

Steuerungsprobleme im Sozialstaat (Thesen)

(Koreferat zu Dieter Schimanke)

1. Ausgangspunkt ist die Einsicht, daß unter den Bedingungen einer politischen Verfassung, die Herrschaft demokratischer Legitimation unterstellt und eine explizite Verantwortung der Regierung für die Wohlfahrt der Bürger postuliert (das ist die Kernidee des Sozialstaats) staatliches Handeln nur über eine beschränkte Autonomie verfügt und in erheblichem Umfang auf das Zusammenwirken mit anderen - parastaatlichen und gesellschaftlichen - Akteuren angewiesen ist. Damit verbunden ist die Einsicht, daß Staatlichkeit selbst nicht als ein einheitliches Handlungszentrum begriffen werden kann, sondern daß auch die politischen Kernstrukturen (schon aufgrund zunehmender Komplexitätssteigerung des politischen Systems selbst) nur als eine Vielzahl von Handlungszentren angemessen zu begreifen ist.
2. Unter diesen Prämissen kann die Steuerungsproblematik im Sozialstaat als Problem der Koordination dieser Vielzahl beteiligter Akteure zunächst bestimmt werden.
3. Eine genauere Bestimmung der Steuerungsproblematik setzt eine soziologische Steuerungstheorie voraus.
4. In steuerungstheoretischer Perspektive geht es nicht um die Koordination von Akteuren, sondern um die Koordination von Handlungen. Soziale Komplexität erweist sich in der Handlungsperspektive als Verkettung von Handlungen zu einigermaßen stabilen, d.h. unter bestimmten Bedingungen erwartbaren Handlungssequenzen.
5. Von einer herkömmlichen systemtheoretischen Perspektive unterscheidet sich die Steuerungsperspektive durch den Umstand, daß die Etablierung des Handlungszusammenhangs nicht als "System" vorausgesetzt, sondern gerade zum Problem erhoben wird. Systembildung, als dauer-

hafte Aufrichtung einer Grenze zwischen durch Handlungen verketteten Akteuren und ihrer Umwelt, erscheint dann nur als eine mögliche Antwort unter anderen auf dieses Problem.

6. Soziale Akteure können entweder Individuen oder organisierte Sozialsysteme sein. Es handelt sich in jedem Fall um Systeme, die durch Selbstorganisation und Selbstreferenz ausgezeichnet sind. Im Handlungsbereich des Sozialstaats sind an relevanten Handlungsketten primär organisierte Akteure beteiligt, die durch natürliche Personen als Mitglieder und Repräsentanten dieser Organisationen repräsentiert werden. Gleichzeitig sind jedoch Adressaten typischerweise natürliche Personen mit ihren spezifischen Identitäts- und Reproduktionsproblemen.
7. Analytisch gesprochen setzt die Koordination von Handlungen verschiedener Akteure die Lösung von drei Problemen voraus:
  - a) Die Entwicklung von Richtwerten, an denen die Akteure die Nützlichkeit ihres Handelns für Dritte beurteilen können (Guidance)
  - b) Information und Motivation zu richtwertorientierten Verhaltensweisen (Control)
  - c) Sicherung der Kommunikation über Ergebnisbewertung als Voraussetzung von Lernprozessen.
8. Im Konzept des Handelns wie demjenigen der Handlungskette ist bereits vorausgesetzt, daß die Handlungsorientierung der Akteure gleichzeitig auf zwei Ebenen - der sinnhaften und der operativen Ebene - verläuft. Die Koordination von Handlungen hat demzufolge stets einen kommunikativen und einen technischen Aspekt. Von erfolgreicher Handlungskoordination kann nur gesprochen werden, wo gleichzeitig Konsens über den Sinn der Handlungen wie über ihre Zweckdienlichkeit besteht. Hierin unterscheidet sich die Theorie sozialer Steuerung von einem rein kybernetischen Steuerungskonzept.

9. Die Koordination sozialer Handlungen ist nie 'mechanisch' gesichert, da Handlungen regelmäßig Ressourcen der Handelnden beanspruchen. Wesentliche Merkmale steuerungstheoretisch relevanter Handlungsketten sind daher:
- a) die Wiederholbarkeit von Handlungen im Zeitablauf
  - b) die Existenz eines Initiierungs- und Erhaltungsaufwands bei Handlungsketten (ökonomisch: Transaktionskosten!)
  - c) Steigerungsmöglichkeiten der Leistungsfähigkeit bei der Verkettung von Handlungen infolge von Lernprozessen.
10. Auf der Basis derartiger elementarer Merkmale des Problems versucht die soziologische Steuerungstheorie, die Merkmale institutioneller Zusammenhänge zu bestimmen, die geeignet sind, unter bestimmten Zusatzbedingungen die drei in Ziff. 7 genannten Probleme der Handlungskoordination gleichzeitig oder parallel zu lösen. In diesem Sinne lassen sich zunächst die in der sozialwissenschaftlichen Literatur bereits ausführlich diskutierten Steuerungsformen des Marktes und der Hierarchie, aber auch diejenigen der Demokratie, der Profession und der Solidarität analytisch rekonstruieren. Inwieweit und unter welchen Bedingungen Verhandlungs- und Schlichtungssysteme die steuerungsanalytisch relevanten Merkmale aufweisen, ist noch nicht geklärt. Neben dieser typologischen Rekonstruktion von Steuerungsformen beansprucht der hier natürlich nur andeutungsweise skizzierte Ansatz, der auf die Arbeit der Forschungsgruppe "Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor" im Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld zurückgeht<sup>1)</sup>, auch heuristische Fruchtbarkeit hinsichtlich der Analyse konkreter politischer Versuche der Handlungskoordination (z.B. Bund-Länder-Kommissionen, konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen usw.).

1) Die gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse der Forschungsgruppe werden publiziert in: F.X. Kaufmann/H.G. Krüsselberg (Hrsg.): Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith, Frankfurt und New York 1984. - F.X. Kaufmann, G. Majone, V. Ostrom (Hrsg.): Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Berlin und New York 1985.