

Steuerung und Fehlsteuerung im System der sozialen Sicherung

von

WERNER STEINJAN

I. Grundprobleme

1. In den zurückliegenden Jahren sind ständig irgendwelche Einzelheiten des Systems unserer sozialen Sicherungen kritisiert worden, gelegentlich auch in einem größeren Zusammenhang. Ein Nachdenken über das System im Ganzen setzte aber eigentlich erst wieder ein, als man sich unter dem Druck knapper Kassen erneut der Grenzen des Systems bewußt wurde. Dazu haben die manchmal spektakulär vorgetragenen Vorausrechnungen über die Bevölkerungsentwicklung nach dem Sturz der Geburtenkurve Anfang der 70er Jahre und die Erkenntnis über ein nicht mehr problemfreies Wirtschaftswachstum mit Energie- und Rohstoffkrise und die damit verbundenen internationalen Wirtschaftsprobleme viel beigetragen. Seitdem ist nicht nur der Glaube an die Machbarkeit erschüttert; die Sorge, unser kunstvolles System könne die Balance verlieren und eines nicht mehr zu fernem Tages zahlungsunfähig sein, breitet sich aus. Damit verbindet sich die selbstverständliche Frage, was geändert, was verbessert werden muß.

Um Auseinandersetzung am falschen Ort und in der falschen Richtung zu vermeiden, ist hier vorweg zu erklären, daß eine hochentwickelte Industriegesellschaft, d. h. eine arbeitsteilige Gesellschaft mit Menschen, die nicht mehr in Großfamilien leben, ohne ein System gesellschaftlich organisierter sozialer Sicherungen nicht existenzfähig ist. Die großen Lebenskriterien wie Krankheit, Verlust des Arbeitsplatzes, Tod des Ernährers können von der sehr großen Mehrheit der Menschen nicht individuell abgesichert werden. Eine individuelle Sicherung ist immer nur dann möglich, wenn der Betreffende über ein Vermögen verfügt, dessen laufende Erträge auch ohne eigene Arbeitsleistung ausreichen, den Lebensunterhalt und eventuelle zusätzliche Lasten als Folge des Risikoeintritts zu finanzieren. Das ist nur bei großen Vermögen als gesichert anzusehen und bleibt damit Ausnahmefall, ungeeignet als gesellschaftliches Sicherungsmodell. Selbst ein ansehnliches Betriebsvermögen bietet keine in jedem Fall garantierte Sicherungsbasis – vom möglichen Konkursfall ganz abgesehen.

Versuche, Sicherungsformen, die in der Vergangenheit die Aufgabe der sozialen Absicherung im übrigen auch nur begrenzt erfüllt haben, wiederzubeleben, sind wenig aussichtsreich. Solche Formen können vom Lebenszusammenhang der Industriegesellschaft her inzwischen nur noch Randaufgaben erfüllen. Das bedeutet nicht, daß ein Gedanke wie der der Hilfe zur Selbsthilfe sinnlos geworden sei; es zeigen sich aber auch hier die Grenzen der Gestaltbarkeit.

Das System der sozialen Sicherung läßt sich bei all seiner Vielfalt zuletzt immer auf zwei Aufgaben reduzieren, nämlich Einkommensausfall und erhöhte Lasten beim Risikoertritt auszugleichen. Bereits hier stellt sich die Frage, in welchem Umfang das geschehen soll. Es gibt inzwischen eine Art Übereinkommen, daß der Einkommensausfall in einigen Bereichen, z. B. bei Unfall und in der ersten Zeit bei Krankheit, voll ausgeglichen werden soll, bei Arbeitslosigkeit zu etwa 70% und im Ruhestand zu etwa 75%. Daß die tatsächliche Entwicklung hier in der Realität zu oft sehr anderen Sätzen, gelegentlich sogar zu weit über 100% – so bei der Knappschaftsversicherung und der Zusatzversorgung der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst – führt, wird mit Recht kritisiert.

Zusätzliche Lasten werden oft unzureichend ausgeglichen, insbesondere die mit dem Heranziehen der Kinder verbundenen, oft genug aber auch ohne die Frage zu stellen, ob der Belastete nicht einiges selbst tragen könne und ob die Sicherung stets im vorgesehenen Umfang notwendig ist.

2. Bei einer Prüfung des Systems ist zunächst zu untersuchen, welche Möglichkeiten der Absicherung es gibt.

Dabei muß daran erinnert werden, daß der einzelne auch in der hochindustrialisierten Gesellschaft Einkommensausfall und zusätzliche Belastung durch vermehrte Anstrengungen und Einschränkungen ausgleichen kann. Es ist kein Gesetz der Industriegesellschaft, daß alle Verluste der einzelnen sozialisiert werden müssen. Freilich hat die in diese Richtung gehende Auffassung inzwischen den Rang einer Ideologie mit „naturrechtlichen“ Zügen. Es herrscht die Vorstellung von der garantierten Existenz, des ebenso garantierten ungetrübten Glücks als eines einklagbaren Anspruchs und damit eben logischerweise der Vollsozialisierung des Unglücks. So gesehen wäre die Vollkaskoversicherung der perfekte Ausdruck dieser Vorstellung, wenn sie auch noch zu für alle gleichen Prämien und ohne jeden Malus nach Eintritt des Versicherungsfalles zu haben wäre. Aus diesem inzwischen allgemeinen Anspruchsverhalten ergibt sich eine Überforderung des Systems und zugleich die Ablehnung aller Steuerungsmethoden, die den einzelnen an seinem Schaden beteiligen. Die Diskussion über Zumutbarkeit und Karenztage läßt das gut erkennen.

Als methodisch nächstes kommt eine Absicherung von Risiken über den Markt in Frage. Das tut man immer dann, wenn mögliche Risiken die absehbare eigene Belastbarkeit übersteigen. Man kann dazu Vermögen bilden, aus dessen Erträgen oder auch Auflösung Einkommensausfall und Zusatzbelastung ausgeglichen werden. Man kann das auch im größeren Zusammenhang organisieren, und das heißt, die Risikoabdeckung einer privatwirtschaftlich arbeitenden Versicherung übertragen.

Zuletzt – und heute die Szene beherrschend – gibt es das System der öffentlich-rechtlichen Absicherung, das wiederum nach zwei Methoden arbeitet:

Versicherungen mit privatwirtschaftlich organisierter Rückdeckung, etwa nach dem Kapitalanwartschaftsverfahren, und Versicherung nach dem Umlageverfahren. Beim zweiten besteht die Rückdeckung in der durch Zusicherung des Staates verbürgten Zwangsmitgliedschaft mit Zwangsbeiträgen.

Im normalen Ablauf arbeiten im übrigen alle genannten Versicherungsarten nach

dem Umlagesystem. Auch private Versicherungen bestreiten ihre regelmäßigen Ausgaben durch regelmäßige Einnahmen. Der Rückgriff auf die gesamte Volkswirtschaft durch Vermögensauflösung ist nicht der Normalfall. Hier wird im übrigen deutlich, daß Gerhard Mackenroths Anmerkung, „daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß“, daß „Kapitalansammlungsverfahren und Umlageverfahren“ volkswirtschaftlich gesehen „der Sache nach gar nicht wesentlich verschieden sind“,¹ selbstverständlich auch für alle privatwirtschaftlich organisierten Sicherungen gilt.

Es besteht Anlaß, diesen Zusammenhang hervorzuheben. Mit der sich immer deutlicher abzeichnenden finanziellen Bedrängnis begegnet man häufiger gut gemeinten Reformvorschlägen, die Belastung durch Privatisierung der Risiken – oder wenigstens Teilprivatisierung – zu mildern. Zum Beispiel wird für die Alterssicherung vorgeschlagen, nur noch eine Basissicherung gesellschaftlich zu organisieren, darüber hinausgehende Ansprüche aber durch Vermögensbildung abzudecken. Dabei wird regelmäßig übersehen, daß sich der Grad der Belastung aus den realen Relationen ergibt, im Falle der Alterssicherung aus dem Zahlenverhältnis von Beitragszahlern und Rentnern. An der tatsächlichen Belastung ändert ein unterschiedliches Bewußtsein über den Kapitalwert eines Rentenanspruchs und über den von Anfang an bekannten Betrag eines Geldvermögens nicht sehr viel.

Entscheidend ist, daß die Absicherung der sehr großen Mehrheit der Bevölkerung auf einem hohen Niveau volkswirtschaftlich anders als durch ein Umlageverfahren nicht praktikabel ist.

Es wird meist übersehen, daß auch in der Agrargesellschaft die große Majorität durch ein damals naturales Umlageverfahren gesichert war. Die Absicherung erfolgte freilich in sehr viel kleineren Einheiten – dem Dorf, dem Bauernhof. Wegen dieser kleinen Risikogemeinschaften mußten sich auch ernsthaftere Zwischenfälle viel härter auswirken. Es ging dann in vielen Fällen gar nicht mehr um Niveausicherung, sondern nur noch um das Überleben.

3. Als nächstes ist nun die Frage nach den Zielprinzipien zu stellen. Nach welchem Maßstab soll die Belastung ausgeglichen werden? Soll der bisher im Erwerbsleben erreichte Status das Maß sein oder ein zu definierender allgemeiner Status? Beim Ausgleich des Einkommensausfalls herrscht in unserem System mit Ausnahme der Sozialhilfe das Äquivalenzprinzip, jedenfalls dem Grundsatz nach. Beim Ausgleich von zusätzlich auftretenden Belastungen gilt dagegen das Finalprinzip. Hier wird ohne Rücksicht auf den Umfang der Vorleistung das Notwendige erbracht. Das gilt insbesondere für die Sachleistungen der Krankenversicherung.

Beide Zielprinzipien sind ihrerseits von zwei Grundprinzipien bestimmt:

1. Das Prinzip vom gleichen Lohn für gleiche Leistung. Damit ist in der Marktwirtschaft die Anerkennung der Leistungsbewertung durch den Markt verbunden. Von Sozialisten wird das als Perpetuierung der „Markt-Ungerechtigkeiten“ kritisiert. Die Kritik ist berechtigt, sofern man vom Markt erwartet, daß er den gerechten Lohn

¹ Aus Artikel Rentenversicherung. Soz. Fortschritt 12/81.

produziere. Das kann er nicht. Am Markt werden Angebot und Nachfrage über den Preis ausgeglichen. Der Preis ist dann richtig, wenn er zum Erreichen des Ausgleichs beiträgt. Es gibt falsche und richtige Preise; falsche Preise immer dann, wenn versucht wird, sie dem Markt aufzuzwingen, also entgegen der gegebenen Angebots-/Nachfrage-Situation mit dem Ergebnis von Unter- oder Überproduktion – Schlangen vor Lebensmittelgeschäften oder Getreide-, Milchpulver- oder Butterberge sind die Folge.

Der gerechte Preis setzt immer eine Vorstellung über das voraus, was Menschen für gerecht halten. Da die Vorstellungen über das Gerechte sehr verschieden sind, kann es hierzu keinen allgemeinen Konsens geben. Der Mehrheit der nach ihrer Meinung billig und gerecht Denkenden entspricht eine Minderheit, die etwas anderes für gerecht hält. Sie kann nur hoffen, übermorgen die Mehrheit zu sein.

Die Orientierung an der Marktgerechtigkeit, die tatsächlich nur eine Markt-Richtigkeit sein kann, ist eine praktikable Hilfskonstruktion. Als gerecht wird das akzeptiert, was dem Marktausgleich dient, also einer ökonomischen Friedensordnung mit einem Minimum an personaler Intervention und Willkür.

Die Sozialisten werden damit unzufrieden sein. Aber man muß nicht alles, was sie für richtig und gerecht halten, auch für richtig und gerecht halten. So gesehen kann man ganz zufrieden sein, daß sich unser System der sozialen Sicherungen mit dem Äquivalenzprinzip am Markt orientiert.

2. Das zweite Grundprinzip ist das gemeinhin als kommunistisches Prinzip bezeichnete Orientierungssystem, das gewöhnlich mit dem Slogan „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen“ zitiert wird. An diesem System wird kritisiert, daß es – wie schon zuvor angemerkt – eines objektiven Maßstabs für Fähigkeit und Bedürfnisse ermangelt, und zum anderen, daß es einen Altruismus zwischen den Gliedern der Gesellschaft voraussetzt, der allenfalls in funktionierenden kleinen Gemeinschaften, also z. B. der Familie, gegeben ist.

Nur in der von der Liebe bestimmten, funktionierenden personalen Gemeinschaft sind Menschen bereit, sich ohne Rücksicht auf Belohnung einzusetzen. Nur hier nehmen sie hin, daß jemand, der gar nichts leistet – ein kleines Kind, ein Kranker, ein Alter – alles bekommt, was er braucht, sofern es nur verfügbar ist und zugleich derjenige, der am meisten leistet – vielleicht die Mutter – am wenigsten erhält. Auch dieses System funktioniert nur so lange, als es von der nicht rechnenden Liebe getragen wird.

Der große Irrtum aller sozialistischen Systeme ist zu glauben, man könne dieses System der kleinen personalen Gemeinschaft auf die Gesellschaft übertragen. Dazu braucht man dann in der Tat einen anderen Menschen. Nur, es hat Gott nicht gefallen, den sozialistischen Systemen diesen neuen Menschen zur Verfügung zu stellen. Deswegen stolpern sie aus einer Krise in die andere.

Die Steuerung von Angebot und kaufkräftiger Nachfrage durch den Markt, ein System, das mit dem Egoismus arbeitet, hat sich dagegen in Jahrhunderten bewährt. Effizienzvergleiche der marktwirtschaftlichen Steuerung mit allen bekannten anderen Methoden ergeben einen weiten Vorsprung der Marktwirtschaft. Das Versagen zentralverwaltungswirtschaftlicher Steuerung zeigt sich immer erneut – gegenwärtig dramatisch in Polen.

Dennoch ist ebenso erkennbar, daß es Bereiche der Verteilung und Umverteilung gibt, bei denen marktwirtschaftliche Steuerung nicht hingenommen wird. Der Markt bewertet eben nicht Fähigkeiten und Bedürfnisse, sondern allein ein am Markt akzeptiertes Angebot und am Markt ausgeübte kaufkräftige Nachfrage. So nehmen wir es heute nicht mehr hin, daß die Versorgung mit Gesundheitsleistungen vom Geldbeutel des Nachfragers gesteuert wird. Weil du arm bist, mußt du früher sterben, war schon lange nicht mehr richtig, als die Geschichte in einer Illustrierten stand. Vielleicht ist heute manchmal schon eher das Gegenteil zutreffend; darauf wird noch zurückzukommen sein.

Es bleiben also bedeutende Bereiche der sozialen Sicherung, in denen die effiziente marktwirtschaftliche Steuerung überhaupt nicht oder nur begrenzt angewandt werden kann. Die zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten werden zum größten Teil durch die sich daraus ergebenden nunmehr ungelösten Steuerungsprobleme verursacht. Dies läßt sich ohnehin generell feststellen. Nicht nur der Staatssektor selbst, sondern auch der Marktwirtschaft entzogene Wirtschaftsbereiche geraten wegen der Mängel bürokratischer Steuerung von einer Schwierigkeit in die andere. Der europäische Agrarmarkt oder die europäische Stahlindustrie bieten schönes Anschauungsmaterial, allerdings auch dafür, daß ein solches System trotz aller Kritik aus anderen als wirtschaftlichen, nämlich aus politischen Gründen nicht abgelöst werden kann.

Der Konflikt zwischen Solidarität als Leitgedanken der sozialen Sicherung und dem Egoismus der einzelnen als stärkster menschlicher Triebkraft ist nicht auflösbar. Er wird allerdings um so härter, je weiter beide Prinzipien auseinanderdriften. Das geschieht bereits seit längerem. Es gilt zunehmend als Ausdruck fortgeschrittener Solidarität, Leistungen nicht nach dem Äquivalenzprinzip, sondern nach dem bürokratische Bewertungen voraussetzenden Finalprinzip zu gewähren. Als Beispiel ist die Rente nach Mindesteinkommen zu nennen. Zugleich setzen sich Besitzstands- und Anspruchsdenken immer mehr durch.

Es ist offenkundig, daß das Verhalten der Beteiligten beim Steuerungssystem berücksichtigt werden muß. Eine von gegenseitiger Liebe bestimmte Gemeinschaft kann auf Zwänge verzichten. Auch von jedermann als verbindlich akzeptierte Normen erlauben es, mit wenig Außensteuerung zurechtzukommen. Wenn man realistisch erwarten kann, daß jedermann seine Pflicht tut, braucht man keine Aufpasser. Je weniger Innensteuerung aber vorausgesetzt werden kann, um so stärker muß die Außensteuerung sein.

Der Markt schafft mit einer List der Idee die Verbindung von eigenem Nutzen und allgemeinem Nutzen. Der Preis bewirkt sehr schnell eine Anpassung an die Realitäten, aber er nimmt auf soziale Belange keine Rücksicht. Dort, wo man auf Marktsteuerung verzichtet, häufig mit durchaus guten Gründen, braucht man strafbewehrte Normen und bürokratische Kontrolle, damit die Normen eingehalten werden.

Der herausragende Vorteil der Marktsteuerung besteht in der Parallelität und Unmittelbarkeit des Gegenlaufs von Geld und Gütern, im direkten Gegenüber von Käufer und Verkäufer. Die Finanzierung über eine gemeinsame Kasse durchbricht bereits

diesen Zusammenhang. Die Beiträge an die Kasse werden nicht unmittelbar von der eigenen Inanspruchnahme beeinflusst. Die Folgen des eigenen Verhaltens sind nicht unmittelbar einzusehen.

Es gibt Versuche, diesen unterbrochenen Zusammenhang wenigstens teilweise wiederherzustellen, z. B. durch Rückvergütung bei Schadensfreiheit. Daraus ergeben sich aber neue Probleme. Die Rückvergütung stellt zunächst einen Verstoß gegen das Solidarprinzip dar. Der Schaden wird durch Wegfall der sonst möglichen Rückvergütung eben nur begrenzt ausgeglichen. Sie kann zudem unerwünschtes Verhalten veranlassen, z. B. nicht rechtzeitig zum Arzt zu gehen oder gar zum Versicherungsbetrug oder zur Fahrerflucht anreizen.

Der unlösbare Konflikt zwischen dem sozial Erwünschten und dem Egoismus der Beteiligten läßt jede Methode der Steuerung als unvollkommen erscheinen. Das erklärt vielleicht, warum seit Anfang der 60er Jahre die Diskussion über Nachfragesteuerung im System der sozialen Sicherung immer sehr schnell erstickt worden ist. Erst sich als unlösbar abzeichnende Finanzprobleme haben eine vorsichtige Wiederbelebung bewirkt.

Bis in die Gegenwart wird überwiegend versucht, über eine Steuerung auf der Anbieterseite zum Erfolg zu kommen. Das ist verhältnismäßig einfach bei der Rentenversicherung. Die Rente wird im Grundsatz nach dem Äquivalenzprinzip bestimmt, und auch die nicht äquivalenten Familienleistungen wie die Anrechnung von Ausfall- und Ersatzzeiten sind weitgehend der individuellen Manipulation entzogen. Lediglich die Erwerbsunfähigkeitsrente, die Kuren und das vorgezogene Altersruhegeld nach einem Jahr Arbeitslosigkeit bieten – inzwischen eingeschränkte – Möglichkeiten zu einer unerwünschten Inanspruchnahme. Eine eingrenzende Steuerung kann hier aber durch gesetzliche Änderung der Bedingungen und entsprechende bürokratische Handhabung erreicht werden; bei den Kuren ist bereits einiges geschehen.

Auch beim Arbeitsförderungsgesetz hat der Gesetzgeber das Verhalten des Anbieters, der Bundesanstalt für Arbeit, weitgehend in der Hand, aber ebenso ist auch die Selbstverwaltung gefordert, die sich der Steuerungsaufgabe und dem damit verbundenen Konflikt nicht entziehen kann. Ein solcher Konflikt, verstärkt durch unterschiedliche Auffassungen über die Realisierung des Solidarprinzips, zeigt sich insbesondere bei der Regelung der Zumutbarkeit und der probeweisen Einschaltung der Selbstverwaltung durch Widerspruchsausschüsse im Falle von Sperrzeitenverhängung. Es gibt eben nicht nur eine Solidarität mit den Arbeitslosen, sondern auch eine Solidarität mit den Beitragszahlern, und das ist oft genug etwas Gegensätzliches.

Bei der Krankenversicherung ist zeitweise allein die Steuerung des Angebots als Lösung des Problems angesehen worden. Das Kostendämpfungsgesetz ist von dieser Idee bestimmt. Der Erfolg hat nicht lange angehalten. Die große Zahl der Anbieter ist dabei als wesentliche Ursache zu nennen. Begrenzungen des Honorarzuwachses, sogenannte Deckelverordnungen, können zwar bei einer gut organisierten Wirtschaftsgruppe wie den Ärzten einiges bewirken. Sie sind eine teilkonkretisierte moral suasion, aber zuletzt doch ein wenig gezielter und nur begrenzt wirksamer Eingriff. Auf die Dauer helfen Appelle eben wenig, vor allem nicht in einer Gesellschaft mit einer immer mehr

abbauenden Innensteuerung. Moral suasion ist immer nur so viel wert, wie der moralische Imperativ, an den man letztlich appelliert.

II. Einzelne Probleme der Fehlsteuerung

Probleme der Fehlsteuerung können in allen Bereichen der sozialen Sicherung auftreten. Sie sind oft – wie dargestellt – durch den Konflikt zwischen Solidarität und Effizienz verursacht, manchmal aber auch nur das ungewollte Ergebnis einer nicht ausreichend vorbedachten Regelung oder auch nicht mitbedachter, bereits bestehender anderer Regelungen. Wachsende Sorge bereiten aber auch nicht gewollte Ergebnisse von Sozialregelungen, deren ursprüngliche Absicht durch die wirtschaftliche Entwicklung überholt worden ist.

Als Fehlergebnisse sind dabei nicht nur unerwünschte Auswirkungen beim einzelnen anzusehen, sondern auch eine nicht gewollte Entwicklung des Systems im Ganzen, insbesondere auch die Finanzentwicklung. Die einzelnen Versicherungen sollen ja von der Idee her autonom funktionieren, so jedenfalls nach der neueren Konzeption. Staatszuschüsse sollen immer nur besondere Risiken abdecken.

Die Belastung darf die Leistungsbereitschaft nicht beeinträchtigen; denn das System der sozialen Sicherung hängt von der Leistungsbereitschaft der Aktiven ebenso ab wie andererseits die Leistungsgesellschaft von der flankierenden Wirkung der sozialen Sicherung.

Eine Überprüfung des Steuerungssystems sollte sich daher nicht auf Einzelfälle beschränken, auch dann nicht, wenn diese dem Umfang nach bedeutend sind.

Mit den Schlagworten Wildwuchs oder Mißbrauch wird ohnehin nur ein kleiner Teil der Probleme gedeckt. Bedeutsamer sind Fehlkonstruktionen im System, die ungewollte und unerwünschte Ergebnisse bewirken. Wildwuchs oder Mißbrauch fallen eher ins Auge; von den jeweiligen Nutznießern abgesehen, hat kaum jemand etwas dagegen, sie abzuschaffen. Die Folgen von Fehlkonstruktionen sind schwieriger zu erkennen, auch wenn sie häufig ökonomisch ein größeres Gewicht haben.

Im folgenden werden Probleme der Steuerung und Fehlsteuerung an Beispielen aus einigen Bereichen erläutert. Notwendigerweise sind es Beispiele. Eine vollständige Übersicht könnte nur das Ergebnis der langen Zusammenarbeit von vielen Fachleuten aller Sozialbereiche sein. Auch die Transfer-Enquête-Kommission hat in mehrjähriger Arbeit nur Aspekte erfassen und darstellen können. Vielleicht wäre auch der Versuch, das Ganze zu erfassen und darzustellen, ein Beitrag, Reformen auf eine sehr lange Bank zu schieben. Wahrscheinlich ist es nützlicher zu versuchen, Prinzipien der Steuerung und Fehlsteuerung zu erkennen und dann jeweils als besonders schwerwiegend angesehene Fehler zu beseitigen. So wird auch hier Reform nur Reform in Stücken sein können.

1. Rentenversicherung

Aufgabe der Rentenversicherung wie die jeder Alterssicherung ist es, Ansprüche aus Einkommen in die Zukunft zu übertragen. Die Lohnersatzfunktion der Rente hat sich zwar erst im Laufe der Zeit herausgebildet, seit der Rentenreform von 1957 ist sie aber der das System kennzeichnende Begriff. Die mit ihr zusammenhängende Bruttolohnbezogenheit verlangt grundsätzlich die Äquivalenz von beitragspflichtigem Lohn und danach zu beanspruchender Rente. Mit dem gezahlten Beitrag verzichtet der Versicherte in der Gegenwart auf einen Teil des Bruttosozialprodukts, mit der Rente erhält er in der Zukunft einen entsprechenden Anteil zurück. Diese Methode kann man zutreffend als Anteiläquivalenz bezeichnen. Im Gegensatz zur privaten Lebensversicherung wird nicht ein angesammeltes Kapital unter Berücksichtigung der Verzinsung und von Risikofaktoren ausgezahlt, sondern der mit der Beitragszahlung verbundene Verzicht auf einen Teil Sozialprodukt nach Eintritt des Rentenfalles mit einer anteilig bemessenen Rente honoriert. Das Äquivalenzprinzip ist allerdings nie allein herrschend gewesen; stets hat es auch Solidarleistungen gegeben. Inzwischen gibt es eine gewisse Besorgnis, daß ausufernde Sozialkomponenten die Lohnersatzfunktion ebenso gefährden könnten wie eine Finanzierung nach einer anderen Bemessungsgrundlage als der der Löhne.

Im zweiten Fall würde sich auch ein Steuerungsproblem ergeben. Die nach den Löhnen bemessenen Abgaben sind ein Teil der Arbeitskosten und gehen in den Preis für Arbeit ein. Sie haben damit wie jeder Preisbestandteil auch eine Wirtschafts-Steuerungsfunktion. Eine Finanzierung von arbeitsbedingten Sozialkosten nach einer anderen Bemessungsgrundlage, z. B. nach dem Kapital, bedeutet Subventionierung der Löhne und entsprechende Zusatzbelastung des Kapitals. Das heißt: Arbeitsinitiativ Produktion wird subventioniert zu Lasten von kapitalintensiver. Wirtschaftlicher Fortschritt ist aber immer Fortschritt mit Hilfe von Kapitaleinsatz. Eine beim Kapital ansetzende Finanzierung wäre also zugleich auch eine ökonomische Fortschrittsbremse. Das ist selbst in den noch bevorstehenden arbeitsmarktpolitisch schwierigen Jahren bis etwa 1990 problematisch. In der Folgezeit dann zunehmend knapper Arbeitskräfte könnte es nur noch als Beitrag zur Ressourcen-Fehlsteuerung angesehen werden.

Die bruttolohnbezogene Rente bietet allerdings schon für sich ein besonderes Steuerungsproblem. Sie ist de facto abgabenfrei und damit verfügbares Einkommen. Der Bruttolohn als Bezugsgröße der Renten ist dagegen keineswegs verfügbares Einkommen. Mit der Rentenformel hat man also zwei nicht adäquate Größen miteinander verbunden. Das Ergebnis ist eine ständige Steigerung des Rentenniveaus, wenn man es in Beziehung zum verfügbaren Lohneinkommen setzt, also zum Nettolohn.

Bei 40 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren betrug das Netto-Rentenniveau in den Jahren 1957–1970 im Durchschnitt 55,557%, in den Jahren 1971–1981 aber 61,136%; das sind 110% des Niveaus der vorhergehenden Zeit. In den Jahren 1976–1981 erreichte dieses Niveau 64,517%; das sind 116% des Niveaus der 50er und 60er Jahre.²

² Grundzahlen nach SVR-Gutachten 1981/82, Tabelle 25.

In der gesetzlichen Rentenversicherung (ArV, AnV und KnV) wären im Jahre 1980 statt 130 Mrd DM nur etwa 118 Mrd DM Renten gezahlt worden, wenn die Renten seit Anfang der 60er Jahre nach den Nettolöhnen und nicht nach den Bruttolöhnen angepaßt worden wären; das heißt, daß man statt 18,5% nur einen Beitragssatz von etwa 16,5% benötigt hätte, um das in den 50er und 60er Jahren akzeptierte relative Niveau zu finanzieren.

Es ist offenkundig, daß dieses von der ursprünglichen Absicht her nicht gewollte Aufeinanderzu-Driften nicht mehr lange haltbar ist. Es wird spätestens in der Mitte dieses Jahrzehnts revidiert werden müssen. Die Regierungserklärung von 1980 sieht jedenfalls ein Bremsen der Bruttodynamik ab 1985 vor.

Die unvermeidliche Zurücknahme des Nettoniveaus kann mit der eingeleiteten Beteiligung der Rentner an den Beiträgen zu ihrer Krankenversicherung erreicht werden. Damit ist aber noch nicht gesichert, daß es bei einer weiter steigenden Abgabebelastung nicht erneut zu einem Aufeinanderzu-Driften der verfügbaren Einkommen der Versicherten und der Rentner kommt.

Das könnte man mit einem Steuerungssystem erreichen, das eine gleichlaufende Entwicklung der verfügbaren Einkommen der beitragszahlenden Aktiven und der Rentner bewirkt.

Das ist in der Technik verhältnismäßig einfach zu bewerkstelligen. Man muß im Umstellungsjahr einmalig (wie z. B. mit dem 21. RAG) die Allgemeine Bemessungsgrundlage als absolute Größe festlegen und danach mit den durchschnittlichen Nettolöhnen fortschreiben. Damit ist künftig die Parallelität gewährleistet. Weil eine Anmerkung hier wohl nötig ist: Das bedeutet keinen Verrat an der Bruttolohnbezogenheit!

Wenn man das alles nicht will, muß man schließlich doch mit der Lohnersatzfunktion ernst machen, und das heißt die Renten wie Löhne behandeln und demzufolge von ihnen Abgaben erheben. Diese Methode ist allerdings verwaltungstechnisch (bei über 10 Mio Renten) schwierig.

Die möglichst weitgehende Einbeziehung der Renten in die Abgabepflicht hätte den Vorzug, zugleich ein weiteres Fehlsteuerungsprogramm zu beseitigen, das sich bereits seit einigen Jahren zu einem Ärgernis ausgewachsen hat: die Überversorgung bei Beziehern von gesetzlichen, abgabefreien Renten und Zusatzversorgung. Hier kommt es ja insbesondere im öffentlichen Dienst und bei der Knappschaft im Regelfall zu verfügbaren Einkommen von beträchtlich über 100%. Von den Begünstigten und ihren Interessenorganisationen abgesehen, ist niemand für eine Überversorgung als Ergebnis einer Fehlkonstruktion. Eine Änderung müßte also irgendwann zu erreichen sein.

Nicht so einfach zu beurteilen ist die Rente nach Mindesteinkommen, obwohl auch bei ihr vom Gedanken der Lohnersatzfunktion abgewichen wird. Lohnersatz bedeutet ja nicht einfach, irgendein Einkommen zu ersetzen, sondern ein jeweils in einem Arbeitsleben erzielttes Einkommen. Die Rente spiegelt daher auch niedrige Einkommen vergangener Zeiten wieder. Veränderungen der Marktlage der Berufsgruppen werden nicht erfaßt.

Die Rente nach Mindesteinkommen berücksichtigt in pauschaler Form den Wandel der Lohnstruktur über Jahrzehnte hin. So soll die in früheren Zeiten fast für Gottes

Lohn arbeitende Krankenschwester in ihrem Alterseinkommen wenigstens zum Teil an das Einkommen ihrer inzwischen sehr viel besser gestellten Nachfolgerin angeglichen werden.

Übrigens gibt es eine vergleichbare Regelung auch bei der Beamtenversorgung. Als Folge der „strukturelle Änderungen im Besoldungsbereich“ genannten allgemeinen Gehaltserhöhungen Ende der 60er Jahre gab es Anhebungen im Versorgungsbereich und gibt es inzwischen einen sogenannten Anpassungszuschlag.

Es ist sicher richtig, daß die Erwartung einer bestimmten Altersversorgung Bestandteil der Entlohnung insgesamt ist, eine Nivellierung der Ansprüche also nicht folgenlos sein kann. Eine solche erst spät feststellbare und zumeist noch später bemerkte Nivellierung nach oben dürfte keinen sehr großen Einfluß auf das Leistungsverhalten haben. Sie kann aber doch Fehlsteuerung bedeuten und sollte deshalb jedenfalls nicht zum Dauerbestandteil der Versorgungssysteme gemacht werden.

2. Arbeitsförderungsgesetz (AFG) – Bundesanstalt für Arbeit

Hohe Aktualität hatten und haben Fehlsteuerungen am Arbeitsmarkt. Sie sind zum bedeutendsten Teil Folge einer nicht marktgerechten Entwicklung der Löhne, und zwar sowohl allgemein nach dem Niveau wie auch nach der Struktur. Diese Probleme sind hier nicht zu behandeln.

Es wurde und wird aber auch kritisiert, daß die Leistungen nach dem AFG der erforderlichen Anpassung der Arbeitskräfte an die Marktlage nicht förderlich sind, sondern daß sie, jedenfalls teilweise, sogar die Anpassung behindern. Als Ursache wird dabei genannt, daß das System der Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderung in einer Zeit neu gestaltet worden ist, als Arbeitslosigkeit ein Randproblem war und Arbeitskräfteknappheit den Markt kennzeichnete. Mittel waren reichlich vorhanden, Großzügigkeit, was viel heißen kann, die fast selbstverständliche Folge.

Inzwischen ist die Welt anders geworden. Eine längere Zeit großer Beschäftigungsprobleme ist voraussehbar. Die Finanzierung der Bundesanstalt ist schwierig geworden. Nachdem sie inzwischen auch die Beiträge zur Renten- und Krankenversicherung für die Arbeitslosen zahlt, ist ihre Aufgabe als ein Konjunkturpuffer vor dem Staatshaushalt noch gewichtiger geworden. Es ist deshalb systemimmanent, daß sich das Auf und Ab der Wirtschaft hier besonders stark niederschlägt. Daraus hat sich inzwischen faktisch ein prozyklisches statt eines antizyklischen Verhaltens ergeben.

Die Bundesanstalt wird bereits seit längerem ihrer gesamtwirtschaftlichen Aufgabe als finanzieller Konjunkturpuffer und inzwischen auch noch für Strukturanpassungen nicht mehr voll gerecht. So hat sie in den wirtschaftlich günstigen Jahren 1978/1979 ein Defizit von 2 Mrd DM produziert, obwohl systemgerecht die Rücklage in dieser Zeit hätte aufgestockt werden müssen. In der mit dem Jahre 1980 einsetzenden schwierigen Wirtschaftsphase schlug daher von Anfang an jede Verschlechterung voll auf den zur Refinanzierung verpflichteten Staatshaushalt durch. Sparoperationen und Einnahmesteigerung erfolgen wiederum prozyklisch.

Die Größe der inzwischen erkennbaren Finanzierungsprobleme war allerdings 1978/

1979 nicht voraussehbar. Man hätte als unheilbarer Pessimist und nun in der Tat Störer der Wirtschaftsentwicklung und des sozialen Friedens gegolten, hätte man damals – von heute her gesehen ökonomisch richtig – eine Erhöhung des Beitragssatzes von 3 vH auf 4 vH und zugleich auch noch eine Beschränkung der Ausgaben verlangt.

Steuerungsprobleme erweisen sich häufig auch als politische Rücksteuerungsprobleme. Eine Erhöhung des Beitragssatzes und damit eine Verbesserung der Finanzlage hätte nämlich so gut wie unvermeidlich zu sogenannten Verbesserungen im System geführt. Es wären noch mehr Wohltaten beschlossen worden. Die Sparaufgabe wäre dann 1981 oder auch erst 1982 nur um so größer gewesen. In der Politik scheint ohnehin die Prozyklik – das „Sparen in der Not, dann ist die Zeit dazu“ – die einzig durchsetzbare Methode zu sein.

Mit der Sparaktion von 1981 sind einige der auf „Großzügigkeit“ zurückzuführenden Fehlsteuerungen abgebaut, Annäherungen an das Prinzip, daß Arbeit lohnender sein muß als Nichtarbeit, erreicht worden. Es bleiben immer noch eine Reihe gewichtiger Streitpunkte:

Fast den Charakter von Glaubensauseinandersetzungen hat der Streit, ob man die Beschäftigungsanpassung dem Markt überlassen und Arbeitslosen Arbeitslosengeld zahlen soll, oder ob es nicht gesamtwirtschaftlich günstiger sei, die Arbeitslosen in aus öffentlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen zu beschäftigen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind auch im Januar 1982 ein nicht geklärter Streitpunkt.

Nach Auffassung der Wirtschaftspolitiker sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ein sozial motiviertes Instrument, das man nur eng begrenzt dort einsetzen soll, wo ein Arbeitsloser anders nicht wettbewerbsfähig werden kann. In der Praxis läuft es auf eine solche Begrenzung hinaus, denn 50000 Geförderte sind bei 1½ Mio Arbeitslosen und 22 Mio Beschäftigten eine kleine Minderheit.

Diese Begrenzung hat freilich erhebliche Fehlsteuerungen in Einzelfällen nicht verhindert. Hier hat es Mißbrauch durch Träger gegeben. Stellen, die an sich im Haushalt der Behörden ihren Platz gehabt hätten, sind von geschickten Kämmerern bei der Bundesanstalt für Arbeit refinanziert worden. Gesamtwirtschaftlich ist das aufs erste kein so großes Unglück; es kann eine solche Methode aber mehr als nur gute Sitten verderben. Die Gefahr der Fehlsteuerung ist ja immer dann gegeben, wenn man Ausgaben auf Kosten anderer plant.

Noch größer ist die Gefahr der personellen Fehlsteuerung. Mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wird stets eine „Beschäftigung unter der Glasglocke“ bewirkt. Der Beschäftigte hat sich jedenfalls zeitweilig nicht den Anforderungen des Marktes zu stellen. Das kann als Übergangsmaßnahme gut sein; es kann sich als sehr nachteilig erweisen, wenn sich bei dem Geförderten die Meinung verfestigt, er müßte zu diesen Bedingungen auch vom Markt angenommen werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollen zur Dauerbeschäftigung führen; sie können leider auch das Gegenteil bewirken und sich für den Geförderten als fatale individuelle Fehlsteuerung erweisen.

Ein besonders schwieriges Problem ergibt sich – wie zu erwarten – bei der bürokratischen Steuerung der Arbeitsvermittlung. Hier gehen die Auffassungen über Zumutbarkeit noch weit auseinander. Die Verwaltung war in den letzten beiden Jahren immer

wieder in Gefahr, zwischen die Mühlsteine politisch begründeter unterschiedlicher Auffassungen zu geraten. Es zeigt sich dabei wieder einmal, wie schwierig bürokratische Steuerung zu konzipieren ist.

Wenn Solidarität nicht nur gegenüber den Arbeitslosen, sondern auch gegenüber den Beitragszahlern gilt, muß eine veränderte Finanzlage auch Folgen für die Definition der Zumutbarkeit haben. Was man meinte, sich im Überfluß leisten zu können, geht in knappen Zeiten nicht mehr; obwohl natürlich „Fehlgebrauch“ auch in guten Zeiten an sich nicht akzeptabel ist. Das ist aber nur die eine Seite der Medaille. Ähnlich wie bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kann auch gut Gemeintes letztlich nachteilig für die Begünstigten sein. Auf lange Sicht kann sich eine schnelle und harte Entscheidung als förderlicher erweisen als die Subvention eines langen Anpassungsprozesses.

Eine solche Entscheidung wird nie konfliktfrei sein. Die marktgerechte und zugleich sozialpolitisch akzeptable Steuerung von Arbeitskräften gehört zu den schwierigsten Aufgaben der Politiker. Es ist nicht leicht, Schicksal zu spielen, auch wenn man es in einem formalisierten System tut oder mit der Konstruktion des Systems beschäftigt ist.

Gegenwärtig ist erkennbar, daß die bisherige Großzügigkeit unter allen Aspekten beendet werden muß. Es ist für die Betroffenen, die Wirtschaft und letztlich die Allgemeinheit nachteilig, wenn inzwischen dringend notwendig gewordene Anpassungen weiterhin nur zögerlich ablaufen. Dabei geht es um Anpassung an Qualitätsanforderungen ebenso wie um Anpassung von Einkommensvorstellungen an die nur noch mögliche Kostenbelastung der Unternehmen oder auch nur an noch angebotene geringere Qualifikationsanforderung eines Arbeitsplatzes. Es gibt also Anpassungsdruck in mehreren Richtungen. Er darf nicht zu lange künstlich abgeschirmt werden, obwohl andererseits „Such-Arbeitslosigkeit“ legitim und nützlich sein kann. Es besteht ja ein gesellschaftliches wie ein ökonomisches Interesse daran, daß möglichst viele einen ihren Fähigkeiten adäquaten Arbeitsplatz finden.

Ein weiteres Konfliktbeispiel ist das Kurzarbeitergeld. Gedacht ist es als Überbrückung konjunktureller Unterbeschäftigung. Die Unternehmen sollen nicht gezwungen sein, wegen eines kurzfristigen Nachfrageausfalls Arbeitskräfte zu entlassen, die sie demnächst wieder dringend gebrauchen, die dann aber vielleicht schon an anderer Stelle beschäftigt sind. Für die Arbeitnehmer mindert das Instrument Kurzarbeit das Risiko, arbeitslos zu werden.

Das Kurzarbeitergeld ist aber von den Unternehmen nicht selten benutzt worden, um Zwischenzeiten einer technisch bedingten Umstellung günstig zu finanzieren. Eine solche Subvention hat der Gesetzgeber nicht gewollt.

Gesamtwirtschaftlich viel bedenklicher ist jedoch der Einsatz des Kurzarbeitergeldes über lange Zeiträume hin. Hier werden nicht – wie beabsichtigt – konjunkturelle Lücken überbrückt, sondern mit Hilfe des Kurzarbeitergeldes wird Beschäftigung durchgehalten, die nach Marktbedingungen aufgegeben werden müßte. Notwendige Anpassungsprozesse werden damit verhindert oder hinausgezögert. An Argumenten dafür fehlt es nicht. Regionale Schwierigkeiten, Branchenprobleme und natürlich auch allgemeine politische Argumente dienen zur Begründung. Die Allgemeinheit bezahlt die subventionierte Fehlsteuerung.

In diesem Zusammenhang ist auf ein weiteres in der Sozialgesetzgebung begründetes Fehlsteuerungsproblem hinzuweisen. Nach § 112 des Betriebsverfassungsgesetzes kann ein Sozialplan aufgestellt werden, mit dem Nachteile aus Betriebsänderungen ausgeglichen oder gemildert werden; im Falle mangelnder Einigung zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber wird von der Einigungsstelle entschieden. Nachteile für die Beschäftigten, insbesondere wenn es sich um Entlassungen handelt, ergeben sich aber häufig dann, wenn Unternehmen ohnehin Schwierigkeiten haben. Die zunächst sinnvolle soziale Leistung wird so nicht selten für das Unternehmen zur wirtschaftlichen Rekonvaleszenz-Belastung. Hier kann Wohltat Plage werden, der Sozialplan ein Beitrag zum Konkurs sein.

3. Krankenversicherung

In keinem anderen Bereich der sozialen Sicherung sind die Steuerungsmängel so groß und die Folgen so absehbar wie in dem der sozialen Krankenversicherung. Die Kosten steigen seit Mitte der 60er Jahre ständig im Schnitt etwa um $\frac{1}{3}$ schneller als die Löhne; von 1970–1980 stiegen jahresdurchschnittlich die Löhne der Versicherten um 8,5%, die Krankenkosten je Versicherten – trotz eines Abbremsens in den Jahren 1977 und 1978 infolge des Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetzes – um 11,9%; das sind genau 140% der Steigerungsrate der Löhne. Im Jahre 1970 betrug der Anteil der Krankenkosten an den Löhnen 7,6%, im Jahre 1980 schon 10,4%. Geht die Entwicklung so weiter, werden es 1990 dann 14,2% sein.

Der Schnittpunkt der Kostenkurve mit der Kurve der Aktiven-Einkommen liegt zwar noch Jahrzehnte voraus, aber die Finanzkrise wird es erheblich früher geben. Darüber sollte man nicht streiten müssen.

In keinem anderen Bereich hat man es aber auch mit einer offenbar so unlösbaren Frage zu tun – jedenfalls nach bisheriger Erkenntnis. Hier stehen ein für den einzelnen unendlich hoher Nutzen, nämlich seine Gesundheit, ja sein Leben, gegen die Kosten eines immer perfekteren und aufwendigeren Gesundheitsbetriebs. Die Möglichkeit, diese Kosten zu tragen, wären für den einzelnen sehr schnell begrenzt, für eine große Versichertengemeinschaft sind sie es aber – bezogen auf den Einzelfall – sehr viel später. Erst die für den einzelnen nicht einsehbare Kumulierung macht die Kostenfrage zum Problem.

Ein Ausweg wird immer wieder im Methodenwechsel gesucht. Es gibt natürlich die bewährte marktwirtschaftliche Steuerung durch den Geldbeutel, und das heißt eine möglichst vollständige Individualfinanzierung. Das Ergebnis wäre dann wieder eine Klassenmedizin. „Weil du arm bist, mußt du früher sterben“ ist aber, wie bereits gesagt, schon lange nicht mehr akzeptabel.

Eine andere Methode ist die der bürokratischen Steuerung. Hier wird der Versicherte zum Objekt der Gesundheitsbürokratie, die leicht zu einem „KV – der nächste“ neigt. Die ohnehin gegebene Entmündigung der Patienten durch sich als Halbgötter in Weiß vorkommende Medizinmänner wird verstärkt. Es gibt noch einmal mehr den „herumkommandierten Menschen“. Diese Methode leidet zudem unter dem mangelnden An-

reiz für die Anbieter der Gesundheitsleistungen. Wie bei fast jeder staatlichen Organisation landet man bald bei der Mangelverwaltung. Die Erfahrungen mit staatlichen Gesundheitsverwaltungen sind alles in allem nicht ermutigend.

Zuletzt kommt man immer wieder auf unser bestehendes System, mit dem wir vorläufig trotz seines fundamentalen Steuerungsmangels so schlecht nicht leben. Sein systembedingter Grundfehler ist die mangelnde Parallelität von Geld- und Güterstrom, der sonst den Markt kennzeichnet. Die Anbieter von Gesundheitsleistungen, die Versicherten und ihre Kassen stehen in einer Art Dreiecksverhältnis zueinander. Das Problem wird weiter dadurch erschwert, daß der Arzt als wichtigster Anbieter zugleich als einzig Sachverständiger für den Nachfrager über Art und Umfang des Angebotes entscheidet. Wir muten ihm die Rolle eines Schiedsrichters zu, der in einer Sache entscheidet, bei der zugleich sein eigenes Interesse auf dem Spiel steht. Der Interessenkonflikt braucht hier nicht weiter beschrieben zu werden. Es ist jedenfalls größer als der eines „Heimschiedsrichters“ beim Bundesliga-Fußball. Der Arzt befindet sich in der Rolle eines Schiedsrichters, der Prämien für Tore auf beiden Seiten bekommt, aber zugleich dafür zu sorgen hat, daß Rasen und Ball nicht zu sehr abgenützt werden.

Die Steuerungsansätze sind entsprechend dürftig. So pauschale Steuerungsinstrumente wie die Begrenzung des Zuwachses der Gesamtvergütung oder die Mitteilung über Verordnungen, die über dem Durchschnitt liegen – mit der wirtschaftlichen Sanktion im Hintergrund –, sind nicht mehr als konkretisierte, aber doch allgemeinwirkende moral suasion. Sie zielen auf Verhalten, aber sie sind für den Einzelfall weder Indikator noch Steuerung.

Allerdings dürften sich im „Prämiensystem“ einige Verbesserungen erreichen lassen. Die Diskussion um die Bewertung der im eigentlichen Sinne ärztlichen Leistungen und der technischen Leistungen wie der Leistungen des ärztlichen Hilfspersonals ist wohl noch nicht am Ende. Das oft kritisierte Überangebot technischer Leistungen ist ein Beispiel dafür, ein wie hervorragend funktionierendes Steuerungselement das wirtschaftliche Interesse ist. Hier kann eine andere Bewertung den als zu extensiv anzusehenden Gebrauch von Leistungen steuern.

Das Problem insgesamt wird noch durch die Art der Einkommensabsicherung im Krankheitsfall verschärft. Für den Arbeitnehmer – und natürlich schon lange für die Beamten – sind die ersten 6 Wochen einer mit Arbeitsunfähigkeit verbundenen Erkrankung durch die Lohnfortzahlung ohne jedes finanzielle Risiko, aber auch ohne das Risiko, in dieser Zeit ernsthaft kontrolliert zu werden. Zum zweiten Problem hat allerdings interessanterweise der SPD-Bundestagsabgeordnete Glombig bei der Tagung der BDA in Godesberg am 9. 12. 81 erklärt, daß man „wohl die Kontrolle zu weit abgebaut“ habe.

Eine Form der Selbstkontrolle, die in der Vergangenheit gut funktioniert hat, war die Einrichtung von Karenztagen. Der blaue Montag wie der heute ebenso beliebte rosige Freitag gingen auf eigene Rechnung. Das war eine zumeist gut funktionierende Bremse. Der nicht finanzierte Arbeitstag hielt im übrigen nicht vom notwendigen Arztbesuch ab.

Nicht haltbar war freilich eine Karenzzeit nur für Arbeiter. Es ist zwar richtig, daß

die Höhe des Krankenstandes nicht unabhängig von der Position im Betrieb ist. Je mehr sich jemand mit seiner Arbeit identifiziert, um so weniger ist er geneigt, blauzumachen; um so mehr versucht er, trotz gesundheitlicher Behinderung seine Arbeit zu erledigen. Das ist normal; aber es hängt nicht von der Rechtsposition Arbeiter, Angestellter oder Beamter ab.

Neuere Vorschläge, eine Karenzzeit einzuführen, zielen daher auf eine für alle Gruppen gleiche Regelung. Das wiederum ergibt tarif- und beamtenrechtliche Probleme. Zum einen: Werden die Gewerkschaften nicht sofort versuchen, einen gesetzlich eingeführten Karenztag durch eine entsprechende tarifliche Leistung zu unterlaufen? Man hätte dann ein neues Kampffeld tariflicher Auseinandersetzungen geschaffen. Zum anderen: Verletzt ein Karenztag auch für Beamte bereits das Prinzip der Alimentation so schwerwiegend, daß von einer Verfassungsverletzung gesprochen werden könnte?

Neuerdings ist vorgeschlagen worden, im Falle der Arbeitsunfähigkeit einen degressiven Abschlag vom Lohn vorzusehen, der hoch einsetzend im Laufe von vielleicht 14 Tagen auf Null herunterginge. Dieser Vorschlag ist freilich noch kaum ausreichend diskutiert worden. Das Bundeskabinett hat schließlich zum Gesamtkomplex einen Prüfungsauftrag an BMA, BMI und BMJ vergeben. Das Ergebnis soll Ende März vorliegen. Das sollte man wohl abwarten.

Die Risiko-Sozialisierung ist also perfekt, die Steuerung dagegen höchst dürftig. Was bleibt, sind begrenzte Steuerungsimpulse. Vielleicht kann man sich demnächst darüber unterhalten, ob nicht doch der Vertrauensärztliche Dienst der Krankenkassen regelmäßig auch schon vor der 7. Woche eingeschaltet wird. Schließlich ist diese Zeit für die Krankenkassen ja keineswegs eine kostenlose Zeit, und schließlich zahlen die Arbeitgeber die Hälfte des Beitragsaufkommens.

Vielleicht kann man auch in einem anderen Bereich der Fehlsteuerung, nämlich der Krankenhausfinanzierung, Verbesserungen erreichen. Die Art der Krankenhausfinanzierung ist dem Kostendenken nicht gerade förderlich. Investitionen werden voll von der öffentlichen Hand getragen. Daß hier nicht selten Prestigedenken und der Techniker-Wunschtraum, alles zu tun, was technisch möglich ist, die Szene beherrschen und Nützlichkeitsabwägungen gar nicht erst angestellt werden, ist nicht verwunderlich. Es ist auch nicht verwunderlich, daß wir bei linearen Pflegesätzen bei der Aufenthaltsdauer international führend sind.

Im Falle des Krankenhauses haben wir den erfreulichen Umstand, den Schaden nicht nur analysieren zu können, sondern auch zu wissen, wie man ihn beheben kann. Daß bisher trotzdem noch wenig geschehen ist, obwohl wir das alles seit Jahren wissen, hat fast nichts mit dem System der sozialen Sicherung, aber viel mit der Mühsal zu tun, noch Entscheidungen zustande zu bringen, wenn mehrere demokratische Willensträger gleichzeitig beteiligt und in unserer bundesstaatlichen Ordnung originäre Interessen der Bundesländer im Spiel sind.

Die auf den Fall bezogene Selbstbeteiligung kann nur begrenzt eingesetzt werden. Schon vor zwei Jahrzehnten ist zutreffend darauf hingewiesen worden, daß das Bagatellrisiko – als klassischer Fall der Selbstbeteiligung – von vornherein nicht erkennbar ist. Gesundheitspolitisch erscheint es als verfehlt, die Hemmschwelle beim Arztbesuch

zu erhöhen. Es könnte gerade die Zeit kosten, in der das Risiko noch kleingehalten werden kann. Und zum Zahnarzt gehen die meisten ohnehin erst 5 Minuten nach 12.

Als sinnvolles Steuerungselement erscheint die Selbstbeteiligung jedoch dort, wo es nicht um Gesundheit, sondern nur um Prestige oder Annehmlichkeit geht. Über beides soll man verfügen können, aber dann bitte auf eigene Kosten. Das gilt für die Ausstattung des Krankenzimmers ebenso wie für goldenen Zahnersatz. Und es gilt auch für landläufige Bagatellmedikamente und -heilmittel. Hier geht man mit Selbstbeteiligung kein gesundheitspolitisch unverantwortliches Risiko ein. Das Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz, das am 1. 1. 1982 in Kraft getreten ist, trägt dem Rechnung.

Das Fazit ist aber insgesamt: Für das Gesundheitssystem im ganzen bleiben vorerst die Steuerungsprobleme nur geringfügig oder sogar unlösbar.

III. Zusammenfassung

1. Die Steuerung der sozialen Leistungen bereitet offenbar dort die größten Schwierigkeiten, wo sich der Gedanke der Finalität am weitesten durchgesetzt hat. Das gilt nicht nur für den zuletzt behandelten Bereich des Gesundheitswesens, sondern auch für das „letzte Netz der sozialen Sicherung“, die Sozialhilfe. Das Ziel, jedermann ein an einem kulturellen Existenzminimum bemessenen Lebensunterhalt zu gewähren, muß fast zwangsläufig Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft haben – und zwar nicht nur auf die der Geförderten, sondern auch auf die Leistungsbereitschaft der Bezieher niedriger Primäreinkommen. Das gilt insbesondere dann, wenn es um Familien mit nur einem Einkommensbezieher geht. Ursache ist die hohe Bewertung der Familienlasten bei der Sozialhilfe und die vergleichsweise niedrige Bewertung im allgemeinen System durch den Familienlastenausgleich.

Die soziale Finalität erschwert oder verhindert den Einsatz marktwirtschaftlicher Selbststeuerung. Dieser Konflikt ist nur so weit zu verringern, als entweder das sozial motivierte Ziel etwas zurückgenommen wird – nicht zuletzt im Bundessozialhilfegesetz – oder die sich ergebenden Kosten noch getragen werden können. Der Konflikt zwischen Finalität und beim Eigeninteresse anknüpfenden Steuerungsmethoden bleibt.

2. Es gibt Steuerungsprobleme, die sich aus einem mangelhaften Einsatz möglicher Steuerungselemente ergeben. Es ist zum Beispiel kein soziales Ziel der Arbeitsmarktpolitik, daß Nichtarbeit lohnender oder auch nur wenig lohnender als Arbeit ist. Das kann man gesetzestechnisch leicht ändern. Die Frage, wieweit persönliche Umstände bei der Zumutbarkeit nach dem Arbeitsförderungsgesetz berücksichtigt werden müssen, ist dagegen bereits wieder Konfliktfeld zwischen Finalprinzip und Steuerung durch Eigeninteresse.

Inzwischen sind die finanziellen Grenzen für eine Herrschaft des Finalprinzips erkennbar. Es wird in Zukunft immer dringlicher werden, die beim Eigeninteresse einsetzenden bremsenden Steuerungselemente marktwirtschaftlicher Provenienz wieder zum Zuge zu bringen. Das gilt selbstverständlich auch dort, wo die bestehenden Regelungen

eine Ausdehnung der Inanspruchnahme oder auch das Angebot fördern, z. B. bei der Lohnfortzahlung oder bei der Krankenhausfinanzierung.

An dieser Stelle ist noch ein Hinweis auf das Schwerbehindertengesetz angebracht. Es enthält Kriterien, nach denen es zur Zeit über 4 Mio. „Schwerbehinderte“ gibt. Die respektable Absicht, alle Behinderten gleichzustellen, aber zu versäumen, nunmehr stärker nach der tatsächlichen Beeinträchtigung am Arbeitsplatz zu unterscheiden, hat zu einer kaum mehr zu verantwortenden Belastung des Systems geführt. Die allgemeine Mittelbeanspruchung verringert hier wie überall die Möglichkeit, in den wirklich schweren Fällen so wirksam zu helfen, wie das an sich notwendig wäre. Auch beim Schwerbehindertengesetz gilt: Wer allen gibt, kann jedem nur wenig geben; wer dem einzelnen viel geben will, kann nur wenigen geben.

3. Die Steuerungsprobleme müssen über den Kopf wachsen, wenn alles und jedes durch Außensteuerung geregelt werden muß. Damit geht dann zwangsläufig auch der Spielraum für eigene Verantwortung verloren. Es entsteht ein fataler Kreislauf von mangelhafter Verantwortung und daraus folgend noch mehr bürokratischer Steuerung, der dann wieder in einen Abbau von Eigenverantwortung mündet. Das ist insbesondere zu bedenken, wenn es darum geht, Folgen von Fehlsteuerung zu beheben.

Marktwirtschaftliche Steuerungsmethoden stellen so etwas wie eine Verbindung von Innen- und Außensteuerung dar. Der Preis bildet sich am Markt; es wird außer einer allgemeinen Respektierung der Rechtsordnung kein moralisches Verhalten vorausgesetzt. Der Betroffene kann sein Verhalten am Preis und den eigenen Prioritätsvorstellungen orientieren. Das ist der im übrigen zumeist kaum beachtete große gesellschaftliche Vorzug der Marktsteuerung als eines Systems auch der Willkür-Minimierung. Nicht zuletzt deshalb sollte es sich lohnen, über einen intensiveren Einsatz marktwirtschaftlicher Steuerungsmethoden nachzudenken.

4. Da, wie mehrfach dargestellt, soziale Leistungen zu einem beträchtlichen Teil aber nicht marktwirtschaftlich gesteuert werden können, hängt das Ausmaß bürokratischer Steuerung vom vorauszusetzenden Bestand respektierter Normen ab. Auch wenn man sich keinem romantischen Irrtum über Ethik als Steuerungsinstrument hingibt und erkennt, daß Moral kein unbegrenzt einsetzbares Instrument ist: ohne Ethik ist eine Gesellschaft nur schwer zu steuern.

Verantwortliches Verhalten ist allerdings nicht einfach zu dekretieren; es wächst nur in einem sehr langen Erziehungsprozeß, in dem auch die Lehrenden erzogen werden müssen. Der in unserer Zeit oft belächelte Kategorische Imperativ könnte sich als Voraussetzung einer einigermaßen freiheitlich organisierten Gesellschaft, sein Verlust als ihr Ende erweisen. Wer Liberalität mit Libertinage verwechselt, sollte sich nicht wundern, wenn er eines Tages in einem Polizeistaat lebt; denn natürlich ist das Chaos keine Alternative. Es besteht deshalb aller Anlaß, das Verhalten der Menschen als ein Steuerungsinstrument nicht zu vernachlässigen.