

STEUERUNGSPROBLEME IM WOHLFAHRTSSTAAT*

Franz-Xaver Kaufmann

Der Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen ist nicht in erster Linie empirischer, sondern systematischer Art. Es sei versucht, die seit einigen Jahren manifest gewordenen und zunehmend auch in der Soziologie diskutierten Probleme wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in einer spezifischen Perspektive zu skizzieren, welche sich nicht primär an den behaupteten Krisenphänomenen, sondern an Strukturmerkmalen und Basisproblemen des Wohlfahrtsstaats orientiert. Daß es an einer Theorie des Wohlfahrtsstaats fehle, gehört zu den einleitenden Feststellungen nahezu aller gewichtigen Publikationen zur Thematik der letzten drei Jahre¹, während dieses Bedürfnis in den vorangehenden Jahren offenbar weniger verspürt wurde – man behelf sich entweder mit dem vordergründigen Verweis auf Sozialpolitik oder man rekurierte auf sehr allgemeine gesellschaftstheoretische Prämissen, von denen her sich dann die sog. Funktionen des Wohlfahrtsstaats deduzieren ließen.

In einem ersten Teil dieses Referats soll daher versucht werden, dem Begriff des Wohlfahrtsstaats einige soziologische Konturen zu geben. Darauf sei in einem zweiten Teil in einige Aspekte der Steuerungstheorie eingeführt, deren Fruchtbarkeit für die Analyse wohlfahrtsstaatlicher Probleme abschließend angedeutet wird.

1. Zum Begriff des Wohlfahrtsstaats

Bei aller Diffusität der Verwendung des Wortes 'Wohlfahrtsstaat' (WFS) in der sozialwissenschaftlichen Literatur besteht doch weitgehend Übereinstimmung darüber, daß das Wort einen Wandel des Staatsbegriffs, genauer gesagt einen Zuwachs an Staatsaufgaben anzeigt.² Die Suche nach der Entstehung der Bezeichnung führt nach England: Der bisher früheste Nachweis bezieht sich auf die Äußerung eines anglikanischen Erzbischofs Temple, der im Jahre 1941 in einem Traktat „Citizen and Churchman“ schrieb: „In place of the concept of the Power State we are led to that of the Welfare State“. Es war dies im gleichen Jahr, in welchem am 14. August Präsident Roosevelt und Premierminister Churchill die Atlantik-Charta als Programm einer friedlichen und sozialen Nachkriegswelt verkündeten. Ein Jahr danach wurde der Beveridge-Plan veröffentlicht, welcher in England einen

Taumel der Begeisterung auslöste und nachhaltige Wirkungen auf die Sozialgesetzgebung der Nachkriegszeit in Europa haben sollte.

Der Begriff des Welfare State verfestigte sich im angelsächsischen Raum erst allmählich und findet bis heute unterschiedliche Interpretationen: Für manche Autoren besteht das Wesentliche des WFS im Ausbau von Leistungen für die *ärmsten* Bevölkerungsschichten, in einer moralischen Verpflichtung des Staates zur Sorge für diejenigen, die sich allein nicht mehr helfen können; konsequenterweise werden hier die Wurzeln des WFS in der früheren Armenfürsorge gesehen. Eine zweite Interpretationslinie führt die Entstehung des WFS im wesentlichen auf die *Arbeiterfrage* zurück und sieht im Arbeitsrecht und im Ausbau des Sozialversicherungswesens das entscheidende Moment wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung. Eine dritte Denkrichtung betont die soziale Verantwortlichkeit des Staates für *alle* Bürger und sieht in der Entwicklung des WFS vor allen den Ausbau sozialer Rechte als Korrelat zu den älteren individuellen Freiheitsrechten. Im Hinblick auf eine theoretische Bestimmung des WFS scheint es mir notwendig, sich dieser dritten, jüngsten und weitesten Auffassung anzuschließen, die in gewissem Sinne die beiden älteren in sich aufhebt. Allerdings darf dabei nicht vergessen werden, daß diese drei 'positiven' Ansätze einer Explikation des WFS doch deutlich unterschiedliche Akzente hinsichtlich der wohlfahrtsstaatlichen Programmatik setzen, die sich stark vergrößernd zu folgender Frage verdichten lassen: Sind bzw. sollen die Hauptadressaten wohlfahrtsstaatlicher Aktivität die marginalen Bevölkerungsgruppen, die organisierten Arbeitnehmer oder die Bevölkerung als Ganzes aufgrund ihrer Staatsbürgerqualität sein? Als normative Orientierungen spielen sie nach wie vor eine erhebliche Rolle im Kampf um die Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen.

Die prominenteste Ausformulierung dieses wohlfahrtsstaatlichen Programms findet sich in der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948, welche wesentliche Elemente der einleitend erwähnten Atlantik-Charta aufgenommen hat. Ich zitiere den hierfür zentralen Artikel 22:

„Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf Soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.“

Diese Rechte werden dann in den folgenden Artikeln wie folgt spezifiziert: Recht auf Arbeit (23), auf Erholung und Freizeit (24), auf angemessene Lebenshaltung, Mütter- und Kinderschutz (25), auf Bildung (26) und auf Teilnahme am kulturellen Leben (27).

Wir finden in diesem bedeutendsten Dokument einer anzustrebenden weltgesellschaftlichen Ordnung also ein breites wohlfahrtsstaatliches *Programm*, das allerdings keine unmittelbare Verbindlichkeit für irgend-

einen Staat besitzt, aber doch für zahlreiche weitere internationale Vereinbarungen und nationale Entwicklungen wegweisend geworden ist.

Im Unterschied zum angelsächsischen Raum, wo der Begriff des Welfare State seit Ende des Zweiten Weltkriegs ganz überwiegend mit positiven Konnotationen verwendet wird, war die Rezeption der deutschen Übersetzung ambivalent, ja der Begriff wurde in den 50er Jahren ganz überwiegend kritisch, zur Kennzeichnung eines Übermaßes an staatlichen Eingriffen, verwendet. 'Wohlfahrtsstaat' und 'Versorgungsstaat' waren die Vokabeln, mit denen die bundesrepublikanische sozialpolitische Diskussion gegen die neuen sozialpolitischen Entwicklungen in England und Skandinavien immunisiert werden sollte. Noch 1976 behauptete ein dem sozialen Fortschritt gewiß gewogener Autor wie Erich Standfest einen Gegensatz zwischen dem „demokratischen Sozialstaat“ und dem „autoritären Wohlfahrtsstaat“. Während der Begriff in der politischen Diskussion der 60er und frühen 70er Jahre in der Bundesrepublik kaum eine Rolle spielte, hat das Wort in der sozialwissenschaftlichen Literatur der letzten Jahre einen geradezu meteorhaften Aufstieg genommen. Auch hier bleibt die Wortverwendung nicht nur diffus, sondern auch ambivalent: Die Rede von der Krise des WFS läßt auch hier die Assoziation des Überbordens sozialer Einrichtungen und des leistungsmindernden Versorgungsstaates lebendig werden.

Wir finden aber auch im deutschen Raum Begriffe, die ähnlich dem angelsächsischen 'Welfare State' und 'Social Security' programmatischen und normativen Charakter tragen. Zunächst der Begriff der Sozialpolitik (seit der Mitte des 19. Jahrhunderts), sodann in den ersten Jahren der Bundesrepublik Deutschland der Begriff der 'sozialen Marktwirtschaft', später derjenige des 'Sozialstaats'. All diesen Begriffen ist gemeinsam, daß es sich in erster Linie um *ideelle Konstrukte* handelt, die – durch wissenschaftliche Interpretationen mehr oder weniger angereichert – politische Kraft und damit einen ideologischen Stellenwert erhielten: Sie fungieren sozusagen als Platzhalter für normative Assoziationen unterschiedlicher Art, bezeichnen jedoch gleichzeitig die charakteristischen Strukturmerkmale moderner Gesellschaften, die durch ihre programmatische Kennzeichnung legitimiert werden. Sieht man von dem die politische Komponente unausgesprochen lassenden Begriff der 'sozialen Marktwirtschaft' ab, so dominiert in diesen positiven Bestimmungen die gemeinsame Vorstellung einer *staatlichen Verantwortlichkeit* für den Schutz bzw. die Wohlfahrt aller oder bestimmter Bevölkerungsgruppen, was immer darunter im einzelnen gemeint sei.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik hat nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erfahrung, daß die Weimarer Reichsverfassung gerade im Bereich der Sozialrechte weitgehend wirkungslos blieb, auf eine explizite Normierung von Sozialrechten verzichtet, dies in auffallendem Unterschied zu den meisten Länderverfassungen. Seit dem Inkrafttreten des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches im Jahre 1975 verfügt auch die Bun-

desrepublik über einen Katalog sozialer Rechte (§ 2ff. SGB-AT), die jedoch einen engeren Sachbereich betreffen: Nach einer allgemeinen Zielbestimmung (§ 1) werden ausdrücklich formuliert das Recht auf Bildungs- und Arbeitsförderung (§ 3), auf Sozialversicherung (§ 4), auf soziale Entschädigung bei Gesundheitsschäden (§ 5), auf Minderung des Familienaufwands (§ 6), auf Zuschuß für eine angemessene Wohnung (§ 7), Auf Jugendhilfe (§ 8), auf Sozialhilfe (§ 9) sowie auf Eingliederung im Falle der Behinderung (§ 10). Auffallend im Unterschied zur Weimarer Reichsverfassung wie auch zu ausländischen Entwicklungen ist die totale Ausblendung des Arbeitsverhältnisses im Rahmen dieses Katalogs sozialer Rechte. Dies ist vordergründig auf die institutionelle Trennung von Arbeits- und Sozialrecht in der Rechtssystematik der Bundesrepublik zurückzuführen, hat aber seine tieferen Gründe in Machtverhältnissen und Interessenlagen: Die seit über einem Jahrzehnt eingeleiteten Vorarbeiten zur Kodifizierung des Arbeitsrechtes kommen im Unterschied zur Kodifizierung des Sozialrechtes nicht vom Fleck.

Gestatten Sie mir an dieser Stelle eine sozusagen religionssoziologische Zwischenbemerkung: Begriff und Programm des WFS als Konzept einer politischen Verantwortlichkeit für die Realisierung sozialer Menschenrechte auf Weltebene sind in der Not des Zweiten Weltkriegs entstanden. Die Hoffnung auf eine neue Gesellschaft, in der „soziale Sicherheit“ und „Freiheit von Furcht und Not“ herrschen sollte, hat dabei vielfach religionsähnlichen Charakter angenommen ('Civil Religion') und in einem historisch ungewöhnlichen Umfang sozial pazifizierend gewirkt. Zur Begründung der wohlfahrtsstaatlichen Verantwortung wird auf die wichtigsten normativen Konstrukte der Neuzeit zurückgegriffen: Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Demokratie. Nahezu alle politischen Strömungen der Neuzeit haben in von Land zu Land unterschiedlichem Mischungsverhältnis die politisch-sozialen Bewegungen inspiriert, denen die Durchsetzung der sozial- bzw. wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften zuzuschreiben ist: Der unmittelbarste Einfluß kommt wohl den sozial-demokratischen und christlich-sozialen Bewegungen zu, die jedoch ihrerseits als teilweise kompromißhafte Synthesen zwischen den großen Strömungen der christlichen Konfessionen, des Liberalismus, des Konservatismus und des Sozialismus aufzufassen sind.

Im Zuge des langanhaltenden Wirtschaftsaufschwungs der Nachkriegsjahrzehnte wurde diese wohlfahrtsstaatliche Programmatik zwar mit typischen nationalen Unterschieden, aber doch mit auffallenden Ähnlichkeiten in den westlichen Industrieländern in Gesetze, Verwaltungen, Gerichtshöfe, Dienstleistungseinrichtungen und zuletzt in wissenschaftliche Bemühungen umgesetzt. Seit einigen Jahren werden nunmehr Grenzen der problemlösenden Kapazität wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen sichtbar, und zwar sowohl in finanzieller wie in sachlicher Hinsicht: Erstens stoßen die Möglichkeiten fiskalischer Einkommensumverteilung an immer spürbarere Grenzen des Abgabewiderstandes, zweitens reduziert sich der

staatliche Handlungsspielraum durch ein Stagnieren des Wirtschaftswachstums, drittens werden Nebenfolgen der staatlich-administrativen Problembearbeitung sichtbar, die mit den Schlagworten 'Verrechtlichung' und 'Bürokratisierung' angedeutet werden, viertens zeigen sich neue soziale Problemlagen – etwa jugendlicher Drogenkonsum, Vereinsamung im Alter, Schulversagen oder Deinstitutionalisierung familialer Zusammenhänge – die sich gegen die Bearbeitung mit Hilfe staatlich induzierter Maßnahmen als weitgehend resistent erweisen, und endlich scheinen einige Maßnahmen, die sich in der Vergangenheit als erfolgreich erwiesen haben, entweder einen Teil ihrer Wirksamkeit (z.B. Vollbeschäftigungspolitik) einzubüßen oder zum mindesten nicht bei allen Bevölkerungsgruppen in gleicher Weise zu greifen. Dies führt notwendigerweise zu einer Ernüchterung, man könnte sagen zu einer Säkularisierung des WFS: Er ist nicht das verheißene gelobte Land, sondern er bleibt Stückwerk und eine an bestimmte historische Voraussetzungen gebundene Weise kollektiver Daseinsbewältigung, die ebensowenig eine definitive Form gewinnen kann wie alle bisherigen geschichtlichen Formen menschlichen Zusammenlebens. Insoweit als mit dem Begriff des Sozial- oder Wohlfahrtsstaats quasi religiöse, problemverdrängende Hoffnungen verbunden waren, kann heute zu Recht von einer 'Krise' gesprochen werden. Diese *Krise* ist jedoch weniger eine Krise der Institutionen, als die Krise eines ideologischen Bewußtseins, das im übrigen möglicherweise in den Köpfen seiner Kritiker konsistenter ist als in den Köpfen der Parteigänger des WFS.

Ich halte es allerdings für wenig hilfreich, die offensichtlichen Spannungen und neuartigen Herausforderungen, denen sich unsere Gesellschaftsformation zur Zeit gegenüber sieht, mit dem Begriff der Krise zu belegen. Der Krisenbegriff suggeriert eine Totalität, die weder analytisch zu denken noch handelnd zu verändern ist. Randolph *Stern*, dem wir eine bemerkenswerte Untersuchung der Geschichte des Krisenbegriffs verdanken, sieht den Grund für die gleichzeitige Popularität und Unbestimmtheit des Krisenbegriffs in seinen emotionalen Begleitvorstellungen: „Die Suggestion von Dramatik und Entscheidungszwang nimmt Auge und Gefühl gefangen, ohne den Verstand zu fordern; ohne zu stark zu differenzieren oder ungebührlich zu erschrecken, verstärkt das Wort den Eindruck ganz unterschiedlicher Ereignisse vom Coup d'État bis zur Belanglosigkeit. Es bedeutet Hoffnung für die Linke und Furcht für die Rechte. In verunsicherten und unruhigen Gesellschaften, in denen Revolutionen noch unwahrscheinlich, Spannungen jedoch eine Tatsache (und ein Mythos) des Lebens sind, wirkt es etikettierend, einschmeichelnd tröstend.“³

Man wird also mit dem Krisenkonzept kaum zu analytischen Einsichten in die gegenwärtigen Probleme des WFS gelangen. Ich setze daher bei einem recht nüchternen Begriff des WFS an und verstehe unter 'Wohlfahrtsstaat' die *politische Verfassung von Gesellschaften des privatkapitalistisch gesteuerten Modernisierungstyps, die die Folgeprobleme ihrer Modernisierung auf der Individualebene mit Hilfe der Einräumung von sozialen*

Rechten und der Schaffung bzw. Förderung von Einrichtungen zur Gewährleistung dieser Rechte zu lösen versuchen.

Diese Begriffsbestimmung gestattet eine explizite Vermittlung zwischen normativen, empirisch-induktiven und gesellschaftstheoretischen Ansätzen zu einer Bestimmung des WFS und hebt auf das Recht als spezifisches Organisationsmittel des Staates ab.

Gesellschaftstheoretisch orientiert sich unsere Vorstellung vom Wohlfahrtsstaat primär an einem differenzierungstheoretischen Ansatz, der die Entwicklung individueller Freiheits- und Sozialrechte als notwendiges Korrelat der Auflösung älterer Herrschafts- und Sorgeverbände und der strukturellen Ausdifferenzierung funktional spezialisierter Teilbereiche der Gesellschaft versteht.⁴ Sie nimmt jedoch auch Bezug auf die spezifiziertere These von sich auf Marx berufenden Autoren wie Eduard Heilmann oder neuerdings Ian Gough⁵, denen zufolge das spezifisch problem-erzeugende Moment, auf das die sozialstaatliche Entwicklung zu antworten versucht, in der Dynamik der Verwertungsbedingungen von Arbeitskraft innerhalb des kapitalistischen Wirtschaftssystems zu suchen sei.

Von daher ergibt sich auch ein spezifischer Zusammenhang zwischen 'Wohlfahrtsstaat' und 'Arbeitsgesellschaft', über deren behauptete Krise auf diesem Soziologentag gesprochen werden soll.

2. Elemente einer Theorie sozialer Steuerung

Aus den bereits erwähnten Gründen spreche ich im folgenden nicht von der (Fiskal-, Legitimations-, oder Regierbarkeits-) Krise des Wohlfahrtsstaats, sondern von Steuerungsproblemen, und zwar nicht von Steuerungsproblemen *des* Wohlfahrtsstaats (denn er ist weder ein Fahrzeug noch gibt es einen 'Steuermann', für den es eine Kunstlehre zu konstruieren gälte), sondern von Steuerungsproblemen im Wohlfahrtsstaat. *Es geht also darum, Möglichkeiten und spezifische Schwierigkeiten von Steuerungsleistungen innerhalb der durch eine Kombination von Demokratie und Bürokratie zu charakterisierenden politischen Verfassung von Gesellschaften zu verstehen, die die wesentlichen Impulse ihrer Veränderung einem außerordentlich dynamischen Wirtschaftssystem verdanken.* Ich gehe davon aus, daß die historisch einmalige Mobilisierung und Vergesellschaftung von Arbeitskraft sowie das damit verbundene Produktivitätswachstum im Rahmen privatkapitalistisch verfaßter Marktwirtschaften trotz Rohstoff- und Umweltproblemen auch in Zukunft ein hohes Versorgungsniveau grundsätzlich zu gewährleisten vermag. Die Restriktionen, mit denen die Bewohner moderner Wohlfahrtsstaaten fertig werden müssen, sind erstmals in der Menschheitsgeschichte nicht mehr primär technischer oder ökonomischer Art. Die heute abzusehende strukturelle Arbeitslosig-

keit erscheint in dieser Perspektive als Symptom eines Ressourcenüberschusses, der unsere Diagnose eindrücklich bestätigt.⁶

Die Restriktionen, mit denen entwickelte Wohlfahrtsstaaten fertig werden müssen, sind vielmehr in erster Linie steuerungstechnischer Art. Um den Begriff der Steuerung nicht ebenfalls zu einem Allerweltswort verkommen zu lassen, versuche ich zunächst, in der gebotenen Kürze, drei zentrale Problemdiskussionen der hier angesprochenen Steuerungsthematik zu skizzieren und interpretiere sodann drei bekannte sozialwissenschaftliche Theoriekonstrukte – Markt, Hierarchie und Solidarität – in steuerungstheoretischer Perspektive.

2.1 Problemdimensionen sozialer Steuerung

Im allgemeinsten Sinne geht es bei einer Theorie sozialer Steuerung um die Frage, wie – unter Voraussetzung bestimmter Basisphänomene menschlicher Vergesellschaftung – das Zusammenwirken von Akteuren im Hinblick auf die Erreichung bestimmter Resultate erklärt werden kann. Gehen wir von den für die gegenwärtigen Verhältnisse charakteristischen Annahmen hoher Arbeitsteilung, starker Individualisierung der Präferenzen und hoher Ungewißheit von Handlungsfolgen aus, so lassen sich folgende drei Problemdimensionen sozialer Steuerung unterscheiden:

1. Bedarfsnormierung:⁷

Unter der Prämisse eines individualistischen Menschenbildes müssen wir davon ausgehen, daß individuelle Bedürfnisse und Präferenzen zunächst unbekannt sind. Ein kollektiv wirksamer Steuerungsmechanismus muß also die Eigenschaft besitzen, den Akteuren Zielgrößen zu setzen, die in möglichst hohem Umfange mit individuellen Präferenzen Dritter vermittelbar sind.

2. Koordination von Akteuren:⁸

Unter der Prämisse von Arbeitsteilung stellt sich das Problem, wie Pläne, Entscheidungen und Handlungen unterschiedlicher Akteure so aufeinander abgestimmt werden können, daß eine effektive Produktion, d.h. ein an der Deckung definierter Bedarfe orientierter Ressourceneinsatz resultiert.

3. Rückkoppelung:⁹

Unter der Prämisse einer hohen Ungewißheit von Handlungsfolgen kann nicht damit gerechnet werden, daß die beiden zuvor genannten Probleme auf Anhieb und dauerhaft gelöst werden können. Deshalb kann von effek-

tiver sozialer Steuerung nur gesprochen werden, wenn die Adressaten bestimmter Handlungen oder Leistungen die Möglichkeit haben, dieselben im Lichte ihrer eigenen Bedürfnisse und Prioritäten zu bewerten und wenn diese Bewertungen für die Akteure Folgen zeitigen, so daß sie aus Erfolg oder Mißerfolg lernen können.

Um die nachfolgenden Überlegungen nicht ausufern zu lassen, beschränke ich mich auf ein zentrales Problem wohlfahrtsstaatlicher Theorie, nämlich die Frage nach der bedürfnisgerechten Steuerung des *staatlichen* Ressourceneinsatzes. Für sie treffen die drei genannten Bezugsprobleme offensichtlich zu.

2.2 Markt, Hierarchie und Solidarität als reine Typen sozialer Steuerung

Auf die Frage, wie der Einsatz knapper Ressourcen unter Gesichtspunkten der Bedürfnisbefriedigung optimiert werden kann, verfügen wir über eine bereits klassische Antwort: Die Theorie der *Marktwirtschaft*. Bedürfnisanzeigende Nachfrage und Produktionskapazitäten anzeigendes Angebot treffen in einem institutionellen Arrangement aufeinander, das ein freies Aushandeln der Preise und Konkurrenz gewährleisten soll. Dieses Arrangement braucht hier nicht im einzelnen skizziert zu werden, doch müssen wir uns die steuerungstheoretischen Implikationen des Markt-Preis-Mechanismus vergegenwärtigen: Die von Verfechtern der Marktwirtschaft zu Recht hervorgehobene Eleganz und Leistungsfähigkeit dieses Mechanismus besteht in seiner Fähigkeit, Entscheidungen von unabhängigen Wirtschaftssubjekten dezentral zu koordinieren, also eine Art von *Selbststeuerungsprozeß* in Gang zu setzen, indem die Verhaltenskonsequenzen der nach ihren eigenen Prioritäten handelnden Wirtschaftssubjekte miteinander so verknüpft werden, daß ihnen Erfolg bzw. Mißerfolg ihres Handelns unmittelbar einsichtig werden. Der Markt-Preis-Mechanismus stimuliert also die Lern- und Anpassungsfähigkeit der Wirtschaftssubjekte, er veranlaßt sie, ihre Eigeninteressen so zu verfolgen, daß dadurch gleichzeitig die Bedürfnisse anderer Wirtschaftssubjekte befriedigt werden. Der Markt-Preis-Mechanismus ist also in soziologischer Perspektive ein vergleichsweise effektives Instrument sozialer Steuerung. Allerdings setzt das theoriekonforme Funktionieren dieses Steuerungsmechanismus die Warenförmigkeit aller Ressourcen sowie gleiche Marktmacht aller Beteiligten voraus; an diesen Prämissen und ihren praktischen Folgen setzt ein erheblicher Teil der Kritik an marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen an.

Worauf beruht nun die Steuerungsleistung des Markt-Preis-Mechanismus? Hervorzuheben ist erstens die Ermöglichung kardinaler Nutzenvergleiche: Ohne daß der absolute Nutzen oder Gebrauchswert eines Gutes bestimmt werden muß, lassen sich durch Marktpreise ökonomische Entscheidungen rationalisieren: Preise informieren über Knappheitsrela-

tionen, über Gewinnaussichten und Kosten, so daß die Folgen alternativer Entscheidungen in Geldeinheiten gemessen und verglichen werden können. Zweitens ist zu berücksichtigen, daß mit abnehmendem Grad der Selbstversorgungsmöglichkeiten jedermann zunehmend auf die Erzielung von Geldeinkommen und den Kauf von Gütern überlebensnotwendig angewiesen ist. Es besteht von daher eine hohe Motivation zur Teilnahme an Marktprozessen, sei es als Verkäufer von Arbeitskraft, als gewinnorientierter Unternehmer, als Eigentümer oder als Konsument. Damit werden die Lebensverhältnisse unmittelbar von der verfügbaren Kaufkraft abhängig und ein marktkonformes Verhalten 'belohnt', ein marktinkonformes Verhalten dagegen 'bestraft'. Der Markt-Preis-Mechanismus wirkt also *gleichzeitig* als Informations- und als Sanktionsinstrument, er verbindet die drei wesentlichen Aspekte sozialer Steuerung – Normierung der Bedarfe, Motivation zu 'koordiniertem' Verhalten und die Ermöglichung von Lernen an Erfolg und Mißerfolg.

Neuere, insbesondere amerikanische Forschungen¹⁰ haben (nach K. Marx!) verdeutlicht, daß die Steuerung auch des privatkapitalistischen Wirtschaftssystems nicht ausschließlich über den Markt-Preis-Mechanismus erfolgt. Wesentliche Koordinationsleistungen werden innerhalb der heute ja hoch arbeitsteiligen Unternehmungsstrukturen erbracht, wobei zur Beschreibung der dort ablaufenden Steuerungsleistungen zumeist das Hierarchiemodell benützt wird, als dessen klassische theoretische Formulierung Max Webers Analyse der bürokratischen Herrschaft gelten kann.¹¹ Der Markt-Preis-Mechanismus dient nach dieser Auffassung im wesentlichen der *inter-organisatorischen* Koordination, während die *intra-organisatorische* Koordination dem Hierarchiemodell folgt. Damit wird einer auch für die Analyse wohlfahrtsstaatlicher Steuerungsprobleme zentralen Vorstellung Raum gegeben, daß *nämlich Steuerung in komplexen Handlungssystemen gleichzeitig auf mehreren Ebenen und mit unterschiedlichen Mechanismen erfolgt.*

Hierarchische Steuerung im hier verstandenen Sinne ist an Organisationen gebunden, d.h. an soziale Gebilde mit einer klaren Trennung von Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern sowie satzungsmäßigen Über- und Unterordnungsverhältnissen. Die Zuweisung von Mitgliedschaftsrollen ist an die Anerkennung dieser Herrschaftsverhältnisse gebunden, die dadurch einen hohen Grad der Stabilität erreichen. Wie schon der Hinweis auf Max Weber andeutete, ist dieser Steuerungsmodus der im *Politikvollzug* moderner WFS dominierende.

Wie läßt sich nun hierarchische Steuerung beschreiben? Sie beruht im wesentlichen auf dem strukturellen Machtgefälle der Spitze gegenüber der Basis. Die übergeordneten Stellen koordinieren, indem sie Ziele und Erfolgsbedingungen für die nachgeordneten Ebenen in der Form von *Regeln* formulieren. Durch ihre Möglichkeit, den Organisationsmitgliedern Vor- und Nachteile zuzuweisen, verfügen sie über ein Sanktionsinstrument, das den Mitgliedern gleichzeitig das Lernen an Erfolg und Mißerfolg ermöglicht.

Die Schwäche dieses Steuerungssystems wird erst sichtbar, wenn man es nicht mehr als geschlossenes, sondern als offenes, umweltabhängiges System betrachtet. Die Rückkoppelung erfolgt innerhalb dieses Systems typischerweise nur von oben nach unten, nicht von unten nach oben. Die Kontrolleure werden selbst nicht systemspezifisch kontrolliert. Hieraus resultiert die beschränkte Lernfähigkeit von Hierarchien sowie ihre tendenzielle Eigennützigkeit. Nur insoweit als Hierarchien ausreichenden externen Kontrollen unterliegen, kann damit gerechnet werden, daß die Organisationsspitzen externe Interessen auch gegen die Interessen der Organisationsmitglieder durchsetzen. Denn selbstverständlich ist die Macht der hierarchischen Spitze niemals unbeschränkt, wie wir aus der schon von *Hegel* beschriebenen Dialektik vom Herrn und Knecht wissen. Das Herrschaftsverhältnis ist nie ausschließlich ein solches der Über- und Unterordnung, es enthält vielmehr auch Elemente der Solidarität (oder polemisch: der Komplizenschaft) ohne die es keine Stabilität bewahren kann. Man unterstellt daher zu Recht nicht nur den Organisationsmitgliedern, sondern auch der Organisation als Ganzer ein *Eigeninteresse*, dessen Kontrolle ein zentrales Problem wohlfahrtsstaatlicher Theorie darstellt.

Im Rahmen einer internationalen Forschungsgruppe am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) der Universität Bielefeld, die sich im vergangenen akademischen Jahr mit dem Thema „Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor“ befaßte, wurde neben Markt und Hierarchie noch ein dritter, 'reiner' Typus sozialer Steuerung entwickelt, den wir mit dem Terminus '*Solidarität*' belegt haben.¹² Im idealtypischen Sinne operieren Markt und Hierarchie bekanntlich unter der Prämisse, daß die beteiligten Akteure primär ihre eigenen Interessen verfolgen und nur durch systemspezifisch generierte Informationen und Sanktionen zu einem Verhalten gebracht werden, das auch Dritten nützt. Unter Bedingungen der Solidarität dagegen gilt gerade diese primär auf eigene Interessen bezogene Disposition als aufgehoben, das Verhalten orientiert sich *spontan* an angenommenen *gemeinsamen* Interessen, Normen und Wertorientierungen der sich solidarisch *Fühlenden*; dementsprechend stellt sich das in den beiden vorangehenden Typen prekäre Problem der Vermittlung von Zielgrößen und individuellen Bedürfnissen hier nur sehr abgemildert.

Solidarität operiert allerdings als *Koordinationsmechanismus* nur unter der Bedingung, daß neben einem normativen Konsensus auch gemeinsame Situationsdefinitionen herstellbar sind. Unter dieser Voraussetzung ist ein abgestimmtes, zweckmäßiges Verhalten solidarischer Akteure zu erwarten, wobei das Informationsproblem durch die gemeinsame Situationsdefinition und spontane Kommunikation, das Motivationsproblem durch die Bande der Solidarität und nötigenfalls durch informelle soziale Kontrollen sichergestellt wird. Eine Ergebnisbewertung erfolgt meist spontan durch die zuerst von *Adam Smith* beschriebenen 'ethischen Gefühle' der Angemessenheit und Sympathie mit eigenen und fremden Handlungsweisen: Inwieweit es sich hier allerdings um einen Rückkoppelungsmechanismus handelt, der

ein Lernen an Erfolg oder Mißerfolg ermöglicht, hängt im wesentlichen davon ab, ob die Ergebnisse des Handelns für die Mitglieder der Solidargemeinschaft selbst oder aber für Dritte von Bedeutung sind. Die Wirklichkeitswahrnehmung ihrer Umwelt scheint bei solidarischen Gemeinschaften häufig noch selektiver als bei Hierarchien.

Soziale Situationen, in denen Solidarität als Steuerungsmechanismus dominiert, lassen sich im wesentlichen auf drei Bedingungskonstellationen zurückführen:

1. Bei hoher sozialer Ähnlichkeit und dauerhaftem Zusammenleben, etwa i.S. der von *Durkheim* beschriebenen 'mechanischen Solidarität'.
2. Im Falle intensiver gemeinsamer Wertorientierungen, wie sie beispielsweise im Rahmen einer sozialen Bewegung entstehen können.
3. Im Falle gemeinsamer externer Bedrohungen, sofern sich ein Bewußtsein der Risikogemeinschaft entwickelt.

Obwohl es – insbesondere im letztgenannten, von Alfred *Vierkanndt* hervorgehobenen Fall – durchaus möglich erscheint, daß sich Solidarität auch innerhalb großer sozialer Gruppen entwickelt (z.B. Nationalismus), ist zu betonen, daß die Wirksamkeit von Solidarität *als Steuerungsmechanismus* an vergleichsweise kleine Gruppen und überschaubare Verhältnisse, also an kurze Handlungsketten gebunden ist.¹³ Es ist ja gerade das Ungenügen solidarischer Steuerungen für die Lösung komplexerer Probleme, das im Zuge der Modernisierung zur Herausbildung von marktmäßig oder hierarchisch gesteuerten Sozialzusammenhängen geführt hat. Andererseits zeichnet sich solidarische Steuerung durch geringe Transaktionskosten und i.d.R. durch einen höheren Gratifikationswert als andere Steuerungsformen aus, so daß ihre Wiederentdeckung im Zusammenhang mit der zunehmenden Kritik an der durch Staat und Wirtschaft betriebenen „Kolonialisierung der Lebenswelt“ (*Habermas*) und der alternativen Bewegung sowie der Selbsthilfedebatte keineswegs von ungefähr kommt.

3. Für eine steuerungstheoretische Betrachtungsweise des Wohlfahrtsstaats

Es sei nun abschließend versucht, diese steuerungstheoretischen Überlegungen mit dem Konzept des WFS zu verknüpfen. Dabei sind zwei Problemperspektiven auseinanderzuhalten, die in der neueren Diskussion oft vermengt werden: Zum einen geht es um die Frage nach der *Selbststeuerungsfähigkeit* des politischen Systems, zum anderen um die Frage nach der Steuerbarkeit von Interventionen des politischen Systems in *andere* Gesellschaftsbereiche.

3.1 Zur Selbststeuerungsfähigkeit des politischen Systems

Ältere politische Theorien haben die Selbststeuerungsfähigkeit des Staates naiv vorausgesetzt. In steuerungstheoretischer Perspektive läßt sich diese Position wie folgt resümieren: Die Bedarfsnormierung erfolgt durch demokratische und/oder parlamentarische Prozesse, die notwendige Koordination der Akteure durch Regierung und Verwaltung. Über Rückkoppelung wurde nicht nachgedacht, allenfalls wurden Wahlen als politischer Rückkoppelungsmechanismus gesehen. Ein erheblicher Teil, vor allem die amerikanische politische und polit-ökonomische Theorie der letzten beiden Jahrzehnte, ist einer Ergänzung und Fortentwicklung dieser Fragestellung gewidmet.

Im Rahmen der bereits erwähnten Forschungsgruppe „Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor“ haben Ökonomen, Verwaltungswissenschaftler, Politikwissenschaftler und Soziologen gemeinsam versucht, die theoretischen Grundlagen für die Erklärung der Steuerungsfähigkeit im öffentlichen Sektor zu verbessern. Leider kann dabei kein dem Marktmodell vergleichbares elegantes und zugleich wirklichkeitsaufschließendes theoretisches Ergebnis erwartet werden. Wäre dieses möglich, so wäre es im übrigen wahrscheinlich schon längst gefunden worden, und die Betrachtung des öffentlichen Sektors ließe nicht so viele interorganisatorische Konflikte und Friktionen erkennen. Das Fehlen einer eleganten Erklärung der Funktionsweise des öffentlichen Sektors bedeutet jedoch nicht – wie die liberale Nationalökonomie annahm – daß der öffentliche Sektor per se einer adäquaten Steuerung entbehre, während sie im privaten Sektor vorhanden sei. Zum einen unterliegen ja auch die Steuerungsleistungen realer Märkte immer offenkundiger werdender Einschränkungen, die heute zumeist als ‘Marktversagen’ thematisiert werden. Zum anderen sind die realen Leistungen des Zusammenspiels von Gesetzgebung, Administration, Rechtssprechung und Haushaltskontrolle in entwickelten WFS keineswegs so schlecht, als daß sie ohne wirksame Steuerung zu erklären wären. Wie aber die neuere politikwissenschaftliche Diskussion zeigt, greifen sowohl demokratie-theoretische wie bürokratie-theoretische Konzeptionen schon von ihrem Ansatz her zu kurz. Wir müssen vielmehr von der Vorstellung eines *vieltufigen Prozesses der Politikerzeugung und Politikverwirklichung* ausgehen, der überdies mehrere Analyseebenen einschließt. Dabei wirken unterschiedliche Steuerungsformen zusammen, deren Verhältnis nicht selten als kontingent zu beschreiben ist. Hierbei sind nicht nur die oben skizzierten drei reinen Typen, sondern zahlreiche weitere Steuerungsformen zu berücksichtigen, etwa Wahlen, Abstimmungen, Vetos, Verhandlungen, Schlichtungen, Beanstandungen, Gerichtsurteile usw. Besonders beeindruckend sind die vielfältigen Formen der Verwaltungskontrolle, die sich bei näherem Zusehen ergeben. Sie fügen sich zwar keineswegs harmonisch zueinander, aber möglicherweise ist es gerade ihre *Redundanz*, welche zumindestens gröbere Abweichungen des Verwaltungs-

handelns in Grenzen zu halten vermag. Inwieweit nun dieses Konglomerat von Steuerungsformen die zentralen Bezugsprobleme sozialer Steuerung – Bedarfsnormierung, Handlungskoordination und Rückkoppelung – zu lösen vermag, ist eine noch weithin offene Frage, die es zunächst einmal mit Nachdruck zu stellen und auf unterschiedliche institutionelle Arrangements zu beziehen gilt.¹⁴

Eine plausible, aber bereits nicht unumstrittene Unterscheidung in ordnungsstaatliche und sozialstaatliche Funktionen läßt vermuten, daß die Steuerbarkeit sozialstaatlicher Funktionen größere Probleme aufwirft. Die Bedarfsnormierung im Prozeß repräsentativer Demokratie beschränkt sich hier weitgehend auf die Definition sozialer Rechtspositionen und die Einrichtung von Verfahren, deren Handhabbarkeit gerade durch die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen fraglich erscheint. In diesem Zusammenhang ist an die einleitend hervorgehobene Bedeutung sozialer Grundrechtskataloge und an den in ihnen materialisierten normativen Aspekt des WFS zu erinnern: Soziale Grundrechtskataloge der geschilderten Art sind zwar regelmäßig nicht unmittelbar einklagbar, vielmehr können aus ihnen „Ansprüche nur insoweit geltend oder hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalte durch die Vorschriften der besonderen Teile dieses Gesetzbuches im einzelnen bestimmt sind.“ (§ 2, Abs. 1 SGB-AT). Dennoch sind derartige Grundrechtskataloge keineswegs bloße Staffage und praktisch bedeutungslos, da sie *Interpretationsregeln* für die Rechtsprechung sowie Leitlinien der Fortentwicklung der jeweiligen Rechtsmaterie darstellen. Für den Sozialwissenschaftler ergeben sich hier zudem klare Kriterien für die Untersuchung der Frage, inwieweit wohlfahrtsstaatliche Postulate tatsächlich realisiert werden, und dies unbeschadet der Möglichkeit, aufgrund moralischer oder gesellschaftskritischer Überlegungen anspruchsvollere Postulate des Wohlfahrtsstaates zu vertreten. Wohlfahrtsstaatlich werden jedoch derartige Postulate erst in dem Umfange, als es der gesellschaftlichen Problemartikulation gelingt, die Organisationsmittel und Ressourcen des Staates zu mobilisieren.

3.2 Zur Steuerbarkeit sozialstaatlicher Interventionen

Es gehört zu den Naivitäten des quasi-religiösen wohlfahrtsstaatlichen Denkens, daß der Staat alles kann, was ihm nur die Bürger oder deren Repräsentanten auftragen. Man wird daher Niklas Luhmann zustimmen können, wenn er davor warnt, „der Politik eine globale Rolle in unserer Gesellschaft zuzuweisen“ (1981: 144). Aber eine so abstrakte Maxime leistet nur ideologisch-politische, jedoch keine erkenntnismäßigen Dienste. Eine politische Theorie für den Wohlfahrtsstaat hat sich mit den *Erfolgsaussichten* unterschiedlicher politisch gesteuerter Interventionen in die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse konkret auseinanderzusetzen, um unser Wissen um die natürlich nicht schrankenlosen Möglichkeiten der staatlich induzierten

Problembearbeitung zu verbessern. Sie darf also nicht bloße Gesellschaftstheorie bleiben, sondern muß Theorie der Wirtschafts- und Sozialpolitik werden. Daß Politikwissenschaftler und Soziologen dieses Feld bis vor kurzem allein den Ökonomen überlassen haben, scheint ein entscheidender Grund für unser mangelhaftes Verständnis des WFS zu sein.

Eine Theorie sozialer Steuerung, zu der im Vorangehenden einige Elemente skizziert wurden, könnte hier möglicherweise hilfreich sein. Sie bezieht sich unmittelbar auf die zentrale wohlfahrtsstaatliche Problematik, wie mit Hilfe öffentlicher Ressourcen und staatlicher Organisationsmittel so in die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse interveniert werden kann, daß die Wirkungen dieser Interventionen als 'bedürfnisgerecht' angesehen werden dürfen, daß sie – soziologisch ausgedrückt – zu einer Verbesserung der Lebenslage bestimmter Bevölkerungsgruppen führen. Dabei ist die Intervention des Staates im Bereich der Sozialpolitik *anscheinend* unmittelbar auf die Verbesserung der Lebenslagen gerichtet, während im Bereich der Wirtschaftspolitik derartige Effekte nur mittelbar – über Arbeitsmarkt- und Vollbeschäftigungspolitik zu erreichen sind. Dies ist jedoch eine Art optischer Täuschung, denn auch im Bereich der Sozialpolitik werden die politischen Intentionen durch strukturierte soziale Verhältnisse 'gebrochen', und erfolgreiche politische Intervention hat auch hier die Merkmale des Interventionsfeldes mit zu berücksichtigen.

Wenn wir einen angemessenen Begriff von Möglichkeiten und Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Aktivität gewinnen wollen, so müssen wir die politischen Maßnahmen also als *Interventionen* in strukturierte soziale Zusammenhänge begreifen, deren Akteure zu unterschiedlichen Reaktionen imstande sind. Jede detaillierte Analyse politischer Maßnahmen wird deshalb nicht nur ihre Wirkungsweise, sondern auch die Bedingungen ihrer Akzeptanz zu untersuchen haben. Untersuchungen dieser Art nehmen in jüngster Zeit zu, doch sind ihre Ergebnisse noch wenig verallgemeinerungsfähig. Sowohl im Bereich der Implementations- als auch der Interventionsforschung wird heute versucht, Typologien zu bilden, um die Vielfalt der empirischen Ergebnisse auf einem mittleren Abstraktionsniveau zu ordnen.¹⁵

Diese Bemühungen zeigen deutlich, daß *Luhmanns* Ansatz, die Möglichkeiten des WFS auf die ihm *unmittelbar* zugänglichen Steuerungsmedien Recht und Geld zu beschränken, die Problemstellung verkürzt. Zwar trifft es zu, daß komplexere Interventionsformen – etwa im Bereich der infrastrukturellen Leistungen oder im Bereich von Bildung, Beratung und Therapie – für Zielverschiebungen offener, in der Durchsetzung schwieriger und im Hinblick auf Erfolgskontrolle diffuser sind. Sie lassen sich bedarfsgerecht nicht staatlich dekretieren, sondern setzen die Mitwirkung nicht nur der eigentlichen Endadressaten derartiger Maßnahmen, also der Angehörigen der sog. Zielgruppen voraus, sondern auch die Mitwirkung von intermediären Gruppen bzw. Organisationen wie Kommunen, Verbände, Professionen, Selbsthilfegruppen, soziale Bewegungen usw. Aber gerade dieses Zusammen- (oder auch Gegeneinander-) wirken staatlicher

und nicht – staatlicher Akteure und die damit verbundene Frage nach den Wirksamkeitsbedingungen von Recht und Geld in der Beeinflussung sozialer Verhältnisse stellen Kernprobleme einer Theorie des WFS dar. So tut sich hier ein weites Forschungsfeld auf, das gegenwärtig im Rahmen eines aus der Sektion 'Sozialpolitik' der DGS hervorgegangenen Schwerpunktprogramms der DFG „Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention“ erschlossen wird.¹⁶

Die *steuerungstheoretische Betrachtungsweise* erlaubt hier einen generalisierenden Zugriff: Sie betrachtet zum einen die Steuerungsmöglichkeiten politischer Intervention im Lichte der drei skizzierten Problemdimensionen – Bedarfsnormierung, Koordination und Rückkoppelung – und kommt so zu spezifischen Aussagen über die Steuerbarkeit unterschiedlicher Formen sozialer Intervention. Sie geht zum zweiten davon aus, daß staatliche Interventionen um so eher zielkonform wirken, als sie die in den Interventionsfeldern wirksamen Formen der Selbststeuerung adäquat mit berücksichtigen. Dies ist für den Bereich der Wirtschaftspolitik mit der Unterscheidung von marktkonformen und marktinkonformen Interventionen seit langem theoretisch anerkannt. Wir müssen aber auch für den Bereich der Sozialpolitik wirksame Formen der Selbststeuerung annehmen, die zu einem großen Teil dem solidarischen Typus zurechenbar sind. Das gilt sowohl für familiäre als auch für professionelle Zusammenhänge, wie auch für teamartig arbeitende soziale Dienste oder soziale Bewegungen (z.B. Frauenhausbewegung).

Wir benötigen also auch für den Bereich der Sozialpolitik ein *ordnungspolitisches* Denken, das insbesondere das Verhältnis von öffentlich angebotenen Dienstleistungen und Selbsthilfemöglichkeiten systematisch bedenkt. Wenn zur Zeit versucht wird, aus der Selbsthilfebewegung politisches Kapital zu schlagen, um Kürzungen im Sozialhaushalt zu legitimieren, so werden gerade die ordnungspolitischen Gesichtspunkte übersprungen. Selbsthilfe setzt Solidarität als Steuerungsmechanismus voraus, aber Solidarität ist ein zartes Gewächs, sie kann nicht politisch verordnet werden. Im Gegenteil: Neue Formen solidarischen Handelns formieren sich gegenwärtig vorwiegend in Opposition zu politischen Absichten. Nicht die Forderung nach 'Privatisierung' öffentlicher Leistungen, sondern ob und unter welchen Bedingungen politische Maßnahmen dem (Wieder-)Entstehen solidarischer Formen kollektiver Selbsthilfe dienlich sein können, das ist die ordnungspolitische Frage der Gegenwart.

ANMERKUNGEN

- * Angesichts der auferlegten Umfangsbeschränkungen dieses Referats mußten Literaturverweise auf ein Minimum beschränkt und die Argumentation sehr gerafft wer-

den. Zur Ergänzung sei insbesondere verwiesen auf: F.-X. Kaufmann: Art. Wirtschaftssoziologie, allgemeine. In: W. Albers u.a. (Hrsg.) Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9, Göttingen 1982, S. 238-267, sowie Ders.: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: F.-X. Kaufmann (Hrsg.) Staatliche Sozialpolitik und Familie, München 1982, S. 49-86.

- 1 Verwiesen sei insbesondere auf P. Flora: Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive. In: J. Matthes (Hrsg.) Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979, Frankfurt 1979, S. 82-136; T. Schiller: Probleme einer Sozialstaatstheorie. In: M.T. Greven u.a.: Sozialstaat und Sozialpolitik – Krisen und Perspektiven. Neuwied und Darmstadt 1980, S. 11-90; N. Luhmann: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München/Wien 1981; P. Flora/A. Heidenheimer (Hrsg.): The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick/London 1981; J. Alber: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat – Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa. Frankfurt/New York 1982.
- 2 Dabei wird allerdings vergessen, daß bereits der aufgeklärte Absolutismus und die merkantilistische Staatstheorie ein breites wohlfahrtsstaatliches Konzept verfolgten. Die nachfolgende Bestimmung beschränkt sich auf 'moderne', demokratisch legitimierte Wohlfahrtsstaaten.
- 3 R. Stern: Historische Aspekte des Krisenbegriffs. In: M. Jänicke (Hrsg.) Politische Systemkrisen. Köln 1973, S. 52-69, hier S. 60 f.
- 4 T.H. Marshall: Class, Citizenship and Social Development. Garden City 1964; N. Luhmann: Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Theorie, Berlin 1965, 2. A. 1974; Ders. a.a.O. (1981) S. 25 ff.
- 5 E. Heimann: Soziale Theorie des Kapitalismus – Theorie der Sozialpolitik (1929). Neuauflage Frankfurt 1980; I. Gough: The Political Economy of the Welfare State. London 1979.
- 6 Zugestandenermaßen bezieht dieser Ansatz weltgesellschaftliche Dimensionen noch nicht ein. Sie können m.E. zwar den Handlungsspielraum industrialisierter WFS in Zukunft noch mehr einengen, verändern aber nicht grundsätzlich die hier zu analysierende Steuerungsproblematik.
- 7 Das Problem hat – im Anschluß an A. Gehlen – zuerst G. Scherhorn: Bedürfnis und Bedarf. Sozialökonomische Grundbegriffe im Lichte der neueren Anthropologie (Berlin 1959) systematisch entwickelt.
- 8 Die klassische Formulierung dieser Problematik verdanken wir W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen/Zürich, 2. A. 1955.
- 9 Der Begriff entstammt der kybernetischen Systemtheorie, wird hier jedoch lerntheoretisch gewendet.
- 10 Zuerst R.A. Dahl/C.E. Lindblom: Politics, Economics and Welfare. Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes (1953), 2. A. Chicago/London 1976; zentral O.E. Williamson: Markets and Hierarchies, New York 1975.
- 11 Neuere Entwicklungen der Organisationstheorie gehen von komplexeren innerorganisatorischen Steuerungsmustern aus, stellen jedoch den grundsätzlich hierarchischen Organisationsaufbau nicht in Frage.
- 12 Hieran waren insbesondere K. Gretschmann, F. Hegner, G. Majone und der Verfasser beteiligt. Die Ergebnisse der Forschungsgruppe sind vorläufig in Form einer Preprint-Reihe beim ZiF erhältlich. Eine größere Publikation ist für 1984 geplant.
- 13 Vgl. hierzu bereits B. Laum: Schenkende Wirtschaft. Nichtmarktmäßiger Güterverkehr und seine soziale Funktion. Frankfurt 1960.
- 14 Es spricht vieles für die Vermutung, daß mit dem Größenwachstum der organisatorischen Zusammenhänge die Bedürfnisgerechtigkeit der Bedarfsnormierung fraglicher und die hierarchischen Formen der Handlungskoordination zunehmend überfordert werden. Die immer noch vorherrschende Auffassung, daß zentralistische Organi-

- sationsstrukturen im öffentlichen Sektor grundsätzlich besser geeignet seien, Steuerungsprobleme zu lösen, wird durch die Arbeit der Forschungsgruppe in Frage gestellt.
- 15 Vgl. F.-X. Kaufmann/B. Rosewitz: Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen. In: R. Mayntz (Hrsg.) *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen 1983, S. 25-49.
 - 16 Die Konzeption des Schwerpunktprogramms wurde veröffentlicht in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 27. Jg., H. 1 (Jan. 1981), S. 31-49.