

Seit den 80er Jahren bestimmen die Auflösung staatlicher Monopole, die Privatisierung öffentlicher Unternehmen und die Liberalisierung der Märkte die Politik in den OECD-Staaten. Aus dem Leistungsstaat wurde insbesondere in den Infrastrukturbereichen Strom, Gas, Bahn und Telekommunikation ein marktregulativer Staat. Nunmehr wird auch die Sozialpolitik von Vermarktlichungsstrategien erfasst. Wohlfahrtsmärkte vom Gesundheits- über den Pflege- bis zum Alterssicherungsmarkt treten ins Zentrum der Sozialpolitik. Riester-Rente, Reduzierung der Leistungskataloge, private Pflegedienste, Kassenwettbewerb und der Ruf nach mehr Eigenvorsorge sind Ausdruck dieser Entwicklung. Sozialstaaten betrachten ihre sozialen Sicherungssysteme als Belastung für den Standortwettbewerb und bemühen sich im Zeichen der „Eigenverantwortung“ um die Erziehung ihrer Bürgerinnen und Bürger zur Marktlichkeit.

1

Marktrhetorik

In etlichen aktuellen Stellungnahmen von Politikern, Verbandsvertretern und wissenschaftlichen Experten wird der Markt als in allen Regelungsfragen überlegene Koordinationsform dargestellt. In den Essays einiger Ökonomen scheint es nur eine einzige universell funktionsfähige Struktur zu geben, den Marktwettbewerb. Immer mehr wird die soziale Marktwirtschaft zur puren Marktwirtschaft, die von einer Gesellschaft getragen wird, die sich zuinnerst als „Marktgemeinschaft“ (Slater/Tonkiss 2001) versteht. Was es an sozialen Risiken gibt, soll mit den Mitteln des Marktes, insbesondere Versicherungsmärkten, gelöst werden. Probleme des Marktversagens, so die Protagonisten, können durch noch mehr Markt, bei raffinierterer Konstruktion, überwunden werden. So gibt es kein Hindernis, nicht auch die Sozialpolitik, die einst als öffentliche Einrichtung der Kompensation von Marktrisiken etabliert worden ist, zu vermarktlichen.

Zwar gibt es grundsätzliche Grenzen der Vermarktlichung. Schließlich können Märkte sich nicht selbst konstituieren und sind nicht in der Lage, Rechte, insbesondere Eigentumsrechte, zu setzen. Zudem versagen die sozialpolitisch besonders relevanten Versicherungsmärkte bei bestimmten Risiken (Barr 1998) und die moderne Governance-Forschung zeigt, dass erst die intelligente Kombination mehrerer Mechanismen (darunter nicht nur Staat und Markt, sondern auch Netzwerke, Assoziationen, Gemeinschaft und Verhandlungssysteme) den Weg zur effizienten und effektiven Steuerung weist (Benz 2004). Den-

noch bleibt ein weites Feld für die marktliche Restrukturierung von Sozialpolitik. Man muss sich jedoch vor Vereinfachungen hüten, insofern es mehrere Dimensionen der Vermarktlichung gibt: Erstens die interne Vermarktlichung von Sozialstaaten durch Schaffung von Wohlfahrtsmärkten, zweitens die externe Vermarktlichung, in der die Sozialstaaten untereinander zu Wettbewerbern werden, und drittens die subjektbezogene Vermarktlichung, die „Erziehung zur Marktlichkeit“. In diesen drei Dimensionen läuft jedoch kein quasi-automatisch wirksamer, linear zu denkender Prozess der Vermarktlichung ab. Es geht immer um Vermarktlichungsstrategien, die sich zudem deutlich voneinander unterscheiden (Clarke 2004).

2

Wohlfahrtsmärkte

Seit den 80er Jahren haben sich marktliche Elemente in der bundesdeutschen Sozialpolitik (z.B. Kania/Blanke 2000; Gohr/Seelb-Kaiser 2004) ebenso wie in anderen OECD-Staaten (z.B. Rice et al. 2000; Pierson 2001; Giaimo 2002; Rothstein/Steinmo 2002) deutlich verstärkt. Unter Wohlfahrtsmärkten (Taylor-Gooby 1999) können alle marktförmigen wirtschaftlichen Strukturen verstanden werden, die auf die Produktion und Verteilung von Gütern und Diensten gerichtet sind, die traditionell unter dem Schutz des Sozialstaats stehen oder standen und als Märkte weiterhin einer spezifisch sozialpolitischen Regulation unterliegen. Findet eine Übertragung der Wohlfahrtsproduktion auf privatrechtlich verfasste Organisationen, auf an Märkten agierende Unternehmen statt,

kann man von einer materialen Privatisierung der Wohlfahrtsproduktion sprechen. Sind die Sozialleistungen zur Verfügung stehenden Organisationen nur privatrechtlich verfasst, agieren aber nicht an Märkten und sind eigentumsrechtlich von Staat und öffentlichen Trägern dominiert, so handelt es sich um formelle Privatisierung. Privatisierungen allein machen aber nicht Vermarktlichung aus. Erst wenn die Wohlfahrtsproduktion von einer Mehrzahl miteinander konkurrierender Unternehmen getragen wird, kann von Marktwettbewerb gesprochen werden.

Es gibt höchst unterschiedliche Formen der Vermarktlichung von Sozialpolitik. Eine marktpreisgesteuerte Wohlfahrtsproduktion ist eine Privatisierung der Absicherung sozialer Risiken. Dort, wo die Bürger als Konsumenten jedoch mit regulierten (Einheits-)Preisen konfrontiert, mit Subventionen oder Anrechten (z.B. in Form von Gutscheinen) ausgestattet werden, hat sich der Staat noch nicht von der Aufgabe sozialer Sicherung zurückgezogen. Es ist etwas gänzlich anderes, ob die Bürger individuell Prämien oder Preise zahlen müssen für soziale Leistungen, die sie nunmehr bei Unternehmen erwerben können, oder ob über öffentliche Abgabensysteme die Kosten für soziale Leistungen erhoben werden, während jedem einzelnen Bürger

Frank Nullmeier, Prof. Dr., Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Abteilung „Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates“, Arbeitsschwerpunkte: Alterssicherung, Sozialstaatstheorie, Verwaltungsreform, Politische Legitimation.
e-mail: frank.nullmeier@gmx.de

ein Anrecht auf derartige von privaten Unternehmen bereit gestellte Leistungen zu steht. Wenn die Bürger für die sozialen Risiken, die sie betreffen können, vollständig selbst sorgen müssen, also auf private Versicherungen mit individuellen Prämien angewiesen sind oder nur über Marktpreise Zugang zu sozialen Leistungen erhalten, hebt sich Sozialstaatlichkeit selbst auf. Selbst wenn diese Vorsorge über eine obligatorische Versicherung bei einem beliebigen Anbieter nach Wahl des Bürgers sichergestellt ist, kann von Sozialstaatlichkeit keine Rede mehr sein. Versorgungsdefizite und -ungleichheiten sowie gesellschaftliche Spaltungen sind die Folge. So sind die Bemühungen der internen Vermarktlichung der Sozialpolitik meist so ausgerichtet, dass Transfers für Niedrigeinkommensbezieher, Subventionen für Familien oder Steuervorteile als Anreizmechanismus die reine Preisregulation überformen und Sozialpolitik sich als „Regulierungsstaatlichkeit“ vollzieht (Grande/Eberlein 2000).

Wohlfahrtsmärkte existieren bereits seit langem, aber als *asymmetrische Märkte*. Bestes Beispiel dafür ist das Nebeneinander von privater und gesetzlicher Krankenversicherung, von den Interessenten als Systemwettbewerb bezeichnet (Fuchs 2000). Zwar finden mindestens seitens der Privaten Krankenversicherung (PKV) Wettbewerbshandlungen statt, die auf Marktanteilsicherung und -expansion ausgerichtet sind, doch sind die Wettbewerbsbedingungen politisch gesetzt – insbesondere durch die Versicherungspflichtgrenze. Ein Beispiel für asymmetrische Wohlfahrtsmärkte ist auch der Alterssicherungsmarkt, der die nichtmarktlich agierende gesetzliche Rentenversicherung (GRV) und die Unternehmen der Finanzbranche umfasst, soweit sie Altersvorsorgeprodukte anbieten (Banken, Versicherungsunternehmen, Fondsgesellschaften). Während die Finanzdienstleister alle Formen von Marktstrategien anwenden können, ist die GRV nicht Herrin ihrer Produktpalette und ihrer „Vermarktung“. Den privaten Anbietern auf derartigen asymmetrischen Märkten steht neben den eigenen Wettbewerbshandlungen noch die Möglichkeit der politischen Intervention offen – so als Einflussnahme der Versicherungsbranche auf die Rentenpolitik der jeweiligen Regierung. Man versucht die Rentengesetzgebung dahingehend zu verändern, dass den potenziellen Kunden der

Finanzbranche mehr Spielraum für alternative, private Vorsorgestrategien verbleibt und Anreize gesetzt werden, eine derartige Strategie auch einzuschlagen. Kürzungen der GRV-Leistungen sind damit durchaus im Sinne der Finanzbranche und werden unterstützt. Die öffentlichen Sozialleistungsträger versuchen zwar dort, wo ihnen die Gesetzgebung Spielräume lässt, Wettbewerbsvorteile gegenüber den Privaten zu erreichen, doch sind ihre Möglichkeiten recht gering. Allerdings können sie über ihre Verbände auf jene Gesetze einwirken, die Privatunternehmen und einzelne Branchen regulieren: Steuervorteile der Lebensversicherer werden sowohl von der Konkurrenz der Banken und Fondsgesellschaften als auch von Vertretern der öffentlichen Rentenversicherung bekämpft.

Asymmetrische Märkte sind in besonderem Maße geeignet, Sozialstaatsabbau herbeizuführen und die Legitimationsressourcen öffentlicher sozialer Sicherung zu zerstören, da die privaten Anbieter ein Interesse am negativen Image der gesetzlichen Sozialversicherungen haben. Auf asymmetrischen Wohlfahrtsmärkten wird in hohem Maße „negative campaigning“ betrieben. Das Versagen der Politik wird zum besten Verkaufsargument der Privatunternehmen. Um gleiche Handlungschancen zu erhalten, drängen Teile der öffentlich-rechtlichen Sozialleistungsträger bereits auf eine Vollvermarktlichung. Erst in einem symmetrisch angelegten Wohlfahrtsmarkt kann jener Wettbewerb stattfinden, dem positive Effizienzwirkungen nachgesagt werden.

3

Sozialstaaten als Wettbewerber

Unter *externer Vermarktlichung* soll der Prozess erfasst werden, in dem das Gesamtpaket sozialstaatlicher Regelungen eines Landes im Zuge der Globalisierung als nationales Angebot auf Investitionsmärkten betrachtet wird. In der Ökonomie wird diese Sichtweise als institutioneller oder Systemwettbewerb bezeichnet. Den Investoren als Nachfrager stehen die Nationalstaaten mit ihren Institutionensystemen und Politiken als Anbieter gegenüber. Zwar zeigt die empirische Literatur zu den Wirkungen der Globalisierung auf die Sozialstaatsentwicklung, dass ein derartiger

Wettbewerb unter den Nationalstaaten keineswegs zwangsläufig ist, da Globalisierung nicht die „universal und uniform wirkende Mastervariable“ (Genschel 2003) ist. Jedoch betrachten die politischen Eliten den Sozialstaat zunehmend allein hinsichtlich seines Beitrags zur Steigerung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit. Was sozialpolitisch „gut“ ist, bemisst sich an diesem Kriterium – und entsprechend wird der Sozialstaat reformiert, umgebaut oder abgebaut. Die Legitimation des Sozialstaats in der politischen Klasse wandelt sich damit von Gerechtigkeits- hin zu Marktüberlegungen: Alle aus Sicht der Weltmarktfähigkeit nicht produktiven Ausgaben sind zu mindern, das Profil der Sozialstaatlichkeit ist auf die Förderung von Produktivität umzustellen.

Die klassische Transfersozialpolitik steht damit unter dem Globalverdacht der Unproduktivität. Da, wo der Zusammenhang zum Arbeitsprozess verloren ist, sind Kürzungen naheliegend. Da, wo der Beitrag zum Produktionsprozess gesteigert werden kann, ist Sozialpolitik sinnvoll und ausbauwürdig. Globalisierung legt in dieser Sicht einen produktivitätsorientierten, also produktivistischen Umbau des Sozialstaates nahe, der aktuell unter den Begriffen „aktivierender Staat“ und „investive Sozialpolitik“ verstärkt im politischen Raum durchgesetzt wird. Welche Folgen dieser Umbau für Gerechtigkeitsfragen und Ungleichheiten haben wird, hat *Wolfgang Streeck* deutlich ausgesprochen: „Gerade eine investive Sozialpolitik, die sozialen Ausgleich und Solidarität als Voraussetzung und Folge steigender Produktivität anstrebt, wird“ – weil öffentliche Investitionspolitik den Bedarfen privater Investition immer nur folgen kann – „stets dem hegemonialen Ordnungsmodell des Marktes abgerungen werden müssen und es schwer haben, mehr zu sein als dessen Lückenbüßer“ (Streeck 2001, S. 165f.). Unter dem Diktum dieser Marktsicht auf nationale Sozialpolitik erscheint *Streeck* Hilfe zur Marktgängigkeit (Kommodifizierung) als der einzig gangbare Weg.

Das Selbstverständnis als „Wettbewerber auf Weltmärkten“ bringt die nationalen politischen Eliten jedoch in die Situation, die eigene Bevölkerung wie in einem Unternehmen als „Personal“ zu betrachten. Ist die Bevölkerung den Anforderungen des Marktes gewachsen? Haben die Konkurrenten das bessere, fleißigere, billigere, intelligentere Personal? Wie wird sich das

Personal in den nächsten Jahren entwickeln? Die Politik nationalstaatlicher Exekutiven gegenüber der Bevölkerung wird selbst zur „Personalpolitik“, zum „Personalmanagement“, und wenn sie systematisch und längerfristig angelegt sein sollte, zur „Personalentwicklungspolitik“. Die Potenziale und Schwächen des Personals werden entsprechend beobachtet. Ganze Politikfelder werden personalpolitisch reorganisiert: Bildungspolitik wird zur Investitionspolitik in Humankapital, Migrationspolitik zur Personalergänzungspolitik.

Aber auch eine derartig auf Weltmarktfähigkeit ausgerichtete Sozialpolitik muss Anerkennung und Akzeptanz im nationalstaatlichen Rahmen gewinnen. Nur wenn sich die Bürger insgesamt als eine „Wettbewerbsgemeinschaft“ auf Weltmärkten verstehen und diese Umgestaltung für alle zumindest auf Dauer für aussichtsreich und wohlstandserhöhend erachten, ist die Akzeptanz einer produktivistischen Sozialpolitik denkbar. Jedoch erscheint es aktuell wenig plausibel, dass alle Bürger in Zukunft von den wirtschaftlichen Gewinnen profitieren werden. Da die Sicherung der Weltmarktfähigkeit eine Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums verlangt, die gerade auf wachsende Ungleichheit zielt, erscheint es möglich, dass die heutigen Verlierer morgen und übermorgen nicht entschädigt, sondern dauerhaft in einer verschlechterten Position verharren werden. Zudem kann nicht gewährleistet werden, dass die Wettbewerbsgemeinschaft sich wirklich als Einheit verstehen kann, weil es zu viele – auch bereits vorgeführte – Möglichkeiten des „moral hazard“, des rechtzeitigen Sich-Verabschiedens aus der Gemeinschaft zum eigenen Nutzen gibt: so für Kapitalbesitzer, für Mobilitätsfähige und -willige, für Unternehmen und Manager.

Diese Exit-Option ist jedoch nur eine von vier Reaktionsmöglichkeiten auf Sozialpolitik unter Denationalisierungsbedingungen: Neben der Abwanderung (Exit) sind Protest (Voice), Treue (Loyalty) und Illoyalität (Illoyalty) denkbar. Während der Staat das Kapital umwerben muss, um Abwanderung zu verhindern, muss er zugleich bei der Bevölkerung Folgebereitschaft sichern. Während sich die Gewinner den Umverteilungslasten zu entziehen suchen, werden sich die potenziellen Verlierer entweder durch Protest oder durch Illoyalität, d.h. durch Nichtbefolgen der kollektiv verbindlich gesetzten Regeln, Ausnutzen

aller Möglichkeiten der Nicht-Leistung etc. bemerkbar machen. Ein Sozialstaat, der sich allein um die Exit-Option kümmert, vernachlässigt unter Umständen diese Potenziale des Protestes und der Illoyalitätsoption. Eine bloß weltmarktbezogene Sozialpolitik zieht diese Reaktionsweise nicht in Betracht und verfehlt dadurch die politische Dimension von Sozialstaatlichkeit.

Produktivistische Sozialpolitik ist aber nicht die einzige Option einer auf Globalisierung eingestellten nationalstaatlichen Politik. Es verbleiben die politischen Handlungsoptionen der internationalen Kooperation und Regulation: die Verlagerung von Aufgaben auf die Europäische Union, die Unterstützung internationaler Organisationen, die intensiviertere Mehrebenenpolitik zwischen internationalen Organisationen, EU und Nationalstaaten. Statt als Wettbewerber nur durch Überbietung anderer Angebote (d.h. sozialpolitische Niveauunterbietung) zu agieren, besteht die Alternative in der Koordinierung vieler Anbieter, in der Setzung politischer Markt- und Qualitätsregeln, im Aufbau von sozialstaatlicher Anbietermacht gegen die Investoren. Eine auf Kooperation der Nationalstaaten ausgerichtete Politik zielt allerdings auf die Internationalisierung der Sozialpolitik ab. Statt sich bloß an den Markt anzupassen, können die Nationalstaaten auch den Versuch der Marktintervention, des Aufbaus von Marktmacht unternehmen – durch internationalisierte Sozialpolitik.

4

Erziehung zur Marktlichkeit

Eine dritte Grundform der Vermarktlichung ist die Umformung der Individuen, ihres Denkens, Handelns und Verhaltens. In ihren zentralen Lebensäußerungen soll die einzelne Person sich auf die Befähigung zum Markt, auf die Beherrschung von Wettbewerbshandeln, auf die Einsicht in die Funktionsweise von Wettbewerb und die Legitimation des Marktes ausrichten (Bröckling/Krasmann/Lemke 2000; Prisching 2002). Diese dritte Vermarktlichungsform rückt deutlich in den Vordergrund, weil ohne sie die beiden anderen Formen nicht funktionsfähig sind. Die marktliche Makrosteuerung setzt voraus, dass auf der Mikroebene die marktbezogene Selbststeuerung der Individuen funktio-

niert. Neoliberale Politik musste in den letzten Jahren die wichtige Erfahrung machen, dass die Marktfähigkeit bei einer Vielzahl von Bürgern nicht gegeben ist: In der Arbeitsmarktpolitik fiel auf, dass es vielen Menschen an Grundkompetenzen („Sekundärtugenden“) fehlt und an der Bereitschaft, die Arbeitnehmerrolle zu übernehmen. Viele sind mit ihrem Potenzial weit entfernt vom proklamierten Ideal des Arbeitskraftunternehmers. Aber nicht nur die Produzentenrolle setzt besondere Fähigkeiten und Kompetenzen voraus. Auch die Konsumentenrolle ist höchst voraussetzungsvoll. Bei einer hohen Verschuldungsrate ist es nicht überraschend, dass ein erheblicher Teil der Bevölkerung nicht (alters-)vorsorgefähig und weit entfernt vom Ideal des alle Optionen kalkulierenden Konsumenten ist. Vermarktlichte Sozialpolitik bedarf des Marktbürgers, eines „eigenverantwortlichen“, um die eigenständige Bewältigung seiner persönlichen Risikolagen bemühten und besorgten Bürgers.

Es genügen keineswegs Appelle und Schulungskurse, um die gewünschte Marktcompatibilität herzustellen. Vermarktlichungspolitik wird aufgrund dieser Schwierigkeiten immer mehr zu einem Bemühen, das auf die Formung des Subjektes, auf die Erzeugung eines bestimmten Verhaltens und auf die Erziehung zum Markt gerichtet ist. Zwar ist das Ziel des Selbstverständnisses als Unternehmer der eigenen Person, die Befähigung zu internalisieren, auf allen Märkten mitzuspielen. Diese Selbststeuerungskapazität muss jedoch zunächst erzeugt werden. Statt mittels Deregulierung und Ordnungspolitik das Vermarktlichungsziel zu erreichen, muss die wirtschaftsliberale Politik auf öffentliche Erziehungspolitiken setzen. Sie muss wieder den Staat bemühen und gerät damit in ein Vermarktlichungsparadox: Das Bemühen, die Bedingungen für eine vermarktlichte Bewältigung sozialer Risiken herzustellen, muss auf nichtmarktliche Politikformen zurückgreifen. Und das in steigendem Maße: Eine Intensivierung der Marktpolitik geht mit einer Intensivierung der nichtmarktcompatiblen Politiken einher. Die anfänglich auf Beratung und Erziehung setzende Politik zur Verhaltensänderung geht – in dem Maße, wie moderate Erziehungsformen nicht die gewünschte Wirkung zeigen – schleichend in eine Kontroll- oder sogar Strafpolitik über.

Die Erziehung zum Marktbürger erweist sich zunehmend auch als Verzicht auf

Charakteristika des *Marktbürgers*. Da sich die Verhaltensweisen am Markt gegenüber den Hochzeiten bürgerlichen Daseins grundlegend geändert haben, lassen sich immer weniger traditionell bürgerliche Verhaltensweisen wie Verlässlichkeit, Vorsorge und Vorsicht, Sicherheitsstreben und kalkulierte Risikoübernahme, Mittel- bis Langfristorientierung, Leistungsorientierung, Sparsamkeit, Ordnungsstreben und Disziplin mit dem vermitteln, was einer marktbezogenen Selbstformung heute angemessen erscheint: Kurzfristorientierung, Nutzen aller situativer Chancen, Risikofreudigkeit, „Hit-and-Run-Verhalten“, Erfolgsorientierung, höchste Flexibilität und Mobilität, Verzicht auf Bindungen und Sicherheiten. Der neue Marktbürger als Kurzfristmaximierer trägt auch zum weiteren Abbau von familialen und sonstigen Solidaritätspotenzialen bei, insofern diese immer unter dem Vorbehalt besserer anderer Möglichkeiten stehen. Der Marktbürger, der erzeugt wird, ist ein „unbürgerlicher“ Bürger.

Mit dieser Aufgabe bürgerlicher Verhaltensideale im Zeichen eines Wettbewerbsindividualismus schwindet aber auch die Vorstellung einer mittelschichtzentrierten Gesellschaft. Erfolge in Wettbewerben polarisieren, die mittlere Lage als gesamtgesellschaftliches Ideal wird durch die Aufteilung in Gewinner und Verlierer unplausibel. Die neuen Verhaltensnormen orientieren sich zudem nur am Gewinn, selbst das Bewahren, Sichern, die Behauptung seiner Position erscheint als – relativer – Verlust. Mit der Mittelschichtzentrierung verliert aber der entscheidende soziale Integrations- und politisch-demokratische Stabilitätsfaktor in der bundesrepublikanischen Geschichte an Gewicht (Lahusen/Stark 2003).

Die auf Vermarktlichung gerichtete Erziehungspolitik steht heute im Zeichen des Begriffs „Eigenverantwortung“. Dem steht die „Unverantwortlichkeit“ gegenüber, das fehlende Sich-Kümmern um sich selbst zugunsten einer Zuweisung von Verantwortung an andere, in erster Linie den Staat. Eigenverantwortung scheint die Aufgabe der Vorsorge und sozialen Sicherung direkt an den Einzelnen zu verweisen und dem Individuum Autonomie zu verschaffen. Aber dies ist nur die Illusion von Autonomie. Real bedarf der Einzelne auch im Falle der Eigenvorsorge der Hilfe von Organisationen. Mit der Zuweisung von Vorsorge- (und Kostenübernahme-)Pflichten

ist zwingend verbunden, dass sich die Bürger nun als Kunden an Märkten und an Unternehmen sowie deren Entscheidungen orientieren müssen, mithin die Abhängigkeit von politisch-demokratischen Prozessen gegen die Abhängigkeit von Unternehmensentscheidungen und Marktprozessen eintauschen. Was bisher die Abhängigkeiten von den Unwägbarkeiten der politischen Entwicklung war, wird nun gegen die Unsicherheiten des Marktprozesses ausgetauscht.

Was durch den aktuellen Gebrauch des Wortes Eigenverantwortung ausgeschlossen wird, ist die Möglichkeit, Eigenverantwortung auch kollektiv wahrzunehmen. Dass politische Entscheidungen als Ausdrucksform einer von den Bürgern gemeinsam wahrgenommenen Eigenverantwortung gerade das normative Ideal einer Demokratie sind, scheint schon begrifflich ausgeschlossen. Statt die Art der Ausübung eigener Verantwortung zu thematisieren, werden alles Politische und alle demokratischen Entscheidungen als Ausdruck von Fremdverantwortung zurückgewiesen. Dass der Bürger durch „Eigenverantwortung“ jede Möglichkeit der Einwirkung auf Entscheidungen im Modus des Widerspruchs, der Intervention (des Voice) verliert – solange es keine funktionierenden Formen der Verbraucher-Mitbestimmung gibt – und allein auf den Wechsel von Unternehmen und Produkten im Modus des Exit verwiesen ist, wird hier geflissentlich übersehen.

5 Vermarktlichungsstrategien

Weder die Regierungsparteien noch die CDU/CSU oder die FDP betreiben aktuell Vermarktlichungsstrategien in einer konsistenten und konsequenten Weise. Die vermeintliche „Markt-Partei“ par excellence, die FDP, hat in den Konsensgesprächen zum Gesundheitsmodernisierungsgesetz alle Versuche energisch verhindert, Wettbewerb auf der Anbieterseite einzuführen. Die Interessen von Ärzten, Apothekern und Pharma-Industrie waren bedeutsamer – und diese werden durch den Nicht-Wettbewerb der Kollektivverträge stärker gefördert als durch Wettbewerbsstrukturen. Berufsständische und Branchen-Rücksichten prägen auch die Politik anderer Parteien und sind Grundlage der verbandlichen

Interessenpolitik. So werden trotz aller Marktrhetorik meist nur Strategien partieller und asymmetrischer Vermarktlichung verfolgt. Ein zentrales Potenzial von Marktlichkeit wird nicht genutzt: die Universalisierung sozialer Beziehungen bei der Auflösung von Privilegien und Grenzziehungen. Vermarktlichung heißt Universalisierung – und gerade die ist oft nicht gewollt. Es gibt jedoch gute Gründe, auch von Seiten der Sozialstaatsunterstützer über Strategien der Vermarktlichung nachzudenken.

(1) Hält man die Beseitigung all jener sozialstaatlichen Privilegierungen und Sonderregelungen für zentral, um zu einem System allgemeiner sozialer Rechte, einem allgemeinen sozialstaatlichen Sicherungssystem jenseits berufsständischer Differenzierung vorzustoßen, dann kann die Vermarktlichung der sozialen Sicherungsproduktion diesen Umstellungsprozess befördern. Die schrittweise Überführung bestehender Sicherungssysteme, insbesondere im Gesundheitssektor, in eine universelle Bürgerversicherung, wird durch eine marktliche Gestaltung aufseiten der Krankenkassen und Leistungserbringer innerhalb eines für alle geltenden staatlichen Regulationsrahmens nur erleichtert.

(2) Will man zudem Grenzziehungen überwinden und eine Transnationalisierung bzw. Europäisierung der Sozialpolitik betreiben, ist dies unter Beibehaltung nationaler Sicherungsniveaus weit eher mit marktregulativen Politiken möglich als mit Politiken der Harmonisierung oder Koordinierung öffentlich-staatlicher Wohlfahrtsproduktion, die eher auf eine deutliche Niveauabsenkung hinauslaufen würden. Vermarktlichung kann eine Strategie sein, unterschiedliche nationalstaatlich gewährleistete Sicherungsniveaus in einem europäischen Rahmen auf der Leistungsebene miteinander kompatibel zu machen. Sozialpolitik, die mit nationalstaatlicher Gesetzgebung nationalen Behörden und nationalen öffentlichen Trägern die Aufgabe der Wohlfahrtsproduktion zuweist, kann durchaus als protektionistisch bezeichnet werden, verhindert sie doch die Möglichkeit, dass externe Anbieter überhaupt tätig werden können. Vermarktlichung bedeutet daher auch Durchbruch zur Transnationalisierung der Sozialpolitik – in Gestalt marktregulativer Sozialstaatlichkeit.

(3) Soll Sozialpolitik auch als Wachstums- politik fungieren können, lässt sich das nur in regulierten Wohlfahrtsmärkten realisieren, nicht dagegen in politisch überformten und beitragsfinanzierten Kollektiv- vertragssystemen. Staatliche Beitragssenkungspolitiken ruinieren die Möglichkeit einer wachstumsorientierten Politik auf dem Gebiet der Gesundheits- und Sozialleistungen. So besteht die Aufgabe darin, Versorgungsniveaus unabhängig von der individuellen Zahlungsfähigkeit staatlich abzusichern und zugleich Sozialleistungsträgern Expansionschancen zu bieten. Unternehmen als Trägerorganisationen der Wohlfahrtsproduktion können und müssen Expansionsstrategien einschlagen. Zu unterscheiden sind Binnenmarkt- und Weltmarktstrategien.

Eine Weltmarktstrategie von Sozialleistungsunternehmen beruht darauf, dass es in anderen Ländern Personengruppen gibt, die über hinreichende private Einkommen verfügen, um sich Sozialleistungen zu kaufen, oder öffentliche Finanzierungssysteme, die es erlauben, Sozialleistungen bei nicht-inländischen Anbietern einzukaufen – sei es aus Qualitäts- oder Kostengründen. Soziale Dienstleistungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie in der Regel in Koproduktion von Konsument und Produzent erbracht werden können. Das setzt voraus, dass sich Konsument und Produzent am selben Ort befinden. Will man im Feld sozialer Dienstleistungen eine internationale Expansionsstrategie einschlagen, heißt dies entweder, einen „Import“ von Sozialleistungsbedarfen anzuregen oder Filialen in anderen Ländern zu gründen. In der Bundesrepublik Deutschland wird eine sozialpolitische Wachstumsstrategie nur dann arbeitsplatzrelevant, wenn „Import“-strategien verfolgt werden. Eine nationale Sozialpolitik, die Sozialleistungsunternehmen Derartiges erlaubt, wird allerdings nicht umhin können, den „Export“ der Sozialleistungserbringung – ohnehin von der Europäischen Union auferlegt – zuzulassen und aktiv zu fördern. Das könnte allerdings wiederum Arbeitsplätze kosten. Die Arbeitsplatzbilanz einer konsequenten Vermarktlichungsstrategie ist daher abhängig von den näheren Ausgestaltungsformen und von der Qualität des Sozialleistungsangebots der bundesdeutschen Anbieter.

Will man verschiedene Vermarktlichungsstrategien differenzieren, ist zu unterscheiden zwischen erstens der Produkti-

on sozialer Sicherungsleistungen, zweitens der Regulation dieser Produktion, drittens den Anrechten auf soziale Sicherungsleistungen, viertens der Finanzierung der Anrechte bzw. Leistungen und fünftens dem Konzept von Marktbürgerschaft.

Eine *neoliberale* Strategie liegt vor, wenn die Produktion sozialer Sicherungsleistungen Unternehmen bei möglichst geringer staatlicher Regulation überlassen wird, wenn Anrechte auf soziale Leistungen an die Finanzierungsbereitschaft (und -fähigkeit) gebunden werden und wenn die Erziehung zum Marktbürger auf den Marktanpasser und Marktopportunisten zielt.

Eine *sozialliberale* Strategie besteht darin, die marktliche Produktion sozialer Leistungen stärker politisch zu regulieren und die Finanzierungsfähigkeit der Bürger durch staatliche Subventionen zu erhöhen, aber das Ausmaß und den Umfang sozialer Anrechte zu verringern. Diese Strategie ist mit unterschiedlichen Vorstellungen vom Marktbürgerverhalten vereinbar. Der entscheidende Nachteil der sozialliberalen Strategie besteht in der Reduktion der Anrechte, weil die Finanzierung über Beiträge Probleme bereitet und den Arbeitsmarkt belastet. Nicht die Übertragung der Sozialleistungsbereitstellung auf Unternehmen, auch nicht die Steuerung des Leistungsgeschehens primär durch Märkte bedeutet Sozialstaatsabbau. Sozialstaatsabbau findet dagegen dort statt, wo Anrechte auf Leistungen beschnitten werden und wo die individuelle Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft zum Kriterium des Zugangs zu sozialen Leistungen wird.

6

Niveaugesicherte Wohlfahrtsmärkte

Wie kann aber eine *sozialstaatsförderliche* Vermarktlichungsstrategie aussehen und wie unterscheidet sie sich von neoliberaler und sozialliberaler Marktideologie? Eine Vermarktlichungsstrategie ist nur dann sozialstaatsfördernd, wenn sie mit einer die Wohlfahrtsmärkte gestaltenden Regulationspolitik (Baldwin/Cave 1999), einer erneuerten Anrechte- und einer verbreiterten Finanzierungspolitik einhergeht. In einer solchen Strategie ist nur ein Element, nämlich die Produktion und Bereitstellung sozialer Leistungen, Sache von Unternehmen

und Märkten. Zentral für eine derartige sozialstaatliche Strategie ist die politische Sicherung von sozialen Rechten als Anrechte auf ein angemessenes Niveau sozialer Leistungen, die unabhängig von der individuellen Zahlungsfähigkeit gewährleistet sind. In der Zusicherung dieser Rechte erweist sich der Sozialstaat als sozialer Gewährleistungsstaat, während die Aufgabe der Bereitstellung sozialer Sicherung bzw. der Einlösung dieser Rechte (z.B. über Gutscheine) keiner staatlichen oder öffentlichrechtlichen Organisationen bedarf.

Das zentrale Problem besteht darin, Rechte und Finanzierungsbeiträge in eine Relation zu bringen. Mit der (neoliberalen) Kopplung von Anrechten an die individuelle Zahlungsfähigkeit wird die Idee von universellen sozialen Rechten aufgegeben. Im deutschen Alterssicherungssystem mit der ihm zugeschriebenen Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung, die real jedoch eine recht komplex vermittelte Teilhabequivalenz darstellt, sind Anrechte gekoppelt an Zahlungen in ein Sozialversicherungssystem. Den Kern von Sozialstaatlichkeit bildet dagegen in Analogie zum freiheitlichen Rechtsstaat ein System sozialer, von der individuellen Zahlungsfähigkeit abgekoppelter Anrechte auf soziale Sicherungsleistungen. Ebenso wie die Freiheitsrechte und die politischen Rechte für jede Bürgerin und jeden Bürger gleichermaßen gelten, so müssen soziale Rechte universell gelten.

Dieser demokratische Kern war im Sozialversicherungssystem solange enthalten, wie der Zugang zum Arbeitsmarkt für alle mehr oder weniger offen stand und ein Lebensweg im Status des Arbeitnehmers denkbar und wahrscheinlich war. Soziale Rechte können heute aber nur universell begründet werden. Entsprechend ist auch die Steuerfinanzierung die angemessene Form der Finanzierung sozialer Leistungen. Universelle Rechte stehen einer allgemeinen Finanzierungspflicht insbesondere nach ökonomischer Leistungsfähigkeit gegenüber. In pragmatische Politikstrategien übersetzt hieße dies die Abschmelzung der Beitragsfinanzierung bei einem Übergang zu einem weit höheren Maß an Steuerfinanzierung.

Können Leistungsniveaus staatlich abgesichert und steuerfinanziert werden, ist auch ein Mehr an Wettbewerb und Markt in der sozialen Sicherung sozial verträglich. Niveaugesicherte Wohlfahrtsmärkte können einer sozialstaatlichen Entwicklungs-

strategie als Zielvorstellung dienen. Hinzu kommt als letztes Strategieelement die leitende Konzeption des Marktbürgers. Zwingend ist die Förderung des kritischen Verbrauchers, der sich auf Märkten auch durch kollektive Organisation und Unternehmenskritik zu behaupten weiß. Aber auch die Frage der Niveausicherung ist mit dem Bild des Bürgers verknüpft, das als Zielperspektive der Sozialpolitik dienen

soll. Erstreckt sich die Niveausicherung lediglich auf eine Grund- oder Mindestsicherung für alle, wird zwar Armut verhindert, nicht aber sozialer Abstieg. Gerade die Absicherung oder der Aufbau eines bürgerlichen Mittelschichtlevels wird verfehlt. Soll die Mittelschichtorientierung bundesdeutscher Politik beibehalten werden, sind nach wie vor Momente der Niveaudifferenzierung und der Anbindung

der Leistungsniveaus an vorherige Einkommenslagen erforderlich. Eine Niveausicherungspolitik kann Kürzungen gegenüber dem Status quo einschließen, sollte aber nicht eine Abkehr von der Vorstellung einer mittelschichtbezogenen Lebensweise einschließen – auch und gerade aus Gründen demokratischer Stabilität.

LITERATUR

Baldwin, R./Cave, M. (1999): *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, Oxford

Barr, N. (1998): *The Economics of the Welfare State. Third Edition*, Oxford

Benz, A. (Hrsg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden

Bröckling, U./Krasemann, S./Lemke, Th. (Hrsg.) (2000): *Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen*, Frankfurt a.M.

Clarke, J. (2004): *Dissolving the Public Realm? The Logics and Limits of Neo-liberalism*, in: *Journal of Social Policy* 1, S. 27–48

Czada, R./Wollmann, H. (Hrsg.) (2000): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit*, Wiesbaden

Fuchs, M. (2000): *Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Krankenversicherungen*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 4, S. 315–328

Genschel, Ph. (2003): *Die Globalisierung und der Wohlfahrtsstaat. Ein Literaturreiseführer*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung – Working Papers 5, Köln

Giaimo, S. (2002): *Markets and Medicine. The Politics of Health Care Reform in Britain, Germany, and the United States*, Ann Arbor

Gohr, A./Seeleib-Kaiser, M. (Hrsg.) (2004): *Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün*, Wiesbaden

Grande, E./Eberlein, B. (2000): *Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich. Zur Transformation der Politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland*, in: Czada/Wollmann (Hrsg.), S. 631–650

Kania, H./Blanke, B. (2000): *Von der „Korporatisierung“ zum „Wettbewerb“*. Gesundheitspolitische Kurswechsel in den Neunzigerjahren, in: Czada/Wollmann (Hrsg.), S. 567–591

Lahusen, Ch./Stark, C. (2003): *Integration: Vom fördernden und fordernden Wohlfahrtsstaat*, in: Lessenich, St. (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt a.M., New York, S. 353–372

Pierson, P. (ed.) (2001): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford

Prisching, M. (2002): *Vermarktlichung – ein Aspekt des Wandels von Koordinationsmechanismen*, in: „Alles käuflich“, *Ökonomie und Gesellschaft*, Jahrbuch 18, Marburg, S. 15–38.

Rice, Th./Biles, B./Brown, E. R./Diderichsen, F./Kuehn, H. (2000): *Reconsidering the Role of Competition in Health Care Markets: Introduction*, in: *Journal of Health Policy and Law* 5, S. 863–873

Rothstein, B./Steinmo, S. (eds.) (2002): *Restructuring the Welfare State. Political Institutions and Policy Change*, New York

Slater, D./Tonkiss, F. (2001): *Market Society. Markets and Modern Social Theory*, Cambridge

Streeck, W. (2001): *Wohlfahrtsstaat und Markt als moralische Einrichtungen: Ein Kommentar*, in: Mayer, K. U. (Hrsg.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat. Eine Kontroverse*, Frankfurt a.M./New York, S. 135–167

Taylor-Gooby, P. (1999): *Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets*, in: *Journal of Social Policy* 1, S. 97–114