

## **Kritik am Wohlfahrtsstaat - Eine Orientierung**

---

Dr. Georg Vobruba, geb. 1948 in Wien, studierte Rechtswissenschaft, Volkswirtschaft und Soziologie in Wien und Freiburg, ist Lehrbeauftragter für Soziologie an der Universität Frankfurt und als freiberuflicher Sozialwissenschaftler in Wien tätig.

Man hört viel über den Wohlfahrtsstaat. Und wenig Gutes. Ich will hier auf die wesentlichen Punkte der Kritik eingehen, will untersuchen, wo sie berech-

tigt ist und wo sie sich in Ungereimtheiten verstrickt. Um zwei große Gruppen von Kritik geht es: Um Kritik am Wohlfahrtsstaat, die sich an einem Ideal sozialpolitischer Hilfe orientiert einerseits und um Kritik, die sich auf höhere sozialpolitische Effizienz richtet andererseits.

#### A. Wohlfahrtsstaatskritik, die sich an einem Ideal sozialer Hilfe orientiert

In dieser Gruppe möchte ich drei Varianten unterscheiden. Vereinfacht ließen sich die mit diesen drei Kritikversionen erhobenen Vorwürfe so stilisieren: „Der Wohlfahrtsstaat entfremdet seine Klientel.“ „Der Wohlfahrtsstaat leistet Falsches.“ „Der Wohlfahrtsstaat leistet an die Falschen.“

##### 1. „Der Wohlfahrtsstaat entfremdet seine Klientel“

„Das Recht braucht objektive Beweismittel. An die Stelle der persönlichen Überzeugung, daß ein Notstand gegeben, eine Abhilfe erforderlich sei, tritt die ‚Aktenlage‘ im Hinblick auf den möglichen Rechtsstreit... Das Recht stabilisiert das Denken, es schafft Sicherheit und Gleichmäßigkeit des Ablaufs, aber es simplifiziert auch, es opfert die größtmögliche Annäherung an die tatsächliche Situation, um Durchschnittsergebnisse sicher zu haben. Das Recht entfremdet oft die Partner des sozialpolitischen Geschäfts.“<sup>1</sup> In der Konsequenz daraus wurde das Konzept der „bürgernahen Sozialpolitik“ entwickelt. Der Intention seiner Verfechter nach soll dieses Konzept auf personenbezogene Dienstleistungen angewendet werden. Denn: „Der Erfolg personenbezogener Dienstleistungen beruht auf elementaren sozialen Interaktionen, welche nach ganz anderen Regeln ablaufen als diejenigen einer rechtlich geregelten Administration.“<sup>2</sup>

Den spezifischen Erfordernissen der anvisierten sozialen Problemlagen versucht man gerecht zu werden, indem Abbau von Bürokratisierung, Zentralisierung und Verrechtlichung empfohlen werden. Nun stellt sich in Anbetracht der notorisch geringen Wirksamkeit staatlich organisierter persönlicher Dienstleistungen (Drogenhilfe, Resozialisierungshilfen, psycho-soziale Betreuung) tatsächlich „das Problem, wie staatliche Sozialpolitik so gestaltet werden kann, daß das staatliche Eingreifen die sozialen Bedingungen seines Erfolges nicht zerstört“.<sup>3</sup> Jedoch bleibt das Konzept „bürgernaher Sozialpolitik“ eigenartig unsensibel gegenüber den naheliegenden Gefahren, die sich aus Lockerungen der Rechtsförmigkeit sozialpolitischer Verfahren und den damit

---

1 Hans Achinger. Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Köln/Berlin 1971. S. 55

2 Franz-Xaver Kaufmann/Peter Schäfer. Das Problem bürgernaher Sozialpolitik. In: F.-X. Kaufmann (Hrsg.). Bürgernahe Sozialpolitik. Frankfurt/New York 1979. S. 38.

3 Ebd.

notwendigerweise einhergehenden Erweiterungen behördlicher Ermessensspielräume ergeben. Anders gesagt: Die diesem Konzept zugrundeliegende Annahme des „wohlwollenden“ Sozialbürokraten ist soziologisch ungedeckt. Schon die Formulierung „Partner des sozialpolitischen Geschäfts“ (Aching) ist mißverständlich. Denn zwischen Bürokratie und Klientel besteht ein Machtgefälle. Dieses auszugleichen ist die Funktion von Rechtsansprüchen. Darum gerät die Verrechtlichungskritik leicht in illusorisches Fahrwasser. Zwar stimmt es: „Wer alle Wechselfälle des persönlichen Lebens in Paragraphen erfassen will, zerstört jene Spontaneität und Beweglichkeit, die Mitmenschlichkeit über Barleistungen hinaus im sozialen Miteinander zur Geltung bringt.“<sup>4</sup> Aber es gibt starke bürokratiethoretische und aus der Empirie von Bürokratie-Klientel-Beziehungen gewonnene Argumente dafür, daß die leistungsanweisenden Institutionen der Sozialpolitik - erst recht im Zeichen öffentlicher Finanznot - Ermessensspielräume systematisch zu Lasten ihrer Klientelen nutzen. Damit scheint die Befürchtung plausibel, daß durch „Bürgernähe“ weniger ein Abbau von „Entfremdung im Wohlfahrtsstaat“, sondern eher eine Zunahme informeller sozialer Kontrolle und sozialstaatlicher Leistungsverweigerung zu erwarten wäre.

Der zweite Argumentationsstrang der „Kritik der Entfremdung im Wohlfahrtsstaat“ verfolgt das Thema in allgemeinerer Form. Ihr Kernargument lautet, es laufe „eine Flucht aus dem Markt in den Wohlfahrtsstaat darauf hinaus, daß eine Art der Entfremdung gegen eine andere eingetauscht wird.“<sup>5</sup> Ähnlich Bundeskanzler Kohl in seiner ersten Regierungserklärung am 13. 10. 1982: „Wenn wir den alten Weg gedankenlos weitergehen, stürzen wir den Menschen in die neue Entfremdung eines anonymen, bürokratischen Wohlfahrtsstaates, kaum daß wir ihn durch die soziale Marktwirtschaft aus der Entfremdung des Kapitalismus befreit haben.“ Hier wird das Entfremdungsargument eingesetzt, um Strategien des Sozialstaats-Abbaus vorzubereiten. Aber das Entfremdungsargument taugt zu noch mehr.

Das Argument in dieser Allgemeinheit wird dazu verwendet, um „Dritte-Weg-Strategien“, Leistungserbringung „jenseits von Markt und Staat“, zu begründen. So beklagt der Bundesarbeitsminister Blüm, „daß in manchen ideologischen Traditionen zwischen Staat und dem einzelnen nichts ist. In meinem Verständnis befinden sich zwischen dem Staat und dem einzelnen vielfache gesellschaftliche Strukturen der Selbstverwaltung und der Selbstorganisation“.<sup>6</sup>

---

4 Gerhard Stoltenberg. Rede des Bundesministers der Finanzen anläßlich des Deutschen Sparkassentages 1983 am 28. April 1983. In: Bulletin Nr. 40. Bonn 1983. S. 376.

5 Warnfried Dettling. Die „Neue soziale Frage“. In: H. Becher (Hrsg.). Die Neue soziale Frage, Opladen 1982. S. 7.

6 Norbert Blüm. Solidarität und Subsidiarität in der Sozialpolitik, In: Bulletin Nr. 114. Bonn 1982, S. 1039 f.

Strategisches Ziel dieser in wendigen Kreisen der CDU entwickelten Denkfigur ist es, einen Brückenschlag zur Alternativbewegung und Selbsthilfe zustandezubringen. Wenn die dominanten gesellschaftlichen Steuerungsmedien Markt und Staat in gleicher Weise Entfremdung mit sich bringen, so bleibt einzig der Ausweg in „kleine Netze“, Nachbarschafts- und Selbsthilfe usw. Die Aktivitäten der Szene (vor allem in Berlin) werden als Praxis eines „neuen Subsidiaritätsprinzips“ angesehen und über diesen Umweg - wenigstens rhetorisch - vereinnahmt: „Es geht ihnen (den Projekten) um eine konsequente Verwirklichung individueller Freiheit und Selbstverwirklichung, um soziale Gerechtigkeit und Solidarität, um Subsidiarität'. Auch wenn mit anderen Begriffen gearbeitet wird, so, plädieren sie (die Projekte) für das Prinzip der Subsidiarität als Organisationsprinzip der kommenden Gesellschaft; für eine offene Gesellschaft der Subsidiarität und der Toleranz'. Daraus folgt, daß ‚viele Berührungspunkte mit Motiven und Zielen auch der CDU festgestellt werden (können).“<sup>7</sup>

Solche Bekundungen stehen freilich in einem unerfreulichen Gegensatz zur Praxis der CDU im Umgang mit Alternativprojekten und neuen sozialen Bewegungen. Ich werde auf die sich hier offenbarenden „Sollbruchstellen“ konservativer Sozialpolitik-Konzepte noch zu sprechen kommen.

## 2. „Der Wohlfahrtsstaat leistet Falsches“

Ich möchte hier auf die Vielzahl der vorgebrachten und die zahlreichen zutreffenden Punkte der Kritik an der Problemunangemessenheit wohlfahrtsstaatlicher Interventionen nicht im einzelnen eingehen. Vielmehr möchte ich ein Schema anbieten, das hilfreich ist, berechnete von unberechneter Kritik zu unterscheiden. Das Schema besteht in der Unterscheidung zweier grundlegender Typen sozialer Problemlagen: Problemlagen im Medium *Geld* und Problemlagen im Medium *Interaktion* (Zwischenmenschlichkeit). Kurz zu einigen Unterschieden dieser beiden: Geld ist graduell knapp; das heißt: Je mehr Klienten an einem gegebenen Fonds partizipieren, um so weniger ist für den einzelnen da. Interaktion wird von Knappheit nicht betroffen. Interaktionsdefizite sind qualitativer Natur. Hilfe im Medium Geld wird innerhalb von Anspruchsgegnerschaften erbracht. Geber und Nehmer sind grundsätzlich verschieden. Bei Hilfe im Medium Interaktion läßt sich keine ebensolche Polarität ausmachen. Um erfolgreich zu sein, ist sie mindestens auf Kooperationsbereitschaft des Klienten angewiesen. Im Idealfall gehören Helfender und Klient demselben Personenkreis an, sind also in letzter Konsequenz identisch.

---

<sup>7</sup> Marlene Kück. Neue Sozialpolitik mit alten Instrumenten: Das 7,5-Millionen-Programm des Berliner Senats für den Selbsthilfe- und Alternativsektor. In: Neue Praxis 3. 1983. Inneres Zitat: Große Anfrage der CDU über alternatives Leben. Drucksache 9/349 vom 8. 2. 1982. Abgeordnetenhaus Berlin.

Die (zentral-)staatliche Bearbeitung sozialer Probleme birgt nun die Tendenz in sich, *alle* Problemlagen ins Medium Geld zu „übersetzen“. (Die Übersetzung sozialer Problemlagen ins Medium Geld läßt sich gut an der Entwicklung, den Problemen und der Kontraproduktivität moderner Apparatemedizin studieren.) Sie hat zwei wesentliche politische Nachteile: Zum einen verschärft die Übersetzung aller Problemlagen ins Medium Geld die Finanzprobleme der öffentlichen Hand; einerseits, weil personenbezogene Dienste zu überdurchschnittlichen Teuerungsraten tendieren, andererseits, weil der Staat in eine *Effizienzfalle* gerät: In dem Maße, in dem Interaktionsprobleme mit Geldmitteln - unangemessen - bearbeitet werden, werden diese Probleme bestenfalls verdeckt, erhalten sich jedoch unter der Oberfläche. Damit provoziert die unangemessene Problembearbeitung Folgeausgaben ad infinitum, da das Problem nie endgültig bewältigt ist. Zum anderen besteht die Gefahr, daß Wohlfahrtsstaatskritik theoretisch/publizistisch an inkompetenten Interventionsversuchen bei Interaktionsproblemen gewonnen, dann aber als Sparmaßnahmen bei Geldleistungen praktisch gemacht wird. Zwar wird man gegen allgemein gehaltene Programmsätze wie diesen kaum etwas einzuwenden haben: „Ich würde mich dagegen wehren, Sozialpolitik nur auf materielle Verteilungsfragen zu reduzieren ... Und Humanität ist nicht unmittelbar identisch mit Sozialproduktzahlen.“<sup>8</sup> Auch dem Postulat, „unsere Sozialpolitik ... soll Hilfe zur Selbsthilfe sein“<sup>9</sup> kann man sich nicht verschließen. Jedoch treten die Unterschiede im praktischen politischen Wollen dann plastisch hervor, wenn man genau hinsieht, *welche* sozialpolitischen Problemlagen der Selbsthilfe übertragen werden sollen. Die Ausbreitung von Selbsthilfeaktivitäten im Bereich jener Problemlagen, in denen es um Interaktionshilfe geht, ist im Gange. Hier ist die Forderung sinnvoll nach einer „Stärkung der Eigeninitiative, der Eigenkompetenz und der kollektiven und individuellen Selbsthilfe, ohne jedoch den einzelnen mit seinen Problemen allein zu lassen“.<sup>10</sup>

Die Übertragung von Geldproblemen an Selbsthilfeorganisationen dagegen bedeutet in der überwiegenden Anzahl der Fälle den Zwang zu „solidarischer“ Verwaltung eines Mangels. Wiederum wird die politische Ausbeutbarkeit der gezielten Verwischung der Grenze zwischen den beiden oben eingeführten Typen sozialpolitischer Probleme deutlich: Werden die Argumente für Selbsthilfe, die man anhand des Interaktionsbereichs gewonnen hat, in eine Praxis von Selbsthilfe im Geldbereich umgesetzt, so ist Selbsthilfe in der Tat Bestandteil von Sozialsparstrategien geworden. Dies spricht nicht gegen das Prinzip der Selbsthilfe, sondern dafür, sozialpolitische Problemlagen und Anwendungsgebiete schon begrifflich und analytisch präzise zu unterscheiden.

---

8 Norbert Blüm. a.a.O. S. 1038

9 Norbert Blüm. a.a.O. S. 1040

10 Vorlage der Bundeswirtschafts-AG der GRÜNEN zur Bundesdelegiertenversammlung am 15./16. 1. in Stuttgart. In: M. Opielka u. a. (Red.). Die Zukunft des Sozialstaats. Stuttgart 1983, S. 250

### 3. „Der Wohlfahrtsstaat leistet an die Falschen“

Diese Version der Kritik am Wohlfahrtsstaat hat sich am deutlichsten im CDU-Konzept der „Neuen sozialen Frage“ niedergeschlagen. Allgemeinsten Zweck dieses Konzepts war es, den traditionellen Kompetenzrückstand der CDU gegenüber den Sozialdemokraten in der Sozialpolitik aufzuholen. Fundament des Konzepts ist es, die soziale Realität des Klassengegensatzes in das Reich der Geschichte zu verweisen. Armut rühre heute nicht aus spezifischen Klassenlagen her - „niemand ist heutzutage arm, weil er Arbeiter ist“ - sondern aus mangelnder Organisationsmacht. „Mächtig sind Kapitaleigner und Arbeitnehmer zusammen.“<sup>11</sup> Und: „Die Nichtorganisierten - alte Menschen, Mütter mit Kindern - oder die nicht mehr Arbeitsfähigen, sind den organisierten Verbänden in aller Regel unterlegen. Hier stellt sich die Neue soziale Frage.“<sup>12</sup>

Mit diesem Konzept soll dreierlei erreicht werden: Zum einen geht es darum, die Kapitalismusanalyse zu „bewältigen“ und politische Konzepte, die sich auch nur im entferntesten an ihr orientieren, hinter sich zu lassen. Biedenkopf führt als politische Konsequenz dazu aus: „Für die praktische Politik der Sozialdemokraten bedeutet dies, die historische Mission der sozialistischen Bewegung im wesentlichen für beendet zu erklären und sich auf die Funktion einer reformerischen, in jedem Fall aber einer nach ihren eigenen Vorstellungen konservativen Partei zu beschränken.“<sup>13</sup> Des Weiteren sollte das Konzept der Neuen sozialen Frage mit seiner Betonung der gemeinwohlschädigenden Wirkungen der Verbändemacht Initiativen zu einer Verbändegesetzgebung vorbereiten, die formal alle Verbände in gleicher Weise, de facto jedoch die Gewerkschaften einschränken sollte. „Die Übermacht der Organisierten“ (Geißler) ist nicht nur sozialpolitisch kontraproduktiv, sondern aus CDU-Sicht auch rechtsstaatlich bedenklich: „Das Verbandswesen steht noch immer außerhalb einer demokratischen Ordnungspolitik.“<sup>14</sup> Trotz zeitweiser massiver Vorstöße in Richtung Verbändegesetzgebung ist dieses Bemühen bisher ins Leere gegangen. Schließlich versteht die CDU das Konzept der Neuen sozialen Frage als sozialpolitischen Gestaltungsvorschlag. Dies ist seine - auch innerparteilich - brisanteste Funktion.

Uneinheitlichkeit und Uneindeutigkeit des Konzepts sind schon häufig analysiert worden.<sup>15</sup> Uneinheitlich ist das Konzept bereits in seinen Basisaus-

---

11 Heiner Geißler, Die Neue soziale Frage. Freiburg 1976. S. 15

12 Heiner Geißler, a.a.O., S. 154

13 Kurt Biedenkopf, Fortschritt in Freiheit, München 1974. S. 95

14 Warnfried Dettling, a.a.O., S. 20

15 Vgl. Siegmund Mosdorf, Konservativ-ordoliberaler Wohlfahrtsstaatskritik und das Konzept der Neuen sozialen Frage. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 39/78. Michael Th. Greven, Sozialwissenschaftliche Konsistenz und politischer Kontext der „Neuen sozialen Frage“, in: H. Becher (Hrsg.), Die Neue soziale Frage, a.a.O.

gen. Einerseits wird mit dem Hinweis auf erstaunlich große unversorgte Armutspotentiale („6 Millionen Arme in der Bundesrepublik“) ein erheblicher sozialpolitischer Zusatzbedarf angesprochen. Andererseits aber werden, freilich weit weniger deutlich und ohne weitere Begründung, Anknüpfungspunkte für Sparstrategien geboten: „Der Grenznutzen zusätzlicher sozialer Sicherheit nimmt ab. Mehr noch: sie verkehrt sich ins Gegenteil.“<sup>16</sup> Diese innere Gebrochenheit des Konzepts findet ihre Entsprechung in CDU-internen Fraktionsauseinandersetzungen: Die Zustimmung zu den Vorstellungen von Geißler u.a. war nie einhellig. So hielt der Industrieflügel der CDU stets die traditionelle ordo-liberale Wohlfahrtsstaatskritik dagegen und Biedenkopf warnte schon früh vor möglichen Mehrausgaben durch die „Neue soziale Frage“. Inhaltliche Gebrochenheit und innerparteiliche Umstrittenheit verursachen gemeinsam jene charakteristische „Sollbruchstelle“, die im politischen Verwertungszusammenhang des Konzepts offenkundig wird. Da ist Michael Greven zuzustimmen, der zeigt, „daß die ‚Neue soziale Frage‘... sich objektiv besser als propagandistische Strategie einer Opposition, denn als Grundlage einer möglichen konservativen Regierung eignet“.<sup>17</sup>

Wie genau diese Voraussage eingetroffen ist, läßt sich an den Folgen konservativ-liberaler Politik studieren. Wenn irgend das Konzept der „Neuen sozialen Frage“ Aussagekraft hat, dann hat sich ihre Problematik seit dem Regierungswechsel deutlich verschärft. Die dringende Vermutung, „daß eine erhebliche Diskrepanz zwischen analytischen Aussagen, programmatischen Vorschlägen und realen politischen Durchsetzungsintentionen besteht“<sup>18</sup>, ist mittlerweile Gewißheit. Neuerdings treten innerhalb der CDU Konzepte auf, die der Neuen sozialen Frage frontal entgegenstehen. Meinhard Miegel, einem Mitarbeiter Biedenkopfs, ist es gelungen, auf der Grundlage - skandalös fehlerhafter<sup>19</sup> - empirischer Daten über das Ausmaß privater Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Bevölkerung der Bundesrepublik private Vorsorgekapazitäten herauszufinden, welche staatliche Existenzsicherung weitgehend überflüssig machen sollen und Sozialstaatsabbau daher auf die Tagesordnung setzen.<sup>20</sup>

Die Zeiten des Konzepts der „Neuen sozialen Frage“ scheinen vorüber zu sein - das Problem der Einkommens- und Sozialleistungsunterschiede freilich bleibt. Ein Konzept, das diesen realen Kern der „Neuen sozialen Frage“ aufgreift und sowohl eine schärfere analytische wie auch eine glaubwürdigere politische Realisierungsperspektive anbietet, steht freilich einstweilen noch aus.

16 Warnfried Dettling, a.a.O., S. 17

17 Michael Th. Greven, a.a.O., S. 79

18 Siegmund Mosdorf, a.a.O., S. 45

19 Zur Kritik vgl. Jens Alber. Verankert in der Gesellschaft. In: Die Zeit Nr. 29 (15. 7. 1983)

20 Meinhard Miegel. Die verkannte Revolution (1). Bonn 1983

## B. Wohlfahrtsstaatskritik, die sich auf höhere sozialpolitische Effizienz richtet

Hier geht es um die Effizienz wohlfahrtsstaatlicher Eingriffe im engeren und im weiteren Sinne. Dies betrifft zum einen die Frage nach kontraproduktiven Effekten und Effizienzsteigerungen im wohlfahrtsstaatlichen Binnenbereich, dann das Mißbrauchsproblem und schließlich die Frage von negativen Auswirkungen wohlfahrtsstaatlicher Interventionen auf die Wirtschaft.

### 1. Rationalisierungsstrategien der Sozialpolitik

Ich will mich hier auf zwei Ansätze beschränken: auf das Finalisierungskonzept und auf den Präventionsansatz.

*Finalisierung* der Sozialpolitik gewinnt ihre Argumente aus einigen Funktionsschwächen herkömmlicher Erbringung sozialer Leistungen. Traditionelle Sozialpolitik ist weitgehend kausal orientiert: Leistungen erfolgen nach Maßgabe eines festgestellten Leistungsgrundes. Leistungserbringung nach dem Kausalprinzip führt zu einigen Ungereimtheiten, insbesondere dazu, daß „gleiche soziale Tatbestände ungleich behandelt werden“.<sup>21</sup> So etwa werden Kriegs- und Zivilinvaliden unterschiedlich behandelt; es gibt unterschiedliche Leistungen je nach Unfällen im Beruf und im Haushalt. Auch kann das Kausalprinzip nicht verhindern, daß es zu Leistungskumulationen kommt. Die Kritik am Kausalprinzip läßt sich zusammenfassen in dem Satz, daß nach ihm „Leistungen unabhängig von realer Bedürftigkeit gewährt“<sup>22</sup> werden.

Final orientierte Sozialpolitik dagegen soll ihre Leistungen entsprechend der objektiv festgestellten Bedürftigkeit, dem tatsächlichen Zweck der sozialpolitischen Intervention erbringen. Dies hat Konsequenzen. „Je mehr Bereiche final geregelt sind, um so mehr Entscheidungsspielraum hat die Exekutive.“<sup>23</sup> Damit erweist sich die Forderung nach vermehrter Finalisierung als zweischneidig. Einerseits läßt sich die Triftigkeit der Kritik am Kausalprinzip nicht bestreiten. Andererseits aber eröffnen sich durch Finalisierung behördliche Ermessensspielräume, die unter den gegebenen Entscheidungsverhältnissen das Niveau sozialer Leistungen eher gefährden als verbessern würden. Die Forderung nach Demokratisierung dieser Entscheidungsverhältnisse<sup>24</sup> erscheint dazu zwar einleuchtend, aber nicht sehr erfolgträchtig. Auch der Vorschlag von Albers, die Beurteilung des „objektiven“ Bedarfs an Sozialleistung einem „Betreuer“ zu übertragen, „der die persönlichen Lebensverhält-

---

21 Willi Albers. Möglichkeiten einer stärker final orientierten Sozialpolitik. Göttingen 1976. S. 24

22 Johano Strasser. Grenzen des Sozialstaats? Frankfurt 1979. S. 136

23 Johano Strasser, a.a.O.. S. 165

24 Vgl. Johano Strasser. a.a.O.



nisse aus eigener Anschauung kennt"<sup>25</sup>, ist nicht ohne illusorischen Einschlag. Solange also die Befürchtung nicht ausgeräumt werden kann, daß-im Zeichen öffentlicher Finanznot - die durch Finalisierung eröffneten behördlichen Ermessensspielräume zu Lasten der Klienten genutzt werden, kann das Finalisierungskonzept jedenfalls nur mit der folgenden Einschränkung befürwortet werden:

Finalisierung ist immer dann unproblematisch und förderungswürdig, wenn der beabsichtigte sozialpolitische Zweck selbst eindeutig in Geldeinheiten definiert ist. In der Tat ließen sich durch eine solche *monetäre Finalisierung* Rentenkumulation ebenso wie eklatante soziale Unterversorgung vermeiden und dazu noch ein gewisses Maß an sozialbürokratischer Rationalisierung erzielen. Freilich ist zu bedenken, daß eine so verstandene Finalisierung auf sozialpolitikinterne Umverteilungen hinausläuft und daher auf Widerstand der vom bisherigen System Privilegierten stoßen wird. Prinzipiell problematisch dagegen bleibt der Versuch *sachlicher Finalisierung* sozialer Leistungen. Darunter sind jene Fälle zu verstehen, in denen es um die Erzielung eines sachlichen, nicht in Geldgrößen quantifizierbaren Erfolges geht. In diesem Fall nämlich würde die Feststellung eines „ausreichenden Erfolges“ einer Intervention ins Ermessen der intervenierenden Behörde gestellt. Leistungserbringung und Erfolgsfeststellung in dieselben Hände zu legen, öffnet indessen Sozialsparrstrategien Tür und Tor.<sup>26</sup>

Die Kritik an reaktiver Sozialpolitik ist einleuchtend: „Die bisher eher auf Kompensation angelegte Sozialpolitik ist vielfach überfordert, weil sie auf eine nachträgliche Reparatur oder wenigstens Korrektur von Schäden abstellt, die zumindest teilweise von einer Sozialpolitik verhindert werden könnten, die die Hebel bei den verursachenden Faktoren sozialer Beeinträchtigungen ansetzt.“<sup>27</sup> *Prävention* wird gefordert, nicht nur um problemgerechter wirksam werden zu können, sondern auch um die wohlfahrtsstaatlichen Mittel rationaler einzusetzen: Nach dem Motto „Was gut für die Menschen ist, kann durchaus gleichzeitig gut sein für die öffentlichen Kassen!“<sup>28</sup>

Zur Beurteilung der Effekte präventiver Sozialpolitik muß man zwei Formen präzise unterscheiden: primäre Prävention und sekundäre Prävention. Diese Unterscheidung ist von unmittelbar gesellschaftspolitischer Bedeutung. Primäre Prävention „erfordert eine Abkehr vom vorherrschenden individualisierenden Verständnis sozialer Probleme zugunsten einer Berücksichtigung

---

25 Willi Albers, a.a.O., S. 73

26 Vgl. Georg Vobruba, Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Frankfurt 1983

27 Olaf Sund, Integrierte Sozialpolitik statt Formulierung der Politik einer „Neuen sozialen Frage“. In: M. Pfaff/H. Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn S. 295.

28 Johano Strasser, a.a.O., S. 141

problemträchtiger Lebenslagen und Strukturen".<sup>29</sup> Prävention läuft dann auf Entlastung der Subjekte von beeinträchtigenden, problemträchtigen Systemzwängen hinaus. Sekundäre Prävention dagegen stützt sich auf Interpretationen, in deren Sicht sozialpolitische Probleme ihren Ausgang eher vom Subjekt her nehmen. Maßnahmen sekundärer Prävention laufen daher eher darauf hinaus, die Subjekte zu Anpassungen an die Systemgegebenheit zu zwingen.

Diese Mehrdeutigkeit von Prävention wird in „grünen“ Stellungnahmen zur Sozialpolitik durchaus gesehen: „Ökologisch wäre eine Sozialpolitik dann, wenn sie sich die Beseitigung der Ursachen sozialer Probleme zur ersten Aufgabe machen würde.“<sup>30</sup> Ein solches Votum für präventive Sozialpolitik wird jedoch mit dem Hinweis relativiert: „Prävention kann auch zur alles kontrollierenden Sozialplanung des Sozialsicherheitsstaates entarten.“<sup>31</sup> „Langfristige soziale Sicherheit kann es nur geben, wenn das ständige Anwachsen des Bedarfs an sozialen Hilfen und Dienstleistungen gestoppt werden kann und die Ursachen der krankmachenden Konkurrenz- und Wachstumsgesellschaft bekämpft werden und die soziale Hilfe nicht als Reparaturwerkstatt sozialer Not begriffen wird.“<sup>32</sup>

In der gesellschaftlichen Praxis freilich wird man immer wieder auf Mischformen zwischen systemseitiger und subjektseitiger Verursachung sozialpolitischer Probleme stoßen. Diesen „vermischten“ Entstehungszusammenhängen werden also entsprechend kombinierte Präventionsstrategien entgegensustellen sein. So wird es etwa darum gehen müssen, sowohl krankheitsverursachende Lebens- und Arbeitsverhältnisse zu beseitigen, als auch Möglichkeiten zu vermehrt eigenverantwortlicher gesunder Lebensführung zu bieten. Die Schwierigkeit solcher Kombinationen liegt allerdings in ihrer Dosierung. Primäre und sekundäre Prävention sind nicht in gleicher, unproblematischer Weise wählbare sozialpolitische Instrumente. Primäre, an gesellschaftliche Ursachen sich adressierende Maßnahmen haben mit ungleich größeren politischen Widerständen zu rechnen als sekundäre. „Eine vorbeugende Sozialpolitik, die die eigentlichen Quellen der sozialen Probleme so weit wie möglich austrocknen will, darf vor ‚systemüberwindenden‘, antikapitalistischen Konsequenzen nicht zurückschrecken.“<sup>33</sup> Sofern dies zutrifft, bezeichnet es zugleich auch einen Vorbehalt gegen eine undifferenzierte Befürwortung von Prävention. Denn wenn sich herausstellt, daß den „antikapitalistischen Konsequenzen“

---

<sup>29</sup> Johano Strasser, a.a.O., S. 145

<sup>30</sup> Michael Opielka/Martin Schmollinger/Angelika Fohmann, Umbau statt Abbau des Sozialstaats - Thesen für eine ökologische Sozialpolitik. In: Widersprüche 8, Offenbach 1983. S. 11.

<sup>31</sup> Michael Opielka, Über die Zukunft des Sozialstaats. Ansätze einer ökologischen Sozialpolitik. In: H. Opielka u.a. (Red.), Die Zukunft des Sozialstaats. Stuttgart 1983. S. 37

<sup>32</sup> Vorlage zur Bundeswirtschafts-AG, a.a.O., S. 255

<sup>33</sup> Johano Strasser, a.a.O., S. 144

zen" gesellschaftspolitische Widerstände entgegenstehen, die sich nicht überwinden lassen, droht primäre in sekundäre Prävention umzukippen. Dann aber wird unter dem Vorzeichen einer „fortschrittlichen" Konzeption - unter Umständen - rigide Anpassung der Betroffenen an die sozialen Gegebenheiten betrieben. Aus diesen Überlegungen ist diese Konsequenz zu ziehen: Prävention ist voranzutreiben, solange sie als primäre Prävention tatsächlich gelingt. Sekundäre, subjektbezogene Prävention dagegen, die sozialpolitische Probleme durch vermehrte Anpassungszwänge beheben will, ist schlechter als reaktive, traditionelle Sozialpolitik.<sup>34</sup>

## 2. Mißbrauch im Wohlfahrtsstaat

Die Mißbrauchsdiskussion verläuft in eigenartigen Konjunkturen. In Zeiten der Prosperität, starker Nachfrage nach Arbeitskräften und weiter finanzieller sozialstaatlicher Handlungsspielräume ist Mißbrauch im Wohlfahrtsstaat kein Thema. In Krisenzeiten, angesichts von Arbeitslosigkeit und staatlicher Finanznot dagegen wird die Mißbrauchsdiskussion engagiert geführt. Dies ist von der Sache her unplausibel. Denn die Vermutung spräche dafür, daß in Prosperitätszeiten aufgrund der geringeren Aufmerksamkeit sozialbürokratischer Kontrolle und der günstigen Arbeitsmarktlage Mißbrauch (insbesondere der Arbeitslosen-Versicherung) höher sein müßte als in Krisenzeiten, in denen mit der Verknappung der finanziellen Mittel die Kontrollen schärfer werden und mit zunehmender Arbeitslosigkeit das Risiko, keine Beschäftigung nach freiwilliger Arbeitslosigkeit mehr zu finden, groß ist. Dieser eigenartige Verlauf der Konjunkturen der Mißbrauchsdiskussion, stellt ein ebenso aufklärungsbedürftiges Faktum dar wie der Mißbrauch selbst. Ich schlage daher vor, in der Mißbrauchsdiskussion immer gleich diese beiden Möglichkeiten zum Thema zu machen: den *Mißbrauch wohlfahrtsstaatlicher Leistungen* und den *Mißbrauch des Mißbrauchsarguments*.

Mißbrauch und der Vorwurf des Mißbrauchs werden um so eher möglich, je mehr subjektive Befindlichkeiten, Bereitschaften Bestandteil der leistungsauslösenden Tatbestände sind. Dies ist zum einen - in schwächerer Form - bei der Krankenversicherung der Fall und zum anderen - in deutlicherer Form - bei der Arbeitslosenversicherung. Beide Male bleibt ein unauflösbarer subjektbezogener Rest. Er besteht im Falle der Krankenversicherung im „Sich-krank-fühlen", im Falle der Arbeitslosenversicherung in der Unwägbarkeit der faktischen Arbeitsbereitschaft. Im direkten Zugriff auf sie ist daher kein Aufschluß darüber zu gewinnen, ob und in welchem Ausmaß Mißbrauch getrieben

---

<sup>34</sup> Vgl. Georg Vobruba. Prävention durch Selbstkontrolle. In: M. M. Wambach (Hrsg.), Der Mensch als Risiko, Frankfurt 1983.

wird und in welchem Ausmaß der Mißbrauchsvorwurf trifft. Ein seriöser Zugang zu diesen Problemen führt nur über die Rekonstruktion der Interessenlagen der potentiellen „Mißbraucher“ bzw. der potentiell vom Mißbrauchsvorwurf Geschädigten. Ich beschränke mich hier darauf, dieses Ermittlungsverfahren für den Fall des Mißbrauchs der Arbeitslosenversicherung zu skizzieren.

Die Behauptung, mit der Arbeitslosenversicherung werde Mißbrauch getrieben und ein Teil der vorliegenden Arbeitslosigkeit sei daher freiwillig, nimmt regelmäßig die angeblich unzureichende Differenz zwischen erzielbarem Arbeitseinkommen und Arbeitslosengeld zu Hilfe. Der Verdacht wird in letzter Zeit häufig ausgesprochen; manchmal in eher verbindlicher Form: als Verweis auf „jene Geschickten, die es in zum Teil kenntnisreicher Ausnutzung von Verordnungen und Gesetzen fertigbringen, Jahr für Jahr auf Kosten der anderen zu leben“<sup>35</sup>; manchmal weniger diplomatisch, wenn es schlicht heißt: „Schmarotzer breiten sich aus.“<sup>36</sup> Der Vorwurf kann entweder bedeuten, daß, angelockt durch hohe Arbeitslosengelder, Lohnabhängige freiwillig in die Arbeitslosigkeit überwechseln, oder er kann bedeuten, daß Lohnabhängige zwar unfreiwillig in die Arbeitslosigkeit hinein geraten, dann aber dort, aufgrund der guten Erfahrungen, freiwillig verbleiben. Das erste Argument müßte, um triftig zu sein, die derzeitige Massenarbeitslosigkeit mit massenhaften Kündigungen von Lohnabhängigen erklären. Das ist aber ganz offenkundig Unsinn. In der Krise nehmen Kündigungen von Arbeitnehmern ab, nicht zu.

Auch Mißbrauch in der zweiten Version, als freiwilliges Verbleiben in der Arbeitslosigkeit, ist in Krisenzeiten wenig wahrscheinlich. Es ist nicht nur gängiges Alltagswissen, sondern ebenso gesicherte empirische Erkenntnis, daß unter den gegenwärtigen Bedingungen eines Angebotsüberhangs auf dem Arbeitsmarkt Arbeitslosigkeit selbst ein negatives Einstellungskriterium ist. Die Benachteiligung Arbeitsloser bei Stellenbesetzungen wächst noch dazu mit der Dauer der zurückliegenden Arbeitslosigkeit. Langzeitarbeitslose sind auf dem Arbeitsmarkt weitestgehend chancenlos. Angesichts dieser Konstellation die eigene Arbeitslosigkeit freiwillig zu verlängern würde also bedeuten, gegen die eigenen Interessen zu verstoßen. Auch in seiner zweiten, „schwächeren“ Version fehlt dem Mißbrauchsargument somit die Grundlage.

Die Verbreiterung der Alltagsdiskussion über Mißbrauch stellt ein erhebliches Handicap für die Sozialpolitik dar. Zum einen untergräbt sie die Bereit-

---

35 Helmut Kohl, Verantwortung für Stabilität und Wachstum der Wirtschaft. In: Bulletin Nr. 19. Bonn 1983. S. 177

36 Gerd-Klaus Kaltenbrunner (Hrsg.), Schmarotzer breiten sich aus. Freiburg 1981.

schaft zur Beitragszahlung an das System sozialer Sicherheit, zum anderen kompliziert sie die politische Durchsetzung von - insbesondere experimentellen - sozialen Förderungsmaßnahmen. Gerade an solchen aber besteht zur Zeit ein erheblicher Bedarf.

### 3. Zum Widerspruch von wohlfahrtsstaatlicher Sicherung und wirtschaftlicher Effizienz

Die Befürchtung, wohlfahrtsstaatliche Sicherung störe die Ökonomie, wird in zweierlei Sinn vorgebracht. Die Behauptung lautet entweder, daß die finanziellen Lasten der Sicherung unternehmerische Investitionsbereitschaft stören, oder daß die Sicherungsleistungen die individuelle Leistungsbereitschaft untergraben. Die beiden Vorwurfsvarianten könnte man in dem Satz zusammenfassen, daß wohlfahrtsstaatliche Sicherung das ökonomische Zusammenspiel von Lohnarbeit und Kapital stört.

Der Vorwurf in seiner ersteren Version lautet, der Wohlfahrtsstaat entziehe der Wirtschaft jenes Geld, das diese zur Eigenkapitalbildung und zwecks Investitionen benötige. „Wir machen Schluß damit, die Belastbarkeit der Wirtschaft zu erproben“,<sup>37</sup> heißt es in der Konsequenz. Denn „ökonomische Vernunft und soziale Verantwortung zeigen den Weg zum Erfolg: den *Investitionswillen* und die *Investitionsfähigkeit* zu stärken.“<sup>38</sup> Die Tragfähigkeit der These, quantitative Entzugseffekte würden - vor allem in der Krise - die unternehmerische Investitionstätigkeit unterbinden, kann ich hier im einzelnen nicht überprüfen. Im Zeichen von Kapazitäts- und Produktionsfaktorenunterauslastung samt elastischem Geldmengenangebot jedoch sind solche Effekte zumindest sehr unwahrscheinlich.

Der Vorwurf in seiner zweiten Version, den Abbau der Leistungsbereitschaft betreffend, spielt in die Mißbrauchs(Faulenzer- etc.)-Vorwürfe hinein. Im ökonomischen Argumentationszusammenhang läßt sich so darauf eingehen: Zum einen ist darauf hinzuweisen, daß sich das Ausmaß „freiwilliger“, durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen induzierter Arbeitslosigkeit prinzipiell der objektiven Erfassung entzieht. Dies liegt daran, daß sich Freiwilligkeit - bzw. Leistungsverweigerung - daraus ergibt, was als „*zumutbare Arbeit*“ definiert ist.<sup>39</sup> Eine solche Definition jedoch ergibt sich keineswegs aus irgendeiner „Natur der Sache“. Jede Arbeitslosigkeit läßt sich zu einer „freiwilligen“ machen, wenn man den Zumutbarkeitsbegriff nur entsprechend manipuliert.

---

<sup>37</sup> Helmut Kohl. Programm der Erneuerung. Regierungserklärung vom 4. 5. 1983. Bonn. S. 12.

<sup>38</sup> Helmut Kohl. a.a.O.. S. 17 (Hervorhebungen im Original)

<sup>39</sup> Vgl. Georg Vobruba. Entrechtlichungstendenzen im Wohlfahrtsstaat. In: R. Voigt (Hrsg.). Abschied vom Recht?. Frankfurt 1983

Was zumutbare und was unzumutbare Arbeit ist - und entsprechend: was freiwillige und was unfreiwillige Arbeitslosigkeit ist -, ist Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und Ausdruck gesellschaftlicher Interessen und Machtverhältnisse.

In diesem Sinne ist der Zumutbarkeitsbegriff politisch zu verstehen und politisch zu verteidigen. Angesichts eines dauerhaften Angebotsüberhangs an Arbeitskräften in Millionenhöhe ist ohnehin nicht einzusehen, wie durch Reduktionen der Anspruchsniveaus der Arbeitslosen Arbeitslosigkeit abzubauen wäre. Im Zusammenhang damit lohnt auch der Hinweis, daß wohlfahrtsstaatliche Sicherung, weit davon entfernt, der Wirtschaft notwendige Arbeitskräfte zu entziehen, durch ihre arbeitsmarktexternen Sicherungsmechanismen einen Arbeitsmarktentlastungseffekt ausüben kann, der zur Zeit in hohem Maße erforderlich ist. Schließlich läßt sich noch in allgemeinerer Form auf diese Kritikvariante eingehen. Kernpunkt der ökonomischen Effizienzkritik am Wohlfahrtsstaat ist, so wurde oben gesagt, der Vorwurf, wohlfahrtsstaatliche Sicherung störe das funktionsgerechte Zusammenspiel von Lohnarbeit und Kapital.

Lohnarbeit und Kapital sind nun allerdings keine gleichwertigen Partner. Lohnarbeit ist auf Kooperation mit Kapital dringlicher angewiesen als Kapital auf Lohnarbeit. Dies liegt zum einen daran, daß das Kooperationsmotiv von Lohnarbeit: „Erzielung von Einkommen zwecks Existenzsicherung“, bzw. in letzter Konsequenz: „Abwendung von Hunger“ dringlicher ist als das Kooperationsmotiv von Kapital: „Erzielung von Gewinn“. Zum anderen hat die asymmetrische Kooperationsnotwendigkeit ihren Grund darin, daß Lohnarbeit und Kapital über eine unterschiedliche Anzahl von Optionen verfügen, um zu ihrem jeweiligen Zweck, Erzielung von Einkommen und Gewinn, zu kommen. Kapital kann zwecks Gewinnerzielung mit Lohnarbeit kooperieren. Dies ist der Fall der Realinvestition. Kapital verfügt weiter über eine Technik, sich der Kooperation mit Lohnarbeit graduell zu entziehen. Dies wird durch Rationalisierungsinvestitionen erreicht. Schließlich verfügt Kapital noch über die Möglichkeit, unabhängig von Lohnarbeit zu Gewinn zu kommen, und zwar durch Finanzinvestition, durch Anlage in Geld. Der Lohnarbeit steht kein vergleichbares Spektrum an Optionen zur Verfügung. Lohnarbeit für sich allein, ohne Kombination mit Produktionsmitteln, stiftet für ihren Besitzer keinerlei Nutzen. Lohnarbeit ist keineswegs in der Lage, Strategien der graduellen oder gar der prinzipiellen Emanzipation aus den Kooperationszwängen mit Kapital einzuschlagen.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Vgl. Georg Vobruba, Politik mit dem Wohlfahrtsstaat. Frankfurt 1983. Claus Offe/Helmut Wiesenthal, Two logics of collective action. In: Political Power and Social Theory. Vol. 1

Diese Ungleichheit der Optionen - und daher: der asymmetrische Kooperationszwang - wird durch wohlfahrtsstaatliche Sicherung ein Stück weit gemildert. Erst durch die arbeitsmarktexterne Einkommensquelle „Wohlfahrtsstaat“ eröffnen sich den Lohn-Abhängigen Möglichkeiten, sich dem Kooperationszwang mit Kapital wenigstens zeitweise zu entziehen. Erst dadurch wird das Machtgefälle auf dem Arbeitsmarkt tendenziell eingeebnet und der Zwang für Lohn-Abhängige, um jeden - und sei es noch so niedrigen - Preis die Kooperation mit Kapital zu suchen, mediatisiert. Insofern also wohlfahrtsstaatliche Sicherung überhaupt erst ein gewisses Maß an Chancengleichheit zwischen den Parteien auf dem Arbeitsmarkt herstellt und sie damit gleichsam erst zu Partnern macht, schafft sie real jene Voraussetzungen, von denen die Neoklassik immer schon ausgeht: daß sich auf dem Arbeitsmarkt gleichwertige Kontrahenten treffen.

Die Wohlfahrtsstaatskritik, die eben dies beklagt, läßt sich daher als unfreiwillige Bestätigung der traditionsreichen kritischen These lesen, die bürgerlich-kapitalistische Gesellschaft vertrage nicht einmal die ernsthafte Realisierung ihrer eigenen Gleichheits-Programmatik.