

Vertrauen als Wert des Sozialstaates?

1. Einleitung

„Ich nehme in Deutschland allerdings eine Kultur der ‚Misstrauensverwaltung‘ wahr, deren Umsetzung manchmal zu dysfunktionalen Ergebnissen führt. Das gilt auch gegenüber dem Bürger.“ (Einhaus/Bogumil 2019)

Dem kann man folgen: Misstrauen gegenüber den Bürger*innen als Grundhaltung staatlicher Verwaltung ist sicherlich kein angemessener Weg. Aber ist Vertrauen die Alternative? Man verbindet mit dem Sozialstaat Werte wie Gerechtigkeit, Gleichheit, Solidarität, Inklusion, inzwischen zusätzlich Nachhaltigkeit und Resilienz. Sollte auch Vertrauen als Grundwert des Sozialstaates verstanden werden? Ein Gesetzgebungselement in der Bürgergeldreform von 2022 hat diese Frage von einer theoretisch-normativen Übung zu einer aktuellen politischen Frage werden lassen: die „Vertrauenszeit“. Die Verwendung des Begriffs „Vertrauen“ in der Bürgergeldreform wird in den Kapiteln 2 und 3 analysiert. Begriffsfragen werden in Kapitel 4 auf der Basis der soziologischen und philosophischen Literatur zu Vertrauen erörtert. Die definitorisch geschärften Begriffe finden Anwendung für die Analyse von Vertrauensbeziehungen im Sozialstaat (Kapitel 5) und speziell für Vertrauen und Misstrauen in der Grundsicherung (Kapitel 6). Gegen die Konzentration darauf, dass Bürger*innen dem Sozialstaat vertrauen sollten, wird in Kapitel 7 die Vorrangigkeit der Schaffung von Vertrauenswürdigkeit durch den Staat betont und in Kapitel 8 im Konzept einer „ermöglichen Verwaltung“ ausbuchstabiert.

2. Bürgergeld und Vertrauenszeit – Vertrauen im Sozialrecht

Insbesondere innerhalb der Sozialdemokratie schwelte über viele Jahre hinweg der Konflikt zwischen den Gegnern der Reformen Anfang der 2000er Jahre, den sogenannten Hartz-Gesetzen, und deren Befürworter*innen. Erst mit der Kanzlerschaft Olaf Scholz in einer rot-grün-gelben Koalitionsregierung bot sich die Chance, die Hartz-Vergangenheit der eigenen Partei ansatzweise vergessen zu machen. Das geschah in einem Ineinander von neuen Maßnahmen und einer veränderten Semantik. Aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde das

Bürgergeld. Und Teil dieses Neuanfangs gegenüber der Schröderschen Semantik des Forderns und Förderns war die offensive Nutzung des Terminus „Vertrauen“. Das Vorhaben zur Reform des SGB II wurde mit einer neuen Terminologie gestartet, in der Vertrauen eine hervorgehobene Rolle spielte, offensichtlich inspiriert von der Annahme, dass ein sanktionsbewehrtes Fordern eine Misstrauenskultur in der Grundsicherung erzeugt und institutionalisiert habe (vgl. Knize et al. 2022). So hieß es in einer Pressemeldung anlässlich der ersten Pläne zur Bürgergeldreform:

„Gemeinsam vereinbaren Arbeitsuchende und Jobcenter einen Kooperationsplan für den individuellen Weg in Arbeit. Grundlage der Zusammenarbeit soll Vertrauen sein. In den ersten sechs Monaten, der sogenannten Vertrauenszeit, können deshalb künftig keine Leistungen mehr gemindert werden.“ (BMAS 2022)

Vertrauen tritt hier neben weiteren Begriffen wie Sicherheit, Respekt, Freiheit für ein selbstbestimmtes Leben, Würde und Wertschätzung in einer doppelten Funktion auf: Zum einen als Wertbegriff („Vertrauen“) für die Gestaltung des Zusammenwirkens von Staat und Bürger*innen in ihrer Rolle als Kund*innen, Klient*innen, Leistungsberechtigte, zum anderen als Label („Vertrauenszeit“) für eine Gestaltung der Leistungen, also in einem mehr technischen, maßnahmeorientierten Sinne.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. Oktober 2022 hieß es in „Teil A: Problem und Ziel des Vorhabens“:

„Ziel der Einführung des Bürgergeldes ist es daher auch, gesetzliche Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass es Menschen im Leistungsbezug möglich wird, sich stärker auf Qualifizierung, Weiterbildung und die Arbeitsuche zu konzentrieren. Um eine vertrauensvolle, transparente Zusammenarbeit zwischen Leistungsberechtigten und Jobcentern zu fördern, soll der Eingliederungsprozess weiterentwickelt werden. So werden gegenseitiger Respekt und Vertrauen ebenso wie der Umgang der Beteiligten miteinander auf Augenhöhe gesetzlich stärker in den Fokus gerückt und eine neue Vertrauenskultur ermöglicht.“ (Bundesregierung 2022: 2)

Der Wertbegriff wird hier gleich dreifach entfaltet, als vertrauensvolle Zusammenarbeit, als Vertrauen im Umgang miteinander, und dies alles mündend in eine Vertrauenskultur. Aber auch die eher technische Verwendung des Vertrauensbegriffs wurde weitergeführt und konkretisiert, zudem stärker in den Kontrast zu den bisher geltenden Regelungen gestellt: Der Kooperationsplan, der die Eingliederungsvereinbarung ablöst,

„enthält keine Rechtsfolgenbelehrung. Im Hinblick auf vereinbarte Mitwirkungshandlungen (Eigenbemühungen, Maßnahmeteilnahmen und Bewerbungen auf Vermittlungsvorschläge) wird mit dem Kooperationsplan die Selbstverantwortung der

Leistungsberechtigten und ihre Vertrauensbeziehung zur Integrationsfachkraft mit dem Ziel einer vertrauensvollen Zusammenarbeit gestärkt. Mit Erstellung des Kooperationsplans beginnt eine sechsmonatige Vertrauenszeit. Den Leistungsberechtigten wird für diese Zeit garantiert, dass keine Anordnungen von Maßnahmen mit Rechtsfolgenbelehrung ergehen. Leistungsminderungen bei Pflichtverletzungen sind in der Vertrauenszeit ausgeschlossen.“ (ebd.: 4)

Und zur Begründung wird ausgeführt: „Mit den beabsichtigten Regelungen wird die Rechtssicherheit und Rechtsklarheit für alle Beteiligten gestärkt. So sollen Respekt, Vertrauen und der Umgang auf Augenhöhe auch gesetzlich stärker in den Fokus gerückt werden.“ (ebd.: 47)

Die Vertrauenszeit ist im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 10. Oktober 2022 in § 15a definiert als Zeit, die mit der Erstellung des Kooperationsplans beginnt und sechs Monate dauert. In dieser Zeit überprüft das Jobcenter zwar, ob die im Kooperationsplan festgehaltenen Absprachen eingehalten werden, verhängt aber keine Sanktionen. Anders in der sich daran anschließenden sogenannten „Kooperationszeit“, in der Aufforderungen zu Mitwirkungspflichten erfolgen und schließlich auch Sanktionen verhängt werden können.

In der politischen Auseinandersetzung zum Bürgergeld, das aufgrund der Ablehnung des vom Parlament verabschiedeten Gesetzentwurfs im Bundesrat noch weiter im Vermittlungsausschuss verhandelt wurde, kam es letztlich dazu, dass der § 15a mit den Ausführungen zu Vertrauenszeit und Kooperationszeit komplett gestrichen wurde. Die durch den Kompromiss zwischen Opposition und Koalitionsparteien bzw. Bund und Ländern zum Gesetz gewordene Fassung enthält die Worte „Vertrauen“ oder „Vertrauenszeit“ oder „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ nicht mehr.

Mit diesem Scheitern der Vertrauenszeit bleibt „Vertrauen“ als Vokabel eine Seltenheit im Sozialrecht (vgl. Ruland et al. 2022). Es gibt nur ein Feld, auf dem diesem Begriff größere Bedeutung zukommt, das ist das Rechtsinstitut des „Vertrauensschutzes“. Daneben lassen sich nur die Bezeichnungen „Vertrauensärztlicher Dienst“ als frühere Bezeichnung für den Medizinischen Dienst der Krankenkassen finden und ebenfalls nur als historische Bezeichnung das 1930 qua Notverordnung eingeführte „Vertrauensarztsystem“. Neu ist das „Vertrauensdienstegesetz“ aus dem Jahre 2017, das allerdings nur eine Regelung zum Datenschutz und zur Informationssicherheit als Nachfolgeregelung zum Signaturgesetz darstellt (Roßnagel 2019). Der aus der Gewerkschaftsbewegung bekannte Begriff der „Vertrauensleute“ findet sich in anderer Bedeutung auch im Sozialgesetzbuch (§ 39 SGB IV) für Vertrauenspersonen der Arbeitgeber bzw. Selbstständigen mit einer ähnlichen Aufgabe wie der der Versichertenältesten. „Vertrauensperson“ heißen schließlich die Schwerbehindertenvertretungen in den Betrieben.

Der unmittelbare Zusammenhang zwischen sozialen Sicherungsinstitutionen und Leistungsberechtigten bzw. Hilfesuchenden wird allein vom Recht auf Vertrauensschutz in § 45 Abs. 2 SGB X berührt:

„Ein rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakt darf nicht zurückgenommen werden, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig, wenn der Begünstigte erbrachte Leistungen verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Auf Vertrauen kann sich der Begünstigte nicht berufen, soweit 1. er den Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung erwirkt hat, 2. der Verwaltungsakt auf Angaben beruht, die der Begünstigte vorsätzlich oder grob fahrlässig in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig gemacht hat, oder 3. er die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte; grobe Fahrlässigkeit liegt vor, wenn der Begünstigte die erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße verletzt hat.“

Damit bleibt „Vertrauen“ als Terminus dem Sozialrecht weitestgehend fremd.

3. Vertrauen und politische Strategie

„Man kann fast sagen, dass das Nachdenken über Vertrauen nicht zum Vertrauen gehört, denn zum Vertrauen gehört in einem ganz profunden Sinne ein gehöriges Maß an Gedankenlosigkeit. Es lebt davon, unbemerkt und so unauffällig wie nur möglich zu bleiben.“ (Hartmann 2020: 11)

Folgt man dieser Aussage, dann ist die Prominenz der Vertrauensterminologie in der Bürgergeldgesetzgebung Phänomen einer Vertrauenskrise. Und in der Tat: Die Initiative zum Bürgergeldgesetz resultiert aus der Wahrnehmung einer Krise des SGB-II-Systems. Insofern ist die öffentliche Rede darüber „Vertrauen schaffen zu wollen“, „Vertrauensverluste“ rückgängig zu machen und „Vertrauen wieder herzustellen“ Anzeichen einer als krisenhaft eingeschätzten Situation. Mit der Terminologie des Vertrauens sollte seitens der Regierung die Abkehr von dem alten Hartz IV symbolisiert werden. Entsprechend beruht der ursprüngliche Bürgergeld-Gesetzentwurf auf einer Neufassung der Beziehungen zwischen Jobcentern und ihren Klient*innen, dem Sozialstaat und seinen Bürger*innen. Im Vordergrund dieses neuen Vertrauensarrangements steht das Verhältnis zwischen Jobcenter und den Leistungsberechtigten, ohne dass sich Mechanismen der Leistungsgewährung, der Überprüfung und Kontrolle völlig aufgelöst hätten. Es regiert eine Kombination aus Vertrauensrhetorik und Kontrolle, nur ohne Aufklärung über potentielle Sanktionen und ohne Sanktionen bei kleinen Verstö-

ßen, gefasst in der zeitlichen Abfolge von Vertrauen(zeit) und darauffolgender Kooperation(zeit). Es handelt sich durch diese zeitliche Staffelung nicht um persönliche Vertrauensverhältnisse zwischen den Mitarbeiter*innen der Jobcenter und den Leistungsberechtigten, sondern um eine entpersönlichte Vertrauensvorstellung: Vertrauen wird sechs Monate lang gewährt, dann nicht mehr. Vertrauen ist nicht person-abhängig gedacht. Es handelt sich um einen generalisierten Vertrauensvorschuss, der zudem mit einem ganz anderen Zweck zusammenhing: der Einsparung an Zeitaufwand und Arbeitsressourcen für die Jobcenter durch die verminderte Kontrollintensität in der Vertrauenszeit. Die Abfolge von Vertrauenszeit und Kooperationszeit ist schon alltagssprachlich wenig plausibel: warum erst vertrauen und dann kooperieren, warum ist nicht Kooperation der Weg zum Vertrauen? Eine gewisse paternalistische Komponente lässt sich dabei nicht verbergen: Wir vertrauen Euch erst einmal und nehmen Euch an die Hand.

Der erhoffte politische Ertrag ist die Überwindung des „Hartz-IV-Traumas“ als eine häufig negativ bewertete Reform des Sozialstaates durch die Sozialstaatspartei SPD. Das ist innerparteilich eine höchst bedeutsame Aktion, soll aber zugleich bei potentiellen Wähler*innen einen Vertrauens(rück-)gewinn für den Sozialstaat und die Sozialdemokratie bewirken. Das mag auch in Teilen der SPD und der sozialstaatsnahen Wähler*innenschaft so funktioniert haben. Der politisch-mediale Effekt dieser Operation war aber die Reaktivierung der Notwendigkeit des Misstrauens: Opposition und Teile der Medien führten im Herbst 2022 und seitdem fast fortlaufend vor, dass SGB-II-Leistungsempfänger*innen nicht getraut werden könne und auch nicht vertraut werden solle. Man kann sogar zuspitzen: Die Rhetorik des Vertrauens hat sich als politisch kontraproduktiv erwiesen, zumindest war sie nicht erfolgreich. Vertrauen im Grundsicherungssystem und speziell die Regelung der Vertrauenszeit erwiesen sich als „Triggerpunkte“ im Sinne der Studie von Steffen Mau et al. (2023): Aufgrund der Vorherrschaft der Norm der Leistungsgerechtigkeit löst die Vertrauenssemantik das Misstrauen aus gegenüber jenen, die nicht erwerbstätig waren. Immer wieder wird die Leistungsbereitschaft bezweifelt, das Misstrauen gegenüber Migrationsgründen wird genährt, unterstellt, dass doch keine Notlage vorliege, sondern Arbeitsverweigerung aus Bequemlichkeit und weil es sich nicht mehr lohne zu arbeiten angesichts der Höhe des Bürgergeldes.

Das öffentliche Reden über Vertrauen ist, wie Martin Hartmann richtig vermutet, auch in diesem Fall ein Krisensymptom. Es deckt eher das vorliegende Maß an Misstrauen auf, statt dass es zu dessen Eindämmung beiträgt. Ein klassischer nicht-intentionaler Effekt, ja eine selbstzerstörende Semantik: Über Vertrauen reden, um das bestehende Misstrauen zu überwinden, führt zur Aktua-

lisierung des bestehenden Misstrauens – und zu seiner öffentlichen Bekundung. Auf der Ebene der politisch-medialen Resonanz waren Vertrauenszeit und Vertrauensrhetorik mithin Fehlschläge, aber ist Vertrauen generell die richtige Vokabel für die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger*innen im Sozialstaat?

4. Vertrauen, Misstrauen, Vorsicht

Der Fülle der Begriffsbestimmungen von Vertrauen soll hier eine leicht veränderte Version, basierend auf Martin Hartmanns Überlegungen (Hartmann 2020: 85-116, 148-158; vgl. auch mit der Definition von Hartmann 2011: 56; Luhmann 2014; Forst 2022), hinzugefügt werden: *Vertrauen* ist die Bereitschaft einer Person A (1), einer Person oder Institution B (2) ohne volles Wissen, ohne unmittelbare Kontrolle und ohne detaillierte Anweisungen (3) die Möglichkeit zu geben, eigenständig Aktivitäten zu entfalten (4), die potentiell A negativ betreffen könnten, wodurch sich A verletzlich macht und ein Risiko eingeht (5), jedoch in der Erwartung, dass B trotz seiner Handlungsfreiheit keine für A negativen Aktivitäten unternehmen wird (6), seien dies absichtliche Akte oder nicht-intentionale Formen der Schädigung von A durch Fehlerhaftigkeit und Unvermögen (7). Claus Offe (2001: 248) hat betont, dass die Elemente (3) und (4) bedeuten, dass Vertrauen ein Unterlassen ist: Es wird gerade nicht kontrolliert, beauftragt, überprüft, begleitet, überwacht etc.

Entsprechend liegt *Misstrauen* dann vor, wenn A (1) von B annimmt (2), dass B, wenn ihm die Möglichkeit gegeben ist, eigenständig Aktivitäten zu entfalten (4), die potentiell A negativ betreffen könnten (5), diese Spielräume nützen könnte Handlungen zu begehen, die sich negativ auf A auswirken (6), sei es intentional oder nicht (7), weshalb es nicht sinnvoll sein kann, B ohne Kontrolle, Wissen oder Anweisungen agieren zu lassen (3), was voraussetzt, dass die Möglichkeit besteht, auf diesen Wegen auf B einzuwirken.

Der Unterschied zwischen Vertrauen und Misstrauen, das lässt sich durch solche analytische Aufgliederung genauer erkennen, liegt im Element 5: A hat im Falle des Misstrauens die Erwartung, dass B sich so verhalten wird, dass es sich negativ auf A auswirkt, sei es intentional oder nicht-intentional.

Eine entscheidende Veränderung gegenüber dem üblichen Vertrauensdiskurs soll hier aber vorgenommen werden. Es gibt nicht nur Vertrauen und Misstrauen. Diese dichotome Strukturierung des Raums der wechselseitigen Einstellungen ist verfehlt. Es ist vielmehr wichtig, Misstrauen von *Vorsicht* als einer dritten Grundhaltung von A gegenüber B zu unterscheiden: Vorsicht von A (1) gegenüber (B)

liegt vor, wenn A keine Erwartung ausbilden kann, ob B sich im Falle von eigenen Spielräumen (3, 4), die A auch negativ betreffen könnten (5), positiv oder negativ verhalten wird (6), sei es intentional oder nicht intentional (7). A handelt im Falle einer solchen fehlenden Bestimmbarkeit der Erwartungen dann vorsichtig, wenn die eigene Handlungsweise auch die Möglichkeit berücksichtigt, dass B sich so verhält, dass es negative Auswirkungen auf A haben könnte. Im Ergebnis können die Haltungen von A in den Fällen von Misstrauen und Vorsicht genau gleich ausfallen, aber auch im Falle von Vertrauen und Vorsicht. An der Handlungsweise selbst ist mithin nicht sofort ablesbar, ob nicht einfach nur Vorsicht vorherrscht. Die *Erwartungsbildung* zum Verhalten von B ist *der* entscheidende Faktor, der die drei Haltungen Misstrauen, Vertrauen, Vorsicht voneinander trennt.

Solange man nur das Paar Vertrauen-Misstrauen diskutiert, scheint Vertrauen das ‚Positive‘ darzustellen. Das ändert sich sofort, wenn Vorsicht als ein Drittes hinzugefügt wird. Es ist keineswegs klar, ob Vorsicht oder Vertrauen als generalisiertes Handeln zu bevorzugen ist. Vertrauen bei denjenigen, die man näher kennt, Vorsicht bei Institutionen und jenen, die man nicht kennt, wäre eine durchaus naheliegende Bewertung dieser beiden Haltungen. Da aber diese dritte Größe im Vertrauensdiskurs meist nicht mitgeführt wird, herrscht oft ein Verständnis vor, dass Vertrauen generell gut sei. Philosophinnen wie Annette Baier (2001) und Onora O'Neill (2002) haben sehr klar gezeigt, dass das nicht richtig sein kann. Vertrauen ist nicht per se gut oder gar ein Wert an sich. Man kann sich durch Vertrauen in die Hände anderer begeben, gar auf ‚Gedeih und Verderb‘, und sich dadurch entscheidend schädigen, gar sich verlieren: Es gibt schlicht falsches, fehlgeleitetes Vertrauen.

Misstrauen ist umgekehrt nicht per se schlecht oder gar ein Anti-Wert. Misstrauen kann ‚angebracht‘ sein. Sicherlich: Misstrauen als Grundhaltung in *allen* Lebenslagen, als *Prinzip* eigenen Handelns, ist selbstblockierend. Zudem lässt sich Misstrauen generell gar nicht durchhalten, weil die Kontrollaufwände schnell ins Unermessliche steigen. Das heißt aber nicht, dass Misstrauen auch in einzelnen Fällen das tendenziell eher verwerfliche Verhalten sei. Misstrauen ist eine legitime Haltung, wenn es Gründe gibt, eine Erwartung auszubilden, die da sagt, B könnte schädigende Wirkungen durch seine Handlungen in Gang setzen.

Vertrauen, Misstrauen und Vorsicht sind keine ‚irrationalen‘ oder rein ‚subjektiven‘ Haltungen, sie können mehr oder weniger gerechtfertigt werden. Alles kommt auf die Gründe an, die die jeweilige Erwartung, das Definitionselement 6 von Vertrauen, Misstrauen und Vorsicht, rechtfertigen. Wo sind die Belege für eine negative Erwartung, wo für eine positive? Wo ist daher zu wenig Evidenz für eine Erwartungsbildung gegeben, wo beruhen die Gründe auf Informationen,

die nicht gut bestätigt und belegt sind? Vorsicht, Vertrauen und Misstrauen sind *epistemische, potentiell rationale und rationalisierbare Größen* (Forst 2022). Auch wenn Vertrauen oft als Gefühlssache verstanden wird, als etwas, das auf Empfindungen und Emotionen beruht, so ist die Erwartung von A, dass B vertraut werden könne, doch eine, die auf Indizien, Anhaltspunkten, Gründen für die Annahme der Vertrauenswürdigkeit von B beruht.

Das, was beim Vertrauen eingeschätzt werden muss, ist die *Vertrauenswürdigkeit* von B. A fragt sich, ob B vertrauenswürdig ist und B kann darauf hinwirken, dass er als vertrauenswürdig angesehen wird. B kann das Vertrauen von A gerechtfertigt verdienen, wenn B seine Vertrauenswürdigkeit glaubhaft demonstrieren kann. Einer nicht vertrauenswürdigen Person oder Institution sollte deshalb auch nicht vertraut werden. Es gibt also Regeln des Umgangs mit Informationen und Erwartungen, die die Legitimität oder Angemessenheit von Vertrauen leiten und bewerten können.

Vertrauen kann enttäuscht werden, wenn die Vertrauenswürdigkeit von B falsch eingeschätzt wurde. Dann entpuppt sich Vertrauen im Nachhinein als falsche Haltung. Es mag aber Gründe und Anzeichen gegeben haben, die bereits vor dem Vertrauensakt gegen die Vertrauenswürdigkeit gesprochen hatten. Dann erweist sich das Urteil über die Vertrauenswürdigkeit als falsch oder ungerechtfertigt. Gleiches gilt natürlich auch für Misstrauen und Vorsicht.

Bisher ist Vertrauen als eine einseitige Beziehung ausgehend von A betrachtet worden. Wichtig ist aber die Vorstellung *reziproken, wechselseitigen Vertrauens*. Dann müssen auf beiden Seiten Erwartungen entstehen, dass die andere Person vertrauenswürdig ist und dass ihr deshalb vertraut werden kann, weil sie Vertrauen verdient. Gegenseitiges Misstrauen und gegenseitig vorsichtiges Verhalten sind analog zu definieren. Wählt man Gegenseitigkeit zum Ausgangspunkt, werden einseitige, nicht wechselseitige Vertrauensrelationen problematisch, wobei sich drei Grundkonstellationen unterscheiden lassen:

- (1) Eine Person vertraut, die andere zeigt Vorsicht. Dies kann als partielle *Reservehaltung* bezeichnet werden, da noch nicht durchgehend ein positives Urteil über die Vertrauenswürdigkeit des Gegenübers entwickelt worden ist. Diese Zurückhaltung kann im Laufe der Zeit durch Erfahrung und gemeinsame Praxis überwunden werden.
- (2) Auch wenn Misstrauen auf Vorsicht trifft, ist die Situation nicht fundamental kritisch. Man kann hier von einer *Abwartehaltung* sprechen, da noch kein negatives Urteil gefällt werden kann. Aber auch da ist eine Anpassung an das Gegenseitigkeitsmodell – hier des wechselseitigen Misstrauens als Ergebnis eines Erfahrungsprozesses – naheliegend.

- (3) Die dritte Konstellation, das Zusammentreffen von Vertrauen und Misstrauen, hier *Vertrauensasymmetrie* genannt, ist jedoch problematisch, weil sie immer das Potential des Free-Riders, des Ausnutzens und Hintergehens besitzt. Zwar ist auch hier das Interaktionsgeschehen als Erfahrungsprozess wirksam, aber Missbrauch des Vertrauens, Ausbeutung und Übervorteilung sind eine starke Möglichkeit.

Eine Betrachtung von Vertrauensrelationen ohne die Einbeziehung der Wechselseitigkeit bleibt unvollständig, weil jedes Vertrauen in der Konstellation einer Vertrauensasymmetrie auch schlicht als *naiv* angesehen werden kann.

Tabelle 1: Konstellationen von Vertrauen und Misstrauen

B \ A	Vertrauen	Misstrauen	Vorsicht
Vertrauen	Gegenseitiges Vertrauen	Vertrauensasymmetrie	Reservehaltung bei A
Misstrauen	Vertrauensasymmetrie	Gegenseitiges Misstrauen	Abwartehaltung bei A
Vorsicht	Reservehaltung bei B	Abwartehaltung bei B	Wechselseitiges Vorsichtsverhalten

Quelle: Eigene Darstellung

5. Vertrauen im Sozialstaat

Ist nach diesen Klärungen die Begrifflichkeit des Vertrauens generell geeignet, (a) das Verhältnis zwischen Sozialbehörden und Bürger*innen als Leistungsberechtigten und Hilfesuchenden (Mikro-Ebene) und (b) das Verhältnis der Bürger*innen zum System sozialer Sicherung und, noch weiter gefasst, zum Sozialstaat (Makro-Ebene) angemessen zu bezeichnen?

Auf der *Mikro-Ebene* (a) lautet die Frage: Ist der Vertrauensbegriff angemessen für die Beziehungen zwischen Bürger*innen und Jobcenter-Mitarbeiter*innen zu verwenden? Als Ideal könnte man die Vorstellung wechselseitigen Vertrauens zwischen Mitarbeitenden und Leistungsberechtigten verstehen und das trotz der durch das soziale Schutzsystem der Grundsicherung vorgegebenen asymmetrischen Machtkonstellation, schließlich handelt es sich um Verwaltungsakte. Seitens der Leistungsberechtigten kann sich Vertrauen auf die einzelne Person des Sachbearbeitenden beziehen. Dann würde die Mikro-Ebene von rein personalem

Vertrauen getragen. Dies setzte voraus, dass alle beteiligten Personen sich schnell soweit schätzen lernen können, dass sie begründet positive Erwartungen ausbilden. Das ist in der Hektik des Alltages und der großen Anzahl an Kontakten zwischen Jobcenter-Mitarbeiter*innen und (potentiell) Leistungsberechtigten nicht zu erwarten. Vertrauen der Leistungsberechtigten müsste daher institutionelles Vertrauen in die Rechtmäßigkeit des Handelns im Jobcenter (Institutionenvertrauen) darstellen und sich auch auf Personen beziehen, aber ganz unabhängig von der jeweiligen Person des Sachbearbeitenden – ganz allein als Vertrauen darauf, dass jede Mitarbeitende im Jobcenter die institutionellen Regeln einhalten wird. Wenn sich das aufgrund von Informationen, Gerüchten oder Erfahrungen nicht entwickeln kann, ist Vorsicht die angemessene Haltung.

Umgekehrt kann personales Vertrauen der Jobcenter-Mitarbeitenden in die Mitwirkungsbereitschaft und in das Bemühen um Arbeitsmarktintegration bei den Leistungsberechtigten bestehen, aber auch hier gilt die Nebenordnung dieser rein auf die individuelle Person zielenden Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit. Eine generalisierte personale Vertrauensbeziehung ist nicht erwartbar – und auch nicht vernünftig. Vorsicht ist die weitaus angemessenere Haltung. Es gibt aber in der Beziehung Mitarbeitende – Leistungsberechtigte *keine Ebene des Institutionsvertrauens*. Diese sind schlicht nicht Teil einer Institution und sie sind durch keine institutionell vorgegebenen Normen gebunden. Es bleibt daher nur die Ebene des personalen Vertrauens oder der hochproblematischen Heranziehung von Gruppenkonstruktionen als Hilfsmittel zur Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit – der sicherste Weg der Vorurteilsbildung mit Diskriminierungsfolgen; Claus Offe (2001: 271) nennt das Vertrauen nach Zugehörigkeit bzw. „kategoriales Vertrauen“.

Durch das Fehlen eines Vertrauens auf etwas Institutionelles ist aber die Wechselseitigkeit auch unter besten Bedingungen nicht gegeben. Der institutionellen Bindung der Personen auf der einen Seite steht die reine Individualität der Personen auf der anderen Seite gegenüber. Eine Symmetrie des Vertrauens kann es daher nicht geben. Die anstrebenswerte reziproke Haltung ist allein die der Vorsicht mit einzelnen Schritten in Richtung wechselseitigen personalen Vertrauens.

Auf der *Makro-Ebene* (b) geht es um das generalisierte Vertrauen zwischen allen Bürger*innen, auch jenen, die nur wenig Kontakt zu Sozialadministrationen

haben, und dem Sozialstaat¹ als Gesamtheit aller sozialpolitischen Institutionen und Administrationen. Diese Ebene wird Alltagssprachlich ganz selbstverständlich als einseitiges Vertrauen der Bürger*innen in den Sozialstaat verstanden. Auf die Frage nach der umgekehrten Beziehung, „Vertraut der Sozialstaat den Bürger*innen?“, wird mit direktem oder indirektem Hinweis auf Missbrauch sozialer Leistungen fast selbstverständlich mit nein geantwortet.

Das Vertrauen der Bürger*innen in die Gesamtheit der Regelungen und Praktiken der Sozialpolitik stellt *Institutionenvertrauen* dar. Ein personales Vertrauen ist auf der Makroebene fast ausgeschlossen, da der Sozialstaat keine klar erkennbaren Repräsentant*innen hat und sich in der Praxis nur in der Vielzahl der Institutionen und Personen zeigt. Am ehesten könnte noch der oder die Arbeits- und Sozialminister*in als Repräsentant*in des Sozialstaates gelten, aber die Sozialpolitik ist nicht in diesem Ministerium allein konzentriert, für den Bereich der Pflege und Krankenversicherung gibt es das Gesundheitsministerium und viele andere Leistungen werden vom Familienministerium gesteuert, das Wohngeld liegt beim Bauministerium und das Kindergeld beim Finanzministerium – und das ist nur die Perspektive der Bundespolitik, die Verantwortlichkeiten auf Länder- und kommunaler Ebene wären auch zu berücksichtigen. Die personale Repräsentanz ist in der Sozialpolitik mindestens so zersplittert wie die Verteilung der legislativen und administrativen Kompetenzen. Dennoch ist es zeitweise, z.B. in der Zeit von Norbert Blüm als Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (1982–1998), zu einer persönlichen Sonderstellung gekommen, die auch als Folie für „personales Vertrauen in die leitende Person des Sozialstaates“ gewirkt haben mag, auch wenn die Kompetenzen ebenso wenig wie heute in einem Ministerium gebündelt waren (vgl. Nullmeier 2014).

Das Vertrauen in den Sozialstaat ist daher meist Institutionenvertrauen, ohne dass es eine Übersicht für die Bürger*innen geben würde, welche Institutionen alle gemeint sein könnten, wenn von Sozialstaat die Rede ist. So mögen ganz unterschiedliche Institutionen des Sozialstaates assoziiert werden, wenn nach dem Sozialstaatsvertrauen gefragt wird. Aus Sicht des Staates und der Eliten in den Sozialadministrationen und der Sozialpolitik ist mit dem Vertrauen der Bürger*innen aber vor allem auch gemeint, ob weiterhin die Bereitschaft besteht, die erheblichen finanziellen Lasten für die Sozialpolitik zu tragen, also Steuern und Sozialbeiträge zu zahlen. Echter Vertrauensverlust ist nicht die schlechte

1 Damit wird absichtlich ein auf Sozialpolitik verengter Begriff des Sozialstaates verwendet – unter Ausklammerung von etlichen anderen Politiken, die sozialstaatlich geprägt sind wie z.B. die Bildungs- und die Steuerpolitik.

Bewertung in Einstellungsuntersuchungen, sondern die Aussicht darauf, dass die öffentlichen Widerstände gegen den Finanzierungsumfang deutlich wachsen.

Auf der Makroebene ist von einer Symmetrie oder einer Wechselseitigkeit im öffentlichen Diskurs keine Rede. Die Bürger*innen sollen möglichst vertrauen, die Ämter und die Politik bleiben weiterhin misstrauisch – und nicht nur vorsichtig.

6. Vertrauenstransfer?

Mit dem Umbau des SGB II war die Hoffnung verbunden, dass sich sowohl bei Leistungsberechtigten als auch allen Bürger*innen das Vertrauen in den Sozialstaat erhöhen würde. Durch einen Vertrauensvorschuss im SGB II durch die Bürgergeldreform sollte auf der Mikroebene eine Verwaltungs-Bürger*innenbeziehung etabliert werden, die als angemessen und sozialstaatsgerecht erscheinen kann, so dass auf der Makroebene der Bevölkerungszustimmung zum Sozialstaat im Allgemeinen – nachgelagert – höhere Vertrauenswerte erzielt werden können, was für die hierfür werbenden Parteien auch zu verbesserten Wahlchancen führen sollte.

Im ersten Schritt sollte das Institutionenvertrauen in die Grundsicherungsverwaltung bei den Leistungsbezieher*innen gestärkt werden, indem mit der Bürgergeldreform die institutionellen Regelungen weniger restriktiv und weniger abhängig von Ermessensspielräumen der Sachbearbeitung gestaltet wurden. Auf der Mikroebene werden mit diesen Neuregelungen durchaus Verbesserungen in den Interaktionsbeziehungen möglich, aber es handelt sich um einen Prozess, der Zeit benötigt, denn auch die Verwaltungsmitarbeiter*innen müssen erst Vertrauen in die neue Gestaltung der Klientelbeziehungen gewinnen.

Die öffentliche Wahrnehmung war und ist von dieser Ebene jedoch völlig entkoppelt. Ein neuer Fall ähnlich wie der legendäre „Florida-Rolf“ aus dem Jahre 2003 in einer bekannten deutschen Tageszeitung genügt, um die Missbrauchsdebatte unabhängig von statistischen Auswertungen des vorliegenden Materials administrativer Daten wieder anzuwerfen. Vertrauensvorschuss wird dann schnell wahrgenommen als bloße Senkung der Anspruchsvoraussetzungen oder als schlicht naives Verhalten. Wenn mit Einzelfällen belegt oder diskriminierend, ressentimentgeladen bzw. rassistisch unterstellt wird, dass *Teile* der Leistungsbezieher*innen die Situation des Bürgergeldbezuges für irgendwie günstiger halten als die Erwerbsarbeitsaufnahme, obwohl diese möglich wäre, dann entsteht auf der Makroebene eine *offene Formulierung des (immer schon*

vorhandenen) *Misstrauens*, weil die Leistung selbst für nicht verdient gehalten wird (vgl. van Oorschot et al. 2017; Mewes 2023). Und dieses Misstrauen verstärkt sich noch, gerade weil die Reform als Vertrauensreform gerahmt war.

Diese Entwicklung erfasst sicherlich nicht die gesamte Öffentlichkeit. Aber auch die Reaktionen werden durch den Angriff auf die Bürgergeldempfänger*innen vorstrukturiert: Es bleibt nur die Möglichkeit, ein generalisiertes Misstrauen zu relativieren oder mit statistischen Daten die Einzelfälle als Beleg zurückzuweisen und ein probabilistisch begründetes generalisiertes Vertrauen auszusprechen. In einer sich derart polarisierenden Mediensituation fällt alles zurück auf die Frage „des Menschenbildes“, vertrauend oder nicht, oder des Grades der Naivität, mit der man in einer ja nun insgesamt nicht gerade von Güte getragenen Welt agieren will.

Damit sind alle Bezüge zum konkreten Gegenstand der Regelungen in der Grundsicherung aufgehoben und man streitet darüber, wie naiv oder vertrauensvoll man in die Welt blicken soll: Die jeweilige Position ist dann nur noch Ausdruck einer Welthaltung oder des Charakters oder der Erfahrung einer Person, alles meilenweit entfernt von der Neuregelung der Grundsicherung und den realen Vorgängen in der Sozialverwaltung. Derart ins Allgemein-menschliche und Charakterliche enthoben, kann die jeweilige Position problemlos immer aufrechterhalten werden. Jeder Einzelfall gilt den einen als Anzeichen von berechtigtem Misstrauen, den anderen als Ausreißer in einem Meer an ziemlich problemloser Regelung im Fall von Not und Arbeitslosigkeit.

Die Grundidee des Gesetzesvorhaben mit dem Link zwischen Mikro- und Makro-Ebene, einer Art Vertrauenstransfer, hat sich nicht erfüllt: Die Missbrauchsdebatte und die Misstrauenskultur selbst lassen sich nicht durch veränderte SGB-II-Regeln zurückdrängen. Eher im Gegenteil: Je mehr Vertrauensvorschuss gegeben wird, umso wichtiger wird es auch, ob die Gegenleistung erfolgt – und wenn sie dies hier und da nicht tut, spricht das – so dieser Diskurs – sofort für die Berechtigung einer stärker von Misstrauen geprägten institutionellen Gestaltung.

Die Vertrauenssemantik ist eine Reaktion auf die lange und gerade für die Sozialdemokratie innerparteilich und wahlpolitisch schmerzvolle Debatte über die Hartz-IV-Reformen in der zweiten rot-grünen Regierung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder (2002–2005). Dass das Fordern- und Fördern-Modell der damals eingeführten Grundsicherung für Arbeitsuchende mit einem ausgebauten Sanktionskatalog als Bruch mit sozialstaatlichen Traditionen erfahren wurde und entsprechend erhebliche Kritik erfahren hat, ist wesentliches Element der Vorgeschichte der Bürgergeldreform. „Anstelle der bisherigen Grundsicherung (Hartz

IV) werden wir ein Bürgergeld einführen“ (Bundesregierung 2021: 59). So lautet – an anderen Stellen sinngemäß wiederholt – die Ankündigung der Bürgergeldreform im Koalitionsvertrag der Ampelregierung. Das grundlegende Framing ist das der *Ablösung*. Das eine endet (Hartz IV) und ein neues (Bürgergeld) fängt an. Man ersetzt ein System durch ein anderes. Und damit knüpft man auch an sozialstaatliche Traditionen aus der Zeit vor 2005 wieder an. Die Ablösung ist zugleich auch die Renaissance einer Sozialpolitik, die nicht neoliberal geprägt war, natürlich in zeitgemäßem Gewande. Die Neubenennung als Bürgergeld stützt die Interpretation als Ablösung: Auch diejenigen, die Leistungen aus einem bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungssystem beziehen, sind Bürger*innen. Mit dem von der SPD (2021) bereits im Wahlprogramm so bezeichneten „Bürgergeld“ wird semantisch jedoch das Tor auch offengehalten für weitergehende Überlegungen mit Elementen eines bedingungslosen Grundeinkommens, wie sie bei Grünen in einer expansiven Form („Grüne Garantiesicherung“, Bündnis 90/Die Grünen 2021) und bei der FDP in einer eher restriktiven Version („Liberales Bürgergeld“, FDP 2021) auch vertreten waren. So kann die „Ablösung“ von Hartz IV mit einer Öffnung zum Grundeinkommen begrifflich verfügt werden. Das lässt sich sozialwissenschaftlich dann wiederum als schleichende Sozialstaatstransformation Richtung bedingungslosem Grundeinkommen deuten (Heinze/Schupp 2022).

Das entscheidende Element des bedingungslosen Grundeinkommens, die Bedingungslosigkeit, fehlt aber. Im Nachgang der Bürgergeldreform wird sichtbar, dass das SGB II weiterhin in Kernelementen Bestand hat, zwar an etlichen wichtigen Stellen reformiert wurde, aber doch nicht zu etwas gänzlich Anderem geworden ist, was die Fassung als Ablösung nicht gerade stützt. Entsprechend wird die Ablösungssemantik inzwischen auch um andere Formulierungen wie der eines „grundlegenden Umbaus“ der Grundsicherung für Arbeitsuchende ergänzt oder ersetzt. Die begriffliche Nähe des Bürgergeldes zu weitergehenden Modellen wird nun aber auch – das scheint die Entwicklung im Jahre 2024 zu sein – bei einem Teil der Bevölkerung und politischen Akteure zu einer grundlegenden Kritik aller potentiell garantistischen Bestrebungen und zur Abkehr auch von Vereinfachungen und Lockerungen im bestehenden bedürftigkeitsprüfenden Grundsicherungssystem genutzt zu werden.

7. Vertrauenswürdigkeit statt Vertrauen

Das Verhältnis zwischen Bürger*innen und Verwaltung sowie zum Staat generell wird nicht allein durch Sozialpolitik geprägt. Subventionspolitik, Verkehrspoli-

tik, Kultur- und Umweltpolitik tragen ebenso dazu bei wie die Steuer- und die Sicherheitspolitik. Man dekliniere durch, in welchen Feldern man auf eine Vertrauensbeziehung als Kern des Verhältnisses Bürger-Staat setzen würde. Sollte Steuer- und Subventionspolitik von Vertrauen gegenüber den Steuerzahlenden, sollte Umwelt- und Verkehrspolitik von Vertrauen zugunsten der Unternehmen und der Autofahrenden geprägt sein? Vertrauen scheint sich nicht als universelle Kategorie des Staat-Bürger-Verhältnisses anzubieten. Natürlich kann es sinnvoll sein, die Prüflintensität auch bei Steuererklärungen zu senken, aber ist das wirklich Vertrauen? Sobald die Ahnung einer kriminellen Steuerhinterziehung auftritt, wird man doch wollen, dass die Steuergesetze angepasst und die Lücke geschlossen wird. Und angesichts der Steuervermeidungsbranche wäre es geradezu gemeinwohlschädigend, Vertrauen in die Steuer'gestaltungs'politik vieler Unternehmen zu haben. Vertrauen kann hier bestenfalls heißen, auf statistische Werte zu schauen und die Kosten der Erhöhung der Prüf- und Kontrollintensität gegen die Schadenssumme bei geringerer Kontrollintensität abzuwägen. Das ist eine nüchterne Kalkulation zum Umfang der Verwaltung, aber nicht Vertrauen in die Bürger*innen oder die Vermutung, dass diese sich schon überwiegend an die Gesetze halten und auf jede Art des legalen Umgehungshandelns verzichten werden. Das gilt für die Ebene des Staates insgesamt als auch für die einzelne Interaktion mit der Verwaltung.

Der Terminus des „Verwaltungsvertrauens“ (Rölle 2011; Rölle/Druml 2013) ist vielleicht auch daher nur selten (Bohne/Bauer 2023: 51) aufgegriffen worden. Er hat sich nicht allgemein durchsetzen können und die Verwaltungswissenschaft nutzt ihn auch nicht als Begriff zur basalen Klärung der Verwaltungs-Bürger-Interaktionen (Bogumil/Jann 2020). Vertrauen wird in verwaltungswissenschaftlichen Kontexten bestenfalls als Stellvertreterbegriff für Zufriedenheit oder als Element von Zufriedenheitsmessungen in Meinungsumfragen benutzt (Bundesregierung 2024), ohne dass sich daraus eine umfassende Bewertung des Sozialstaates herleiten ließe. Zur Vertrauensförderung des Staates soll auch die Wahrung der Integrität der Verwaltung dienen, die für die Bundesverwaltung in einem Jahresbericht analysiert wird (BMI 2023). Das Verständnis von Vertrauen ist hier weit basaler: Es geht um den Ausschluss von Korruption sowie um die Kontrolle, dass Sponsoring und die Überlassung von Personal Dritter an die Bundesverwaltung nicht zur politischen Beeinflussung genutzt werden.

Auf der sozialpolitischen Mikroebene, also beim Interaktionsakt zwischen Leistungsberechtigten und Behördenmitarbeitenden, ist seitens der Mitarbeitenden nicht von Vertrauen und einer Kommunikation „auf Augenhöhe“ auszugehen, dafür ist die Asymmetrie aufgrund der Entscheidungsgewalt der Verwaltung

gegenüber den Leistungsempfänger*innen zu groß. Auch auf einer stärker aggregierten Ebene kann man nicht davon ausgehen, dass es seitens der Mitarbeitenden in Sozialstaatsinstitutionen gegenüber den Bürger*innen ein generalisiertes Vertrauen geben könnte. Aus Sicht der staatlich Beschäftigten und Amtsträger*innen tritt ihnen die Bevölkerung in vielen Rollen gegenüber, als Auftraggeber, also als Wähler*innen und Beteiligte an formellen Partizipationsprozessen, oder als Mitgestaltende, d.h. als Counterpart in der Zivilgesellschaft z.B. bei politischem Engagement oder auch bei ehrenamtlicher Tätigkeit, und schließlich als Kund*innen, Klient*innen und Leistungsberechtigte, aber auch als Finanziere, mithin als Steuer-, Beitrags- und Gebührenzahlende (vgl. Bogumil/Holtkamp 2019). In all diesen Beziehungen Vertrauen zum Maßstab zu machen, kann nicht angemessen sein.

Wenn aber Vertrauen nicht das Ziel sein kann, dann ist eine Alternative anzubieten. Dieses könnte in allen Rollenhinsichten lauten, regelkonform und damit diskriminierungsfrei zu kommunizieren, eine die Achtung des Anderen wahrende höfliche Kommunikation zu entwickeln und auch in Konfliktsituationen beizubehalten. Behörden sollten verlässlich und integer sein und Regeln einhalten, zudem achtend kommunizieren, letztlich eine Haltung einnehmen, die von Vorsicht und Respekt, aber weder von Vertrauen noch Misstrauen getragen ist. Sicherlich könnte Verwaltung noch weiter gehen im Sinne einer Bürgerorientierung – diese Möglichkeit soll zum Schluss des Artikels erörtert werden.

Auch auf der Makro-Ebene kann Vertrauen keine angemessene Zielsetzung und kein Wert des Sozialstaates sein: Die bei Umfragen bekundete Einstellung „Vertrauen in den Sozialstaat“ zu erhöhen, ist keine genuine Zielsetzung des Sozialstaates. Es ist erfreulich, wenn diese Einstellung besteht, sie hängt aber von aktuellen Befindlichkeiten in der Bevölkerung ab, von Themen, die gerade dominieren, und von der generellen Zeitstimmung. Ein Ziel, das der Sozialstaat unabhängig von solchen Konjunkturen aktiv erstreben kann, ist die Herstellung von *Vertrauenswürdigkeit*: Ein demokratischer Sozialstaat, der in der administrativen Praxis die Sicherungsleistungen verlässlich und effektiv und in den gerade genannten Interaktions- und Kommunikationsformen erbringt, der Gesetze, die auf dem legitimen Wege demokratischer Gesetzgebung entstanden sind, so fair und diskriminierungsfrei umsetzt, schafft Vertrauenswürdigkeit. Allerdings kann selbst ein in diesem Sinne verlässlicher und effektiver Sozialstaat seine Vertrauenswürdigkeit verlieren, wenn relevante soziale Lagen, Risiken und Bedürfnisse gesetzgeberisch nicht abgesichert werden und neue Belastungen hinzutreten und damit die Legitimität der Sicherungsleistungen nicht mehr gegeben ist.

Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität sind einige der Werte, die eine zentrale Rolle für den Sozialstaat spielen. Vertrauen ist dagegen kein Wert der Sozialstaatlichkeit. Vertrauen verdient der Sozialstaat nur, wenn er vertrauenswürdig ist, weil er *legitim, verlässlich und effektiv* ist:

- Die Legitimität des Sozialstaates hängt davon ab, dass Absicherung sozialer Risiken und Armutsbekämpfung im Sinne der Werte von Gerechtigkeit und Solidarität, Gleichheit und Freiheit gelingt.
- Seine Verlässlichkeit zeigt sich darin, dass die gesetzlich verankerten Sicherungsleistungen regelkonform und zuverlässig erbracht werden.
- Und Effektivität und Effizienz zeigen sich daran, dass die sozialpolitischen Regelungen im Sinne der genannten Werte wirken und das mit rational kalkuliertem Ressourceneinsatz.

Wenn sich der Sozialstaat in diesem Sinne als vertrauenswürdig erweist, ist die Bekundung von Vertrauen in Verwaltung und Staat ein rationaler Akt. Ist dies nicht der Fall, muss man nicht gleich in ein generalisiertes Misstrauen gegenüber dem Sozialstaat verfallen. Vorsicht und die Bereitschaft zur *Kritik* gegenüber dem Sozialstaat ist in diesem Fall angebracht.

8. Ermöglichende Verwaltung

Vertrauen ist nicht per se positiv und Misstrauen nicht per se negativ. Und es gibt nicht nur die Alternative Vertrauen oder Misstrauen. Vorsicht ist ein Drittes, sie ist nicht mit Misstrauen gleichzusetzen. Eine „Vertrauensverwaltung“ ist mit-hin auch nicht die Alternative zur „Misstrauensverwaltung“. Die Kontroll- und Prüftintensität muss in vielerlei Hinsicht rein aus Gründen der Effektivität und Effizienz verringert werden, insbesondere in der Sozialpolitik. Das muss aber nicht für alle Politikfelder gelten. Abbau von Misstrauensverwaltung zugunsten einer vorsichtig agierenden Verwaltung ist oft der richtige Weg. Nur gilt umgekehrt, dass Vertrauen nicht das basale werthafte Moment in den Beziehungen von Staat/Verwaltung und Bürger*innen sein kann.

Und man sollte auch nicht die Gegenreaktion der Bürger*innen allein in Kategorien von Zufriedenheit und Institutionsvertrauen betrachten. *Kritische* Bürger*innen sind der Typus von Bürger*in, den sich Sozialstaat und Demokratie wünschen sollten. Weit mehr als die Steigerung der Zufriedenheits- und Vertrauenswerte ist das Niveau der Reflexion über die Vertrauenswürdigkeit des

Staates und der Verwaltungen ausschlaggebend dafür, wo Sozialverwaltung und Sozialstaat stehen.

Man kann aber auch darüber hinausgehen. Denkbar wäre eine Verwaltung der Unterstützung, eine Verwaltung, die nicht die Verhinderung einer möglichen Genehmigung oder Leistungszahlung in den Vordergrund rückt, sondern die Frage, wie den Bürger*innen geholfen werden kann in ihren Anliegen innerhalb der rechtlichen Grenzen. Das ist eine Haltung des „enabling“, der Ermöglichung. Diese wäre zu zeigen und immer wieder neu anzubieten. Auf eine oft doch zum Misstrauen und zur Verhinderung neigenden Verwaltung könnte schrittweise ein Umbau in Richtung „ermöglichender Verwaltung“ erfolgen.

Der englische Terminus „enabling“ hatte in der Phase des New Public Management Konjunktur. Der „enabling state“ wurde als Alternative zum Wohlfahrtsstaat angesehen. Er soll weniger soziale Leistungen staatlich-bürokratisch bereitstellen, vielmehr dafür sorgen, dass soziale Sicherung seitens privater und zivilgesellschaftlicher Organisationen ermöglicht wird (Gilbert 2005; Schutter/Dedeurwaerdere 2022; Carnegie UK Trust 2024). Ein derartiges Verständnis von Ermöglichung bzw. „enabling“ ist hier gerade nicht gemeint. Ermöglichung soll das Verhältnis Staat – Bürger*innen auf der Ebene der Gesetzgebung wie der Verwaltung prägen.

Eine Ermöglichungs-Verwaltung ist eine Administration, die die Anliegen der Bürger*innen umfassender zu verstehen sucht (und nicht nur nach der Kompatibilität zu dem eigenen Rechtskreis fragt) und sie dabei unterstützt, jene staatlichen Angebote und Leistungen zu finden und zu nutzen, die ihnen in ihrer jeweils spezifischen Lage helfen. Eine Ermöglichungs-Politik ist eine gesetzgeberische Tätigkeit, die bei jeder Reform vorab prüft, was dies konkret an Anstrengungen auf Seiten der Bürger*innen verlangt, um an ihr Recht zu kommen, und wie damit die Zielsetzungen auch wirklich erreicht werden können, die mit dem Gesetz verfolgt werden.

Beides wäre ein wichtiger Schritt zu einer weder von Misstrauen und Verhinderungsabsicht, aber auch nicht gleich von Vertrauen oder großer Bewilligungsbereitschaft getragenen Sozialpolitik. Eine anhaltende Bewegung in Richtung Vorsicht und dann hin zu einer ermöglichenden Verwaltung und Gesetzgebung wäre sicherlich ein wichtiger Beitrag zu einem vertrauenswürdigen Sozialstaat.

Literatur

- Baier, Annette (2001): Vertrauen und seine Grenzen. In: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, 37–84. Frankfurt a.M.: Campus.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2019): Bürger und Verwaltung. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollst. überarb. Aufl., 165–179. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bohne, Eberhard/Bauer, Christian (2023): *Verwaltungswissenschaft. Band 2: Grundzüge der öffentlichen Verwaltung in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2023): *Integrität in der Bundesverwaltung. Jahresbericht 2022*. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-de-r-verwaltung/integritaetsberichte/integritaetsberichte-artikel.html;jsessionid=4D64915E0FF97D8B99A1D8A48E1E5BA5.live862>.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2022): *Das neue Bürgergeld: Mehr Respekt und Sicherheit, weniger Bürokratie*. Pressemeldung vom 20.7.2022. <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Meldungen/2022/das-neue-buergergeld-mehr-respekt-und-sicherheit-weniger-buerokratie.html>.
- Bundesregierung (2021): *Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.
- Bundesregierung (2022): *Entwurf eines Zwölften Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze – Einführung eines Bürgergeldes (Bürgergeld-Gesetz)*. BT-Drs. 20/3873.
- Bundesregierung (2024): *Lebenslagenbefragung*. https://www.amtlich-einfach.de/DE/Hintergrund/Zufriedenheitsbefragung/Zufriedenheitsbefragung_node.html.
- Bündnis 90/Die Grünen (2021): *Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021*. <https://www.gruene.de/artikel/wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2021>.
- Carnegie UK Trust (2024): *What we do*. <https://carnegieuktrust.org.uk/what-we-do/>.
- Einhaus, Julian/Bogumil, Jörg (2019): Wider die Misstrauensverwaltung. *Verwaltung der Zukunft*, 2019. <https://www.vdz.org/politik-und-strukturen/wider-die-misstrauensverwaltung>.
- FDP (2021): *Nie gab es mehr zu tun. Wahlprogramm der Freien Demokraten*. <https://www.fdp.de/nie-gab-es-mehr-zu-tun>.
- Forst, Rainer (2022): *The Justification of Trust in Conflict. Conceptual and Normative Groundwork*. Frankfurt a.M.: Universität Frankfurt (ConTrust Working Paper, 2). contrust.uni-frankfurt.de/wp-2.
- Gilbert, Neil (2005): *The "Enabling State?" from Public to Private Responsibility for Social Protection : Pathways and Pitfalls*. Paris (OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 26). DOI: 10.1787/010142814842.
- Hartmann, Martin (2011): *Die Praxis des Vertrauens*. Berlin: Suhrkamp.

- Hartmann, Martin (2020): *Vertrauen. Die unsichtbare Macht*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Heinze, Rolf G./Schupp, Jürgen (2022): *Grundeinkommen – Von der Vision zur schleichenden sozialstaatlichen Transformation*. Wiesbaden/Heidelberg: Springer VS.
- Knize, Veronika/Wolf, Markus/Wolff, Joachim (2022): *Zentrale Befunde aus Studien zu Sanktionen im SGB II mit einem Fokus auf Sanktionswirkungen und Sanktionswahrscheinlichkeit*. Nürnberg (IAB-Forschungsbericht, 17/2022). <https://iab.de/publikationen/publikation/?id=12751424>.
- Luhmann, Niklas (2014): *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 5. Aufl. Konstanz/München: UVK.
- Mau, Steffen/Westheuser, Linus/Lux, Thomas (2023): *Triggerpunkte. Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp.
- Mewes, Jan (2023): Welfare-state selectivity, universality, and social trust in Europe, 2002–2019: Bringing deservingness back in. *Journal of European Social Policy* 34 (1): 20–35.
- Nullmeier, Frank (2014): Die Sozialstaatsentwicklung im vereinten Deutschland. Sozialpolitik der Jahre 1990 bis 2014. In: Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich/Leibfried, Stephan (Hrsg.): *Grundlagen und Herausforderungen des Sozialstaats. Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht*, 181–199. Berlin: Erich Schmidt.
- Offe, Claus (2001): Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen? In: Hartmann, Martin/Offe, Claus (Hrsg.): *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, 241–294. Frankfurt a.M.: Campus.
- O'Neill, Onora (2002): *A Question of Trust*. The BBC Reith Lectures 2002. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Rölle, Daniel (2011): Vertrauen in die öffentliche Verwaltung. In: Blanke, Bernhard/Nullmeier, Frank/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 4., akt. u. erg. Aufl., 581–588. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rölle, Daniel/Druml, Sabine (2013): Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Eine konzeptionelle Betrachtungsweise. *Die öffentliche Verwaltung* 66 (14): 540–547.
- Roßnagel, Alexander (2019): Elektronische Schriftkommunikation (De-Mail, Vertrauensdienste). In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 617–628. Wiesbaden: Springer VS.
- Ruland, Franz/Beck, Ulrich/Axer, Peter (Hrsg.) (2022): *Sozialrechtshandbuch (SRH)*. 7. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Schutter, Olivier de/Dedeurwaerdere, Tom (2022): *Social innovation in the service of social and ecological transformation. The rise of the enabling state*. London: Routledge.
- SPD (2021): *Aus Respekt vor Deiner Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD. Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben*. <https://www.spd.de/programm/zukunftsprogramm>.
- van Oorschot, Wim/Roosma, Femke/Meuleman, Bart/Reeskens, Tim (Hrsg.) (2017): *The social legitimacy of targeted welfare. Attitudes to welfare deservingness*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.