

## **Mehr Markt, mehr Wettbewerb!**

### **Politische Motive – ökonomische Folgen – unternehmerisches Handeln**

UN-Behindertenrechtskonvention, persönliches Budget, erweiterte Wunsch- und Wahlrechte: Das Erbringen sozialer, hier: rehabilitativer Dienstleistungen erfolgt unter veränderten, unter verstärkt wettbewerblichen Bedingungen. Anbieter müssen – sozialpolitisch gewollt – auf eine veränderte Umwelt reagieren, müssen sich zukunftsfest aufstellen. Sozialpolitische Entscheidungen entstammen selbst wiederum einer wettbewerblichen Sphäre, dem demokratischen Wettstreit um Wahlstimmen. Im Weiteren werden das Phänomen Wettbewerb und dessen Auswirkungen auf das Verhalten von Akteuren in den Blick genommen.

#### **1. Einleitendes**

„Wettbewerb“ ist ein in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften positiv konnotierter Begriff. Wettbewerb ist Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten. Dort setzt er Anreize, lenkt Verhalten, belohnt und bestraft Handlungen. Und er selektiert: Wer etwa seine Leistungen zu ressourcenzehrend erstellt, wessen Leistungen an Nachfragerwünschen vorbeigehen, wird letztlich ausgesondert. Kurzum: Wettbewerb birgt für Marktteilnehmer neben Chancen auch Risiken – existenzielle Risiken.

Aus marktlichem bzw. arbeitsmarktlichem Geschehen erwachsende Existenzrisiken für den Einzelnen abzudecken, gehört zu den Kernaufgaben staatlicher Sozialpolitik. Die Sozialgesetzgebung der letzten Jahre zeigt: Der Sozialbereich fängt nicht mehr nur Folgen marktlichen Wettbewerbs auf. Er weist vielmehr selbst mehr und mehr wettbewerbliche Elemente auf – etwa im Bereich sozialer Dienstleistungen. Dort sollen – nach Vorlage der Pflegeversicherung – sog. Quasi-Märkte, politisch gestaltete marktähnliche Allokationskulissen, positive Wirkungen auf Qualität und Wirtschaftlichkeit erzeugen. Regelmäßig nähren solche Kulissen und die durch sie erzeugten Anreize auch Vorbehalte, zuvorderst fiskalischen Interessen zu dienen. Unterm Strich bleibt die Frage: Nützt der Wettbewerb, eine starke Trägerkonkurrenz auf politisch gestalteten „Sozialmärkten“ den eigentlich Betroffenen, den auf soziale Leistungen angewiesenen Menschen?

Bei der Antwortsuche darf nicht aus dem Blick geraten: Politische Gestaltungsentscheidungen sind – wie vorab bemerkt – ebenfalls wettbewerbsbestimmt. Im Rivalisieren um Wählergunst gilt der Sozialbereich als sensibel. Geht es hier doch regelmäßig um (Um-) Verteil-

lungsfragen. Was an sozialen Leistungen bzw. Dienstleistungen für die einen verfügbar gemacht wird, muss von anderen finanziert werden. Damit stehen an Stimmenmehrheit, am Wahlsieg interessierte politische Entscheider vor der Frage: Wer sollte mit Blick auf diese Zielsetzung in welchem Ausmaß begünstigt und wer belastet werden?

Im Workshop werden zunächst Einflussfaktoren skizziert, die auf im demokratischen Wettbewerb zu treffende Umverteilungsentscheidungen einwirken. In deren Lichte werden Möglichkeiten von Menschen ohne bzw. mit niedrigen Markteinkommen betrachtet, ihre Handlungsräume im Wege politisch bewirkter Umverteilung zu erweitern – m.a.W.: Umverteilungen zu ihren Gunsten durchzusetzen. Anschließend schwenkt der Blick von der Politik auf die „Marktebene“, auf mögliche Folgen von Wettbewerb für das Erbringen sozialer Dienstleistungen.

## **2. „Motive“ – Zur Umverteilung durch die Politik**

Marktliches Geschehen führt zu ungleichen Einkommen. Die Einkommen der Mehrheit der Bevölkerung hierzulande sind nur unterdurchschnittlich (sog. rechtsschiefe Einkommensverteilung). Ungleichheit in der Marktsphäre geht einher mit formaler Gleichverteilung politischer Macht („one person–one vote“-Prinzip). Können die vergleichsweise vielen Bezieher niedriger Markteinkommen ihre Situation via Wahlurne, über politisch durchgesetzte Umverteilungen verbessern? Paul Kirchhoff stellt mit Blick auf das aktuelle deutsche Steuerrecht Gegenteiliges fest. Es sei geradezu „überwuchert und überlagert von Ausnahmen, Privilegien, Lenkungen. (...) Unsere Demokratie führt im Steuerrecht zum Feudalismus: das Recht des ökonomisch Stärkeren und eine Umverteilung von Arm zu Reich“ (FAS, 21.08.2011).

Erhellendes dazu liefert die Neue Politische Ökonomie, eine Anwendung ökonomischen Instrumentariums auf den Politikbereich. Sie sieht den politischen Entscheider gleichsam als politischen Unternehmer, der das Ziel der Stimmenmaximierung über eine an Wählerpräferenzen orientierte politische Programmgestaltung verfolgt. Dass realiter trotz gleichverteiltem Stimmrecht manche Menschen mehr, manche hingegen deutlich weniger politische Berücksichtigung erfahren, lässt sich etwa auf Unterschiede im Hinblick auf Wahlteilnahme, politische Informiertheit sowie Interessenorganisation zurückführen:

Längst nicht jeder Wahlberechtigte gibt seine Stimme ab. Die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen weist seit Jahrzehnten einen fallenden Trend auf, lag zuletzt nurmehr bei gut 70 Prozent. Besondere Bekanntheit erlangte das mittelfränkische Bruckberg. Bei den Bundestagswahlen 2005 wies es die niedrigste Beteiligung überhaupt auf. In der 1.330-Einwohner-Gemeinde leben rund 500 geistig behinderte Menschen (Behindertenhilfe Diakonie Neuen-

dettelsau), von denen 360 wahlberechtigt sind. Nur 40 hatten ihre Stimme tatsächlich abgegeben (SZ, 22.09.2005). Der Wahlberechtigung steht in Deutschland eine Vollbetreuung, eine Betreuung in allen Lebensbereichen, entgegen.

Die Gruppe der Nichtwähler insgesamt ist mittlerweile gut ausgeleuchtet. Sie konstituiert sich vornehmlich aus Menschen, die die unteren einkommenshierarchischen Ränge belegen. Der politische Wettbewerb indes zwingt Politiker, Interessen wahlrelevanter Gruppen aufzugreifen, jene von Nichtwählern dagegen hintanzustellen.

(Politische) Informationen sind ein knappes Gut, dessen Erlangung das Aufbringen von Ressourcen – Zeit, Geld etc. – erfordert. In einer arbeitsteiligen Gesellschaft hängen die individuellen Kosten der Informationserlangung insbesondere auch vom Arbeitskontext ab. Der Politikwissenschaftler Anthony Downs pointierte einmal: „Der Präsident eines Riesenkonzerns erhält oft Informationen von staatspolitischer Bedeutung, wenn er mit Kollegen plaudert, während ein Tellerwäscher vielleicht überhaupt nie Gespräche über Politik zu hören bekommt.“ Inwieweit zufließende Informationen nützlich sind, richtig eingeordnet werden können, hängt auch von vorhandener Bildung ab – die wiederum in engem Zusammenhang zur Einkommenssituation steht. Politischer Wettbewerb drängt dazu, vor allem gut informierte Wählergruppen zu begünstigen.

Politiker berücksichtigen organisierte Interessen u. a. wegen ihres Fachwissens, ihres (ggf. vorhandenen) Störpotenzials, ihrer wirtschaftlichen Ressourcen. Nicht alle Interessen sind gleichermaßen organisierbar. Einkommensschwache Menschen stehen vor besonderen Hürden (Trittbrettfahrerprobleme, Opportunitätskosten von Gruppenbeiträgen etc.). Die Existenz eines Beauftragten der Bundesregierung für Belange behinderter Menschen etwa lässt sich – ungeachtet zahlreicher Organisationen, die deren Interessen vertreten – als Hinweis auf eine insgesamt vergleichsweise niedrige Einflusskraft deuten. Politischer Wettbewerb setzt Anreize, vornehmlich gut organisierte, eng begrenzte Interessen spürbar zu begünstigen und entsprechende Lasten möglichst intransparent (über Budgetierungen etwa) auf möglichst viele Schultern zu verteilen – vorzugsweise Schultern von Menschen, die politisch eher wenig informiert sind.

Kurzum: In der Anreizarithmetik politischen Wettbewerbs werden Einkommensschwache politische Begünstigungen kaum durchsetzen, konsolidierungsbedingte Schlechterstellungen kaum abwehren können. Dennoch erfahrenen Begünstigungen dürften im Wesentlichen Interessen anderer (nach sozialem Frieden etwa) zugrunde liegen.

### 3. „Folgen“ – Anbieterverhalten unter Wettbewerbsbedingungen

Betrachtet man die Faktoren, die für das Verhalten von Akteuren im Wettbewerb relevant sind, lassen sich zwei grundsätzliche Kategorien ausmachen: (1) zunächst einmal Faktoren, auf die der Einzelne unmittelbaren Einfluss hat. Ein Unternehmen kann etwa sein handlungsleitendes Zielsystem ebenso wie die Maßnahmen zur Zielerreichung festlegen. (2) Verhaltensrelevant sind darüber hinaus auch für den Einzelnen vorgegebene Größen, etwa kulturelle und rechtliche Rahmenbedingungen. Aus wirtschaftsethischer Sicht lassen sich die beiden Kategorien analog zu Spielzügen und Spielregeln beim Fußball begreifen. Das Ausmaß an Moral, an Fairness im Spiel liegt in den Spielregeln begründet. Darin, welches Verhalten diese Regeln belohnen und welches sie bestrafen. Der Wettbewerb findet in den Spielzügen statt, mit denen sich die Akteure an das Regelwerk, an die dort gesetzten Anreize anpassen, um ihre gesetzten Ziele zu erreichen. Ob nun durch den Wettbewerb gesellschaftliche Zielvorstellungen realisiert werden, hat grundsätzlich mit dem „richtigen“ Regelwerk, den zielgerechten Anreizstrukturen zu tun. Moralisches Verhalten wird sich bei Akteuren dauerhaft nur dann zeigen, wenn es durch Anreize gestärkt wird (*Homann*).

Das verweist auf die Verantwortung der politischen Entscheider, die das wettbewerbsordnende Regelwerk und resultierende Anreizstrukturen konfigurieren. Häufiger Einwand: In bestimmten Leistungsfeldern gebe es Akteure, die besonders starken (berufs-) ethischen Standards verpflichtet seien – Standards, die auch eventuellen wirtschaftlichen Erosionskräften trotzen sollten. Ein Praxisbeispiel: Im Heilmittelbereich (Ergotherapie, Stimm-, Sprech- und Sprachtherapie etc.) zeigte sich vor einiger Zeit, regional begrenzt, eine sehr auffällige Verordnungszurückhaltung, die auch vor den Bedarfen behinderter Kinder nicht Halt machte. Das führte zu beträchtlicher öffentlicher Empörung, zu Vorwürfen gegenüber ihrer Berufsethik verpflichteten Ärzten. Bei genauer Betrachtung zeigte sich: Das spezielle Verfahren, mit dem die (Un-) Wirtschaftlichkeit des ärztlichen Ordnungsverhaltens in der betroffenen Region geprüft wurde, übte im Zeitablauf immer stärkeren, regressbewehrten Zwang aus, wenig Heilmittel zu verordnen. Das verhaltenssteuernde Regelwerk führte letztlich in die Empörung auslösende Rationierungsproblematik. Eine Empörung, die an die Leistungserbringer seinerzeit gänzlich falsch adressiert gewesen ist (*Thamer/Wüstenbecker*).

Politische Programme zu Leistungseinschränkungen, zur Versorgungsausdünnung – damit lassen sich keine Wahlen gewinnen. Politische Rationalität legt vielmehr das Abgeben weitreichender Versorgungsversprechen nahe (Beispiel: Gesundheitswesen). Was realiter dann durchaus mit dem Abschieben fiskalisch motivierter Rationierungsentscheidungen – via Budgetierungsverfahren, Vorgaben zu Wirtschaftlichkeit und deren Kontrolle etc. – auf untere

Systemebenen einhergehen kann, bis hin zum einzelnen Versorger (sog. implizites Rationieren). Verhaltenssteuerndes Regelwerk kann insofern auch politisch nicht offen kommunizierten Zielsetzungen dienen.

#### **4. „Handeln“ – Umweltveränderungen unternehmensstrategisch integrieren**

Ein wettbewerbliches Handlungsumfeld stellt Anforderungen an die Akteure, deren Nichterfüllung mit Einkommens- bzw. Existenzrisiken verbunden ist. Politisch gestaltete „Sozialmärkte“, die durch sie gesetzten Anreize und deren Dynamiken stellen für die Akteure ein handlungsrelevantes Datum dar. Es gilt für Leistungsanbieter, die in der Branche, in der jeweiligen Region wirkenden quasimarktlichen Kräfte zu analysieren, Handlungsalternativen auszumachen (Organisation, Programm, Kommunikation etc.) und vor dem Hintergrund des unternehmerischen Zielsystems zu bewerten. Aufgrund der Besonderheiten sozialer Dienstleistungen („Vertrauensgüter“ etc.) haben etwa Reputation, teils über Jahrzehnte aufgebautes Vertrauenskapital, eine wertebasierte Markenführung hohe Wettbewerbsrelevanz, eröffnen – Qualität ermöglichende Leistungsfinanzierungen vorausgesetzt – Erfolgchancen: für die Anbieter, aber auch und gerade für die Zielgruppen sozialer Arbeit. Inwieweit solche Chancen sich realiter entfalten können, liegt indessen nicht nur an sozialunternehmerischer Urteilskraft und Entscheidungsstärke. Es liegt zuvorderst daran, welche Zielsetzungen die Entscheider mit dem institutionellen Arrangement verfolgen, wie sie das wettbewerbssteuernde Regelwerk anlegen, und – nicht zuletzt – wie sich die nachfragerrelevante Finanzkraft de facto darstellt.

#### Literatur

- Homann, K., *Individualisierung: Verfall der Moral? Zum ökonomischen Fundament aller Moral*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21/1997, S. 13-21.
- Thamer, U./Wüstenbecker, M., *Ärztliches Handeln zwischen Berufsethos, Wirtschaftlichkeitsprüfung und Budgetierung*, in: *Sozialer Fortschritt*, 12/2008 S. 307-311.
- Wüstenbecker, M., *Wenig Einkommen, wenig Macht?*, in: *Rommel-Faßbender, R./Löcherbach, P./Schmid, M. (Hrsg.), Beratung und Steuerung im Case Management, St. Ottilien 2012, S. 201-217.*