

Wolfgang Reeder

# Sozialleistungen – Nachfragesog oder Angebotsdruck?

**Für das Verhältnis von Markt und Staat haben wir uns eine klare Abgrenzung angewöhnt: Markt steht für Leistung, für Effizienz, aber – leider – auch für Egoismus und soziale Blindheit. Staat steht für zwar geringere Effizienz, dafür aber für sozialen Ausgleich, für Moral. Im Zusammenwirken von Markt und Staat, von Leistungsorientierung und sozialem Ausgleich wird eine Bedingung hoher gesellschaftlicher Stabilität gesehen.**

In einer Reihe von Beiträgen haben wir festgestellt, daß die These von der moralischen Neutralität, von der sozialen Blindheit der Marktwirtschaft so nicht haltbar ist. Kann es sein, daß auf der anderen Seite Staatshandeln gar nicht so moralisch, gar nicht so Moral-fördernd ist, wie oft unterstellt?

## Ein sozialer Skandal?

Gegenwärtig ist allenthalben von einem sozialen Skandal die Rede, von einem Offenbarungseid des Sozialstaats. Es geht um die Situation der Pflegebedürftigen. Was macht den Skandal ihrer Situation aus? Bleiben diese Menschen in unserer Gesellschaft hilflos sich selbst überlassen? Nein – sie werden in Alten- und Pflegeheimen versorgt. Ob das Leben in diesen Heimen so erstrebenswert ist, sei dahingestellt. Das freilich liegt – wie ein Vergleich mit den entsprechenden sozialen Errungenschaften der DDR zeigt – kaum an der materiellen Ausstattung. Werden nur diejenigen in Heimen aufgenommen, die es sich leisten können? Nein – weniger als ein Drittel der Bewohner zahlt die Pflegekosten vollständig selbst.

Werden in den Pflegeheimen die Selbstzahler anders behandelt als ihre Mitbewohner? Nein – an der Situation eines alten Menschen ändert sich überhaupt nichts, wenn seine Ersparnisse aufgebraucht sind.

Dies kann man einen Skandal nennen: Ob ich mit konsequenter Sparsamkeit in meinem Leben 100 000 DM zurückgelegt, oder ob ich das Geld rechtzeitig für fünf Weltreisen ausgegeben habe, macht für meine Situation im Pflegefall keinerlei Unterschied. Der Staat zahlt schon für mich. Das heißt: Wer spart, ist selber schuld.

Ausbeutung der Solidargemeinschaft: das können, das müssen wir als Skandal bezeichnen. Denn es ist selbstverständlich, daß wir durch das staatliche Umverteilungssystem jedem Menschen ein Einkommen garantieren, das ihm ein menschenwürdiges Leben ermöglicht: Ein Vier-Personen-Haushalt ohne eigene Einnahmen erhält heute vom Staat ein faktisches Einkommen von mehr als 3000 DM. Diesem unbestrittenen Recht muß die Pflicht entsprechen, dieses Einkommen nicht mißbräuchlich zu beanspruchen.

Natürlich können wir uns nicht mit moralischen Appellen begnügen. Bei solchen Größenordnungen müssen wir denen, die diese Einkommensgarantie finanzieren, ein hohes Maß an Sicherheit geben, nicht ausgebeutet zu werden. Das geht nur, wenn diese Einkommensgarantie nachrangig ist, wenn die Pflicht jedes einzelnen von uns Vorrang hat, sein Einkommen für vorhersehbare Problemsituationen abzusichern. Vorhersehbare Problemsituationen sind Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter und angesichts heute deutlich erhöhter Lebenserwartung Pflegebedürftigkeit.

## Schutz vor Ausbeutung

Zum Schutz der Gemeinschaft vor Ausbeutung kann die Versicherung für diese Situationen nicht individuelle Ermessensentscheidung bleiben. Da jeder gegen die Ge-

meinschaft einen Anspruch auf angemessenen Lebensunterhalt hat, würden diejenigen belohnt, die sich die Versicherungsprämien sparen. Versicherungspflicht ist im Sozialstaat das moralische Korrelat zur Einkommensgarantie. Daß es diese Versicherungspflicht für den Pflegefall nicht gibt, können wir in der Tat als Skandal bezeichnen.

Nur – genau dies meinen die Sozialpolitiker nicht, wenn sie von Skandal sprechen. Mit einer gesetzlichen Versicherungspflicht wäre das Problem gelöst. Wenn sie vom Offenbarungseid des Sozialstaats reden, so meinen sie nicht etwa, daß der Staat sich nicht um die pflegebedürftigen Menschen kümmert, sondern gerade, daß er es tut, daß nämlich 70 % der Bewohner von Alten- und Pflegeheimen Sozialhilfe erhalten.

Worin kann der „Skandal“ liegen? Offensichtlich nicht darin, daß wir sozial empfindungslos bleiben und das Geld nicht aufbringen – wir tun es ja. Für den Empfänger freilich ist das kein selbst verdientes Einkommen, sondern eine staatliche Transferleistung. Auch dieses Problem können wir mit einer gesetzlichen Versicherungspflicht lösen.

Aber – wie gesagt – damit ändern wir die Situation der heute Pflegebedürftigen nicht. Hier gibt es zwei Gruppen: Die einen hätten durch eine private Versicherung ihren Einkommensbedarf rechtzeitig absichern können, haben es aber nicht getan. Dann liegt der Skandal in dem, was die Sozialpolitiker nicht meinen, in der Beanspruchung der Gemeinschaft. Die anderen hätten es nicht tun können; sie beanspruchen die Gemeinschaft zu recht. Sie sind, in der Sprache der Sozialpolitik, auf die Leistungen der Gemeinschaft angewiesen. Wieso soll es aber dann den Unterschied zwischen Skandal und sozialer Verantwortung markieren, ob die geforderte Gemeinschaft die Gemeinschaft der Versicherten oder die Gemeinschaft der Steuerzahler ist?

Die beiden Gruppen: diejenigen, die die Leistungen selbst durch Beiträge finanzieren können, und diejenigen, die es nicht können, wird es nun immer geben – schließ-

und daß der Staat die Mittel zur Verfügung stellt, die jenseits des Risikoausgleichs umverteilungswirksam sein müssen. Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände hat in dieser Richtung nicht nur konzeptionelle Beiträge geleistet, sondern auch erhebliche finanzielle Beiträge angeboten.

Die hohen Sozialleistungen für die Pflegebedürftigen zeigen, daß das Problem Pflegeversicherung in unserem Land keine Frage des moralisch Guten ist, sondern eine Frage des ökonomisch Richtigen. Warum wird dann aber die Diskussion mit Begriffen wie „Skandal“ und „Offenbarungseid“ unter emotionelle Hochspannung gesetzt?

### Sozialpolitisches Marketing

Die Lösung über eine private Versicherung, so wird gesagt, sei zu teuer, sei nicht finanzierbar. Dieses Argument ist nur dann kein ökonomischer Unsinn, wenn private Versicherungen höhere Leistungen erbringen sollen als die gesetzliche Sozialversicherung. Wenn heute eine Leistung verteilt wird, so wird sie dem heute erwirtschafteten Sozialprodukt entnommen, wird sie „finanziert“ - zu welchen einzelwirtschaftlichen Kosten, mit welchen volkswirtschaftlichen Leistungsverlusten, das sei dahingestellt.

Sinn macht die Behauptung mangelnder Finanzierbarkeit nur, wenn damit etwas anderes gemeint ist. Die Finanzierungsbasis heutiger Sozialleistungen zugunsten heutiger Leistungsempfänger soll verbreitert, die Bürger sollen verstärkt zur Kasse gebeten werden. Um das leichter durchsetzen zu können, wird den Menschen versprochen, sie würden nach dem Umlageprinzip die gleichen Ansprüche gegen Dritte erwerben. Ohne diesen Zeithorizont formuliert: Die Leistung soll verteilt werden. Aber die Bürger können nicht offen mit den Kosten belastet werden. Die Finanzierung muß versteckt erfolgen: Zu den Methoden, vor den Menschen Kosten zu verschleiern, gehört die Etikettierung von Zahlungen als „Arbeitgeberbeiträge“.

Das heißt also: Die Sozialpolitiker haben ein Versicherungsangebot. Diese Versicherung deckt ein jeden betreffendes Risiko ab, hat also durchaus Marktchancen. Sie hat nur einen Nachteil: Sie ist bei realistischer Kalkulation zu teuer: Im Urteil der Kunden werden die Kosten höher sein als der Nutzen; die Nachfrage nach der Versicherung wird deshalb zu gering sein.

Welche Folgerungen sollen wir aus dieser Einsicht für unser Produkt ziehen? Entweder: Wir verzichten auf die Markteinführung, weil es nicht kostendeckend zu verkaufen ist. Oder wir ziehen alle Register des Marketing, um die Aufmerksamkeit der Kunden vom Preis abzulenken. Schließlich kann man viele Leute zum Hauskauf bewegen, solange sie nicht erkennen, daß die günstige Finanzierung nur für zwei, drei Jahre festgeschrieben ist.

Sind solche Parallelen zynisch? Es geht doch um das Schicksal pflegebedürftiger Menschen. Oder liegt darin der Zynismus: daß für die Anbieter von Sozialleistungen jeder von uns zum intellektuellen Pflegefall wird? Macht die hochemotionalisierte Rede von Skandalen und Offenbarungseiden nicht Sinn nur als Marketingstrategie? Schließlich soll uns Wahlfreiheit mit rationalen persönlichen Kosten-Nutzen-Rechnungen ja gerade genommen werden - wie dies Auftrag mancher Werbekampagne ist.

### Sozialleistung oder Sozialherrschaft?

Natürlich werden solche Parallelen zornige oder polemische Reaktionen provozieren. Das Erbe des deutschen Obrigkeitsstaates wirkt nach in der ethischen Differenzierung: Markt als das Reich des Eigennutzes, Staat als die Wirklichkeit der sittlichen Idee (Hegel 1821). Selbstverständlich wird sich jeder Anwalt des Wohlfahrtsstaates allein dem Gemeinwohl verpflichtet wissen. „Sozial“ und „moralisch“ sind Synonyme geworden. Wer Wirtschaftspolitik betreibt, hat sich dem Egoismus verpflichtet. Wer sich der Sozialpolitik verschreibt, ist schon dadurch moralisch qualifiziert.

Das eigene Engagement mit der Moral in eins zu setzen, ist ein gängiges Verfahren, um Herrschaft zu rechtfertigen. Herrschaft freilich hat ihr Aktionsfeld gründlich geändert - insofern ist es ungenau, vom nachwirkenden Erbe des Obrigkeitsstaates zu sprechen. Wir haben es zu tun mit dem „Herrschaftswandel vom Nationalstaat zum Sozialstaat“ (Baier 1977). Dort knüpfte Herrschaft an den Bedürfnissen der Menschen nach nationaler Einheit und äußerer wie innerer Sicherheit an. Doch wurden diese Bedürfnisse, um Herrschaft abzusichern, nicht nur aufgenommen; sie wurden zunehmend politisch geformt, erweitert, verabsolutiert.

lich darf sich die Leistung im Pflegefall nicht an den Beiträgen, sondern muß sich am Bedarf orientieren. Und ein einfacher ökonomischer Sachverhalt wird immer gelten: Jede Leistung, die verteilt wird, kann nur dem gegenwärtigen Sozialprodukt entnommen werden.

Insofern ist nicht erkennbar, warum Vorsorge für die Pflegesituation nicht im Wege der Individualversicherung getroffen werden kann - unter zwei Voraussetzungen: daß Versicherungspflicht eingeführt wird,

Der Sozialstaat nimmt eine ähnliche Entwicklung. Auch hier werden die offensichtlichen Wünsche der Menschen nach sicheren Bedingungen ihrer Lebensgestaltung nicht nur aufgenommen und befriedigt; sie werden politisch geformt, erweitert, verabsolutiert. Bei den marktgängigen Gütern und Leistungen stoßen Versuche, Bedarf zu manipulieren, bald auf Grenzen: Die Versuche haben es immer mit der Konkurrenz gleichartiger oder austauschbarer Güter und Leistungen zu tun. Und jeder von uns weiß recht bald, ob er Müsliriegel mag und Deostifte verträgt.

Trotz versicherungsrechtlicher Realitätsferne belegt die bekannte Anteilnahme nach einem Arztbesuch den Unterschied zum sozialstaatlich beanspruchten Bereich: Freund: „Was hat der Arzt gesagt?“ Patient: „Hundert Mark“. Freund: „Ich meine: Was hast du gehabt?“ Patient: „Achtzig Mark“. Freund: „Nein. Was hat dir gefehlt?“ Patient: „Zwanzig Mark“. Der Anbieter der Leistung bestimmt meinen Leistungsbedarf.

Mag diese Verknüpfung in der Medizin unvermeidlich sein (der Nutzen einer Trennung von Bedarfsbestimmung [Diagnose] und Leistungserbringung [Therapie] sei dahingestellt) – die Formulierung des Bedarfs durch die Leistungsanbieter prägt den gesamten sozialstaatlich verfaßten Dienstleistungsbereich (Gross 1983). Die heutigen Formen gesetzlich verordneten Bildungsurlaubs sind die Produktideen von Pädagogen, Dozenten, Trainern. Wieweit sie tatsächlichen Bedürfnissen entsprechen, könnten wir nur unter jenen Marktbedingungen erfahren, die die Gesetze ausgeschaltet haben.

Noch freilich empfinden sich viele Senioren als alt und nicht als schwerbehindert. Die alte Dame, die dies immer wieder energisch betont, steht allerdings unter erheblichem Druck ihrer Freundinnen. Schließlich ist der Schwerbehinderten-Ausweis mit spürbaren Vergünstigungen verbunden. Ist es nicht ein Zeichen von Dummheit, sich nicht als schwerbehindert zu empfinden? Wohlfahrtsstaatlich zugespitzt: Ist ihre mangelnde Empfindung für ihre Behinderung nicht der Beweis für ihre Behinderung?

Geht diese Pointierung an sozialstaatlicher Realität wirklich völlig vorbei? Gegenwärtig streiten Arbeitgeber und Gewerkschaften über Lohnfortzahlung und Krankenstand. Der Streit ist überflüssig: In einer Arbeit aus dem Jahr 1913 (Scheler 1913) können wir nachlesen, daß beide Seiten recht haben (ein gewisses Maß an Mißbrauch gestehen die Gewerkschaften ja zu).

## Wahrnehmung ändert sich

Die Gewerkschaften haben recht: Die meisten der Beschäftigten simulieren ihre Beschwerden nicht, sondern empfinden sie tatsächlich. Und die Arbeitgeber haben recht: Ohne Lohnfortzahlung würde es manche Beschwerden nicht geben. Aus den Arbeiten zur Psychosomatik (Mitscherlich 1983) wissen wir, daß Krankheiten ebenso psychische wie organische Ursachen haben können. Lohnfortzahlung kann die Wahrnehmung verändern. Daß Probleme nicht „objektiv“, sondern Wahrnehmungsbedingtheit sein können, erfahren wir beim Stottern: Konzentriert sich der Sprechende auf das, was er sagt, ist die Wahrscheinlichkeit, flüssig zu reden, sehr viel größer, als wenn er sich darauf konzentriert, wie er es sagt.

Bei manchen Menschen werden umfassende finanzielle Absicherung und hohe öffentliche Aufmerksamkeit für alles, was mit Krankheit und Gesundheit zu tun hat, Konzentration auf den eigenen Zustand bewirken. Konzentration schärft die Wahrnehmung. Wahrnehmungsbereitschaft für Krankheitssymptome weckt Empfindung von Krankheitssymptomen. Der Patient simuliert nicht; er empfindet sich als krank – insofern haben die Gewerkschaften recht.

Die von den Arbeitgebern gewünschten Karentage dürften wohl die Konzentration auf den eigenen Zustand, damit Wahrnehmungsbereitschaft, damit Krankheitsempfindungen und so den Krankenstand vermindern – insofern haben die Arbeitgeber recht. Daß man der Gefahr verschleppter Krankheiten vorbeugen muß, ist selbstverständlich – dies kann man am wirksamsten durch sanktionierte Vorsorgeuntersuchungen tun. Daß sanktionierte Vorsorge nur in Hinsicht auf Zahnersatz durchsetzbar war, demonstriert den Herrschaftscharakter des Wohlfahrtsstaats: Leistungen, die Abhängigkeit vom Betreuungssystem sichern, erweisen ihr Beharrungsvermögen gegen Maßnahmen, die Unabhängigkeit von Sozialleistungen fördern.

Wir fragten, ob Staatshandeln, ob Sozialpolitik wirklich so moralisch fundiert sind, wie es immer wieder suggeriert wird. Wir sagten: Der in der Politik beschworene Bedarf an Sozialleistungen ist heute zumindest ebensosehr die Folge der Sozialpolitik wie ihr Anlaß. Wohl in keinem Marktsegment werden Bedürfnisse in ähnlicher Weise von den Leistungsanbietern geformt wie im Nichtmarktgebiet der Sozialpolitik. Der

moralische Vorwurf des Mißbrauchs von Sozialleistungen, der Ausbeutung der Solidargemeinschaft bleibt deshalb an der Oberfläche, zum Beispiel des Mehrfachbezugs von Sozialhilfe.

Die Demoralisierung reicht sehr viel tiefer: Mit der Ausweitung des Sozialstaats zum Wohlfahrtsstaat werden die Möglichkeiten der Menschen eingeengt, überhaupt Entscheidungen zu treffen, also moralisch zu handeln, werden die Chancen der Menschen verringert, sich überhaupt der moralischen Qualität ihres Verhaltens bewußt zu werden.

### Angesprochene Literatur:

Baier, Horst (1977): Herrschaft im Sozialstaat, in: Ch. v. Ferber/F. X. Kaufmann (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik. Opladen 1977, S. 128-142.

Gross, Peter (1983): Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft? Opladen 1983.

Mitscherlich, Alexander (1983): Gesammelte Schriften Bd. II: Psychosomatik II. Frankfurt Main 1983.

Scheler, Max (1913): Die Psychologie der sogenannten Rentenhygiene und der echte Kampf gegen das Übel, in: ders.: Vom Umsturz der Werte (Gesammelte Werke Bd. 3). Bern 1955, S. 293.