

Steuerungsprobleme der Sozialpolitik

Einleitung

Die gegenwärtige Diskussionslage im Feld der Sozialpolitik ist durch mehrere Kraftlinien zu kennzeichnen, die ihrerseits durch Veränderungen sozialpolitischer Auffassungen in den 60er und 70er Jahren strukturiert sind. Erinnern wir uns: In den 50er und den frühen 60er Jahren stand das soziale Sicherungssystem eindeutig im Zentrum der wissenschaftlichen und praktischen Erörterungen zur Sozialpolitik, ja Sozialpolitik wurde im wesentlichen mit sozialer Sicherungspolitik identifiziert. Weder die klassischen sozialpolitischen Bereiche des Arbeitsschutzes, des Tarifvertragswesens und der Mitbestimmung noch die jüngeren Bereiche der sozialen Dienstleistungen, die wir heute auch gerne unter dem Stichwort einer örtlichen oder kommunalen Sozialpolitik zu bündeln trachten, waren ein Gegenstand der wissenschaftlichen oder praktischen Diskussion. Die Umorientierung begann mit der Bildungspolitik, zu deren Begründung neben den wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten der internationalen Konkurrenzfähigkeit und der Humankapitalbildung stets auch sozialpolitische Argumente - Bildung ist Bürgerrecht, Gleichheit der Bildungschancen - herangezogen wurden. Es folgte das Arbeitsförderungsgesetz, das aus der bisherigen Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung ein präventiv wirkendes Instrument der Arbeitsmarktpolitik zu machen suchte. Das Städtebauförderungsgesetz von 1971 und die etwa gleichzeitig in die Diskussion gelangende sozialpolitische Leitformel der "Lebensqualität" eröffneten völlig neue

Dimensionen des sozialpolitischen Denkens und Handelns: Zwar hatte es natürlich schon immer örtliche Initiativen gegeben, um soziale Problemlagen zu beseitigen und unterprivilegierten Bevölkerungsgruppen zu helfen: Es sei lediglich an die Maßnahmen der Armenhilfe und an die vor allem in Süddeutschland wichtige kommunale Wohnungsbaupolitik des frühen 20. Jahrhunderts erinnert. Aber nunmehr wurde die Kommune durch zentralstaatliche Ermächtigung zum Träger der Stadtentwicklungsplanung gemacht, und gleichzeitig die Forderung nach stärkerer Mitarbeit der Betroffenen an städtebaulichen Planungen erhoben. Diese beiden Gedanken - stärkere Vernetzung von örtlicher und zentralstaatlicher Ebene sowie Stärkung der Partizipation von durch bestimmte Gesetzgebungen Betroffenen - stellen charakteristische Momente der gesellschaftspolitischen Bewegung unter der sozial-liberalen Koalition dar, zum mindesten in ihrer ersten Phase. Vor dem Hintergrund dieser sozialstaatlichen Expansion, die sich natürlich noch in zahlreichen weiteren Politikbereichen nachweisen ließe, muß die gegenwärtige Diskussionslage gesehen werden.

Da ist zunächst die Kraftlinie der Finanzpolitik. Die Verknappung der öffentlichen Mittel als Folge eines reduzierten Wirtschaftswachstums, aber natürlich auch als Folge einer Ausweitung der Staatsaufgaben dominiert die öffentliche Diskussion. Insoweit es sich hierbei lediglich um den Kampf für die Priorität dieses oder jenes Politikbereiches handelt, insoweit also die Argumente im wesentlichen ideologischen Zwecken dienen, seien sie für die nachfolgenden Überlegungen ausgeklammert. Der Druck der leeren Kassen hat jedoch darüber hinaus kritischen Argumentationen politische Schubkraft gegeben, die aus sachlichen und/oder normativen Gründen der jüngsten sozialpolitischen Entwicklung skeptisch gegenüberstehen. Es werden Zweifel an den wohltätigen Wirkungen jenes allgemeinen Trends zunehmender Verrechtlichung, Zentralisierung und damit auch Bürokratisierung sozialpolitischer Leistungserbringung geäußert, und zwar sowohl was den Nutzen der Leistungen für den Betroffenen als auch was die Effizienz der Leistungserbringung selbst betrifft. Die Wirksamkeit oder Effektivität des sozialpolitischen Systems wird hier aus durchaus ernst zu nehmenden Grün-

den in Frage gestellt. Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang einerseits auf unerwünschte Nebeneffekte, andererseits auf die geringe Wirksamkeit des herkömmlichen sozialpolitischen Instrumentariums gegenüber neu auftauchenden sozialen Problemen wie jugendlicher Devianz, familialer Instabilität oder der Alterseinsamkeit.

Die nachfolgenden Ausführungen werden auch diesen Problemkomplex nur am Rande streifen und sich stattdessen auf eine dritte Kraftlinie der Diskussion konzentrieren, die das Problem der zunehmenden Interdependenz öffentlicher Interventionen zum Gegenstand hat. Mit der quantitativen Zunahme sozialstaatlicher Interventionen und der gleichzeitig wachsenden Vernetzung sozialpolitischer Einrichtungen entstehen neuartige Steuerungsprobleme der Sozialpolitik, die sich bisher gegenüber einer theoretischen und empirischen Durchdringung als weitgehend resistent erwiesen haben. Es sind daher von diesen Ausführungen keine fertigen Lösungsvorschläge zu erwarten; es kann zunächst nur darum gehen, sich durch das Dickicht vorgelagerter Praktikermeinungen, kritischer Problemdiagnosen und Rechtfertigungen zu einigen Grundsachverhalten durchzudenken, die vielleicht geeignet sind, eine ordnende Perspektive zu eröffnen.

1. Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat

Trotz allen Geredes über eine Krise des Wohlfahrtsstaats sei die uns beschäftigende sozialpolitische Problematik zunächst in eine wohlfahrtsstaatstheroretische Perspektive gerückt. Was sind die wesentlichen Leistungen, was ist der Anspruch dessen, was in der deutschen Diskussion bisher unter dem Begriff der Sozialstaatlichkeit, in der angelsächsischen Diskussion unter demjenigen der Wohlfahrtsstaatlichkeit erörtert wird? Girvetz (1968: 512) definiert: "The Welfare State is the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic wellbeing of all of its members". Im gleichen Sinne verstehe ich unter Wohlfahrtsstaat die politische Verfassung von Ge-

sellschaften des privatkapitalistisch gesteuerten Modernisierungstyps, die die Folgeprobleme ihrer Modernisierung auf der Individualebene mit Hilfe der Einräumung von sozialen Rechten und auf der Organisationsebene durch Schaffung bzw. Förderung von Einrichtungen zur Gewährleistung dieser Rechte zu lösen versucht (vgl. Kaufmann 1983: 478f.).

Welche Umstände der historischen Entwicklung haben dazu geführt, daß soziale Teilhaberechte, wie sie etwa in den Artikeln 22 bis 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 formuliert sind, immer mehr zum Leitbild westlicher Gesellschaftspolitik geworden sind? In der hier gebotenen Kürze muß eine grob vereinfachende Antwort genügen: In allen auf Agrarwirtschaft beruhenden (und erst recht natürlich in noch älteren) Gesellschaftsformationen bezieht jede menschliche Gruppe ihren Lebensunterhalt aus dem direkten Umgang mit der Natur. Für das Individuum bedeutet das grundsätzlich, daß seine Lebensmöglichkeiten unmittelbar an diejenigen der Gruppe gebunden sind, im Grenzfall - als Ausgestoßener, Wanderer oder Einsiedler - bleibt ihm immerhin ein direkter Zugang zu noch nicht privat angeeigneter und genutzter Natur. Diese kümmerlichen und elementaren Lebensformen sind mit der Ausbreitung der Städte sowie der systematischen und spezialisierten Kultivierung des Landes in unseren Breitengraden faktisch unmöglich geworden. An die Stelle der Holz- und Weiderechte auf der Allmende und des moralisch erlaubten Mundraubs tritt der kriminalisierte Ladendiebstahl. Es wird also unterstellt, daß keiner mehr so arm zu sein braucht, daß er nicht auf redlichem Wege sich einen minimalen Lebensunterhalt erwerben könne. Das System, das solchen Reichtum im Grundsatz möglich gemacht hat, nennen wir je nach ideologischem Geschmack industrielle Marktwirtschaft oder Kapitalismus. Es beruht auf der privaten Aneignung der Natur, auf disziplinierter Arbeit sowie auf der durch die Arbeitsteilung geschaffenen ökonomischen Interdependenz. Seine Steuerung erfolgt - zum mindesten idealtypisch - durch den Markt-Preis-Mechanismus. Es handelt sich hier um einen überaus effektiven Steuerungsmechanismus, da er die drei zentralen Aspekte der allgemeinen Steuerungsproblematik, nämlich Bedarfsnormierung, die Motivation von

Akteuren und die Ermöglichung von Lernen an Erfolg und Mißerfolg gleichzeitig löst.

Was in vorliegendem Zusammenhang besonders interessiert, ist die durch den Markt-Preis-Mechanismus ermöglichte gleichzeitige Unabhängigkeit und Interdependenz: Unter der Prämisse beliebiger Teilbarkeit und eigentumsmäßiger Zurechenbarkeit aller Güter ermöglicht der Markt-Preis-Mechanismus eine Universalisierung von Tauschprozessen und zwar auch über weite Distanzen und über längere Zeiträume. Individuelle Handlungsergebnisse können grundsätzlich durch punktuelle Verknüpfungen (typischerweise in Vertragsform) zu langen Handlungsketten aggregiert werden. Damit werden gleichzeitig produktivitätssteigernde Produktionsumwege möglich, also die Herstellung spezifischer Investitionsgüter, die keinen unmittelbar lebensdienlichen Gebrauchswert haben. In dem Maße, als die Geldwirtschaft die Naturalwirtschaft verdrängt, begeben sich die Menschen in Abhängigkeit vom Markt-Preis-Mechanismus, ihre Beziehungen nehmen die Form der Marktvergesellschaftung an.

Es ist in diesem Zusammenhang immer noch nützlich, die meist weniger beachteten Kapitel 8 und 13 des ersten Bandes von Karl Marxens "Kapital" zu lesen, um sich das Elend zu vergegenwärtigen, das diese Marktvergesellschaftung zunächst angerichtet hat. Aber auch die nun in Großbritannien wie in Deutschland sich schnell entwickelnde Sozialgeschichte der Sozialpolitik läßt die Zusammenhänge deutlich hervortreten.

Wenn im deutschen Reiche anders als in England nicht die Armutsfrage, sondern die Arbeiterfrage den historischen Kontext der sozialpolitischen Entwicklung bildete, so war doch auch hier die Verhinderung des Zurücksinkens in den Stand der Armut im Falle des Verlusts der Erwerbstätigkeit ein wesentliches Motiv der Arbeiterbewegung. Den moralischen Hintergrund der sozialpolitischen Bewegung bildete die aus christlichen wie aus aufklärerischen Gedanken gleichermaßen zu begründende Überzeugung von der grundsätzlich gleichen Würde aller Menschen. Selbst der in seinen praktischen Konsequenzen so verheerende Poor Law Amendment Act von 1834 verbot es den Verwaltern der Arbeitshäuser unter Androhung der Mordkla-

ge, die Notleidenden des Hungertodes sterben zu lassen (Thane 1982: 33).

Es ist dieser Grundgedanke einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die Lebensmöglichkeiten aller Gesellschaftsglieder, aus dem das wohlfahrtsstaatliche Denken seine moralische Kraft zieht. Gesellschaftstheoretisch läßt sich das in Frage stehende Problem mit dem von Parsons eingeführten Begriff der Inklusion fassen. In den Worten Luhmanns: "Jede Person muß danach Zugang zu allen Funktionskreisen erhalten können. Jeder muß rechtsfähig sein, eine Familie gründen können, politische Macht mit ausüben oder doch mitkontrollieren können; jeder muß in Schulen erzogen werden, im Bedarfsfalle medizinisch versorgt werden, am Wirtschaftsverkehr teilnehmen können. Das Prinzip der Inklusion ersetzt jene Solidarität, die darauf beruhte, daß man einer und nur einer Gruppe angehörte" (Luhmann 1980: 30f.). Die strukturelle Ausdifferenzierung unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktionen und der daraus resultierende Verlust eines einheitlichen sozialen Kontextes auf der Ebene der alltäglichen Erfahrungen machen es notwendig, durch entsprechende Vorkehrungen dafür zu sorgen, daß jedermann grundsätzlich Zugang zu den Leistungen aller gesellschaftlichen Funktionsbereiche erhalten kann. Diesem Grundgedanken sollte bereits die Einräumung der Freiheitsrechte in den liberalen Verfassungen des 19. Jahrhunderts dienen, womit bestehende politische Hindernisse etwa der Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit oder des Eheschlusses beseitigt wurden. Wie sich gezeigt hat, führte jedoch die Beseitigung politischer Freiheitsbeschränkungen keineswegs zur gleichen Entfaltung der Freiheit aller, sondern zu neuen Formen gesellschaftlicher Ungleichheit, die einem faktischen Ausschluß von bestimmten Leitungsbereichen gleichkam. Die Einräumung sozialer Teilhaberechte stellte eine Fortentwicklung dieses Gedankens dar und bildet aus meiner Sicht das konstitutive Moment wohlfahrtsstaatlicher Politik. Nur insofern als der Staat durch die Einräumung von Rechtsansprüchen sich seinerseits verpflichtet, bestimmte Teilhabemöglichkeiten zu garantieren, setzt er sein spezifisches Organisationsmittel, nämlich das Recht, ein, womit sich seine Tätigkeit erst als

eine wesentlich staatliche ausweist. Was sonst noch an sozialen Initiativen durch die öffentliche Hand in die Wege geleitet wird, unterscheidet sich nicht qualitativ von jeglicher privaten Form sozialer Aktion.

Ich bin auf diese Kernmomente wohlfahrtsstaatlicher Legitimation deshalb etwas ausführlicher eingegangen, weil die deutsche Tradition der Sozialpolitik sich in einem anderen gedanklichen Kontext entwickelt hat, dessen Unzulänglichkeit jedoch immer offenkundiger wird. Wie bereits angedeutet, bildete die 'Lösung der Arbeiterfrage' den Fragenkontext, innerhalb dessen bis weit in die Weimarer Republik hinein sozialpolitische Fragen vornehmlich verhandelt wurden. Institutionelle Nachwirkungen dieser Genese sind bis heute in der starken Stellung der Tarifvertragsparteien im Rahmen des Sozialversicherungssystems zu erkennen. Vornehmster Gegenstand der deutschen Sozialpolitik war der Arbeiter, später der unselbständig Erwerbende. Nur schrittweise und mit großen systematischen Mängeln sind im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte weitere Bevölkerungsgruppen in das soziale Sicherheitssystem integriert worden, etwa die kleinen Selbständigen, die Geburtsgebrechlichen usw. Mit den ersten zehn Paragraphen des allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches ist nun immerhin für die darin geregelten Bereiche ein allgemeines Teilhaberecht stipuliert worden, so daß in praktischer Hinsicht hier ein Anschluß an die internationale Entwicklung gefunden wurde, dem die sozialpolitische Reflexion allerdings noch nicht systematisch gefolgt ist. Außerdem neigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu, zur Begründung, Begrenzung und Interpretation des verfassungsmäßigen Bestandesschutzes sozialer Rechte den Grundsatz des Eigentumsschutzes (Art. 14 GG) heranzuziehen und damit auf solche Ansprüche zu beschränken, die aufgrund unmittelbarer monetärer Vorleistungen erworben worden sind. Dies trifft im wesentlichen auf die Sozialversicherungsbeiträge zu, die sich bekanntermaßen am erzielten Arbeitseinkommen und nicht an Bedarfsgesichtspunkten orientieren. Alle übrigen sozialen Leistungen bleiben damit von einer verfassungsmäßigen Bestandsgarantie ausgeschlossen und haben in den zu erwartenden Verteilungskämpfen um das verknappte Sozialbudget die schlechteren

Karten in der Hand. Dem hier skizzierten Argument zufolge müßte die Bestandsgarantie stattdessen auf dem Grundgedanken der Sozialstaatlichkeit aufbauen, der in Richtung auf soziale Teilhaberechte zu interpretieren wäre ¹⁾.

Geht man von dieser Interpretation des Wohlfahrtsstaats aus, so wird gleichzeitig sichtbar, daß nicht die Größe des staatlichen Sozialaufwands pro Kopf den repräsentativen Indikator der Sozialstaatlichkeit darstellt. Die Gewährleistung sozialer Teilhaberechte erscheint grundsätzlich auf sehr verschiedenen institutionellen Wegen (durch staatliche Einrichtungen wie die Arbeitsverwaltung, durch kommunale Einrichtungen wie das Sozialamt, durch Selbstverwaltungskörperschaften wie die Sozialversicherungen, durch freie Träger der Wohlfahrtspflege oder durch private Arrangements) möglich. Die wohlfahrtsstaatliche Grundidee der sozialen Teilhabe, mit der die zumeist zur Legitimation der Sozialpolitik herangezogenen gesellschaftlichen Wertideen der Gleichheit und der sozialen Sicherheit unschwer in Beziehung zu setzen sind, ist mit den verschiedensten institutionellen Arrangements und Organisationsformen grundsätzlich kompatibel. Es ist eine Aufgabe sozialwissenschaftlicher Analyse und empirischer Forschung (insbesondere auch vergleichender Art), Kriterien zur Beurteilung der Effektivität, d.h. der Effizienz und Wirksamkeit unterschiedlicher institutioneller Arrangements und Organisationsformen zu entwickeln. Dabei scheint es a priori unwahrscheinlich, daß irgendeines der historisch gewordenen sozialpolitischen Systeme sich in jeglicher Hinsicht als überlegen erweisen wird. Die Anwendung der postulierten Kriterien wird vielmehr gerade auch den Umstand bestehender institutioneller Lösungen und das keineswegs nur negativ zu bewertende Gewicht bestimmter Traditionen mit berücksichtigen müssen.

2. Koordinationsprobleme und externe Belastungen der Sozialpolitik

Betrachtet man das breite Spektrum sozialpolitischer Maßnahmen, wie es sich auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene im Laufe

der letzten 100 Jahre entwickelt und verändert hat, so wird es schwer, diese Vielfalt auf einfache Grundgedanken zurückzuführen. Vielmehr wird im einschlägigen Schrifttum immer wieder das "Eigengewicht der Institute" (Achinger 1971: 84ff.) beklagt, also der Umstand, daß die einmal eingerichteten organisatorischen Strukturen nur schwer zu verändern oder gar zu beseitigen sind. Das ist nicht zuletzt auf den Umstand zurückzuführen, daß sozialpolitische Kompetenz außerhalb der bestehenden Einrichtungen - also beispielsweise im Bereich der Wissenschaft oder der parlamentarischen Gremien - nur selten anzutreffen ist. Hinzu kommt die für die kontinentaleuropäische Tradition charakteristische Form der Rechtssetzung in der Form von Gesetzen und Gesetzesrevisionen. Aus rechtlicher und verwaltungsförmiger Sicht steht jede sozialpolitische Maßnahme grundsätzlich für sich allein, d.h. sie ist gemäß der für sie speziell erlassenen Rechtsregeln zu handhaben. Für den Bereich der sozialen Sicherung wurde dieses Problem bereits in den 50er Jahren unter der Alternativen "Kausalprinzip vs. Finalprinzip" diskutiert: Das nach den Grundprinzipien Versicherung, Versorgung und Fürsorge strukturierte soziale Sicherungssystem der Bundesrepublik bemißt die Höhe der Leistungsansprüche nach den Ursachen, die zu ihrer Entstehung führten, und nicht nach dem Bedarf, der beim Geschädigten entstanden ist (vgl. Molitor 1957). So ist dann etwa ein verlorener Arm oder ein verlorenes Auge unterschiedlich viel 'wert', je nachdem, ob der Verlust auf einen Berufsunfall, auf eine Kriegsverletzung oder auf ein außerberufliches Ereignis zurückzuführen ist. In der Zwischenzeit sind in der Vereinheitlichung des Leistungsrechts zwar gewisse Fortschritte erzielt worden, aber die rechtliche und organisatorische Selbständigkeit der einzelnen Maßnahmen und daher auch die Zufälligkeit ihres Zusammentreffens bei einzelnen Individuen, die "Verflechtung der Sozialleistungen" (Mackenroth 1954), ist weder beseitigt noch aufgeklärt, wie die wenig befriedigenden Ergebnisse der Transfer-Enquete-Kommission (1981) zeigen. Das ist nicht zuletzt auf die Ausweitung des Spektrums der Sozialleistungen in den Bereich der Realtransfers während der 70er Jahre zurückzuführen. Mit der Einführung neuer Maßnahmen und der ständigen Ausweitung des Kreises der Be-

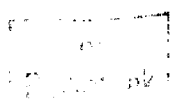
berechtigten für bestehende Maßnahmen in Richtung auf eine allgemeine Teilhabe wurde - so viel läßt sich jedoch mit Bestimmtheit sagen - das Ausmaß sozialpolitischer Intervention vervielfacht und damit die Wahrscheinlichkeit des unkoordinierten Zusammentreffens verschiedener Sozialleistungen erhöht. Die gestiegene Interventionsdichte, so können wir annehmen, führt zu einer wachsenden Interdependenz der Wirkungen sozialpolitischer Maßnahmen, über die jedoch nur wenig bekannt ist.

Dieser Mangel des sozialpolitischen Systems, oder besser gesagt, die weitgehende Systemlosigkeit der sozialpolitischen Eingriffe ist seit langem Gegenstand wissenschaftlicher und z.T. auch praxisnaher Kritik. Sie hat auf Bundesebene zur Einrichtung des Sozialbudgets und der Sozialberichterstattung geführt, durch die zum mindesten eine gewisse Transparenz und damit eine Vorbedingung für die sachbezogene öffentliche Erörterung sozialpolitischer Fragen geschaffen worden ist. Auf kommunaler Ebene weisen die Bemühungen um eine Reorganisation der sozialen Dienste in die gleiche Richtung.

Diese Bemühungen um eine interne Systematisierung und Koordination der sozialpolitischen Leistungen stellen praktische Schritte auf dem Wege zu einer höheren Steuerbarkeit der Sozialpolitik dar, aber der Weg ist zweifellos noch lang. Selbst wenn es gelingen sollte, die hier intendierte interne Koordination von Trägern und Maßnahmen zu steigern, so bedeutet das noch keineswegs eine adäquate Verknüpfung des nunmehr entstehenden "Systems" sozialpolitischer Leistungen mit den Entwicklungen in den übrigen Gesellschaftsbereichen. Es gibt überdies gute Gründe für die Annahme, daß die wesentlichen Belastungsfaktoren für die Sozialpolitik der kommenden Jahrzehnte nicht interner, sondern externer Art sind. Die drei wichtigsten seien kurz erörtert.

a) Umstrukturierungen des Wirtschaftssystems:

Die gegenwärtig vorherrschenden Formen des technischen Fortschritts scheinen eher intensiver als extensiver Art zu sein, d.h. sie führen stärker zur Verminderung als zur Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften. Da das Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen nahezu ausschließlich vom Umfang formell



geleisteter unselbständiger Arbeit abhängt, die Ansprüche des sozialen Sicherungssystems dagegen im wesentlichen von seiten der Nicht-Erwerbstätigen erhoben werden, muß schon aus diesem Grunde mit einer ungleichgewichtigen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben gerechnet werden. In abgeschwächtem Maße gilt das auch noch für Sozialleistungen, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Gleichzeitig ereignen sich jedoch Veränderungen unterhalb der formellen Ökonomie, die dank ihrer zunehmend großbetrieblichen Struktur dem fiskalischen Zugriff des Staates vergleichsweise gute Kontrollmöglichkeiten bietet: Bedingt durch zunehmende fiskalische Belastungen einerseits, durch die Ausgrenzung eines wachsenden Potentials an nicht im Rahmen von Stammbetriebschaften integrierten Erwerbsspersonen andererseits sowie endlich infolge gewisse Bedürfnisverschiebungen (vgl. c) scheinen neue Tätigkeitsformen zunehmend an Gewicht zu gewinnen, die weder dem Typus bloßer Eigenversorgung noch demjenigen der Produktion für einen anonymen Markt zuzurechnen sind. Sie scheinen in vielerlei Hinsicht älteren Produktionsformen zu ähneln und werden teils durch das Prinzip der Reziprozität, teils durch ökonomische Vorteile des mit geringen Transaktionskosten belasteten Wirtschaftsverkehrs unter Bekannten gesteuert (vgl. Badelt 1980; Gretschmann 1983). Über das Ausmaß dieser sog. informellen Ökonomie herrscht noch weitgehend Ungewißheit, aber sie ist für die herrschenden sozialpolitischen Konzeptionen eine doppelte Herausforderung: Sie entzieht sich zum einen weitgehend der versicherungsrechtlichen und fiskalischen Abschöpfung und sie ermöglicht zum anderen neue Formen sozialer Teilhabe, die durchaus als Äquivalent zu den staatlich garantierten Formen sozialer Teilhabe zu sehen sind.

b) Demographische Veränderungen:

Die Konstruktion des deutschen Sozialversicherungssystems, insbesondere die im Umlageverfahren orientierte Alterssicherung, geht implizit von einer stabilen Altersverteilung der Bevölkerung aus, d.h. sie beinhaltet keinerlei Vorkehrung für größere Veränderungen der Proportionen von Jugendlichen, Erwachsenen und Alten. Von den 90er Jahren an ist jedoch mit einem nahezu

kontinuierlichen Anstieg der Altersversorgungslasten in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2030 zu rechnen, was nicht nur im Bereich der Rentenversicherung (hier rechnet man unter dem gegenwärtigen Versicherungssystem mit einem erforderlichen Anstieg der Beiträge auf über 30%) sondern auch im Bereich der Krankenversicherung und der Sozialhilfe (Altenpflege) zu außerordentlich starken Belastungszunahmen führen wird (vgl. Birg 1983; Kaufmann/Leisering 1984). Die hieraus resultierenden Ungleichgewichte sind aufgrund des Umstandes von besonderer Bedeutung, daß die Versorgungslasten für die nachwachsende Generation nach wie vor zum überwiegenden Teil von der Familie selbst getragen werden, so daß aus der gleichzeitigen Reduktion des Anteils der Kinder und Jugendlichen keine entsprechende Entlastung der öffentlichen Haushalte zu erwarten ist. Vielmehr wird man sich ernsthaft fragen müssen, ob nicht zur langfristigen Gewährleistung einer ausreichenden Nachwuchssicherung der Familienlastenausgleich zu verstärken und insbesondere die Erziehungstätigkeit der Mutter auch ohne entsprechende Beitragsleistungen als Rentenversicherungsansprüche begründend anzuerkennen ist. Scharf formuliert: Neben der Umverteilung von den Erwerbstätigen zu den Nicht-Erwerbstätigen wird eine Umverteilung von den Kinderlosen zu denjenigen erforderlich, die die für den Fortbestand der bestehenden Gesellschaftsstrukturen unerläßlichen Versorgungs- und Erziehungsleistungen auf sich nehmen. Berücksichtigt man, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit in hohem Umfange durch den Eintritt der geburtenstärksten Jahrgänge ins erwerbsfähige Alter bedingt ist und daß mit dem Abklingen dieser 'Bevölkerungswelle' in den 90er Jahren ein kontinuierlicher Anstieg der Altersversorgungslasten beginnt, so läßt sich schon jetzt absehen, daß aus rein demographischen Gründen im nächsten halben Jahrhundert keineswegs mit einem Rückgang sondern tendenziell mit einem weiteren Anstieg der Sozialleistungsquote zu rechnen ist. Oder anders formuliert: Unabhängig von der Höhe des zu erwartenden Wirtschaftswachstums stehen uns weitere Umverteilungsprozesse oder aber zum mindesten relative Schlechterstellungen der nicht-erwerbstätigen Bevölkerungsgruppen bevor; sollte das Wirtschaftswachstum stagnieren, werden erbitterte Verteilungskämpfe wahrscheinlich,

die durchaus zu gesamtgesellschaftlichen Generationskonflikten ausarten können.

c) Kulturell-soziale Veränderungen:

Weniger eindeutig sind die Tendenzen, die von den zu beobachtenden Veränderungen der Lebensweise und der normativen Orientierungen ausgehen, wie sie durch die skizzierte Wirtschaftsentwicklung und dem sog. Wertewandel induziert erscheinen. Was sich hier an 'Alternativen' auftut, kann sowohl zu kompensierenden Effekten für den Verlust der Leistungsfähigkeit öffentlicher Umverteilungs- und Dienstleistungssysteme als auch zu erodierenden Effekten hinsichtlich des Verhältnisses von Leistung und Gegenleistung im Umgang mit staatlichen und anderen öffentlichen Institutionen führen. Auf jeden Fall erleben wir hier ein Wiedererwachen sozialer Eigenaktivität, das jeden Liberalen eigentlich mit Freude erfüllen sollte. Daß diese Eigenaktivität gleichzeitig die etablierten Institutionen des bürgerlichen Rechts- und Sozialstaates umgeht, daß damit die alte Polarität von Staat und Gesellschaft, aus der aber auch das traditionelle deutsche Verständnis von Sozialpolitik erwachsen ist, einen völlig neuen Sinn erhält oder aber durch neue Interpretationsmuster abgelöst werden muß, ist eine mittelbare Konsequenz dieser kulturell-sozialen Veränderungen, die natürlich ihrerseits keineswegs aus heiterem Himmel gekommen sind, sondern eine Reaktion auf die wachsende großgesellschaftliche Interdependenz und Anonymität der bestehenden Strukturen darstellen.

Während die ökonomischen und demographischen Veränderungen die bisherige Sozialpolitik im wesentlichen in quantitativer Hinsicht belasten und herausfordern, geht von den zuletzt genannten sozial-kulturellen Veränderungen eine qualitative Herausforderung aus, die vor allem die Legitimationen und Deutungsmuster herkömmlicher Sozialpolitik betrifft und auch das Thema dieses Bandes bestimmt. Die Diskussion praktischer Probleme, die sich aus diesen Veränderungen für eine sozial- bzw. wohlfahrtsstaatliche Politik und ihre Alternativen ergeben, sei späteren Beiträgen überlassen. Im folgenden wird das durch derartige Entwicklungen ja lediglich verschärfte Koordinationspro-

blem grundsätzlicher angegangen und in eine steuerungstheoretische Perspektive gebracht, die sich auch für die Analyse der 'neuen Subsidiarität' als fruchtbar erweist.

3. Eine steuerungstheoretische Perspektive

Obwohl das Wort (soziale, politische, gesellschaftliche) Steuerung im sozialwissenschaftlichen Schrifttum der letzten Jahre gehäuft auftritt, steht die begriffliche und analytische Klärung der damit angesprochenen Sachverhalte noch in den Anfängen. Nach der hier vertretenen Auffassung hat es soziale Steuerung mit dem Problem der Koordination von Handlungen und Handlungsfolgen zu tun. Genau dies ist auch ein zentrales Problem der Sozialpolitik, für dessen Analyse jedoch bisher zweckmäßige Begriffe weitgehend fehlen. Soweit es die Knappheit des verfügbaren Raums erlaubt, seien daher einige steuerungstheoretische Grundgedanken vorgestellt, die in jüngster Zeit entwickelt wurden.

Gesellschaftliche Komplexität läßt sich strukturtheoretisch als Systemdifferenzierung, steuerungstheoretisch als Ermöglichung langer Handlungsketten begreifen. Die Ermöglichung langer Handlungsketten stellt, wie zuerst Norbert Elias (1939) überzeugend nachgewiesen hat, ein zentrales Moment des Zivilisationsprozesses dar. Mit fortschreitender funktionaler Differenzierung und organisierter Arbeitsteilung bilden sich immer großräumigere Interdependenzen, und d.h. die Lebensbedingungen des einzelnen werden in wachsendem Maße von Strukturen, Veränderungen und Entscheidungen bestimmt, die seinen Erfahrungshorizont übersteigen, und auf die er schon deshalb keinen direkten Einfluß zu nehmen vermag. Was der einzelne an Handlungen erfährt, beispielsweise einen Renten- oder Steuerbescheid oder das Angebot überseeischer Produkte, ist nur das letzte Glied einer unüberschaubaren Handlungskette - vom Bananenpflücken bis zur Schaufensterauslage oder dem Gesetzgebungsprozeß bis zum Briefeaustragen.

Es ist nun keineswegs selbstverständlich, daß derartige lange Handlungsketten nicht zusammenbrechen, sondern vielmehr hoch-

gradig erklärungsbedürftig. Was kann Menschen veranlassen, sich in ihren Handlungen zueinander komplementär zu verhalten, und dazu noch in Handlungszusammenhängen, deren immanente Zweckmäßigkeit ihnen zumeist uneinsichtig bleibt? Diese Frage führt ins Zentrum der Probleme einer soziologischen Steuerungstheorie. Erfolgt die Handlungskoordination ausschließlich im Rahmen von Interaktionen ohne weitere Vorgaben, so können lediglich kurze und stets vom Abbruch bedrohte Handlungsketten entstehen. Von steuerungstheoretischem Interesse sind daher vor allem institutionelle Formen der Handlungskoordination, die zu typifizieren und analytisch zu bestimmen ein zentrales Ziel der Forschungsgruppe "Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor" war, die von 1981 bis 1983 im Rahmen des Zentrums für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld (ZIF) zusammengearbeitet hat (vgl. Kaufmann, Majone, Ostrom 1985).

Analytisch lassen sich drei Hauptdimensionen der sozialen Steuerungsproblematik unterscheiden, nämlich (1) die Programmierung eines Handlungszusammenhangs ("Guidance"), (2) die Motivierung zu 'systemkonformen' Verhalten ("Control") und die Ermöglichung von Lernvorgängen ("Feed-back")²⁾. Die konkrete Ausprägung dieser Funktionen im Rahmen unterschiedlicher institutioneller Formen sozialer Steuerung ist sehr verschieden, doch handelt es sich um drei notwendige Bedingungen für hinreichende Steuerungsleistungen. Es lassen sich 'reine Typen' sozialer Steuerung analytisch konstruieren, deren bekanntester der bereits oben skizzierte Markt-Preis-Mechanismus unter den institutionellen Bedingungen von Privateigentum, Vertragsfreiheit und Geldwertstabilität ist. Ihm wird meist der Typus hierarchischer Steuerung entgegengesetzt, doch ist damit das Arsenal sozialer Steuerungsformen noch keineswegs erschöpft: Von Bedeutung sind weiterhin demokratische, professionelle und solidarische Steuerungsformen. Probleme der Koordination von Handlungen treten bereits auf der Ebene des einzelnen Individuums auf, doch interessiert sich die soziologische Steuerungstheorie nur für Probleme interindividueller, organisatorischer und inter-organisatorischer Handlungskoordination. Bereits diese knappe Aufzählung macht die Komplexität des Gegen-

standes deutlich, auf dessen detaillierte Explikation deshalb hier auch verzichtet werden muß.

Handlungsketten in realen Gesellschaftsbereichen werden in der Regel nicht durch einen einzigen Typus sozialer Steuerung zu erklären sein. So erfolgt die Handlungskoordination im marktwirtschaftlichen Bereich auf der intraorganisatorischen Ebene des Betriebs überwiegend hierarchisch, auf der interorganisatorischen Ebene von Beziehungen zwischen Unternehmen dagegen überwiegend marktmäßig. Lange Zeit hat man geglaubt, staatliches Handeln überwiegend durch hierarchische Steuerung erklären zu können, doch zeigt die empirische Politikforschung daneben die große Bedeutung professioneller, demokratischer und solidarischer Steuerungsleistungen.

Die Entwicklung steuerungstheoretischer Theoreme und Begriffe dient jedoch nicht nur zur Erklärung faktischer Handlungskoordination, sondern auch zur Aufdeckung von Steuerungsdefiziten. Mit ihrer Hilfe lassen sich plakative Begriffe wie 'Marktversagen' oder 'Staatsversagen' präzisieren. Gleichzeitig kann auch verdeutlicht werden, wo schon a priori mit dem Abbruch von Handlungsketten oder zum mindesten mit Effektivitätsverlusten gerechnet werden muß.

Dies gilt vor allem dann, wenn der vorherrschende Steuerungsmodus dem Typus der zu lösenden Probleme nicht angemessen ist, wie dies insbesondere für den Bereich der sozialen Dienstleistungen häufig vermutet wird. Wenn deren 'Bürokratisierung' und 'Professionalisierung' kritisiert wird, so richtet sich diese Kritik ganz explizit gegen den hierarchischen bzw. professionellen Steuerungsmodus, dessen Vorherrschen als nicht oder als zu begrenzt problemlösend beurteilt wird. Als Ausweg wird in solchen Zusammenhängen häufig auf die Möglichkeit solidarischer Hilfe hingewiesen, wie sie im Rahmen von Selbsthilfegruppen, von sozialen Bewegungen oder auch von Nachbarschaftshilfe Gestalt annimmt. In der Tat ist zu vermuten, daß - insoweit diese Formen gemeinsamen und reziproken Handelns tatsächlich zur Etablierung von Handlungsketten führen - hier der Steuerungstypus der Solidarität im Spiel ist. Ihm sei daher abschließend größere Aufmerksamkeit zugewandt.

4. Neue Subsidiarität? Über die Möglichkeiten und Fallstricke der Solidarität

In seiner traditionellen Fassung geht das Subsidiaritätsprinzip vom Recht des jeweils kleineren Lebenskreises aus, seine Angelegenheiten selbst zu ordnen, soweit nicht ein unabweisbarer Bedarf nach übergreifenden Regelungen besteht. Wie vor allem O.v. Nell-Breuning (1957) herausgestellt hat, regelt das Subsidiaritätsprinzip in erster Linie die Beweislast: Die Vermutung spricht für die Autonomie des kleineren Lebenskreises; wer sie einschränken will, muß hinreichende Gründe für bestimmte Interventionen vorbringen.

In seiner traditionellen Fassung setzt das Subsidiaritätsprinzip ein hierarchisches und segmentäres Gesellschaftsmodell voraus, dessen verschiedene Schichten in der Form konzentrischer Kreise das Individuum als ursprünglichen Referenzpunkt von Autonomie umschließen. Dieses alteuropäische Gesellschaftsmodell ist durch die Umstrukturierung der gesellschaftlichen Leistungszusammenhänge nach funktionalen Gesichtspunkten fragwürdig geworden, wie vor allem die theoretischen Anstrengungen von Niklas Luhmann verdeutlichen. Der Subsidiaritätsgedanke muß, wenn er als gesellschaftspolitisches Ordnungsprinzip neue Wirksamkeit enthalten soll, im Horizont einer nach funktionalen Gesichtspunkten differenzierten Gesellschaft neu gedacht werden.

Die Problematik des traditionellen Subsidiaritätsprinzips kann am Beispiel der Sozial- und Jugendhilfe verdeutlicht werden, für deren politische Ausgestaltung es vielfach ideologische Schützenhilfe leisten muß. Es ist keineswegs ausgemacht, welches den kleineren Lebenskreis darstellt, die Kommune oder der Diözesan-Caritas-Verband bzw. Bezirksverband der AWO oder die regionale Gliederung des Diakonischen Werkes. Das Verhältnis 'größer - kleiner' läßt sich nicht mehr eindeutig anwenden, sobald damit gerechnet werden muß, daß die relevanten Lebenskreise nicht mehr konzentrisch ineinanderliegen, sondern sich überschneiden. Ich möchte daher vorschlagen, den Gedanken der Subsidiarität an ein anderes theoretisches Konstrukt, nämlich an die erforderliche Länge von Handlungsketten zu binden.

Die vorherrschende Wirtschafts- und Organisationstheorie geht davon aus, daß Arbeitsteilung und die damit ermöglichte Spezialisierung grundsätzlich einen Gewinn an Effektivität darstellt, daß also die Verlängerung von Handlungsketten per se ein Symptom rationalerer Problembewältigung ist. Diese Leistungssteigerung wird vor allem durch das Prinzip der formalen Organisation erklärt: die klare Trennung von Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern sowie die Akzeptanz der allgemeinen Organisationsnormen als Mitgliedschaftsbedingung (vgl. Luhmann 1964). Die dadurch ermöglichte variable Bündelung und Rekombinierung von Leistungen gestattet in Verbindung mit dem Prinzip der Repräsentation und daraus abgeleiteter Haftungsregeln, Organisationen als Akteure aufzufassen, d.h. die Koordination aller derjenigen Elemente einer Handlungskette, die innerhalb ein und derselben Organisation ablaufen, zu vernachlässigen und ihr Ergebnis als zuverlässig erreichbar vorauszusetzen. Diese grandiose Vereinfachung kann zudem in der Form hierarchisch verschachtelter Organisationen kumuliert werden.

Das ist ein vergleichsweise neues Phänomen, d.h. erst in diesem Jahrhundert und vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg und im Zusammenhang mit der rasanten Entwicklung neuer Techniken der Informationsvermittlung und -verarbeitung lassen sich großorganisatorische Zusammenhänge von mehreren 1000 Mitgliedern und mit einem vielfältigen, arbeitsteilig organisierten Aufgabenspektrum einigermaßen erfolgreich steuern. Allerdings stellen sich auch hier mit zunehmendem Größenwachstum Widerstände ein, zu deren Kennzeichnung die Ökonomie das Konzept der Transaktionskosten verwendet (vgl. Krüsselberg 1985).

Wir können dieses Problem auch soziologisch fassen: 'Soziale Systeme' werden nicht mechanisch - etwa wie durch die wechselseitige Anziehungskraft von Materie - zusammengehalten, sondern ihre Dauerhaftigkeit beruht auf Prozessen der Aufrechterhaltung des systemischen Zustands in Auseinandersetzung mit Umwelteinflüssen. Es bedarf also zur Aufrechterhaltung der Kooperation eines bestimmten Erhaltungsaufwands, der besonders deutlich im Falle von Konflikten hervortritt. Neuere systemtheoretische Überlegungen (vgl. Willke 1983) lassen erkennen, daß jedes soziale System vor einer doppelten Erhaltungsaufgabe

steht: Es muß zum einen bestimmte Leistungen an seine Umwelt erbringen, um seinerseits die für seinen Bestand und ggf. sein Wachstum erforderlichen Ressourcen zu sichern. Es muß zum anderen eine interne Ordnung gewährleisten, d.h. jene systeminternen Prozesse koordinieren, die solche Leistungen überhaupt erst auf Dauer ermöglichen. Da die verfügbare Zeit innerhalb eines Systems beschränkt ist, besteht ein eminentes Interesse an der Reduktion des internen Koordinationsaufwands, d.h. (in analoger Verwendung eines thermodynamischen Begriffs) des Maßes an Entropie. Wichtige Mittel hierzu sind die Formalisierung der Mitgliedschaftsrolle und die Aufstellung und sinnhafte Verknüpfung von Regeln, insbesondere Eigentums-, Zuständigkeits- und Verfahrensregeln, die eine Arbeitsteilung und die routinemäßige Erledigung vorhersehbarer Aufgaben ermöglichen. Interne Konflikte ergeben sich häufig auch aus der Beteiligung eines sozialen Systems an systemexternen Handlungszusammenhängen: Die dadurch bewirkte Steigerung der Entropie oder der Transaktionskosten kann dem 'Leiden' psychischer Systeme analog gesetzt werden.

Da auch bei Inter-Organisationsbeziehungen typischerweise Transaktionskosten anfallen - neben der möglichen Steigerung von Entropie bei den beteiligten Systemen handelt es sich vor allem um den Erhaltungsaufwand der Kooperationsbeziehung - können wir davon ausgehen, daß jede Verlängerung von Handlungsketten mit einer Erhöhung der Transaktionskosten einhergeht. Nur wenn diesen eine entsprechend höhere Leistungsfähigkeit des größeren Handlungszusammenhangs gegenübersteht, sind sie unter Gesichtspunkten des Subsidiaritätsprinzips überhaupt diskutabel.

Die uns hier interessierende sozialpolitische Problematik wird deutlicher, wenn wir typische Eigenarten wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Verkettung von Handlungen ins Auge fassen: Planung und Herstellung der sozialen Leistungen erfolgt hier im Kontext rechtlich normierter und in der Regel sowohl durch Legitimationsinteressen wie durch die Erlangung öffentlicher Geldmittel motivierter Inter-Organisationsbeziehungen. Die Erbringung der Endleistungen dagegen richtet sich an natürliche Personen, mit deren individueller

Wohlfahrtssteigerung der ganze Handlungszusammenhang politisch legitimiert wird (vgl. Kaufmann 1979). Adressaten von Sozialleistungen sind Individuen, allenfalls Familienhaushalte, jedenfalls keine organisatorischen Gebilde. Ihnen ist i.d.R. eine gewisse Organisationsfremdheit zu unterstellen, d.h. es treten bei ihnen häufig gesteigerte Transaktionskosten i.S.v. 'Leiden' auf, die sich aus der Art des erforderlichen Umgangs mit den Leistungserbringern ergeben. Aus derartigen Entfremdungsvermutungen oder -erfahrungen resultiert die bekannte Kritik an der Verrechtlichung, Bürokratisierung oder Professionalisierung der Sozialpolitik, welche viele Bürokratiegeschädigte, insbesondere im Bereich der sozialen Arbeit, veranlaßt hat, mit fliegenden Fahnen ins Lager der neuen Selbsthilfebewegung überzutreten.

Der Begriff der Selbsthilfe gibt das hier Gemeinte allerdings nur sehr selektiv wieder. Wie bereits angedeutet, muß hier vielmehr von einem breiten Spektrum an Handlungsweisen ausgegangen werden, deren Hauptmerkmal weniger die Selbsthilfe oder Selbstversorgung, sondern Reziprozität darstellt (vgl. Hegner 1985). Allerdings finden sich hier auch Phänomene des Altruismus und der Kollektivitätsorientierung, so daß es zweckmäßig erscheint, die hier in Frage stehenden Sachverhalte in steuerungstheoretischer Sicht dem Konzept der 'Solidarität' zu subsumieren. Dieses Konzept hat allerdings durchaus eine fragwürdige Geschichte, ähnlich derjenigen des Begriffs 'Gemeinschaft', doch mit der Stabilisierung unseres Verständnisses organisierter, d.h. im Tönnies'schen Sinne gesellschaftlicher Zusammenhänge scheint eine ideologische Verfremdung heute weniger wahrscheinlich als in den ersten vier Jahrzehnten dieses Jahrhunderts.

Von Solidarität sei die Rede in sozialen Situationen, wo die Bildung von Handlungsketten ohne Rücksicht auf die spezifischen Eigeninteressen der beteiligten Akteure erfolgt. Deren Verfolgung gilt - im Unterschied zur rechtlich oder ökonomisch strukturierten Sozialbeziehung - also sozial illegitim, und ihre Verfolgung wird im Regelfalle bereits im vorbewußten Bereich durch Gefühle der Gemeinsamkeit sowie durch soziale Kontrollen - insbesondere durch die Zuweisung von Achtung und Miß-

achtung - unterdrückt. Gemeinsame Interessen dominieren das Einzelinteresse, oder es kommt zu einem reflektierten Ausgleich unterschiedlicher Einzelinteressen unter Berücksichtigung übergeordneter Gesichtspunkte. Dies ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß in solidarischen Situationen den Transaktionskosten Transaktionsgewinne gegenüberstehen (Gretschmann 1985): Die Interaktion mit anderen wird hier häufig als ein Eigenwert angesehen, oder aber die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe wird als Auszeichnung verstanden, usw. Es kann also bei solidarischen Beziehungen grundsätzlich Kooperationsbereitschaft unterstellt werden, aber für das Entstehen spontaner Kooperation müssen zusätzlich gemeinsame Situationsdefinitionen unter den Beteiligten gegeben sein, innerhalb derer der gesamte Handlungszusammenhang überschaubar erscheint (vgl. Kaufmann 1984). Solidarität - nicht als Ideologie des "Wir sitzen alle in einem Boot", sondern als Steuerungsmodus - ist daher an vergleichsweise kurze Handlungsketten gebunden, die in der Regel den Rahmen einer noch überschaubaren Gruppe von Personen nicht überschreiten. Wo also Probleme innerhalb überschaubarer Handlungsketten lösbar sind, können die spezifischen Vorteile solidarischer Steuerung - geringe Transaktionskosten und i.d.R. emotional befriedigende, weil nicht anonymisierte Sozialbeziehungen - zum Tragen kommen, soweit die hierfür notwendigen Voraussetzungen - geteilte Wertorientierungen und Situationsdefinitionen - gegeben sind. Dies sind jedoch durchaus voraussetzungsvolle Bedingungen, und man sollte sich hüten, unter den Bedingungen hoher Komplexität eine "solidarische Gesellschaft" zu fordern. Totalisierende Ethisierung des sozialen Zusammenhangs kann hier nur zu Ideologie und Heuchelei führen. Solidarische Steuerung bleibt an überschaubare Gruppen gebunden und bedarf der Ergänzung durch andere, abstraktere Steuerungsformen.

Kehren wir noch einmal zum Ausgangsproblem gesellschaftlicher Interdependenz zurück: Lange Handlungsketten setzen gleichzeitig Differenzierung und Kooperation voraus, also Zusammenhang und Interdependenzunterbrechung. Typische Formen der Interdependenzunterbrechung sind in modernen Gesellschaften durch das Privateigentum, durch die Prinzipien formaler Organisation und

- spezifischer - die Figur des 'Amtes' bzw. der mit bestimmten Aufgaben befaßten 'Stelle' institutionalisiert. Die damit gegebenen Vereinseitigungen haben ihre - insbesondere emotionalen - Kosten, denen aber häufig Gewinne an Leistungsfähigkeit durch Spezialisierung gegenüberstehen. Vor allem im Bereich alltäglicher Problembewältigungen sind jedoch spezialisierte Kenntnisse oft nicht entscheidend, sondern weit eher die unkomplizierte Zugänglichkeit von Hilfen und eine gewisse Dauerhaftigkeit von Sozialbeziehungen. Diese Feststellung wäre unproblematisch, müßte man nicht annehmen, daß die Prinzipien spezialisierter und solidarischer Problembearbeitung leicht miteinander in Konflikt geraten.

Die entscheidende steuerungstheoretische Frage lautet demzufolge, welche Probleme im Rahmen kurzer Handlungsketten lösbar sind und welche Probleme zu ihrer Lösung komplexerer institutioneller Arrangements und der damit verbundenen Verlängerung der Handlungsketten bedürfen. Diese Frage ist offenbar für unterschiedliche sozialpolitische Probleme und Maßnahmen durchaus verschieden zu beantworten, und natürlich sind die Antworten auch nicht immer evident: Für manche Probleme lassen sich unterschiedlich gesteuerte Problemlösungen denken. Deutliche Vorteile bieten lange Handlungsketten z.B. im Bereich der sozialpolitisch motivierten Umverteilung von Einkommen. Dagegen ist bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen im Einzelfall zu prüfen, inwieweit staatliche Politik sich nicht z.B. auf die Bereitstellung infrastruktureller Voraussetzungen, also ökologische Interventionen, beschränken und für die Steuerung der Dienstleistungserbringung selbst auf professionelle und/oder solidarische Formen vertrauen sollte. Eine genauere Analyse zeigt übrigens, daß dies in weiten Bereichen der Dienstleistungserbringung bereits weitgehend geschieht. Allerdings sind auch immer wieder Versuche festzustellen, in derartige Handlungszusammenhänge mit hierarchisch-rechtlichen Mitteln zu intervenieren, was leicht zu kontraproduktiven Effekten führen kann.

Eine wesentliche Aufgabe soziologischer Sozialpolitikforschung ist es daher, Konzepte der Sozialpolitik zu entwickeln, die die Selbststeuerungsfähigkeit solidarischer Handlungszusammen-

hänge mitzuberücksichtigten gestattet. Entsprechende Forschungen werden derzeit im Rahmen eines Schwerpunktprogramms der DFG: "Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer Intervention - Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe" durchgeführt.

Anmerkungen

- 1) Der Band: "Verfassungsrechtlicher Eigentumsschutz sozialer Rechtspositionen" (1982) gibt einen guten Überblick über den sozialrechtlichen Diskussionsstand.
- 2) Im deutschen Sprachgebrauch werden diese drei Vorgänge meist unterschiedslos als 'Steuerung' übersetzt, doch handelt es sich um deutlich zu unterscheidende Funktionen, die erst in ihrem Zusammenspiel soziale Steuerung zu erklären vermögen. Näheres hierzu s. Kaufmann 1985.

Literatur

- ACHINGER, H., 1971: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. 2. A. Frankfurt a.M.
- BADELT, C., 1980: Sozioökonomie der Selbstorganisation. Beispiele zur Bürgerselbsthilfe und ihre wirtschaftliche Bedeutung. Frankfurt/New York.
- BIRG, H., (Hg.) 1983: Demographische Entwicklung und gesellschaftliche Planung. Frankfurt/New York.
- ELIAS, N., 1939: Über den Prozeß der Zivilisation. Neuausgabe. Frankfurt a.M. 1976.
- GIRVETZ, H.K., 1968: Art. Welfare State. In: International Encyclopedia of the Social Sciences, Bd. 16: 512-521.
- GRETSCHMANN, K., 1983: Wirtschaft im Schatten von Markt und Staat. Grenzen und Möglichkeiten einer Alternativökonomie. Frankfurt a.M.
- GRETSCHMANN, K., 1985: Solidarity and Markets In: KAUFMANN/MAJONE/OSTROM 1985, Kap. 18.
- HEGNER, F., 1985: Solidarity and Hierarchy: Institutional arrangements for the Coordination of Actions. In: KAUFMANN/MAJONE/OSTROM 1985.

- KAUFMANN, F.-X. (Hg.) 1979: Bürgernahe Sozialpolitik - Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene. Frankfurt/New York.
- KAUFMANN, F.-X., 1983: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. In: J. MATTHES (Hg.) Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982. Frankfurt/New York 1983: 474-490.
- KAUFMANN, F.-X., 1984: Solidarität als Steuerungsform - Erklärungsansätze bei Adam Smith. In: F.-X. KAUFMANN/H.G. KRÜSSELBERG (Hg.) Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith. Frankfurt/New York: 158-184.
- KAUFMANN, F.-X., 1985: The Relationship between Guidance, Control and Evaluation. In: KAUFMANN/MAJONE/OSTROM 1985, Kap. 10.
- KAUFMANN, F.-X., LEISERING, L., 1984: Studien zum Drei-Generationen-Vertrag. Bielefeld, Institut für Bevölkerungsfor- schung und Sozialpolitik: IBS-Materialien Nr. 15.
- KAUFMANN, F.-X., MAJONE, G., OSTROM, V., 1985: Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Berlin (im Druck).
- KRÜSSELBERG, H.G., 1985: Markets and Hierarchies - an Economic Perspective. In: KAUFMANN/MAJONE/OSTROM 1985, Kap. 17.
- LUHMANN, N., 1964: Funktion und Folgen formaler Organisation. Berlin.
- LUHMANN, N., 1980: Gesellschaftsstruktur und Semantik. Frank- furt a.M.
- MACKENROTH, D., 1954: Die Verflechtung der Sozialleistungen - Ergebnisse einer Stichprobe. Berlin.
- MOLITOR, B., 1957: "Kausalprinzip" und "Finalprinzip". In: E. BOETTCHER (Hg.) Sozialpolitik und Sozialreform. Tübingen: 245-254.
- NELL-BREUNING, O.v., 1957: Solidarität und Subsidiarität im Raume von Sozialpolitik und Sozialreform, Kap. 9, S. 213-226. In: BOETTCHER, E. (Hg.) Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen.
- THANE, P., 1982: The Foundations of the Welfare State. Social Policy in Modern Britain. London/New York.
- TRANSFER-ENQUETE-KOMMISSION, 1981: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigen- kommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Trans- fereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haus- halte. Stuttgart/Mainz.

~~_____~~
VERFASSUNGSRECHTLICHER EIGENTUMSSCHUTZ SOZIALER RECHTS-
POSITIONEN. Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsver-
bandes, Bd. XXIII, Wiesbaden 1982.

WILLKE, H., 1983: Entzauberung des Staates. Überlegungen zu
einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts.