

Schmid, Günther

**Article — Digitized Version**

## Krise des Wohlfahrtsstaates: Alternativen zur staatlichen Finanzierung und Bereitstellung kollektiver Güter

Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Mit Sonderheften

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1984) : Krise des Wohlfahrtsstaates: Alternativen zur staatlichen Finanzierung und Bereitstellung kollektiver Güter, Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Mit Sonderheften, ISSN 0032-3470, Nomos, Baden-Baden, Vol. 25, Iss. 1, pp. 6-30

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122733>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

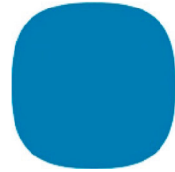
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH  
Bibliothek und wissenschaftliche Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)  
Library and Scientific Information  
Reichpietschufer 50  
D-10785 Berlin  
e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

# ABHANDLUNGEN

## Krise des Wohlfahrtsstaates: Alternativen zur staatlichen Finanzierung und Bereitstellung kollektiver Güter\*

Günter Schmid

### 1. Der Wohlfahrtsstaat stirbt. Es lebe der Wohlfahrtsstaat!

Sozialwissenschaftler verschiedener Fakultäten und Richtungen verbreiten dieselbe Nachricht: der Wohlfahrtsstaat stirbt, ja er müsse sterben. Für die einen galt der Wohlfahrtsstaat schon lange als ein besonders subtiles unterdrückendes Herrschaftsinstrument des entwickelten Kapitalismus: seine Wohltaten seien mehr „Illusion“ als Wirklichkeit (Müller und Neusüß 1969). Viele verweisen auf die zumindest partielle Identität von Wohlfahrtsleistungen und Instrumenten der sozialen Kontrolle (Leibfried 1977, Greven 1978, Piven und Cloward 1978, Tennstedt 1976). Für andere wiederum degenerierte der Wohlfahrtsstaat zum „Versorgungssozialismus“, zu einem bürokratischen Moloch, der die Bürger in unwürdige Abhängigkeit zwingt. Mehr noch. Der Wohlfahrtsstaat sei zu teuer geworden, er grabe sich sein eigenes Grab. Bei den einen stirbt der Wohlfahrtsstaat infolge der inneren Widersprüche kapitalistischer Produktionsweise (u.a. Gough 1979), bei den anderen infolge der Widersprüche staatlicher Wohlfahrtsproduktion, deren innewohnenden „Rationalitätenfallen“ zu einer nicht mehr zu verkraftenden Anspruchsinflation geführt hätten (u.a. Herder-Dornreich 1982, Lubmann 1981).

Bei näherer Betrachtung fällt auf, daß die Diagnose der tödlichen Krankheit weniger an den Zielen als an den Methoden des Wohlfahrtsstaates ansetzt. Der Schlüssel des Problems wird vor allem im Finanzierungssystem und in der bürokratischen Erstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen gesehen. Beim Finanzierungssystem wird vor allem die Entkopplung von Leistungsansprüchen und Leistungspflichten kritisiert. Werden Leistungen kollektiv angeboten, erscheine es für den einzelnen rational, seinen Eigenbeitrag zu minimieren, vom Leistungsangebot jedoch soviel wie möglich zu konsumieren (*Trittbrettfahrersyndrom*). Leistungsansprüche seien überdies an ein Wachstumstempo gekoppelt worden, das sich nun als Ausnahme und nicht als Regel erweise. Als Kehrseite zur angeblich tendenziellen Ausbeutung des Wohlfahrtsstaates durch die *Konsumenten* wird die tendenzielle Leistungszurückhaltung durch die *Produzenten* anonymer Verwaltungsbürokratien kritisiert (*Drückebergersyndrom*): Beamte und

Angestellte von Großbürokratien könnten mit Sicherheit ihr monatliches Gehalt erwarten; diese Leistung sei jedoch von ihrer individuellen Gegenleistung weitgehend unabhängig. Wenn jedoch die Effizienz einer Produktionseinheit von der Gesamtheit seiner Mitglieder, nicht aber von der Einzelleistung abhängig gemacht werde, bestehe für den Einzelnen ein Anreiz, seine Produktionsleistung zu minimieren (*Herder-Dorn-eich* 1982: 25 f.).

Auch die Umverteilungseffekte des Wohlfahrtsstaates werden problematisiert. Einerseits wird auf die schichtspezifisch ungleiche Inanspruchnahme von Anspruchsrechten hingewiesen (z.B. *Hartmann* 1981, *Leibfried* 1977), andererseits wird moniert, daß viele Anspruchsrechte überzogen sind, unsoziale Nebenwirkungen hervorrufen oder zur mißbräuchlichen Inanspruchnahme geradezu einladen (z.B. *Merklein* 1980). Mißbrauchsmöglichkeiten wiederum, auch wenn es nur spektakuläre Einzelfälle sein sollten, sind schließlich das Einfallstor der ebenso häufig kritisierten repressiven sozialen Kontrolle, die vor allem in Zeiten der fiskalischen Krise virulent wird. Wo allgemeine Anspruchsrechte formuliert werden, müssen auch Kontrollen einrasten, ob die Voraussetzungen zur Gewährung der Ansprüche gegeben sind; diese Kontrolle gerät leicht zur Kontrolle der „Lebensführung“ (*Tennstedt* 1976).

Die Krise des Wohlfahrtsstaates ist jedoch nicht nur eine Krise der Finanzierung und der staatlichen Bereitstellung bzw. Kontrolle von Wohlfahrtsleistungen. Der Wohlfahrtsstaat befindet sich, etwa nach Auffassung alternativer Fundamentalkritiker, auch in der Krise, weil unsere Form zu leben und zu wirtschaften sich in der Krise befindet. Der Reichtum an Waren werde mit immer mehr Bedarf an Wohlfahrt erkaufte. Die These der fiskalischen Krise drehe Ursache und Wirkung um. Der Wohlfahrtsstaat sei nicht zu teuer geworden, weil die Ansprüche inflationierten, sondern weil die negativen Folgewirkungen des Wachstums – Umweltverschmutzung, Ressourcenerschöpfung, körperlicher und seelischer Verschleiß der Arbeitskraft – den Bedarf an wohlfahrtsstaatlichen Leistungen erhöhte. Gerade der Verzicht auf den aktiven Eingriff in die Gestaltung der Arbeits-, Lebens- und Mobilitätsbedingungen des Menschen erfordere die ausgleichende sozialstaatliche Reparatur „ex post“ (z.B. *Guggenberger* 1983).

Bei allen Unterschieden in der Diagnose, die Prognosen für die Zukunft des Wohlfahrtsstaates lauten gleich düster. Angesichts dieses vernichtenden Urteils erscheint es paradox, wenn nicht geradezu absurd, frei nach *Ionesco* – „Le roi se meurt. Vive le roi!“ – den Wohlfahrtsstaat wieder hochleben zu lassen. Eine Begründung ist erforderlich: Welcher Wohlfahrtsstaat stirbt oder soll sterben, und welcher soll denn neu „gekrönt“ werden? Um im dramaturgischen Bilde zu bleiben: Es wäre in der Tat absurd, den Wohlfahrtsstaat im Sinne des Schauspiels von *Ionesco* wieder „hochleben“ zu lassen, nämlich die Augen trotzig vor der Wirklichkeit zu verschließen. Zu offensichtlich sind die Krankheitssyndrome. Die Umkehr der düsteren Prognose macht nur Sinn, wenn es sich lohnt, die Ziele des Wohlfahrtsstaates weiter zu verfolgen, und wenn sich Lösungen zu den Steuerungsdefiziten der traditionellen Finanzierung und Bereitstellung kollektiver Wohlfahrtsgüter aufzeigen lassen.

Erinnern wir uns der Ziele. Es hieß: Wohlfahrt für alle und nicht nur für wenige. Der Wohlfahrtsstaat soll bedürfnisgerechte Versorgung aller mit wichtigen öffentlichen

Gütern wie Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit garantieren, d.h., diese Versorgung darf nicht oder wenigstens nicht primär von Einkommen und sozialem Status abhängen, und sie soll in Krisenfällen (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Verlust von engen Angehörigen) gesichert sein. Wohlfahrtsstaat heißt aber auch, die Chancengleichheit im privaten Versorgungsbereich zu fördern, sei es durch Verhinderung monopolartiger Macht, sei es durch Einkommensausgleich oder durch ausgleichende öffentliche Leistungen. Wohlfahrtsstaat bedeutet schließlich nicht gleiche Verteilung des Mangels, sondern auch allgemeine Beförderung des Wohlfahrtsniveaus durch aktive Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (u.a. Kaufmann 1973, Flora u.a. 1977: 720 ff.).

Diese Ziele sind nach wie vor erstrebenswert. Die offensichtlichen Steuerungsdefizite erfordern jedoch Ausbesserungen in der Fundierung des Wohlfahrtsstaates. Welche Steuerungsmöglichkeiten stehen der Politik zur Verfügung? Wenn es zutrifft, daß die Art und Weise der Finanzierung und Bereitstellung von Wohlfahrtsleistungen Steuerungsdefizite aufweisen, wie sind diese beschaffen und welche Alternativen stehen grundsätzlich zur Verfügung? Mit dieser Frage befaßt sich der nachfolgende Abschnitt, in dem ein allgemeiner Bezugsrahmen zur Theorie kollektiver Güter entwickelt wird. Muß die neue Wohlfahrtspolitik Austeritätspolitik sein, die schlicht Anspruchsrechte reduziert und Leistungen kürzt, sich also auf „Outputsteuerung“ beschränkt? Mit dieser Frage beschäftigt sich der Hauptteil dieses Beitrages. Es wird die These vertreten, daß gemischtwirtschaftliche Formen der Finanzierung und Produktion kollektiver Güter, verknüpft mit produktivitätssteigernden Innovationen im öffentlichen Sektor („Inputsteuerung“) das bisherige Wohlfahrtsniveau erhalten oder gar verbessern können. Beispiele aus dem Bildungs- und Gesundheitsbereich erläutern diese These.

## 2. Grundsätzliche Alternativen der Finanzierung und Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Güter

Brauchen wir den Staat zur Erbringung und Finanzierung gesellschaftlicher Wohlfahrt oder gibt es alternative Lösungsmöglichkeiten? Diese Frage wird in der Wissenschaft bekanntlich ganz unterschiedlich beantwortet: Die Lösungen reichen von der radikal-liberalen Vorstellung des „Minimal State“ (Nozik 1974) bis zur nahezu allseitigen Zuständigkeit des Staates im vulgären Marxismus. Die aus der neoklassischen Ökonomie hervorgehende „Theorie der öffentlichen oder kollektiven Güter“ (u.a. Samuelson 1954, Musgrave/Musgrave 1980) liefert zwar keine befriedigende Antwort auf diese Frage, aber immerhin einen analytisch fruchtbaren Bezugsrahmen.

### 2.1 „Öffentliche“ versus „private“ Güter

Die Theorie öffentlicher Güter besagt, daß der Markt bei Vorliegen öffentlicher Güter versagen und der Staat an die Stelle des Marktes treten muß. Als *öffentliche* oder *kollektive Güter* bezeichnet man solche, bei deren Konsum andere nicht beeinträch-

tigt werden (*Prinzip der Nichtrivalität*), und von deren Konsum andere Individuen nicht oder nur schwer bzw. unter hohen Kosten ausschließbar sind (*Prinzip der Nichtausschließbarkeit*). Nichtrivalität liegt etwa bei der Benutzung von Straßen oder Brücken vor; Rivalität entsteht hier in der Regel erst ab einer bestimmten Nutzungsdichte (etwa Verstopfung bei rush hours). Ein typisches Beispiel für Nichtausschließbarkeit ist das „Gut“ der Landesverteidigung: jeder Staatsbürger partizipiert daran. Häufig ist jedoch das Problem der Ausschließung eine Frage der Effizienz von Kostenzuordnungen, die sich je nach Stand der Technologie und Grad der Rivalität verändern kann. Dies läßt sich am Beispiel der Straßen- und Brückenbenutzung veranschaulichen: Prohibitiv hohe Mineralölsteuern wirken schon heute indirekt als Ausschließungsmechanismen, indem sie zu sparsamen Gebrauch des Autos anregen; mit der heutigen elektronischen Technologie ließen sich noch differenziertere Nutzungsgebühren entwickeln.

Ein Sonderfall öffentlicher Güter sind positive oder negative *externe Effekte* von Marktprozessen, die ebenfalls staatliche Intervention notwendig machen können (*Staaf/Tannian 1973*): Typisches Beispiel für negative externe Effekte sind schädliche Emissionen bei der Herstellung bestimmter Industrieprodukte, von denen Unbeteiligte bis über die Landesgrenzen hinaus betroffen werden; schulische und berufliche Bildung haben dagegen mehr oder minder positive externe Effekte, weil von den Auswirkungen eines hohen Bildungsniveaus und von der durch berufliche Bildung bedingten höheren Produktivität ein Großteil der Gesellschaft Nutzen zieht.

*Private Güter* sind gleichsam die Umkehrung öffentlicher Güter: Hier herrscht Rivalität, hier sind andere Individuen von der Nutzung leicht ausschließbar. Private Konsumgüter wie Nahrungsmittel und Kleidung sind typisch dafür. Angebot und Nachfrage können in diesem Fall effizient über den Markt gesteuert werden. Zwischen diesen beiden polaren Typen stehen die *gemischten Güter*, die sowohl Charakteristika privater wie öffentlicher Natur aufweisen (*Kohn 1973, Musgrave/Musgrave 1980, Recktenwald 1980*).

Der Staat kann grundsätzlich in vierfacher Form bei Vorliegen von öffentlichen Gütern oder Gütern mit Externalitätseigenschaften intervenieren:

(1) Er „produziert“ die Leistung selber *und* finanziert sie auch gleichzeitig selber über Steuern und Kredite; er muß also die Produktion wie auch die Finanzierung selber organisieren. Die in diesen Bereich fallenden Dienstleistungen gehören zu den klassischen Funktionen des Staates: Landesverteidigung, innere Sicherheit, Rechtsetzung und Rechtsprechung, Außenpolitik, allgemeine öffentliche Verwaltung. Diese Bereiche entsprechen auch weitgehend dem Begriff „öffentliches Gut“ im engeren Sinne.

(2) Im zweiten Fall „produziert“ der Staat zwar selbst die Güter, finanziert werden sie aber privat durch Gebühren, Beiträge und durch mehr oder weniger kostendeckende Preise. Post und Bahn kommen in der Bundesrepublik diesem Idealtyp am nächsten.

(3) Im dritten Fall finanziert der Staat die Güter oder Dienstleistungen durch Subventionen oder durch Käufe, produziert werden sie aber privat. Rüstungsgüter, Verkehrswege, aber auch die sog. „Öko- oder Sozialindustrie“ kommen diesem Idealtyp am nächsten. Bei der „Öko- und Sozialindustrie“ handelt es sich nach *Jänicke (1980)* um Industrien, die entweder als Zulieferer öffentlicher Dienstleistungen fungieren (z. B. EDV-Geräte für Meldesysteme der Kriminalitätsbekämpfung) oder von staatlicher Regulierung direkt oder indirekt leben (z. B. pharmazeutische Industrie, Ab-

Schaubild 1: Produktions- und Finanzierungsweisen „privater“ und „öffentlicher“ Güter in der Bundesrepublik

	<i>staatlich finanziert</i>	<i>gemischt finanziert</i>	<i>privat finanziert</i>
<i>staatlich produziert</i>	<p>„öffentlich“ (Staat)</p> <p>Landesverteidigung</p> <p>Außenpolitik</p> <p>Rechtsetzung</p>	<p>Versorgungs- u. Entsorgungseinrichtungen (z. B. Müllabfuhr)</p> <p>Sozialleistungen – und Soziale Sicherungssysteme</p> <p>Nahverkehr</p> <p>Post</p> <p>Bahn</p>	
<i>gemischt produziert</i>	<p>Rechtsprechung</p> <p>Allg. Öffentl. Verwaltung</p> <p>Innere Sicherheit</p> <p>Bildung und Forschung</p> <p>Gesundheit</p> <p>Kultur</p>		
<i>privat produziert</i>	<p>Verkehrswege</p> <p>Rüstungsgüter</p> <p>„Öko-Industrie“</p> <p>„Sozial-Industrie“</p>	<p>Wohnungsbau</p> <p>Investitionsgüter</p>	<p>Kommerzielle Dienstleistungen</p> <p>Haushaltswaren</p> <p>Nahrungs- und Genussmittel</p> <p>Kleidung</p> <p>„privat“ (Markt)</p>

wasserreinigungsindustrie, auch Schulbuchverlage würden dazu gehören). *Jänicke* sieht vor allem in diesen Bereichen kriseninduzierendes „Staatsversagen“.

(4) Schließlich ist der marktwirtschaftliche Idealtyp zu nennen, in dem Güter sowohl privat produziert als auch privat finanziert werden. Haushaltswaren, Kleidung, Nahrungs- und Genussmittel kommen diesem Idealtyp am nächsten. Der Staat beschränkt sich auf die Setzung und Garantie der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie auf kompensierende Eingriffe (etwa Einschränkung oder Aufhebung von Monopolen).

In der folgenden Übersicht wurde in Orientierung an der bundesrepublikanischen Realität versucht, Güterkomplexe in das daraus folgende Vierfelderschema zuzuordnen. Daraus geht hervor, daß schon heute ein großer Teil wichtiger Güter- und Dienstleistungsbereiche im „gemischtwirtschaftlichen“ Sektor vorzufinden sind, während „Markt“ und „Staat“ im engeren Sinne nur einen begrenzten Ausschnitt des Güterspektrums umfassen. In dieser Verteilung, die in den entwickelten Industrieländern zwar unterschiedlich, aber nicht allzu verschieden ausfällt,<sup>1</sup> ist auch ein Grund dafür zu sehen, daß die traditionellen Theorien des Markt- und Staatsversagens<sup>2</sup> so wenig ergiebig sind, da sie von den unwahrscheinlicheren reinen Typen ausgehen.

Die normative Theorie „öffentlicher“ oder „privater“ Güter beschreibt nur die notwendigen, keineswegs aber die hinreichenden Bedingungen für das Vorliegen eines öffentlichen Guts. Eine Begründung für Staatsintervention ist daraus nicht abzuleiten, und zur Erklärung der „Grauzone“ zwischen Markt und Staat tragen sie verhältnismäßig wenig bei. Ohne hier darauf näher eingehen zu können, müßte eine komplexere Theorie privater und öffentlicher Güter neben den Kriterien der Konsumrivalität und der Ausschließbarkeit noch andere wichtige Eigenschaften einbeziehen, wie Bestimmtheit oder Unbestimmtheit der Nachfrage, Kontinuierlichkeit oder Diskontinuierlichkeit der Nachfrage, Erneuerbarkeit der verwendeten Ressourcen, soziale Integrationsfähigkeit, politische Konsensfähigkeit und politisches Wahlverfahren. So kann ein Gut der normativen Theorie entsprechend ein öffentliches Gut sein, im politischen Wahlverfahren aber nicht artikuliert und dementsprechend auch nicht staatlich produziert werden; es liegt dann „Wahlversagen“ und nicht Staats- oder Marktversagen vor. Die erforderliche Integration ökonomischer, politischer und sozialer Allokationstheorien steht noch aus (*Münzer* 1981, *Schmid* 1980a).

## 2.2 Grundsätzliche Alternativen zur Lösung der Krise des Wohlfahrtsstaates

Im Rahmen der oben entwickelten Typologie können nun die grundsätzlichen Alternativen der bisherigen staatlichen Intervention zur Sicherstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen diskutiert werden.

(1) Im Sinne des traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Problemlösungsmusters könnte der Staat weiterhin öffentliche Güter selber produzieren und finanzieren. Da die krisenbestimmenden Momente des Wohlfahrtsstaates jedoch eng mit diesem Problemlösungsmuster zusammenhängen, kann ein Beharren auf dieser Alternative unter den gegenwärtigen Umständen nur auf drei Lösungsmöglichkeiten zurückgreifen: Da einer



weiteren Expansion staatlicher Ausgaben gegenwärtig politische und ökonomische Grenzen gesetzt sind, müssen wohlfahrtsstaatliche Leistungen gekürzt werden oder es muß eine Umschichtung von weniger effizienten zu effizienteren Ausgaben erfolgen. Kürzungen können an der Höhe der Leistung ansetzen, wie die Herabsetzung des Kindergeldes, der Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit oder der Rentenansprüche, oder sie können am wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsprinzip ansetzen (Lubmann 1981: 25 ff.), d.h. die Zahl der anspruchsberechtigten Personen bei bestimmten Leistungen reduzieren, beispielsweise der Ausschluß bestimmter Personengruppen bei Unterhaltsgeldleistungen für Fortbildung und Umschulung oder die Einschränkung des Kreises schwerbehinderter Personen, die zur kostenlosen Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsmittel zugelassen werden.

Während sich Beispiele genereller oder selektiver Leistungskürzungen aus der gegenwärtigen politischen Praxis leicht vermehren ließen, erscheint es schwierig, Beispiele für kostensparende Umschichtungen von Staatsausgaben zu finden. Dafür lassen sich objektive und politische Gründe anführen. Zum einen sind die Nutzen-Kosten-Relationen öffentlicher Leistungen selten bekannt und wenn, dann wären sie schwer vergleichbar; die nutzen-kostenanalytische Durchleuchtung des gesamten Staatshaushaltes, wie sie von euphorischen Planungstheoretikern noch Ende der sechziger Jahre gefordert wurde, ist jedenfalls vorläufig als utopisches Handlungsprinzip desavouiert. Zum anderen würden substantielle Ausgabenumschichtungen schwierige politische Konsensbildungsprozesse voraussetzen, weil sie Verteilungsrelationen berühren. Verteilungsverhältnisse werden zwar auch durch generelle wie selektive Leistungskürzungen verändert, diese scheinen politisch jedoch leichter legitimierbar zu sein, sei es durch Hinweis auf spektakuläre einzelne Mißbräuche oder Überversorgungsfälle, sei es durch Hinweis auf das vordergründig einleuchtende Prinzip des hausväterlichen Staates, dessen Sparsamkeit in der Krise vorbildhaften Charakter gewinnt.

Angesichts der faktischen Bedeutung und offensichtlichen Attraktivität von Kürzungsstrategien erscheint es jedenfalls nicht sinnvoll, lediglich anklagend mit dem Finger auf die Exekuteure mit der „wohlfahrtsstaatlichen Axt“ zu zeigen. Vielmehr erscheint es wichtig, entweder die Realisierbarkeit der angedeuteten Umschichtungsstrategien zu beweisen oder den Handlungsspielraum einer dritten Alternative im Rahmen kollektiver Finanzierung und Leistungserbringung aufzuzeigen: nämlich die Möglichkeit, durch Produktivitätssteigerung öffentlicher Dienstleistungen das wohlfahrtsstaatliche Niveau kostenneutral zu halten oder gar zu steigern. Auf diese Möglichkeit soll weiter unten ausführlicher eingegangen werden (Kap. 3).

(2) Auf der Suche nach Alternativen zur Lösung der Krise kann die Form *staatlicher Finanzierung* beibehalten werden, die *Produktion* jedoch *privatisiert* werden. Ein Beispiel dafür wäre die volle oder die teilweise Privatisierung des Bildungswesens und deren staatliche Finanzierung durch zweckgebundene Gutscheine, sogenannte vouchers. Ein anderes Beispiel ist die zum Teil schon praktizierte Umwandlung von Sachleistungen in Geldleistungen, die aufgrund bestimmter kausaler Gegebenheiten (z.B. Nettoeinkommen unterhalb einer bestimmten Grenze) gewährt werden, z.B. die Bezahlung von Wohngeld anstelle der Subventionierung des sozialen Wohnungsbaus oder öffent-

licher Wohnbauerstellung. Eine andere Form wieder wäre der Abbau aller bisherigen Sozialprogramme und deren Ersetzung durch ein Sozialeinkommen, auch negative Einkommenssteuer genannt (Otten 1977).

Wie üblich ist dieser Steuerungstyp – staatliche Finanzierung, private Produktion – in seiner reinen Form kaum vorzufinden; allenthalben sind aber Mischformen zu beobachten. So werden Formen des Gutscheinsystems in der Bundesrepublik schon längst in Gestalt von Krankenscheinen im Gesundheitswesen (Herder-Dorneich 1976) oder durch das Unterhaltsgeld im Bereich Fortbildung und Umschulung (Hanf/Hjern/Porter 1978) praktiziert; auch in Amerika wurde sowohl mit der negativen Einkommenssteuer im Sozialbereich (Watts/Rees 1977) als auch mit vouchers im Bildungsbereich (Coben/Farrar 1977) experimentiert.

Diese Art der Teilprivatisierung staatlicher Sozialleistungen zur Lösung der wohlfahrtsstaatlichen Krise wurde Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre vor allem von konservativ-liberaler Seite mit Milton Friedman an der Spitze geradezu enthusiastisch propagiert. Aber auch radikale linke Reformer erwärmten sich für diese Gedanken, sahen sie doch darin einen Weg für die Abschaffung der verhaßten staatlichen Bürokratie bei Beibehaltung ihrer sozialen Ziele.

Mittlerweile ist jedoch die Begeisterung auf beiden Seiten abgekühlt: Die Konservativen mußten erfahren, daß ihre Gedanken keineswegs wie ein Buschfeuer durch die Lande gingen; mit Mühe und Not konnte in Amerika ein einziger Schuldistrikt in Kalifornien für ein voucher-Experiment gewonnen werden. Für die Bundesrepublik konnte gezeigt werden, daß von entscheidender Seite, nämlich auf gewerkschaftlicher und lokal-kommunaler Ebene eher Skepsis und Widerstand, allenfalls ein mäßiges Interesse für Privatisierung zu erwarten ist (Groser 1980, van der Bellen 1979). Auch aus der Sicht der Bundesländer werden kaum Möglichkeiten einer wesentlichen Entlastung öffentlicher Haushalte durch Privatisierung gesehen (Wais 1982).

Abgesehen von der geringen politischen Durchschlagkraft waren sowohl das Experiment der negativen Einkommenssteuer, als auch das Experiment der vouchers vom Ergebnis her betrachtet desillusionierend: Weder wurde die Konsumentensoeveränität gestärkt, noch die Angebotsvielfalt sozialer Dienstleistungen verbessert, noch die Ungleichheit der Einkommen wesentlich reduziert. Bezüglich der Entbürokratisierung enttäuschte vor allem das Ergebnis einer Studie von Prinsky (1978), die den administrativen Aufwand an amerikanischen Privatuniversitäten mit dem in dortigen öffentlichen Hochschulen vergleicht. Danach haben gerade die privaten Institutionen einen überproportionalen großen Verwaltungsapparat, die öffentlichen Hochschulen kommen mit erheblich weniger Administration aus. Der private Bereich ist offenbar ebenfalls schon stark bürokratisiert. Entstaatlichungsstrategien können hier durchaus vom Regen in die Traufe führen. Auf das Lösungsmuster „staatliche Finanzierung, aber private Produktion“ sind also keine großen Hoffnungen zu setzen, um einen Weg aus der Krise des Wohlfahrtsstaats zu finden.

(3) Spiegelbildlich zur eben diskutierten Alternative kann sich staatliche Intervention auf die *Erbringung der Güter oder Dienstleistungen beschränken* und die *Finanzierung privatisieren*. Ein Beispiel dafür wäre die Beibehaltung der staatlichen Schauspielbüh-

nen und Opern bei Erhebung von kostendeckenden Gebühren der Theater- und Opernbesucher. Ein anderes Beispiel wäre die Einführung von Gebühren für den Universitätsbesuch. Auch hier sind in der Praxis eher Mischformen zu beobachten. Der steigende Steueranteil des Mineralölpreises funktioniert beispielsweise praktisch als Straßenbenutzungsgebühr; oder die Müllabgabe ist mittlerweile so weit angestiegen, daß sie als nahezu kostendeckende Gebühr betrachtet werden kann.

Einer forcierten Strategie der Privatisierung der Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen sind jedoch sozialpolitische Grenzen gesetzt, weil einkommensschwache Schichten von Gebührenerhöhungen relativ stärker betroffen und damit tendenziell von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen ausgeschlossen werden.

Die Krise des Wohlfahrtsstaates besteht also auch darin, daß naheliegende Alternativen – sei es die Privatisierung der Produktion, sei es die Privatisierung der Finanzierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen – entweder machtpolitisch nicht durchsetzbar sind, oder in sozialpolitischer Hinsicht fragwürdige Wirkungen zeitigen.

(4) Als vierte Strategie steht schließlich die *Privatisierung sowohl der Erbringung als auch der Finanzierung von Gütern* mit Externalitätseigenschaften offen. Zur Sicherung des Kollektivgutes ist dann entweder eine ergänzende staatliche Produktion erforderlich, die sich jedoch weitgehend auf die „Externalitätsdimension“ der Güter zu beschränken versucht; oder die kollektiven Werte werden durch staatliche Regulierung privaten Verhaltens erzeugt, oder der Staat delegiert kollektive Entscheidungsgewalt an dezentrale Entscheidungsstrukturen. Der erste Fall kann als Strategie der funktionalen Teilprivatisierung gekennzeichnet werden: der Staat entlastet sein Budget durch Konzentration auf die Externalitätseigenschaften von Gütern und durch produktivitätssteigernde Innovationen in diesem Bereich; die Endleistungen werden zunehmend von den Privaten selbst erbracht, ohne Umfang und Qualität der final erbrachten Leistungen zu mindern. Dies ist die erste zukunftsweisende Alternative, die im folgenden ausführlicher erläutert werden soll.<sup>3</sup>

### 3. Rationalisierung und funktionale Teilprivatisierung öffentlicher Dienstleistungen

#### 3.1 Das Therapie- und Diagnosedefizit öffentlicher Dienstleistungen

Die für den Wohlfahrtsstaat charakteristischen Güterbereiche, nämlich Bildung, Gesundheit und Soziales, liegen in der „Grauzone“ gemischtwirtschaftlicher Finanzierung und gemischtwirtschaftlicher Produktion, in der Bundesrepublik freilich mit einem eindeutigen Schwerpunkt im staatlichen Sektor. Diese Bereiche zusammengekommen machten 1980 schon 46 % der staatlichen Nettoausgaben aus (Sozialversicherung *nicht* eingeschlossen); 1965 waren es noch 39 %.<sup>4</sup> Die Ausgaben für Bildung und Gesundheit weisen unter den substantiellen Aufgabenbereichen die höchsten Steigerungsraten auf: Während die gesamten Nettoausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden von 1965 bis 1980 um 260 % stiegen, wuchsen die Ausgaben für Bildung, Wissenschaft und Forschung um 402 %, die für Gesundheit, Sport und Erholung um 397 % (Tabelle 1).

Tabelle 1: Nettoausgaben<sup>1)</sup> von Bund, Ländern und Gemeinden 1965 bis 1980 nach Aufgabenbereichen

	in Mrd. DM				in v. H.			
	1965	1970	1975	1980	1965	1970	1975	1980
Allgemeine Verwaltung u. öffentl. Sicherh.	14,3	22,3	41,1	57,6 (303)*	10,4	11,5	11,7	11,7
Verteidigung	18,9	19,8	32,4	40,9 (116)	13,8	10,3	9,2	8,3
Bildung, Wissensch. u. Forschung	17,4	29,7	62,6	87,4 (402)	12,7	15,4	17,8	17,8
Soziale Sicherung	29,7	39,0	82,5	107,3 (261)	21,7	20,2	23,5	21,8
Gesundheit, Sport, Erholung	6,3	10,2	21,3	31,3 (397)	4,6	5,3	6,1	6,4
Wohnungswesen u. Raumordnung	6,3	5,1	9,3	15,9 (152)	4,6	2,6	2,6	3,2
Sonstige Dienste für die Allgem. <sup>2)</sup>	4,2	6,5	10,2	15,4 (267)	3,1	3,4	2,9	3,1
Ernährung, Landw. und Forsten	5,7	8,2	5,0	5,5 (-3,5)	4,2	4,2	1,4	1,1
Sonstige Wirtschaftsförd.	3,3	4,4	8,0	13,1 (297)	2,4	2,3	2,3	2,7
Verkehr	11,2	17,5	23,6	31,2 (179)	8,2	9,1	6,7	6,3
Wirtschaftsunternehm.	8,7	11,5	19,9	27,1 (211)	6,4	6,0	5,7	5,5
Allgemeine Finanzwirtschaft	10,9	19,0	35,1	59,6 (447)	8,0	9,8	10,0	12,1
Insgesamt	136,9	193,1	351,0	492,4 (260)	100,0	100,0	100,0	100,0

\*) Die Zahlen in Klammern geben an, um wieviel Prozent die Ausgaben der entspr. Aufgabenbereiche von 1965 bis 1980 gestiegen sind.

1) Nettoausgaben = Gesamtausgaben abzüglich der Zahlungen zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften, *ohne* Sozialversicherung; die Nettoausgaben stellen somit ein Maß für die tatsächliche finanzwirtschaftliche Belastung der Gebietskörperschaften bei ihrer Leistungserstellung und Aufgabenerfüllung dar.

2) Kommunale Gemeinschaftsdienste und kommunale Ausgaben für Energie- und Wasserwirtschaft.

Quelle: Zusammenstellung aus Wirtschaft und Statistik, H. 2/1983, „Finanzen von Bund und Ländern 1950 bis 1981“, Tab. 4, S. 138; Wirtschaft und Statistik, H. 1/1982, „Kommunal Finanzen 1950 bis 1980“, Tab. 3, S. 33; eigene Berechnungen.

In der Literatur wird nun vielfach angenommen, eine der zentralen Ursachen für die Krise des Wohlfahrtsstaates liege im mangelnden Produktivitätsfortschritt öffentlicher Dienstleistungen, wenigstens soweit sie personengebundene Dienstleistungen darstellen. Während im industriellen Bereich die jährlichen Produktivitätssteigerungen im Durchschnitt zwischen 4 und 6 Prozent liegen, herrsche bei personalbezogenen Dienstleistungen praktisch Nullwachstum der Produktivität. Andererseits orientieren sich Lohn- und Gehaltssteigerungen im öffentlichen Bereich am produktiveren industriellen Bereich, so daß sich die öffentlichen Dienstleistungen zunehmend verteuern, ohne daß ihnen – ökonomisch betrachtet – eine höhere Leistung, geschweige denn eine höhere Qualität entsprechen muß. Dieses „Kosten-Krankheits“-Syndrom der öffentlichen Dienstleistungen führe entweder zur Auslagerung solcher Leistungen in den privaten Sektor oder zu technischen und organisatorischen Rationalisierungen, oder – da diese Alternativen wegen der Personalintensität öffentlicher Dienstleistungen nur begrenzt möglich seien – eben zur Einstellung oder Reduzierung von Leistungen, weil sie zu teuer geworden sind.<sup>5</sup>

Soweit die These von der „Kosten-Krankheit“ zutrifft – ihrer Einschränkung und Problematisierung wende ich mich weiter unten zu –, ist darin auch eine wichtige Ursache für den wachsenden Steuerprotest zu sehen. Denn auf die Dauer zahlt niemand gerne einen höheren Preis für gleiche Quantität und Qualität, und soweit die höheren Personalausgaben mit höheren oder umfangreicheren Leistungen verbunden sind (etwa im Bildungs- und Gesundheitsbereich), wird doch ihre Qualität zunehmend in Frage gestellt. Dadurch entsteht folgendes Dilemma: Obwohl im Bildungs-, Gesundheits- und sozialen Bereich zusätzlicher Bedarf zu bestehen scheint, wenn man Analysen und Meinungsumfragen Glauben schenken darf<sup>6</sup>, herrscht verbreiteter Unwillen gegen Steuererhöhungen oder weitere Staatsverschuldung zur Finanzierung zusätzlicher Wohlfahrtsleistungen. Im Gegenteil: Die Rigorosität der Thatcher- oder Reagan-Regierung bei der Kürzung von Wohlfahrtsleistungen scheint bei einem Großteil der Bürger eher Zustimmung als Ablehnung zu finden. Dieses Dilemma findet in der neueren Meinungsforschung Bestätigung, die dem Bürger eine ambivalente, wenn nicht gar widersprüchliche Haltung gegenüber dem Wohlfahrtsstaat bescheinigt: In den Befragungen läßt sich nämlich gleichzeitig starke Unterstützung für die Beibehaltung oder gar Ausdehnung staatlicher Wohlfahrtsleistungen herauslesen, aber auch eine gewisse ideologische Bevorzugung privater Erbringung und Organisation von Wohlfahrtsleistungen. Erstaunlich dabei ist, daß diese ambivalente Einstellung relativ homogen ist, d. h. quer über Partei- oder Religionslinien und über Einkommens- und Statusschichten verläuft (*Taylor-Gooby* 1982). Wohlfahrtsstaatliche Austeritätspolitik kann also durchaus zunächst Resonanz finden, wenn sie gleichzeitig stark an die ideologische Einstellungskomponente appelliert, auf die Dauer wird sie sich jedoch auch an der eher interessengeleiteten Einstellungskomponente messen lassen müssen, nach der wohlfahrtsstaatliche Leistungen eine hohe Priorität haben.<sup>7</sup>

Neben der schlichten Kürzung der Leistungen gibt es logisch nur drei Auswege aus dem Dilemma: Zwangsweiser oder freiwilliger Lohnverzicht der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, Umschichtung von Staatsausgaben (z. B. mehr Bildung oder Um-

weltschutz statt Rüstung), oder produktivitätssteigernde Innovationen, d.h., mehr Leistung für gleichen entlohnten Arbeitseinsatz ohne Qualitätsverlust.

Erzwungener Lohnverzicht wird gegenwärtig in vielen Wohlfahrtsstaaten schon praktiziert, und freiwilliger Lohnverzicht wird vor allem unter beschäftigungspolitischen und solidarischen Gesichtspunkten allenthalben propagiert und exemplarisch auch schon praktiziert (vgl. *Grottian* u.a. 1981). Skepsis ist jedoch angebracht, inwieweit diese Strategien auf Dauer zur Lösung der „Kosten-Krankheits“-Krise beitragen können. Diese Strategien sind vermutlich aufgrund politischer Akzeptanzprobleme begrenzt, und es besteht die Gefahr, daß sie auf Dauer auch zu Qualitätsverlusten führen, wenn hoch motivierte und qualifizierte Beschäftigte aus dem öffentlichen Dienst in besser bezahlte Bereiche abwandern. Wenn man Meinungsumfragen glauben darf, haben Umschichtungen von Staatsausgaben mehr Chancen (*Grottian* 1983, *Kessel/Zimmermann* 1983), was ich hier jedoch nicht weiter erörtern will. Ich möchte mich vielmehr der Möglichkeit produktivitätssteigernder Innovationen im öffentlichen Dienst zuwenden, die in der heutigen Diskussion vernachlässigt wird. Zunächst muß jedoch die These vom Produktivitätsdefizit unter die Lupe genommen werden, da sie den Sachverhalt unzulässig verkürzt und der Besonderheit persönlicher Dienstleistungen nicht gerecht wird.

Der betriebs- oder volkswirtschaftliche Produktivitätsbegriff läßt sich nicht auf persönliche Dienstleistungen übertragen, weil das Charakteristische von persönlichen Dienstleistungen immer auch die mehr oder weniger starke Mitwirkung des „Konsumenten“ erfordert, um wirksam zu sein. Darauf hat zuerst in aller Deutlichkeit *V. R. Fuchs* (1965, 1968) aufmerksam gemacht, und *Maleri* (1973) sowie *Gartner* und *Riessmann* (1978) haben den einprägsamen Begriff von der „kooperativen Produktion“ geprägt.<sup>8</sup> Wenn personenbezogene Dienstleistungen kooperativ produziert werden – und das gilt im besonderen Maße für Bildungs- und Gesundheitsleistungen –, dann ist die These vom Produktivitätsdefizit nicht einseitig auf den „Produzenten“, sondern auf die Kooperation zwischen „Produzenten“ und „Konsumenten“ zu beziehen. Das Defizit wird also nicht nur in den bürokratischen Beschränkungen (z. B. Regelgebundenheit) oder fehlerhaften Anreizen (z. B. Routinen der Verantwortungsverschiebung, mehr Quantität statt Qualität oder gar Amtsstubenschlendrian) zu sehen sein, sondern auch in der mangelnden Artikulations- und Selbsthilfefähigkeit der Leistungsnehmer, oder in deren überzogenen oder gar zu bescheidenen Anspruchshaltung.<sup>9</sup>

Ein zweites kommt hinzu. Die These von der „Kosten-Krankheit“ lenkt die Aufmerksamkeit zu einseitig auf die Leistungsseite („*Therapie*“) und deren Kosten und setzt die adäquate Bedarfsbestimmung („*Diagnose*“) mehr oder weniger voraus. Sicher: Schüler müssen in die Schule gehen, gebrochene Knochen müssen geheilt und Blinddärme müssen operiert werden. Umfang und Qualität der zu erbringenden Leistungen sind hier rechnerischen Schätzungen und standardisierten Normen noch einigermaßen zugänglich. Aber wie sieht es mit der Bedarfsbestimmung komplexerer Bildungsleistungen (z. B. Weiterbildung, Hochschulausbildung) oder komplexerer Krankheitsbilder (z. B. psychosomatischer Krankheiten) aus? Mit dem Abrücken z. B. vom objektiven Krankheitsbegriff ist Bedarfsnorm und Bedarfslage zunehmend schlechter abzu-

schätzen (Gross 1983: 143). Der potentielle „Konsument“ spielt bei der Bedarfsbestimmung komplexerer Wohlfahrtsleistungen eine zunehmende, wenn nicht entscheidende Rolle. Die über den elementaren Bedarf hinausgehenden Wohlfahrtsleistungen werden zunehmend differenzierter und spezifischer, weil abhängig von Situation und Persönlichkeit.

Diesem Sachverhalt wurde bisher kaum Rechnung getragen, und die regelhafte und routinetaugliche Dienstleistung – ein besonderes Kennzeichen des öffentlichen Dienstes – tut sich, vorsichtig ausgedrückt, schwer, den wachsenden qualitativen Anforderungen gerecht zu werden. Während der Wohlfahrtsstaat im scheinbar ökonomischen Wohlstand und in der Reformeuphorie diesen Bedarf noch durch technokratische Prognosen schätzen ließ und sich daran zu orientieren versuchte, „löst“ er dieses Problem heute pragmatisch: die vorhandenen fiskalischen und personellen Kapazitäten werden zum Maßstab des Bedarfs, und die Ansprüche nach Leistungen werden auf dieses Niveau zurückgeregelt. Eine befriedigende Lösung ist dies fürwahr nicht.

Einfache alternative Lösungen liegen allerdings auch nicht auf der Hand, so daß wir uns vorsichtig auf Neuland vortasten müssen. Die Rahmenbedingungen dafür sind jedoch gesteckt: Die Suche, beispielsweise, nach produktivitätssteigernden Innovationen bei personenbezogenen Dienstleistungen, kann sich nicht auf vordergründige Personalkosteneinsparungen bzw. auf einen höheren „Output“ der öffentlichen Beamten und Angestellten konzentrieren. Sicherlich sind auch hier betriebswirtschaftliche Rationalisierungen denkbar und sinnvoll (z.B. rationellere Aktenführung oder Dokumentation durch EDV), sie berühren jedoch nicht den Kern der wohlfahrtsstaatlichen Krise. Die Innovationen müssen an der Interaktionsbeziehung von „Produzenten“ und „Konsumenten“ personenbezogener Dienstleistungen ansetzen, und sie dürfen sich nicht nur auf die gleichsam therapeutische Phase der Dienstleistung konzentrieren, sondern müssen auch die Bedarfsdiagnose miteinbeziehen.

### 3.2 Die grundsätzliche Möglichkeit produktivitätssteigernder Innovationen im Dienstleistungsbereich

Im Anschluß an Arbeiten von *Fuchs* (1968) und *Baumol* (1967) hat *Gershuny* (1978) die Struktur produktivitätssteigernder Innovationen im Dienstleistungsbereich aufgedeckt. Der englische Sozialwissenschaftler wies nach, daß die eingängige These einer unvermeidlich wachsenden Dienstleistungsgesellschaft, wie sie etwa von *Jean Fourastié* (1969) und *Daniel Bell* (1975) vorgetragen wurde, nicht zutrifft oder erheblich zu modifizieren ist. Im Zeitverlauf und unter Berücksichtigung relativer Preise nimmt der Anteil an Ausgaben für einige Dienstleistungen (wie Transport, Kino/Theater, Friseur) bei den privaten Haushalten sogar ab; komplementär dazu steigt dagegen der Ausgabenanteil für dauerhafte Konsumgüter (z.B. Autos, Kühlschränke, Waschmaschinen). Auch in der Beschäftigungsstruktur ist ein Gegenteil zur angeblich zwingenden Expansion von tertiären Berufen festzustellen: die dauerhaften Konsumgüter, die die ehemals persönlich erbrachten und bezahlten Dienstleistungen (wie Rasieren, Wa-

schen, Droschken- und Haushaltsdienste) ersetzen, werden im sekundären Sektor produziert und erzeugen dort Beschäftigung.

Was steckt dahinter? Der Fehler in der traditionellen Betrachtungsweise liegt einmal in der Nichtberücksichtigung der unterschiedlichen Preisentwicklung: Zahlreiche Dienstleistungen verteuerten sich, so daß sie durch Kapitalgüter ersetzt wurden, die durch Technologie und Massenproduktion mittlerweile billiger geworden waren. Zum zweiten wurde übersehen, daß es neben der Geldökonomie auch noch andere Möglichkeiten gibt, Dienstleistungen zu beziehen bzw. zu erbringen: der geldlose Tausch<sup>10</sup> und die Eigenarbeit. Als besonders wirksam erweist sich die Kombination von Kapitalisierung durch technologischen Fortschritt und Eigenarbeit: sie erlaubt die Substitution von wenig produktiven Dienstleistungen durch kapitalintensive kommerzielle Güter (z. B. Autos) und unbezahlter eigener Erbringung der finalen Dienstleistung (selbst fahren).

Besonders auffällige Beispiele, die sich in den letzten 30 Jahren durchgesetzt haben, sind in folgenden Bereichen zu beobachten:

- im *Transportwesen*, d. h. das Selbstfahren mit privaten Autos anstelle öffentlicher oder privater Transportleistungen,
- im *Einzelhandel*, d. h. die Selbstbedienung im Supermarkt anstelle des Tante-Emma-Ladens,
- im *Tourismus*, d. h. das Campieren mit Zelten anstelle des Übernachtens in Hotels,
- in *Kultur und Unterhaltung*, d. h. das Benutzen von Radios, Fernseher, Schallplatten, Tonbändern anstelle des Besuchs im Theater, in der Konzerthalle oder im Kino,
- im *Gaststättengewerbe*, d. h. das Aufwärmen von Fertiggerichten anstelle des Gangs in das Restaurant, bzw. anstelle der unbezahlten Hausfrau oder der bezahlten Hausgehilfin,
- im *Handwerk*, d. h. das „do it yourself“ mit Black & Deckers u. a. hilfreichen Geräten anstelle des Klempners, Elektrikers und Tischlers.

*Jiry Skolka* (1976) hat darauf aufmerksam gemacht, daß der entscheidende Produktivitätsgewinn dabei weniger auf die Lohnkosteneinsparung wegen des Anteils an (unbezahlter) Eigenarbeit zurückzuführen ist, sondern auf die effektivere Nutzung der Arbeit genau zu dem Zeitpunkt, wo die Nachfrage nach der entsprechenden Dienstleistung entsteht. Ein entscheidender Defizitfaktor im Dienstleistungsbereich, nämlich das Vorhalten von Kapazitäten für bestimmte Zeiten oder für Spitzenbedarf, wird damit beseitigt.

Neben dieser „Prozeßinnovation“ läuft in vielen Fällen jedoch auch eine Produktinnovation einher, ein Aspekt, dem bisher zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Als Besonderheiten persönlicher Dienstleistungen, die sich jeder Rationalisierung widersetzen, werden allgemein die Nichtlagerfähigkeit, die Nichttransportierbarkeit und die Nichtreproduzierbarkeit genannt. Die technische Revolution sprengt jedoch auch hier die Grenzen. Im Unterhaltungsbereich ist dies schon Selbstverständlichkeit geworden („Lagerung“ durch Platten, Bänder, Videos), und im Bürobereich beginnt diese Revolution sich gerade durchzusetzen (Speicherung, Transport und Vervielfältigung durch elektronische Medien).

Das Lösungsmuster produktivitätssteigernder Innovationen im privaten Dienstleistungsbereich besteht also in der Substitution von bezahlter Dienstleistung durch



Kapital (kommerzielle Konsum- und Investitionsgüter) und der eigenen, unbezahlten Erbringung der finalen Dienstleistung genau zu dem Zeitpunkt, wenn der Bedarf anfällt (Eigenarbeit). In vielen Fällen ist mit der Prozeßinnovation auch eine Produktinnovation verbunden, welche die traditionellen Beschränkungen personenbezogener Dienstleistungen (keine Lager-, Transport- und Vervielfältigungsmöglichkeiten) aufheben.

Persönliche Dienstleistungen als „kooperative Produktion“ zwischen Klient und Auftragnehmer werden also in *Gersbunys* Kernmodell in Markt- und Eigenleistungen aufgelöst, weshalb auch der Begriff „Industrialisierung von Dienstleistungen“ geprägt wurde. Eine funktionale Teilung der Dienstleistung hat stattgefunden, die bilaterale Kooperation nicht mehr erforderlich macht; insofern kann man auch von einer Privatisierung oder Individualisierung von Dienstleistungen sprechen. Bei dieser Betrachtung wird jedoch oft übersehen – und in dieser Deutlichkeit auch nicht von *Gersbuny* formuliert –, daß diese privatisierende Industrialisierung in der Regel ein sozialisierendes oder normierendes Gegengewicht hat, bzw. sogar voraussetzt, um wirksam zu werden. Neue Kooperationsleistungen, in der Regel auf kollektiver, also multilateraler Ebene werden erforderlich. Das gilt vor allem dann, wenn ökonomische Skaleneffekte, also die „massenhafte“ Ausweitung der (neuen) Dienstleistung zum Zuge kommen sollen. Private Autos erfordern den Ausbau der öffentlichen Verkehrswege; Selbstbedienung erfordert Standardisierung, Kennzeichnung und öffentliche Qualitätskontrolle; Massentourismus erfordert Zugangskontrollen und öffentliche Camping- und Zeltplätze; Radio, Telefon und Fernsehen erfordern Verkabelung und Regulierung von Funkkanälen – darüber hinaus sogar die Gewährleistung interessenpolitischer Chancengleichheit und die Einhaltung moralischer und ethischer Wertmaßstäbe; Fertiggerichte müssen hygienischen Standards entsprechen; Do-it-yourself Geräte müssen Sicherheitsstandards genügen.

Die „neue Dienstleistungsgesellschaft“ induziert also neuen Bedarf an kollektiven Gütern und kollektiver oder multilateraler Kooperation, in anderen Worten: die Bereitstellung materieller und immaterieller Infrastruktur. Eine weitere Voraussetzung muß erwähnt werden: Eigenleistung setzt Zeit voraus, die durch Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung im Erwerbsektor gewonnen werden muß.

Die Frage, die sich nun stellt, lautet: Kann dieses Problemlösungsmuster auch auf Kernbereiche des Wohlfahrtsstaates übertragen werden? Möglichkeiten und Grenzen sollen im folgenden angedeutet werden.

### 3.3 Beispiele produktivitätssteigernder Innovationen bei funktionaler Teilprivatisierung im Wohlfahrtsbereich

#### (1) Beispiele aus dem Bildungsbereich: Die Offene Universität und neue Verbundsysteme

Ein Beispiel für eine gelungene Innovation im Bildungsbereich scheint die Offene Universität (Open University) in England zu sein, die von *Gersbuny* und *Miles* (1983:

85 ff.) ausführlich erläutert werden. In Radio- und Fernsehkursen, mit postalisch versandten Kursmaterialien und Tutorenunterstützung in lokalen „Studienzentren“ können an der Offenen Universität akademische Grade wie an der normalen Universität erworben werden. Die meisten Studenten studieren nur teilzeitlich und sind nebenbei berufstätig. Der größte Teil der Studien wird zu Hause und nicht in Hörsälen betrieben.

Die hervorstechenden Züge der Offenen Universität sind eine hervorragende Qualität der Kurse und – wie offenbar mehrere Untersuchungen bestätigen – die im Vergleich zu konventionellen Universitäten niedrigen Kosten. Gute Qualität und Kosteneffizienz können mit „Skaleneffekten“ begründet werden: Im Vergleich zu den Vorbereitungen, die ein Dozent für seine Vorlesungen und Übungen aufwenden kann, können die Fernkurse durch interdisziplinäre Teams wesentlich zeitintensiver und materialmäßig aufwendiger entwickelt werden. Der größere Aufwand wird dann durch die weite Verbreitung der Kurse kostenmäßig mehr als kompensiert. Für den Studenten selber ergibt sich der oben schon erwähnte Effekt des flexiblen Einsatzes seiner Arbeitszeit: Er kann Kursgeschwindigkeit und Zeit weitgehend seinem individuellen Rhythmus bzw. Fortschritt anpassen. Diese Flexibilität wird sich mit der Entwicklung des Video-Systems in Zukunft noch verbessern.

Allerdings wird *und* soll das System der Offenen Universität die konventionelle Universität nicht ersetzen. Es scheint mir aber plausibel, daß bestimmte Standard- und Einführungskurse mit einem solchen System eine höhere Effizienz erzielen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind: z.B. die begleitende Betreuung durch lokale Tutorensysteme sowie begleitende Kurse (voraussichtlich an der konventionellen Universität), die Ergänzungen und praktische Anwendungsmöglichkeiten beisteuern. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann sich die konventionelle Universität, entlastet von objektivierbaren Dienstleistungsfunktionen, auf qualitativ anspruchsvollere Vorlesungs- und Seminarformen konzentrieren, die sich nicht in der oben angeführten Form „rationalisieren“ lassen. Durch diese wechselseitigen Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen, durch die Skaleneffekte des Fernlehrsystems sowie dadurch, daß ein Teil der Studien neben dem Beruf und unter Benutzung der häuslichen Infrastruktur abgewickelt werden kann, würde das ganze Universitätssystem einen höheren Grad an Effizienz gewinnen. Infolge der partiellen Kostenentlastung könnte das Bildungsangebot insgesamt sogar erhöht und in der Qualität verbessert werden. Es besteht also kein Anlaß, die Bildungsexpansion aus fiskalischen Gründen zu stoppen und wieder stärker zu „elitisieren“, wie da und dort gefordert wird (z.B. *Lubmann 1981: 77*).

Mit der Offenen Universität verwandt ist das deutsche Modell der Fernuniversität. Die einzige deutsche Fernuniversität Hagen hat jedoch ihren Betrieb erst 1980 aufgenommen. Nach *Plickat (1980)* ist das bildungspolitische Klima für Fernunterricht in der Bundesrepublik besonders schlecht, auch der Kulturförderalismus hindert einen notwendigerweise überregional orientierten Fernunterricht. Gemessen am internationalen Vergleich (Industrienationen) liegt die Bundesrepublik bezogen auf die Teilnehmerzahlen im Fernunterricht an letzter Stelle (*Plickat u. a. 1980: 146*). Das ist bedauerlich, da sich gerade der Fernunterricht für die Erwachsenenbildung und für die Kompensation schichtspezifischer Bildungsdefizite eignet.

## (2) Beispiele aus dem Gesundheits- und Sozialbereich: Sozialstationen und sonstige Infrastrukturleistungen zur Förderung der Selbsthilfe

Die finanzwirtschaftliche Ausgangslage im Gesundheits- und Sozialbereich wird durch die folgenden beiden Tabellen deutlich sichtbar.

Tabelle 2: Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung

	in Mrd. DM				in v. H.			
	1967	1972	1977	1982	1967	1972	1977	1982
Stationäre Behandlung	3,9	9,8	20,4	29,6 (659,0)	21,3	26,9	30,6	31,9
Arzneimittel, Heil- und Hilfsmittel	3,2	6,9	13,1	18,8 (487,5)	17,5	19,9	19,7	20,3
Ärztliche ambulante Behandlung	4,0	7,6	12,5	16,9 (322,5)	21,9	22,0	18,8	18,2
Zahnärztliche ambulante Behandlung	1,4	2,2	4,6	6,1 (335,7)	7,7	6,4	6,9	6,6
Zahnersatz	0,6	1,6	5,4	7,1 (1083,3)	3,3	4,6	8,1	7,7
Krankengeld	3,5	3,5	4,9	5,9 (68,6)	19,1	10,1	7,4	6,4
Mutterschaftshilfe	0,4	0,7	1,8	3,1 (675,0)	2,2	2,0	2,7	3,3
Sonstiges	1,3	2,8	3,9	5,2 (300,0)	7,1	8,1	5,8	5,6
Insgesamt	18,3	34,6	66,6	92,7 (406,6)	100,0	100,0	100,0	100,0

Quellen: Sozialberichte 1973 bis 1978, Sozialpolitische Informationen No. 10, 1983; eigene Berechnungen.

Die Kategorie „Sonstiges“ enthält u.a. Sterbegeld (1977 = 1,1 Mrd. DM), Leistungen für Vorbeugung und Verhütung (1977 = 0,9 Mrd. DM). Die Zahlen in Klammern enthalten die Steigerungsraten in % 1967.

Seit 1967 stiegen die Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung um 407 %. Diese durchschnittliche Steigerung wurde bei weitem von den stationären Behandlungskosten (659 %) und von den Zahnersatzleistungen (1083 %) übertroffen. Sieht man einmal von den Zahnersatzleistungen ab, so erscheinen die Absichten der Politiker verständlich, zur Kostenentlastung des Wohlfahrtsstaates vor allem am Hebel der stationären Behandlung anzusetzen. Ein analoges Bild ergibt sich bei den Ausgaben der Sozialhilfe: diese stiegen von 1970 bis 1981 um 386 %, überproportional stiegen jedoch die Hilfe zur Pflege (409 %), insbesondere die Eingliederungshilfen für Behinderte (650 %), wobei beide Hilfearten im wesentlichen in stationären Einrichtungen erfolgen.

Tabelle 3: Ausgaben und Einnahmen der Sozialhilfe

	in Mrd. DM			in v. H.		
	1970	1975	1981	1970	1975	1981
Hilfe zum Lebensunterhalt	1,2	3,0	4,8 (300,0)	36,4	35,7	32,4
Hilfe zur Pflege	1,1	3,0	5,6 (409,1)	33,3	35,7	37,8
Eingliederungshilfe für Behinderte	0,4	1,3	3,0 (605,0)	12,1	15,5	20,3
Sonstige Hilfen	0,6	1,1	1,4 (133,3)	18,2	13,1	9,5
<b>Ausgaben insgesamt</b>	<b>3,3</b>	<b>8,4</b>	<b>14,8</b> <b>(348,5)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Einnahmen*</b>	<b>0,7</b>	<b>1,8</b>	<b>3,4</b> <b>(385,7)</b>	<b>21,2</b>	<b>21,4</b>	<b>23,0</b>

\*) Kostenbeiträge bzw. Aufwandsersatz, Ersatzleistungen (z. B. von unterhaltspflichtigen und von anderen Sozialleistungsträgern), Rückflüsse von Zinsen und Darlehen.

Quelle: Zusammengestellt nach Angaben aus: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, H. 4, 1983, S. 43; eigene Berechnungen. Die Zahlen in Klammern enthalten die Steigerungsraten in % 1970.

Diese Entwicklung hat schon seit längerem zu Bemühungen geführt, alternative Pflege- und Behandlungskonzepte zu entwickeln, die qualitativ besser und kostengünstiger sind. Ein besonders entwicklungsfähiges Konzept scheint die Errichtung von Sozialstationen zu sein. Ihre Struktur entspricht zum Teil der oben entwickelten Strategie produktivitätssteigernder Innovationen bei funktionaler Teilprivatisierung der finalen Dienstleistungserbringung:

- Bereitstellung oder Finanzierung kapitalintensiver Vorleistungen (Räume für das hauptamtliche Personal, Geräte und Material); entsprechend der personalintensiven Struktur von Pflege- und Behandlungsleistungen machen diese jedoch naturgemäß einen geringen Kostenanteil aus;
- Finanzierung personeller Infrastruktur (Haupt- und nebenamtliches Personal) und Gewährleistung arbeitsrechtlicher Mindeststandards (vor allem geregelte Arbeitszeiten und sozialversicherungsrechtliche Leistungen); das Personal der Sozialstationen soll sich aber auf Pflegeleistungen beschränken, die von Pflegebedürftigen und deren Angehörigen nicht geleistet werden können;
- Förderung organisatorischer Infrastrukturleistungen, d. h., die Sozialstationen sollen die Rolle intermediärer Organisationen zwischen Klient und diversen und kaum überschaubaren Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens übernehmen;
- Beratungs- und Ausbildungsleistungen zur Förderung der Selbsthilfefähigkeit, sei es von Familienangehörigen, sei es von den Pflegebedürftigen selbst;
- weitere „Sozialinvestitionen in potentielle Konsumenten“ (Gross/Badura 1977), d. h. Übernahme von primären und sekundären Präventivfunktionen (Gesundheitsziehung und Früherkennung durch regelmäßige Hausbesuche potentieller Klienten).

Bisherige Untersuchungen (*Brandt/Braun* 1981, *Grunow/Lempert* 1980, *Hartmann* u. a. 1983, *Hegner* 1980) bestätigen übereinstimmend, daß die Sozialstationen eine empfindliche Lücke von Pflegeleistungen effektiv ausfüllen, die sich in den letzten Jahrzehnten durch sozialstrukturelle Änderungen (Abbau ehrenamtlicher Tätigkeiten, Verkleinerung der Kernfamilien, Zunahme von Einpersonenhaushalten, zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen) und durch demographische Verschiebungen (zunehmender Anteil von Älteren) ergeben haben. In der Tat waren ja auch die Sozialstationen zunächst Reaktionen auf dieses Defizit und weniger von fiskalpolitischen Motiven geleitet. Alle Anzeichen sprechen für eine mittelfristige Zunahme dieses Defizits und für eine Verschärfung finanzwirtschaftlicher Probleme, die sich heute als Motiv für die Einrichtung derartig ambulanter Dienste in den Vordergrund drängen.

Hinsichtlich der Qualität der erbrachten Dienstleistungen durch Sozialstationen und hinsichtlich der möglichen Kostenentlastung gegenüber der Alternative zur stationären Behandlung sind die bisherigen Untersuchungsergebnisse nicht eindeutig. Zu einem vergleichsweise optimistischen Ergebnis kommen *Hartmann* u. a. (1983): Danach sind die effektiven Durchschnittskosten einer ambulanten Betreuung von alten, kranken und behinderten Menschen im Vergleich zu den Kosten einer stationären Versorgung mindestens bis zu einem mittleren Grad der Pflegebedürftigkeit geringer als die durchschnittlichen Preise stationärer Einrichtungen in den relevanten Pflegekassen von Alten- und Pflegeheimen. Die aus diesem Ergebnis folgende positive Einschätzung wird dadurch unterstützt, daß auch von den Betroffenen selbst eine Betreuung über Sozialstationen in der Regel lieber gesehen wird als die Einweisung in ein Heim.

Skeptischer sind die Ergebnisse von *Brandt/Braun*, *Grunow/Lempert* und *Hegner*, die allerdings die Kostenentlastungsfrage nicht explizit prüften. Ihre kritische Einschätzung stimmt in drei Punkten überein: Bisher konzentrierten sich die Sozialstationen zu stark auf medizinisch-pflegerische Leistungen; soziale und psychische Notlagen werden vernachlässigt. Die Gefahr sei groß, daß die vorherrschende professionelle Orientierung zu einer weiteren Zerstörung natürlicher Hilfsbereitschaft führe, damit zu einem weiteren Bedarfsanstieg von Pflegeleistungen, was dem potentiell kostendämpfenden Effekt offensichtlich entgegenläuft. Notwendig sei daher eine stärkere Betonung beratender, erzieherischer und organisatorischer Funktionen, also eine Betonung der präventiven Funktionen und der eigentlichen Engpässe des Selbsthilfepotentials von Pflegebedürftigen und deren Angehörigen, wobei *Hegner* zurecht auch auf den Engpaß freie Zeit bei den potentiell privaten Pflegeleistenden hinweist.

Mit Recht kritisiert *Brandt* auch die Tendenz, die stationäre Pflege in Heimen nicht nur kostenmäßig, sondern auch qualitativ pauschal zu verurteilen. Dem sind die zum Teil hochwertigen Leistungen moderner Heime gegenüberzustellen, die über eine umfangreiche Infrastruktur verfügen und eine stimulierende Umgebung anbieten können, die der Isolationsgefahr bei privater Unterbringung gegenüberzustellen ist. Eine Zwischenlösung – ergänzend zu privaten, ambulanten und stationären Pflegeleistungen – könnten Behinderten- und Älterentreffpunkte sein, zu denen die Öffentlichkeit (kapitalintensive) Räume und materielle Infrastruktur bereitstellt; eine solche Lösung ist freilich nur für diejenigen Pflegefälle realistisch (das ist ein relativ geringer Teil), deren Bewegungsspielraum nicht wesentlich eingeschränkt ist.

In die zuletzt genannte Richtung verweist auch ein anderes Modell, zu dem seit kurzem das Land Berlin ein Beispiel bietet: die vom Senat geförderte Selbsthilfe-, Informations- und Kontaktstelle (SEKIS) des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. SEKIS stellt Selbsthilfegruppen Räumlichkeiten unentgeltlich zur Verfügung. Es stehen außerdem technische Hilfsmittel zur Nutzung für alle Gruppen bereit, die in den Bereichen Soziales, Gesundheit, Frauenpolitik sowie der Zusammenarbeit von Deutschen und Ausländern aktiv werden wollen: z. B. Kopierer, Schreibmaschinen, eine tragbare Videoanlage sowie ein Overhead-Projektor (*Tagesspiegel* vom 20.9.1983).

Ein weiteres Beispiel in diesem Zusammenhang ist das geplante Hausnotruf-System des Deutschen Roten Kreuzes in Berlin: Dieses System soll älteren, behinderten und kranken Menschen die Möglichkeit bieten, kurzfristig und zuverlässig aus der Wohnung Hilfe herbeizurufen. Ähnliche Notrufsysteme – deren Entwicklung und Erprobung übrigens vom Forschungsministerium finanziert wurden – haben sich in der Bundesrepublik schon bewährt, z. B. in Düsseldorf, Essen, Köln und Frankfurt a. M.. Voraussetzung für die Installation einer Teilnehmerstation des Hausnotruf-Systems ist ein eigener Telefonanschluß und die Anschaffung oder Miete des Notrufgerätes. Im Notfall braucht nur die rote Notruftaste der Teilnehmerstation gedrückt werden, und automatisch wählt das Gerät die DRK-Zentrale oder die nächstliegende Sozialstation an. Über einen eingebauten Lautsprecher und ein Mikrofon kann dann der Teilnehmer direkt mit der Zentrale sprechen. Eine künftige Kopplung mit Fernsehtelefon ist denkbar. Mit einem Zusatzgerät, einem sogenannten Funkfinger, das bequem um den Hals getragen werden kann, ist es möglich, den Notruf auch durch Knopfdruck ferngesteuert zu bedienen (*Tagesspiegel* vom 31.8.1983).<sup>11</sup>

### Ein steuerungstheoretischer Ausblick

Gegenüber der zur Zeit vorherrschenden Tendenz, die Krise des Wohlfahrtsstaates durch Einschränkung von Anspruchsrechten, Reduzierung von Leistungen und Verschärfung von Kontrollen zu lösen („Outputsteuerung“), habe ich zu zeigen versucht, daß durch Innovationen im öffentlichen Dienstleistungsbereich – vor allem im Bildungs- und Gesundheitswesen – analog zu Innovationsmustern bei privaten Dienstleistungen („Inputsteuerung“) das Wohlfahrtsniveau gehalten oder verbessert werden könnte. Die damit verbundene höhere Eigenleistung und Eigenverantwortung ist allerdings verteilungspolitisch nicht unproblematisch, wenn es nicht gelingt, parallel dazu durch aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine gleichmäßigere Verteilung der Einkommenschancen zu erzielen.

Neue Wohlfahrtspolitik kann sich jedoch nicht allein auf dieses Problemlösungsmuster beschränken. Sie muß auch den wachsenden Sozialleistungsbedarf, der sich durch ungehemmtes Wachstum oder durch Einführung neuer Technologien ergibt (ökologische und gesundheitliche Schäden, Zerstörung sozialer Beziehungen), durch Verbesserung regulativer Politik präventiv bekämpfen, die Wirtschaft und Verbänden eine stärkere soziale Verantwortung zumutet. Dies war nicht Gegenstand dieses Beitrags (vgl. Fußnote 3).

Aus steuerungstheoretischer Sicht ist die Krise des Wohlfahrtsstaates eine Krise von Kooperationsmechanismen zwischen Gesellschaft und Staat. Dem Staat wird gleichzeitig zuviel und zuwenig zugemutet. Die erste Seite der Medaille stand bisher im Vordergrund der Aufmerksamkeit und drückte sich in Diskussionen und Forderungen nach Deregulierung, Privatisierung, Dezentralisierung aus. Die Thematisierung der anderen Seite erscheint mir dagegen stark unterbelichtet und zum Teil irreführend: Der Staat wird oft nur noch als bürokratischer Moloch, als „Staatsfürsorgemaschinerie“ und dergleichen betrachtet. Daß er auch in „sozialen Netzen“, „solidarischen Verhandlungssystemen“ eine wichtige, vielleicht sogar eine entscheidende Rolle spielen könnte, wird kaum in Erwägung gezogen. So wie man aber den Staat entlasten kann, indem man private oder intermediäre Organisationen mit kollektiven Funktionen betraut, von denen sie mehr verstehen als anonyme zentrale Bürokratien, so kann man Private oder intermediäre Organisationen entlasten, indem der Staat neuartige Unsicherheiten oder infrastrukturelle Vorleistungen übernimmt, die aus der Erfüllung verantwortungsvoller kollektiver Aufgaben resultieren. Der Staat ist dann nicht mehr die einzige Institution, die „autoritativ verbindliche Entscheidungen“ fällt, sondern nur noch eine Institution unter anderen – gleichsam *primus inter pares* –, die sich auf bestimmte Entscheidungsprobleme kollektiver Organisationen spezialisiert. Nur wenn sich eine institutionell stabile Form beider Entlastungsfunktionen finden läßt, wird sich die Steuerungskapazität komplexer Gesellschaften steigern lassen (Schmid 1983). Einen Beitrag zu einem neuen Gleichgewicht zwischen Selbstregulierung und Steuerung zu leisten, war Ziel dieser Arbeit.

### Anmerkungen

- \* Hilfreiche Kritik und Kommentare zu einer früheren Version lieferten *Karl Furmaniak, Josef Huber, Claus Offe, Ronald Schettkat, Manfred Schmidt, Klaus Semlinger, Arndt Sorge, Michael Wagner* und insbesondere *Hubert Treiber*; ihnen möchte ich herzlich danken. Der Beitrag entstand im Zusammenhang mit einem von der DFG finanzierten Projekt „Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes“.
- 1 So werden in Amerika Gesundheitsleistungen in sehr viel stärkerem Maße privat finanziert als in der Bundesrepublik; in Österreich werden Investitionsgüter in stärkerem Maße als in der Bundesrepublik durch öffentliche Unternehmen produziert.
- 2 Vgl. beispielhaft *Bator 1958, Musgrave/Musgrave 1980, Peacock 1980, Recktenwald 1980*; einen guten Überblick bietet *Ruß-Mohl 1980*.
- 3 Die zweite Alternative zur Sicherung von Kollektivguteigenschaften bei grundsätzlich privater Produktion und Finanzierung ist der Einsatz zielnormierter Regulierung, d. h. die Beeinflussung des Verhaltens von Privaten durch Verhaltensregeln, Qualitätsstandards und Zielorientierungen. Die Ausarbeitung dieses Teiles mußte aus Platzgründen aus der ursprünglichen Fassung dieses Beitrages herausgenommen werden. Dieser Teil erscheint voraussichtlich in einem Band zur regulativen Politik von *Rüdiger Voigt*.  
Auch zwei weitere Möglichkeiten, privates Verhalten im Sinne kollektiv nützlicher Leistungen zu steuern, werde ich hier nicht behandeln: die Steuerung über negative oder positive Anreize (vgl. u. a. *Scharpf 1983*) sowie die Steuerungsmöglichkeit über persuasive Programme (vgl. u. a. *Dabme/Grunow 1983*).
- 4 1950 betrug dieser Anteil knapp 37 %, d. h., der wohlfahrtsstaatliche Aufgabenbereich expandierte vor allem in der 2. Hälfte der sechziger und in den siebziger Jahren; bemerkenswert ist die relative Stabilität der Ausgaben für soziale Sicherung, deren Anteil an den Staatsausgaben schon 1950 23,7 % betrug. D. h., an der wohlfahrtsstaatlichen Expansion waren im wesentlichen die

- Bildungs- und Gesundheitsausgaben beteiligt (als Datengrundlage vgl. Wista 1/82, S. 33 und Wista 2/83, S. 183).
- 5 Diese These wurde zuerst von *Baumol* (1967) vertreten; im Anschluß daran vgl. *Baumol/Oates* 1975, *Berger/Offe* 1980, *Matzner* 1982: 113–120.
  - 6 Zu Bedarfsschätzungen vgl. u. a. *DIW* 1977 und 1979; *Prognos* 1976 und *Prognos* 1978; zu Meinungsumfragen vgl. u. a. *Grottian* 1983, *Kessel/Zimmermann* 1983.
  - 7 Es ist denkbar, daß die hier zitierte Studie eine kulturspezifische angelsächsische Neigung widerspiegelt. So ist die ideologische Abneigung gegen staatliche Wohlfahrtsleistungen in den USA aus historischen Gründen wesentlich stärker ausgeprägt als in Kontinentaleuropa. Im angelsächsischen Sprachgebrauch ist auch der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ negativ belegt und wird dort in der Regel pejorativ verwendet (vgl. u. a. *Steinberg* 1973). Eine von *Infratest* durchgeführte Studie für die Bundesrepublik in den Jahren 1978/79 belegt, daß der überwiegende Teil der Wahlbevölkerung den Sozialstaat voll und ganz akzeptiert, daß nur ein Viertel für mehr Eigenverantwortung plädiert und daß der Widerstand gegen Kürzungen im sozialen Bereich steigt (*Becker/Rubland* 1980). Die hier vorgetragenen Überlegungen sind daher zu differenzieren.
  - 8 Vgl. dazu den ausgezeichneten Überblick bei *Gross* 1983: 47 ff.
  - 9 Beliebt ist der Fingerzeig auf die „Trittbrettfahrer“ oder mißbräuchlichen Nutznießer von Sozialleistungen; weniger bekannt ist die Tatsache, daß viele wegen mangelnder Informiertheit, aber auch aus Scham, Zurückhaltung oder Solidaritätserwägungen ihre gesetzlich zustehenden Ansprüche nicht wahrnehmen. Für den Bereich der Sozialhilfe vgl. z. B. *Hartmann* 1981.
  - 10 In Amerika wurde beobachtet, daß der geldlose Tausch mit zunehmender Inflation ansteigt als Äquivalent, um den realen Lebensstandard aufrechtzuerhalten. Beispiel: Eine Sekretärin bietet ihre Dienste geldlos einem Handwerker an, dieser macht bei ihr zu Hause entsprechend Reparaturen.
  - 11 Ein weiteres Beispiel in diesem Zusammenhang bietet der staatlich unterstützte technische Fortschritt bei Nierenreinigungsgeräten dar, die heute wesentlich kleiner und billiger sind als noch vor einem Jahrzehnt. Die Patienten können jetzt den Anschluß selbst zu Hause durchführen. Dadurch öffnet sich ein breiterer Zugang zu diesen Leistungen, die früher nur einem kleinen Patientenkreis zugänglich waren, weil ständige ärztliche Betreuung, Krankenhausaufenthalt und teure Geräte erforderlich waren. Der Eigenarbeitsanteil hat sich erhöht, dafür hat sich aber auch eine gleichmäßigere Verteilung der Leistungen ergeben.

### Literaturverzeichnis

- Bator, Francis M.*, 1958: The Anatomy of Market Failure, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 72, 351–379.
- Baumol, William J.*, 1967: Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis, in: The American Economic Review, Vol. 57, 414–426.
- Baumol, William J.* und *William E. Oates*, 1975: The Theory of Environmental Policy. Externalities, Public Outlays and the Quality of Life, Englewood Cliffs (N. J.).
- Becker, Horst* und *Walter Rubland*, 1980: Bürger und Sozialstaat. Zusammenfassender Kommentar (Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Sozialforschung 22), Bonn.
- Bell, Daniel*, 1975: Die nachindustrielle Gesellschaft, Frankfurt/New York (Amerikan. Ausg. "The Coming of Post-Industrial Society", New York 1973).
- Berger, Johannes* und *Claus Offe*, 1980: Die Entwicklungsdynamik des Dienstleistungssektors, in: Leviathan, 1, 41–75.
- Brandt, Franz* und *Sieglinde Braun*, 1981: Die Effizienz und Funktionalität neuer Organisationsformen in der Altenhilfe – Dargestellt am Beispiel von Sozialstationen (Forschungsbericht des Instituts für Sozialforschung und Sozialwirtschaft), Saarbrücken.
- Cohen, David K.* und *Eleanor Farrar*, 1977: Power to the Parents? The Story of Education Vouchers, in: The Public Interest, 48, 72–97.
- Dahme, Heinz-Jürgen* und *Dieter Grunow*, 1983: Implementation persuasiver Programme, in: *Renate Mayntz* (Hrsg.), Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, 117–141.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)*, 1977: Zur Beschäftigungsentwicklung im öffentlichen Dienst, Wochenbericht 28, 239–247.



- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)*, 1979: Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, Wochenbericht 13, 139–147.
- Flora, Peter* und *Jens Alber, J. Kobl*, 1977: Zur Entwicklung westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten, in: Politische Vierteljahresschrift, 4, 707–773.
- Fourastié, Jean*, 1969: Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, 2. Aufl. Köln.
- Fuchs, Victor R.*, 1968: The Growing Importance of the Service Industries (National Bureau of Economic Research), New York.
- Fuchs, Victor R.*, 1968: The Service Economy, New York.
- Gartner, A.* und *F. Riessmann*, 1977: Self-Help in the Human Services, San Francisco/London/Washington.
- Gershuny, Jonatan*, 1978: After Industrial Society? The Emerging Self-Service Economy, London and Basingstoke.
- Gershuny, Jonatan I.* und *I. D. Miles*, 1983: The New Service Economy – The Transformation of Employment in Industrial Societies, London.
- Gough, Jan*, 1979: The Political Economy of the Welfare State, London and Basingstoke.
- Greven, Michael Th.*, 1978: Zur Soziogenese und Gestalt von Theorien in der Reform, in: *Martin Greiffenbagen* (Hrsg.), Zur Theorie der Reform, Heidelberg/Karlsruhe, 35 ff.
- Groser, Manfred*, 1980: Das Privatisierungsthema in der politischen Willensbildung, in: Beilage zur Wochenzeitung das Parlament B 14, 3–15.
- Gross, Peter*, 1983: Die Verheißungen der Dienstleistungsgesellschaft. Soziale Befreiung oder Sozialherrschaft?, Opladen.
- Gross, Peter* und *Bernhard Badura*, 1977: Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19, 361–385.
- Grottian, Peter*, 1981: Konzept und Materialien zur Erklärung von Vertretern der Parteien, Kirchen, Wohlfahrtsorganisationen, Rundfunkanstalten und Hochschulen zu den Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst 1981 (Zentralinstitut für Sozialwissenschaftliche Forschung, Mimeo), Berlin.
- Grottian, Peter*, 1983: Die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten des öffentlichen, halb-öffentlichen, kirchlichen und selbsthilfe-organisierten Sektors, in: *Joachim Matthes* (Hrsg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, Frankfurt a. M., 570–587.
- Grunow, Dieter* und *J. Lempert*, 1980: Gründung von Sozialstationen als Beitrag für eine Neuorganisation sozialer Dienste?, in: Neue Praxis, Sonderheft 5, 159–178.
- Guggenberger, Bernd*, 1983: Die Wiedergewinnung des Sozialen. Die Illusionen des Wohlfahrtsstaates und die Krise der Arbeitsgesellschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 186, 13. August.
- Hanf, Kenneth* und *Benny Hjern*, *David O. Porter*, Implementationsstrukturen für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen in der Bundesrepublik und Schweden, IIM/dp 78-58, Wissensschaftszentrum Berlin.
- Hartmann, Erich* und *Dieter Freytag*, *Herbert Girkes*, *Heiner Janssen*, *Klaus Mittag*, 1983: Sozialstationen. Analyse der Hilfen für Pflegebedürftige in städtischen Versorgungsräumen, untersucht am Modellfall der Stadt Bonn, Kurzfassung (Deutsches Institut für Urbanistik-Difu), Berlin.
- Hartmann, H.*, 1981: Sozialhilfebedürftigkeit und „Dunkelziffer der Armut“ (ISG-Forschungsbericht), Köln.
- Hegner, Friedbart*, 1980: Fremdarbeit und Eigenarbeit in der ambulanten Sozial- und Gesundheitspflege: Sozialstationen als Versuch einer Kombination professioneller und nicht-professioneller Hilfen für Kranke, Altersschwache und Behinderte, IIM-Papers IIM/80-6, Wissensschaftszentrum Berlin.
- Herder-Dorneich, Philipp*, 1976: Kostenexplosion im Gesundheitswesen und ihre Steuerung, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 16, 3–24.
- Herder-Dorneich, Philipp*, 1982: Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundfragen der sozialen Steuerung, Stuttgart.
- Jänicke, Martin*, 1980: Zur Theorie des Staatsversagens, in: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 14, 29–39.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, 1973: Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, 2. umgearb. Aufl., Stuttgart.

- Kessel, Hans* und *Klaus Zimmermann*, 1983: Zur „Wert“-Schätzung öffentlicher Ausgaben. Hohe Zahlungsbereitschaft für den Umweltschutz, IUG-pre-83-6, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Kohn, Leopold*, 1973: Probleme der Kollektivgüterallokation, Zürich.
- Leibfried, Stephan*, 1977: Vorwort, in: *F. F. Piven* und *R. A. Cloward*, Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, 9–67.
- Lubmann, Niklas*, 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien.
- Maleri, R.*, 1973: Grundzüge der Dienstleistungsproduktion, Berlin/Heidelberg/New York.
- Matzner, Egon*, 1982: Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Modells staatlicher Interventionen, Frankfurt a. M./New York.
- Merklein, Renate*, 1980: Griff in die eigene Tasche. Hintergeht der Bonner Sozialstaat seine Bürger?, Reinbek bei Hamburg.
- Müller, Wolfgang* und *Christel Neusiß*, 1969: Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: *Sozialistische Politik*, 6/7, 4 ff.
- Münzer, Urban A.*, 1981: Allokationsentscheidungen in einem System mit öffentlichem Sektor, Manuskript, Technische Universität Berlin.
- Musgrave, Richard A.* und *Peggy B. Musgrave*, 1980: *Public Finance in Theory and Practice*, New York et al., 3d. Ed.
- Nozick, Robert*, 1974: *Anarchy, State, and Utopia*, New York.
- Otten, A.*, 1977: Die negative Einkommenssteuer als sozialpolitische Alternative, Frankfurt.
- Peacock, Alan*, 1980: On the Anatomy of Collective Failure, in: *Public Finance/Finances Publiques*, 1, 33–43.
- Piven, Frances F.* und *Richard A. Cloward*, 1977: Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, Frankfurt a. M.
- Plickat, Hans-Heinrich* (Hrsg.), 1980: Perspektiven des autonomen Fernunterrichts, Opladen.
- Prinsky, L.*, 1978: Public versus Private: Organizational Control as a Determinant of Administrative Size, in: *Sociology and Social Research*, Vol. 62, 401–413.
- Prognos-AG* (*D. Schröder, I. Weidig* u. a.), 1976: Potentielle und strukturelle Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990, Basel, Dezember.
- Prognos-AG* (*H. Brown, K. Ekkerle, K. Masuhr, I. Weidig*), 1978: Längerfristige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland zur Sicherung der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums, Basel, August.
- Recktenwald, Horst Claus*, 1980: Markt und Staat. Fundamente einer freiheitlichen Ordnung in Wirtschaft und Politik, Göttingen.
- Ruß-Mohl, Stephan*, 1980: Kann der Markt, was der Staat nicht kann? Anmerkungen zur ökonomischen Theorie des Staatsversagens, in: Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B 14, 17–27.
- Samuelson, Paul A.*, 1954: The Pure Theory of Public Expenditure, in: *The Review of Economics and Statistics*, 36, 387–389.
- Scharpf, Fritz W.*, 1983: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: *Renate Mayntz* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen, 99–116.
- Schmid, Günther*, 1980a: Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes, IIM/80-40, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schmid, Günther*, 1980b: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein im Taunus.
- Schmid, Günther*, 1983: Steuerungskapazität von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung: Erfahrungen und neue Wege, in: *Joachim Matthes* (Hrsg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*, Frankfurt a. M., 588–603.
- Skolka, Jiri V.*, 1976: Long-Term Effects of Unbalanced Labour Productivity Growth: On the Way to a Self-Service Society, in: *Solary* und *Du Pasquier* (eds.), *Private and Enlarged Consumption. Essays in Methodology and Empirical Analysis*, Amsterdam, 279–301.
- Staaß, Robert J.*, and *Francis X. Tannian* (eds.), 1973: *Externalities: Theoretical Dimensions of Political Economy*, New York/London.
- Steinberg, R.*, 1973: Deskriptive und normative Pluralismustheorie in Amerika und England, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 393–416.
- Taylor-Gooby, Peter*, 1982: Two Cheers for the Welfare State: Public Opinion and Private Welfare, in: *Journal of Public Policy*, 2, 4, 319–346.

- Tennstedt, Florian*, 1976: Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik, in: *Axel Murswieck* (Hrsg.), *Staatliche Politik im Sozialssektor*, München, 139–165.
- Van der Bellen, Alexander*, 1979: Privatisierung und Gesellschaftspolitik. Anmerkungen zu den politisch-ökonomischen Interessenlagen der Diskussionsträger, in: *L. Fröbler* und *E. Kubin* (Hrsg.), *Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, Linz, 117–136.
- Wais, Edgar*, 1982: Entlastung öffentlicher Haushalte durch Privatisierung?, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 5, 181–188.
- Watts, Harold W.* und *Albert Rees* (eds.), 1977: *The New Jersey Income-Maintenance Experiment*, Vol. II and III, New York.