

## **Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen**

### **Zu dem gleichnamigen Buch von Helmut Winterstein\***

Die Frage nach den Möglichkeiten und den Grenzen für eine stärkere Betonung von persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung in der Sozialpolitik der BRD ist seit langem aktuell, heftig umstritten, wissenschaftlich sehr schwer zu analysieren und politisch kaum lösbar. Die vorliegende Habilitationsschrift sucht eine Antwort auf diese Frage.

Um die gestellte Aufgabe zu lösen, untersucht Winterstein im ersten Kapitel „Die Normen der Sozialpolitik“ (93 Seiten) und im zweiten Kapitel „Die Grundtendenz der sozialpolitischen Intervention“ (63 Seiten), um schließlich die „Möglichkeiten zur stärkeren Betonung von persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung“ (114 Seiten) behandeln zu können.

Eine Herausarbeitung der Normen der Sozialpolitik (im Sinne von Zielen und Aufgaben) hält der Autor für erforderlich, weil sich in der Literatur die unterschiedlichsten (?) Auffassungen über die Aufgaben der Sozialpolitik finden und weil er meint, es müsse die Vorfrage geklärt werden, „ob man diese Aufgaben der Sozialpolitik (als Tätigkeit wie als Wissenschaft) überhaupt grundsätzlich ändern kann, ohne das Gebiet der Sozialpolitik endgültig zu verlassen“ (S. 10). Winterstein sucht diese Normen durch eine relativ breit angelegte Auseinandersetzung mit Lehrmeinungen über die Aufgaben der Sozialpolitik zu gewinnen. Da er zu dem Ergebnis kommt, daß es nach weit verbreiterter Meinung vor allem die Klassen waren, die der Sozialpolitik bis in die jüngste Vergangenheit die Aufgaben stellten, fragt er, ob die Klassen noch Objekt der Sozialpolitik sind und „welche Einflüsse sich aus den Veränderungen (im gesellschaftlichen Leben) auf die Aufgabenstellung der Praxis unserer heutigen Sozialpolitik ergeben“ (S. 45). Er stellt daher die zunehmende Bedeutung des Mittelstandes, das Schwinden des Klassenbewußtseins bei den Arbeitern, die Ausweitung des sozialpolitischen Arbeitsfeldes innerhalb des Bereiches der Unselbständigen und die Einbeziehung weiterer Gesellschaftsgruppen in

---

\* Helmut Winterstein: Sozialpolitik mit anderen Vorzeichen. Berlin-München 1969. Duncker & Humblot. 323 S.

das System sozialer Sicherung dar. Die 40 Seiten umfassende Darstellung dieser Tendenzen, die nicht nur in Standardwerken, sondern auch in Fachlexika behandelt sind, führt zu der Einsicht, daß die Aufgaben der Sozialpolitik von dem Ziel bestimmt sind, „ein sozial befriedigendes und damit in seinem dauerhaften Bestand gesichertes Wirtschafts- und Gesellschaftssystem zu schaffen“ (S. 88), daß es nicht mehr Aufgabe der Sozialpolitik sei, benachteiligte gesellschaftliche Klassen mit einem bestehenden System zu versöhnen, sondern daß die neue Aufgabe gestellt wird „von der Auseinandersetzung um den Anteil des in der arbeitsteiligen Wirtschaft gemeinsam Erzeugten und damit verbunden, um die soziale Stellung“ (S. 92 f.). Nach diesem weder komprimierten, noch Neues bietenden Repetitorium der sozialpolitischen Entwicklung grenzt der Autor die Sozialpolitik von der Sozialhilfe und der Versorgung ab.

Im zweiten Kapitel geht es Winterstein darum, „die theoretische Natur und die Grundtendenz der nunmehr zur Überwindung der immer offenkundiger werdenden Mißstände ergriffenen Maßnahmen transparent zu machen“ (S. 105). Als Leitlinien bzw. Tendenzen der bisherigen Sozialpolitik arbeitet der Verfasser heraus: punktuellen Interventionismus, der nicht auf ein Ordnungsbild bezogen ist, fortschreitenden Abbau individueller Freiheit durch stärkere Betonung des Sozialprinzips (S. 122), zunehmende Bedeutung des interpersonalen und mehr noch des intertemporalen Einkommensausgleichs (S. 132), eine Verlagerung der Verantwortung vom Individuum auf die Gesamtheit mit der Folge einer Beschränkung der Möglichkeiten der PersönlichkeitSENTFALTUNG (S. 141), Persönlichkeitsbindungen durch die Institutionalisierung der sozialpolitischen Arbeit (S. 143 ff.), aus der der Immobilismus der Sozialpolitik und die Indifferenz der Institutionen — um nicht zu sagen ihre negative Präferenz gegenüber Reformen —, das Gefühl der Abhängigkeit der Anspruchsberechtigten vom „Sozialapparat“ und die Bestimmung des menschlichen Verhaltens durch systemeigene Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte erklärt werden.

Diese Analyse der Leitlinien und Grundtendenzen der bisherigen Sozialpolitik ist verdienstvoll. Da eben diese Praxis der Sozialpolitik die Grundlage für eine Prüfung der Notwendigkeiten und Möglichkeiten eines Mehr an Freiheit und Selbstverantwortung in der Sozialpolitik ist, hätten noch höhere Aufwendungen bei dieser Analyse sehr wahrscheinlich noch größere Erträge gebracht.

Das wesentliche Ergebnis dieser Analyse ist die Einsicht, daß die Sozialpolitik durch die Überwindung jener Arbeits- und Lebensbedingungen, die die materielle und sittliche Existenz des Menschen gefährdeten, dem einzelnen erst Freiheit gab, gleichzeitig aber neue Bedingungen schuf, die nach der weitgehenden Beseitigung der Not und nach

der Sicherung des materiellen Daseins eine Beschränkung der materialen Handlungsfreiheit bedeuten (S. 162 f.).

Um die Möglichkeiten zur stärkeren Betonung von persönlicher Freiheit und Selbstverantwortung zu prüfen, beginnt Winterstein das dritte Kapitel mit einer Analyse der Zielbeziehungen zwischen persönlicher Freiheit und sozialer Sicherheit einerseits und zwischen sozial-politischer und wirtschaftspolitischer Zielsetzung andererseits. Nach seiner Auffassung ist der Punkt, von dem an die Realisierung sozialer Sicherheit nur noch unter Beeinträchtigung der materialen Freiheit möglich ist, in der westdeutschen Sozialpolitik „bereits seit langem“ überschritten (S. 171). Er verweist dazu auf das zweite Kapitel, in dem sich jedoch statt eines überzeugenden Beweises häufiger die Behauptung findet, daß das der Fall sei. Im zweiten Kapitel macht sich Winterstein die Definition der Handlungsfreiheit zu eigen, nach der Freiheit „die ungehinderte Funktion des Einzelwesens“, „die Unabhängigkeit von Zwang“ ist, nach der Freiheit „Offenheit eines Spielraumes für den Menschen“ ist (S. 109). Um eine Beeinträchtigung der materialen Freiheit durch das System der sozialen Sicherheit nachweisen zu können, hätte gezeigt werden müssen, daß die Sozialpolitik, statt Spielraum zu öffnen, Spielraum verschließt, statt die Funktion des Einzelwesens zu fördern, die Funktion des Einzelwesens behindert. Ohne die Darstellung von Alternativen ist dieser Beweis ebensowenig zu führen wie ohne die Abwägung des Grenzwertes von Sicherheit und Freiheit.

Noch problematischer wird das Plädoyer für mehr Freiheit in der Sozialpolitik, wenn dabei davon ausgegangen wird, daß jede Auflösung von Ungewißheit in Gewißheit zwangsläufig eine den Handlungsbereich einengende Determination der Zukunft beinhaltet (S. 109), daß die Freiheit der Ungewißheit bedarf, weil nur diese den Spielraum gibt, in welchem sich die Freiheit entfalten kann (S. 110), und daß „eine Politik, die sich zum Ziele setzt, dem einzelnen für die Zukunft zumindest in Teilbereichen des Lebens Gewißheit zu verschaffen“, „notwendig und unabdingbar“ „die persönliche Freiheit beschneiden muß“ (S. 171).

Diese Auffassung, die für sich genommen oder in anderem Zusammenhang richtig sein mag, ist in der Politik der sozialen Sicherheit fehl am Platze, denn niemand wird bestreiten, daß es Aufgabe dieser Politik ist, durch die Beseitigung bedrückender Ungewißheit über die künftigen Existenzchancen frei zu werden. Die Frage nach einem Mehr an Freiheit im Bereich der sozialen Sicherung kann m. E. nur die Frage nach einem Mehr an persönlicher Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit hinsichtlich Höhe, Form und Art der Sicherung sein.

Winterstein konzidiert selbst, daß „das Maß an Freiheit, das dem einzelnen eingeräumt werden kann, seine Grenze an dem Maß der Ungewißheit findet ..., das er zu tragen gewillt und in der Lage ist“ (S. 172).

Die der Behandlung der Beziehung zwischen Sicherheit und Freiheit im dritten Kapitel folgende Untersuchung der Beziehung zwischen sozialpolitischer Zielverfolgung und Wohlstandsmehrung führt zu dem sicherlich nicht falschen, aber auch nicht informativen Ergebnis, daß „eine dauernde und extreme Mißachtung ökonomischer Beurteilungskriterien ... bei der Verfolgung außerökonomischer Zielsetzungen ... für diese nicht zweckdienlich“ ist (S. 192) und daß die Steigerung des Sozialprodukts „die Möglichkeit zu Verfolgung außerökonomischer Zielsetzungen (eröffnet), ohne daß eine solche Politik auf Grund ihrer ökonomischen Konsequenzen sofort allgemein erkennbar fragwürdig oder von der Gemeinschaft, die diese Konsequenzen zu tragen hat, mißbilligt wird“ (S. 192).

Der Analyse der Zielbeziehungen folgt eine Behandlung des Problems der Zielkoordination, die nach Winterstein eine Zielgewichtung und damit eine Bewertung bedingt. Da er bekennende Werturteile vermeiden will, „bleibt nur die Möglichkeit, Aussagen über die Stellung des Menschen in der Gesellschaft auf wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse der Anthropologie zu stützen“ (S. 203). Die Beschäftigung mit einschlägigen Arbeiten führt zu der Einsicht, „daß menschliche Existenz menschenwürdig nur im Rahmen menschlicher Gesellschaft und Kultur möglich ist“ (S. 207), daß die Beziehung zwischen Person und Kollektiv nicht antithetisch, sondern als Bipolarität zu deuten ist, die den Menschen „einmal als von anderen abgegrenzte eigenständige Persönlichkeit anspricht, als geistig-seelisches Wesen mit Werten eigener Prägung, die ihn aber auch als gesellschaftliches Wesen zur sozialen Vereinigung getrieben sieht, weil er auf Grund seiner Existenzform nur in der Gesellschaft sich selbst verwirklichen kann“ (S. 208). Daraus wird „die Forderung nach einer ‚heilvollen Mischung von Abhängigkeit und Selbständigkeit‘ sowohl für die sozialen Gebilde als auch für die einzelnen Personen verständlich“ (S. 210). Da „trotz dieser grundsätzlichen Erkenntnis die Frage nach dem Maß von Bindungen, wie sie vom einzelnen bei der Betonung des Sozialprinzips hingenommen werden müssen, nach der Gewichtung, mit der Individualität und Sozialität des Menschen bei der Gestaltung der Gesellschaftsordnung berücksichtigt werden sollen“ ungeklärt bleibt (S. 211), sucht der Autor weitere Beurteilungskriterien für gesellschaftliche Ordnungsentwürfe. Solche Kriterien glaubt der Verfasser in der Zielkonformität und in der Systemkonformität sozialpolitischer Maßnahmen finden zu können. Das ist aber nur zum Teil richtig, weil damit ja nur der Be-

reich der Instrumente, nicht aber der Ziele überprüft werden kann. In diesen Abschnitten wird u. a. dargelegt, daß es notwendig ist, „bei der Prüfung von sozialpolitischen Maßnahmen vor deren Durchführung die breite Skala ihrer Wirkungen zu erfassen“ (S. 220), ferner, „daß die Anwendung des Kriteriums der Systemkonformität nur dann zu auch für die Praxis brauchbaren Ergebnissen führt, wenn das in Bezug genommene System eindeutig von einem Koordinationsprinzip gekennzeichnet ist“ (S. 223).

In einem letzten Abschnitt des dritten Kapitels werden „Ansatzpunkte zur Neugestaltung der sozialpolitischen Arbeit“ gesucht. Möglichkeiten zu einer stärkeren Betonung der persönlichen Freiheit und der Selbstverantwortung sieht der Autor darin, „das Hauptaugenmerk darauf zu richten, dem einzelnen im Versicherungssystem einen seiner Personalität gemäßen Handlungs- und Gestaltungsbereich einzuräumen“ (S. 253) und „auch individualen Sicherungsformen einen Platz neben oder ergänzend zum sozialen Sicherungssystem“ zu schaffen (S. 254). Winterstein denkt u. a. an eine Entlastung der Krankenversicherung von Bagatelfällen (etwa durch eine Selbstbeteiligung), an eine Prämienrückgewährung, an eine Differenzierung der Versicherungstarife, eine Einstellung des Staatszuschusses zur Rentenversicherung in Verbindung mit einer Steuersetzung und einer Erhöhung der Beitragssätze sowie an eine Förderung der eigenen Altersvorsorge.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in dieser Schrift ein hochaktuelles Problem aufgegriffen und mit Akribie und Engagement behandelt wird. Eine ausführlichere Analyse der Wirkungen des bestehenden Sicherungssystems sowie eine eingehendere Darstellung und Prüfung der Ansatzpunkte für eine sozialpolitische Neuorientierung hätten diesem Plädoyer für mehr Freiheit und Selbstverantwortung mehr Gewicht geben können.

Heinz Lampert, Berlin