

Über das Scheitern der Reformer

Von Franz Xaver Kaufmann

„Ein Nihilist ist der Mensch, welcher von der Welt, wie sie ist, urtheilt, sie sollte nicht sein, und von der Welt, wie sie sein sollte, urtheilt, sie existirt nicht.“*)

Eine Studie**), die „die wichtigsten der Faktoren, die für das Scheitern der Sozialreform . . . verantwortlich sind, durch eine Analyse der sozialen Sicherungspolitik herausarbeiten“ will, „um auf diese Weise Ansatzpunkte für eine bessere sozialpolitische Arbeit aufzuzeigen“ (Vorwort), verdient auch dann Beachtung, wenn nicht alle durch dieses ehrgeizige Programm geweckten Erwartungen erfüllt werden. Die Verfasserin muß und will nämlich zu diesem Zwecke

1. nachweisen, daß eine Sozialreform, „so wie wir sie verstehen“ (Vorwort) oder „die den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen entspricht“ (Verlagsprospekt), tatsächlich mißglückt ist. Das verlangt:

a) Die Darstellung der Probleme, die eine Sozialreform zu lösen hätte, sowie der Kriterien, nach denen die Lösung als gefunden, die Sozialreform also als geglückt beziehungsweise mißglückt zu bezeichnen wäre. Dies wird im ersten Teil der Arbeit (S. 1—62) versucht.

b) Eine Darstellung der Reformpläne und Reformideen einerseits sowie der sozialpolitischen Gesetzgebung in der Bundesrepublik andererseits (2. Teil, S. 63 bis 179), um

c) durch eine Gegenüberstellung von Grundproblemen und Grundzielen der Sozialpolitik einerseits und von Lösungsideen und tatsächlichen gesetzgeberischen Lösungen andererseits zu einer sachlichen Beurteilung der sozialen Sicherungspolitik seit 1945 zu gelangen (3. Teil, I, S. 180—219).

Die Verfasserin hat sodann

2. zu untersuchen, welche Faktoren die Realisierung einer „echten“ Sozialreform verhindert haben. Diese gliedert sie in „Bedingungen“ und in „Mechanismen des sozialpolitischen Willensbildungsprozesses“ (S. 220—260).

Diese Disposition des Gedankenganges scheint fruchtbar; sie könnte, sachgerecht durchgeführt, eine ganze Theorie der deutschen Sozialpolitik beinhalten. Das ist jedoch in *einem* Buche nicht zu leisten; die Ungeduld und das Ethos der sozialreformerischen Intention dominieren nicht selten über das analytisch-diagnostische Bemühen. Diese „Kurzatmigkeit“ sozialpolitischer Denkweisen — die letztlich als eine Unterschätzung der zu reformierenden „Wirklichkeit“ zu diagnostizieren ist — teilt die Verfasserin mit der Mehrzahl der engagierten wissenschaftlichen Sozialpolitiker; dabei ist ihre Fragestellung nicht unmittelbar auf neue Reformvorschläge, sondern auf die Bedingungen für das Gelingen oder Mißlingen einer Sozialreform gerichtet, was erhebliche gedankliche Umwege und einen langen Atem voraussetzt. Die unzulänglichen Antworten auf die nach Ansicht des Rezensenten richtig gestellten Fragen scheinen nicht auf persönliches Unvermögen der Verfasserin, sondern auf eine sozialpolitische Denkweise zurückzuführen zu sein, von der sich die Verfasserin nicht genügend zu emanzipieren vermochte, um ihr Postulat, „soziale Tatsachen und soziale Politik unabhängig von der

*) Friedrich Nietzsche: *Der Wille zur Macht*, Aph. 585.

**) Viola Gräfin von Bethusy-Huc: *Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Verlag J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1965.

gängigen Verwaltungsnomenklatur zu begreifen und hinsichtlich ihres tatsächlichen Effektes zu werten“ (S. 42), zu realisieren.

I.

Was heißt hier Sozialreform? Aus den in ihrem Sachbereich unterschiedlich weit interpretierten Begriffen Sozialpolitik und Sozialreform greift die Arbeit ein Kenstück heraus, „die Politik . . ., die in bezug auf die soziale Sicherung gegen die im normalen Lebensablauf eintretenden Risiken und besonderen Belastungen seit 1945 betrieben worden ist“ (S. 2 f.). Dazu wird die Kindergeldgesetzgebung, Sozialversicherungsgesetzgebung und das Sozialhilferecht gezählt; dagegen bleiben die sich aus den Kriegsfolgen ergebenden Sondergesetzgebungen außer Betracht, die jedoch bei Anwendung des auch von der Verfasserin vertretenen (S. 190 f.) Finalprinzips (*B. Molitor*) notwendigerweise in eine Gesamtreform der Sozialgesetzgebung einbezogen werden müßten, insoweit sie die gleichen Risiken wie die Sozialversicherung decken.

Allerdings ist es eine Tatsache, daß diese Kriegsfolgeleistungen in der sozialpolitischen Diskussion der letzten Jahre weitgehend ausgeklammert, d. h. als Sondertatbestände behandelt wurden, was jedoch wiederum die unterschiedliche Höhe der Leistungen bei gleichen Tatbeständen, z. B. Invaliditätsgrade, Kindergeld, bewirkt hat, die auch hier als ungerecht kritisiert (vgl. S. 185, 218) und als Indiz für eine ungenügende Sozialreform angesehen wird.

Eine Sozialreform braucht jedoch nicht notwendigerweise ein das gesamte Sozialleistungssystem umfassender einmaliger Gesetzgebungsakt zu sein, wie dies durch die verschiedenen Sozialpläne in etwa suggeriert wird. Dementsprechend bezeichnet auch die Verfasserin die Sozialreform als eine Daueraufgabe, als „eine immer wieder vorzunehmende Anpassung des Sozialrechts an die gegebenen Verhältnisse und Möglichkeiten“ und weist darauf hin, daß „die Reformbestrebungen in sachlicher Hinsicht gespalten (sind), weil die Sicherheitseinrichtungen für die einzelnen Lebensrisiken auch einzeln neu durchdacht und die entsprechenden Gesetze korrigiert wurden“ (S. 63). Faßt man Sozialreform so auf, dann stellt sich allerdings die Frage, ob überhaupt generell von einem Scheitern der Sozialreform gesprochen werden kann und ob der Begriff ein einheitliches Ganzes noch deckt. Mit Ausnahme der Krankenversicherung, deren Reform bis heute offensichtlich gescheitert ist, sind alle anderen Gesetzesmaterien novelliert worden, wobei zum mindesten der Rentenreform von 1957 das Prädikat „Reform“ kaum verweigert werden kann. Ist also die Sozialreform — die nach Auffassung der Verfasserin in erster Linie an der „Diktatur des bürokratischen Apparates der sozialen Sicherheit“ (S. 249) gescheitert ist — bloß eine abstrakte Idee, ein einigen Sozialpolitikern liebgewordener Gedankenfetisch? Entweder bedeutet Sozialreform tatsächlich eine in den einzelnen Bereichen aufeinander abgestimmte Reform des gesamten Sozialleistungssystems, etwa in Form eines „Code Social“, woran man allenfalls 1953/54 noch denken konnte, was aber, und darin stimmen wir der Verfasserin zu, gegenwärtig auf schärfste Widerstände der Sozialleistungsbürokratie stoßen könnte, insoweit ihre Kompetenzen gemindert würden. Oder aber es gibt nur Reformen einzelner Sachbereiche, wobei es dann jedoch eine durchaus legitime Frage an eine Theorie der Sozialpolitik ist, nach welchen Gesichtspunkten diese Sachbereiche abzugrenzen seien.

II.

Eine auf Reform gerichtete, rationale sozialpolitische Reflexion muß einerseits die Ziele klarstellen, die durch die Sozialreform angestrebt werden sollen, sie hat

andererseits zu zeigen, inwiefern die gegenwärtige Situation im Hinblick auf die Ziele reformbedürftig ist, und sie hat endlich Maßnahmen vorzuschlagen, die der Veränderung der Situation im Hinblick auf die zu erreichenden Ziele förderlich sind oder zum mindesten sein können. Die wissenschaftliche Kritik der praktischen Sozialpolitik fragt deshalb zu Recht, „ob es der Sozialpolitik gelungen ist, ihre Ziele zu erreichen, und ob das tatsächlich Erreichte auch das Beabsichtigte ist“ (S. 180). Welches sind jedoch die Ziele der Sozialpolitik, die normativen Kriterien, nach denen Versuch und Realisation der praktischen Sozialpolitik beurteilt werden?

Diese Frage wird hier unter dem Begriff der „sozialpolitischen Grundprinzipien“ auf knapp zehn Seiten abgehandelt und mit den Stichworten Gerechtigkeit, Solidarität, Subsidiarität, persönliche Freiheit und soziale Sicherheit beantwortet (S. 28 ff.). Dieser Abschnitt wirkt nicht überzeugend, einmal deshalb, weil diese Prinzipien nicht etwa aus der Analyse der Reformbestrebungen hergeleitet werden, die später ausführlich dargestellt sind, sodann aber auch, weil den genannten Prinzipien ein unterschiedlicher Stellenwert innerhalb einer rationalen sozialpolitischen Reflexion zukommt, sie hier jedoch sozusagen auf die gleiche Ebene gestellt werden. Während Gerechtigkeit, Freiheit und Sicherheit im allgemeinen als „gesellschaftspolitische Werte“ anerkannt sind, an denen konkretere Zielsetzungen beurteilt werden können, handelt es sich beim Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip durchaus nicht um sozialpolitische Ziele, sondern bestenfalls um Gestaltungsprinzipien, um Formalanweisungen darüber, wie die Gesichtspunkte beschaffen sein müssen, nach denen sozialpolitische Maßnahmen gestaltet werden sollen oder können. Es sind Grundsätze, die entweder ontologisch oder pragmatisch begründet werden können. So wird hier das Subsidiaritätsprinzip ontologisch „aus dem Anspruch auf Freiheit jedes einzelnen“ abgeleitet, außerdem mit der pragmatischen Überlegung begründet, daß kleinere Gemeinschaften individuellere Hilfe leisten können (S. 33). Das Solidaritätsprinzip wird metaphysisch aus dem Postulat der gegenseitigen Verantwortlichkeit aller Gesellschaftsglieder abgeleitet, andererseits mit der Überlegung des Risikoausgleichs unter kleinstem Aufwand pragmatisch begründet. Der wissenschaftslogische Charakter dieser Prinzipien, wie auch der z. T. aus ihnen abgeleiteten Prinzipien „niederer Ordnung“, ist weitgehend ungeklärt, ihre politische Funktion als ideologisch besetzte Orientierungspunkte dagegen erheblich¹⁾.

Die Verwendung dieser beiden Prinzipien durch die Verfasserin kann den Verdacht, daß sie sich zur Rechtfertigung nahezu aller Maßnahmen eignen, nicht entkräften. So leitet sie beispielsweise aus beiden Prinzipien ab, „daß für alle nicht versicherungsmäßig begründeten Leistungen des Staates es den Nachweis der Bedürftigkeit geben sollte“ (S. 189). Da der Bedürftigkeitsnachweis außerhalb des Sozialhilferechts in der Bundesrepublik keine Bedeutung hat, läßt sich natürlich schließen, daß die Sozialreform gescheitert sei, weil in dieser Hinsicht das Subsidiaritätsprinzip verletzt sei²⁾. Dieser Schluß wird von der Verfasserin nicht explizit gezogen, er entspricht jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, ihren sozialpolitischen Intentionen.

¹⁾ Vgl. für das Subsidiaritätsprinzip J. M a t t h e s : *Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht*, Stuttgart 1964, S. 31 ff.

²⁾ Das Solidaritätsprinzip erscheint in diesem Zusammenhang geradezu an den Haaren herbeigezogen: Die Argumentation geht dahin, daß der solidarisch Handelnde nach Möglichkeit eigenverantwortlich handle, und deshalb auf Leistungen zu verzichten habe, deren er nicht bedürftig sei. Die Antinomie zwischen Subsidiarität und Solidarität wird überhaupt nicht herausgearbeitet.

Die Frage nach dem richtigen Verhältnis von persönlicher Freiheit und sozialer Sicherheit, welche letztere hier als „Aufgabe von persönlicher Freiheit“, als „Bindung“ interpretiert wird, stellt nach der Auffassung der Verfasserin „das Zentralproblem der heutigen Sozialpolitik“ dar (S. 35 f.). Damit zeigt sich deutlich der ideologische Charakter der ganzen Reflexion über die Ziele der Sozialpolitik. Es wird kein Versuch unternommen, Begriffe wie Freiheit oder Sicherheit zu konkretisieren, sondern es wird postuliert, daß diese idealen Begriffe einander widersprechen, ohne daß danach gefragt wird, was denn persönliche Freiheit und soziale Sicherheit ideengeschichtlich oder erlebnismäßig für die Adressaten der Sozialpolitik bedeuten oder bedeuten können. Die Sozialpolitiker wissen das offenbar besser, und sie begnügen sich gerne mit derart vagen Zielumschreibungen, daß sich zwar über ihren Inhalt trefflich streiten läßt, es jedoch einer wissenschaftlichen Analyse unmöglich ist, zu überprüfen, ob ein behaupteter Zusammenhang zwischen bestimmten Maßnahmen und den vorgestellten Zielen tatsächlich besteht. Freiheit und Sicherheit sind als Kriterien dafür, „ob das Beabsichtigte tatsächlich auch das Erreichte ist“, völlig unzureichend, solange man sich nicht die Mühe macht, den Inhalt dieser Begriffe zu konkretisieren, wobei in diesem Zusammenhang eine nähere Bestimmung aufgrund der Analyse der sozialpolitischen Diskussion naheläge.

Ähnliches gilt von dem „Prinzip der Gerechtigkeit“, wobei jedoch erschwerend hinzukommt, daß sie kein *spezifisches* Ziel der Sozialpolitik sein kann. Aus unserem abendländischen Rechtsverständnis ergibt sich die Forderung an jedes positive Recht, möglichst gerecht zu sein; dementsprechend gilt sie natürlich auch für die sozialpolitische Rechtssetzung und Rechtsverwirklichung. Sodann ist Gerechtigkeit keine materiale Zielsetzung, sondern ein Formalprinzip — *sum cuique* —, dessen konkreter Inhalt stets aufgrund sachnaher Überlegungen gefunden werden muß. Statt deren beschränkt sich die Verfasserin darauf, die Seiten 96 bis 100 von Ludwig Prellers „Sozialpolitik — theoretische Ortung“ (Tübingen 1962) auf zwei Seiten zu komprimieren, wobei die nahezu wörtliche Übernahme nur ungenügend gekennzeichnet ist.

Die Kritik der „manifesten Wertungskriterien“ trifft nicht die Verfasserin allein; die Kriterien entsprechen durchaus sozialpolitischer Übung, auch was den Grad ihrer Abstraktheit angeht. Es soll in diesem Zusammenhange zugestanden werden, daß die Sozialpolitiklehre nicht wertungsfrei vorgehen kann oder will. Vom erfahrungswissenschaftlichen Standpunkt ist es primär unerheblich, ob die als Zielvariable anzunehmenden Größen aufgrund einer sozialphilosophischen Herleitung oder aber aufgrund bloßer Deziision gesetzt sind. Gegenüber der bloß dezisionistischen Setzung hat die sozialethische Fundierung der Sozialpolitik³⁾ sogar manches für sich. Diese Auffassung wird übrigens bereits von Max Weber vertreten, der es als eine Aufgabe der Sozialphilosophie ansieht, „Kenntnisse der Bedeutung des Gewollten selbst“ zu vermitteln, „Ideen“, für welche teils wirklich, teils vermeintlich gekämpft worden ist und gekämpft wird, dem geistigen Verständnis zu erschließen“⁴⁾. Das wissenschaftlich Unbefriedigende der meisten bisherigen Ziel Diskussionen innerhalb der Sozialpolitiklehre besteht jedoch darin, daß entweder Formalprinzipien als Ziele angesehen oder aber materiale Zielsetzungen auf einem

³⁾ Vgl. Willy Büchi: „Sozialpolitik als Wissenschaft“, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 101. Jg., Heft 1, Bern 1965, S. 37 ff.

⁴⁾ Vgl. Max Weber: „Die ‚Objektivität‘ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis“, in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 1. Aufl., Tübingen 1922, S. 150 f.

zu hohen Abstraktionsgrad in die Überlegungen eingesetzt werden. Damit werden die Zielsetzungen leerformelhaft, sie können verschiedensten Interessen dienstbar gemacht werden, und es ist keinerlei Überprüfung der Beziehung zwischen diskutablen sozialpolitischen Maßnahmen und den anzustrebenden Zielen möglich. Mit anderen Worten, *die Theorie der Sozialpolitik ist in diesem Stadium der Reflexion unfähig, empirische Ergebnisse der Ökonomie oder Soziologie in adäquater Weise in ihre Reflexionen einzubauen*. Dementsprechend bleibt auch die Kritik der praktischen Sozialpolitik platonisch, ja insofern erweist sich sogar die Einflußlosigkeit der sozialpolitischen Wissenschaft als berechtigt. Der „Mensch als Wert eigener Prägung“ (L. Preller), die „menschliche Wohlfahrt“ (H. Achinger) oder das „Gemeinwohl“ (katholische Soziallehre) erweisen sich ebenso als untaugliche Kriterien praktischer Sozialpolitik, soweit sie nicht im Hinblick auf die zu beurteilende Situation in einwandfreier Weise konkretisiert sind. Sozialpolitik oder Gesellschaftspolitik als Handlungswissenschaften, also als Theorien, deren Gültigkeit sich letztlich darin erweist, daß die aus ihnen abgeleiteten politischen Handlungsempfehlungen bei deren Realisierung auch die vorausgesagten Wirkungen, d. h. die Realisierung der angestrebten Ziele in nachprüfbarer Weise erreichen, scheinen zwar beim gegenwärtigen Wissensstand vor allem der Soziologie über die gesellschaftlichen Wirkungszusammenhänge zugegebenermaßen noch in weiter Ferne zu liegen. Nur eine solche Intention kann jedoch als wissenschaftlich angesprochen werden.

Die sozialetische Begründung einer Sozialpolitiklehre ist in Anbetracht der im „Context of Discovery“ selbst nach neopositivistischer Auffassung unvermeidlichen Wertungen⁵⁾, und erst recht aufgrund der ideologiekritischen Untersuchungen der sich wertfrei verstehenden Nationalökonomie⁶⁾ einer nicht eingestandenen oder bloß dezisionistischen „Lösung“ der Ziel- und Wertproblematik vorzuziehen. Das setzt aus erfahrungswissenschaftlicher Sicht allerdings zweierlei voraus: 1. Die Angabe von Kriterien, nach denen die „Werthaftigkeit“ politischer Zielsetzungen in intersubjektiv überprüfbarer Weise beurteilt werden kann, und 2. die Konkretisierung der fundamentalen Ideen von Menschenwürde, Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit, Gemeinwohl und wie man den Katalog verlängern mag, auf historische und politische Konstellationen hin, so daß sie einen angebbaren empirischen Gehalt besitzen und vom Erfahrungswissenschaftler operationalisiert werden können.

III.

Solange das Zielverständnis in der Sozialpolitik vage ist, kann es auch nicht verwundern, wenn ein geschärftes sachliches Problemverständnis fehlt. Von einem Abschnitt über die „*Grundprobleme der Sozialpolitik*“ (S. 27 ff.) darf im Rahmen des Programms erwartet werden, daß hier die Gesichtspunkte entwickelt werden, unter denen im zweiten Teil Reformbemühungen und sozialpolitische Gesetzgebung seit 1945 untersucht werden sollen. Die Idee von der Notwendigkeit einer Sozialreform setzt ja ungelöste Probleme voraus, und es wäre wohl sinnvoll, die bisherigen Reformbemühungen und Realisationen daraufhin zu befragen, welchen Beitrag sie zur Lösung dieser Probleme zu leisten imstande waren. Als Beispiele

⁵⁾ Vgl. H. Albert: Artikel „Wert I“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Band 11, Tübingen 1961, S. 637 ff.

⁶⁾ Vgl. G. Myrdal: *Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinenbildung*, Hannover 1963, und *Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft*, Hannover 1965. — J. Robinson: *Doktrinen der Wirtschaftswissenschaft*, München 1965. — F. Jonas: *Das Selbstverständnis der nationalökonomischen Theorie*, Berlin 1964.

derartiger Probleme seien genannt: Die ökonomische Sicherung der „alten Last“, horizontale und vertikale Umverteilung, Vereinfachung der Gesetzgebung und Vereinheitlichung gewisser Leistungskriterien, Reorganisation der Sozialverwaltung, das Verhältnis von Geldleistungen zu Sachleistungen im Bereich der Invaliditätsversicherung, des Gesundheitswesens und der Sozialhilfe, das Verhältnis von Versicherung, Versorgung und Fürsorge im Bereich der sozialen Sicherung, von Prävention und Heilung im Bereich des Gesundheitswesens usw. Die Grundprobleme der Sozialpolitik werden hier jedoch offensichtlich mit der Realisierung der genannten vagen Zielsetzungen identifiziert, abgesehen von den „wirtschaftlichen Grundproblemen“, die präzise dargestellt sind.

Großes sachliches Interesse darf der zweite Teil der Studie beanspruchen, in dem ein Gesamtüberblick über Reformideen, Reformpläne und die Gesetzgebung im Bereich der sozialen Sicherungspolitik seit 1945 gegeben wird. Auf hundertzwanzig Seiten ist hier eine Übersicht entstanden, die sowohl dem wissenschaftlich wie auch dem praktisch an der Sozialpolitik Interessierten seit langem gefehlt hat. Einem Überblick über die wichtigsten Reformpläne seit 1945 folgt eine im ganzen gelungene Auswahl von Auffassungen zu einzelnen Problemen der Sozialreform, gegliedert nach wissenschaftlichen Gutachten, Stellungnahmen wissenschaftlicher Gesellschaften, Stellungnahmen einzelner Persönlichkeiten und Vorschlägen der Interessenverbände. Daran schließt sich eine Darstellung der Standpunkte der Parteien und der Ministerien an. Während die Standpunkte der Parteien, gegliedert nach Sachfragen, übersichtlich wiedergegeben werden (eine stärkere Gliederung nach den Sachfragen wäre auch in den vorangegangenen Abschnitten erwünscht gewesen), fällt die sehr summarische Behandlung der Ministerialbürokratie auf. Auch bei den Sozialversicherungsträgern, die — ungewohnter-, jedoch wohl richtigerweise — in diesem Zusammenhang unter die Interessenverbände gezählt werden, können die referierten offiziellen Stellungnahmen nur ein unvollständiges Bild ergeben. Diese Knappheit ist wohl auf den Umstand zurückzuführen, daß weder die Ministerialbürokratie noch die Sozialversicherungsträger ihre Stellungnahmen in der Regel veröffentlichen. Dennoch ist es für die Belegung der zentralen These der Verfasserin, daß diesen beiden Gruppen für die sozialpolitische Willensbildung eine in der Öffentlichkeit weit unterschätzte Rolle zukommt, bedauerlich, daß nicht bedeutungsvollere Informationen über diese beiden Zentren des sozialpolitischen Handlungsfeldes beigebracht wurden. Wenigstens für die Sozialversicherungsträger hätte hier auf deren Publikationsorgane zurückgegriffen werden können.

Der folgende Abschnitt gibt einen knappen, jedoch auf das Wesentliche zielenden Überblick über die sozialpolitische Gesetzgebung seit 1945, gegliedert nach den Arten der Nicht-Erwerbstätigkeit und den Risiken. Obwohl hier gelegentliche Hinweise auf die im vorangehenden Abschnitt dargestellten Reformideen und Stellungnahmen nicht fehlen, hätte man sich eine stärkere Konfrontation von Reformvorschlägen und Gesetzgebung, sowie eine deutlichere Herausarbeitung der Einflüsse, die die Gestalt der schließlich beschlossenen Gesetze bestimmten, gewünscht. Hier wäre der Ort einer *konkreten* Analyse der sozialpolitischen Willensbildungsprozesse gewesen, ohne die die Thesen des dritten Teiles in der Luft hängen.

IV.

Im abschließenden dritten Teil versucht *Bethusy-Huc* zuerst eine sachliche Beurteilung der sozialen Sicherungspolitik im Lichte der oben besprochenen sozial-

politischen Grundziele. Hinsichtlich der Gerechtigkeit wird konstatiert: „Erstens werden die meisten Sozialleistungen ohne Rücksicht auf die wirtschaftliche Bedürftigkeit der Empfänger gewährt; zum zweiten werden rund 50 Prozent der Einnahmen der Sozialleistungsträger über das Preissystem finanziert und belasten insofern die Einkommen um so mehr, je niedriger diese sind. . . . Dem Ziel der Gerechtigkeit entspräche es, wenn . . . die sozialen Ansprüche in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit befriedigt würden. . . . Die Konstruktion unseres Sozialleistungssystems verhindert nun aber geradezu die Berücksichtigung der objektiven Dringlichkeit, indem die Gewährung von Leistungen an bestimmte Voraussetzungen geknüpft wird, die kaum etwas zu tun haben mit dem, was man in der Sozialhilfe (!) als ‚Bedürftigkeit‘ bezeichnet.“ (S. 182 f.) Hier wird erstens eine kritische Einsicht ausgesprochen, die in der aktuellen sozialpolitischen Diskussion bei weitem noch nicht die verdiente Beachtung erfährt, daß nämlich die sozialpolitisch motivierten Umverteilungsprozesse in der Bundesrepublik *kaum einen vertikalen Umverteilungseffekt haben*⁷⁾, daß gerade die ökonomisch schwächsten Schichten der Kleinrenter und der Witwen durch das gegenwärtige System ökonomisch nur sehr ungenügend gesichert sind. In Wirklichkeit stellt die Konstruktion des deutschen Sozialversicherungssystems in weiten Bereichen nichts weiter als das Spiegelbild der „leistungsgerechten“ Entlohnung aufgrund der marktwirtschaftlichen Mechanismen dar, die zu korrigieren seit jeher eines der Anliegen der Sozialpolitik gewesen ist. Es wäre aufschlußreich, die Argumente und die ihnen zugrunde liegenden ideologischen Vorstellungen herauszuarbeiten, mit deren Hilfe es gelingt, diesen Tatbestand weitgehend aus der sozialpolitischen Diskussion auszublenden. Dies scheint sich einmal über die Auspielung des Versicherungsprinzips gegenüber dem Versorgungsprinzip zu vollziehen, sodann jedoch auch ein Nebeneffekt all jener Argumentationen zu sein, die das „wohlfahrtsstaatliche Anspruchsdenken“ beklagen und ihm das Postulat der eigenverantwortlichen Vorsorge gegenüberstellen. Die praktischen Folgen der Ausblendung dieses Tatbestandes werden von der Verfasserin scharfsichtig diagnostiziert: „In der politischen Praxis erfüllen jedoch die wirtschaftlich und sozial schwächsten Mitglieder einer insgesamt als bedürftig deklarierten Gruppe lediglich die Funktion, die Argumente für die Forderung von Leistungen oder Leistungserhöhungen für *alle* (vom Rez. hervorgehoben) Gruppenmitglieder zu liefern, die dann aber häufig nur die sozialen Unterschiede zwischen den Gruppenmitgliedern verschärfen.“ (S. 187)

Die oben zitierte Kritik enthält jedoch noch ein zweites Element, das im Verlauf der weiteren Ausführungen zunehmend an Gewicht gewinnt und dem wir nicht beipflichten können: Es ist die *Übernahme des Prinzips der individuellen Bedürftigkeit*, dem im Rahmen der Sozialhilfe zwar ein legitimer Platz zukommt, das jedoch als Beurteilungsmaßstab für alle übrigen Sozialleistungen problematisch ist. Wir müssen hierbei länger verweilen, weil die Vorstellung von der „stärkeren Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse bei der Bemessung von Sozialleistungen“ (S. 183) für die Argumentation der Verfasserin zentral ist. Dementsprechend definiert sie soziale Sicherheit als „die Garantie, daß jedem in genau (!) richtiger Weise geholfen wird“, und meint, daß dieses Ziel „um so vollständiger verwirklicht sein (wird), je mehr man sich entschließt, formal, quantitativ und qualitativ fixierte Geldansprüche durch allgemeine Ansprüche auf Hilfe schlecht-

⁷⁾ Diese seit langem bestehende Vermutung wird nun durch die Untersuchungen von C. J. Föhl und Mitarbeitern empirisch belegt. Vgl. K. D. Schmidt, U. Schwarz, G. Thiebach: *Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1955 und 1960*, Tübingen 1965.

hin zu ersetzen“. Die Bedingung für die Schlüssigkeit dieser Ableitung folgt zugleich: „Dies setzt freilich zunächst eine Beamtschaft voraus, die nicht nur juristisch-verwaltungsmäßig geschult ist, . . . sondern die vor allem menschlich und ausbildungsmäßig in der Lage ist, verantwortlich darüber zu entscheiden, welche Hilfe jeweils im Einzelfall angebracht ist.“ Eine derartige Konzeption würde, so meint die Verfasserin, auch allgemein erzieherisch wirken, „wenn mit dem Vollmachtrecht die Notwendigkeit der Beurteilung der einzelnen Situation verbunden wäre und die persönliche Begegnung zwischen Hilfesuchendem und Helfer (!) die Möglichkeit einer pädagogischen Beeinflussung (!) eröffnen würde. Dies könnte ohne Zweifel dazu beitragen, das allgemeine Niveau der ‚persönlichen Reife‘, die Verantwortlichkeit und Verantwortungsfreudigkeit zu heben“ (alle Zitate S. 231). Dementsprechend beklagt die Verfasserin die Institutionalisierung und Bürokratisierung des ganzen Systems und die daraus erfolgende „Justifizierung sozialer Notstände“ (H. Achinger). Das System abstrakter Rechtsansprüche räume alle moralischen Bedenken gegen die Inanspruchnahme von Leistungen beiseite, „so daß es geradezu als unrealistisch und unökonomisch angesehen wird, wenn ein Empfangsberechtigter von öffentlichen Sozialleistungen auf solche Leistungen mit dem Hinweis verzichten würde, daß seine wirtschaftliche Lage eine derartige Hilfe nicht rechtfertige“ (S. 227).

Dementsprechend schließt die Arbeit mit der These, daß eine erfolgreiche soziale Sicherungspolitik in erster Linie eine Erziehungs- und Bildungsaufgabe sei. „Anstelle der heute üblichen fordernden Haltung müßte ein echtes Verantwortungsgefühl gegenüber dem Staat herausgebildet werden, das helfen könnte, mögliche Ansprüche besser als bisher hinsichtlich ihrer Berechtigung zu überprüfen. Dies wäre ein besserer — zwar zugegebenerweise utopisch anmutender — Ausdruck des Postulats der Freiheit und der Selbstverantwortung, als es etwa die Einrichtung von Selbstverwaltungsorganen bei den Sozialleistungsträgern ist. . . . Wenn dafür gesorgt würde, daß jedermann nicht nur weiß, was er an öffentlichen Leistungen bekommt, . . . sondern auch, wieviel seines Erwerbs oder Renteneinkommens er dafür direkt oder indirekt ausgeben muß, wäre schon viel gewonnen.“ (S. 259)

V.

Im Gegensatz zur vorangegangenen Diagnose über „die Diktatur des bürokratischen Apparats“ wird somit aus dem Problem der Sozialreform eine Aufgabe der Sozialpädagogik! Transparenz des Systems, nicht etwa für die am Willensbildungsprozeß tatsächlich Beteiligten, sondern für die ganze Bevölkerung, die aufgrund dieser Einsicht wohl ihre Einstellung ändern werde; die Vorstellung, der schon durch das heutige System mit seinen zahlreichen Regeln und Ausnahmen überforderte Verwaltungsapparat würde im Falle einer an Ermessensentscheidungen gebundenen Bedürftigkeitsprüfung effektiver Gerechtigkeit verbürgen, als ein klares System von Rechtsansprüchen dies vermag, und seine Repräsentanten könnten außerdem noch sozialpädagogisch wirksam sein. Diese unrealistischen Konsequenzen, als Hauptergebnis einer Studie über das Scheitern der Sozialreform, scheinen uns das Ergebnis jener wirklichkeitsfremden Denkhaltung der wissenschaftlichen Sozialpolitik zu sein, der es mehr um die Diskussion abstrakter Ziele als um die Wirksamkeit konkreter Maßnahmen geht. Auf einen einfachen Nenner gebracht bedeutet dieses Ergebnis: Das gegenwärtige System der sozialen Sicherung entspricht nicht unseren Vorstellungen von einem „richtigen“ System der sozialen Sicherung, es kann jedoch nur geändert werden, wenn sich die Haltung

der Begünstigten dieses Systems ändert. Hier liegen Utopie und Nihilismus im Sinne des einleitenden *Nietzsche*-Zitates nahe beisammen.

Immerhin scheint dieses Resultat bereits realistischer als die Vorstellungen mancher Sozialpolitiker, die glauben, die Haltung der Eigenverantwortung *durch das System selbst* in breiten Bevölkerungskreisen erreichen zu können. Es wird hier immerhin aufgezeigt, daß aus dem System selbst nicht die Bedingungen seiner Veränderung entwickelt werden können. Aber es bleibt auch hier die Vorstellung bestehen, daß Sozialpolitik in erster Linie von normativen Vorstellungen und Leitbildern über eine erstrebenswerte gesellschaftliche Wirklichkeit auszugehen hätte, daß der wissenschaftliche Sozialpolitiker eine bessere Einsicht in die „wahren Bedürfnisse“ der Bevölkerung habe als diese selbst. Die am Modell der Sozialhilfe orientierten latenten Wertungen der Verfasserin zeugen von einer verengten Auffassung des „Wesens des Sozialen“ . . . nicht im Sinne der Soziologie, sondern im Sinne des mitmenschlichen Handelns“ (S. 225). Ihr Ideal ist eine Gesellschaftsform, in der jeder bereit ist, in Verantwortlichkeit jedem zu helfen, in der auch die sekundären organisatorischen Großgebilde vom Geiste der Gerechtigkeit und Nächstenliebe durchdrungen sind, in der mit anderen Worten jene sozialen Mechanismen der Bürokratisierung, des institutionalisierten Eigennutzes und des daraus erfolgenden Dranges zur Aufrechterhaltung erreichter Machtpositionen — wie sie von der Verfasserin selbst als Fakten diagnostiziert werden — aufgehoben werden. Hier kann man nur mit *Bert Brecht* antworten: „Doch die Verhältnisse, sie sind nicht so.“ Sie sind nicht einmal dort so, wo sie von der Art der Aufgabenstellung her besonders erwünscht wären, nämlich im Bereiche der Sozialarbeit. Was jedoch in jenem Bereich als normatives Leitbild berechtigt sein mag, kann nicht unbedenken auf den gesamten Bereich der sozialen Sicherung übertragen werden.

Gerade die Unübersichtlichkeit der Verhältnisse und Ansprüche — aus der die Forderung einer Vereinfachung des Systems abzuleiten ist, die dem Begriff der Sozialreform einen konkreten Inhalt geben würde — *ist nur dann zu beheben, wenn die „Justifizierung sozialer Notstände“, die Schaffung eines zweckmäßig arbeitenden und übersichtlichen bürokratischen Apparats der sozialen Sicherungspolitik gelingt.* Es ist für uns durchaus nicht einsichtig, weshalb die Institutionalisierung der ökonomischen Sicherung in erster Linie vom „Hilfemotiv“ diktiert sein soll und weshalb es von größerer Selbstverantwortung zeugt, wenn zu diesem Zweck eine private Lebensversicherung abgeschlossen wird, als wenn man ein Sozialversicherungssystem bevorzugt, dessen Leistungen sich in der Vergangenheit als wesentlich sicherer und wertbeständiger erwiesen haben⁸⁾.

Wenn im Vorangehenden auf Voreingenommenheiten so ausführlich eingegangen wurde, so geschah dies nicht um der Kritik an sich willen, sondern weil derartige Voreingenommenheiten die Verfasserin daran hinderten, ihre durchaus fruchtbaren kritischen Einsichten zu einer sachadäquaten Konzeption zu verdichten. Würde es gelingen, einen Gesinnungswandel verantwortlicher Sozialpolitiker (und nicht der ganzen Bevölkerung!) in der Richtung zu erreichen, daß sie die Tragweite sozialpolitischer Maßnahmen nüchtern nur unter denjenigen Gesichtspunkten und Zielsetzungen betrachten wollten, zu deren Erreichung die Maßnahmen auf empirisch einsichtige Weise geeignet sind, würde es ferner gelingen, die bereits in sich widersprüchliche Ambition der Ernsthafte, durch sozialpolitische

⁸⁾ „Freiheit“ könnte in diesem Zusammenhang beispielsweise bedeuten, daß für größere Bevölkerungsteile Privat- und Sozialversicherung zu Alternativen erklärt werden würden, nicht jedoch daß bestimmte Bevölkerungskreise aus dem System der sozialen Sicherung ausgeschlossen sind.

Maßnahmen persönliche Selbstverantwortung zu provozieren, zu beseitigen, so wäre wohl erst der Weg dazu freigelegt, die tatsächlichen Mängel des sozialen Sicherungssystems in gedanklich adäquater Weise anzugehen. Je konkreter die operationalen Zielsetzungen der wissenschaftlichen Sozialpolitik sind, um so eher kann es ihr gelingen, politische Handlungsentwürfe zu entwickeln, über die nach sachlichen Gesichtspunkten diskutiert werden muß. Die von der Verfasserin beklagte Einflußlosigkeit der Wissenschaft (S. 244 ff.) wird frühestens dann zu beseitigen sein, wenn diese Wissenschaftler selbst sich aus den gängigen, ideologisch besetzten sozialpolitischen Zieldiskussionen emanzipieren und ihre Arbeit darauf ausrichten, auf welche Weise unter Berücksichtigung des bestehenden Sicherungsapparates und Maßnahmenarsenals dessen Wirksamkeit im Hinblick auf relativ einfache, operationalisierbare Zielsetzungen verbessert werden könnte.