

Editorial: Rationale Sozialpolitik?

Lothar Funk

Fragen der Sozialpolitik gehören schon lange zu den besonders kontrovers diskutierten Themen überhaupt. Sollen zum Beispiel die Sozialleistungen in verschiedenen Versicherungssystemen eine Lebensstandardsicherung ermöglichen oder eher nur eine Grundversorgung sicherstellen? Was soll eigenverantwortlich abgesichert, was staatlich vorgegeben werden? Welche Rückwirkungen haben vor allem auch Lohnbildungsprozesse auf soziale Ergebnisse wie etwa Einkommensverteilung, Armut, Teilhabechancen und Arbeitslosigkeit sowie sozialpolitische Ausgaben.

Vor allem vor nationalen Wahlen spielen nicht nur hierzulande solche Fragen in der öffentlichen Debatte auf verschiedenen sozialpolitischen Feldern oft eine entscheidende Rolle. So ist zumindest politisch umstritten, ob Sozialpolitik dann immer wieder („diskretionär“) weitgehend neu austariert werden soll oder besser unabhängig von Wahlen vorrangig „regelorientiert“ bzw. nach längerfristig geltenden Prinzipien erfolgen soll. Zwischen Akademikern besteht allerdings immerhin wohl ein Konsens über die Notwendigkeit, Sozialpolitik auch in die ökonomische Analyse einzubeziehen: Denn Handlungsbedarf sozialpolitischer Art ergibt sich aus dem Wirtschaftsprozess selbst und Sozialpolitik wirkt wiederum auf den Wirtschaftsprozess und die längerfristige volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit zurück, indem sie die Anreize für die Wirtschaftsakteure ändert. Handlungsbereiche umfassen etwa Korrekturen unerwünschter Marktergebnisse unter bestimmten Bedingungen, die Lösung von Wohnungsmarktproblemen, die Sicherstellung gesundheitlicher Versorgung, der Schutz der Arbeitskraft oder monetäre und nicht-monetäre Hilfen im Fall von Arbeitslosigkeit. Darüber hinaus ist wohl prinzipiell konsensfähig, die vorhandenen Ressourcen bzw. Produktionsfaktoren im Rahmen der Sozialpolitik als Grundanforderung eines effizienten Mitteleinsatzes möglichst ohne Verschwendung einzusetzen. Davon ausgehend lassen sich weitere Facetten einer „rationalen Sozialpolitik“ bestimmen, wie sie sich schon in der ökonomischen Einführungsliteratur finden (vgl. zum Folgenden *Werner Lachmann, Volkswirtschaftslehre 1. Grundlagen, 4. Aufl., Heidelberg / Berlin 2003, S. 268 ff.*). Worin bestehen hiernach die Hauptanforderungen an rationale Sozialpolitik, die sich aus der traditionellen Theorie rationaler Wirtschaftspolitik ableiten lassen? Neben Instrumenteneinsatz nach dem ökonomischen Prinzip, also Wirtschaftlichkeit der jeweils eingesetzten Maßnahme, was Kenntnisse über die Wirkungszusammenhänge beim Instrumenteneinsatz voraussetzt, sind zudem noch Zielkonformität und Systemkonformität anzustreben. Um zielkonform zu sein, muss dabei zunächst aus den insgesamt verfügbaren Mitteln das ausgewählt werden, das bei Beachtung möglicher Nebenwirkungen eine optimale Zielrealisierung erwarten lässt. Zudem sind nach diesem Konzept in einer Marktwirtschaft Eingriffe dann in der Regel nicht systemkonform, soweit sie die persönliche Freiheit beeinträchtigen oder mit Eingriffen in den Preismechanismus verbunden sind. „Anreize sind also Geboten und Verboten und direkte Transfers sind Preisbindungen vorzuziehen“ (*Lachmann, a. a. O., S. 271*).

Was steigert die Chancen dafür, Sozialpolitik möglichst effizient zu realisieren? Rationale Problemlösungen erfordern zunächst, ungeordnetes Denken zu strukturieren und insbesondere weitgehend gesichertes Wissen über Ursache-Wirkungs- und Ziel-Mittel-Zusammenhänge von nicht tragfähigem „Wunschdenken“ zu trennen. Es geht folglich darum, sozialwissenschaftliche „Gesetzeszusammenhänge“ und Erklärungen für sozialpolitisch relevante wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Phänomene zu finden. Unter Nutzung des besten verfügbaren Wissens suchen Wissenschaftler im akademischen Wettstreit miteinander nach rationalen Problemlösungen. Sie versuchen dabei auch mögliche Kollisionen zwischen ökonomischer und

politischer Rationalität aufzuzeigen, denn Politiker agieren keineswegs immer im längerfristigen Gemeinwohlinteresse, sondern handeln – wie andere ökonomische Akteure auch – nicht zuletzt im Eigeninteresse. Denn Sie müssen Mehrheiten in Wahlen gewinnen, um ihre politischen Programme umsetzen zu können und beruflich ihre Existenz zu sichern. Sie tun dies häufig, wie die Erfahrung und die Empirie zeigen, indem sie bestimmte Gruppen zu Lasten anderer begünstigen, um so per Saldo Wähler an sich zu binden.

Aufgabe der Wissenschaftler ist es, über diese Zusammenhänge aufzuklären und der Allgemeinheit sowie der Politik Orientierungshilfen zu bieten und Entscheidungsoptionen zu strukturieren. Die Implementierungschancen für eine rationalere Sozialpolitik dürften dabei steigen, wenn Wissenschaftler bei der Politikerberatung auch deren Restriktionen (etwa infolge von Wahlen) beachten, denen Politiker vor allem in Demokratien bei ihren Programmangeboten unterliegen. Insofern sind die Wissenschaftler ebenfalls in der Pflicht, durch die Beseitigung vorhandener Denkblockaden und die Erarbeitung implementierungsfähiger Vorschläge zu einer rationaleren Sozial- und Wirtschaftspolitik generell beizutragen. Dabei gilt es, ein gerade in den letzten Jahren immer wieder vorgebrachtes verbreitetes Missverständnis vorab unmittelbar zu entschärfen. Anders als noch immer oft behauptet ist die Ökonomik „nicht darauf ausgerichtet, alle Lebensbereiche rücksichtslos zu ökonomisieren, sondern möchte vielmehr aufzeigen, wie durch wohldurchdachte Ordnungspolitik die aus Knappheit entstehenden gesellschaftlichen Konfliktpotentiale zumindest teilweise bewältigt werden können“ (*Peter Oberender/Jochen Fleischmann, Zur Rolle der (ökonomischen) Politikberatung, in: Norbert Berthold/Elke Gundel, Theorie der sozialen Ordnungspolitik, Stuttgart 2003, S. 195 ff., hier S. 207).*

Dominiert vor diesem Hintergrund rationale Sozialpolitik in der Praxis oder sind hier Zweifel angebracht? Fünf Beiträge in diesem Themenheft erörtern diese und damit verbundene Fragestellungen. Phillip Freitag, Ökonomieprofessor an der Fachhochschule Düsseldorf, stellt vor diesem Hintergrund die Sozialpolitik der Großen Koalition auf den Prüfstand und setzt sich kritisch insbesondere mit der aktuellen Familien-, Renten- und Pflegepolitik auseinander. Er bemängelt Probleme der langfristigen Finanzierbarkeit, kontraproduktive Effizienzwirkungen sowie verteilungspolitisch fragwürdige Effekte. Auch aus Sicht von Ulrich Roppel, ehemaliger Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt mit Zuständigkeit für die in seinem Beitrag aufgegriffenen Fragestellungen, spielen die wahlpolitisch erklärbar Begünstigung bestimmter Gruppen, die als für Wahlen entscheidend angesehen werden, zu Lasten der anderen Bürgerinnen und Bürger eine entscheidende Rolle für die Erklärung der aktuellen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung. Er deckt Widersprüche zwischen Anspruch des Koalitionsvertrags und den bekannten Fakten insbesondere des demographischen Wandels und weiterer Herausforderungen auf und plädiert vor diesem Hintergrund für ein Leitbild der Begrenzung auf staatliche Basissicherung. Diese Beiträge zeigen schon: Zwischen den Instrumenten der allgemeinen Wirtschaftspolitik und solchen der Sozialpolitik ist oft nicht klar zu trennen (vgl. *Lachmann, S. 268*), da etwa die in der Lohnpolitik verfolgten Ziele ebenfalls sozialpolitische Bereiche berühren und die Lohnpolitik etwa bei nationalen Mindestlöhnen auch gezielt sozialpolitisch vom Staat eingesetzt wird. Daher beschäftigt sich der Aufsatz von Hagen Lesch, Leiter des Kompetenzfelds Tarifpolitik und Arbeitsbeziehungen am Institut der deutschen Wirtschaft Köln mit der von der Deutschen Bundesbank im Sommer 2014 angestoßenen Debatte über die künftige Ausgestaltung der Lohnpolitik. Umstritten ist, welche lohnpolitische Formel stabilitätsgerecht ist. Lesch stellt die verschiedenen Konzepte gegenüber und führt die Debatte über einen möglichen Paradigmenwechsel, für den er durchaus Anzeichen sieht, auf diesem Gebiet fort. Gerhard Wegner, Direktor des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche in Deutschland in Hannover, und Mitautor der gemeinsamen „Sozialinitiative“ zusammen mit der Katholischen Kirche beschreibt die Inhalte und die Intention des 2014 veröffentlichten gemeinsamen Papiers, das die Verantwortung der Kirchen

für eine gerechte Gesellschaft herausarbeitet und die seitdem laufenden Debatten dazu. Der Autor stellt dabei die Funktion der Kirchen heraus, Leitplanken für die gesellschaftspolitische Diskussion zu entwickeln, indem sie die gemeinsamen Interessen aller bei sozial- und arbeitsmarktpolitischen Fragestellungen herausarbeiten und darauf hinweisen, welche Lösungsvorschläge wirtschaftsethisch nicht tragfähig erscheinen. Remi Maier-Rigaud, Akademischer Rat am Institut für Soziologie und Sozialpsychologie an der Universität Köln, geht schließlich noch einmal grundsätzlich vor dem Hintergrund der Debatte zu rationaler Sozialpolitik auf die Frage ein, wie der Ansatz in einem Europa des Binnenmarktes für den Bereich der Gesundheitspolitik zu operationalisieren ist. Bezogen auf den Status quo sieht er erhebliche Chancen für eine rationalere Gesundheitspolitik in Europa durch Verbesserungen bei der Nutzenbewertung von Gesundheitstechnologien und vor allem von Arzneimitteln.

Zusammengefasst gilt festzuhalten: Als eine Art „Kompass“ und Denkraaster leistet das Konzept rationaler Sozialpolitik weiterhin wertvolle Dienste, wie auch dieses Themenheft zeigt. Aber die genaue Festlegung, was darunter im Einzelnen zu verstehen ist, dürfte sicherlich auch künftig zwischen verschiedenen Denkschulen umstritten bleiben.