

# **Sozialpolitik unter Kostendruck**

## **Schleichende Privatisierung oder neue Verantwortungsverteilung?**

### **Zehn Thesen zum „Umbau“ des Sozialstaates in der Bundesrepublik**

von Bernhard Blanke, Hannover, und Stephan von Bandemer, Gelsenkirchen

#### **Vorbemerkung**

Diese Thesen wurden als „Szenarium“ für die mittelfristigen Perspektiven der Sozialpolitik unter der Bedingung entwickelt, daß sich wesentliche strukturelle Veränderungen im bundesdeutschen Modell nicht durchsetzen, sondern eine mehr oder weniger reine „fiskalische“ Strategie dominiert. Diese „pessimistische“ Variante ist nicht von der Hand zu weisen, seitdem sich sowohl auf der Bundes- als auch auf der Länderebene Blockierungskoalitionen gebildet haben, die vor den Wahlen 1998 kaum mehr zu einer „großen Sachkoalition“ bereit zu sein scheinen, wie dies bei den letzten Reformprojekten der Fall war.

Die Thesen sind Teil eines Berichtes für das Niedersächsische Sozialministerium zum Abschluß eines größeren Beratungsprojektes („Sozialbilanz Niedersachsen“). Insgesamt thematisieren sie die alte Frage nach dem „wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik“ (Briefs 1930).

Die Frage, ob sich Sozialpolitik „rechnet“, stellt sich im ökonomischen und -politischen Kontext auf drei Ebenen, die in einem „synergetischen Verhältnis“ (Kaufmann 1994) zueinander stehen:

1. der Bedeutung von Sozialpolitik für den Wirtschaftsprozeß insgesamt und für den Gesellschaftsrahmen (z.B. Qualität des Humankapitals, „sozialer Friede“);
2. individuell („mikroökonomisch“) für die einzelnen Wirtschaftsakteure (Arbeitskräfte, Unternehmen, Leistungsempfänger);

3. kreislauftheoretisch für das Zusammenspiel von Nachfrage und Angebot (z.B. „Kaufkraftargument“).

Grundlegend ist das Problem der **Interdependenzen** der verschiedenen Ebenen (Kaufmann 1986) und der „**konjunkturellen**“ **Bedingtheit** der Bewertungen (vgl. Vobruba 1988 mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Argumente).

Es läßt sich zeigen, daß jeder Effekt von Sozialpolitik auf die Wirtschaft (und umgekehrt) **ambivalent** ist und es sowohl von der „Wirtschaftslage“ als auch von der jeweils im **politischen Diskurs** dominierenden (wissenschaftlichen) Position abhängt, wie der „ wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“ bewertet wird. In der gegenwärtigen Situation scheint sich das Doppelargument von der unangemessenen **Lohnhöhe** und der **Staatsüberschuldung** durchzusetzen (BDA 1994) (wohingegen die keynesianische Argumentation sowie andere positive Bewertungen aus der Arbeitsmarkttheorie oder dem Humankapitalansatz (Schmähl 1994) in die Defensive gedrängt werden).

Unser Ansatz der Produktivitätssteigerung im öffentlichen Sektor und der sozialpolitischen Maßnahmen (Institutionen) kann sich in diesen Diskurs insoweit einordnen, als wir behaupten, daß bei gegebenen Produktionsstrukturen eine **Rationalitätenfalle** (Herder-Dorneich 1982) zu Ineffizienzen führt, die bei einer reinen Niveauabsenkung (sei es durch Umdefinition der Angemessenheitsstandards, sei es durch Einsparpolitiken - beides Seiten einer Medaille) nicht beseitigt werden. Man kann diese Betrachtung betriebswirtschaftlich nennen, weil wir die Frage aufgreifen, ob die „Produkte“ der Sozialpolitik mit einer (politisch) definierten Qualität und in der (bedarfsgemäß) erforderlichen Menge mit **geringeren Kosten** produziert werden könnten. Gelänge dies, könnten die Probleme der Beitrags- und Steuerlast erheblich gemindert und die (bislang angenommenen) positiven Effekte von Sozialpolitik stabilisiert werden.

Dieser Ansatz versucht, verschiedene Argumentationsstränge zu verbinden, die bislang getrennt verfolgt werden: zum einen laufende Debatten um Detailveränderungen in der „Architektur“ des bundesdeutschen Sozialstaates, zum anderen die politi-

sche und wissenschaftliche Diskussion um die „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ (ÖTV-Bertelsmann-Projekt; vgl. Naschold/Pröhl 1993/1995); und schließlich die hochinteressante, aber fast ohne deutsche Beteiligung stattfindende internationale Diskussion, für welche die Publikationen der OECD bestes Anschauungsmaterial liefern.

## 1. These

Die gegenwärtige Debatte um den „Umbau des Sozialstaates“ kann als **Repolitisierung** des Sozialstaatsdiskurses gewertet werden, nachdem sich etwa seit Ende der 50er Jahre (Abschluß der letzten strukturellen Reform, der Dynamisierung der Renten und damit der „Universalisierung“ des Umlageverfahrens) ein zunehmend technisches Verständnis von Sozialpolitik in der BRD eingebürgert hatte. Es wurde stabilisiert durch die Anbindung der sozialen Leistungen an das ökonomische Wachstum. Der Sozialstaat etablierte eine verbindliche Klammer zwischen sozialer und ökonomischer Teilhabe, die als fiskalische Formel (wie in der Rentenversicherung) institutionalisiert wurde.

Als „technisch“ kann dieses Verständnis charakterisiert werden, weil es den Sozialstaat als Umverteilungsmaschine imaginierte, bei der konditional programmiert werden konnte, wann unter welchen Umständen welche exakt bemessbaren Leistungen „fällig“ sein sollen. Dies förderte sowohl die „Ökonomisierung“ als auch die „Verrechtlichung/Bürokratisierung“ sozialpolitischen Handelns. Der Sozialstaat als „triviale Maschine“ (berechenbar, determinierbar) steht in der Tat auf dem Prüfstand und vor der Zerreißprobe - die Metaphern sind kontextuell richtig gewählt, aber **politisch** falsch, denn tatsächlich geht es um eine **politische** Neubestimmung des Sozialstaates.

Unter einer politischen Debatte würden wir uns eine klare Polarisierung der öffentlichen Meinung vorstellen, beginnend mit Fragen nach der (Neu-) Verteilung von Aufgaben zwischen Staat und Gesellschaft; danach, wie Sozialleistungen künftig wirksamer erbracht werden können, wenn schon die These von der Verkrustung der staatlichen Tätigkeit richtig sein sollte; und danach, ob Politik und Gesellschaft bereit sind, den Werthorizont des Nachkriegssozialstaates weiterhin konsensual als Rahmen eines potentiellen Umbaus zu akzeptieren - oder den marktradikalen Weg zur

Leitlinie nimmt. Erst mit einer solchen offenen Polarisierung der Diskussion ist es möglich, präzise Stellung zu beziehen, rational über Vor- und Nachteile verschiedener Wahlmöglichkeiten nachzudenken und einen innovativen Pfad aus der Krise zu finden.

Die Besonderheiten der bundesdeutschen Debatte um den Sozialstaat „in der Krise“ im Vergleich zu fast allen industrialisierten Ländern scheint jedoch in dem Versuch zu bestehen, „Konsenspolitik“ (wie Wolfgang Schäuble es in einer Fernsehdiskussion zum Thema nannte) zu betreiben, zugleich aber massive Veränderungen des sozialstaatlichen Gebäudes vorzunehmen. Dies erzeugt das Klima einer paradoxen Kommunikation. Einerseits wird die staatliche Verantwortung für Erhalt und Fortentwicklung des Sozialstaates nicht dementiert, andererseits wird in vielen kleinen Schritten am „Umbau“ des Sozialstaates gearbeitet, wobei die Tendenz dieser Entwicklung schwer zu identifizieren und zu bewerten ist. Politikwissenschaftlich kann dieser Politikstil - im Sinne von Downs - mit dem „ein-gipfligen“ Parteienwettbewerb erklärt werden, bei welchem stark programmatisch angeglichene Parteien zur Mitte hin um die Maximierung der Wählerstimmen konkurrieren. Da als oberstes Ziel die **Sanierung** der staatlichen und parafiskalischen Haushalte von allen dominierenden politischen Kräften akzeptiert ist, konzentriert sich der programmatische Wettstreit auf Mittel und Wege zur Erreichung dieses Ziels. Unsere Thesen stellen den Versuch dar, die **laufenden Diskurse** um den Sozialstaat in der Bundesrepublik holzschnittartig derart zu „systematisieren“, daß eine Tendenz sichtbar wird.

Diese Tendenz scheint in einer **schleichenden Privatisierung** zu liegen, ohne daß die reformpolitischen Optionen, die bei einem gezielten, rationalen Umgang mit Knappheiten gegeben sein können, offen ausgesprochen und wahrgenommen werden. Insoweit versuchen die Thesen immer auch - im Blick auf andere Länder - Gegenteilstendenzen aufzuzeigen, die jenseits des ideologischen Schlagabtausches liegen. Erst vor diesem Hintergrund ist die von uns gewünschte „rationale Wahl“ möglich.

## 2. These

In der Bundesrepublik findet ein **fiskalischer** Schlagabtausch um den Sozialstaat statt. Es geht nahezu ausschließlich um „zu hohe“ **Kosten** (öffentliche und private)

und „überflüssige“ **Leistungen**. Da die Leistungen des Sozialstaates ausschließlich mit der Frage konfrontiert werden „Können wir uns diese noch leisten?“, konzentriert sich die Debatte auf eine **dekrementale** Strategie des stückchenweisen Abbaus akribisch ausgesuchter **Einzelleistungen**. Das Gesamtgebäude des Sozialstaates (seine nunmehr sechs Säulen) wird durchgeforstet nach Leistungen, die in einem näher zu bestimmenden Sinne als **ungerechtfertigt** angesehen werden; der Ärztetag 1996 hat von „Entrümpelung“ von Sozialleistungen gesprochen. Dabei verkehrt sich das Begründungsverhältnis von Sozialleistungen: In ihrer **Entstehung** werden und wurden Einzelleistungen des Sozialstaates mit dem Verweis auf sogenannte **Bedarfe** gerechtfertigt.

Allerdings werden diese nach verschiedenen **Regeln kalkuliert**. Nach unserer Ansicht lassen sich drei solcher Regeln (Rechtfertigungsgründe für öffentlich bereitgestellte oder organisierte Ressourcenzuweisungen) unterscheiden: Angemessenheit, Leistungsgerechtigkeit und Gleichbehandlung. Diese Begrifflichkeit deckt sich nicht unmittelbar mit derjenigen des Sozialrechts, sondern versucht, „funktionale“ Differenzierungen unter dem Aspekt der potentiellen Resistenz gegen Veränderungen einzuführen.

Alle Sozialleistungen, die einen Ersatz für nicht vorhandenes Einkommen darstellen und nicht an vorhergehende Beitragsleistungen geknüpft sind (vor allem die Leistungen nach dem BSHG, aber auch andere staatliche Leistungen) werden aus einem bestimmten Verständnis der **Angemessenheit** gerechtfertigt. „Menschenwürdige Existenz“ mißt sich an solchen Angemessenheitsstandards (Bedürftigkeit), einer Relation zwischen den **Werten** derjenigen, die ihren Lebensunterhalt selbst verdienen können, und solchen, die auf Armutspolitiken angewiesen sind (Stichworte u.a. Lohnabstandsgebot, angemessener Wohnraum, Warenkorb/Statistikmodell). Der Rechtsanspruch nach dem BSHG ist also dem Leistungsumfange nach flexibel.

Eine andere Bedarfsfeststellung erfolgt nach dem Modell der **Leistungsgerechtigkeit**. Dort, wo Sozialleistungen an die Einkommenshöhe und die Dauer des Einkommensbezugs anknüpfen (in fast allen Lohnersatzleistungssystemen) hat das

bundesdeutsche Modell ein **Proportionalitätsverhältnis** eingeführt, fälschlich als „Äquivalenzprinzip“ bezeichnet (These 6). Rechtsansprüche sind berechenbar.

Das dritte wesentliche Prinzip der Bedarfsfeststellung ist die **Gleichbehandlung**. Diese drückt sich in einer **sachlich** begründeten Notwendigkeit aus: vorherrschend im Gesundheitsbereich (Sachleistungsprinzip unabhängig von der Beitragshöhe oder gar der Beitragszahlung (Familierversicherung)) verfährt der Sozialstaat beim Prinzip der Gleichbehandlung 'ohne Ansehen der Person' nach bestimmten **Risikotatbeständen** (Krankheit z.B.), bei denen der **nichtmonetäre** Schaden für alle gleich ist und insoweit bei allen gleichermaßen behoben werden muß. Zur Kompensation stellt die Gesellschaft Finanzmittel bereit, die entweder durch Beiträge und/oder Steuern aufgebracht werden. Sozialpolitisch kalkulierte Bedarfe steuern den Umfang der aufzubringenden Mittel.

Beim **Abbau** von Sozialleistungen wird umgekehrt verfahren: Die **Leistungshöhe** wird unmittelbar zum Maßstab genommen, wobei die monetären Leistungen untereinander in Beziehung gesetzt und nach - nur politisch nachvollziehbaren - Maßstäben gewichtet, und dann beibehalten, gekürzt oder gestrichen werden. Rückbeziehungen auf - nicht mehr vorhandene oder eingeschränkt vorliegende - Bedarfe sind eher „ideologischer“, denn rationalpolitischer Art.

Hier zeigt sich dann der immanente **politische Gestaltungsgehalt** „des Sozialstaates“. In der öffentlichen Debatte gehen häufig die wichtigen Unterscheidungen verloren zwischen dem Sozialstaat als normativem Begriff (verankert im GG Art 20 und 28), dem „Sozialstaat“ als komplexem System von auf gesetzlicher und vertraglicher Basis beruhenden Finanzierungs- und Leistungstatbeständen und -regulierungen; und schließlich dem Sozialstaat als „Sozialpolitik“, welche eingebunden ist in das parlamentarisch-demokratische Regierungssystem sowie in das Verbändesystem, welches sich um die Sozialversicherungen sowie andere soziale Leistungsbereiche (auf der Ebene der Kommunen und der Wohlfahrtsverbände) kristallisiert.

Veränderungen im „Leistungssystem“ folgen einer bemerkenswerten inneren „Logik“, bei der auch die unterschiedlichen Grade und Formen der **Verrechtlichung** eine

Rolle spielen. Am leichtesten sind die nach Angemessenheit konzipierten Einzelleistungen zu kürzen; es bedarf hierzu meist „nur“ plausibler Erklärungen. Beispielsweise reicht es aus, mit der Modellrechnung 5-Personenhaushalt in der Sozialhilfe versus 5-Personenhaushalt mit einem Alleinverdiener im unteren Lohnbereich eine Verletzung des Lohnabstandsgebotes zu „beweisen“, um für **alle** Sozialhilfeempfänger die Kürzung der Sozialhilfe (HLU) zu begründen. In der Realität sind aber 5-Personenhaushalte im aktuellen Sozialhilfebezug relativ selten zu finden; und der eigentliche „Skandal“ liegt in dem Versagen des „Familienlastenausgleichs“ für Geringverdienende. Etwas schwieriger sind Leistungskürzungen im Bereich der von der Gleichbehandlung 'regierten' Sozialleistungen, weil dort auch Besserverdienenden im Zuge des Ausbaus des Sozialstaates Zugang zum „Sozialversicherungsstaat“ ermöglicht wurde. Kürzungen von Sachleistungen z.B. im Bereich der Krankenversicherung können nur über Härteklauseln sozial 'gerechter' gestaltet werden; sind sie so niedrig bemessen, daß nur der anerkannte Armutsbereich ausgenommen ist, betreffen sie den Normalverdiener besonders in den unteren Segmenten. Am bestandssichersten sind die vom Proportionalitätsprinzip 'regierten' Sozialversicherungssysteme, die selbst wiederum durch „Exklusion“ finanziell saniert werden können (These 3).

### 3. These

**Globaler** Ausgangspunkt des Umbaus des Sozialstaates ist die „Krise der Arbeitsgesellschaft“. Da der bundesdeutsche Sozialstaat (vgl. Schaubild) im wesentlichen von den **Parafisci** der Sozialversicherungen 'gesteuert' wird, die ihrerseits weitgehend vom **Beitragsaufkommen** aus **unselbständiger Arbeit** finanziert werden, schlägt natürlich jede signifikante und längerandauernde Unterbeschäftigung in sozialversicherungspflichtigen (oder „versicherungsbeitragsfähigen“, Hartwich 1996) Arbeitsverhältnissen in eine „fiskalische Krise“ der Sozialversicherungen um. Auch die demographischen Entwicklungen (Überalterung) sind nur dann „problematisch“, wenn sie zur Entwicklung des Beschäftigungssystems in Beziehung gesetzt werden.

Die Programmierung der Sozialversicherungen über das Proportionalitätsprinzip beeinflusst sowohl Entstehung als auch Abbau von Einzelleistungen:

- Sinkende Löhne ziehen sinkende Finanzen nach sich, so daß auch - im Zeichen der einnahmenorientierten Ausgabenpolitik (Resultat des **Umlageverfahrens**) - die Leistungen sinken müssen;
- der Abbau von Leistungen folgt der inversen Logik ihrer Entstehung: in den Zeiten der Reallohnsteigerungen war es möglich (entsprechend dem Prinzip der Leistungsfähigkeit (Proportionalität)) ein höheres Maß an **interner Umverteilung** in den Sozialversicherungssystemen einzubauen (Solidaritätsprinzip), wodurch vor allem die „beitragsfreien“ Leistungen angestiegen sind (z.B. Anrechnungszeiten in der Rentenversicherung oder „originäre“ Arbeitslosenhilfe etc., etc.).

Mit dem Terminus der **versicherungsfremden Leistungen** ist nunmehr ein Stichwort gegeben, mit dessen Legitimation jene internen Umverteilungen in den Sozialversicherungen reduziert werden können. Nicht mehr die zielgerichtete Gestaltung von sozialen Bedarfs- und Lebenslagen ist dann der Ausgangspunkt staatlicher Sozialpolitik, sondern die Realisation eines selbstbezüglichen und sich selbst genügenden Prinzips: Des sogenannten Versicherungsprinzips. **Ziel** dieser Strategie ist die **Sicherung der Sicherungssysteme** als solcher.

Der Verlust von profitablen Arbeitsplätzen (unbeschadet der Gründe, ob nun durch „Globalisierung“ der Wirtschaftsprozesse oder Managementfehler oder Lohnhöhe oder alles zusammen) schließt immer mehr Teile des Erwerbspotentials aus dem Erwerbsarbeitsmarkt aus; die sozialen Sicherungssysteme reagieren schematisch entsprechend ihrer Programmierung ebenfalls mit Exklusion von Leistungen, und indirekt über Leistungsausschluß mit der Exklusion von Personen. Kein Mitglied einer Sozialversicherung wird ausgeschlossen (allerdings kommen viele nicht mehr rein), sondern viele erhalten weniger oder keine Leistungen, so daß die Mitgliedschaft monetär sinnlos wird.

Aus der Sicht des **Bürgers** hatte der Sozialstaat (in seinen drei Dimensionen) **Teilhaberechte** konstituiert, die sich u.a. in Mitgliedschaften in den Anstalten und Körperschaften des Sozialversicherungssystems niederschlagen („Versicherten-gemeinschaften“). Zwar ist das bundesdeutsche Modell nicht soweit gespalten, daß der Sozialversicherungsausweis (wie z.B. in den USA) zum Ersatz für den Personalausweis

wird, aber Staatsbürgerschaft im Sinne des **sozialen Rechtsstaates** ist materiell wesentlich durch Teilhabe am sozialen Leistungssystem untermauert. Spiegelbildlich drückt sich dieser Sachverhalt in den Statusrechten von Ausländern aus, die trotz Teilhabe am Erwerbsarbeitsmarkt keineswegs in den Genuß aller sozialen Teilhaberechte kommen, vielmehr einen langen Prozeß der sozialen Einbürgerung durchlaufen müssen. Im Englischen wird dieser Grundtatbestand des modernen Wohlfahrtsstaates mit dem Begriff der **social citizenship** umschrieben. Im Deutschen ist noch wenig über die Einbindung des Staatsbürgers - und aus seiner/ihrer Sicht - in das verflochtene System (Achinger 1971) der Sozialleistungen nachgedacht worden.

Ein aktuelles Beispiel kann die Debatte um die Ladenschlußzeiten bieten; so wenig es prima facie sich dazu zu eignen scheint: wenn im Vergleich immer auf andere Länder verwiesen wird, werden viele Facetten des Problems im deutschen System schlicht übersehen; z.B. das Problem der ungeschützten Teilzeitarbeit (590 DM-Jobs); das Problem der hieraus entstehenden langfristigen Belastungen der Sozialhilfe (mangelnde Absicherung im Alter); der Unterschied, ob zusätzliche Teilzeitarbeit im Rahmen eines Modells mit **Grundsicherung** (Holland) oder in einem Beitragsmodell wie in der Bundesrepublik eingeführt wird. Gleichwohl kann eine Flexibilisierung innovative Folgen haben, wenn die **Interdependenzen** der sozialen Leistungen, die bei einer simplen Einzelaspekt Diskussion unter den Tisch fallen, reflektiert werden.

#### **4. These**

Unter der Herrschaft des Sozialstaatsprinzips treten beim Funktionsverlust der Sozialversicherung zunächst andere Sozialleistungsträger als **Ausfallbürgen** im allgemeinen, nicht nur im fiskalischen Sinne, in die Pflicht.

Der Zentralstaat Bund ist für die Arbeitslosen- und Alterssicherung schon qua grundgesetzlicher Verpflichtung Ausfallbürge; im besonderen Maße für die nach neuestem Verständnis „versicherungsfremde“ Arbeitslosenhilfe und Arbeitsmarktpolitik. Hier weist das Politikprofil der vergangenen Jahre eine paradoxe Entwicklung auf: für Zwecke der deutschen Einigung zog sich der Bund zunächst nicht aus der Verpflichtung der Defizithaftung, obwohl eine enorme Summe an Beitragsmitteln auch

für die Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der deutschen Einigung aufgewendet wurde - im eigentlichen Sinne eine versicherungsfremde Leistung, zählen doch die „Folgen politischer Ereignisse“ traditionell zum Bereich der nicht durch Beiträge, sondern aus Steuermitteln zu finanzierenden sozialen Leistungen. Im Bereich der Arbeitslosenhilfe sind dagegen die Versuche, sich aus der Verantwortung zu ziehen, schon notorisch.

Auch in der Alterssicherungspolitik fand zum einen langfristig ein Rückzug des Zentralstaates statt, zum anderen wird der durch die letzte Reform festgezurrte Staatszuschuß auch nicht unangegriffen bleiben. Schließlich werden in diesem Feld „versicherungsfremde Leistungen“ als Leistungen für die „Folgen politischer Ereignisse“ oder politischer **Entscheidungen** zwar abgebaut, aber **nicht** kompensiert. Für das „Verhalten“ des Bundes und wohl auch der Länder wird generell behauptet werden können, daß Auslagerung sogenannter versicherungsfremder Leistungen aus den Sozialversicherungen, die als „allgemeine Staatsaufgaben“ aus Steuergeldern zu finanzieren wären, **nicht kompensiert** werden wird. Fiskalisch gesehen erweist sich dieses Feld sowohl als wesentliches „Abbaugelände“ als auch als das legitimatorisch am meisten abgesicherte (dazu später).

Summarisch kann behauptet werden, daß die doppelte Exklusion, nämlich aus dem „beitragsfähigen“ Erwerbsarbeitsmarkt **und** - schrittweise, über leistungsmindernde „Lücken“ in der Erwerbsbiographie - der beitragsfinanzierten Sozialversicherung, zu einem **Anwachsen der Armutspotentiale** führt. Hierbei ist jedoch außerordentlich wichtig zu betonen, daß Armutspotentiale **nicht** gleichbedeutend sind mit **Armutbevölkerung**. Sicherlich können Armutspotentiale bei bestimmten Personengruppen kumulieren, aber zugleich weisen Prozesse der „Verarmung“ eine breite Streuung auf. Auch prekäre, d.h. nicht geschützte, nicht oder gering sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sollte hierzu gerechnet werden.

Die **Länder und Kommunen** sind aus strukturellen Gründen daher die faktischen, wenn auch nicht vorgesehenen Ausfallbürgen für die Krise des Arbeitsmarktes. Kernsystem ist das Regulierungssystem des **Bundessozialhilfegesetzes**. **Summarisch** läßt sich sagen, daß alle reduzierten „versicherungsfremden“ Leistungen,

wenn sie nicht ganz entfallen oder von den Privathaushalten übernommen werden, auf direktem oder auf einem Umweg bei der Sozialhilfe und das bedeutet, wenn die Länder diesen Exklusionsprozess - aus fiskalischen Nöten heraus - ebenfalls fortführen, bei den Kommunen landen. Die „Krise der Städte“ ist - obwohl häufig das Gegenteil behauptet wird - keineswegs „hausgemacht“, sondern vom Zentralstaat politisch induziert.

Auf der Politikebene der **Kommunen** läßt sich der Prozeß einer „schleichenden Privatisierung“ von Kosten und Leistungen deshalb am besten studieren, weil in ihrem relativ geschlossenen Teilsystem Verschiebungsaktionen am deutlichsten zu beobachten sind. Von der Einnahmenseite her sind die Kommunen - auch statistisch nachweisbar - am direktesten mit den Schwankungen der Konjunkturen verknüpft. Zusätzlich verschärfen fiskalische Abwälzungsstrategien des Zentralstaates und der Länder die „Krise der Kommunalfinanzen“. Parallel zu diesem Prozeß legt der Zentralstaat gesetzgeberisch neue Lasten auf (Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz als vieldiskutiertes Beispiel) oder schlagen sich Exklusionsstrategien auf die Verpflichtungen der unteren Politikebene insbesondere im Regelungsbereich des BSHG nieder. In den meisten **Großstädten** 'fressen' die steigenden Sozialausgaben jeglichen Gestaltungsspielraum nahezu auf; die Gegenstrategie steigender Gebühren überwälzt einen großen Teil der Lasten auf die Konsumenten (z.B. über die Mietnebenkosten). Andere Leistungen werden „privatisiert“, indem sie öffentlich nicht mehr erbracht werden. Auch hier fehlt im bundesdeutschen Modell eine positive Gegenstrategie, wie sie in den anderen Ländern entwickelt wurde. Die Debatte um die Reform der Kommunalpolitik legt Zeugnis hierfür ab. Grundprinzip einer solchen Gegenstrategie ist die „Aktivierung“ der Bürger (empowerment), wobei sich der Staat nicht aus der Verantwortung zieht, sondern als „Helfer zur Selbsthilfe“ agiert.

## 5. These

**Der Abbau von einzelnen Leistungen in begrenzten „Systemen“ ist insoweit zugleich ein Umbau**, als er die **Verantwortlichkeiten** in der Architektur des bundesdeutschen Sozialstaates verschiebt. Die allgemeine Tendenz dabei ist wiederum **paradox**, als mit der Begründung, daß „versicherungsfremde Leistungen“ abgebaut werden müssen, um die Sicherungssysteme überlebensfähig zu machen, noch nicht

deren **Notwendigkeit** sondern nur ihre Finanzierungstechnik durch Beiträge bestritten wird. Rein rechnerisch kann die Summe der erbrachten Sozialleistungen gleich bleiben, wenn es nur um „systemgerechte“ Umschichtung in den Staatshaushalt ginge. Aber die Politik versteckt sich hinter einem fiskalisch-sozialversicherungsrechtlichen Argument, um die Verantwortung auf andere Träger abzuwälzen, ohne deren Leistungsfähigkeit in Betracht zu ziehen. Im Englischen nennt man diesen Vorgang boundary specification and cost shifting. Grenzen der einzelnen Systeme werden enger gezogen, Kosten verschoben - auf wen?

Da Kosten nur **verschoben** werden können, wenn a) die Notwendigkeit der Leistungen weiterhin akzeptiert wird und b) sowohl die Macht dazu besteht als auch eine Bereitschaft und Fähigkeit anderer Träger, die Kosten zu übernehmen, läuft die Verantwortlichkeitsverschiebung darauf hinaus, auf dem Umweg über die Kommunen sowohl die Leistungserbringung als auch die Kostenträgerschaft **zu privatisieren**. Die Paradoxie der bundesdeutschen Debatte drückt sich darin aus, daß es **kein offizielles Programm** einer Privatisierungsstrategie gibt.

Demnach geht die bundesdeutsche Sozial-Politik (als politics) ganz entschieden den Weg der **Abwälzung** von Soziallasten durch die verzweigten Netzwerke des bundesdeutschen Sozialstaates, bis diese bei der letzten gebietskörperschaftlichen Ebene der Kommunen landen und von diesen zwangsläufig an den „privaten Sektor“ weitergereicht werden müssen. **Oder** im Bereich der Sozialversicherung, insbesondere der Krankenversicherung, tritt an die Stelle des Solidaritätsprinzips dasjenige der Eigenverantwortung/Zuzahlung. Was durch „politische Gestaltung“ einstmals der Sozialversicherung und den öffentlichen Haushalten aufgetragen wurde, wird teilweise der privaten Gestaltung und Entscheidung zugeführt. Allerdings sollte vorschnelle Bewertung vermieden werden. Denn eine Bewertung müßte sich erneut die Grundfrage nach dem Zusammenspiel von **öffentlichem und privatem Sektor** stellen.

Schon längere Zeit wird von Politik und Wissenschaft eine Selbstüberforderung des Staates gepaart mit einer ungebremsten „Anspruchsinflation“ beklagt. Dabei wird der Staat selbst als „Ursachenfaktor der gesellschaftlichen Anspruchsdynamik“ (Klages) identifiziert, der vage Erwartungen in Ansprüche verwandele und zu ihrer Erfüllung

eine spezialisierte Bürokratie ausdifferenzieren, welche ihrerseits mit einer eigenständigen Expansionsdynamik ausgestattet sei. Dieses Denkmodell scheint auch die Politik der **Anspruchsreduktion** zu bestimmen; charakteristisch ist jedoch die durchweg **passive** Wahrnehmung von Bürger und Staat, als Opfer eines wechselseitigen Mißverständnisses und gegenseitiger Abhängigkeiten: die instrumentelle Beziehung ist - hier zeigen sich sehr spezifisch deutsche verwaltungskulturelle Traditionen - die zwischen Antragstellern und Bewilligern, zwischen „Anspruch“ und „Zuschuß“; die Beziehung zum Bürger ist traditional gestaltet. Eine Politik der „Staatsentlastung“ durch staatliche Politik im Stil der schleichenden Privatisierung verfehlt systematisch die Weckung von Selbstverantwortung und Selbsthilfe, selbst wenn sie diese proklamatorisch einfordert. Ganz anders müßte das Bild des **aktiven Bürgers** in den Mittelpunkt gestellt werden. Staatliche Politik müßte dann darauf gerichtet sein, dort, wo Aktivitäten und Solidaritätspotentiale (Kaufmann 1986) verschüttet sind, **Unterstützungsstrukturen** aufzubauen. Im Kern wird nicht so sehr das Medium „Geld“ gefragt, vielmehr bedarf eine Politik des „Encouragement“ des Mediums Koordination und Kooperation.

## 6. These

Die dekrementale einzelleistungsorientierte Umbaustrategie besitzt eine eigentümliche **Legitimationskraft** und ist deshalb sowohl schwer zu durchschauen als auch schwer zu bewerten. Eine rationale Bewertung der Notwendigkeiten, Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit von Sozialpolitik bedürfte klarer Begrifflichkeiten. Tatsächlich aber wimmelt das bundesdeutsche Sozialstaatsmodell von einer Fülle inkonsistenter, nur situativ zu verstehender Termini, die vor allem auch aus der enormen Verrechtlichung der Sozialpolitik stammen. Diese Termini sind hochgradig fungibel sowohl zur Begründung neuer Leistungen als auch zu deren Abbau (siehe These 2 und 3).

Der Abbau „versicherungsfremder Leistungen“ läßt sich vor der Mitgliedschaft der Sozialversicherungen, die Beiträge bezahlen, zumal deshalb hervorragend legitimieren, weil - in „ideologischer“ Ausweitung einer Rechtssprechungstradition des BVerfG - die Leistungen von den Bürgern als Quasi-Eigentum betrachtet und nach dem Modell der Privatversicherung als „beitragsäquivalent“ mißverstanden werden.

Damit aber werden tendenziell die Grundlagen der Sozialversicherung unterminiert. Diese basierte zumindest auf den vier **Grundprinzipien**, daß

- keine individuelle Risikokalkulation stattfindet, sondern die Risiken als gesellschaftlich typische Risiken betrachtet werden, für deren Eintritt der Einzelne weder wegen seines Verhaltens, noch seines Alters oder anderer Merkmale 'haftbar' gemacht werden kann;
- umfassend alle diese typischen Lebensrisiken in den Schutz der Sozialversicherung einbezogen werden (Comprehensiveness);
- universell alle Staatsbürger an diesem Schutz teilhaben (in Deutschland gerade durch „versicherungsfremde Leistungen“ garantiert, z.B. Familienversicherung in der Krankenkasse);
- die finanzielle Leistung des einzelnen einen Beitrag für die Leistungsfähigkeit der Sozialen Sicherungssysteme darstellt, insoweit nach seiner/ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit bemessen ist (Proportionalität), also eine Quasi-Steuer darstellt (keine „Äquivalenz“ von Risiko, Finanzbeitrag und Leistung).

Wie - vor allem durch die berufsständische Gliederung - durchbrochen diese Prinzipien auch etabliert waren, sie erklären gerade den **stetigen Ausbau** des Sozialstaates in der Bundesrepublik und die tendentielle „Egalisierung“ seines Leistungsprofils (z.B. in der Krankenversicherung). Dies ist weniger aus einer Anspruchsinflation zu erklären, als aus dem Wirken der **immanenten Gerechtigkeitsvorstellung der social insurance** (auch in anderen Ländern) unter Bedingungen der Vollbeschäftigung. Mit der dekrementalen Umbaustrategie werden diese Gerechtigkeitsvorstellungen unterminiert und machen anderen Legitimationsstrategien der neuen **Ungleichheit** Platz. Reaganomics und Thatcherismus propagieren weltweit bewußt und offen einen Abbau von Gleichheit unter der Flagge der Leistungssteigerung und deren ökonomischer Anreize. Dabei wird zunehmende Unterbeschäftigung in Kauf genommen.

In der Bundesrepublik dominiert dagegen eine „konsenspolitische“ (These 1) Umbaustrategie. Deren offene Flanke ist mit großer Wahrscheinlichkeit das **Arbeitsplatzversprechen**, welches explizit oder implizit mit der fiskalischen Sanierung ge-

geben wird. Das derzeit in der Entscheidung befindliche Sparpaket soll nach seiner Zielsetzung „Wachstum und Beschäftigung“ fördern - wie schon zuvor andere Beschäftigungsförderungsprogramme.

Ob eine „Flexibilisierung“ der sozialen Leistungssysteme, vor allem über den Abbau der Steuer- und Beitragsbelastung der „Wirtschaftsakteure“ die Leistungsanreize im privaten Sektor derart steigert, daß mittelfristig erneute Beschäftigungszuwächse erzielt werden, steht „in den Sternen“; dieser Zusammenhang wird vornehmlich modellökonomisch behauptet, zu beweisen ist er nicht (die umfangreiche Debatte in der Wissenschaft kann hier nicht dargestellt werden). Benutzt man den **internationalen Vergleich** als Methode, um wahrscheinliche Entwicklungen unter bestimmten Bedingungen zu „extrapolieren“, scheint eher eine langfristige Abkehr vom Vollbeschäftigungsziel im „Normalarbeitsverhältnis“ und Spaltung des Arbeitsmarktes als realistische Perspektive. Selbst in Schweden wird mittlerweile von einer „unvermeidlichen Arbeitslosigkeit“ gesprochen. Das US-amerikanische Beschäftigungswunder über schlecht bezahlte Dienstleistungsarbeitsplätze ist mittlerweile als statistische Fiktion mindestens teilweise „entlarvt“; die englische Beschäftigungsdynamik, mit der die Tory Regierung wirbt, rührt eher von statistischen Bereinigungen (dort wird nur der **Leistungsempfänger** als arbeitslos gezählt; für die Bundesrepublik ließen sich so die Zahlen um ein Drittel reduzieren) und von einer Erosion des Arbeitsrechtes her. Es mag jedoch sein, daß durch die Gewöhnung an die chronische Unterbeschäftigung auch hierzulande steigende Ungleichheit und Verarmung legitimierbar wird. Auf der anderen Seite würde eine solche Entwicklung keineswegs die Krise des Sozial(versicherungs)staates lösen, sondern eher verschärfen, wie jetzt auch die OECD (1996) betont.

## **7. These**

Zunehmende Ungleichheit und Förderung der finanziellen Leistungsanreize für den privaten Sektor legen kombiniert mit der Krise der Arbeitsgesellschaft die Axt an die Wurzeln des bundesdeutschen Sozialstaates, versteht man ihn im Sinne der These 6 als universell, comprehensive und solidarisch.

Hier müßten komplizierte Zusammenhänge zwischen Steuerpolitik und Sozialpolitik in ihrer Einlagerung in einen allgemeinen ökonomischen Trend aufgeklärt werden. Lassen wir Zahlen sprechen: Makroökonomisch tut sich eine immer größere Schere auf zwischen der (nominalen) Entwicklung von BSP, Volkseinkommen und Einkommen aus unselbständiger Arbeit. Wachsen die verfügbaren Finanzmassen - grob gesagt - für die Unternehmen zur Finanzierung von Investitionen (wo auch immer), die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (einschließlich der Zinszahlungen der verschuldeten öffentlichen Hände an Private) immer stärker als die Einkommen aus unselbständiger Arbeit, so wird **natürlich** die Abgabenlast auf Erwerbsarbeit immer höher und die **Formel von der Entlastung** der Erwerbsarbeit, vor allem auch durch **Beitragsstabilität** im Rahmen des Proportionalitätsprinzips (was zum Sinken der Einnahmen der Sozialversicherung insgesamt führen kann) plausibel. Die Sicherungsstrategie für die Sozialen Sicherungssysteme hat ihre ökonomische Logik.

Kombiniert man jedoch alle in den ersten Thesen genannten Faktoren, dann erweist sich die doppelte Tendenz **zur sozialen Schließung**, d.h. zur Bestärkung der Position derer, die **in** sind und zur **Flexibilisierung** aller Beschäftigungsverhältnisse und sozialen Statuspositionen, die nicht im klassischen Normalarbeitsvertrag verankert sind, d.h. zur Schwächung der Position derer, die **out** sind, als offenbar dermaßen **hart**, daß sich schon die Frage stellt, ob sich gegenwirkende Tendenzen und Kräfte - sofern sie denn politisch gewollt sind - finden, formieren und vor allem **begründen** lassen.

Die derzeitige Überlegenheit der Umbau- oder „Flexibilisierungs“-Strategie im öffentlichen Diskurs resultiert aus einer makroökonomischen Angemessenheitsthese (macroeconomic efficiency) (These 9); und diese begründet einen „Umbau“ des dritten wesentlichen Segments des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells, der **Tarifvertrags- und Arbeitsrechtsordnung**. Der Kostendruck auf „die Unternehmen“ wird vor allem angesichts der Globalisierung des Wettbewerbs als zu hoch deklariert; neben der Senkung der Abgabenlast stehen Lohnstabilisierung und Flexibilisierung des Arbeitsrechtes als Heilmittel nicht nur in der Debatte, sondern werden stückchenweise eingeführt - womit im übrigen der Sozialstaat als „Politikprozeß“ seine

Flexibilität unter Beweis stellt. Auch hier müßte differenziert werden: makroökonomisch scheint die Globalisierung weitgehend ein **Drohwort** zu sein, branchenspezifisch und einzelbetrieblich schlägt sie sich unterschiedlich nieder. Auch hier ein internationaler Vergleich in groben Ansätzen: offensichtlich sind von der Globalisierung rund 20% der Arbeitsplätze gefährdet, wenn sie unter „zu hoher“ Kostenbelastung stehen; zugleich sind dies low tech-Arbeitsplätze, so daß die „Globalisierung“ zuvörderst zu einer Spaltung der Beschäftigten führt. Die Analyse des „Arbeitslosen- und Sozialhilfebestandes“ zeigt denn auch mehr und mehr das wachsende Potential der Langzeitarbeitslosen, der Unqualifizierten, gesundheitlich und durch familiäre Bedingungen Eingeschränkten sowie das Potential der outs, vor allem der Jugendlichen. An dieser Wegscheide stellt sich - wie es vor allem durch die Kirchen vorgetragen wird - die Frage der **staatlichen Gesamtverantwortung**; und die Notwendigkeit einer rationalen Diskussion über Effizienz **und** Gerechtigkeit im „Sozialstaat“.

## 8. These

Eine den normativen Grundlagen des bundesdeutschen Sozialstaates treu bleibende Strategie müßte - und auch das erscheint wiederum paradox - den **Kostendruck positiv** aufnehmen und dem Prozeß der boundary specification und des cost shifting einen **neuen Entwurf** der Verantwortungsverteilung im Sozialstaat entgegensetzen. Sie kann nicht „im System“ verbleiben und an dem Einzelleistungsabbau nur mit jeweils anderer Begründung fröhlich mitwirken (diese Leistung bauen wir ab, aber jene auf keinen Fall); denn eine solche Strategie fußt ausschließlich auf politischen **Machtverhältnissen**, das Lehrbeispiel Thatcher ist hierfür geradezu frappant: solange Wahlen gewonnen werden und sich die Staatsbürger an die Ergebnisse dieser Wahlen strikt halten (ohne Revolten), gibt es keine Stoppregel, weil prinzipiell jede Leistung nicht nur auf dem Prüfstand steht, sondern real abbaubar oder/und verschiebbar ist.

Ein neuer Entwurf der **Verantwortungsverteilung** im bundesdeutschen Sozialstaat müßte sich aus dem Dilemma des reinen Kosten-Leistungs-Denken befreien und die Grundfragen (siehe These 1) bei der Entscheidung über Sozialleistungen neu stellen:

- 1) Welche Akteure sollen wie an der Entscheidungsfindung über veränderte Bedarfe beteiligt werden und wer trifft die Entscheidungen an welchem Ort?
- 2) Welcher **Sektor der Gesellschaft** soll künftig für welche Aufgaben „zuständig“ sein - und wie müssen die verschiedenen Sektoren abgestimmt **kooperieren**, damit der nach wie vor gültige **Wertkodex** des deutschen Nachkriegssozialstaates erhalten und materiell verwirklicht werden kann?
- 3) In welchen **Produktionsformen** müssen die sozialen Leistungen erbracht werden, damit sie a) den Kostendruck nicht negieren, sondern produktiv aufnehmen, und b) die gleichen materiellen Leistungen (das gleiche Leistungsniveau im Sinne der **Wirksamkeit**) erbringen können, welches in früheren Zeiten mit höherem nominellen Mitteleinsatz erbracht worden ist?

Eine Strategie neuer Verantwortlichkeiten darf sich also nicht, selbst wenn es kurzfristig, auch im moralischen Sinne bequemer und populärer ist, im Versuch verlieren, alte Werte nur solidarisch neu aufzumachen (z.B. „neue Gesellschaftsvertrag“) und schöne Konfliktfronten gegen die etablierte „politische Klasse“ aufzubauen, sondern sie muß hart und mitunter brutal die Verantwortlichen, d.h. schließlich alle Akteure im sozialpolitischen Netz, zur Verantwortung zwingen. Es gehört wohl zum Phänomen der „Durchstaatlichung“ (These 5) des deutschen Sozialstaatsmodells, daß die Aufgabenverteilung im „gewachsenen und gegliederten System“ in der Kategorie der **Zuständigkeit** interpretiert wird und weniger in der der **Verantwortung**. Eine der positiven Impulse des englischen Reformprozesses ist die sich flächenbrandartig ausweitende Frage „how about **accountability**?“. Und diese Frage ist gewissermaßen zirkulär: alle können alle fragen; sie ist nicht hierarchisch strukturiert. Zuständigkeitsdenken dagegen schottet ab und verweist auf andere, falls Zuständigkeit nicht festgestellt wird; konserviert also Machtstrukturen. Zu diesen alltäglich stabilisierten Machtstrukturen zählt auch das Verhältnis von Verwaltung und Klienten, von Ärzten und Patienten, von Antragstellern und Bewilligungsempfängern; sie sind die kommunikativen Strukturen, über welche Entlastungsstrategien einseitig auf das „Konto“ der Machtunterworfenen verbucht werden können; der Generalterminus hierfür ist die Anspruchsinflation. Die Frage nach der Accountability dagegen ist egalitär strukturiert und zielt auf **Kooperation** bei gleichzeitiger Schärfung des Sinnes für Grenzen auch im Sinne der Leistungsfähigkeit. Nur in einem solchen Kontext hat dann auch

die Forderung nach „Kundenorientierung“ im Sinne von **Responsiveness** einen Sinn. Im deutschen Diskurs sind diese Neuorientierungen schwer zu vermitteln, weil die Interpretationen gewissermaßen ausschließlich ordnungspolitisch determiniert sind und zwischen „Markt“ (isolierte Kundenwünsche) und „Staat“ (zu bescheidende Ansprüche) schwankt.

## 9. These

**Internationale Vergleiche** auf OECD-Basis (OECD 1995 a) haben folgende frappierende Erkenntnis zu Tage gefördert: sämtliche Behauptungen über wesentliche **Kostensteigerung** in der Sozialpolitik **aufgrund von Nachfragesteigerungen** (Anspruchsinflation) lassen sich nicht belegen. Der Sündenbock Konsument trägt bestenfalls mit **20% zu den Kostensteigerungen** bei. Der Mißbraucher, dem „populistisch“ zu Leibe gerückt wird, 10% von 20% = 2%. **80%** der Zunahme an Sozialausgaben sind durch die **Leistungsanbieter** verursacht. Wendet man also den Blick weg von der makroökonomischen Angemessenheitsdimension und den individualisierenden Einzelleistungskritiken sowie entsprechender Schuldzuweisungen, dann kommt der **Steuerungsapparat** des Sozialstaates selbst ins Blickfeld und damit **ausgerechnet diejenigen Akteure**, die den Umbau propagieren oder durchführen sollen. Welche herkulische Aufgabe - und wer soll sie leisten? -, die **Produzenten** des Sozialstaates ins Visier zu nehmen, um dem Kostendruck durch Produktivitätssteigerung bei gleichbleibendem materiellen Angebotsniveau produktiv zu wenden!

Hinzu kommt ein weiteres Dilemma: der **private Sektor** profitiert (ordnungs-)politisch derzeit vom **Mythos**, daß er per se effizient sei und der Staat alleine „nachziehen“ müsse. Solange dieser Mythos machtgestützt verbreitet wird, wird es außerordentlich schwer fallen, eine neue Verantwortungsverteilung im Sozialstaat zu diskutieren oder gar durchzusetzen. Nehmen wir das Beispiel der Gesundheitspolitik: in 20 Jahren Kostendämpfungspolitik ist es nicht gelungen, wesentliche strukturelle Reformen durchzusetzen, die sich an der **Wirksamkeit** des medizinischen Systems orientieren. Qualitätssicherung kommt allmählich in Gang (oder Mode); vergleichende Untersuchungen in den USA und Großbritannien zeigen aber schon deutlich (health outcomes research), daß bei gleichen Diagnosen und bei im Prinzip vorhandenen Standardtherapien Kosten zwischen verschiedenen behandelnden Einheiten um das

acht- bis zehnfache voneinander abweichen. Solange im Gesundheitswesen sich die Einkommensentwicklung nicht an den knappen Ressourcen des Sozialstaates orientiert, sondern an „vergleichbaren“ Bereichen der Privatwirtschaft (die von der derzeitigen Politik der Leistungsanreize favorisiert wird), wird das Münchhausensche Dilemma der Verantwortlichen im Sozialstaat nicht durchbrochen. Der alternative Weg der Produktivitätssteigerung bei Ausgabensenkung würde **mehr Wettbewerb** und **mehr Risiko** (bis zum Konkurs) bedeuten.

Gleiches oder Ähnliches gilt für den **Staat** und seine Bediensteten. Natürlich bedeutet Produktivitätssteigerung bei knapper werdenden Ressourcen **auch**

- Aufgabendelegation / -abbau sowie
- Personalabbau.

Gänzlich phantasielos aber wäre es, beides zu betreiben, **ohne** überhaupt den Weg der Produktivitätssteigerung versucht zu haben.

Solche Überlegungen werden gerne von - mittlerweile fast schon als wertkonservativ zu bezeichnende - Advokaten des tradierten deutschen Sozialstaatsmodells als **rein betriebswirtschaftliches Denken** kritisiert. Abgesehen davon, daß eine ökonomische Grundüberlegung, wie mit knappen Mitteln optimale Erfolge zu erzielen sind (These 10), in der Sozialpolitik, die immerhin nahezu ein Drittel des BSP transferiert und alloziert, nicht von der Hand zu weisen ist, hätte die Kritik nur Recht, wenn man im engen Kosten-Leistungsdenken verbliebe und nicht - wie wir es hier versuchen - von einer **systemischen** Betrachtung des Sozialstaates ausgeht, in der alle Leistungen über den Kreislauf der verflochtenen Subsysteme miteinander verbunden sind und insoweit **Gesellschaftspolitik** (H. Achinger) darstellen. Einzelprobleme des Sozialstaates können also auch in ihren Effizienz - und Effektivitätsaspekten dann nicht nur von der Kostenseite her betrachtet werden, sondern in ihrer Einlagerung in das Netz der Sozialpolitik. Wieder ein Beispiel: die Steigerung des Anteils der Kosten für den stationären Sektor (Krankenhaus) im Gesundheitswesen wird häufig zum Anlaß genommen, um Kostendämpfungen „plausibel“ zu machen. Dabei werden die in diesem Mikrokosmos sich bündelnden systemischen Zusammenhänge nicht thematisiert: Gestiegen ist der Anteil der Krankenhauskosten **primär** an den Gesamtkosten der **Gesetzlichen Krankenversicherung** (also in einem beitragsfinanzierten System

- These 3 und 7); nicht dagegen bezogen auf das BSP. Dahinter verbergen sich Verschiebungen der Kosten vom Staat auf die GKV, die sich noch verstärken werden, wenn die „monistische“ Finanzierung eingeführt wird; dahinter verbergen sich aber auch steigende, gewerkschaftlich durchgesetzte und moralisch gerechtfertigte Lohnsteigerungen; der medizinisch forcierte „technische Fortschritt“ (ebenfalls von der Industrie favorisiert) trägt seinen Teil dazu bei; und schließlich hinterlassen Strukturprobleme des Gesundheitswesens, d.h. die sehr deutsche starre Trennung von Vertragsarztssystem und stationärem Sektor ihre Spuren. Die Thematisierung des rationalen Umgangs mit knappen Mitteln führt bei einer solchen Betrachtungsweise nicht einseitig in betriebswirtschaftliche Modelle und deren Implementierung, sondern zu systembezogenen, strukturellen Reformüberlegungen.

## 10. These

Die Optionen einer neuen Verantwortlichkeitsverteilung lassen sich an einem ökonomischen Denkmodell deutlich machen: angesichts knapper (werdender) Ressourcen und (angenommen) steigender/gleichbleibender „Ansprüche“ existieren grundsätzlich **fünf Optionen** (Policy Choices)

- Reduzierung der Nachfrage nach Leistungen (der Ansprüche)
- zusätzliche Ressourcensuche
- Intensivierung der Ressourcennutzung
- Auslagerung von Kosten (z.B. Zuzahlungen)
- Produktivitätssteigerung durch strukturelle Veränderung der Ressourcenverwendung.

In der derzeitigen Umbaustrategie ist die Suche nach zusätzlichen Ressourcen eingeschränkt. Konzepte wie Maschinensteuer, Einbezug bisher nicht versicherter Personen in die Beitragspflicht u.a. sind politisch nicht aktuell bzw. nicht durchsetzbar. Man kann die beiden zentralen Argumente auf der makroökonomischen Ebene nicht von der Hand weisen:

- die Belastung „von Arbeit“ (und damit der Unternehmen durch sogenannte Lohnzusatzkosten - ein nicht korrekter Begriff, wenn man den Wertkodex des Sozialstaates

akzeptiert!) hat eine allerdings nicht exakt angebbare Grenze erreicht. Es ließe sich auch politisch darüber reden und verhandeln, welche **Belastung „der Wirtschaftsakteure“** (Kapital und Arbeit) **angemessen ist** (macroeconomic efficiency). Wenn man sich an die Idee der sozialen Symmetrie im keynesianischen Konzept erinnert, ist nicht überraschend, daß eine angemessene Belastung als eine **politische** Größe ausgehandelt, gemeinsam getestet und notfalls revidiert werden muß („Bündnis für Arbeit“);

- die Belastung der Staatshaushalte: auch hier gilt das Prinzip der Angemessenheit und die Logik der (föderalen) Verhandlung - derzeit regiert das Hinterher sparen hinter sinkenden Steuereinnahmen aufgrund früherer kurzsichtiger Verschuldungspolitik.

Die anderen Optionen jenseits der Ausgabensteigerung erfordern neue Prioritätensetzungen. Beim derzeitigen Politikstil des geringsten Widerstandes dominiert deshalb eine Kombination der Reduzierung der Nachfrage (durch Leistungsausschluß) und der Auslagerung von Kosten (Privatisierung) - nachdem erste Schritte der Intensivierung der Ressourcennutzung (verschiedene Spar- und Kostendämpfungspolitiken) an ihre Grenze geraten sind.

Die letzte Option, **Produktivitätssteigerung** durch Veränderung der Leistungserstellung (Ressourcenverwendung), ist noch kaum erprobt worden, ist aber die einzige, die noch verbleibt und bei der sich ein Umbau des Sozialstaates unter anderem mit der **Verwaltungsreform** verbindet.

Allerdings zeigt sich bei näherem Hinsehen die Problematik dieser einzig erfolgreichen Strategie: Sie hat hohe Entscheidungskosten. Der auf die Mitte hin orientierte Parteienwettbewerb in der Bundesrepublik, die auch durch den Föderalismus bedingte Konsenssuche auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bringt allemal eher „Paketlösungen“ zustande, bei denen immer auch diejenigen begünstigt werden, von denen eigentlich harte Opfer verlangt werden müßten. Zu den spezifischen Facetten bundesdeutscher sozialpolitischer Debatte gehört die Verwischung der funktionalen Grenzen im Sozialstaat, die anderenorts sehr viel klarer thematisiert werden: derjenigen zwischen den „Konsumenten“ und den „Produzenten“ des sozialstaatlichen

Leistungssystems. Die Last der Umbaustrategie, soweit sie Kosten verteilt und umschichtet, liegt nahezu ausschließlich bei den „Konsumenten“. Daß „der Sozialstaat“ in der Vergangenheit jedoch eine Wachstumsbranche sowohl für den öffentlichen Sektor als auch für den privaten Sektor war, fällt merkwürdigerweise unter den Tisch - oder im Kontext einer marktradikalen Programmatik wird nur der öffentliche Sektor der ordnungspolitischen und fiskalischen Kritik unterzogen (reduction of the scale of government). An diesem Punkt kann man nun - für deutsche Leser vielleicht paradox - auch vom Standpunkt des Wertkodexes des deutschen Sozialstaates her von anderen Ländern einiges lernen. In den USA und vor allem in England (aber auch in Skandinavien) wird der Kostendruck immer stärker auf die Produzenten des Sozialstaates gelenkt. Die dort offen „polarisiert“ geführte Debatte hat insoweit auch ihre produktiven Seiten, als sie es den Verteidigern des „Wohlfahrtsstaates“ ermöglicht hat, in den Wettbewerb um die **effektiveren Formen** der Erbringung von sozialen Leistungen einzutreten und auf diesem Weg **auch** eine erneute Verantwortungsübernahme durch den Staat zu begründen (vgl. Le Grand/Glennerster 1994). Den Blick auf Produktivitätssteigerungen in der Sozialpolitik hat das Projekt „Sozialbilanz“ mit einem Entwurf eines neuen Steuerungsmodells in der Sozialpolitik gerichtet.

## Literatur

- Achinger, H., 1971: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt a.M.
- Blanke, B. (Hg.), 1996: Umbau des Sozialstaates? Forschungsbericht der Abteilung Sozialpolitik und Public Policy, Universität Hannover (mit Beiträgen von F.W. Rüb, W. Lamping, B. Blanke/H. Kania, F. Nullmeier, H. Schridde)
- Briefs, G., 1930: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, in : Schriften der Gesellschaft für Soziale Reform, Heft 83, Jena, 144 - 170
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber, 1994: Sozialstaat vor dem Umbau, Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern, Köln
- Glennerster, H./ Le Grand J., 1994: The development of quasi-markets in welfare provision, in: Comparing social welfare systems in Europe, Vol. 1, MIRE, Paris
- Hartwich, H.-H., 1996: Der Sozialstaat und die Krise der „Arbeitsgesellschaft“. Über die Zukunft entscheiden die Arbeitsplätze, in: Gegenwartskunde 1, 11 -26
- Herder-Dorneich, Ph., 1982: Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle, Stuttgart usw.
- Kaufmann, F.-X., 1986: Steuerungsprobleme der Sozialpolitik, in: Heinze, R.G. (Hg.): Neue Subsidiarität. Leitideen für eine zukünftige Sozialpolitik, Opladen
- Kaufmann, F.-X., 1994: Staat und Wohlfahrtsproduktion, in: Derlin/Gerhardt/Scharpf (Hg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden
- Klages, H., 1981: Überlasteter Staat - Verdrossene Bürger?, Frankfurt
- Naschold, F./ Pröhl, M. (Hg.), 1993: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Gütersloh
- Naschold, F./ Pröhl, M. (Hg.), 1995 a: Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Dokumentation zum Symposium, Gütersloh
- Naschold, F., 1995 b: Ergebnissteuerung, Wettbewerb und Qualitätspolitik. Entwicklungspfade des öffentlichen Sektors in Europa, Berlin
- OECD, 1994: New Orientations for Social Policy (Social Policy Studies No. 12), Paris
- OECD, 1995 a: New Directions in Health Care Policy (Health Policy Studies No. 7), Paris
- OECD, 1995 b: Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries, Paris

OECD, 1996: Employment outlook, Paris

Pierson, P., 1994: The New Politics of the Welfare State, Paper Centre for European Studies, Harvard University, Cambridge Ma.

Schmähl, W., 1994: Zur ökonomischen Bedeutung sozialer Sicherung und ihrer Ausgestaltung im Transformationsprozeß, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft, Köln

Vobruba, G., 1988: Ökonomischer Nutzen sozialstaatlicher Sicherung. Zur Logik der Diskurse über den „wirtschaftlichen Wert der Sozialpolitik“, WZB, discussion paper FS I 88 - 11, Berlin