen die Sicherung der Existenz- und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte nur dann und soweit möglich, als zugleich die Durchsetzung betrieblicher Interessen beeinflußt und beschränkt wird bzw. die Betriebe hierzu »Beiträge« leisten. Zum anderen richten sich die gleichen betrieblichen Interessen, die zu Gefährdungen der Arbeitskräfte führen (vgl. Abschnitt 1) auch gegen Anforderungen und Beschränkungen durch sozialpolitische Maßnahmen.

Beim Schutz der Arbeitskräfte gegen Gefährdungen im Arbeitsprozeß ist dies unmittelbar offensichtlich. Aber auch die Bewältigung von Risiken außerhalb des Arbeitsbereiches ist nur möglich, wenn die Betriebe hierzu direkt oder indirekt (über die Löhne der Arbeitskräfte) finanzielle Beiträge leisten; ferner kann es zur Sicherung der langfristigen Verfügbarkeit von Arbeitskraft auch notwendig sein, die aktuelle Verfügbarkeit von Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt einzuschränken bzw. den Arbeitskräften »präventiv« zur Erhaltung der Gesundheit, zum Erwerb zusätzlicher Qualifikationen u. a. eine temporäre Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.

Entsprechend stößt auch die *konkrete Herausbildung* sozialpolitischer Maßnahmen auf Widerstand der Betriebe oder es werden die *konkreten Wirkungen* sozialpolitischer Maßnahmen durch die Betriebe blockiert und beeinträchtigt. Die Betriebe können jedoch zur Durchsetzung ihrer Interessen *unterschiedliche Strategien* gegenüber sozialpolitischen Maßnahmen entwickeln; dies ermöglicht es ihnen, unter bestimmten Bedingungen und innerhalb

bestimmter Grenzen Anforderungen und Beschränkungen durch sozialpolitischer Maßnahmen »hinzunehmen«. Neben Strategien der *Abwehr* von Beschränkungen und Anforderungen durch sozialpolitische Maßnahmen können die Betriebe auch Strategien ihrer »*Neutralisierung*« sowie »*Nutzung*« entwickeln. Strategien der Neutralisierung zielen darauf ab, Anforderungen und Beschränkungen durch sozialpolitische Maßnahmen so »einzugrenzen« und den jeweiligen betrieblichen Bedingungen anzupassen, daß sie vom Betrieb »beherrschbar« werden und eine Beeinträchtigung und Verwertungsmöglichkeit abgefangen oder kompensiert werden kann (z. B. Eingrenzungen von Arbeitsschutzregelungen auf nur bestimmte Arbeitskräftegruppen, einzelne Gesundheitsgefährdungen etc. wie auch Verlagerung des Schwergewichts der Sozialpolitik auf die nachträgliche Kompensation von Gefährdungen anstelle der Einschränkungen ihrer Ursachen im Arbeitsprozeß). Strategien der »*Nutzung*« richten sich darauf, Anforderungen und Beschränkungen so zu gestalten, daß sie *unmittelbar* zur Durchsetzung betrieblicher Interessen genutzt werden können (so z. B. indem die Erfüllung von Vorschriften zum Schutz der Gesundheit der Arbeitskräfte im Produktionsprozeß zu einer Steigerung der Leistungsanforderungen genutzt wird). Eine wichtige Grundlage für solche Strategien ist die Möglichkeit, durch Veränderungen des Produktionsprozesses die Anforderungen an die Arbeitskräfte und die Möglichkeiten zu ihrer Nutzung (Steigerung der Produktivität etc.) zu verändern (vgl. hierzu Böhle/Deiß 1980).

3. Aus den genannten *strukturellen* Merkmalen und Zusammenhängen ergibt sich für die *konkrete Entwicklung und Ausprägung* sozialpolitischer Maßnahmen:

a) Sozialpolitik richtet sich immer nur *selektiv und ausschnittshaft auf Gefährdungen der Arbeitskräfte*. Risiken werden nur dann und soweit *eingeschränkt oder ausgeglichen, als sie gesellschaftlich zum Problem werden*. Dies besagt auch, daß Risiken der Arbeitskräfte lange schon vorhanden und auch bekannt sein können, bevor sie als gesellschaftliches Problem Gegenstand von sozialpolitischen Maßnahmen werden (vgl. oben Abschnitt 2.1).

b) durch Gefährdungen der Arbeitskräfte hervorgerufene gesellschaftliche Probleme werden nicht »automatisch« zum Gegenstand von Sozialpolitik; dies hängt vielmehr davon ab, ob und wie sie *politisch thematisiert und in Anforderungen an staatliches Handeln umgesetzt werden*. Voraussetzung hierfür ist vielfach, daß die Arbeitskräfte selbst ihre Interessen zur Geltung bringen, indem sie eigene Initiativen zur Bewältigung von Risiken entwickeln (vgl. oben Abschnitt 2.1) oder direkt Forderungen an den Staat richten. Historische Untersuchungen und aktuelle Erfahrungen zeigen aber, daß dies

auch durch die Betriebe erfolgte (bzw. erfolgt), indem sie gesellschaftliche Folgen und damit verbundene *betriebliche Probleme* politisch thematisieren (z. B. Mangel an ausreichend qualifizierten, leistungsfähigen Arbeitskräften, abnehmende Arbeitsmotivation etc.) und an den Staat Forderungen nach Abhilfe und Unterstützung bei der Lösung solcher Probleme richten. Ferner kann auch der Staat selbst Gefährdungen der Arbeitskräfte politisch thematisieren, indem er nicht nur reaktiv, auf politischen Druck hin, sondern zur Vermeidung ökonomischer Krisen, sozialer Spannungen und politischer Konflikte selbst präventiv tätig wird. Hierfür kann auch das Interesse ausschlaggebend sein, durch eine frühzeitige sozialpolitische Reaktion anderen Reaktionsformen zuvorkommen oder einen größeren Spielraum bei der Herausbildung der konkreten sozialpolitischen Maßnahmen zu haben, als dies bei einem massiven politischen Druck der Fall ist. Für die Arbeitskräfte kann sich hieraus die Gefahr ergeben, daß ihnen die politische Thematisierung von Gefährdungen »aus der Hand« genommen wird und Sozialpolitik ausschließlich »von oben« erfolgt. Hierdurch wird ihnen auch der Einfluß auf die konkrete Herausbildung und Ausprägung sozialpolitischer Maßnahmen entzogen.

c) Die konkrete Ausgestaltung (Umfang, Art, Qualität) und Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen hängt davon ab, *ob und in wieweit es gelingt, die hierzu jeweils erforderlichen »Beiträge« von den Betrieben abzufordern*. Je nachdem, welche Strategien Betriebe dabei gegenüber sozialpolitische Maßnahmen entwickeln und durchsetzen können (Abwehr, Neutralisierung oder Nutzung), ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten und Beschränkungen für sozialpolitische Maßnahmen. Die Herausbildung sozialpolitischer Maßnahmen ist dabei nicht nur ein »Machtproblem« (Durchsetzung gegenüber betrieblicher Interessen); sie ist vielmehr auch jeweils abhängig von den »ökonomischen« Möglichkeiten der Betriebe, »Beiträge« zur Sicherung der Existenz und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte zu leisten – was insbesondere bei wirtschaftlichen Krisen und Rezessionen besonders offensichtlich wird. Dies kann zur Folge haben, daß für die Sicherung ökonomischer, sozialer und politischer Stabilität *notwendige sozialpolitische Maßnahmen* in ihrer Herausbildung und Wirksamkeit blockiert und verhindert werden oder daß Gefährdungen der Arbeitskräfte und damit verbundene gesellschaftliche Probleme jeweils nur »partiell« und kurzfristig abgefangen und Probleme verlagert usw. werden, oder daß durch sozialpolitische Maßnahmen zwar Gefährdungen eingeschränkt werden, auf dieser Grundlage aber zugleich neue Gefährdungen und Risiken für die Arbeitskräfte entstehen. Dabei gilt generell:

d) Durch sozialpolitische Maßnahmen werden die *strukturellen Ursachen für Risiken der Arbeitskräfte nicht aufgehoben*. Sozialpolitische Maßnahmen

richten sich immer nur auf die jeweiligen *konkreten Ausprägungen und Erscheinungsformen von Risiken und die daraus sich ergebenden gesellschaftlichen Probleme*. Risiken der Arbeitskräfte unterliegen daher ebenso Veränderungen wie die technisch-organisatorische Gestaltung betrieblicher Produktionsprozesse und die konkrete Ausprägung der ökonomischen, sozialen und politischen Strukturen der Gesellschaft insgesamt. So z. B. ergeben sich aus neuen Produktionsverfahren, neuen Formen der Arbeitsorganisation, neuen Arbeitsstoffen auch neue Gefährdungen der Gesundheit usw., oder es ergeben sich infolge technisch-organisatorischer und wirtschaftsstruktureller Veränderungen neue Anforderungen an die quantitative und qualitative Verfügbarkeit von Arbeitskraft usw. Solche Entwicklungen haben zur Folge, daß auch neue Anforderungen an die konkrete Ausprägung, den Umfang usw. sozialpolitischer Maßnahmen entstehen (vgl. zu aktuellen Entwicklungen ausführlicher Abschnitte 3 u. 4 unten).

Im folgenden (Abschnitt 3) wollen wir anhand historischer und aktueller Entwicklungen zeigen, daß und in welcher Weise die *besondere Betroffenheit* der Arbeitskräfte von sozialen Risiken und Gefährdungen durch Sozialpolitik bestenfalls abgemildert, aber keineswegs aufgehoben wurde. Damit kann auch empirisch nachdrücklich die bereits Ende der 50er Jahre und neuerdings unter dem Stichwort »neue soziale Frage« propagierte Vorstellung widerlegt werden, daß der Status der Lohn- und Gehaltsabhängigkeit als Ursache sozialer Deprivilegierung und sozialer Risiken sozialpolitisch bewältigt und damit gegenstandslos geworden sei. Wir wollen dabei vor allem zeigen, in welcher Weise *zentrale Ursachen sozialer Risiken im Arbeitsprozeß liegen und hier auch neue Gefährdungen* für die Arbeitskräfte entstanden sind. Daraus ergeben sich auch Folgerungen für die Beurteilung der bisherigen Entwicklungen von Sozialpolitik sowie der Möglichkeiten und Ansatzpunkte für ihre weitere Entwicklung und Nutzung im Interesse der Arbeitskräfte (Abschnitt 4).

3. Arbeitsprozeß und soziale Risiken

Wie bereits ausgeführt, sind weder durch gesetzliche Regelungen zum Schutz der Arbeitskräfte noch durch die Mechanisierung und Automatisierung von Produktions- und Arbeitsprozessen Restriktionen und Belastungen im Arbeitsbereich beseitigt worden; zum Teil sind vielmehr auch neue Belastungen und Gefährdungen im Arbeitsprozeß entstanden.

Daß und in welcher Weise hierdurch mehrfach die Existenz- und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte gefährdet werden, zeigt sich am Zusammenhang

zwischen beruflicher Tätigkeit und der Betroffenheit der Arbeitskräfte von den sogenannten »klassischen« sozialen Risiken wie Arbeitsunfall, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit, Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit, auf deren Bewältigung sich schweremotig die Institutionen sozialer Sicherung richten (vgl. 3.1). Ferner zeigt sich dies aber auch vor allem an Verschlechterungen der beruflichen Situation bei technischen und organisatorischen Veränderungen, deren Folgen die Sozialpolitik nicht oder nur teilweise erfaßt, durch die aber ebenfalls die Existenz- und Lebensbedingungen der Arbeitskräfte umfassend beeinträchtigt werden.

3.1 Arbeitsprozeß und die »klassischen« sozialen Risiken

(1) Die durch die Institution der **Unfallversicherung** abgedeckten sozialen Risiken verweisen allein schon aufgrund des versicherungsrechtlichen Tatbestands auf im Arbeitsprozeß liegende Ursachen. Nach Angaben aus dem Jahre 1975 ereignete sich in der Bundesrepublik alle 16 Sekunden ein Arbeitsunfall, alle 8 Minuten ein schwerer und alle 2,5 Stunden sogar ein tödlicher Unfall am Arbeitsplatz (Unfallverhütungsbericht 1976). Zwar hat in den vergangenen Jahren die Unfallhäufigkeit etwas abgenommen, dies ist aber auch im Zusammenhang mit der Verminderung der Anzahl der Erwerbstätigen zu sehen. Arbeitsunfälle treten verstärkt in jenen Bereichen auf, wo auch körperliche Schwerarbeit vorherrscht (Eisen- und Stahlindustrie, Bauindustrie, Bergbau) und betreffen Arbeiter stärker als Angestellte. Eine erhöhte Unfallhäufigkeit zeigt sich auch bei Überstunden und – obwohl statistisch nicht eindeutig nachgewiesen – bei Nachtschicht.

Ursachen für die am häufigsten auftretenden Berufskrankheiten sind negative Umgebungseinflüsse im Arbeitsprozeß – insbesondere Lärm, Staub und giftige Stoffe. Die Bedeutung von Belastungen und Gefährdungen im Arbeitsprozeß zeigt sich auch bei den *Rentenzugängen wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit*: Bei Arbeitern ist circa die Hälfte, bei Angestellten circa ein Drittel gezwungen, vor Erreichen des normalen Rentenalters aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. Nach vorliegenden Untersuchungen ist davon auszugehen, daß der hohe Anteil der Herzkrankheiten und Gefäßerkrankungen als »typische Angestelltenkrankheiten« mit der sitzenden und bewegungsarmen Tätigkeit dieser Berufsgruppe zusammenhängt, während sich die körperlich belastenden Tätigkeiten der Arbeiter in den »typischen Arbeiterkrankheiten« wie rheumatischen Erkrankungen, degenerativen Veränderungen des Stütz- und Bewegungsapparats sowie Bronchitis niederschlagen. Diese berufs- und tätigkeitsspezifische Verteilung des Risikos der Frühinvalidität zeigt sich vor allem

auch bei detaillierteren, empirischen Untersuchungen zu einzelnen Berufsgruppen. Eine überdurchschnittlich hohe Invalidität weisen z. B. Berufsgruppen wie Bergleute, Chemiarbeiter und Schweißer auf. Auch bei der Wahrnehmung der *flexiblen Altersgrenze im Rahmen der Rentenversicherung* zeigt sich, daß sie nur beschränkt auf einer »freiwilligen« Entscheidung der Arbeitskräfte beruht; für viele ist sie nur eine Erleichterung eines – infolge geminderter Leistungsfähigkeit – »zwangsweisen« Ausscheidens aus dem Erwerbsleben, was auch durch die Betriebe gezielt gefördert und genutzt wird, um ältere, leistungsgeminderte Arbeitskräfte »abzuschieben«.

Eine berufs- und tätigkeitsspezifische Verteilung sozialer Risiken besteht auch bei *Krankheit* und der Inanspruchnahme der entsprechenden Institutionen sozialer Sicherung. So zeigt sich z. B. daß – unabhängig von dem Versicherungssystem der Krankenkassen und ihrer Berechnungsarten – Beamte fast immer den niedrigsten, Arbeiter fast immer den höchsten Krankenstand aufweisen und Arbeiter sowohl durchschnittlich länger als auch häufiger krank sind als Angestellte. Auch zeigen sich Unterschiede des Krankenstandes zwischen un- und angelernten Arbeitern und Facharbeitern. Zwar lassen solche Korrelationen keine unmittelbaren Rückschlüsse auf ihre Verursachung im Arbeitsprozeß zu; es bestehen aber gerade hinsichtlich körperlicher Belastungen allgemein wesentliche Unterschiede zwischen Arbeiter- und Angestelltentätigkeiten sowie Un- und Angelernten-Tätigkeiten und qualifizierten Facharbeitertätigkeiten. (Vgl. hierzu ausführlicher Geißler/Thomas 1980; Funke u. a. 1974; Kasiske 1976.)

Schließlich bestehen Zusammenhänge zwischen Arbeitsbedingungen und sozialen Risiken auch beim Risiko der *Arbeitslosigkeit*: Arbeitskräfte, deren Gesundheit und Leistungsfähigkeit durch hohe Belastungen und Leistungsanforderungen beeinträchtigt ist, sind auch bei Freisetzungen infolge technisch-organisatorischer Veränderungen oder/und Verschlechterung der beruflichen Auftragslage am ehesten von Entlassungen bedroht oder/und werden zu einem »freiwilligen« Ausscheiden veranlaßt (z. B. durch *Versetzung auf einen schlechter bezahlten Arbeitsplatz* oder »Überforderung«). Umgekehrt erschweren hohe Leistungsanforderungen und Belastungen am Arbeitsplatz sowie entsprechende Selektionskriterien der Betriebe bei der Rekrutierung von Arbeitskräften die Wiedereingliederung bei Arbeitslosigkeit – ein Problem, das sich insbesondere an den sogenannten »Problemgruppen« auf dem Arbeitsmarkt zeigt (vor allem ältere, leistungsgeminderte Arbeitskräfte mit einer geringeren beruflichen Qualifikation) (vgl. hierzu auch Kap. 9).

Ergänzend zu diesem Überblick ist auch noch darauf hinzuweisen, daß »soziale Probleme«, die gegenwärtig – soweit überhaupt öffentlich registriert – vornehmlich in den Bereich der Fürsorge und Sozialarbeit fallen – wie

Alkoholismus, Jugendkriminalität und -verwahrlosung, Lernbehinderung, Obdachlosigkeit, Armut – in ihrer Verursachung und »Bewältigung« ebenfalls im Kontext von direkten und indirekten Auswirkungen der »beruflichen Situation« und der Bedingungen im Arbeitsprozeß zu sehen sind.

(2) Im Arbeitsprozeß liegen nicht nur Ursachen für soziale Risiken, durch Arbeitsbedingungen wird auch die individuelle und sozialpolitische Bewältigung von Risiken beeinträchtigt. Ein zentrales Problem ist hier z. B., daß durch Restriktionen im Arbeitsbereich auch die subjektive Fähigkeit der Arbeitskräfte beeinträchtigt wird, im Risikofall sozialpolitische Maßnahmen zu nutzen: So setzt z. B. die Beantragung rechtlich zugesicherter Sozialleistungen ebenso wie die Ausnutzung öffentlich angebotener Sach- und Dienstleistungen (Gesundheitsversorgung, aber auch Berufsberatung usw.) – mehr oder weniger – ein autonomes, selbstverantwortliches Individuum voraus, das in der Lage ist (d. h. sowohl über Fähigkeiten wie über das Interesse verfügt), die ihm zustehenden Rechte geltend zu machen und zu nutzen. De facto ergeben sich jedoch spezifische Diskrepanzen zwischen den *sozialpolitisch vorausgesetzten Fähigkeiten* im Umgang mit Behörden, Verwaltungsvorschriften, Antragsverfahren und gegebenenfalls Durchführung von Rechtsstreitigkeiten einerseits und der im *Arbeitsprozeß tendenziell erzeugten* Verkümmern praktischer und intellektueller Fähigkeiten sowie der Unterbindung von Eigeninitiative usw. (Resignation und Apathie) andererseits.

Deprivilegierungen im Arbeitsbereich reproduzieren sich somit in spezifischer Weise auch in den Möglichkeiten ihrer »Korrektur«; bestehende soziale Ungleichheiten werden hierdurch nicht abgebaut, sondern verfestigt, zum Teil verschärft.

So werden z. B. für die Wahrnehmung und Ausnutzung von Mitbestimmungsrechten im Rahmen des *Betriebsverfassungsgesetzes* Fähigkeiten und Dispositionen bei den Arbeitskräften vorausgesetzt, deren Heranbildung bei den qualifizierteren Tätigkeiten eher möglich ist als bei gering qualifizierten. Hieraus ergibt sich z. B. das Problem, daß diejenigen Arbeitskräftegruppen, die im Betrieb am stärksten deprivilegiert sind, auch die geringsten Möglichkeiten haben, im Betrieb ihre Interessen zur Geltung zu bringen.

3.2 Arbeitsprozeß und »neue« soziale Risiken

Auswirkungen des Arbeitsprozesses und die damit verbundenen Gefährdungen der Arbeitskräfte werden nur dann und insoweit von sozialpolitischen Maßnahmen erfaßt, als sie zum *zeitweiligen oder gänzlichen Verlust der Arbeits- und Erwerbsmöglichkeit führen*. Ausgeklammert bleiben damit vor allem *berufliche Verschlechterungen*, durch die *aktuell* die Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeit nicht grundsätzlich gefährdet werden. Sozialpoli-

tisch erfaßte Risiken beziehen sich meist nur auf das Endstadium von bereits früher einsetzenden *Prozessen schrittweiser beruflicher Verschlechterung* (»negative Berufskarrieren«). Wir bezeichnen sie als »neue« soziale Risiken, da sie vor allem *Folgen technischer und organisatorischer Veränderungen* im Betrieb sind. Es bestehen erst in neuerer Zeit Anzeichen dafür, daß ihre individuellen und gesellschaftlichen Folgen »bewußter« werden. Typisch hierfür sind:

(1) Die Reduzierung von Qualifikationsanforderungen (Ent- bzw. Dequalifizierung), (2) steigende Leistungsanforderungen sowie (3) eine nur betriebs- und tätigkeitsspezifische Qualifizierung der Arbeitskräfte. Die hiermit verbundenen Gefährdungen der Arbeitskräfte zeigen sich vor allem dann, wenn man nicht nur die unmittelbaren Auswirkungen auf die aktuelle Sicherung der Beschäftigung und des Verdienstes betrachtet, sondern die aktuellen und langfristigen Folgen für die gesamte Berufs- und Lebenssituation berücksichtigt, d. h. sowohl die Folgen für die *unmittelbaren Belastungen und Restriktionen am Arbeitsplatz* als auch die Auswirkungen auf die *aktuelle und langfristige Stellung im Betrieb und auf dem Arbeitsmarkt, die Einflußchancen und Möglichkeiten der Interessenvertretung* sowie die *private Lebenssituation*:

(1) *Das Risiko der Entqualifizierung*: Die Reduzierung von Qualifikationsanforderungen durch zunehmende Standardisierung und arbeitsteilige Organisation von Arbeitsprozessen oder/und durch den Einsatz neuer Technologien ist eine weitverbreitete Folge technischer und organisatorischer Veränderungen im Betrieb (vgl. Kap. 6). Ein Großteil dieser Entwicklungen vollzieht sich dabei meist schrittweise und vielfach unauffällig. Die meisten Arbeitskräfte können sich dieser Entwicklung durch Betriebs- oder Tätigkeitswechsel nicht entziehen. Zum einen wird diese Entwicklung oft kaum durchschaut, zum anderen besteht nur eine mangelnde Übersicht über den Arbeitsmarkt, bestehen ähnliche Entwicklungen in vergleichbaren Betrieben, ökonomische Bindungen an den eigenen Betrieb, besondere Bedingungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt u. ä.

Dabei verschlechtern sich aber die Arbeitsbedingungen und die Stellung im Betrieb sowie die beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten sukzessive und nachhaltig: Die *Arbeit* wird inhaltsleerer, uninteressanter, eintöniger. Die Möglichkeit der Entfaltung praktischer und intellektueller Fähigkeiten wird eingeschränkt, zugleich wachsen die physisch-psychischen Leistungsanforderungen. Sinkt die Leistungsfähigkeit im Alter, so kann dies unter diesen Bedingungen durch Fachkenntnisse und Erfahrungen kaum mehr ausgeglichen werden (wie etwa beim traditionellen Facharbeiter). Die *Einflußchancen* auf die Gestaltung des Arbeits- und Produktionsprozesses werden reduziert, die Abhängigkeit von Fremdbestimmung durch betriebliche Entscheidungen

und Planungen wächst. Auch sinkt die Möglichkeit, im Arbeitsprozeß Einsichten über technische, organisatorische und hierarchische Zusammenhänge zu entwickeln, damit die Fähigkeit zur Mitbestimmung. Durch die reduzierten Qualifikationsanforderungen wächst auch die Austauschbarkeit der Arbeitskräfte; das Risiko der *Entlassung* bei Schwankungen der wirtschaftlichen Lage des Betriebs wie bei abnehmender individueller Leistungsfähigkeit steigt. Der Abbau von Kenntnissen und Erfahrungen mindert die Attraktivität der Arbeitskraft auf dem *Arbeitsmarkt* und langfristig die Chance überhaupt, wieder eine qualifizierte Tätigkeit auszuüben. Im Gegenteil: Die Möglichkeiten, sich weiteren Verschlechterungen zu entziehen, werden desto geringer, je länger die Arbeitskraft unter restriktiven Arbeitsbedingungen eingesetzt war. Die Gefahr der *resignativen Anpassung* an die wachsenden Restriktionen der Arbeitssituation ist groß und wirkt sich auf den privaten Bereich aus.

(2) *Das Risiko des physisch-psychischen Verschleißes (steigende Leistungsanforderungen)*: Eine ganze Reihe arbeitsorganisatorischer und technischer betrieblicher Veränderungen zielt darauf ab, das Leistungsvermögen der Arbeitskräfte aktuell durch Intensivierung der Leistungserbringung höchstmöglich auszuschöpfen (Erhöhung des Arbeitstempos, Mehrmaschinenbedienung, Einbindung in technische Systeme ohne Puffermöglichkeiten u. ä.). Auch hier handelt es sich meist nicht um umfassende technisch-organisatorische Neuerungen und Umstrukturierungen ganzer Arbeitsprozesse. Vielmehr entwickeln sich negative Folgen in vielen Fällen durch jene »alltäglichen« und kontinuierlichen betrieblichen Veränderungen, die sich durch neue Vorgabezeiten, durch die Art der Arbeitsvorbereitung, durch kleinere Umstellungen im Arbeitsprozeß etc. ergeben. Steigende Leistungsanforderungen berühren die Beschäftigung als solche zunächst nicht. Die individuelle, aktuelle Anpassung an die erhöhte Leistung ist im allgemeinen zugleich das Mittel, den Verdienst zu sichern, zum Teil sogar zu erhöhen. Daraus ergeben sich aber auf längere Sicht zusätzliche Bedingungen für eine Verschlechterung der Arbeitssituation: Die steigenden Belastungen führen grundsätzlich langfristig zu Verschleißerscheinungen und Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit (vgl. dazu weiter oben die zu Gesundheitsgefährdungen am Arbeitsplatz angegebenen Untersuchungen).

Ein zentrales Problem ist, daß die Arbeitskräfte, je länger sie diese Tätigkeit ausüben, desto mehr in eine zunehmend schwierige *Situation am Arbeitsplatz* geraten. Die Leistungsanforderungen steigen tendenziell – die (körperlich-nervliche) Leistungsfähigkeit sinkt tendenziell ab. Die subjektiven Belastungen spitzen sich zu. Damit verringert sich längerfristig auch die *Sicherung des Arbeitsplatzes* selbst. Die Austauschbarkeit gegen leistungsfähigere (jüngere, ausländische) Arbeitskräfte wächst. Schließlich kann man nicht mehr »mit-

halten«. Es entsteht der Zwang zum »freiwilligen« Tätigkeitswechsel mit allen negativen sozialen Folgen insbesondere für Ältere (Prestigeverlust, neuer Kollegenkreis etc.); zur Ausführung schlechter bezahlter Tätigkeiten bis hin zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Betrieb oder Erwerbsleben überhaupt (Invalidität). Die unvermeidliche Orientierung der Arbeitskräfte auf das aktuelle Mithalten, auf körperlich-nervliche Leistungserbringung bedeutet zugleich, daß die Arbeitskräfte dann, wenn sie später auf dem *Arbeitsmarkt* als Arbeitssuchende auftreten müssen, keine »alternativen« Qualifikationen anzubieten haben. Ihre einzige Qualifikation ist zerstört – im »Normalfall« weit vor Erreichung der Altersgrenze.

Die Möglichkeit zur *Interessenartikulation und -durchsetzung* wird auf ein Minimum begrenzt. Die Notwendigkeit, permanent Anpassungsleistungen zu erbringen, das »Wohlverhalten« gegenüber Vorgesetzten, die »Zuverlässigkeit« im Verhalten, die Loyalität gegenüber dem Betrieb wird praktisch zur wichtigsten Basis, sich bei reduzierter Leistungsfähigkeit eine Beschäftigungsmöglichkeit ohne Betriebswechsel zu sichern. Die Angst, nicht mehr mithalten zu können, den Lebensstandard nicht halten zu können, die Arbeit oder gar die Erwerbsmöglichkeit überhaupt zu verlieren, beschränkt dabei generell auch die Entfaltung von *Aktivitäten außerhalb der Arbeit*.

(3) *Das Risiko »betriebsspezifischer Qualifizierung«*: »Betriebsspezifische Qualifizierung« bezeichnet einen Qualifizierungsprozeß, der insbesondere für »qualifizierte Angelernte« typisch ist. Er ist

a) seiner Form nach innerbetrieblich – zumeist nicht systematisch – organisiert und institutionell abgesichert und zumeist unmittelbar mit dem produktiven Einsatz der Arbeitskräfte verknüpft;

b) inhaltlich unmittelbar auf praktische Fertigkeiten und einen schmalen, auf die jeweilige Tätigkeit begrenzten Anwendungsbereich bezogen;

c) nur über nicht formalisierte, oft undurchschaubare betriebsinterne Ausleseprozesse zugänglich;

d) hinsichtlich der erzeugten Qualifikation im allgemeinen derart auf besondere betriebs-, anlagen- oder arbeitsprozeßspezifische Anforderungen abgestimmt, daß sie nicht auf andere Betriebe oder auf weiterentwickelte Arbeitsanforderungen übertragbar ist.

Derartige Qualifizierungsprozesse sind grundsätzlich ein wichtiger Bestandteil der Anpassung der Arbeitskräfte an die jeweiligen konkreten betrieblichen Erfordernisse, auch im Rahmen der beruflichen Grundausbildung. Wenn solche Qualifizierungsprozesse auf formalen Qualifikationen (z. B. Facharbeiter-, Techniker-, Ingenieur-Ausbildung) aufbauen, können sie positive Effekte für die betroffenen Arbeitskräfte haben. Das Problem ist aber, daß sich bei vielen sogenannten Angelernten-Tätigkeiten wie der Bedienung und

Überwachung hochmechanisierter und automatisierter Produktionsanlagen sowie Spezialarbeitertätigkeiten in der Montage u. ä. sich die Qualifizierung ausschließlich auf eine »betriebsspezifische Qualifizierung« beschränkt, insbesondere wenn infolge von Mechanisierung und Automatisierung solche Tätigkeiten neu entstehen.

Eine (nur) betriebsspezifische Qualifizierung hat für die Arbeitskräfte mehrfache negative Auswirkungen, die jedoch zumeist aktuell kaum wahrgenommen werden. Diese Qualifizierungsprozesse vermitteln *keine Grundlagen zur Einsicht und zum Verständnis* tätigkeitsübergreifender betrieblicher, technischer, organisatorischer, kooperativer, planischer Probleme und Zusammenhänge. Sie führen deshalb zu beträchtlichen psychischen (und physischen) Belastungen in allen Situationen, die den Normfall« verlassen, z. B. bei Störungen, bei Ausfall von Kollegen, bei besonderem Zeitdruck etc. Daraus kann sich – vor allem bei der Bedienung hochautomatisierter Produktionsanlagen – auch ein permanentes Gefühl von Unsicherheit und Bedrohung – einschließlich aller psychischen und sozialen Folgen – ergeben.

Durch die Beschränkung auf einen nahezu ausschließlich unmittelbar praktisch-sinnlichen Erwerb von Qualifikationen kann in hohem Maße auch die qualifikatorische *Anpassungsfähigkeit*, insbesondere bei sprunghaftigen technisch-organisatorischen Veränderungen, behindert werden. Treten infolge technischer und organisatorischer Veränderungen neue und veränderte Qualifikationsanforderungen auf, ist die Gefahr groß, daß die Arbeitskräfte nicht mehr »mitziehen« können und (wieder) auf geringer qualifizierte Tätigkeiten zurückfallen.

Eine betriebsspezifische Qualifizierung fördert schließlich auch nicht die *Interessendurchsetzung im Betrieb*, sie kann sie sogar einschränken. Obwohl die Betriebe betriebsspezifisch qualifizierte Arbeitskräfte nicht ohne weiteres durch neue Arbeitskräfte auf dem Arbeitsmarkt oder innerbetrieblich ersetzen können, ergibt sich hieraus keineswegs zwangsläufig eine bessere Stellung dieser Arbeitskräfte im Betrieb. Die hohe Abhängigkeit der Ausübung einer qualifizierten Tätigkeit von betrieblichen Entscheidungen und vom weiteren Verbleib im Betrieb macht diese Arbeitskräfte in sehr hohem Maße vom Betrieb abhängig und begrenzt die individuellen Chancen zur Vermarktung der eigenen Qualifikation auf dem *Arbeitsmarkt*.

4. Sozialpolitik und Interessen der Arbeitskräfte

(1) Politische Einschätzungen der Sozialpolitik unterliegen sehr leicht dem Fehler, daß sie entweder die Wirkungen von Sozialpolitik überschätzen (s. o.), oder es wird aus den dargestellten gesellschaftlichen Funktionen und Grenzen der Wirksamkeit von Sozialpolitik gefolgert, daß sie für die Realisierung und Durchsetzung der Interessen der Arbeitskräfte kaum »brauchbar« ist. Fruchtbarer scheint uns jedoch, danach zu fragen, ob und in welcher Weise sie *trotz* ihrer »Funktionalität« für Verwertungsinteressen des Kapitals und ihrer Begrenzungen im Interesse der Arbeitskräfte *genutzt* werden kann. Ein wichtiges Kriterium hierfür scheinen vor allem die Auswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen auf Entwicklungen *im Arbeitsbereich* zu sein. Zu fragen ist, auf welche Weise Sozialpolitik zur Einschränkung belastender u. restriktiver Formen von Arbeit u. damit zur *Prävention* sozialer Risiken sowie zur Stärkung der kollektiven Interessenvertretung beitragen kann.

(2) Betrachtet man auf diesem Hintergrund die Sozialpolitik, so ist *allgemein* festzuhalten: Sie richtet sich zwar zu einem Großteil auf die nachträgliche Kompensation von Gefährdungen im Arbeitsprozeß, sie beschränkt sich aber nicht hierauf. Beispiel hierfür sind insbesondere die Maßnahmen im Rahmen des Arbeitsschutzes, die sich – von ihrem Ansatzpunkt her – auf die *Vermeidung* von Gefährdungen im Arbeitsprozeß richten. Aber auch sozialpolitische Maßnahmen, die außerhalb des Arbeitsbereichs ansetzen, *können* zu einer Vermeidung sozialer Risiken beitragen und die Voraussetzung dafür schaffen, daß die Arbeitskräfte ihre Interessen wahrnehmen und durchsetzen können: Indem sie z. B. eine »frühzeitige« Wahrnehmung von Maßnahmen zur Wiederherstellung und Erhaltung der Gesundheit erleichtern (z. B. Vorsorgeuntersuchung, Kuraufenthalte) oder den Erwerb einer zusätzlichen beruflichen Qualifikation, Umschulung usw. ermöglichen, und zwar nicht nur bei aktuell eingetretener Arbeitslosigkeit (wie dies z. B. in der BRD ansatzweise durch das Arbeitsförderungsgesetz ermöglicht wurde). Sozialpolitik für die Arbeitskräfte zu nutzen heißt somit, die in der Sozialpolitik angelegten Möglichkeiten zur *Prävention* zu nutzen und weiterzutreiben sowie zu verhindern, daß durch den Ausbau und die »Verbesserung« kompensatorischer Maßnahmen von der Auseinandersetzung mit den im Arbeitsprozeß liegenden Ursachen sozialer Risiken abgelenkt wird.

Angesichts der *historischen* Entwicklung von Sozialpolitik ist festzustellen, daß es bisher jedoch nur sehr begrenzt gelungen ist, Sozialpolitik in dieser Weise im Interesse der Arbeitskräfte zu nutzen und weiterzuentwickeln.

(3) Seit Anfang der 70er Jahre bestehen aber gewisse Anzeichen dafür, daß der Zusammenhang zwischen Arbeitsbedingungen und sozialen Risiken im

Rahmen der Sozialpolitik »bewußter« geworden ist, was z. B. seinen Ausdruck in der Feststellung gefunden hat, daß sich in den steigenden Kosten sozialer Sicherung vor allem auch negative Auswirkungen des Arbeitsprozesses niederschlagen. Insbesondere zur Bewältigung und Einschränkung der steigenden Kosten sozialer Sicherung (insbesondere im Gesundheitswesen) wird deshalb *generell* ein Ausbau »präventiver Sozialpolitik« gefordert; was z. B. auch in die Sozialberichte der Bundesregierung seit 1970 eingegangen ist. Dies hat auch seinen Niederschlag im Ausbau von Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit (Arbeitssicherheitsgesetz, Arbeitsstättenverordnung) sowie Erweiterungen der Einflußmöglichkeiten des Betriebsrates auf die Gestaltung von Arbeitsbedingungen gefunden.

Trotzdem kann bislang bestenfalls nur auf einer programmatischen Ebene von einer »präventiven Wende« der Sozialpolitik gesprochen werden. Soweit sich sozialpolitische Maßnahmen auf den Arbeitsbereich richten, werden nach wie vor nur punktuell und selektiv bestimmte Gefährdungen und bestimmte Aspekte von Arbeitsbedingungen erfaßt. So richten sich etwa sämtliche Arbeitsschutzmaßnahmen nur »auf Gefährdungen der Gesundheit« und hier wiederum nur auf einzelne Gefährdungen wie z. B. Unfallgefahren, negative Umgebungseinflüsse etc. Hingegen werden Gefährdungen, die sich aus der Struktur von Arbeits- und Leistungsanforderungen (insbesondere hohes Arbeitstempo, hoher Leistungsdruck, einseitige Anforderungen usw.) ergeben, ausgeklammert bleiben. Hinzu kommt, daß auch dort, wo Vorschriften bestehen, ihre Einhaltung und Durchsetzung in der betrieblichen Praxis ungenügend kontrolliert und sanktioniert werden (vgl. Krahn 1979). Ferner werden Gefährdungen der psychischen, qualifikatorischen und interessenmäßigen individuellen Verfassung der Arbeitskräfte noch immer gänzlich ausgeklammert.

Soweit der Einfluß der Mitbestimmungsmöglichkeit der Arbeitskräfte im Betrieb gesetzlich abgesichert wurde (insbesondere durch das Betriebsverfassungsgesetz), liegt der Schwerpunkt beim Einfluß auf allgemeine Beschäftigungsbedingungen, wohingegen die konkrete Gestaltung betrieblicher Arbeitsbedingungen und insbesondere die Festlegung von Arbeits- und Leistungsanforderungen in den gesetzlich abgesicherten Einflußmöglichkeiten weitgehend ausgespart oder an bestimmte Voraussetzungen gebunden wird (wie z. B. nur bei Leistungslohn oder an das Vorhandensein »gesicherter arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse«).

(4) Zum anderen scheinen aber die seit Anfang der 70er Jahre zunehmend akut gewordenen Grenzen für einen weiteren Ausbau (wie auch Aufrechterhaltung) der bisherigen Kompensation sozialer Risiken durchaus die *Möglichkeit* zu bieten, dies zu einer Forcierung präventiver, auf die Vermeidung von

Gefährdungen und Belastungen im *Arbeitsprozeß* ausgerichteter sozialpolitischer Maßnahmen zu nutzen (vgl. Böhle 1977, 307ff sowie Sauer 1979).

In dieser Perspektive wären die auf Schutz vor Gefährdungen und Absicherung von Rechten im Arbeitsbereich ausgerichteten sozialpolitischen Maßnahmen in zweifacher Weise zu erweitern: Neben »Leben und Gesundheit« wäre die *Gesamtheit* subjektiver Verfassung (Qualifikation, psychische und interessensmäßige Verfassung) als »schutzwürdiger Tatbestand« zu definieren. Ferner hätte sich die Vermeidung von Gefährdungen nicht nur auf »Rahmenbedingungen« des Arbeitsprozesses, sondern auch auf dessen Struktur selbst (einseitige Qualifikationsanforderungen, Steigerung physischer Leistungsverausgabung, Reduzierung von Einflußchancen u. ä.) zu richten.

Darüber hinaus käme es darauf an – in der Weiterentwicklung bestehender Ansätze – im Reproduktionsbereich und auf dem Arbeitsmarkt die Arbeitskräfte in die Lage zu versetzen, Veränderungen im Arbeitsbereich voranzutreiben und Druck auf eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen auszuüben. Die Absicherung der Wahrung des sozialen Besitzstandes bei Arbeitslosigkeit (Problem der Zumutbarkeit von Tätigkeiten im Rahmen der Arbeitsvermittlung), die institutionelle Verankerung und Verwirklichung der Definition von Gesundheit nicht nur als »Abwesenheit von Krankheit«, sondern als »Gesamtheit physischen, psychischen und sozialen Wohlbefindens« (entsprechend der Definition der WHO) zählen hierzu ebenso wie die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Förderung einer beruflichen Qualifizierung.

Und schließlich käme es darauf an, die gesetzlich abgesicherten Einflußmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Betrieb so zu erweitern und zu nutzen, daß auch – unabhängig von »gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen« – ein Einfluß auf die konkrete Gestaltung von Arbeitsbedingungen und betrieblichen Leistungsanforderungen *am Arbeitsplatz* möglich wird. Ferner wären auch die in der Bundesrepublik z. B. im Rahmen der Selbstverwaltungsorganisation der Sozialversicherung bestehenden Möglichkeiten, auf die konkrete Entwicklung der Praxis der Sozialpolitik Einfluß zu nehmen – stärker als in der Vergangenheit – zur Durchsetzung einer präventiven Sozialpolitik zu nutzen und auszubauen.

Weiterführende Literatur

Theoretische und empirische Untersuchungen über den Zusammenhang von Lohnarbeit und Sozialpolitik finden sich in:

Lenhardt, G., C. Offe, *Staatstheorie und Sozialpolitik*, in: Ferber, Chr. v./F. X. Kaufmann (Hg.), *Soziologie und Sozialpolitik*, Sonderheft 19 der KZfSS, Köln/Opladen 1978

Guldimann, T., M. Rodenstein, U. Rödel, F. Stille, *Sozialpolitik als soziale Kontrolle*, Frankfurt/M. 1978

Böhle, F., D. Sauer, *Intensivierung der Arbeit und staatliche Sozialpolitik*, in: *Leviathan* Heft 1/1975

Baron, R., *Weder Zuckerbrot noch Peitsche*, in: *Gesellschaft*, Beiträge zur Marxschen Theorie 12, Frankfurt/M. 1979

Empirische Untersuchungen, bzw. eine Auswertung empirischer Ergebnisse über den Zusammenhang von Arbeitsbedingungen, sozialen Risiken und Sozialpolitik finden sich bei:

Bäcker, G., R. Bispinck, K. Hofemann, G. Naegele, *Sozialpolitik*, Köln 1980

Speziell zu »neuen« Risiken:

Böhle, F., N. Altmann, *Industrielle Arbeit und Soziale Sicherheit*, Frankfurt/M. 1972

Altmann, N., F. Böhle, *Betriebspezifische Qualifizierung und Humanisierung der Arbeit*, in: *Inst. f. sozialwiss. Forschung* (Hg.), *Betrieb-Arbeitsmarkt-Qualifikation I*, Frankfurt/M. 1976

Einen Überblick über neuere empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit und zu den Mängeln sozialpolitischer Maßnahmen (insbes. Arbeits- und Gesundheitsschutz) geben die Beiträge in:

WSI (Hg.), *Sozialpolitik und Produktionsprozeß*, WSI-Studien Nr. 40, Köln 1981

Einen Überblick über die Entwicklung der Sozialpolitik in der BRD seit 1945 gibt: Standfest, E., *Sozialpolitik als Reformpolitik*, WSI-Studien, Köln 1979