

Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung

Von *Franz-Xaver Kaufmann*, Bielefeld

1. Effizienz und Effektivität der Sozialpolitik als interdisziplinäres Problem

Die „Frage der Effizienz gesellschaftspolitischer Maßnahmen und Institutionen“ (so das Rahmenthema dieses Arbeitskreises) stößt in ein Geflecht von politischen Ideologien, wissenschaftlichen Vorurteilen und organisierten Interessen; sie erinnert aber auch an gemeinsame Traditionen und Problemstellungen des mittlerweile ausdifferenzierten Systems der Sozialwissenschaften. Die Vielzahl der Implikationen dieser Frage läßt eine nahezu beliebige assoziative Verknüpfung mit den verschiedensten Theorien und Problembeständen der Sozialwissenschaften zu, so daß eine begründete Herleitung der hier zum Ausgangspunkt genommenen Problembestimmungen den Rahmen dieses Beitrags sprengen müßte. Dies ist um so mißlicher, als der Verfasser vor einem mehrheitlich wirtschaftswissenschaftlich orientierten Gremium von einer im wesentlichen soziologischen Position her zu argumentieren beabsichtigt und die Notwendigkeit dieser Perspektive nur mit einer — ihrerseits unzureichend begründeten — Kritik an der gegenwärtig die sozialpolitische Diskussion noch dominierenden ökonomischen Perspektive zu rechtfertigen vermag.

Die Bezeichnung „Effizienz“ findet sich zwar im ökonomischen Schrifttum gelegentlich, doch scheint sie einen klaren begrifflichen Rang bisher kaum gewonnen zu haben¹. Soweit ich sehe, wird die Bezeichnung neuerdings für ähnliche Sachverhalte wie die ältere Bezeichnung der Produktivität benützt. Um Unklarheiten über mein Thema zu vermeiden, habe ich die Bezeichnung „Effizienz“ durch „Effektivität“ ersetzt, und beziehe mich dabei auf eine in der Organisationstheorie übliche Unterscheidung: Der Begriff der Effektivität thematisiert die Leistungsaspekte von Organisationen unter dem Gesichtspunkt ihrer Fähigkeit, die ihnen zugeschriebenen Ziele tatsächlich zu erreichen.

¹ Der Index der *International Encyclopedia of the Social Sciences* (1968) weist die Bezeichnung als Begriff der Ökonomie aus, widmet ihm jedoch keinen Artikel und dokumentiert einen vielfältigen Sprachgebrauch (S. 197). Zahlreiche Handbücher weisen den Begriff überhaupt nicht aus.

Effizienz dagegen thematisiert die Organisationsleistung unter dem Aspekt des alternativen Mitteleinsatzes für Erreichung gegebener Ziele². Wenngleich es sich hierbei nur um eine analytische Unterscheidung handeln kann, so scheint sie mir doch gerade im vorliegenden Zusammenhang wichtig, um die unterschiedlichen Schwergewichte der ökonomischen und der soziologischen Perspektive zu verdeutlichen: Die spezifische Leistungsfähigkeit der Wirtschaftswissenschaften bezieht sich auf die Frage der Effizienz, d. h. die Bestimmbarkeit der Kosten/Ertragsrelationen alternativer Technologien, *unter der Voraussetzung gegebener Ziele und geklärter Effekte*. In soziologischer Perspektive werden dagegen eher die systematischen Zusammenhänge sichtbar, welche zwischen Zielbestimmung, organisatorischen und personellen Bedingungen der Leistungserbringung und faktischen Wirkungen der erbrachten Leistung bestehen. Im Bereich der Sozialpolitik ist Effektivität im wesentlichen ein soziologisches, Effizienz ein wirtschaftswissenschaftliches Problem³.

Eine nähere Begründung dieser These erfordert mehrere Spezifikationen:

1. In denjenigen gesellschaftlichen Bereichen, in denen die soziale Aktivität im wesentlichen durch das Kommunikationsmedium Geld *und* durch die Handlungsprämissen von Märkten gesteuert wird — also im „wirtschaftlichen Bereich“ im Sinne der traditionellen Marktökonomik — ist auch aus soziologischer Perspektive den Wirtschaftswissenschaften Erklärungskraft nicht nur für das Effizienz-, sondern auch für das Effektivitätsproblem zuzubilligen: Insoweit zu recht davon ausgegangen werden kann, daß Mitteleinsatz *und* Zielerreichung von den sozial Handelnden (hier also: den Wirtschaftssubjekten) in Geldeinheiten gemessen werden, insoweit also der Erfolg in Form von Kosten/Preisrelationen im Alltagshandeln der Beteiligten gemessen

² „Effektivität bezeichnet Wirksamkeit und Erfolg von Organisationen, das Ausmaß, zu dem sie ihre Ziele erreichen, gewonnen aus dem Vergleich von input und output. Effizienz bezeichnet dagegen Strategien der Herstellung von Effektivität, die durch verschiedene Kombinationen der input-Faktoren zustande kommen sowie durch mehr oder weniger rationelle Verhältnisse zwischen den eingesetzten Mitteln und den verfolgten Zielen“ (Lexikon zur Soziologie, hrsg. v. W. Fuchs et al., Opladen 1973, S. 150 f.). Zu unterschiedlichen Nuancen in der Relationierung der Begriffe Effektivität und Effizienz vgl.: Ch. I. Barnard, *The Functions of the Executive* (1938), Cambridge, Mass., 7. Aufl., 1948, S. 55 ff.; H. A. Simon, *Administrative Behavior* (1945), New York, 4. Aufl., 1949, S. 39, 188, 212 f.; J. D. Thompson, *Organizations in Action*, New York 1967, S. 83 ff.; R. M. Osborn/J. G. Hunt, *Environment and Organizational Effectiveness*, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19 (1974), S. 231 - 246.

³ Die soziologische Effektivitätsforschung steht — zumindest im deutschen Sprachbereich — noch in den Anfängen. Es kann hier also nur eine Problemstellung begründet und auf mögliche Wege zu ihrer Erforschung hingewiesen werden. — Für kritische Anregungen zur Vortragserfassung dieses Beitrags danke ich Dieter Grunow und Friedhart Hegner, Bielefeld.

werden kann, ist der Effektivitätsgrad des wirtschaftlichen Handelns sozial definiert und in Geld unmittelbar meßbar, so daß sich hier der Ökonomie keine grundsätzlichen Probleme bei der Erfassung der Effektivität stellen: Der Markt fungiert als gesellschaftlich anerkannter Rückkoppelungsmechanismus zwischen Allokation und Verteilung⁴.

2. Für den Bereich der Produktion, Verteilung und Konsumtion von Kollektivgütern treffen diese Voraussetzungen nur in beschränktem Maße zu⁵. Wo die individuelle Zurechenbarkeit des Nutzens entfällt, entfällt logischerweise auch die Nachfrage als Nutzenindikator. Aber auch im Bereich der sogenannten meritorischen Güter ist die Nachfrage ein problematischer Erfolgsindikator. Die Produktion dieser Güter (Dienste) erfolgt ja gerade aus dem Grunde *nicht* unter Marktbedingungen, weil ein *öffentliches* Interesse unterstellt wird, daß Personen, welche diese Güter (z. B. Bildung, Beratung, Therapie) zu Marktpreisen nicht erwerben würden, diese dennoch konsumieren. Dieses öffentliche Interesse ist rational nur durch *Effekte* begründbar, die vom Konsum dieser Güter erwartet werden. Der „Kollektivnutzen“ liegt also nicht im Konsum selbst, sondern in seinen Wirkungen. Die Annahme eines seiner Bedürfnisse voll bewußten und die Bedingungen seiner Nutzenmaximierung durchschauenden Individuums gilt hier nicht als Prämisse, sondern als Problem. Prämisse ist hier die Annahme einer „höheren Einsicht“ der Regierenden in die „Bedürfnisse“ der Bevölkerung. Unsere Überlegungen zielen auf die Frage, wie solch „höhere Einsicht“ diskurs- bzw. kritikfähig gemacht werden kann.
3. Bekanntlich ist es wesentlich leichter, im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse öffentlicher Güter die anfallenden Kosten zu ermitteln, als den zu erwartenden Nutzen zu schätzen⁶. Der Nutzen liegt nicht (oder nur zum kleinsten Teil) in Form von identifizierbaren Gelderträgen vor; seine Schätzung setzt Annahmen über Wirkungszusammenhänge zwischen den eingesetzten Maßnahmen und als rele-

⁴ Auf Restriktionen dieser Aussage (z. B. externe Effekte, Anbieter, fehlende Anbieterkonkurrenz, Verhältnis von Nachfrageverhalten und Bedürfnisdispositionen usw.) braucht hier nicht eingegangen zu werden.

⁵ Vgl. hierzu bereits G. Myrdal, *The Theoretical Assumptions of Social Planning*, in: *Transactions of the Fourth World Congress of Sociology*, Vol. 2, London 1959, S. 165 ff.

⁶ Vgl. z. B. R. A. Musgrave, *Kosten-Nutzen-Analyse und Theorie der Staatswirtschaft*, in: H. C. Recktenwald (Hrsg.), *Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget*, Tübingen 1970, S. 28 ff.; H. C. Recktenwald, *Maßstäbe für rationale Entscheidung in der Staatswirtschaft*, in: W. Michalski (Hrsg.), *Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung*, Hamburg 1970, S. 25 - 39.

vant angesehenen Zielvariablen oder Nebenbedingungen voraus. Die Existenz bzw. Intensität derartiger Wirkungszusammenhänge kann im Regelfalle nicht mit den Mitteln der Wirtschaftswissenschaften überprüft werden. Die Nutzenschätzungen basieren auf Aussagen anderer Wissenschaften bzw. auf Praktikererfahrungen (oder auch nur -meinungen!). Die Feststellung des Effektivitätsgrades bestimmter Maßnahmen setzt hier also einen *doppelten Bestimmungsprozeß* voraus, nämlich einerseits den Versuch der Messung von Intensitätsgraden des Wirkungszusammenhangs und andererseits die Bewertung der angenommenen Effekte in Preisen. Eine Ertrags- oder Nutzenschätzung kann jedoch nicht besser sein als die ihr zugrundeliegenden Annahmen über Wirkungszusammenhänge. Die Frage der Effektivität ist deshalb hier keine Frage der Wirtschaftswissenschaften, sondern derjenigen Wissenschaften, welche die Wirkungszusammenhänge zu untersuchen vermögen.

Es kommt nicht von ungefähr, daß sich Kosten-Nutzen-Analysen bisher überwiegend im technischen Bereich bewährt haben. Überall dort, wo bestimmte Sachverhalte ausschließlich durch intentional eingesetzte Maßnahmen konstituiert werden — also am ausgeprägtesten im technischen Experiment — können wir uns der Wirkungszusammenhänge gewiß sein, während überall dort, wo „natürliche“ oder der menschlichen Spontaneität entspringende Faktoren für die Konstitution eines Sachverhalts entscheidend sind, die Identifizierung von Wirkungszusammenhängen zum Problem wird⁷. Dies gilt in besonderem Maße für Maßnahmen, welche die Gestaltung oder Beeinflussung sozialer Sachverhalte beabsichtigten. Obwohl — vor allem in den Vereinigten Staaten — bereits seit längerem spezifische Zweige angewandter Sozialwissenschaft unter den Bezeichnungen „Evaluation Research“ und „Impact Research“ die Wirkungen bestimmter politischer Maßnahmen zu untersuchen trachten⁸, und obwohl vor allem die sog. Soziale-Indikatoren-Bewegung beansprucht, die Bedingungen für eine erfolgreiche Beurteilung der Effektivität gesellschaftspolitischer Maßnahmen herzustellen⁹, sind wir von einer Realisierung dieser Ansprüche noch weit entfernt. Der folgende Beitrag versucht, nicht nur die Gründe hierfür

⁷ Besonders konsequent sind die methodologischen Bedingungen exakter Wissenschaft von H. Dingler, *Die Ergreifung des Wirklichen* (2. Aufl., Frankfurt 1969), herausgearbeitet worden.

⁸ Einen Überblick bietet: E. Struening/M. Guttentag (Hrsg.), *Handbook of Evaluation Research*, 2. Vol., Beverly Hills & London 1976.

⁹ Zur Sozialen-Indikatoren-Bewegung vgl. zusammenfassend R. Werner, *Soziale Indikatoren und politische Planung. Einführung in Anwendungen der Makrosoziologie*, Reinbek 1975, bes. S. 38 ff. — Für eine die institutionellen Bedingungen berücksichtigende Programmatik vgl. W. Zapf, *Gesellschaftliche Dauerbeobachtung und aktive Politik*, in: *Allgemeines statistisches Archiv*, Bd. 57 (1973), S. 143 - 164.

aufzuzeigen, sondern gleichzeitig für den sozialpolitischen Bereich den Bedingungen nachzugehen, von denen die Effektivität einer Effektivitätsforschung abzuhängen scheint.

Unsere Ausführungen beziehen sich dabei auf einen in diesem Zusammenhang zunächst nur locker zu umschreibenden Begriff von Sozialpolitik, worunter wir — im Anschluß vor allem an Gerhard Weisser — die Gesamtheit der öffentlichen Maßnahmen verstehen, welche unmittelbar auf die Beeinflussung der Lebenslage der Bevölkerung gerichtet sind¹⁰. Für diesen Politikbereich gilt somit in besonderem Maße, daß die Normen seines Erfolges nicht lediglich in verwaltungsinternen Leistungsstandards gesehen werden können, sondern *daß es letzten Endes auf die Wirkungen im Bereich der Lebenslage der Bevölkerung ankommt*. Eine solche Feststellung ist jedoch zu pauschal, um als unmittelbare Leitlinie von Effektivitätsüberlegungen dienen zu können. Wir müssen daher zunächst die Situation näher bestimmen, in der Effektivitätsüberlegungen relevant werden, um davon ausgehend ein Konzept der Effektivitätsbestimmung zu entwickeln. Wir werden sodann dieses Konzept in bezug auf den Bereich der Sozialen Sicherung zu erläutern suchen.

2. Effektivität als Verhältnis von Zielbestimmung, Implementation und Wirkung sozialer Maßnahmen

2.1 Effektivität in mehrstufigen Problembearbeitungsprozessen

Die üblichste Formulierung sozial- und wirtschaftspolitischer Probleme orientiert sich an den Kategorien Ziel, Lage und Maßnahmen. Gesucht werden die Maßnahmen, welche unter den gegebenen Bedingungen einer Lage am ehesten geeignet sind, ein Ziel zu erreichen. Diese Formulierung setzt die Bestimmtheit der Ziele und damit einen wesentlichen Teil der Effektivitätsproblematik als gelöst voraus. Sie orientiert sich zudem allzusehr an der unmittelbaren Perspektive eines (fiktiven!) Handelnden. Mehr noch als für andere politische Bereiche gilt für den Bereich der Sozialpolitik, daß die Vorstellung eines einzigen oder einheitlichen handelnden Aktors (etwa des „Staates“) eine verschleiernde Fiktion darstellt. Nicht nur die Trennung zwischen poli-

¹⁰ „Als *Lebenslage* gilt der Spielraum, den die äußeren Umstände dem Menschen für die Erfüllung der Grundanliegen bieten, die er bei ungehinderter und gründlicher Selbstbesinnung als bestimmend für den Sinn seines Lebens ansieht“ (G. Weisser, Art. „Distribution [II] Politik“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956, Bd. 2, S. 635). Diese sehr allgemeine Bestimmung von Sozialpolitik besitzt gegenüber den meisten übrigen den Vorteil, daß sie sozialpolitische Probleme nicht von vornherein auf den Horizont des als politisch oder ökonomisch machbar Deklarierten reduziert und dennoch die Entwicklung operabler Kriterien zur Abgrenzung des Maßnahmenbereichs gestattet.

tischem und administrativem System, sondern auch das notwendige Zusammenwirken unterschiedlicher öffentlicher (Bund, Länder, Kommune, Sozialversicherungsträger) oder privater (z. B. Industrie- und Handelskammern, freigemeinnützige Wohlfahrtsverbände) Körperschaften und Einrichtungen (z. B. Jugendzentren, Krankenhäuser, Arztpraxen) und nicht zuletzt die notwendige Mitwirkung der Leistungsadressaten bei der Leistungsgewährung machen deutlich, daß die Erbringung sozialpolitischer Leistungen nur in Form eines komplexen Prozesses adäquat rekonstruierbar ist, an dem eine Vielzahl von Instanzen und Personen beteiligt sind^{10*}.

Diese arbeitsteilige Mitwirkung einer Vielfalt von politisch-administrativen Instanzen der Bedarfsdeckung setzt zu ihrem Gelingen *Koordinationsleistungen* voraus, die nicht dem Typus des Preismechanismus entsprechen. Die Erbringung dieser Koordinationsleistungen wird allgemein von als „Planung“ bezeichneten Prozessen erwartet, obwohl darunter im einzelnen sehr Verschiedenes verstanden wird. Ohne in eine Begriffsdiskussion einzutreten, muß hier in gebotener Kürze auf den bisher in der „Planungsdiskussion“ weitgehend vernachlässigten organisationssoziologischen Aspekt der Planungsproblematik hingewiesen werden.

Parlamente, öffentliche Verwaltungen, Verbände und sozialpolitische Einrichtungen stellen — ebenso wie privatwirtschaftliche Unternehmungen — mehr oder weniger formal organisierte Kooperationsysteme dar¹¹. Bekanntlich werden dem Preismechanismus unter den Strukturbedingungen des Marktes Rückkoppelungsleistungen zugesprochen,

^{10*} Für den staatlichen Bereich wird dieser Sachverhalt neuerdings unter dem Begriff „Politikverflechtung“ thematisiert. Vgl. *F. W. Scharpf/B. Reissert/F. Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

¹¹ Zum Begriff der formalen Organisation vgl. insbesondere *N. Luhmann*, Funktion und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964. Zur politischen Funktion formaler Organisation vgl. *ders.*, Legitimation durch Verfahren, Neuwied und Berlin 1969. — Wesentliches Merkmal formaler Organisation ist die Bindung aller zentralen Verhaltenserwartungen an die Mitgliedschaftsrolle, wodurch eine weitgehende Freisetzung der Organisationsvollzüge von persönlichen Motivationen der Organisationsmitglieder erreicht werden soll. — Im Anschluß an *F. Hegner* (Strukturelemente organisierter Handlungssysteme, in: *G. Büschges* [Hrsg.], Organisation und Herrschaft, Reinbek 1976, S. 228 - 250) sprechen wir mit Bezug auf konkrete Organisationseinheiten (z. B. Behörden, Betriebe, Krankenhäuser) von „organisierten Kooperationsystemen“, die sich sodann hinsichtlich des Formalisierungsgrades sowohl ihrer Binnenstrukturen als auch ihrer Außenbeziehungen unterscheiden lassen. Formal organisierte Kooperationsysteme sind je nach dem Grad der Standardisierbarkeit und der Routinisierbarkeit ihrer Leistungen eher dem bürokratischen oder (insoweit es nicht zutrifft) dem professionellen Typus zuzuordnen (vgl. *R. Mayntz/R. Ziegler*, Soziologie der Organisation, in: *R. König* [Hrsg.], Handbuch der empirischen Sozialforschung, 2. Bd., Stuttgart 1969, S. 448 ff., 491 ff.).

welche eine Koordination dezentralisierter Produktions- und Allokationsentscheidungen unter Berücksichtigung der manifesten Nachfragepräferenzen ermöglichen. Wie aber hat man sich die Koordination organisierter Kooperationssysteme unter nicht-marktmäßigen Bedingungen vorzustellen?

Der herrschende Planungsbegriff unterstellt ebenso wie die Theorie öffentlicher Güter, daß *lediglich* die Bildung von Zielpräferenzen problematisch sei. Problematisch ist hier jedoch *zweitens* die Implementation getroffener politischer Entscheidungen, welche stets das Zusammenwirken *mehrerer* organisierter Kooperationssysteme voraussetzt, deren Eigendynamik ebenso zu berücksichtigen ist wie die Dynamik ihrer gegenseitigen Beziehungen. Das gilt bereits für „nachgeordnete Behörden“; aber natürlich in noch weit ausgeprägterem Maße für juristisch selbständige Instanzen wie Ärzteverbände, Sozialversicherungsträger, Kommunen oder freigemeinnützige Wohlfahrtsverbände. Gerade dieses Zusammenwirken von „staatlichen“ und „gesellschaftlichen“ Instanzen ist bekanntlich ein Charakteristikum der deutschen Sozialpolitik (ihre Eigendynamik muß also sowohl auf der „Input-“ wie auf der „Output-Seite“ politischer Entscheidungen berücksichtigt werden¹³).

Im Vergleich zur marktmäßigen Steuerung ergibt sich noch ein *drittes* Problem: Unter Konkurrenzbedingungen haben die Konsumenten ein gewisses Sanktionspotential, welches ein Ausufern der Eigendynamik der produzierenden und verteilenden Kooperationssysteme in Schranken hält. Dieses Sanktionspotential entfällt strukturell im Falle öffentlich administrierter Leistungen¹³. Immerhin ist das Geltendmachen von Sanktionsmacht auf dem Rechtswege möglich. Die Sanktionsmacht der Abnehmer ist allerdings von deren eigenem Handlungspotential abhängig, z. B. also bei organisierten Kooperationssystemen (Unternehmungen) höher als bei natürlichen Personen und auch dort variabel, z. B. nach Bildung, Beruf und Einkommen¹⁴. Sozialpolitik ist jedoch

¹³ Als Grundlegung einer das Input-Output-Verhältnis thematisierenden systemtheoretischen Betrachtungsweise staatlicher Aktivität vgl. *D. Easton, A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965. — Zur Begründung der Notwendigkeit, die Eigendynamik der Inter-Organisationsbeziehungen gerade mit Blick auf die Adressaten sozialpolitischer Maßnahmen in Rechnung zu stellen, vgl.: *D. Grunow/F. Hegner, Von der Bürokratiekritik zur Analyse des Netzes bürokratischer Organisationen*, in: Th. Leuenberger (Hrsg.), *Bürokratieprobleme in Industriegesellschaften des 20. Jahrhunderts*, Bern 1976.

¹³ Natürlich bietet hier das System demokratischer Wahlen keinerlei Ersatz, da in ihnen ja nicht auf *spezifische* Leistungen oder Versagungen reagiert werden kann.

¹⁴ Vgl. hierzu *F.-X. Kaufmann/F. Hegner/D. Grunow, Probleme publikumsbezogenen Verwaltungshandelns*, in: R. M. Lepsius (Hrsg.), *Zwischenbilanz der Soziologie, Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages*, Stuttgart 1976, S. 373 - 391.

bereits ihrer Intention nach vornehmlich auf Bevölkerungsgruppen mit geringem individuellem Handlungspotential gerichtet, so daß von rechtlich relevanten Reaktionen der Abnehmer nur in Ausnahmefällen ein Steuerungseffekt zu erwarten ist.

Aus diesen Erwägungen ergibt sich, daß die Steuerung der Produktion sozialpolitischer Güter wahrscheinlich in nur geringem Maße an den erzielbaren Effekten orientiert ist. Konzepte der Effektivitätsforschung sind eine notwendige, allerdings keineswegs hinreichende Bedingung, um den heute dominierenden „symbolic use of politics“¹⁵ einzuschränken.

In dieser Stelle muß in der gebotenen Kürze versucht werden, den Gesamtzusammenhang sozialpolitischer Prozesse so zu rekonstruieren, daß die wesentlichen Probleme der Effektivitätsbestimmung und -messung deutlicher hervortreten. Hierzu wird es sich als zweckmäßig erweisen, Sozialpolitik oder einzelne ihrer Teilbereiche als *mehrstufigen Problembearbeitungsprozeß* zu betrachten.

Herausragende Stufen derartiger Problembearbeitung sind typischerweise

- a) die Gesetzgebung als Prämisse weiterer öffentlicher Problembearbeitungsprozesse;
- b) die Bereitstellung von Mitteln für bestimmte Probleme und Problemlösungsstrategien;
- c) die Erstellung und der Betrieb von Einrichtungen, welche bestimmte Leistungen erbringen sollen;
- d) endlich die Erbringung der Endleistung an Betroffene, denen eine bestimmte Leistung zugute kommen soll.

Auf jeder dieser Stufen werden bei genauerer Betrachtung unterschiedliche Leistungen (Outputs) erbracht: Rechtsnormen, Finanzmittel, Dienstleistungsorganisationen, Geld- oder Dienstleistungen¹⁶. Auf jeder dieser Stufen ergeben sich demzufolge qualitativ auch unterschiedliche Effekte, wobei die Effekte vorangehender Stufen die Handlungsmöglichkeiten nachfolgender Stufen in je nach Leistungstyp, Organisations-

¹⁵ Zur Übernahme dieses von *M. Edelman* (1964) geprägten Konzepts in die sozialpolitische Diskussion in der BRD vgl. *C. Offe*, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt/Main 1972; *J. Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/Main 1973.

¹⁶ Jede Stufe setzt zudem in der Regel das Zusammenwirken mehrerer Instanzen voraus und läßt sich in Teilprozesse zerlegen. Vgl. hierzu ausführlicher: *F.-X. Kaufmann/P. Schäfer* in Zusammenarbeit mit dem Forschungsverbund, „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt — Ein Bezugsrahmen zur Problemexposition“, in: *F.-X. Kaufmann* (Hrsg.), „Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt“, Probleme und theoretische Perspektiven eines Forschungsverbunds, Meisenheim und Kronberg 1977 (im Druck).

form und Grad der hierarchischen Abhängigkeit unterschiedlichem Maße determinieren. Wir können daher zunächst ganz formal zwischen zwei Dimensionen der Effektivitätsproblematik sozialpolitischer Maßnahmen unterscheiden.

1. Die Frage nach der Effektivität bestimmter Stufen der Problembearbeitung;
2. die Frage nach dem Zusammenhang der Effekte unterschiedlicher Problembearbeitungsstufen.

Aus der Perspektive des traditionellen Mittel/Zweck- oder Maßnahmen/Ziel-Schemas läge es nahe, die Outputs der einzelnen Problembearbeitungsstufen als Zwischenziele zur Erreichung des „Endziels“ zu interpretieren. Es ist jedoch u. E. eine offene Frage, inwieweit die Effekte unterschiedlicher Problembearbeitungsstufen in eine handlungslogisch verknüpfte Zweckreihe gebracht werden können und sollen. Systemtheoretische Problemrekonstruktionen erscheinen hier adäquater, denn sie rechnen realistischerweise mit der Möglichkeit, daß in den unterschiedlichen Stufen der Problembearbeitung, welche typischerweise in verschiedenen Kooperationssystemen erfolgen, auch unterschiedliche Zielvorstellungen dominieren, so daß die Frage nach der Koordination der teilsystemischen Ziele zum Problem erhoben werden kann¹⁷.

2.2 Zielbestimmung und Effektivität

Vor dem Hintergrund dieser Problemformulierung gewinnt das Problem der sozialpolitischen *Zielbestimmung* als Voraussetzung aller Effektivitätsüberlegungen eine neue Dimension. Bisher haben wir implizit vorausgesetzt, daß die Ziele, um deretwillen bestimmte Maßnahmen eingesetzt werden, geklärt und bekannt seien. Diese Voraussetzung gilt es nun zu problematisieren.

In wirtschaftspolitischen Erörterungen wird meist von bestimmten, als vorgegeben angesehenen Zielsetzungen ausgegangen. Die Formulierungen variieren, jedoch nur in einem beschränkten Bereich, der durch die vorherrschenden *kulturellen* Wertformulierungen begrenzt wird; häufig sind die Formulierungen sogar mit dominanten gesellschaftlichen Wertbegriffen identisch, z. B. „Fortschritt, Freiheit, Stabilität, Gerechtigkeit“ (K. E. Boulding); „Freiheit, Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und Wohlstand“ (H. Giersch).

¹⁷ Vgl. hierzu grundlegend *N. Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Tübingen 1968, bes. S. 183 ff. (2. Aufl., Frankfurt 1973). Zur theoretischen Erklärung divergierender teilsystemischer Zielorientierungen vgl. beispielsweise *A. Downs*, Inside Bureaucracy, Boston 1967.

Es erscheint als charakteristisch für hochdifferenzierte Gesellschaften, daß die dominanten kulturellen Wertorientierungen in Form von *Wortsymbolen* gesellschaftlich festgehalten und tradiert werden. Diese *Wortsymbole* stehen für komplexe Sinngehalte, welche jeden denkbaren Handlungszweck transzendieren, jedoch zur Legitimierung der Selektion von Zwecken benützt werden¹⁸. Sie sind daher unterschiedlich interpretierbar und erscheinen einer „positivistischen“ Betrachtungsweise als „Leerformeln“¹⁹, obwohl ihr Sinnhorizont allein schon durch Sprachstrukturen, darüber hinaus aber auch durch auf sie als Legitimationsquelle angewiesene gesellschaftliche Einrichtungen und deren Interpretationsleistungen innerhalb eines angebbaren räumlichen und zeitlichen Bereichs durchaus bestimmbar ist²⁰. Dennoch handelt es sich bei ihnen offensichtlich nicht um „Zielsetzungen“ im Sinne erreichbarer Handlungszwecke.

Für die zu „magischen“ Drei-, Vier- oder Fünfecken hochstilisierten, wirtschaftsnäheren „Ziele der Wirtschaftspolitik“ gilt bei näherem Zusehen ähnliches: „Inkonsistenz, Unklarheit, Unvollständigkeit, juristische, ideologische und durch Meßbarkeitskriterien bedingte Verzerrungen entwerten die gängigen Zielkataloge so stark, daß sie als zentrale Ansätze einer rationalen Wirtschaftspolitik in entscheidenden Momenten regelmäßig versagen.“²¹ Diese Feststellung kann jedoch nur denjenigen zum „beruhigten“ Rückzug auf eine „unpolitische“ Formalrationalität bewegen, der entweder von der Allgegenwart der „unsichtbaren Hand“ oder von der Zielgewißheit unserer Politiker überzeugt ist. Realistischer scheint mir die Annahme eines *Defizits an Zielfin-*

¹⁸ Vgl. F.-X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Untersuchungen zu einer Wertidee hochdifferenzierter Gesellschaften, 2. Aufl., Stuttgart 1973, S. 33 ff.

¹⁹ Vgl. etwa E. Topitsch, Sprachlogische Probleme der sozialwissenschaftlichen Theoriebildung, in: ders. (Hrsg.), Logik der Sozialwissenschaften, Köln/Berlin 1965, S. 17 - 36.

²⁰ Eine ganz andere Frage ist diejenige nach der ‚Verbindlichkeit‘ derartiger Wertvorstellungen. Die Soziologie vermag nur die soziale Geltung bestimmter Wertvorstellungen festzustellen, ihre Bedeutung zu interpretieren: „Kenntnis der Bedeutung des Gewollten selbst“ (vgl. M. Weber, Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis, in: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, 3. Auflage, Tübingen 1968, S. 150 f.). Wie im folgenden zu zeigen sein wird, legt allerdings die Zielfindungsproblematik in hochkomplexen Gesellschaften nahe, auf derartige Analysen auch zur Legitimation von Problemselektionen zurückzugreifen. Ähnlich W. C. Churchman, Wie ist Planung möglich?, in: G. Fehl/N. Kuhnert/M. Fester (Hrsg.), Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung, Gütersloh 1972, S. 135 ff.

²¹ S. Borner, Wissenschaftliche Ökonomik und politische Aktion, Bern 1975, S. 88. — In welche Verlegenheit der Versuch einer empirischen Ziel- oder Leitbildanalyse der Sozialpolitik gerät, läßt sich anhand der Meinungsvielfalt des von H. Sanmann herausgegebenen Bandes „Leitbilder und Ziele der Sozialpolitik“ (Berlin 1973) erkennen.

dungspotentialen zu sein, d. h. eines vermutlich durch die strukturelle Überkomplexität moderner Gesellschaften bedingten Orientierungsdefizits praktischer Politik, welche die Konsequenz ihres eigenen Handelns nicht mehr zu überschauen und sich daher auch keine klaren Ziele zu setzen vermag²².

Dieser Sachverhalt ist es auch, welcher die Frage nach der Effizienz oder Effektivität gesellschaftspolitischer Maßnahmen überhaupt als dringlich erscheinen läßt. Wenn diese Annahme jedoch richtig ist, so führt sie uns in einen logischen Zirkel: Ungenügende Zielklarheit stimuliert die Frage nach der Effektivität verwirklichter Maßnahmen; die Bestimmung dieser Effektivität setzt jedoch Zielklarheit voraus. Wie können wir dieser Aporie entkommen?

Eine wesentliche Voraussetzung hierfür scheint die Überwindung der klassischen Gegenüberstellung von wertgebundenen und wertfreien Wissenschaftspositionen zu sein. „Werte“ haben einerseits keine genügende Selektionskraft, um Wissenschaftsprogramme oder politisches Handeln eindeutig zu begründen, die Vernachlässigung der normativen Aspekte gesellschaftlicher Praxis in den angewandten Sozialwissenschaften führt andererseits zu inadäquaten Problemreduktionen. Gefragt sind Denkansätze, welche nicht die Trennung, sondern den Bezug zwischen „Erklärung“ und „Bewertung“ thematisieren: So fordert beispielsweise Fritz W. Scharpf „Planung als politischen Prozeß“²³ zu begreifen und dabei die Dimensionen der Informationsverarbeitung und der Interessenberücksichtigung bzw. Konsensbildung zu unterscheiden. „Politische Planung“ soll „die vollständigere und frühere Problemerkennung und die Entwicklung wirksamer Veränderungs- und Gestaltungsstrategien zur Bewältigung neuartiger und zunehmend krisenhafter Problemlagen“ ermöglichen²⁴. — S. Borner kritisiert aus der Perspektive beratender Sozialwissenschaft „die positivistisch-technologische Theorie der Wirtschaftspolitik gleichzeitig als theoretisch fragwürdig und politisch irreführend“ und fordert statt dessen eine offene politische Ökonomie unter „Orientierung auf bewußte kollektive Zielsetzungen und kollektive Kontrollmechanismen“²⁴.

²² Diese Situationsdiagnose liegt der gesamten sozialwissenschaftlichen „Planungsdebatte“ seit dem Ende der sechziger Jahre zugrunde, als deren Zentralpunkt die Kritik instrumentell-technologischer Planungstheorien anzusehen ist. Vgl. hierzu etwa die Sammelbände von V. Ronge/G. Schmieg (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München 1971; B. Schäfers, *Gesellschaftliche Planung*, Stuttgart 1973; F. Naschold/W. Väth, *Politische Planungssysteme*, Opladen 1973.

²³ Titel eines zuerst in der Zeitschrift „Die Verwaltung“ (4. Jg., 1971, S. 1 ff.) erschienenen Aufsatzes mit zahlreichen Nachdrucken, u. a. in den in FN 22 genannten Readern.

^{23a} Ebenda, zit. nach B. Schäfers, a. a. O., S. 175.

²⁴ S. Borner, a. a. O., S. 118, 131.

Die Aufstellung derartiger Forderungen bedeutet allerdings noch nicht deren theoretische Einlösung. Am aussichtsreichsten scheinen hier Ansätze zu sein, welche die von uns einleitend als konstitutives Merkmal politischer Praxis hervorgehobene Mehrstufigkeit der Problembearbeitung zum Ausgangspunkt einer mehrstufigen Planungstheorie nehmen. So unterscheiden beispielsweise H. Ozbekhan und E. Jantsch zwischen drei Typen von Planungs- und Entscheidungsprozessen²⁵:

1. „*Normative Planung*“ (oder „*policymaking functions*“) bezieht sich auf die Formulierung von „Normen“, welche die Möglichkeiten der nachfolgenden Planungsstufen bestimmen und zugleich restringieren. Unter Normen werden dabei Kriterien für die Entscheidung zwischen alternativen Handlungsstrategien verstanden²⁶.
2. „*Strategische Planung*“ (oder „*goal-setting functions*“) bezieht sich auf die Formulierung realisierbarer Strategien unter Berücksichtigung der zu 1 genannten Kriterien und optimierender Ressourcenallokation.
3. „*Operationale Planung*“ (oder „*administrative functions*“) bezieht sich auf die Implementation bestimmter Strategien unter Berücksichtigung von Prioritäten und Verfahrensregeln, die sich aus den jeweiligen Umständen ergeben. Im Gegensatz zu den vorangehenden Stufen müssen hier die Wertprämissen der Entscheidungen nicht mehr gesondert berücksichtigt werden.

Natürlich handelt es sich hierbei um analytische Unterscheidungen, welche eventuell die Empfehlung implizieren, die faktische Kompetenzverteilung in bezug auf bestimmte Planungsprozesse diesen Funktionen entsprechend vorzunehmen. An diesem Denkansatz scheint uns zunächst der systematische Einbezug normativer Überlegungen in den Planungsprozeß von Bedeutung. Dabei fordern die Autoren, daß auf den vorgelagerten Stufen Probleme der nachgeordneten Stufen jeweils mitbedacht und *Planung* somit als *ein iterativer Prozeß progressiver Zielspezifizierung und Zielanpassung unter Berücksichtigung von internen und externen Restriktionen* begriffen werden muß. Es muß jedoch deutlich gesehen werden, daß es sich hier um eine normative Planungstheorie handelt, die eine Konsistenz der Planungsprozesse voraussetzt, welche in Wirklichkeit in der Regel nicht gegeben ist. Von daher scheint es wenig realistisch, das Effektivitätsproblem lediglich als die Frage

²⁵ Vgl. zum folgenden H. Ozbekhan, *Toward a General Theory of Planning*, in: E. Jantsch (Hrsg.), *Perspectives of Planning* (OECD), Paris 1969, S. 47 - 155. — E. Jantsch, *Technological Planning in Social Futures*, London 1972, bes. S. 12 ff.

²⁶ H. Ozbekhan, a. a. O., S. 81. Typischerweise handelt es sich hierbei um eine Mehrzahl von Kriterien (Ökonomen würden hier vermutlich von „Zielbündeln“ sprechen).

nach der Verwirklichung derartiger konsistenter Planungen zu formulieren. Der praktische Zusammenhang scheint — zumindest im Bereich der Sozialpolitik — vielmehr umgekehrt zu sein: Realistische Planungen sind nicht möglich, weil es einerseits an klaren Problemstellungen und Kenntnis der Wirkungszusammenhänge und andererseits an realistischen Konzepten zur Lösung von Koordinationsproblemen fehlt.

Realitätsnäher scheint daher der Denksatz von N. Luhmann zu sein²⁷. Ausgehend von der die ontologische Denktradition radikal verlassenden Fragestellung, wie der Mensch überhaupt imstande sei, angesichts der chaotischen Vielfalt des an sich Möglichen zum Handeln und Entscheiden zu gelangen, postuliert er die Unterscheidung von „Zweckprogrammen“ und „Konditionalprogrammen“: „Zweckprogramme sind ihrem Inhalt nach zunächst und vor allem *formulierte Probleme*. Hierin liegt ihr wesentlicher Unterschied zu den Konditionalprogrammen, die — wenigstens in ihrer Idealgestalt — zugleich das Kalkül mitenthalten, welches das Problem löst, im Grunde also Mechanismen für die Lösung schon gelöster Probleme darstellen. Zweckprogramme beschränken sich dem gegenüber darauf, die heuristische Funktion einer Problemstellung zu programmieren.“²⁸ Programmierung von Zwecken heißt demzufolge Formulierung von Problemen in einer Form, in der sie als Maßstäbe zur Bewertung alternativer Problemlösungsstrategien gelten können. Die *Definition des Problems wird so zur Entscheidungsprämisse der Problemlöser*. „Natürlich ist durch diese Formgebung allein das Problem noch nicht exakt definiert, geschweige denn sicher lösbar. Aber soweit sie festliegen, werden die Problemkomponenten durch Programmierung verbindlich. Auf ihre strukturierende Wirkung kann man dann in kooperativen Entscheidungszusammenhängen vertrauen. Das ist Voraussetzung jeder Organisation des Entscheidungsprozesses und damit Voraussetzung desjenigen Potentials für Problemlösungskomplexität, das sich nur durch Organisation gewinnen läßt.“²⁹ Dieser Denkansatz trägt dem zuerst von Gunnar Myrdal³⁰ hervorgehobenen Einwand Rechnung, daß Zweck-Mittel-Relationen nicht a priori festliegen und daß Kausalrelationen nicht deckungsgleich mit Bewertungsrelationen sein müssen, sondern vielmehr teilsystemspezifisch variieren können. Indem anstelle von Zielen komplexe Problemformulierungen der Zwecksetzung dienen, lassen sich unter Berücksichtigung eines mehrstufigen und mehrgliedrigen, zeitlich gestaffelten Programmaufbaus wesentlich kom-

²⁷ Vgl. insbesondere N. Luhmann, *Zweckbegriff*, a. a. O., Kap. 5.

²⁸ Ebenda, S. 179. Hervorhebung von mir.

²⁹ Ebenda, S. 180.

³⁰ Vgl. G. Myrdal, *Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie*, in: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Bd. 4 (1933), S. 305 - 329.

plexere Handlungszusammenhänge in einer einheitlichen Planungsperspektive noch erfassen. Außerdem kann der erforderliche normative Konsens minimiert werden: „Durch Organisation wird es möglich, eine Vielzahl von Zweckperspektiven nebeneinander und ineinandergeschachtelt zu verwenden, ohne die dabei vorausgesetzten Werturteile zu integrieren: Organisation stellt nämlich sicher, daß die in den verschiedenen Zweckperspektiven getroffenen Entscheidungen einander als Prämissen dienen, so daß die Reduktion von Komplexität auch dann gelingt, wenn keine gemeinsame, transitive Wertordnung generell festgehalten werden kann.“³¹

Vollständige *Problembestimmungen* implizieren notwendigerweise drei Vorstellungskomplexe:

- Vorstellungen über den Sachverhalt („Situationsdefinitionen“)
- Vorstellungen über die Änderbarkeit einer Situation (Definition der handlungsrelevanten Faktoren)
- Vorstellungen über die Gründe, welche einen Sachverhalt als änderungswürdig bzw. einen veränderten Zustand als „besser“ erscheinen lassen (Definition der Beurteilungskriterien).

In jede Problembestimmung fließen somit wenigstens implizit *Tatsachenurteile und Werturteile* ein. Als Handlungsprämisse „nachgeordneter“ Organisationseinheiten gelten jedoch nicht die Werturteile, welche die Problembestimmung strukturiert haben, sondern die Problembestimmung selbst, und zwar insbesondere die in ihr enthaltenen handlungsrelevanten Faktoren. Ihre Beeinflussbarkeit kann nun wiederum zum „Problem“ erhoben werden, woraus bestimmte Problemlösungsstrategien erwachsen. Die Realisierung einer bestimmten Problemlösungsstrategie wird von einer anderen Stelle zum „Problem“ erhoben, usw., so daß nunmehr *Zweckprogrammierung als ein sequentielles Verfahren erscheint, das Entscheidungen auf unterschiedlichen Stufen der Problembearbeitung ermöglicht, welche gleichzeitig als Problemspezifikationen für nachgeordnete Problembearbeitungsschritte gelten können*. Je konkreter die Problembestimmung, um so „lösungs-trächtiger“ ist sie in der Regel und um so eher kann die Zweckprogrammierung durch Konditionalprogrammierung ersetzt werden.

2.3 Ein Konzept der Effektivitätsforschung

Der Luhmannsche Denkansatz macht zunächst plausibel, wie es überhaupt möglich ist, das Koordinationsproblem hochkomplexer Systeme trotz unterschiedlicher Präferenzen der Beteiligten *ohne* Marktmechanismen praktisch zu lösen: Durch „Entlastung vor allem von Funktionen

³¹ N. Luhmann, Zweckbegriff, a. a. O., S. 234.

der Konsensbeschaffung und der Legitimierung des Entscheidens“³², also durch weitgehende Freisetzung der operativen Teile des politisch-administrativen Systems von durch systemexterne Normen begründeten Ansprüchen. Damit ergibt sich für die Bestimmung von Effektivitätskriterien eine im Prinzip recht einfache Antwort: Die *erwartete Organisationsleistung* dient ihrer Art nach als Effektivitätskriterium, die Effektivitätsmessung erfolgt durch Feststellung des Umfangs der erbrachten Organisationsleistung: Als „Effektivität“ *erscheint* dann z. B. die Zahl der neu geschaffenen Krankbetten, der behandelten Patienten, der erledigten Rentenanträge, der erlassenen Verordnungen oder Verfügungen, der erledigten Einsprüche, Klagen oder Beerdigungen — bezogen auf die jeweils zur Verfügung stehenden räumlichen, personellen und sachlichen Ressourcen. In dieser Weise wird „Effektivität“ auch in der administrativen Praxis verstanden³³.

Auf dieser Antwortebene ergibt sich noch keine praktische Differenz zwischen Effizienz und Effektivität, da eine qualitative Beurteilung des Outputs unterbleibt. *Offensichtlich ist bei dieser Fassung des Effektivitätsproblems jedoch die Frage nach dem Zusammenhang der Effekte unterschiedlicher Problembearbeitungsstufen verlorengegangen.* Unter Rückgriff auf den Luhmannschen Ansatz könnte immerhin argumentiert werden, daß die Problembestimmungen einer vorgelagerten Problembearbeitungsstufe, welche als Handlungsprämissen einer bestimmten organisatorischen Einheit vorgegeben werden, als qualitatives Kriterium der Outputbestimmung fungieren können: Wenn vom Krankenhaus A die Sicherstellung der erforderlichen stationären Behandlung für die Region B erwartet wird, so ist nicht mehr nur die Zahl der Behandlungen, sondern ebenso sehr die Zahl der unbehandelten Fälle ein Effektivitätskriterium. Typischerweise hat jedoch das Krankenhaus A nur dann ein Eigeninteresse, die Zahl der unbehandelten Fälle festzustellen, wenn daraufhin mit der Bereitstellung von Mitteln für Erweiterungsbauten (und nicht beispielsweise mit der Finanzierung eines neuen Krankenhauses für einen anderen Träger) zu rechnen ist. Ebenso hat die für derartige Entscheidungen zuständige Instanz nur dann ein Interesse, die Zahl der Nicht-Behandlungen festzustellen, wenn sie über genügend Mittel verfügt und unbeeinflusst von politischem Druck oder sonstiger Interessenverfolgung tatsächlich eine an sachlicher Dringlichkeit orientierte Entscheidung verfolgt, eine Annahme, die nur dann plausibel erscheint, wenn die Verfolgung sachgerechter Problemlösungen tatsächlich prämiert wird³⁴.

³² N. Luhmann, Legitimation, a. a. O., S. 218.

³³ Eine gute Quelle für das Effektivitätsverständnis der Praxis im Bereich der sozialen Sicherung stellen die Verwaltungsberichte der Sozialversicherungsträger dar.

Da anzunehmen ist, daß jede am Problembearbeitungsprozeß beteiligte Instanz nur solche Problemdefinitionen übernimmt und bearbeitet, welche ihre eigene Tätigkeit als erfolgreich erscheinen lassen, *bleibt bei dieser Betrachtungsweise die Frage nach der Konsistenz zwischen den Problemdefinitionen auf unterschiedlichen Bearbeitungsstufen völlig offen*³⁵. Ein die Relation zwischen zwei aufeinanderfolgenden Problembearbeitungsstufen übergreifendes Effektivitätskriterium wird dabei nicht in Betracht gezogen.

Dieser Sachverhalt erscheint um so gravierender, als davon auszugehen ist, daß im Maße der Ausdehnung sozialpolitischer Tätigkeiten „Neue Politik... mehr und mehr auf politisch schon geregelte Sachverhalte und etablierte Programme (trifft); sie ist je länger je mehr nur noch als Änderung oder Beseitigung laufender Politik möglich“³⁶. Jede etablierte Politik wird jedoch durch die Interessen der von ihr geschaffenen Verwaltungen und Einrichtungen gestützt, welche ihrerseits an der Vorbereitung neuer politischer Entscheidungen in der Regel direkt oder indirekt beteiligt sind. Von daher wird mit der Anerkennung eines Effektivitätskriteriums, das sich nur innerhalb des organisatorisch jeweils Machbaren hält, dem politischen Immobilismus Vorschub geleistet. Für den hinsichtlich seiner Institutionalisierung fortgeschrittensten Bereich der Sozialpolitik, den Bereich der sozialen Sicherung, ist solch ein Immobilismus vielfach diagnostiziert worden³⁷.

Eine solche Feststellung ist für den Bereich der Sozialpolitik insofern besonders gravierend, als weitgehender gesellschaftlicher Konsens darüber zu bestehen scheint, daß Sozialpolitik ihrem Anspruch nach die Lebenslage sozial *benachteiligter* Personen und Gruppen zu verbessern habe. Die Reduktion ökonomischer und sozialer Ungleichheiten erscheint als wesentliche sozialpolitische Leitvorstellung³⁸. Gleichzeitig wird je-

³⁴ Wir gehen bei unseren Überlegungen also von der durch *G. Tullock* (*The Politics of Bureaucracy*, Washington 1965) und *A. Downs* (a. a. O.) nunmehr auch in die Ökonomie eingeführten Annahme bürokratischer Eigeninteressen aus.

³⁵ Dies wird im übrigen von *N. Luhmann* begrüßt, da hierdurch die Fähigkeit von Organisationen, Komplexität zu absorbieren, erhöht wird. Vgl. Zweckbegriff, a. a. O., S. 189.

³⁶ *F. W. Scharpf*, Planung als politischer Prozeß, a. a. O., S. 186.

³⁷ Vgl. z. B. *H. Achinger*, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958, S. 102 ff. — *V. von Bethusy-Huc*, Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965, S. 221; *Ch. von Ferber*, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967, S. 74 ff.

³⁸ Gleichheitsgesichtspunkte leiteten bereits die ursprünglichste sozialpolitische Reflexion bei *Lorenz v. Stein* (1850). Vgl. *E. W. Böckenförde*, Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat, in: *Alteuropa und die moderne Gesellschaft*, Festschrift für Otto Brunner, Göttingen 1963, S. 248 - 277. — Auch in der angelsächsischen Sozialpolitiktradition erscheint die Bekämpfung sozialer Ungleichheit als dominante Legitimation. Von ihr her legitimiert sich die verteilungspolitisch

doch allgemein anerkannt, daß sozial benachteiligte Gruppen in der Regel auch nur in geringem Maße organisationsfähig und politisch einflußreich sind³⁹. Wenn jedoch politische Veränderungen Macht voraussetzen, so muß man zum Schluß gelangen, daß sozialpolitische Innovationen je länger je schwieriger werden, da zum einen die Rigidität und der Einfluß der bestehenden sozialpolitischen Institutionen wachsen und zum anderen die verbleibenden unterversorgten Gruppen aufgrund der Selektivität politischer Prozesse politisch immer schwächer werden. Von seiten der sozialpolitischen Institutionen ist dagegen das Argument zu erwarten, Innovationen seien auch nicht mehr nötig oder aber im notwendigen Umfang durchaus im Rahmen der vorhandenen Organisation zu leisten. Die entscheidende Frage ist jedoch, wer den Innovationsbedarf bzw. die seiner Feststellung zugrunde liegenden Probleme bestimmt und wie sie definiert werden.

Scharpf kommt aufgrund seiner Diagnose zum Schluß, daß „innovative Politikplanung . . . angewiesen (bleibt) auf weitgehend ungesteuerte, jedenfalls von der Planung aus kaum steuerbare, gesellschaftliche und politische Prozesse der Problemartikulation, Bewußtseinsbildung, Politisierung und Mobilisierung . . . Die Vorstellung einer vom politischen Prozeß ablösbaren oder dieser steuernden Planung gesellschaftlicher Strukturveränderungen bleibt unter den gegebenen Bedingungen eine technokratische Illusion“⁴⁰. Dynamisierende Faktoren sozialpolitischer Entwicklung können m. E. jedoch auch innerhalb des sozialpolitischen Leistungssystems entstehen, sobald die bestehenden Einrichtungen in Druck (z. B. Legitimationsdruck, Kostendruck, Konkurrenzdruck) geraten.

Auch wenn man die Notwendigkeit exogener dynamisierender Faktoren akzeptiert, stellt sich die Frage, in welcher Form wissenschaftliches Handeln geeignet sein mag, Prozesse der Problemartikulation und der Bewußtseinsbildung vorzustrukturieren, bzw. entstandenen Problemdruck zu kanalisieren.

Es können an dieser Stelle nicht mehr die Fallstricke erörtert werden, welche solch wohlmeinende wissenschaftliche Absichten in der Regel bereits im Anlauf zu Fall bringen. Immerhin scheint die Orientierung an Effektivitätsproblemen der Sozialpolitik insofern ein aussichtsreiches Feld politikbezogener wissenschaftlicher Forschung zu er-

orientierte Sozialpolitiklehre der Ökonomie, ebenso wie die erneute soziologische Beschäftigung mit Sozialpolitik. Vgl. z. B. J. Krüger, Soziale Ungleichheit und Sozialpolitik, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 6. Jg. (1975), S. 247 - 262.

³⁹ Vgl. insbesondere M. Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968; C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972.

⁴⁰ F. W. Scharpf, a. a. O., S. 190.

öffnen, als an Analysen dieser Art auch seitens des politischen Systems ein Interesse besteht. Ob derartige Effektivitätsuntersuchungen jedoch zu tendenziell innovativen Ergebnissen führen, dürfte sich nicht so sehr an der politischen Einstellung des Forschers als an der Art der Problemwahl entscheiden. Unsere These geht dahin, daß in der Regel Effektivitätsuntersuchungen nur dann *tendenziell innovative Ergebnisse zeitigen können, wenn sie die Problemdefinitionen und Organisationsleistungen über mehrere Stufen des Problembearbeitungsprozesses hinweg verfolgen*. Diese Form der „systemimmanenten Kritik“ ist zwar für die Betroffenen möglicherweise unangenehmer als die bis heute übliche pauschale sozialwissenschaftliche Kritik. Sie ist auch für den Forscher mühsamer und setzt in der Regel nicht nur wissenschaftliches, sondern auch Verhandlungsgeschick voraus, um überhaupt an relevante Daten zu gelangen. Vielfach müssen Forschungen wegen des administrativen Widerstandes abgebrochen werden.

Nur in dem Maße, als sich die Einsicht verbreitet, daß die „systemimmanente Kritik“ gleichzeitig systemadäquat sein kann, wird sie überhaupt realisierbar sein⁴¹. Dabei wird es sowohl von den politischen Umständen als auch von dem Verhältnis zwischen Forscher und „beforschetem“ Bereich abhängen, ob die Ergebnisse überhaupt und — wenn ja — ob inkrementalistisch oder politisch wirksam werden.

Methodisch gesehen geht es im Horizont des bisher Ausgeführten darum, die Kompatibilität der Problembestimmungen und Problemlösungsaktivitäten über mehrere Bearbeitungsstufen hinweg zu verfolgen, und zwar im Idealfall von der ersten Stufe der Problemformulierung im Grenzbereich von kulturellem und politischem System über die Implementation problembearbeitender Einrichtungen bis zu den Endleistungen und ihren Wirkungen bei den Zielgruppen bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen. Vorausgesetzt wird also keine „für das System als Ganzes richtige, voll konsensfähige Zweck-Mittel-Ordnung“⁴², aber die Existenz allgemein anerkannter gesellschaftlicher Wertideen, mit deren Hilfe sich politische Problembestimmungen in den ersten Bestimmungsstufen legitimieren lassen. Diese Legitimationsgrundlagen staatlichen Handelns bieten zusammen mit wissenschaftlichen Sachverhaltsermittlungen die Basis für rationale Problemrekonstruktionen von höherer interner Konsistenz, als sie politischen Problembestimmungen in der Regel eigen sind. Auf sie lassen sich sodann die Problembestimmungen

⁴¹ Wenn N. Luhmann für „intern zwar verbundene, aber gegeneinander verschobene Zweck- und Neutralisierungsperspektiven“ plädiert (Zweckbegriff, a. a. O., S. 189), so setzt auch er die interne Verbundenheit der Problemlösungsperspektiven voraus. Mehrstufige Effektivitätsforschung richtet sich auf die Stärkung dieser internen Verbundenheit.

⁴² Wie sie N. Luhmann (ebenda) nicht zu Unrecht der traditionellen Organisationslehre unterstellt.

und Problemlösungsaktivitäten auf nachfolgenden Bearbeitungsstufen beziehen. Die Gültigkeit derartiger Problemformulierungen ist grundsätzlich voll diskursfähig, bis zum *Aufweis* inkompatibler Sachverhaltsfeststellungen oder Prioritätssetzungen. Häufig wird sich jedoch zwischen unterschiedlichen Problembestimmungen keine klare Entscheidung treffen lassen. Das ist insofern nicht verwunderlich, als unterschiedliche Wertgesichtspunkte zur Bestimmung eines Problems herangezogen werden können (z. B. „Gleichheit“ und „Sicherheit“), ohne daß deshalb von einer Inkompatibilität gesprochen werden müßte. Inkompatibel können nur Handlungszwecke, aber nicht Werte sein⁴³. In diesem Falle empfiehlt es sich grundsätzlich (d. h. unter Vernachlässigung des damit verbundenen Arbeitsaufwandes), konkurrierende Problembestimmungen parallel zur Ermittlung von Effektivitätskriterien zu verwenden.

3. Soziale Sicherung und Soziale Sicherheit

Im folgenden können wir das hier postulierte Vorgehen nur andeutungsweise veranschaulichen, und zwar sowohl aus räumlichen wie aus sachlichen Gründen. Der Handlungsbereich der Sozialversicherungsträger ist in Deutschland bisher sozialwissenschaftlich kaum erforscht⁴⁴, so daß alle Beispiele nur auf sporadischen Kenntnissen beruhen können.

Ausgangspunkt unserer Überlegungen ist die naheliegende These, daß die unter der Bezeichnung „Soziale Sicherung“ oder „Soziale Sicherheit“ zusammengefaßten Einrichtungen ihre zentrale Legitimation durch den gesellschaftlichen Wertbegriff „Sicherheit“ erhalten. Dieser Ansatz ist insofern nicht ganz unproblematisch, als die Bismarcksche Sozialversicherung zu einer Zeit eingerichtet wurde, als von „Sicherheit“ im Sinne eines gesellschaftlichen Wertbegriffs noch kaum die Rede war⁴⁵. Die programmatische Bezeichnung „Soziale Sicherheit“ verfestigte sich erst im Anschluß an die Botschaft F. D. Roosevelts von 1934, in welcher er das später „Social Security Act“ genannte Gesetzeswerk ankündigte. Der Begriff gewann jedoch binnen kurzem weltweite Resonanz (mit Ausnahme des Bereichs der Achsenmächte), wie seine Aufnahme in die Atlantik-Charta von 1941 und in die Menschenrechts-

⁴³ Vgl. hierzu ausführlicher *J. Friedrichs*, Werte und soziales Handeln, Tübingen 1968.

⁴⁴ Vgl. dagegen für Frankreich die umfangreichen Studien von *A. Catrice-Lorey*, Les organismes de sécurité sociale dans leurs rapport avec les assurés, 2 vol., Paris 1963/65. — Einen Überblick über den gegenwärtigen sozialwissenschaftlichen Forschungsstand in der Bundesrepublik gibt *F. Tennstedt*, Sozialwissenschaftliche Forschung in der Sozialversicherung, in: *C. v. Ferber/F.-X. Kaufmann* (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1977 (im Druck).

⁴⁵ Zur Genese des Sicherheitsbegriffs als gesellschaftlicher Wertidee vgl. *F.-X. Kaufmann*, Sicherheit, a. a. O., Kap. 2.

erklärung der Vereinigten Nationen von 1948 zeigt⁴⁶. Die Rezeption des Begriffs in der Bundesrepublik erfolgte zögernd, handelte es sich doch in gewissem Sinne um einen Programmpunkt des ehemaligen Kriegsgegners⁴⁷. Zudem geriet er in den Sog der Diskussion um den Begriff des „Wohlfahrtsstaates“, so daß im Endeffekt die (korrektere!) Bezeichnung „Soziale Sicherheit“ für den Bereich der Einrichtungen und Maßnahmen und die Bezeichnung „Sicherheit“ zur Bezeichnung der Legitimationsgrundlage sich durchsetzte⁴⁸. Bereits 1956 anlässlich der Einbringung der Rentenversicherungs-Neuregelungsgesetze durch den damaligen Arbeitsminister Anton Storch wurde der Zusammenhang von Sozialversicherung und Sicherheit ganz selbstverständlich hergestellt⁴⁹. Häufig wird „Sicherheit“ oder „soziale Sicherheit“ als Ziel sozialer Sicherungssysteme angesprochen. Eine solche Redeweise ist, wie unsere vorangehenden Ausführungen zeigten, notwendigerweise irreführend. Zu fragen ist vielmehr, welche Probleme soziale Sicherungssysteme unter dem Wertaspekt von „Sicherheit“ zu lösen haben.

Um diese Frage zu beantworten, muß der Sinngehalt der Wertidee „Sicherheit“ näher bestimmt werden. Wie an anderer Stelle ausführlich dargelegt, läßt sich der werthafte Sinngehalt des Sicherheitsbegriffs als Postulat der Einheit von vier Bedeutungskomplexen des Wortes „Sicherheit“ bestimmen, für die in allen relevanten Sprachen ältere Synonyma auffindbar sind: Gefahrlosigkeit, Gewißheit, Zuverlässigkeit und Sorgelosigkeit. Werthaft ist der Sicherheitsbegriff nur in dem Maße, als er reflexiv geworden ist, d. h. eine „sichere Sicherheit“ meint, die etwa in der Formel „Sorgelosigkeit infolge von Gewißheit des zuverlässigen Schutzes vor Gefahren“ ausgedrückt werden kann. Bezogen auf soziale Sicherungssysteme läßt sich daraus ableiten, daß nicht nur der Umfang des Schutzes vor bestimmten Gefahren, sondern ebenso die Zuverlässigkeit dieses Schutzes und die Vermittlung der Gewißheit an die Versicherten, daß dieser Schutz zuverlässig ist und sie daher im Hinblick auf den Schutz vor den bestimmten Gefahren beruhigt sein können, Bestandteil des normativen Anspruchs ist, der gesellschaftlich an soziale Sicherungssysteme gestellt wird⁵⁰. Damit ist eine sehr allgemeine Problembestimmung gewonnen, welche für sich genommen

⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 92 ff.

⁴⁷ Vgl. E. Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, Einleitung S. 12.

⁴⁸ Zur Rezeptionsgeschichte vgl. F.-X. Kaufmann, a. a. O., S. 108 ff.

⁴⁹ Vgl. Protokoll der 54. Sitzung des II. deutschen Bundestages vom 27. 6. 1956.

⁵⁰ Vgl. F.-X. Kaufmann, Sicherheit, a. a. O., S. 148 ff., 258 f., 263 f. Daß dieser Anspruch programmatisch auch in der praktischen Sozialpolitik akzeptiert wird und — was wichtiger erscheint — auch in handlungstheoretischer Perspektive begründbar erscheint, erhärtet diese Interpretation.

natürlich noch nicht ausreicht, um die erwünschten und überprüfbaren Effekte sozialer Sicherungssysteme zu identifizieren. Sie vermag jedoch als heuristisches Instrument zur Identifikation konkreter Probleme zu dienen, wobei etwa folgende Fragen zu stellen wären:

1. Wie groß ist der Umfang des gewährten Schutzes? (Versicherte Risiken, versicherte Personen usw.)
2. Wie zuverlässig ist der Schutz? (Reichen die festgelegten Leistungen zur Gefahrabwendung aus? Werden die Leistungen im Gefahrfall im festgelegten Umfang und rechtzeitig erbracht? Inwieweit werden die Anspruchsberechtigten, die von einer Gefahr betroffen sind, erreicht?)
3. Wie gewiß ist der Schutz? (Inwieweit besteht Klarheit über die bestehenden Rechtsansprüche bei den Anspruchsberechtigten? In welcher Form informieren die Versicherungsträger die Versicherten? Inwieweit vermögen die Versicherten die Zuverlässigkeit der Leistungserbringung zu kontrollieren? usw.)
4. Wie entlastend wirkt der Schutz? (Wie werden die Leistungen der Sozialversicherung von den Versicherten eingeschätzt? Welche Bedeutung haben sie für deren Zukunftserwartungen? usw.)

Auch diese und ähnliche Fragen sind hier noch sehr allgemein formuliert und müßten in bezug auf bestimmte Träger und bestimmte Leistungen konkretisiert werden, um operable Effektivitätskriterien zu gewinnen. Immerhin macht die Aufzählung bereits deutlich, daß sich die Fragen an unterschiedliche Stufen der Problembearbeitung richten: Der Umfang des Schutzes ist vor allem ein Problem des Gesetzgebers, die Zuverlässigkeit des Schutzes ein Problem der Administration und der Haushaltsansätze, die Vergewisserung des Schutzes ein Problem des Verhältnisses zwischen Sozialleistungsträgern und Sozialversicherten. Auf diese Weise lassen sich aus den Grundfragen sinnvolle und bearbeitbare Problemstellungen für mehrere Stufen ableiten: So führt etwa das Postulat einer größeren Transparenz der Rechtsansprüche zu Postulaten nach Vereinfachung des Leistungsrechts⁵¹ oder zur Einräumung von Beratungsansprüchen bzw. Auskunftspflichten, wie sie nunmehr in Art. 14 des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches festgelegt sind. Inwieweit eine solche neue Rechtsnorm jedoch zu einer faktischen Verbesserung der Rechtslage der Versicherten führt, könnte Gegenstand einer Effektivitätsforschung im hier vorgeschlagenen Sinne sein, wobei

⁵¹ Vgl. F.-X. Kaufmann, Die sozialpsychologische Bedeutung der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, in: Deutscher Sozialgerichtsverband (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechts, Wiesbaden 1970, S. 19 - 36.

gleichzeitig die Veränderungen der Organisation (Auskunftsstellen) wie auch die Effekte bei der Bevölkerung zu kontrollieren wären.

Weiterhin macht unsere Aufzählung deutlich, daß die gestellten Fragen nur dann als systemimmanente Kritik gelten können, wenn sie vorhandene Zuständigkeiten respektieren, bzw. das Fehlen problembearbeitender Zuständigkeiten als Problem derjenigen Instanz definieren, welche für ihre Einrichtung zuständig ist. Damit ist gleichzeitig gesagt, daß die Formulierung von Effektivitätskriterien eine gründliche Kenntnis derjenigen Organisationen voraussetzt, deren Effektivität bestimmt werden soll. Ausgangspunkt sind dabei zweckmäßigerweise die programmatischen Funktionen, welche bestimmte Organisationseinheiten sich selbst zuschreiben⁵². In der Regel lassen sich bereits auf dieser Ebene durch entsprechende Organisationsanalysen Differenzen zwischen Programm und Leistung bzw. zum mindesten zwischen Programm und Ressourcenallokation feststellen⁵³. Eine solche Aussage ist jedoch — für sich allein genommen — noch nicht sehr überzeugend, da es eine durchaus übliche und nicht zu verhindernde Tendenz von Organisationen gibt, sich Legitimation durch ein im Verhältnis zu ihren Ressourcen überdimensionales Programm zu verschaffen. Um das Gewicht solcher Differenzen ermitteln zu können, ist es notwendig, derartige Programmpunkte in einen breiteren Problemkontext zu integrieren, d. h. zu fragen, zu welchen Problemen die Programmpunkte als Lösungsmöglichkeiten gedacht sind und welche anderen Aktivitäten bestehen, um die entsprechenden Probleme zu lösen. Im weiteren müßte gefragt werden, welche Folgen die Differenz von Programm und Ressourcenallokation auf nachgeordneten Stufen, z. B. hinsichtlich der Art der zur Bearbeitung selegierten „Fälle“ und der angewandten (oder nicht angewandten) Maßnahmen hat⁵⁴.

⁵² Wie bereits erwähnt, bieten sich hierfür die Verwaltungsberichte der Sozialversicherungsträger an. Leider ist im Bereich der öffentlichen Verwaltung eine entsprechende Berichterstattung entweder nicht vorhanden oder zum mindesten nicht öffentlich zugänglich. Das Selbstverwaltungsprinzip der Sozialversicherung trägt also trotz aller Defizite zur Transparenz der Vorgänge bei. Vgl. auch C. v. Ferber, *Demokratisierung und Sozialstaat im Verständnis der Soziologie*, in: W. Schulenberg (Hrsg.), *Reform der Demokratie*, Hamburg 1976, S. 57 f.

⁵³ Vgl. z. B. F.-X. Kaufmann/F. Hegner/L. Hoffmann/J. Krüger, *Zum Verhältnis zwischen Sozialversicherungsträgern und Versicherten*, Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Schlußbericht, Bielefeld 1971, S. 85 ff.

⁵⁴ Wenn also beispielsweise die Effektivität von Kuraufenthalten als Heilverfahren überprüft werden soll, so kann es nicht nur darum gehen, den medizinischen Erfolg durchgeführter Kuraufenthalte zu prüfen, sondern es müßten ebenso die organisatorischen Bedingungen von Kuraufenthalten, die Selektion des Patientenguts durch die Sozialversicherungsträger sowie die vorausgehende Definitionsprozesse der ‚Kurbedürftigkeit‘ untersucht werden. Einzubeziehen wären auch die Erwartungen der ‚Kurwilligen‘ sowie die Rechtsnormen, welche die Gewährung von Kuraufenthalten regeln.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß die Selbstdeutungen der Praxis zwar zum Ausgangspunkt der Problembestimmungen genommen werden müssen, um wissenschaftlicher Willkür vorzubeugen, daß jedoch die Problemanalyse selbst zusätzliche theoretische Überlegungen sowie die Ergebnisse unterschiedlicher, sich mit dem jeweiligen Objektbereich beschäftigender Wissenschaften (im Falle der Altersvorsorge z. B. des interdisziplinären Faches der Gerontologie) voraussetzt⁵⁶.

4. Multivalente Problembestimmungen

Wir haben zu Beginn des vorangehenden Abschnittes den Prozeß der Problembestimmung unter einer einzigen gesellschaftlichen Wertprämisse demonstriert. In Wirklichkeit berufen sich jedoch sozialpolitische Maßnahmen regelmäßig auf mehr als einen Wertbegriff: „Gerechtigkeit“ oder „Gleichheit“ legitimieren z. B. Maßnahmen verteilungspolitischer Art, „Gesundheit“ Maßnahmen gesundheitspolitischer Art, beide Maßnahmentypen tauchen jedoch gleichzeitig unter der Legitimationsformel sozialer Sicherheit auf. Betrachtet man beispielsweise das soziale Sicherungssystem aus der Perspektive einer gesellschaftlichen Wertidee „Gesundheit“, so treten zunächst andere Problembestimmungen auf.

Auch hier stellt sich zunächst die Frage nach dem Sinngehalt des gesellschaftlich werthaftern Gesundheitsbegriffs. Die Definition der Weltgesundheitsorganisation „Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity“⁵⁶ dürfte diesen Sinngehalt annähernd wiedergeben, wobei hier wie bei der Bestimmung des werthaftern Sicherheitsbegriffs auf eine alle Realisierungsmöglichkeiten transzendierende, utopische Komponente des Wertbegriffs hinzuweisen ist („complete“ well-being)⁵⁷. So wenig wie im Falle der aus dem Sicherheitskonzept abgeleiteten Fragen davon auszugehen ist, daß diese in ihrer Komplexität das Problemverständnis der Sozialleistungsadministration bestimmen, so wenig kann dies auch

⁵⁶ Für erste Versuche in dieser Richtung vgl. *D. Grunow/F. Hegner*, Zum Verhältnis von kommunaler Sozialverwaltung und Publikum — Probleme der Interaktion zwischen Verwaltung und Bürger. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministers für Forschung und Technologie, Bielefeld, 2. überarbeitete Aufl. 1975. — *F.-X. Kaufmann et al.*, Zum Verhältnis zwischen Sozialversicherungsträgern und Versicherten, a. a. O. — *D. Grunow*, Rehabilitation und Administration — Probleme organisierter Hilfe für alte Menschen, in: *Soziologie und Sozialpolitik*, a. a. O. — *F. Hegner/E. H. Schmidt*, Aspekte und Probleme einer Gesellschaftspolitik für Behinderte und für psychisch Gestörte in der BRD, in: *Soziologie und Sozialpolitik*, ebenda.

⁵⁶ Zitiert nach *S. Polgar*, „Health“, in: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd. 6, S. 330.

⁵⁷ Für eine ausführliche Interpretation des Gesundheitsbegriffs vgl. *W. Schoene*, Zur sozialen Funktion und zur soziologischen Problematik des Gesundheitsideals, in: *Soziale Welt*, Bd. 14 (1963).

im Falle des Gesundheitswesens vorausgesetzt werden. Ziel des institutionalisierten Gesundheitswesens ist offenbar weit mehr die Beseitigung von Krankheiten als die Gewährleistung von Gesundheit⁵⁸. In dem Maße, als sich die freie Arztpraxis den Steuerungsmechanismen der Gesundheitspolitik anpaßt, tritt auch hier die Arzt-Patient-Beziehung als eine diffuse, an der Gesundheit des Patienten orientierte Beziehung in den Hintergrund zugunsten einer auf die technische Beseitigung spezifischer Leiden gerichteten Beziehung. In dem Maße also, als Gesundheit eine öffentliche, mit den Mitteln von Politik und Verwaltung zu gewährleistende Forderung wird, scheint die Form der Realisierung dieses Anspruchs in einen Gegensatz zur Erlebnisweise und zum Anspruch der Patienten zu treten, wie er in der einleitend zitierten Gesundheitsdefinition enthalten ist⁵⁹.

Es erübrigt sich, an dieser Stelle auf die seit kurzem auf breiter Front entbrannte Diskussion über die Effektivität des Gesundheitswesens einzutreten, welche sich im wesentlichen auf den soeben skizzierten Widerspruch zwischen dem in der gesellschaftlichen Wertidee „Gesundheit“ implizierten Anspruch und den politisch/bürokratisch/professionellen Formen der Problembearbeitung im gegenwärtigen Gesundheitswesen zurückzuführen ist. Auch hier ist jedoch mit einer Pauschal-kritik wenig gewonnen. Effektivitätsstudien des Gesundheitswesens setzen Problemanalysen voraus, welche gleichzeitig den Anspruch des werthaftern Gesundheitsbegriffs und die konkreten Bedingungen der Problembearbeitung berücksichtigen. Da an eine allgemeine Rückkehr zur alten Hausarztpraxis kaum zu denken ist, wird auch hier der komplexe Organisationsgrad und die Vielstufigkeit der Bearbeitung des Problems „Volksgesundheit“ (von dem die ärztliche Individualbehandlung nur eine bestimmte Endleistung darstellt) zu berücksichtigen sein⁶⁰.

⁵⁸ Vgl. C. v. Ferber, *Gesundheit und Gesellschaft. Haben wir eine Gesundheitspolitik?*, Stuttgart 1971, S. 35 ff.

⁵⁹ Vgl. W. Schluchter, *Legitimationsprobleme der Medizin*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Jg. 3 (1974), S. 375 - 396. — H. Baier, *Krankheit und soziale Sicherheit*, in: *Das Krankenhaus*, 66. Jg. (1974), Heft 5, S. 3 - 11. — Daß es sich hierbei um ein übergreifendes Problem administrativ gesteuerter sozialer Dienste handelt, zeigen P. Badura/P. Gross, *Sozialpolitische Perspektiven — Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen*, München 1976.

⁶⁰ Ein besonderes Problem für Effektivitätsbestimmungen im Gesundheitswesen stellt der *Anspruch der Mediziner auf ausschließliche Interpretation der Effektivitätskriterien* dar. Dabei steht jedoch stets der einzelne Behandlungsfall im Vordergrund; die strukturellen Bedingungen, innerhalb derer sich das Heilungshandeln des Arztes vollzieht, können von Medizinern nicht adäquat analysiert werden. Bereits *Sozialmedizin* setzt den Einbezug anderer Wissenschaftsbereiche, insbesondere der Medizinsoziologie, voraus (vgl. C. v. Ferber, K. P. Kisker, *Interdisziplinarität, ein Kernproblem der Sozialmedizin — der Beitrag der Medizinsoziologie und der Sozialpsychiatrie*, in: *Handbuch der Sozialmedizin*, Bd. 1, Stuttgart 1975, S. 26 - 44). Das gilt in noch

Im vorliegenden Zusammenhang interessiert vor allem das Verhältnis der Wertideen „Sicherheit“ und „Gesundheit“ in ihrer heuristischen Funktion der Problembestimmung. Offensichtlich besteht in abstracto weder eine eindeutig positive noch eine eindeutig negative Beziehung zwischen den beiden „Werten“, im Gegensatz beispielsweise zur immer wieder behaupteten Antinomie von „Freiheit“ und „Sicherheit“. Das ist auch nicht verwunderlich, denn „harmonische“ oder „antinomische“ Beziehungen⁶¹ können überhaupt nicht zwischen Werten, sondern nur zwischen Handlungszwecken bestehen. Es ist also durchaus möglich, daß Maßnahmen, welche der Herstellung des Wohlbefindens von Personen dienen, in Konflikt mit Normen geraten, welche eine gleichmäßige, „zuverlässige“ Behandlung Aller gewährleisten sollen. Umgekehrt ist leicht einsichtig, daß beispielsweise die Zuverlässigkeit des ärztlichen Notfalldienstes in der Gesundheitsperspektive positiv zu beurteilen ist. Diese Beispiele legen den Schluß nahe, daß mit der Heranziehung mehrerer Wertgesichtspunkte die Gewinnung verlässlicher Effektivitätsgesichtspunkte zunehmend schwieriger werde. Das gilt jedoch nur auf der analytischen Ebene. In praxi wird sich bei der Heranziehung mehrerer Wertgesichtspunkte häufig eine Überschneidung der entwickelten Problemstellungen ergeben, welche als besonders indikativ für relevante Effektivitätsgesichtspunkte gelten kann. Das gilt insbesondere dann, wenn die Systemreferenz eines Effektivitätskriteriums genau beachtet wird: Die Norm der Gleichbehandlung richtet sich beispielsweise nicht an den behandelnden Arzt, sondern an die Krankenversicherung!

Die hier vorgeschlagene Heranziehung von gesellschaftlichen Wertideen als Selektionsgesichtspunkte für relativ abstrakte Bezugsprobleme, durch welche eine die Problembestimmungen einzelner Problembearbeitungsstufen übergreifende Perspektive gewonnen werden soll, stellt nur *einen* Aspekt der hier vorgeschlagenen Effektivitätsforschung dar. Sie ist, wie wir im zweiten Teil des vorangehenden Abschnitts zu verdeutlichen suchten, auf die Problembestimmungen der Praxis ebenso angewiesen. Anvisiert werden könnten auf längere Frist Rekonstruktionen von Problembearbeitungsprozessen in einzelnen Teilgebieten der Sozialpolitik unter dem Gesichtspunkt einer rationalen Verknüpfung der Leistungen einzelner Problembearbeitungsschritte; derartige wissenschaftliche Problembestimmungen könnten der Diskussion von Effektivitätskriterien eine rationalere Grundlage geben⁶².

stärkerem Maße für Effektivitätsuntersuchungen außerhalb der medizinischen Praxis. Vgl. die Entstehung der Gesundheitsökonomik!

⁶¹ Zu diesen Begriffen vgl. W. A. Jöhr/H. W. Singer, Die Nationalökonomie im Dienste der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., Göttingen 1964, S. 152 ff.

⁶² Auf die hier naheliegende Frage, ob die fundamentale Problembestimmung in Demokratien nicht dem politischen Prozeß zu überantworten sei,

5. Zur Methodik

Wir haben bisher lediglich die Umrisse eines komplexen Forschungskonzepts skizziert, dessen Umsetzung methodische Überlegungen voraussetzt. Eine der Komplexität der Aufgabe angemessene Methodologie kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kaum entwickelt werden, und was als Methodologie gilt, bezieht sich in der Regel lediglich auf bestimmte Techniken der Datengewinnung und Aggregation. Da die Entwicklung von Effektivitätskriterien ebenso wie die Problembearbeitung ein mehrstufiger Prozeß ist, und da er, um praktisch erfolgreich zu sein, das Zusammenwirken von Wissenschaft und betroffener Praxis voraussetzt, wird man zunächst die gegenwärtig entstehende Vielfalt von Ansätzen durchaus begrüßen können. Am weitesten fortgeschritten scheint die Entwicklung in der Bundesrepublik im Bereich der *sozialen Indikatoren*, in dem bereits seit einigen Jahren geforscht wird⁶³. Wenig entwickelt ist noch die *Evaluationsforschung*, der in den USA große Bedeutung zukommt⁶⁴. Ihre geringere Verbreitung in der Bundesrepublik ist in erster Linie auf den unterschiedlichen politischen Bearbeitungsstil sozialer Probleme zurückzuführen: Während in den USA in Form von Aktionsprogrammen, an denen in der Regel Wissenschaftler und Praktiker beteiligt sind, Reformvorhaben ad experimentum durchgeführt werden, dominiert in der Bundesrepublik die Reform auf dem Gesetzeswege und damit in flächendeckender Weise. Derartige „Reformen“ sind wissenschaftlicher Untersuchung aus den in Abschnitt 2 geschilderten Gründen weit schwerer zugänglich. Sie sind u.E. auch

sind wir in Abschnitt 2 bereits implizit eingegangen. Der demokratische Prozeß stellt einen Entscheidungsmechanismus dar, den unsere Überlegungen nicht ersetzen können. Die Funktionsweise dieses Mechanismus bringt es jedoch mit sich, daß die von ihm produzierten Problembestimmungen meist vieldeutig, inkonsistent und im Einzelfall auch unzweckmäßig sein können. Insbesondere kann im demokratischen Prozeß das Problem der Implementation und der Wirkungen politischer Entscheidungen in der Regel nicht adäquat berücksichtigt werden. Dies ist der zentrale Grund, weshalb Überlegungen von der hier vorgetragenen Art überhaupt notwendig sind.

⁶³ Vgl. F.-X. Kaufmann, „Soziale Indikatoren“ in der Bundesrepublik Deutschland?, in: Zeitschrift für Soziologie, 3. Jg. (1974), S. 200 - 208. — Verwiesen sei auf zahlreiche Publikationen des SPES-Projektes der sozialpolitischen Forschergruppe Frankfurt/Mannheim; für das Gesundheitswesen z. B. C. Helberger, Soziale Indikatoren für das Gesundheitswesen der BRD — Ansätze, Probleme, Ergebnisse, in: Allgemeines statistisches Archiv, Heft 1/1976.

⁶⁴ Vgl. für den sozialpolitischen Bereich insbesondere P. H. Rossi/W. Williams, Evaluating Social Programs — Theory, Practice and Politics, New York & London 1972. — M. S. Thompson, Evaluation for Decision in Social Programs, Westmead & Lexington 1975. — Als erstes uns bekanntes Beispiel einer deutschen Evaluationsstudie im Bereich der sozialen Sicherung sei auf den Forschungsbericht von M. Fargel/M. Küchler/R. Schuebel, Zur Evaluierung des Programms der Krebsfrüherkennung (Universität Frankfurt 1975) verwiesen. Vgl. auch dies., Empirische Sozialforschung und Krebsvorsorge, GBK-Mitteilungsdienst 1976, Heft 11.

unverhältnismäßig kostspielig, da unzweckmäßige Gesetzesbestimmungen nur in einem sehr umständlichen Verfahren abänderbar sind.

Einen Ansatz zur Entwicklung flexiblerer Innovationsverfahren stellt das Instrument der Modelleinrichtungen dar, welches etwa im Bereich der Jugend- und Altenhilfe bereits eine gewisse Bedeutung erlangt hat⁶⁵. Im engeren Bereich der Sozialversicherung scheint man sich dieses Instruments jedoch noch kaum zu bedienen.

Ansätze der *Wirkungsforschung* (impact-analysis) finden sich verstreut auch in der Bundesrepublik. Dabei werden in der Regel lediglich Endleistungen in ihrer Wirkung auf bestimmte Bevölkerungsgruppen untersucht, so daß hier mit konventionellen Methoden der empirischen Sozialforschung gearbeitet werden kann. Das entscheidende (und meist nur unbefriedigend gelöste) Problem stellt dabei die Identifizierung und Isolierung von Wirkungszusammenhängen dar⁶⁶. Im strengen Sinne können Wirkungen nur in Form von Longitudinalstudien (z. B. Panel-Befragungen) identifiziert werden.

Erst in jüngster Zeit setzt die Diskussion um die *Implementationsforschung* ein. Mit Implementation ist dabei die auf politische Entscheidungen folgende Phase der Durchführung bzw. Anwendung von Gesetzen einschließlich der Herstellung entsprechender programmatischer, organisatorischer und personeller Bedingungen gemeint. Implementationsforschung ist nur als organisationsinterne und als interorganisatorische Forschung möglich⁶⁷ und setzt ein hohes Maß an Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Praxis voraus. Sie kann sich nur in geringem Maße quantitativer Methoden der empirischen Sozialforschung bedienen; Analysen der Organisationsstruktur, Experteninterviews, Aktendurchsicht u. a. m. sind erforderlich. In dem Maße als die Implementationsforschung zur Rekonstruktion der Problemstellungen einzelner Organisationseinheiten gelangt, stellt sie eine wesentliche Basis wirksamer Effektivitätsforschung dar⁶⁸.

⁶⁵ Vgl. F.-X. Kaufmann/S. Schneider, Das Instrument der Modelleinrichtungen. Seine Bedeutung, Grenzen und Ausweitungsmöglichkeiten für die örtliche Sozialpolitik, Forschungsbericht, Bielefeld 1974. — Dies., Die Bedeutung von Modelleinrichtungen für die örtliche Sozialpolitik, in: Der Städtetag 7/1975, S. 353 - 356.

⁶⁶ Angestrebt werden meist quasi-experimentelle Auswahlen von Untersuchungseinheiten; als Prüfverfahren dient vor allem die sog. „Pfadanalyse“. Vgl. E. Weede, Zur Methodik der kausalen Abhängigkeitsanalyse (Pfadanalyse) in der nicht-experimentellen Forschung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 20. Jg. (1970), H. 3. — Zur Methodik der Wirkungsforschung vgl. L. Bisky, Wirkungsforschung, in: W. Friedrich/W. Hennig (Hrsg.), Der sozialwissenschaftliche Forschungsprozeß, Berlin (Ost) 1975, S. 576 ff.

⁶⁷ Für inter-organisatorische Forschungen fehlen theoretische Grundlagen noch weitgehend. Hinweise bei D. Grunow/F. Hegner, a. a. O. (1976).

⁶⁸ Im sozialpolitischen Bereich i. e. S. sind mir Implementationsforschungs-

6. Schlußbemerkung: Organisation und Legitimation

In einer breiteren, gesellschaftstheoretischen Perspektive betrachtet trifft die Frage nach der Effektivität oder Effizienz gesellschaftspolitischer Einrichtungen ins Zentrum einer Problematik, welche neuerdings unter dem Begriff des „Legitimationsproblems“ abgehandelt wird⁶⁹. Gerade wenn die in Abschnitt 2 nur ausschnitthaft wiedergegebenen gesellschaftstheoretischen Analysen von Niklas Luhmann zutreffen, wenn also die Stabilität moderner, hochkomplexer Gesellschaften nicht mehr auf dem Wege eines normativen Konsenses, sondern nur durch strukturelle Differenzierung in formalen Organisationen und entsprechende Problemsegmentierungen gewährleistet werden kann, so stellt sich die Frage, auf welche Weise die gesellschaftlich erwartete Leistungsfähigkeit dieses Strukturprinzips gewährleistet werden kann.

Offensichtlich tendieren „die Selbststeuerungsimperative organisierter Sozialsysteme... zu einer kalkulierten Auflösung objektivierter Sinnstrukturen und deren Rekonstruktion unter systemeigenen Rationalitätskriterien“⁷⁰, d. h. zur Monopolisierung der Interpretation der Kriterien ihrer eigenen Leistungsfähigkeit. Diese organisationsinternen Rekonstruktionen werden jedoch vom organisationsexternen Bereich nicht ohne weiteres als motivierende und legitimierende Sinnstrukturen „abgenommen“ (und dies u. E. zu recht nicht, da sie in bezug auf allgemein anerkannte gesellschaftliche Wertideen stets in einseitiger, auf das organisatorisch „Machbare“ oder auch nur „Interessengemäße“ reduziert sind). Das „Sinndefizit“ liegt allerdings weniger in der Art der Reduktion selbst, als an der Art der Interaktion, in die der Bürger im Kontakt mit öffentlichen Einrichtungen tritt⁷¹.

projekte nicht bekannt. Vgl. immerhin *P. Binkelmann/F. Böhle/I. Schneller*, Industrielle Ausbildung und Berufsbildungsrecht, Frankfurt u. Köln 1975. — Implementationsforschungsjahre werden zur Zeit im Kölner Institut für angewandte Sozialforschung (*R. Mayntz*) für den Bereich des Umweltschutzes, im Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin (*F. W. Scharpf*) für den Bereich der Arbeitsmarktpolitik und an der FU Berlin (*H. Wollmann*) für den Bereich der Raumordnungspolitik durchgeführt.

⁶⁹ Organisationsbezogene Probleme der Legitimation von Programmen sind auf dem Hintergrund der Unterscheidung zwischen „deklarierten“ und „faktischen“ Programmzielen bereits früher häufig thematisiert worden (vgl. statt anderer: *B. R. Clark*, Organizational Adaption and Precarious Values, in: *American Sociological Review*, Vol. 21 [1956], S. 327 - 336; *J. D. Thompson*, a. a. O., S. 87 ff.). Die aktuelle Diskussion von „Legitimationsproblemen“ staatlicher Einrichtungen knüpft leider nicht an diese Tradition an, weil sie relativ abstrakt auf der Ebene „des“ Staats verharrt (vgl. z. B. *J. Habermas*, a. a. O.).

⁷⁰ *K. Gabriel*, Organisation und Legitimation, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 3. Jg. (1974), S. 339 - 355, Zitat S. 350.

⁷¹ Vgl. *K. Gabriel*, a. a. O., S. 350 f.

Es besteht also ein strukturelles Dilemma in modernen Organisationen, insbesondere in Dienstleistungsorganisationen, daß sie aus strukturellen Gründen den Erwartungen, welche aus dem organisatorischen Umfeld an sie gerichtet werden, nicht voll genügen können und daß darüber hinaus die faktisch wirksamen Koordinations- und Kontrollmechanismen (z. B. Dienst- und Besoldungsrecht, Formen der Dienst- und Fachaufsicht) in einer Weise wirken, welche einer Berücksichtigung spezifischer Interessen der Adressaten politischer Maßnahmen in der Regel nicht förderlich sind. Man kann diesen Sachverhalt unproblematisiert lassen; dann operiert man keineswegs „wertfrei“ und „unpolitisch“, sondern in Parteinahme für die Organisationsinteressen. Im Rahmen der Planungsdebatte wurde hiergegen die Forderung nach Demokratisierung der Planung und Partizipation der Betroffenen gestellt. Diese Parteinahme für den „Schwächeren“, in unserem Fall die Zielgruppen sozialpolitischer Maßnahmen, entspricht dem Gesetz, unter dem Sozialpolitik angetreten war, stößt jedoch rasch an die Grenzen des organisatorisch Realisierbaren. Man kann jedoch auch das Legitimitätsdefizit von Organisationen zum Ausgangspunkt nehmen, um Effektivitätskriterien zu formulieren, welche eine bessere Berücksichtigung organisationsexterner Interessen beinhalten. Ein solches Vorgehen ist zwar nicht per se „unparteilich“, aber es gestattet, mehrere Perspektiven aufeinander zu beziehen und damit unterschiedliche Interessen in organisierten Problembearbeitungsprozessen artikulationsfähig zu machen.