Franz-Xaver Kaufmann

Steuerungsprobleme der Sozialpolitik

Einleitung


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, familiärer Instabilität oder der Alters einsamkeit.

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 resistant 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 Grundschachtverhalten durchzudenken, die vielleicht geeignet sind, eine ordnende Perspektive zu eröffnen.

1. Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat

Trotz allen Gerudes über eine Krise des Wohlfahrtsstaats sei die uns beschäftigende sozialpolitische Problematik zunächst in eine wohlfahrtsstaatstheoretische 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-

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 Ver- einten Nationen von 1948 formuliert sind, immer mehr zum Leitbild westlicher Gesellschafts- politik geworden sind? In der hier gebotenen Kürze muß eine grob vereinfachende Antwort genügen:

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


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 Zurückfalls 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).

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 pri-
vaten Form sozialer Aktion.
Ich bin auf diese Kernmomente wohlfahrtsstaatlicher Legitimati-
ong 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 'Lö-
sung der Arbeiterfrage' den Fragenkontext, innerhalb dessen
bis weit in die Weimarer Republik hinein sozialpolitische Fra-
gen vornehmlich verhandelt wurden. Institutionelle Nachwir-
kungen dieser Genese sind bis heute in der starken Stellung
der Tarifvertragsparteien im Rahmen des Sozialversicherungs-
systems zu erkennen. Vornehmster Gegenstand der deutschen So-
zialpolitik war der Arbeiter, später der unselbständig Er-
erbende. Nur schrittweise und mit großen systematischen Män-
geln sind im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte weitere Bevöl-
kerungsgruppen in das soziale Sicherungssystem integriert wor-
den, etwa die kleinen Selbständigen, die Geburtsgebrechlichen
usw. Mit den ersten zehn Paragraphen des allgemeinen Teils des
Sozialgesetzbuches ist nun immerhin für die darin geregelter
Bereiche ein allgemeines Teilhaberecht stipuliert worden, so
daß in praktischer Hinsicht hier ein Anschluß an die interna-
tionale Entwicklung gefunden wurde, dem die sozialpolitische
Reflexion allerdings noch nicht systematisch gefolgt ist.
Außerdem neigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsge-
richts dazu, zur Begründung, Begrenzung und Interpretation des
verfassungsmäßigen Bestandesschutzes sozialer Rechte den Grund-
satz 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 Be-
darfsgesichtspunkten orientieren. Alle übrigen sozialen Lei-
stungen bleiben damit von einer verwaltungsmäßigen Bestands-
garantie ausgeschlossen und haben in den zu erwartenden Ver-
teilungskämpfen um das verknappte Sozialbudget die schlechteren

45
Karten in der Hand. Dem hier skizziertem Argument zufolge müßte die Bestandsgarantie stattdessen auf dem Grundgedanken der Sozialstaatlichkeit aufbauen, der in Richtung auf soziale Teilhaberechte zu interpretieren wäre 1).


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
rechtierten für bestehende Maßnahmen in Richtung auf eine allgemeine Teilhabe wurde - so viel läßt sich jedoch mit Bestimmtheit sagen - das Ausmaß sozialpolitischer Intervention vielfach 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 der 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

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
die durchaus zu gesamtgesellschaftlichen Generationskonflikten ausarten können.

c) Kulturell-soziale Veränderungen:

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 steuerungstheore-
tische Perspektive gebracht, die sich auch für die Analyse der
'neuen Subsidiarität' als fruchtbar erweist.

3. Eine steuerungstheoretische Perspektive

Obwohl das Wort (soziale, politische, gesellschaftliche) Steue-
 rung im sozialwissenschaftlichen Schrifttum der letzten Jahre
gehäuft auftritt, steht die begriffliche und analytische Klä-
 rung der damit angesprochenen Sachverhalte noch in den Anfän-
gen. Nach der hier vertretenen Auffassung hat es soziale
Steuerung mit dem Problem der Koordination von Handlungen und
Handlungfolgen zu tun. Genau dies ist auch ein zentra-
les Problem der Sozialpolitik, für dessen Analyse jedoch bis-
her zweckmäßige Begriffe weitgehend fehlen. Soweit es die
Knappeit des verfügbaren Raums erlaubt, seien daher einige
steuerungstheoretische Grundgedanken vorgestellt, die in jün-
ger 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) über-
zeugend nachgewiesen hat, ein zentrales Moment des Zivilisa-
tionsprozesses dar. Mit fortschreitender funktionaler Diffe-
renzierung und organisierter Arbeitsteilung bilden sich immer
großräumigere Interdependenzen, und d.h. die Lebensbedingungen
des einzelnen werden in wachsendem Maße von Strukturen, Verän-
derungen und Entscheidungen bestimmt, die seinen Erfahrungshorizont übersteigen, und auf die er schon deshalb keinen di-
rekten 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 Bananenpflicken bis
durch Schaufensterauslage oder dem Gesetzgebungsprozeß bis zum
Briefeaustragen.

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

Analytisch lassen sich drei Hauptdimensionen der sozialen Steuerungsproblematik unterscheiden, nämlich (1) die Programmierung eines Handlungszusammenhangs ("Guidance"), (2) die Motivierung zu 'systemkonformem' Verhalten ("Control") und die Ermöglichung von Lernvorgängen ("Feed-back") ⁵. Die konkrete Ausprägung dieser Funktionen im Rahmen unterschiedlicher institutioneller Formen sozialer Steuerung ist sehr verschieden, doch handelt es sich um drei notwendige Bedingungen für hindurchziehende 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.

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 Leistungs zusammenhänge 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 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


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-

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, abstraktäre 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

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 Sozialpolitisikforschung ist es daher, Konzepte der Sozialpolitik zu entwickeln, die die Selbststeuerungsfähigkeit solidarischer Handlungszusammen-
hänge mitzuberücksichtigen gestattet. Entsprechende For-
schungen werden derzeit im Rahmen eines Schwerpunktprogramms
der DFG: "Gesellschaftliche Bedingungen sozialpolitischer In-
tervention - Staat, intermediäre Instanzen und Selbshilfe"
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.

Literatur

ACHINGER, H., 1971: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von
der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. 2. A. Frankfurt a.M.

BADELT, C., 1980: Sozioökonomie der Selbstorganisation. Bei-
spiele zur Bürgerselbshilfe und ihre wirtschaftliche Be-
deutung. Frankfurt/New York.

BIRG, H., (Hg.) 1983: Demographische Entwicklung und gesell-


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.


