

# ZEITSCHRIFT FÜR *Sozialreform*

HERAUSGEBER  
UND SCHRIFTFLEITUNG:

PROF. DR. HARRY ROHWER-KAHLMANN · BREMEN  
DR. WILHELM DOBBERNACK† · HORST HEINKE, WIESBADEN

ANSCHRIFT  
DER SCHRIFTFLEITUNG:

WILHELMSTR. 42, 6200 WIESBADEN

26. Jahrgang

Januar 1980

Heft 1

## Einleitung

von *Stephan Leibfried* und *Florian Tennstedt* zu

## **Sozialpolitik und soziale Ungleichheit**

Von *John Westergaard*

### 1. *Der englische Wohlfahrtsstaat — Tradition und Perspektiven*

England ist das klassische Land der Entwicklung des Kapitalismus und seit dem ersten Weltkrieg vorrangiger Pionier in der Entwicklung des Sozialstaates. Was wissen wir in der Bundesrepublik über die englische Sozialpolitik und die sozialrechtliche Grundstruktur dieses Landes?

Unser Informationsstand ist vergleichsweise dürftig<sup>1)</sup>, ein Umstand, der vor allem deshalb beklagenswert ist, weil die sozialpolitikgeschichtliche<sup>2)</sup> und sozialpolitische<sup>3)</sup> Diskussion dort ungleich entfalteteter ist als in der

<sup>1)</sup> Vgl. zur Einführung: Hartwig Zander, Armut und soziale Ungleichheit. Sozialpolitik und Arbeiterfrage in Großbritannien, in: Literaturrundschau Sozialarbeit, Sozialpädagogik, Soziale Probleme, Sonderheft: Neue Praxis, Herbst 1978, S. 8-21; Bernd Schulte, Einführung in das Recht der sozialen Sicherheit von Großbritannien, in: Igl, Schulte, Simons, Einführung in das Recht der sozialen Sicherheit von Frankreich, Großbritannien und Italien, Berlin: J. Schweitzer 1977, S. 149-337.

<sup>2)</sup> Hier können nur einige zentrale Arbeiten angeführt werden. Vgl. zunächst die zentrale Arbeit von Karl Polanyi, *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt 1978. Im Bereich des 19. Jahrhunderts sind vor allem folgende Arbeiten beachtlich: (als Überblick und Einführung) Derek Fraser (Hrsg.), *The New Poor Law in the Nineteenth Century*, London: MacMillan 1976 (vgl. zu bibliographischen Hinweisen die S. 195-204); (als gute regionale Studie) E. M. Hampson, *The Treatment of Poverty in Cambridgeshire, 1597-1834*, Cambridge: University Press 1934; (zu einer Betrachtung im Klassenkontext der Industrialisierung) John Forster, *Class Struggle and the Industrial Revolution. Early Capitalism in Three English Towns*, London: Methuen, 1974, S. 51 ff., 125 ff., 255 ff.; Pat Thane (Hrsg.), *The Origins of British Social Policy*, London 1978, vgl. im übrigen die vorzügliche Bibliographie von Tessa Blackstone; *Social Policy and Administration in Britain, A Bibliography*, London: Frances Pinter (Publishers) Ltd. 1975.

<sup>3)</sup> Zur Einführung in die englische Sozialpolitikdiskussion vgl. neben Zander, a. a. O., Richard M. Titmuss, *Commitment to Welfare*, London: Allen & Unwin 1968; Dorothy Wedderburn, Hrsg., *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge: Cambridge University Press 1974; vgl. schließlich auch die Sozialpolitikevaluation von G. C. Fiegehen, P. S. Lansley, A. D. Smith, *Poverty and Progress in Great Britain, 1953-73*, Cambridge: Cambridge University Press 1977; weitere Titel finden sich in der in Anm. 2 genannten Bibliographie von Tessa Blackstone.

Bundesrepublik. Diesen Umstand kann man mit darauf zurückführen, daß in England eine entsprechende Forschungstradition seit bald einem Jahrhundert ungebrochen existiert, eine Tradition, die in Deutschland mit dem Nationalsozialismus beendet wurde. Allerdings ist das Sozialrecht auch in England eine nur randständig entfaltete Disziplin (ganz im Gegensatz zur Sozialpolitik/Sozialverwaltung und ihrer Geschichte<sup>4)</sup>). Hier schlägt eine geteilte Vernachlässigung der juristischen Verkehrsformen des Sozialinterventionismus bei aller Differenz der Rechtskulturen als ein gemeinsames Minimum durch.

Weil hier Neuland zu erschließen ist, wird die Zeitschrift für Sozialreform im Jahr 1980 insofern deutliche Akzente setzen, als hier zwei wichtigere neue Arbeiten übersetzt und kommentiert vorgestellt werden:

1. *John Westergaard*, Sozialpolitik und soziale Ungleichheit. Bemerkungen über die Grenzen des englischen Wohlfahrtsstaates;
2. *Stephen S. Sugarman*, Die Diskussionen um die Reform der englischen Sozialhilfe — strukturelle Probleme staatlicher Transferprogramme und ihre rechtlichen Lösungsmöglichkeiten.

Die Arbeit von *Stephen S. Sugarman* ist orientiert an der englischen Sozialhilfe, einem Bereich, der in England in den letzten Jahren Gegenstand besonders heftiger öffentlicher Auseinandersetzungen gewesen ist, wie es der Aufsatz im einzelnen nachweist. Es handelt sich hierbei zudem um eine sehr ausführlich gehaltene juristische Untersuchung, die aus der Perspektive des amerikanischen Liberalismus geschrieben ist. Die englische Sozialhilfediskussion ist weitläufig angelegt und zerfasert, dem Außenstehenden fast unzugänglich. Der intensive Zugriff „von außen“ durch einen Juristen aus den USA, der selbst nicht auf ein im Alltagsbewußtsein geteiltes Grundwissen zurückgreifen kann, sondern gezwungen ist, das System aus dieser Vielfalt explizit herauszuschälen, erweist sich auch von der Bundesrepublik aus gesehen als ein gelungener Einstieg und wirkungsvoll. Dies gilt, zumal in der Bundesrepublik mehr Kenntnis über das amerikanische als über das englische Sozialhilferecht vorliegt<sup>5)</sup>, also der „bias“ in der Beurteilung der englischen Situation durch *Stephen Sugarman* leicht nachvollziehbar ist.

<sup>4)</sup> Vgl. zum englischen Sozialrecht: Ogus, Barendt, *The Law of Social Security*, London: Buttersworth 1978. Zu einer bibliographischen Erschließung dieses Bereichs vgl. Martin Partington, John Hull, Susan Knight, *Welfare Rights. A Bibliography on Law and the Poor 1970–1975*. London: Frances Pinter 1976.

<sup>5)</sup> Vgl. Stephan Leibfried, Vorwort zu: Frances Fox Piven, Richard Cloward, *Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt*, Frankfurt: Suhrkamp 1977, S. 9–67 und ders. *The United States and West German Welfare Systems: A Comparative Analysis*, in: *Cornell International Law Journal*, Sommer 1979 (Vol. 12, Nr. 2), S. 175–198.

Im folgenden versuchen wir, die Arbeit von *John Westergaard* in ihren empirischen und theoretischen Aussagen auf die deutsche Situation und Diskussion zu beziehen, weil wir meinen, daß diese sozialpolitisch-theoretische Arbeit, die die englische Sozialpolitik aus der Makroperspektive und kritisch orientiert angeht, mehr bedeutet als eine Information über die englische Sozialpolitik.

## 2. *Das Maß der Umverteilung — ein Vergleich zur Transferdiskussion in der deutschen Sozialpolitik*

In der klassischen Sozialpolitiktheorie bedeutete die Sozialpolitik „wesentlich eine Stellungnahme zu den Klassengegensätzen“ (*Adolph Wagner*)<sup>6)</sup>, und man versuchte, sie theoretisch zu begreifen als Einflußnahme auf die Einkommensverteilung: „Unter Sozialpolitik im allgemeinen verstehen wir diejenige Politik des Staates, welche Mißstände im Gebiet des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung zu bekämpfen sucht“<sup>7)</sup>. Dieser Ausgangspunkt war relativ eng und begegnete in der Theorie und in der „praktischen“ Durchführung vielen Schwierigkeiten.

Weiterführender als eine solche Definition, die den Staat konstant setzt, die Auseinandersetzungen der Klassen als soziale Form ignoriert und in der Sozialpolitik umstandslos zur staatlichen Krisenregulierung wird, war demgegenüber der Ansatz des Frankfurter Sozialpolitikers *Karl Flesch*. Er faßte Sozialpolitik auf als „die Wissenschaft von den Mitteln und die Kunst der Anwendung der Mittel zur Linderung der Schwierigkeiten, die für den Staat daraus erwachsen, daß infolge Verschiedenheit des Besitzes und trotz der bestehenden Rechtsgleichheit sich innerhalb des Staates Klassen bilden, die sich wechselseitig befehden und um die Herrschaft im Staat ringen.“

Ohne auf die einzelnen Glieder dieser Definition näher einzugehen, bemerken wir nur, daß die Verschiedenheit des Besitzes Anlaß zur sozialpolitischen Aktion ist; alle sozialpolitischen Maßnahmen können in zwei Klassen geschieden werden, deren eine die Minderung der Besitzunterschiede selbst anstrebt durch größere Belastung des Reichstums (progressive Einkommensteuer, Erbschaftssteuer, Warenhaussteuer usw.), während die andere, größere, sich bemüht, die Folgen der Besitzunterschiede auszugleichen, indem sie den Unterbemittelten Güter zur Verfügung stellt, die zur Zeit nicht in ihrem „Vermögen“, in ihrem Machtbereich sind“<sup>8)</sup>.

<sup>6)</sup> Adolph Wagner, Über soziale Finanz- und Steuerpolitik, in: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, 1891, S. 7 ff.

<sup>7)</sup> Alfred Ammon, Der Begriff der Sozialpolitik, in: Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich, 1924, S. 43.

<sup>8)</sup> Karl Flesch, Die soziale Ausgestaltung der Armenpflege, Leipzig 1901, S. 4 ff.

Diese „klassische“ Fragestellung blieb über alle sozialstrukturellen und politischen Wandlungen hinweg seit der Zeit des deutschen Kaiserreiches, gleichwohl auch in der Bundesrepublik, aktuell: So definierte 1961 *Elisabeth Liefmann-Keil* Sozialpolitik als „eine Politik, in der es sowohl um die Anteile einzelner sozialer Gruppen am Volkseinkommen, wie am Einzeleinkommen, um Kosten und Preise geht“ und betonte, daß die ökonomischen Wechselbeziehungen und Folgen nicht zugunsten der gesellschaftspolitischen Wirkungen vernachlässigt werden dürften<sup>9)</sup>.

Diesen begrifflichen und theoretischen Erörterungen stand aber lange Zeit in Deutschland ein *vergleichsweise dürftiger Bestand empirischen Wissens* gegenüber: Welche ökonomischen und sozialen Folgen hatten die Aktivitäten des Staates „im Gebiet des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung“?

1964 kam *Wilfried Schreiber* zu dem Ergebnis, daß das Erscheinungsbild der Einkommensverteilung durch die heutigen Einrichtungen der sozialen Sicherheit trügerisch ist: „Das Maß der effektiven Redistribution, das in diesen Einrichtungen vollzogen wird, ist gering. Die *im Querschnitt durch die Zeit* erfolgenden Transferprozesse sind nicht nur zahlreich, sie sind für das System konstitutiv. Sie vollziehen aber keine Einkommensumverteilung im eigentlichen Sinn, denn jedem positiven Transfer steht ein Anspruch auf späteren Transfer in umgekehrter Richtung gegenüber. Einkommensumverteilung im eigentlichen Sinn entsteht nur dann, wenn die Gesamtheit der Transferprozesse im Integral über das Leben einen Saldo entstehen läßt. Solche Salden entstehen zweifellos; sie dürfen aber viel kleiner sein, als man *prima vista* zu glauben geneigt ist“<sup>10)</sup>.

1967 holte dann *Christian von Ferber* erstmals „versteckte“ Statistiken einer DFG-Kommission<sup>11)</sup> in den ihnen zukommenden Kontext und resümierte: „Maßgebliche *ökonomische* Veröffentlichungen konstatieren seit geraumer Zeit die Identität der abgebenden und empfangenden Bevölkerungsteile, jedenfalls in dem Sinne, daß die Empfänger von Sozialeinkommen an der Aufbringung der Mittel überwiegend selbst beteiligt sind. Das Ergebnis der von Ökonomen angestellten Überlegungen überrascht in zweierlei Hinsicht. Einmal widerspricht es einer verbreiteten Meinung, sozusagen der Stereotype ‚sozialpolitisch‘, die von der sozialen Umverteilung eine Einkommensumschichtung zwischen Reich und Arm erwartet.

<sup>9)</sup> Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin u. a. 1961, Einleitung.

<sup>10)</sup> Wilfried Schreiber, Die Einrichtungen der sozialen Sicherheit und ihre gesellschaftliche Funktion, in: Bernhard Külp/Wilfried Schreiber, Hrsg., Soziale Sicherheit, Köln 1970, S. 227.

<sup>11)</sup> Soziale Umverteilung. Mitteilung der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Wiesbaden o. J. (1964).

Zum anderen aber klafft hier ein Widerspruch zwischen der rechtlichen Organisation und der ökonomischen Analyse. Denn nach dem Wortlaut des Gesetzes tragen zu den sozialen Pflichtleistungen (mit unterschiedlichen Anteilen) die Arbeitgeber bei, und ferner wird ein nicht unerheblicher Teil der Sozialeinkommen aus Steuern und Beiträgen des Staates finanziert. Nach der rechtlichen Organisation, die den zu verteilenden Fonds der Sozialeinkommen speist, werden also Bevölkerungsteile mit ihren Markteinkommen zur Finanzierung des Sozialhaushalts herangezogen, obwohl sie in der Regel keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben. In der ökonomischen Analyse der stattfindenden Verteilung erweist sich diese Meinung jedoch als trügerisch. Der Rechtsschein spiegelt eine Verteilungsstruktur vor, die die ökonomische Verlaufsanalyse nicht deckt. Denn die *Empfänger* von Sozialeinkommen geraten bei der Mehrzahl der Ausgaben, die sie tätigen, in das Netz der indirekten Besteuerung<sup>12)</sup>.

Über längere Zeit hindurch versuchte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung statistische Daten zur Einkommensschichtung und -umverteilung in der Bundesrepublik zu bekommen, aber er scheiterte mit dieser Forderung an politischen Widerständen und dürfte dadurch zu *Karl Marx'* Einschätzung gedrängt worden sein, daß die deutsche Sozialstatistik elend sei und die Regierungen der deutschen Staaten „eine Nebelkappe tief über Aug' und Ohr“<sup>13)</sup> zögen, um möglicherweise vorhandene Mißstände wegleugnen zu können. *Marx* mußte deshalb schon in seinen Werken vielfach auf die entwickeltere englische Sozialstatistik zurückgreifen.

1977 setzte dann die Bundesregierung eine Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte (Transfer-Enquête-Kommission) ein, die unlängst einen Zwischenbericht vorlegte, der recht gut in die gesamte Problematik einführt, obwohl er noch Werkstattcharakter hat, weil „unsere empirischen Kenntnisse auf dem angeführten Gebiet sehr lückenhaft“ sind. Aufgrund eigener, zur Zeit laufender, empirischer Untersuchungen soll daher im Endbericht erstmals versucht werden, den Gesamteffekt des Transfersystems für bestimmte private Haushalte oder soziale Gruppen zu ermitteln und den Nettosaldo von Transfers zu bestimmen. Dabei kann man schon heute davon ausgehen, daß weiterhin eine — gemessen an den klassischen Intentionen der Sozialpolitik als Einkommensumverteilung — Verzerrung der Verteilungsstruktur vorliegt: „Einmal zeigen Berechnungen von Nettotransfersalden auf Haushalts-

<sup>12)</sup> Christian von Ferber, *Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft*, Hamburg 1967, S. 54 f.

<sup>13)</sup> *Das Kapital*, Bd. I, Einleitung.

basis, daß in weiten Einkommensbereichen etwa die Hälfte der empfangenen Sozialleistungen von denselben Haushalten durch Beiträge und Steuern aufgebracht wird, welche jene Leistungen empfangen. Zum anderen ergibt sich, daß in Einzelfällen auch noch in relativ hohen Einkommensschichten positive Nettotransfersalden vorliegen, d. h. in diesen Einkommensschichten immer noch mehr positive Transfers empfangen als Steuern und Beiträge gezahlt werden<sup>14</sup>).“

Spätestens an dieser Stelle muß es auch für den deutschen Leser interessant sein, mit Hilfe von *John Westergaard* und der erheblich besseren amtlichen Statistik in England die Situation im „klassischen“ Land der industriellen Revolution zu studieren. Dabei ergibt sich, daß der Realtransfer im Sinne der klassischen Sozialpolitiktheorie — ähnlich wie in Deutschland — doch recht gering ist, paradox genug angesichts der Tatsache, daß gerade von dieser Prämisse aus die Sozialpolitik ihren politischen Sinn erhielt. Dieses Paradox sollte die Aufmerksamkeit erneut auf diejenigen Mechanismen lenken, die den alltäglichen Sozialstaatsglauben erzeugen. *John Westergaard* bezieht vor allem die *Steuerseite* in einem erheblich größeren Umfang in die Betrachtung ein als uns dies zu Deutschland möglich ist und staffelt seine statistischen Interpretationsansätze mehrfach — immer mit Resultaten, die in die gleiche Richtung weisen.

Auf einer technischen Ebene hat die deutsche Transfer-Enquête-Kommission nun mögliche Konsequenzen angedeutet, obwohl bisher so stichhaltige Befunde wie in England noch nicht vorliegen. „So ist zu klären, ob positive Nettotransfersalden in höheren Einkommensbereichen den Intentionen des Gesetzgebers entsprechen. Darüber hinaus ist zu untersuchen, inwieweit das Transfersystem dadurch effizienter gestaltet werden kann, daß bei Aufrechterhaltung des Nettosalos die jeweiligen Bruttobeträge vermindert werden. Auf diese Art und Weise könnte zumindest der Umfang der vom Transfersystem ausgelösten Verwaltungs- und Zahlungsvorgänge verkleinert werden<sup>15</sup>).“

In dem Moment, in dem, wie in zaghaften Andeutungen auch hier auf Änderungen des Transfersystems und damit der wohlfahrtsstaatlichen Organisation gedrungen wird, wird die von *Westergaard* gestellte Grundfrage nach den Grenzen des Wohlfahrtsstaates im Hinblick auf seine Umverteilungsmöglichkeiten interessant. *Westergaard* gibt in seinen vorläufigen, teilweise spekulativen Antworten auf diese Grundfrage auch dem deutschen Leser eine Fülle von Anregungen, die fruchtbar weitergedacht

<sup>14</sup>) Transfer-Enquête-Kommission, Zur Einkommenslage der Rentner. Zwischenbericht der Kommission, Stuttgart 1979, S. 178.

<sup>15</sup>) Ebenda, S. 143.

werden können und teilweise die Sachprobleme der Sozialpolitik besser erfassen als die abgehobene deutsche Sozialstaatsdiskussion.

Die deutsche Sozialstaatsdiskussion ist noch heute zu stark durch ihre Herkunft aus dem juristischen, öffentlich-rechtlichen Lager gekennzeichnet<sup>16)</sup>, als daß sie sich sozialstrukturellen und politisch-strategischen Fragen zentral und unmittelbar stellen würde. Auch die klassischen linken Analysen sind davon nur ein Spiegelbild, wenn sie sich in der Staatsformanalyse erschöpfen.

Hingewiesen sei im Blick auf die Transferenquôte nur darauf, daß *Westergaard* auch das Problem der „Abgrenzung“ der privaten Reproduktion zu den wohlfahrtstaatlichen Leistungen differenziert behandelt, ein Problem, das die Kommission unter den Stichpunkten „Sozialleistungen und Leistungsanreize“ ebenfalls thematisiert hat. Sie konnte aber auch nicht mehr als hypothetisch-spekulativ verfahren: „Nähert sich das Sozialeinkommen dem Arbeitseinkommen an, so kann der finanzielle Anreiz zur Erwerbsfähigkeit vermindert werden. Liegt andererseits das Sozialeinkommen deutlich niedriger als das vorher erzielte oder in Zukunft erzielbare Nettoarbeitseinkommen, so sinkt der Lebensstandard der Sozialleistungsempfänger zu sehr ab ... Die Grenzen zwischen erwerbsunfähig und erwerbsfähig, zwischen krank und gesund, zwischen vorhandener und *fehlender* Arbeitsbereitschaft (sind) fließend ... Leider sind unsere empirischen Kenntnisse dieser Zusammenhänge nach wie vor lückenhaft. Zur Zeit kann man daher nicht viel mehr tun, als auf die Bedeutung dieser Zusammenhänge hinzuweisen. Es wird weiterer Studien bedürfen, bevor man gesicherte Aussagen darüber machen kann<sup>17)</sup>.“

Diese Feststellung regt zu weiteren Fragen und vor allem zu weiterer Forschung an: Werden die „Grenzzonen“ unseres Systems der sozialen Sicherheit heute ohne empirisches Fundament stabil gehalten, sind sie über 100 Jahre „lediglich“ normativ durchgesetzt und durchgehalten worden und inzwischen zu flexiblen Selbstverständlichkeiten geworden, die mit Hilfe von Jurisdiktion, Sozialbürokratie und nicht hinterfragter professioneller medizinischer Kompetenz festgehalten werden<sup>18)</sup>?

Am eindeutigsten ist die gesetzliche Regelung in § 4 der RegelsatzVO zu § 22 BSHG, der, sozialstaatlich abgedeckt, den Grundsatz der englischen

<sup>16)</sup> Vgl. nur Ernst Forsthoff, Hrsg., *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft 1968.

<sup>17)</sup> Transfer-Enquôte-Kommission, S. 23 f.

<sup>18)</sup> Vgl. zu den Anfängen im Bereich der deutschen Armenfürsorge: Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg*. Stuttgart: Kohlhammer 1980, für England und noch grundsätzlicher für die Herausbildung der liberalen Marktwirtschaft die in Anm. 2 genannte Arbeit von Karl Polanyi, *The Great Transformation*, S. 113 ff. u. 371 ff.

Armenwesenreform von 1834 variiert, daß die Lohnarbeit immer attraktiver sein muß als die Armenfürsorge („the principle of less eligibility“) bzw. die Bedarfsgrenze der Armenunterstützung unter dem Lohneinkommen festgesetzt werden muß.

Schwieriger und systematisch interessanter sind hingegen die Grenz-zonen in der Sozialversicherung, die einmal an die (seit dem Spätmittel-alter) in der städtischen Wohlfahrtspflege traditionelle Differenzierung zwischen arbeitsfähigen und arbeitsunfähigen Berechtigten anknüpften und zum anderen aber mit Hilfe des Zumutbarkeitsbegriffes (zumutbare Arbeit) einen gewissen *qualitativen*, nicht-ökonomischen Aspekt im Sinne von tendenziellem „Berufsschutz“, wie strittig und differenziert auch immer, in die Abgrenzungszone einbrachten. Diese, den praktisch arbeitenden Juristen sicher auch sehr interessierenden Fragen, werden von *Westergaard* nicht behandelt; offen bleibt so auch die Frage nach dem Verhältnis von *qualitativen* Zumutbarkeitsgrenzen zu ökonomischen Entschädigungen.

Gleichfalls nahe liegt eine vergleichende Analyse mit der Situation in der DDR, wo die Zumutbarkeitsgrenzen — zumindest normativ — „tiefer“ angesetzt sind als in der Bundesrepublik und Arbeitsscheu zudem noch ein Straftatbestand ist, wengleich dort die sozioökonomische Struktur selbst viel umfänglicher Gegenstand „präventiver“ Sozialpolitik ist. Nahe liegt auch ein Blick in die USA, wo ein relativ kraß gespaltenen Arbeitsmarkt auch die Zumutbarkeitsstrukturen verdoppelt. Nahe liegt für uns auch der Blick nach England, das im Gegensatz zu den USA über eine ältere sozialstaatlich entwickelte Tradition und entsprechende Institutionalisierungen verfügt, wengleich die ökonomische Krise dort ein besonders scharfes Profil gewonnen hat<sup>18a)</sup>. Aber auch hier hat ein Vergleich seinen Sinn: Die Belastbarkeit sozialstaatlicher Institutionen und ihrer sozialen und politischen Fundamente, die Widersprüche einer Sozialstaatlichkeit in der Krise, geben die Möglichkeit, der Bundesrepublik einmal das umgekehrte englische Bild vorzuhalten.

So wird vielleicht deutlich, daß die von *John Westergaard* und der Transfer-Enquête-Kommission angesprochenen und analysierten Probleme sowohl für die empirisch arbeitenden Sozialpolitiker Anregungen enthalten als auch für den Sozialrechtler, dessen alltägliche Praxis im Kontext ihrer Folgen zu rekonstruieren ist.

<sup>18a)</sup> Vgl. dazu jetzt: CSE State Group, *Struggle Over the State. Cuts and Restructuring in Contemporary Britain*, London: CSE Books, Dezember 1979; Alan Walker, Paul Ormerod, Larry Whitty, *Abandoning Social Priorities*, London: Child Poverty Action Group, Dezember 1979; weitere Arbeiten über diese jüngste krisenförmige Zuspitzung im Sozialbereich liegen noch nicht vor.



### 3. Zur Formtypik von Sozialpolitik und Grenzüberschreitungen im Wohlfahrtsstaat<sup>19)</sup>

Die Untersuchung *Westergaards* impliziert einen Vergleich zwischen den westlichen Industrieländern, und seine Aussagen beanspruchen Gültigkeit für die westlichen Industrieländer. In dem zweiten Teil seiner Arbeit muß sich demnach die Integrationskraft seines makrotheoretischen Ansatzes bewähren.

Eine Formtypik sozialpolitischer Regulierung läßt sich aus verschiedenen Gesichtspunkten entwickeln:

1. *biologisch*, d. h. orientiert an den Lebensrisiken, dem natürlichen Alterszyklus;
2. *sozio-ökonomisch*, d. h. fixiert auf die Stadien vor, während und nach dem Produktionsprozeß;
3. *regulierungslogisch*, d. h. orientiert an den Webmustern der öffentlichen Verfassung sozialer Konflikte.

Für die „biologische“ Typisierung sprechen funktionelle Gesichtspunkte, schließlich ist „Alter“ ein spezieller Bezugspunkt gesundheitlichen Verschleißes und Jugend von „Sozialisation“. Allein diese Form der Typisierung muß als primäre ausscheiden, weil der Alterszyklus nur den personellen Träger, das Medium der Risikokonkretisierung, umreißt, nicht aber konstituierende Bedingungen. Die sozio-ökonomische Betrachtung weist einen Ausweg aus dieser organisatorischen Sackgasse. Hier werden reale Struktur- und Funktionsprobleme, die sich auch im öffentlichen Bereich wiederfinden, direkt angesprochen. Allerdings läßt eine Typisierung, die ausschließlich sozio-ökonomisch orientiert ist, keine unmittelbaren Schlüsse auf die *Verfassungskrise der sozialstaatlichen Politik* zu, alldieweil ihre Zugriffsfläche noch unterhalb dieses Problemniveaus liegt. Es bleibt demnach ein regulierungslogischer Zugang, der allerdings von den sozio-ökonomischen Grundtatbeständen aus informiert sein muß. Eine solche Formtypik muß den Zusammenhang der öffentlich-bürokratischen „Selbstlaufformen“ (*Mückenberger*) mit den sozio-ökonomischen Substraten, den zu regulierenden Risiken, sozialen Druck- oder Vakuumkonstellationen, reflektieren. Abstrahierte eine solche Typisierung davon, bliebe sie „für sich“ analytisch sinnlos; sie bliebe juristische Form, die nicht von der sozialen Schnittfläche her gedacht ist, die allein den Problemzugang erschließen kann.

<sup>19)</sup> Diese Argumentationsskizze verdankt einige Anregungen dem Diskussionsprozeß im Forschungsschwerpunkt Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik an der Universität Bremen, insbesondere der Arbeit an der Fortschreibung des Schwerpunktprogrammes; wir danken Ulrich Mückenberger für Anregungen.

*Westergaard* unterscheidet fünf „Zielbereiche“ von Sozialpolitik im Rahmen seiner Typisierung: Garantie eines allgemeinen Lebensminimums, Chancengleichheit, individuell hierarchisierte „Verringerung von Risiken“, selektive Verwirklichung von Gleichheit der Lebensbedingungen, diffuse Umverteilung. Allein den letzten beiden Regulierungsformen spricht er im Gegensatz zu den „konservativen Mystikern des Sozialstaats“ die Qualität zu, sich selbst in Frage stellen zu können:

1. bei der selektiven Herstellung umfassender Gleichheit vermutet er eine Krise derjenigen Basisstrukturen, die für die gesellschaftliche Produktion tragend sind;
2. bei den Folgen der diffusen Einkommenspolitik stellt er, wenn diese Politik genügend mobilisiert ist, potentielle Wirkungen in eine ähnliche Richtung fest.

Eine kritische Betrachtung und Ergänzung des *Westergaardschen* Textes müßte zunächst sein Verständnis von Krise zur Diskussion stellen. Bezieht man sich hier auf die *Schumpetersche* Diskussion der Krise des Steuerstaats<sup>20)</sup> und versucht mit ihr, die Krise des Sozialstaats zu begreifen, so ergeben sich zumindest vier „Krisenbereiche“:

1. Der „nicht-kritische“ Zusammenbruchsbereich: Der Zusammenbruch bzw. die praktische Krise eines sozialstaatlichen Gebildes kann die „zufällige Form einer sei es noch so großen Störung“ (S. 330) sein; es steht dann das Versagen einzelner nationalstaatlicher Daseinsvorsorgesysteme, nicht aber *des Sozialstaats* in Frage.
2. Der Krisenbereich der Grenzüberschreitungen des Bewußtseins: *Schumpeter* spricht hier vom „antikapitalistischen Wollen“ (S. 353), wenn „Gründe vorliegen, die Völker veranlassen können, sich (vom Kapitalismus) freiwillig abzuwenden“ (S. 369).
3. Der Krisenbereich der intra-sozio-ökonomischen „Stockungen“ und „Verwerfungen“, die an der Kapitalakkumulation und/oder Beschäftigung ansetzen: Hier geht es einerseits um die klassische zyklische Krise (die „Konjunkturen“), andererseits um davon inzwischen abgekoppelte Krisenformen: die Akkumulationskrise ohne Beschäftigungseffekt und die Beschäftigungskrise ohne Akkumulationseffekt. Wie immer es sich hiermit verhalten mag, diese Stockungen wären für *Schumpeter* eben nur „Stokungen“, aber keine Krise im emphatischen Sinne des Wortes.
4. Die Krise als die Enthüllung des systemnotwendigen Zusammenbruchs: Hier wäre die Bedeutung der sozialpolitischen Stockung diejenige, welche

<sup>20)</sup> Vgl. Rudolf Goldscheid, Joseph Schumpeter, Die Finanzkrise des Steuerstaats. Beiträge zur politischen Ökonomie der Staatsfinanzen, R. Hickel, Hrsg., Frankfurt/Main: Suhrkamp 1976, S. 329 ff.

„äußerstenfalls der Anlaß gewesen sein kann, der die Tragunfähigkeit des Gebälks unserer Gesellschaft dargetan und einen aus tieferen Gründen unvermeidbaren Zusammenbruch vorweggenommen haben kann“ (S. 330). Geht man von dem emphatischen Krisenbegriff ab und bezieht die bleibenden drei Bereiche in toto in die Betrachtung ein, so stellt man bei *Westergaard* fest, daß er wesentlich nur auf die Bewußtseins Ebene abstellt, also die anderen kritischen Bereiche unthematisiert läßt. Zudem geschieht dies in einer reduzierten Weise: es geht weniger um Grenzüberschreitungen des Bewußtseins, denn um Bewußtseinsentkoppelungen. Da die Krise ausschließlich in die „externe Motorik der Sozialpolitik“ hineingelegt wird, zehrt die Krise an den Basisideologien, ohne doch selbst, jenseits der Entropie, eine Perspektive zu weisen.

Das Problem eines solchen Ansatzes mag vor allem in der Ausschließlichkeit des Strukturanalytischen liegen. Man ist dadurch gezwungen, „von den geronnenen Formen her“ zu denken, so daß einem Schritt für Schritt das „zur Struktur gewordene Interesse“ in der Struktur „als solcher“ abhanden kommt. Eine systematische und kritische Analyse von Krisenpotentialen der Sozialpolitik in kapitalistischen Ländern müßte daher um zwei Richtungen des Fragens erweitert werden:

1. Eine Längsschnittanalyse: Die Ursachen der Veröfentlichung, der Verstaatlichung und Verherrschaflichung weiter Lebensbereiche müssen in den Blick kommen. Welche Konflikte, Risikostrukturen, welche Druckkonstellationen, welche politische Potentiale haben welche Programmentwicklungen ausgelöst?

2. Eine Wirkungsanalyse: Sie muß zunächst die Folgen der Verstaatlichung für die Leistungsform selbst ergreifen. „Soziale Dienstleistung“ und ihr sozialer Erfolg sind in einem politischen Herrschaftsbetrieb strukturell in Frage gestellt<sup>21)</sup>. Insoweit geht es bei einer „politischen Produktion“ um eine der sozialstaatlichen Entwicklung inhärente Krisenperspektive, um die Denaturierung von sozialen Dienstleistungen durch ihre herrschaftliche Überformung. Die Mittel dieser Überformung sind: Individualisierung durch Verrechtlichung; Monetarisierung durch Ökonomisierung; Kontrolle durch Bürokratisierung<sup>22)</sup>. Ferner muß eine solche Wirkungsanalyse auch die weiteren Folgen beachten: wie beeinflußt das Zielprogramm die zunächst ursächlichen sozialen Konflikte, Risikostrukturen, wie die Druck- und Vakuumkonstellationen und politischen Potentiale?

<sup>21)</sup> Vgl. Rolf-Richard Grauhan, Stephan Leibfried, Die Sozialverwaltung zwischen politischer Herrschaft und politischer Produktion, in: Zeitschrift für Sozialreform 1977, S. 65-78.

<sup>22)</sup> Vgl. Florian Tennstedt, Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik, in: A. Murswiek, Hrsg., Staatliche Politik im Sozialsektor, München 1976, S. 139-165.

Betrachtet man die sozialpolitischen Zielprogramme in ihrem Entstehungs- und Wirkungszusammenhang und geht insoweit von einer nur strukturalen Analyse ab, kann erst klar werden, ob ein Zielprogramm affirmativ oder perspektivweisend ist. Allein die Formtypik ist für diese „Richtung“ der Entwicklung noch kein ausreichendes Kriterium. In einer stark klassengetrennten Gesellschaft mit einer akzentuierten sozialdarwinistischen, elitären Grundorientierung kann eine Politik der (begrenzten) Chancengleichheit ganz erhebliche kritische Potentiale in sich bergen. Was „vereinbar“ oder „unvereinbar“ mit den Systemgrenzen ist, kann auf einer rein strukturell bleibenden, regulierungslogischen Betrachtung nur willkürlich bzw. nach Themenkonjunkturen entschieden werden, wenn nicht eine kausale und wirkungsanalytische Betrachtung ergänzend hinzutritt.

Ein genaueres Hinsehen könnte zudem jenseits der drei angesprochenen Krisenbereiche noch weitere erschließen, z. B. die einer sozialen „Unterfundierung“ herrschaftlicher Sozialpolitik. Sie stellt soziale Bewegungen still und droht damit selbst die gewonnenen, wenngleich beschränkten, Erfolge der Sozialpolitik sozial auszuhöhlen. Durch die herrschaftliche Überformung von Sozialpolitik wird jenes individualisierte, „richtungslose“, anomische Reaktionspotential auf breiter gesellschaftlicher Basis mitgezeugt, das in Zeiten der „Grenzverschiebungen“ im sozialpolitischen Institutionengefüge nicht notwendig im demokratischen Sinne wirken muß, eine Tendenz, an die *Westergaard* anknüpfen kann, wenn er sich auf die Bewußtseinsebene konzentriert. Bezieht man die Wirkungsanalyse auf die bürokratische Struktur der Sozialpolitik selbst, so liegt deren Krisenperspektive in den durch die „politische Produktion“ in sie eingewobenen alltäglichen Widersprüchen<sup>23</sup>).

<sup>23</sup>) Vgl. zur politischen Produktion auch die grundlegenden Betrachtungen von Rolf-Richard Grauhan, *Grenzen des Fortschritts? Widersprüche der gesellschaftlichen Rationalisierung*, München 1976, S. 86-97.