



Foto: www.fotolia.de; © dron

## Staat, Wettbewerb, Selbstverwaltung – wie organisiert man soziale Sicherheit?

### Einleitung zum Schwerpunkt:

von Kai Burmeister und Felix Welti



» Die Diskussionen der letzten Jahre um Sozialpolitik waren meist auf Verteilung und Umverteilung zugespitzt worden: Wer finanziert die sozialen Sicherungssysteme, wer bekommt Leistungen? Vor allem anhand dieser Fragen wird auch über Grundsicherung und über die Bürgerversicherung diskutiert. Die Frage, wie soziale Sicherheit organisiert sein sollte, tritt dahinter zurück. Allenfalls bei der Alterssicherung wurde diskutiert, ob umlagefinanzierte öffentliche Systeme oder kapitalgedeckte private Systeme vorzuziehen seien. Mit der Finanzmarktkrise sollten sich zumindest die Argumente radikaler Be-

fürworterInnen der Privatisierung erledigt haben. Doch geht es auch bei der Alterssicherung nicht nur darum, dass soziale Sicherheit nicht über risikante Anlagen vermittelt werden kann. Wichtig ist auch, dass für Sicherungsziele weniger Mittel zur Verfügung stehen, wenn noch die Renditeansprüche des Versicherers zu befriedigen sind und dass der Wettbewerb der Anbieter privater Alterssicherung kaum geeignet ist, Transparenz über Mittel und Ergebnisse ihrer Angebote zu vermitteln. Auch ist aus deutschen und internationalen Vergleichen bekannt, dass private Systeme der Alterssicherung wegen des Aufwands für Werbung und Vertrieb weit höhere Verwaltungskosten haben als öffentliche Pflichtsysteme. Die öffentliche Förderung der privaten Altersvorsorge nach der Riester-Reform zeigt sich dabei als wenig funktional, um Altersarmut zu vermeiden. Sie erreicht im Wesentlichen die ohnehin vorsorgefähigen besser gestellten Rentenversicherten und BeamtenInnen anstatt armutsvermeidende Rentenpolitik innerhalb des allgemeinen Systems zu finanzieren. Staatliche Fördermittel sind in die Kapitalmärkte und zur Mittelschicht gepumpt worden, statt die Rentnlücken von Niedrigverdienern und Arbeitslosen zu schließen.

Es wäre unzureichend, die Alternative zur Organisation sozialer Sicherheit auf die Frage „Staatlich oder privat?“ zu verkürzen. Nicht jede öffentliche Form der sozialen Sicherheit ist staatlich. Die meisten Sozialleistungsträger in Deutschland sind nicht Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung, sondern als Sozialversicherungsträger in sozialer Selbstverwaltung, als Fürsorgeträger zumeist in kommunaler Selbstverwaltung organisiert. Gewerkschaften und Sozialdemokratie haben sich traditionell prägend in der Gestaltung dieser Systeme beteiligt. Nicht jede privatrechtliche Einrichtung der sozialen Sicherheit ist profitorientiert. Tariflich oder betrieblich vereinbarte betriebliche Altersvorsorge ergänzt die gesetzliche Rentenversicherung, geprägt von den Tarifparteien. Gemeinnützige Dienste und Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände sind relevant für Krankenversorgung, Pflege, Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen sowie Kinder- und Jugendhilfe. Hier engagieren

sich die AWO und andere Organisationen der sozialen Selbsthilfe. Die soziale Sicherheit ist also ein klassisches Feld, in dem sich politische und gesellschaftliche Kräfte zwischen Staat und Gesellschaft entfalten können, soziale und politische Teilhabe sich verschränken. Für das sozialpolitische Konzept einer sozialen Demokratie, eines demokratischen Sozialismus ist das bedeutend, wenn nicht die Gesellschaft verstaatlicht werden soll, sondern soziale Bedarfslagen gesellschaftlich geregelt werden sollen, ohne sie dabei der Verwertung des ökonomischen Kapitals zu überlassen.

» Es scheint, dass diese Aspekte der Organisation sozialer Sicherheit in den sozialdemokratisch mitgestalteten Reformen der letzten fünfzehn Jahre nur wenig beachtet worden sind, wenn man nicht sogar vom Gesundheitsstrukturgesetz 1992 mit dem Kassenwettbewerb über die Rentenreform 2001, die Hartz-Reformen 2003 bis zum Wettbewerbs-Stärkungsgesetz 2007 eine Grundlinie erkennen will, die Markt und Staat gleichermaßen gegenüber verschiedenen Formen der Selbstverwaltung und der Organisationen des gemeinnützigen Sektors gestärkt hat. Regierende SozialdemokratInnen in Bund und Ländern haben in dieser Zeit Misstrauen gegen Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbände und auch gegen ihre eigene kommunale Ebene kultiviert und ihre sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten zurückgedrängt. Die gängige Rede von den „verkrusteten Strukturen“ hat dabei einen sehr realen Hintergrund. Doch wurden alte bürokratisierte Strukturen in kommunaler und sozialer Selbstverwaltung und Wohlfahrt nicht zu Gunsten erweiterter Partizipation der Betroffenen, sondern eher zu Gunsten neuer Bürokratie in immer losgelöster agierenden Krankenkassen, in den Arbeitsgemeinschaften nach SGB II, in der Privatversicherung oder in der Qualitätssicherungs- und Zertifizierungs-Industrie des sozialen Sektors ersetzt. Zentrale Steuerung mit verstärktem unmittelbar politischem Einfluss prägt auch die Organisationsreformen der Bundesagentur für Arbeit und der neuen Spitzenverbände in der Renten-, Kranken- und Unfallversicherung. Gesellschaftli-

cher und dezentraler Regulierung mehr Raum zu geben, stand nicht auf der politischen Agenda. Die Föderalismus-Reform hat zwar die Bundesgesetzgebung im Bereich der Fürsorge erschwert, doch zeigen weder Bund noch Länder starkes Interesse daran, dass die Infrastruktur der sozialen Sicherheit wieder stärker in den Ländern und Kommunen politisch gestaltet werden kann.

» Gerade die Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) wird zwar stark unter dem Aspekt ihrer Verteilungswirkungen diskutiert. Über die Organisationsform wird jedoch wenig gesprochen. Die geteilte Zuständigkeit für Arbeitslose und Arme zwischen dem Sozialversicherungsträger Bundesanstalt für Arbeit und den kommunalen Trägern der Sozialhilfe war sicher reformbedürftig. Aus der konkreten Ausgestaltung sind aber sowohl die soziale Selbstverwaltung in der Bundesagentur wie die kommunale Selbstverwaltung geschwächt hervorgegangen. Die beispiellose Klagewelle bei den Sozialgerichten ist nur zum Teil auf politisch und rechtlich strittige Fragen der Leistungshöhe, zu einem erheblichen Anteil aber auf eine fragwürdige Qualität der Verwaltung zurückzuführen, die keinem Selbstverwaltungsorgan Rechenschaft schuldet, sondern in ihrer Selbstbezogenheit weder im Arbeitsmarkt noch in der Kommune verankert ist. Die Zusammenarbeit von Bundesagentur-Verwaltung und Kommunalverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften wurde vielfach als institutionalisierte Verantwortungslosigkeit eingestuft und schließlich vom Bundesverfassungsgericht eben wegen der unklaren Zuordnung von Verantwortlichkeiten als verfassungswidrig angesehen. Doch haben Bund und Länder sich gemeinsam entschieden, die Arbeitsgemeinschaften durch Änderung des Grundgesetzes fortzuschreiben. Die neuen Logiken der scheinbar erfolgsorientierten Steuerung in Argon und Bundesagentur haben im Übrigen vor allem bewirkt, dass diese sich um leicht vermittelbare Arbeitslose mit kurzfristigen Maßnahmen kümmern, während die tatsächlichen Problemgruppen des Arbeitsmarktes vielfach außen vor bleiben und die betrieblichen und tariflichen AkteurInnen zu wenig unterstützt

werden. Günther Schmid zeigt anhand der Weiterbildung auf, dass eine nachhaltige Arbeitsmarktpolitik in neuen Formen andere Schwerpunkte setzen muss. Die kommunale Sozialpolitik ist dagegen auf Armutspolitik beschränkt, kann dabei aber den regionalen Arbeitsmarkt kaum beeinflussen. Joachim Schuster stellt am Beispiel Bremens dar, welche Handlungsspielräume der sozialdemokratischen Sozialpolitik auf der Ebene von Kommune und Land noch bleiben.

» Nicht nur hier, auch in der Sozialversicherung erscheinen die einmal aufs Gleis gesetzten Träger der sozialen Sicherheit immer weniger als von gesellschaftlichen Interessen abgeleitete und kontrollierte Institutionen, sondern als Träger eigener Interessen am Erhalt ihrer selbst, die der Bundesgesetzgeber mühsam zu steuern versucht. Ein Beispiel hierfür sind die Krankenkassen, Körperschaften des öffentlichen Rechts, die der Gesetzgeber in einen Wettbewerb geschickt hat, der seine politisch deklamierten Ziele einer besseren Versorgungsqualität und niedrigerer Verwaltungskosten nicht erreicht, sondern stattdessen gesundheitspolitisch unerwünschte Ziele wie Risikoselektion zu Lasten chronisch kranker Versicherter produziert hat und die gemeinsame Verantwortung für die Infrastruktur der Gesundheitsversorgung erschwert. Der zum Jahreswechsel startende Gesundheitsfonds mit einem morbiditätsorientierten Ausgleich zwischen den Krankenkassen bietet durchaus Ansätze, diese Probleme anzugehen, droht aber zugleich die aus sozialdemokratischer Sicht unerwünschten Nebenfolgen des Wettbewerbs wieder zu verschärfen. Bernard Braun schildert kritisch die Situation der sozialen Selbstverwaltung in den Krankenkassen und die Diskussion um ihre Reform, Thomas Gerlinger, Kai Mosebach und Rolf Schmucker analysieren und bewerten die Folgen des Gesundheitsfonds und Wolfgang Wodarg entwickelt eine Alternative zur bisherigen Ausrichtung am Kassenwettbewerb. In den drei Beiträgen wird deutlich, dass die Umwandlung der Krankenkassen von selbstverwalteten Institutionen der sozialen Sicherheit zu Unternehmen mit eigenen Interessen schon

weit fortgeschritten ist und dass die Privatisierung und Kapitalisierung der gesetzlichen Krankenversicherung eine mögliche Konsequenz ist. Dies zeigt, dass die Auseinandersetzung um die Bürgerversicherung für Gesundheit und Pflege nicht nur ein Konflikt um die solidarische Finanzierung, sondern auch um das künftige Organisationsprinzip der sozialen Sicherheit ist. Sollen die finanziellen Mittler sozialer Sicherheit mit einem Eigen- und Gewinninteresse ausgestattet werden oder wird der Wettbewerb auf die Dienste und Einrichtungen des Sozial- und Gesundheitswesens konzentriert? Wird die Diskussion ordnungspolitisch präzise geführt, könnten nicht nur SozialdemokratInnen, sondern auch reflektierte Liberale und Konservative zu dem Ergebnis kommen, dass eine regionalisierte Einheitsversicherung einen transparenteren und politisch besser steuerbaren Ordnungsrahmen für einen Gesundheitsmarkt bildet, zu dessen Leistungen alle Zugang haben. Jedenfalls gilt es, die anstehenden Richtungsentscheidungen in der Gesundheitspolitik in der sozialdemokratischen Programmdebatte und im Wahlkampf zu thematisieren.

Die Voraussetzungen der Diskussion sind gut: Solidarischer Ausgleich zwischen jung und alt, gesund und krank, arm und reich hat in der Bevölkerung hohe Zustimmung. Banken und Privatversicherung werden nicht mehr als Alternative zu öffentlich kontrollierten Institutionen der sozialen Sicherheit wahrgenommen. Bürokratie und Selbstbeschäftigung der bestehenden öffentlichen Institutionen sind dagegen der wunde Punkt des real existierenden Sozialstaats. Die Linke in der Sozialdemokratie tut deshalb gut daran, sich hier nicht auf „Staat statt Markt“ reduzieren zu lassen, sondern den Kräften der solidarischen Selbsthilfe, kommunalen und sozialen Selbstverwaltung Raum zur Entfaltung zu schaffen. ■

☞ Kai Burmeister ist Gewerkschaftssekretär der IG Metall in Frankfurt.  
☞ Felix Welti ist Professor für Sozialrecht und Verwaltungsrecht an der Hochschule Neubrandenburg. Beide sind im SPW-Zusammenhang aktiv.