

# STAAT UND WOHLFAHRTSPRODUKTION

*Franz-Xaver Kaufmann*

"Salus populi suprema lex esto."  
(Cicero)

"He is certainly not a good citizen who does not wish to promote, by every means in his power, the welfare of the whole society of his fellow-citizens." (Adam Smith)

Im folgenden sei eine theoretische Perspektive skizziert, die den normativen Anspruch des Wohlfahrtsstaates ernst nimmt. Der Wohlfahrtsstaat ist das institutionelle Ergebnis des fortgesetzten politischen Anspruchs, mit Mitteln der Gesetzgebung für die Grundlagen des individuellen Wohlbefindens aller Mitglieder einer national definierten Gesellschaft zu sorgen (Girvetz 1968, 512). Seit den Anfängen der Sozialpolitik und erneut im Zeichen zunehmender fiskalischer Knappheiten, fragwürdiger Nebeneffekte sozialpolitischer Interventionen und verschärfter Verteilungskonflikte ist es umstritten, inwiefern und mit welchen Mitteln der Staat in der Lage ist, diesem politischen Anspruch zu genügen. In einem ersten Teil werden die geschichtlichen Grundlinien des Wohlfahrtsdiskurses skizziert; daran schließt sich eine Präzisierung des Bezugsproblems der Wohlfahrtsproduktion an, woraus sich schließlich Folgerungen für das Staatsverständnis ableiten lassen: Vorgeschlagen wird weder liberales 'Laissez-faire' noch voluntaristischer Interventionismus, sondern eine steuerungstheoretisch angeleitete ordnungspolitische Perspektive auf die Markt, Staat, intermediären Bereichen und Privathaushalten gemeinsamen, sie jedoch in unterschiedlicher Weise betreffenden Aufgaben der Wohlfahrtsproduktion.

## I. DER POLITISCHE WOHLFAHRTSDISKURS

'Wohlfahrt' ist ein Schlüsselbegriff der politischen Tradition Europas, dessen Ursprünge bis in die numinose Schicht des römischen Salus-Kultes zurückgehen (Rassem 1992, 599). Von altersher verschränken sich dabei im Wohlfahrtsbegriff drei Gedanken: (1) Wohlfahrt betrifft das Gemeinwesen als Ganzes; (2) die Gewährleistung von Wohlfahrt ist eine Pflicht der Herrschenden; (3) die Wohlfahrt des Ganzen äußert sich in der Wohlfahrt der Einzelnen, die 'wol varn', also glücklich leben und gedeihen (ebda., 609). Modern gesprochen meint Wohlfahrt also zentral die politische Aufgabe, gesellschaftliche Verhältnisse herzustellen oder zu gewährleisten, in denen der individuelle

*Nutzen und der gemeine Nutzen nicht auseinandertreten, sondern im Sinne synergetischer Effekte einander verstärken.*

Aristoteles entwickelte die Vorstellung, daß die Eudaimonia der einzelnen Häuser und der Polis einander bedingen (Ritter 1969). Die auf Aristoteles aufbauende politische Theorie hat deshalb keinen Widerspruch zwischen Partialinteressen und Gemeininteresse gesehen. So war die skizzierte Wohlfahrtsformel nicht nur der politischen Rhetorik, sondern auch der vorherrschenden politischen Theorie bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts selbstverständlich.

Erst die liberale Kritik des absolutistischen Wohlfahrtsstaates und das Debakel des in den Terror abgleitenden revolutionären 'Wohlfahrtsausschusses' weckten den Bedarf nach einer komplexeren Gesellschaftstheorie, welche die Postulate bürgerlicher Individualfreiheiten mit den Notwendigkeiten der Gewährleistung innerer Ordnung und äußerer Unabhängigkeit zu vermitteln gestattete, ohne beiden das gleiche Ethos zuzumuten. Die liberale Idee des konstitutionellen Rechtsstaates und die Trennung von öffentlicher und privater Sphäre bildete eine erste, anscheinend praktikable Antwort. Die institutionelle Verselbständigung politischer Herrschaft ging hier mit ihrer Konzentration auf die Zwecke innerer Ordnung und äußerer Sicherheit unter ausdrücklichem Verzicht auf alle Wohlfahrtszwecke einher, die zur 'Privatsache' erklärt wurden. So gingen nunmehr Politik und Ethik, Legalität und Moralität eigene Wege. Denn weil jedem Individuum das Recht auf Verfolgung des eigenen Glücks zugesprochen wurde, mußte die Frage nach dem 'guten Leben' aus dem politischen Diskurs ausgeschlossen werden.

Damit wurde allerdings der Sinn des Wohlfahrtsbegriffs reduziert. Wohlfahrt reduzierte sich nunmehr auf das private Glück, in ökonomischer Perspektive sogar auf die Chancen der Befriedigung individueller Bedürfnisse, unabhängig von jeder kollektiven Wertung: "Quantity of pleasure being equal, pushpin is as good as poetry" (J. Bentham). Allerdings wurde eben dies als auch im allgemeinen Interesse liegend verstanden. Im Sinne der klassischen Wohlfahrtsvorstellung müßte die Gewährleistung des Rechtes jedes Individuums auf die Verfolgung des eigenen Glücks als das Wohlfahrtsprogramm des liberalen Staates bezeichnet werden.

*Woher aber nahm die liberale politische Theorie die Überzeugung, daß dieses individualistische Programm der Glückssuche nicht nur die individuellen, sondern auch den gemeinen Nutzen fördere?* Es war vor allem das von Adam Smith formulierte Modell des Konkurrenzmarktes, das hierauf eine plausible Antwort gab. Die zunehmende Verselbständigung von Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaften führte zu einer ideologischen und politischen Verwertung seiner Gedanken im Sinne einer Verabsolutierung des Marktmodells als Antwort auf die Frage nach den synergetischen Bedingungen der Wohlfahrtsproduktion. Die Marktökonomie ersetzte die Moralökonomie der Reziprozität durch den weit komplexeren Mechanismus des mittels Geld generalisierten, durch flexible Preise als Reflex von Angebot und Nachfrage gesteuerten anonymen Tausches.

Die völlige *Entpolitisierung des Wohlfahrtsdiskurses* beruht hier somit auf drei einander stützenden Argumenten:

- a) Jeder definiert die Kriterien seiner Wohlfahrt selbst und setzt die Prioritäten seiner Nachfrage dementsprechend, Konsumentensouveränität als Ausdruck des Wohlfahrtswertes 'Freiheit';
- b) der Verzicht des Staates auf jede Steuerung des Wirtschaftsablaufs fördert die Konkurrenz, welche ihrerseits zu einer Effektivierung und Nachfrageorientierung des Angebots führt;
- c) da im Prinzip nur produziert wird, was nachgefragt wird, und eben diese Nachfrage von den Nutzeneinschätzungen der Individuen abhängt, wird das Wachstum des Sozialprodukts per se zum Indikator der Wohlfahrtsentwicklung.

Schon auf ökonomischer Ebene begegnet dieses Wohlfahrtsmodell *Einwänden*, die zuerst Sismondi (1819) formuliert hat: Das Wachstum des Sozialproduktes bewirkt zum ersten nicht automatisch seine angemessene Verteilung. Zum zweiten führt die Kapitalintensivierung der Produktion zu einer Verdrängung von Arbeitskräften, für deren Unterhalt der Kapitalist dann nicht mehr aufkommen muß; die Auflösung der alten Fürsorgeverpflichtungen ermöglicht, die Folgekosten derartiger Produktivitätssteigerungen zu externalisieren. Diese ökonomische Tendenz wurde in der Praxis durch die gesellschaftlichen Machtverhältnisse noch verstärkt.

Im Gegensatz zu Marx und Engels, die aus diesen Argumenten eine Zusammenbruchstheorie des Kapitalismus ableiteten und dem Staat keine kompensierenden Eingriffschancen zubilligten, haben die Sozialreformer des 19. Jahrhunderts Sismondis Gedanken aufgegriffen, um vom Staate die Lösung der durch die Industrialisierung verschärften Pauperisierung zu fordern. Insoweit als das Wohlfahrtsproblem jedoch lediglich als Verteilungsproblem aufgefaßt wird - wie dies bis heute in der politischen Rhetorik geschieht - bleibt der Diskurs in einer individualistischen und ökonomistischen Reduktion des Problems befangen, die es als nahezu unlösbar erscheinen läßt. Es gibt, wie mit besonderer Schärfe Luhmann (1985) herausgearbeitet hat, in funktional differenzierten Gesellschaften keine konsensfähigen Verteilungsnormen mehr, auf die sich der Staat bei verteilungspolitischen Interventionen stützen könnte. Reine Verteilungsprobleme sind Nullsummenspiele. Das Pareto-Optimum bezieht sich lediglich auf die funktionale, nicht auf die interpersonelle Einkommensverteilung. Das Gerechtigkeitspostulat ist angesichts seiner Multidimensionalität bei Verteilungskonflikten auch nur im Grenzfall lebensbedrohlicher Armut instruktiv. Nur in einem statischen Modell ließe sich argumentieren, daß eine mögliche Gleichverteilung der Güter einem Optimum der Wohlfahrtsproduktion entspräche. Sobald die Veränderlichkeit und Beeinflussbarkeit des Produktionsniveaus mit in Rechnung gestellt wird - und eben dies ist die Stärke der klassischen Ökonomie - verlieren statische Verteilungsnormen ihren Sinn. *Aus der Gewichtung von Partialinteressen läßt sich kein konsensfähiges Prinzip politischen Handelns ableiten*, sondern allenfalls der Grundsatz, daß das Recht auf der Seite der Mehrheit oder der Stärkeren sei. Und noch wirklichkeitsfremder wäre es, das Gemeininteresse als Summe aller Einzelinteressen zu bestimmen.

Wir finden freilich bereits unter den Sozialreformern des 19. Jahrhunderts komplexere Argumentationen, welche die Nützlichkeit oder Notwendigkeit staatlicher Interventionen nicht allein mit Gerechtigkeits- oder Verteilungsargumenten, sondern auch mit Argumenten begründen, die wir im modernen Sinne als *'systemrational'* bezeichnen

können. Der Grundgedanke wurde vor allem von Lorenz von Stein in mehreren Schritten entwickelt (zusammenfassend Böckenförde 1976): Der Staat, der auf der Verfassungsebene die Bedingung sich steigender sozialer Verschiedenheit gewährleistet, soll auf der Verwaltungsebene der Klassenbildung entgegenwirken und auf diese Weise die sozialen Voraussetzungen zur Verwirklichung der Freiheit für alle schaffen. Damit ist eine evolutionäre Formel gefunden, welche die *gleichzeitige Steigerbarkeit von Staatsintervention und gesellschaftlicher Selbststeuerungsfähigkeit* impliziert. Eben dies bedeutet 'Vermittlung' von Staat und bürgerlicher Gesellschaft (Pankoke 1970, 167ff.), nachdem ihre Differenz etabliert ist. *Der Staat wird hier zum Garanten eines indirekten Tausches*, der die vitalen Interessen beider Konfliktparteien wahrnimmt und ihnen gleichzeitig die Möglichkeiten wechselseitiger Schädigung verbaut und eben dadurch erst deren Einsicht in die Komplementarität ihrer Interessen und die Vorteilhaftigkeit des direkten Tausches - Lohn gegen Arbeit - ermöglicht.

Auch wenn Steins Entwurf eine überzeugende Antwort auf die Frage noch schuldig blieb, wie der Staat in eine von den Klasseninteressen ausreichend unabhängige und sie gleichzeitig involvierende Position gelangt, so finden wir hier doch bereits eine zentrale systemrationale Leistung des Wohlfahrtsstaates, nämlich die *Pazifizierung des Klassenkonfliktes*, klar formuliert. Sie wird durch die Schaffung *institutioneller Arrangements* vollbracht, welche einerseits den Bestand des privatkapitalistischen Wirtschaftssystems gewährleisten und andererseits den *Arbeitern* das Recht auf Selbstorganisation sowie Schutz gegen Ausbeutung und Lohnersatzzahlungen im Falle des Verlustes der Arbeitsmöglichkeiten in Aussicht stellen.

Etwa gleichzeitig entwickelte in England J.S. Mill (1861) die Prinzipien der *repräsentativen Demokratie*, welche als dem Wohlfahrtsstaat kongeniale institutionelle Struktur der Interessenrepräsentation gelten kann. Ihre Etablierung und die Akzeptanz der von ihr ausgehenden Entscheidungen setzt jedoch einen *normativen Grundkonsens* voraus, auf dessen Bedeutung für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung vor allem E. Heimann (1929) hingewiesen hat: Die sich aus christlichen und aufklärerischen Werten speisende 'soziale Idee' war Bürgertum und Arbeiterschaft gemeinsam; die Arbeiterschaft legitimierte ihre Forderungen nach Freiheit und Gleichheit mit den Wertorientierungen des Bürgertums. Der Grundgedanke dieses Konsenses läßt sich mit Marshall (1949) als *Verallgemeinerung der zivilen, bürgerlichen und sozialen Rechte* für jedermann kennzeichnen, ein Sachverhalt, der in den Gesellschaftstheorien von Parsons und Luhmann als *Inklusion* bezeichnet wird. *Der Wohlfahrtsstaat erscheint aus dieser Perspektive als Garant grundsätzlich gleichberechtigter Teilhabe an politischen Entscheidungen und staatlich gewährleisteten Rechten auf Schutz, Einkommen und soziale Dienstleistungen, und eben dies wird als Ausdruck politischer Gerechtigkeit verstanden.* Wir stoßen hier auf ein zweites Element der 'Systemrationalität' des Wohlfahrtsstaats: Indem und insoweit die von ihm erbrachten Leistungen als *Ausdruck eines gerechten und wohlgeordneten Staatswesens* gelten, tragen sie nicht nur zur *individuellen Wohlfahrt*, sondern auch zur *politischen Loyalität* der Bürger bei.

Die politische Plausibilität des Wohlfahrtsstaats erklärt jedoch noch nicht, warum staatliche Sozialpolitik - entgegen den fortgesetzten Kassandrarufern der Unternehmer seit den ersten Einschränkungen der Kinderarbeit - sich auch als ökonomisch verkraftbar, ja sogar als *ökonomisch vorteilhaft* erwiesen hat. Auch wenn vielfach keine linearen Kausalitäten bestehen und Kosten-Nutzen-Rechnungen kaum durchführbar sind, so läßt sich doch plausibel machen, daß die mit der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung einhergehende Steigerung der Arbeitsproduktivität, welche sich am deutlichsten im Anstieg der Reallöhne trotz fortgesetzter Reduktion der Jahresarbeitszeiten niederschlägt, durch die gesteigerte Qualifizierung der Arbeitskräfte, ihren rationelleren Einsatz und nicht zuletzt durch die Möglichkeiten mit bedingt ist, wenig produktive Arbeitskräfte in das soziale Sicherungssystem abzuschieben, den technischen und ökonomischen Wandel also in sozial abgefederter Weise und damit ohne größere Widerstände zu vollziehen. Auch wenn Sozialleistungen auf den ersten Blick ökonomisch lediglich auf der Kostenseite zu Buche schlagen, so zeigt sich ihr nicht nur individueller sondern auch kollektiver Nutzen dem zweiten Blick als *Erhöhung und bessere Nutzung des Humankapitals*, gleichzeitig als Verminderung oder *Ausgleich negativer externer Effekte* der wirtschaftlichen Dynamik. Hier wird also eine dritte systemrationale Funktion der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung sichtbar, welche im wesentlichen deren Akzeptabilität von seiten der unternehmerischen Wirtschaft erklärt.

† Die drei beschriebenen Wirkungen wohlfahrtsstaatlicher Politik - Pazifizierung des Klassenantagonismus, Erhöhung der politischen Loyalität und Steigerung der Arbeitsproduktivität - ergänzen sich und erklären gemeinsam deren kollektiven Nutzen. Es ist schwerlich vorstellbar, daß Industrialisierung und Demokratisierung ohne diesen vermittelnden Prozeß der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung zu einer evolutionären Restabilisierung der aus den Fugen geratenen feudalen Gesellschaften Europas hätten führen können.

## II. DER ÖKONOMISCHE WOHLFAHRTSDISKURS

Die klassische ökonomische Wohlfahrtsvorstellung geht davon aus, daß die einzig effektive Form der Wohlfahrtsproduktion der marktvermittelte Tausch von Gütern und Diensten zwischen 'souveränen' Produzenten und Konsumenten sei. Die Dynamik von Arbeitsteilung, Akkumulation, Konkurrenz und Innovation soll zu einer fortgesetzten Steigerung der Quantität und Qualität der produzierten Güter führen, die sich im Vergleich zur aufgewendeten Arbeitszeit verbilligen und daher eine fortgesetzte Steigerung der durchschnittlichen Realeinkommen ermöglichen.) Das Ausmaß an individuell realisierbarer Wohlfahrt wird dabei als proportional zu den verfügbaren Individual-einkommen definiert, die ihrerseits aus der Zur-Verfügungstellung unterschiedlicher Produktionsfaktoren - Boden, Kapital, Arbeit, Wissen - entstehen können.

Aus ökonomischer Sicht sind es vor allem zwei Argumentationsketten, die zur Legitimierung der inzwischen durch staatliche Politik institutionalisierten *zweiten Einkommensverteilung* geführt haben: Zum einen wurde verdeutlicht, daß die Marktpreise nicht notwendigerweise alle Kosten des Wirtschaftsprozesses reflektieren, daß vielmehr außerdem 'soziale Kosten' entstehen können, die nicht in die Kalküle der einzelnen Wirtschaftssubjekte und damit in die Preisbildung eingehen. Soziale Kosten sind beispielsweise die Gesundheitsschäden, die durch die Produktionsbedingungen verursacht werden, oder die Schädigungen der natürlichen Umwelt durch toxische Nebenprodukte der Produktion, ebenso aber auch die staatlich getragenen Herstellungskosten eines Verkehrsnetzes mit Bezug auf den Individualverkehr (Kapp und Vilmar 1972). Die älteren, am Arbeitsverhältnis ansetzenden sozialen Sicherungssysteme, welche i.d.R. zu einem erheblichen Teil von den Arbeitgebern finanziert werden, lassen sich deshalb von der Einsicht in die Externalisierung eines Teiles der Reproduktionskosten der Arbeitskraft her legitimieren.

Eine zweite Legitimationsstrategie beruht auf der von Keynes eingeführten kreislauftheoretischen Perspektive; ihr zufolge stabilisieren *Einkommensumverteilungen* von den produzierenden zu den nichtproduzierenden Teilen der Bevölkerung die Nachfrage nach Konsumgütern und damit den *Wirtschaftskreislauf*. Umstritten blieb allerdings bis heute das erforderliche bzw. zuträgliche Maß derartiger Umverteilungen, da es stets um ein prekäres Gleichgewicht zwischen Konsum, Ersparnissen und Investitionen geht. Wie auch immer man sie im einzelnen begründen mag, die staatlich organisierte zweite Einkommensverteilung bedeutet zwar eine Umverteilung der Chancen der Bedürfnisbefriedigung und damit eine tendenzielle Angleichung individueller Wohlfahrtsniveaus, aber sie bedeutet noch keine Abkehr von der Vorstellung einer exklusiv marktvermittelten Wohlfahrtsproduktion, gilt daher auch in (wirtschafts-) ordnungspolitischer Hinsicht grundsätzlich als 'marktkonform'.<sup>1</sup>

Anders steht es mit den staatlich regulierten, finanzierten und häufig auch administrierten personenbezogenen *Dienstleistungen* des Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesens, welche in den letzten Jahrzehnten zunehmend ins Zentrum wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten gerückt sind. Zwar handelt es sich hier nicht um öffentliche Güter im strengen Sinne - wie z.B. der äußeren oder inneren Sicherheit - denn die Güter sind teilbar und der Ausschluß bestimmter Nachfrager ist unschwer möglich. Es besteht also keine produktionstechnische Notwendigkeit staatlicher Steuerung. Diese wird vielmehr mit der *kollektiven Nützlichkeit des Konsums dieser Güter* begründet. Es wird unterstellt, daß der Konsum dieser Güter positive externe Effekte (merits) produziert, weshalb sie auch als meritorische Güter bezeichnet werden.<sup>1</sup> Ein offenkundiges Bei-

1 Der auf den Finanzwissenschaftler Musgrave (1959) zurückgehende Begriff der meritorischen Bedürfnisse oder Güter hat in der Literatur unterschiedliche Ausdeutungen erfahren, vgl. zusammenfassend Schmidt (1964) und Head (1966; 1969). Ökonomische Ausdeutungen heben meist weniger auf die Bedeutung der externen Effekte als auf die 'verzerrten' individuellen Präferenzen ab. Diese Verzerrung wird entweder auf beschränkte Information über den Nutzen bestimmter Güter oder auf 'Irrationalität' zurückgeführt, die sich beispielsweise in der Höher-schätzung kurzfristiger gegenüber langfristigen Nutzen äußern soll. Das Konstrukt 'wahrer Präferenzen', von dem her auch Head argumentiert, setzt jedoch voraus, daß die 'richtige' Nachfrage nach einem Gut gerade derjenigen entspricht, die auch die kollektive Nützlichkeit maximiert. Dies erscheint - wie schon im Falle der 'unsichtbaren Hand' bei Adam Smith - ein teleo-

spiel sind qualifizierende Bildungsaufwendungen, aber ähnliches gilt für alle Dienstleistungen, die zur Erhaltung oder Verbesserung der Arbeitsvermögen - und d.h. auf der Aggregatsebene: des Humankapitals - beitragen: Sie sind einerseits im individuellen Interesse - zum mindesten eines jeden Arbeitswilligen - und sie fördern darüber hinaus z.B. die internationale Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft. Die erste systematische Behandlung der Verantwortung des Staates für die Entfaltung der 'produktiven Kräfte' verdanken wir F. List (1841).

Die Beachtung und Behandlung von positiven und negativen Externalitäten ist zu einem zentralen Thema der neueren Wohlfahrtsökonomie geworden (Baumol 1965, 24ff.). Aus soziologischer Sicht ist die Denkfigur 'externe Effekte' beachtlich, weil sie auf einen Sachverhalt hinweist, der von der Theorie funktionaler Differenzierung insbesondere in ihrer 'autopoietischen' Version (Luhmann 1984) verallgemeinernd formuliert wird: Die Ausdifferenzierung und Verselbständigung bestimmter Funktionsbereiche geht regelmäßig mit einer gesteigerten Selektivität bezüglich systemrelevanter Umweltbeziehungen und gleichzeitig mit einer gesteigerten Indifferenz hinsichtlich sonstiger Effekte des Handelns einher. Sie können positiver wie negativer Art sein, sie gehen jedoch in beiden Fällen nicht in die Kosten-Nutzen-Überlegungen der unter den Prämissen eines bestimmten Systems handelnden Akteure ein. Wie de Swaan (1988) in einer bedeutenden Studie zur wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung gezeigt hat, sind es vor allem die negativen externen Effekte der Vernachlässigung bestimmter Bevölkerungsgruppen gewesen, welche immer wieder zu einer Extension der Sozialbeziehungen und zu neuen kollektiven Lösungen typischer individueller Wohlfahrtsprobleme geführt haben.

Unter dem Gesichtspunkt einer *Wohlfahrtsbilanz*, welche nicht von der Perspektive einzelner gesellschaftlicher Teilsysteme, sondern von einer übergreifenden, die Interessen möglichst aller Beteiligten berücksichtigenden Perspektive ausgeht, sind externe Effekte oder Nebenwirkungen ebenso beachtlich wie die intendierten Leistungen. Eine solche übergreifende Perspektive stößt jedoch auf charakteristische Schwierigkeiten, ja sie verkörpert einen paradoxen Anspruch, insofern als ein kopernikanischer Punkt jenseits der ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsysteme und damit außerhalb einer bestimmten Perspektive gar nicht möglich erscheint. Die Lösung des Problems kann nur in einer Vermittlung zwischen den Leistungen der Teilsysteme unter Einschluß der Privathaushalte gesucht werden.

### III. WOHLFAHRT ALS SYNERGETISCHES VERHÄLTNIS INDIVIDUELLER UND KOLLEKTIVER NUTZEN

Spätestens an dieser Stelle ist zu fragen, ob die Beschäftigung mit Wohlfahrtsdiskursen überhaupt eine instruktive Antwort zum Verständnis der wohlfahrtsstaatlichen Problematik erwarten läßt. Bedeutet 'Wohlfahrt' nicht eine beliebig politisch ausdeutbare

---

logisches Postulat, das sich religionssoziologisch als säkularisierter Vorsehungsglaube oder wissenschaftlich als *petitio principii* qualifizieren läßt. Für Smith vgl. Kittsteiner (1984).

Leerformel, welche über die Kontingenz historischer Entwicklungen hinwegtäuschen soll? Der Verfasser ist demgegenüber der Ansicht, daß gesellschaftliche Wertbegriffe - vor allem solche mit einer millenären Tradition - einen historisch erschließbaren informativen Gehalt besitzen, der auch ihre aktuelle Kulturbedeutung prägt (Kaufmann 1973, 28ff.). Im Sinne der einleitenden Überlegungen können wir *'Wohlfahrt'* als eine *Problemformel öffentlicher Kommunikation* bezeichnen, die sich auf die Vermittlung zwischen den partikulären Formen der Lebensführung und dem Zustand bzw. den Entwicklungsperspektiven eines Gemeinwesens bezieht.

Im Unterschied zu älteren Gesellschaftsformen gilt heute das Individuum und nicht mehr ein häuslicher oder verwandtschaftlicher Verband als Bezugspunkt partikulärer Lebensführung. Es ist von daher nur konsequent, wenn in der politischen wie in der ökonomischen Rhetorik die *individuelle Wohlfahrt* zum normativen Bezugspunkt der Wohlfahrtsproblematik gemacht wird. Gleichzeitig scheint aber diese Orientierung in eine Aporie zu führen: Was auch immer unter individueller Wohlfahrt im einzelnen verstanden werden mag, der Ort menschlichen Wohlbefindens liegt in der uns direkt nie zugänglichen sinnlich-geistigen Erfahrungswelt jedes einzelnen Menschen. Alle wirkliche Erfahrung ist an unsere Körperlichkeit gebunden, über die nur in sehr selektiver und abstrahierender Weise kommuniziert werden kann. Was wir Wirklichkeit nennen, beinhaltet bestenfalls kollektiv typisierte Erfahrungen; sie sind im günstigsten Falle das Material öffentlicher Kommunikation.

Der Anspruch, durch staatliche Vorkehrungen zur menschlichen Wohlfahrt beitragen zu wollen, ist paradox: Wie sollen Dritte darüber entscheiden können, was der Wohlfahrt eines jeden Einzelnen dient, wenn wir davon ausgehen müssen, daß das, was individuelles Wohlbefinden ausmacht, nicht nur aus strukturellen oder akzidentellen, sondern schon aus prinzipiellen Gründen unzugänglich bleibt? Die Legitimität des liberal-ökonomischen Wohlfahrtsbegriffs, demzufolge jeder einzelne durch seine Nachfrage die Priorität seiner Bedürfnisse 'offenbart' und deren Befriedigung somit das bestmögliche Wohlfahrtsmaß darstellt, bezieht von hier ihre Plausibilität. Jeder öffentliche Anspruch auf Steuerung der Wohlfahrtsproduktion steht daher unter Begründungszwang.

Die entscheidende Frage ist allerdings, ob politische Diskurse über individuelle Wohlfahrtseffekte notwendigerweise auf das subjektive Urteil der von politischen Maßnahmen Betroffenen angewiesen sind und inwiefern. Da wir ohnehin nur über kollektiv typisierte Erfahrungen kommunizieren können, scheint die *Plausibilität und Resonanz der öffentlichen Argumentationen über individuelle Wohlfahrt in einer Demokratie ein durchaus brauchbares Medium der Verständigung* zu sein. Zwar sind diese Typisierungen durch die Definitionsmacht kollektiver, insbesondere professioneller Akteure stark und damit häufig einseitig beeinflusst. Das schließt jedoch nicht aus, gerade diesen Umstand zum Ausgangspunkt einer kritischen Rekonstruktion der individuellen Wohlfahrtsproblematik zu nehmen.

Die in Abschnitt I genannten Gründe für wohlfahrtsstaatliche Interventionen beziehen sich allerdings gerade nicht auf die individuelle Wohlfahrt, sondern auf systemische Wirkungen, für die ein kollektives oder öffentliches Interesse beansprucht wird. Die 'Wohltätigkeit' der sozialpolitischen Interventionen, also ihre individuelle Nützlichkeit,

wird dabei als selbstverständlich vorausgesetzt; sie bildet sozusagen den Plausibilitätshintergrund der staatlichen Intervention. Diese Argumentation ist im Prinzip genauso einseitig wie diejenige der ökonomischen Theorie öffentlicher Güter, nur im umgekehrten Sinne. Letztere legitimiert staatliche Allokationsentscheidungen zur Produktion öffentlicher Güter mit individuellen Bedürfnissen nach diesen Gütern, die lediglich wegen der Unteilbarkeit ihrer Nutzen und der dadurch bedingten Vorteilhaftigkeit eines Free-Rider-Verhaltens durch Zwangsabgaben öffentlich finanziert werden müssen. Was hier als Unteilbarkeit der Nutzen erscheint, ist jedoch im wesentlichen ein Systemeffekt, der von appropriierbaren Individualnutzen zu unterscheiden ist, wie das Beispiel meritorischer Güter zeigt. *Kollektive Nutzen als Systemeffekte und individuelle Nutzen müssen heute als in zwei verschiedenen Dimensionen liegend behandelt werden; sie lassen sich nicht einfach verrechnen oder gar aufeinander reduzieren.*

Erst auf der Basis dieser ausdrücklichen Unterscheidung läßt sich die Ausgangsfrage der hier anvisierten Wohlfahrtstheorie präzisieren: Es geht darum, soziale Bedingungen individueller Wohlfahrtsproduktion in Beziehung zu setzen zu den Bedingungen kollektiver Wohlfahrtsproduktion, welche heute jedoch selbst gestuft, d.h. als auf mehreren Ebenen unterschiedlich determiniert aufgefaßt werden müssen.

Vor dem Eintreten in die damit angedeutete Mehrebenenproblematik sei das Grundproblem anhand des folgenden Schemas verdeutlicht:

|                     |                      |                         |
|---------------------|----------------------|-------------------------|
| Partikularinteresse | +                    | -                       |
| Systemrationalität  |                      |                         |
| +                   | Synergie             | Ausbeutung              |
| -                   | Free-Rider-Situation | Soziale Desorganisation |

- a) Allgemein zustimmungsfähige soziale Verhältnisse sind durch institutionelle Gegebenheiten zu kennzeichnen, unter denen die Verfolgung von Partikularinteressen durch alle Beteiligten überwiegend positive externe Effekte zeitigt und daher auch den Systemzustand in einer Weise verbessert, die grundsätzlich allen Beteiligten zugute kommt. Dieser 'aristotelische' Fall der *Synergie* kann jedoch nicht mehr als durch ein immanentes Telos oder eine 'unsichtbare Hand' a priori gesichert angesehen werden, seine Herstellung stellt vielmehr ein analytisches und praktisches Problem dar.
- b) Historisch besonders häufig sind Konstellationen, unter denen ein synergetisches Verhältnis zwischen partikulärer Interessenverfolgung und systemischen Effekten nur einer Minderheit der Beteiligten zugute kommt, die sich mit Bezug auf eine Mehrheit parasitär verhält. Die Systemstrukturen dienen dann gleichzeitig dem Ausschluß breiter Bevölkerungsgruppen vom Zugang zu bestimmten Systemleistungen und stabilisieren ein Machtungleichgewicht, das die *Ausbeutung* der Unterprivilegierten gestattet. Diesen Fall hatte bekanntlich Marx im Auge, wenn er die Weltgeschichte als Geschichte von Klassenkämpfen interpretierte.

- c) Auch wenn die "kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils" (Jöhr 1976) uns als "Tragödie der Allmende" schon aus vormoderner Zeit bekannt ist, so ist dieser Fall doch erst im Horizont sich individualisierender Gesellschaften, die auf eine umfassende Kontrolle der Handlungsmöglichkeiten von Individuen verzichten, sozusagen strukturtypisch geworden: Die Verfolgung individueller Interessen produziert dann überwiegend negative externe Effekte mit Bezug auf ein Referenzsystem, wenn dieses über keine ausreichenden Mittel verfügt, um eine Übernutzung seiner Ressourcen zu unterbinden oder entsprechende Gegenleistungen einzufordern. Solange derartige Ausnutzung ein so minderheitliches Phänomen bleibt, daß die Leistungsfähigkeit des Systems noch nicht ernsthaft beeinträchtigt erscheint, wird das Phänomen in der neueren Diskussion als *Free-Rider-Situation* ausführlich diskutiert.
- d) Schließlich ist der 'undenkbare', aber seit dem Zerbröckeln der sozialistischen Herrschaftsstrukturen wieder plausibel gewordene Fall der *sozialen Desorganisation* in Betracht zu ziehen, wenn aus äußeren oder inneren Gründen die Leistungsfähigkeit von Institutionen unter das Minimum sinkt, das für die Stabilisierung von Erwartungen und für die Erzeugung habitueller Konformität notwendig ist. Unter diesen Bedingungen ist mit erratischen Reaktionen aller Beteiligten zu rechnen, die zu einer fortschreitenden Verschlechterung des Systemzustandes wie auch zu einer Reduktion der möglichen Individualnutzen führen.

Neben diesen vier Fällen läßt sich grundsätzlich ein fünfter denken, nämlich das indifferente Verhältnis zwischen der Verfolgung von Partikularinteressen und Systemrationalität. Hier werden beide Dimensionen als voneinander unabhängig definiert, und dies vereinfacht den politischen Diskurs natürlich außerordentlich, da in unserer individualistischen Kultur dann die Verfolgung individueller Interessen per se legitim erscheint. Wahrscheinlich stellt dies aber eine optische Täuschung dar, die aus dem bisherigen Überwiegen positiver über die negativen externen Effekte der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung resultiert. Das ist jedoch kein Naturzustand, sondern das Ergebnis historischer Konstellationen und institutioneller Fortschritte. Je enger die Verteilungsspielräume werden, desto wahrscheinlicher werden Versuche der Ausbeutung (z.B. Kürzung von Leistungen für die sozial Schwächsten) oder des Trittbrettfahrens (z.B. Steuerflucht, Schwarzarbeit, ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Sozialleistungen). Der in jüngster Zeit drängender werdende Ruf nach einer 'Reform des Sozialstaates' ist zu pauschal, um instruktiv zu sein. Meist meint er lediglich eine Begrenzung der Sozialausgaben. Daß diese begrenzt bleiben müssen, ist schwer zu bestreiten, auch wenn die Grenzen immer umstritten bleiben werden. Einer 'wertungsarmen' Analyse ist dagegen die Steuerungsproblematik im Wohlfahrtsstaat zugänglich, denn es ist recht zweifelhaft, ob Effektivität und Effizienz der wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen tatsächlich primär von der Größe und Verteilung der Sozialleistungsquote abhängen.

#### IV. WOHLFAHRTSPRODUKTION ALS MEHREBENENPROBLEM

Die in der Ökonomie verbreitete Identifizierung des 'Wirtschaftssubjekts' mit dem Individuum stellt eine ähnliche Vereinfachung dar wie dessen von der französischen Revolution deklarierte Staatsunmittelbarkeit. Dennoch sind diese Denkfiguren für den ökonomischen bzw. den politischen Wohlfahrtsdiskurs charakteristisch geblieben. Demgegenüber ist festzuhalten: Der Charakter der intermediären Instanzen hat sich zwar im Zuge der Modernisierung geändert, aber ihre Bedeutung für die individuelle und kollektive Wohlfahrt ist keinesfalls geringer, sondern vielfältiger geworden.

Die Komplexitätssteigerung moderner Gesellschaften ist im wesentlichen auf zwei evolutionäre Errungenschaften zurückzuführen: Erstens auf die Ausdifferenzierung und institutionelle Verselbständigung der großen 'Sinnsphären' - Religion, Politik, Wissenschaft, Wirtschaft, Familie; sie lassen sich als gesellschaftliche Funktionssystem mit spezifischen, für sie charakteristischen Wertorientierungen, Interaktionsstilen und Organisationsformen verstehen. Zweitens auf die Entstehung der modernen, auf temporärer und nicht-exklusiver Mitgliedschaft von Personen beruhende Konfiguration formaler *Organisation* mit interner Arbeitsteilung. \

Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung verläuft quer zur Differenzierung der großen Sinnsphären. So entstanden die Einrichtungen des Arbeitsschutzes und der sozialen Sicherung im Grenzbereich von Politik und Wirtschaft; Bildungs- und Gesundheitswesen verselbständigten sich systemisch unter dem Einfluß von Politik und Wissenschaft - bei gleichzeitigem Einflußverlust der Religion; die Ausdifferenzierung von Einrichtungen sozialer Hilfe schließlich erfolgte im Grenzbereich von Politik und Religion.

Gleichzeitig vollzog sich ein Prozeß der institutionellen Verselbständigung und Spezialisierung, dessen Gelingen allerdings erklärungsbedürftig bleibt, da er sich im umstrittenen Grenzbereich gesellschaftlicher Funktionssysteme ereignete. Die Entwicklung der charakteristischen Systemstrukturen des Wohlfahrtsstaates kann somit nicht angemessen mit den Theoremen struktureller Entflechtung und Funktionsdifferenzierung beschrieben werden.<sup>2</sup> Fruchtbarer erscheint hier der Vorschlag von E. Rieger, der die gelungene institutionelle Verselbständigung auf "Wahlverwandtschaften", d.h. "innere Parallelen, Homologien oder Analogien zwischen den institutionellen Strukturen sozialer Felder" zurückführt (1992, 57). Die Prozesse institutioneller Verselbständigung im umstrittenen Grenzbereich zwischen dem Staat einerseits und den Akteuren der übrigen gesellschaftlichen Sinnsphären andererseits entspricht genau dem Gedanken einer 'Vermittlung' von Staat und Gesellschaft, der das früheste Konzept von Social-Politik geprägt hat. Will man den Prozeß in der Perspektive funktionaler Differenzierung beschreiben, so handelt es sich hier also um sekundäre Differenzierungen, die aus konflikthaften Auseinandersetzungen im Grenzbereich zwischen den primären Differenzierungen entstanden sind.

Damit wird gleichzeitig deutlich, daß die einseitige Zuordnung der sozialpolitischen Einrichtungen zum Staate, wie dies der Begriff 'Wohlfahrtsstaat' suggeriert, den tatsächlichen Sachverhalt verschleiern. Zweckmäßiger erscheint es, in analytischer Absicht

2 Auf der Basis der Luhmann'schen Theorie wurden entsprechende Vorstellungen insbesondere von Leisering (1989) entwickelt.

zwischen dem Staat einerseits und dem 'Wohlfahrtssektor' andererseits zu unterscheiden, wobei unter Wohlfahrtssektor die Gesamtheit derjenigen Leistungsbereiche verstanden wird, die unter staatlichem Einfluß für die Lebenslage der Individuen und damit für deren individuelle Wohlfahrt mitbestimmend sind.<sup>3)</sup>

Die massenhafte Steigerung individueller Wohlfahrt in diesem Jahrhundert ist das Ergebnis institutioneller Entwicklungen, deren Bedingungen und Folgen bisher nur wenig systematisch bedacht worden sind. Zu ihrer Thematisierung sei hier der Begriff der Wohlfahrtsproduktion eingeführt. Er verweist darauf, daß das Ausmaß individueller Wohlfahrt stets ein Ergebnis von Aktivitäten ist, die sowohl unter dem Gesichtspunkt ihres Ablaufs (Prozeßnutzen) als auch ihres Ergebnisses (Ergebnisnutzen) zu betrachten sind. Die Aktivitäten gehen nicht allein von den um ihre Wohlfahrt besorgten Individuen aus, sondern stehen in unterschiedlichen institutionellen Kontexten und involvieren daher eine Vielzahl von Personen und häufig auch Organisationen. Wohlfahrtsproduktion ist somit ein gleichzeitig auf mehreren Ebenen soziologisch rekonstruierbarer Prozeß, der gleichzeitig den Staat, die Erwerbswirtschaft, den Wohlfahrtssektor und die Privathaushalte involviert.

Während in vormodernen Gesellschaften die Wohlfahrt des Individuums in der Regel von einem einzigen sozialen Kontext, nämlich dem Oikos, abhing, resultiert die individuelle Wohlfahrt heute aus der sozialen Teilhabe an unterschiedlichen sozialen Kontexten, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen Sinnsphären dem Individuum ein hohes Maß an Eigenselektivität (Identität), Flexibilität und Differenzierungsvermögen zumuten. Betrachtet man neuere Diskurse darüber, was der Mensch braucht, also über menschliche Bedürfnisse, so wird ein überraschender Grad an sozialem Konsens erkennbar. Dies wird beispielsweise deutlich bei der Systematisierung von Dimensionen der Lebensqualität, wo sich die Kataloge trotz Unterschieden im einzelnen auch im internationalen Vergleich stark ähneln (Zapf 1972). Betrachtet man diese Dimensionen genauer, so zeigt sich, daß sie im wesentlichen das Spektrum der Leistungen aller relevanten, d.h. in einer Gesellschaft institutionalisierten Lebensbereiche abbilden: Familie, Betrieb, soziale Sicherung, Bildung, Gesundheit, öffentliche Sicherheit, Rechtspflege, Politik, Kultur, Religion. Ähnliches gilt für die Kataloge der Menschenrechte, wie sie z.B. in der Menschenrechtserklärung der Vereinten Nationen, der Europäischen Menschenrechtserklärung oder der Sozialcharta des Europarates enthalten sind. Es gibt also ein breites Feld kollektiver Typisierungen individueller Wohlfahrt, aus denen sich auch die wohlfahrtsstaatliche Programmatik weitgehend rekonstruieren läßt. Interpretiert man diese Typisierungen als kollektiv geteilte Vorstel-

3 Diese Abgrenzung präzisiert das Problem mit Bezug auf die Einrichtungen der Sozialpolitik. Das Einwirken des Staates auf die gesellschaftlichen Verhältnisse betrifft aber, wie nicht zuletzt die von Renate Mayntz angestoßenen Arbeiten in den Bereichen der Wissenschaftspolitik und der technischen Großsysteme zeigen, einen viel weiteren Bereich. Auch hier lassen sich institutionelle Verselbständigungen im Grenzbereich von politischem System einerseits und Wissenschafts- bzw. Wirtschaftssystem andererseits beobachten. Die im Zentrum der neueren Arbeiten von Renate Mayntz stehende politikwissenschaftliche Steuerungsproblematik (vgl. Mayntz 1987; 1990; 1992) bezieht sich genau auf das Problem der Einwirkungsmöglichkeiten des Staates auf diese unter seiner Mitwirkung entstandenen institutionellen verselbständigten Zwischenbereiche, für die sich als Sammelbegriff die Bezeichnung 'öffentlicher Sektor' anbietet; vgl. hierzu Kaufmann 1991.

lungen von einem 'guten Leben', so ergeben sich zwei große Sinnkomplexe, nämlich einerseits die Freiheitsrechte als Anspruch auf Selbstorganisations- und Handlungsmöglichkeiten und andererseits die Sozialrechte als Anspruch auf Teilhabe an den Leistungen öffentlich vermittelter Wohlfahrtsproduktion. Damit sind auch die wesentlichen Dimensionen des Inklusionspostulats angesprochen.

Dies alles bildet zwar den normativen Rahmen, aber nicht die soziale Realität der Wohlfahrtsproduktion. Diese resultiert auf der Individualebene aus dem Zusammenspiel von Eigentätigkeit und Opportunitätsstrukturen, also aus der Nutzung konkreter Lebenslagen. Disparitäten der individuellen Wohlfahrtsniveaus sind also sowohl durch subjektive Einstellungen und Kompetenzen als auch durch räumliche und institutionelle Chancenstrukturen bedingt, vor allem jedoch durch das Ausmaß der 'Passung' von persönlichen Dispositionen und strukturell eröffneten Optionen. Die für die individuelle Wohlfahrtsproduktion entscheidende Lebenslage bezieht sich nicht auf die aus der Sicht eines Beobachters definierten Möglichkeiten, sondern auf die subjektiv wahrgenommenen Lebenschancen.

Inwieweit zwischen diesen beiden Gegebenheiten Differenzen auftreten, entscheidet sich im wesentlichen auf der interaktiven Ebene. Leistungen des Wohlfahrtssektors gehen also nur insoweit in die Lebenslage der Individuen und damit in deren Wohlfahrtsproduktion ein, als sie durch Interaktionen in Gang gesetzt werden, zu denen die Initiative in der Regel von den Betroffenen als Antragsteller, Klienten, Patienten usw. ausgehen muß; Ausnahmen wie die allgemeine Schulpflicht oder die nachgehende Fürsorge bestätigen die Regel. Dies ist offensichtlich für alle Arten sozialer Dienstleistungen, deren Wirksamkeit sich unmittelbar im Prozeß der Inanspruchnahme entfaltet. Aber es gilt mutatis mutandis auch für die Erreichung monetärer Leistungen oder die Mobilisierung von Rechtsschutz: Auch hier werden die zuständigen Einrichtungen nur auf Antrag tätig. Es ist also keine Übertreibung, zu behaupten, daß über die individuellen Wohlfahrtswirkungen von Sozialpolitik auf der interaktiven Ebene entschieden wird, die sich jedoch einer direkten politischen Einflußnahme weitgehend entzieht.

Dies ist die Folge des Mehrebenen-Charakters öffentlicher Leistungserbringung. Über Ausmaß und Inhalt der interaktiv zugänglichen Leistungen bestimmen in der Regel arbeitsteilig organisierte örtliche Einrichtungen, die über ihre Leistungen aufgrund von Prämissen entscheiden, die in letzter Instanz durch gesetzliche Vorgaben, in concreto jedoch vor allem durch überörtliche Aufsichtsorgane oder verbandliche Zusammenschlüsse definiert werden. Sowohl die leistungserbringenden örtlichen Einrichtungen als auch die überörtlichen Steuerungsorgane können staatlicher, öffentlich-selbstverwaltender oder privater Natur sein, die juristische Form variiert von Staat zu Staat und von Leistungsbereich zu Leistungsbereich. Entscheidend ist jedoch ein hierarchisches Verhältnis von Über- und Unterordnung, das sich in unterschiedlichen Organisationsmustern ausbreiten kann. Wir sind hier auf der Ebene der organisatorischen und interorganisatorischen Umsetzung politischer Programme, die - wie insbesondere Ergebnisse der Implementationsforschung (Mayntz 1980; 1983) zeigen - einen durchaus eigenständigen Bereich öffentlicher Wohlfahrtsproduktion darstellt, der in Analogie zur betrieblichen und unternehmerischen Ebene der Privatwirtschaft zu sehen ist. Von diesen Einrichtungen ist jedoch keineswegs automatisch die erforderliche Responsivität

hinsichtlich der Bedürfnisse ihrer Klientel zu erwarten. Sie und ihr Personal entwickeln vielmehr charakteristische Formen interessierter Selektivität, welche das interaktive Inanspruchnahmeverhalten prägen (Kaufmann 1979; Wirth 1982).

Schließlich ist eine *institutionelle Ebene der Wohlfahrtsproduktion* zu unterscheiden, auf der die Leistungsprogramme definiert und die grundlegenden Regeln der organisierten Leistungserbringung festgelegt werden. *Erst auf dieser Ebene wird der Staatseinfluß konstitutiv*, da die öffentlichen Sozialleistungen in der Regel auf gesetzlichen Grundlagen beruhen und entweder durch Zwangsbeiträge oder aus Steuermitteln finanziert werden. Dennoch wäre es verfehlt, dem Staat auf dieser Ebene unbeschränkte Entscheidungskompetenz zu unterstellen. Wie bereits skizziert, entstehen die sozialpolitischen Institutionen typischerweise im immer wieder umstrittenen Grenzbereich zwischen den primären gesellschaftlichen Funktionssystemen; *die Form der institutionellen Verselbständigung ist daher in der Regel mit einer Einschränkung der staatlichen Steuerungskompetenz verbunden*. Welche Form die Beteiligung der Repräsentanten der jeweiligen gesellschaftlichen Funktionsbereiche (z.B. Tarifpartner, Kirchen) annimmt, und in welcher Form die organisierten Interessen der verselbständigten institutionellen Bereiche selbst zum Zuge kommen, ist von konkreten Umständen abhängig. Es hat jedoch den Anschein, als ob sich nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auch in anderen Staaten immer häufiger institutionelle Arrangements herausbilden, die auf ein zunehmendes Maß an Selbststeuerungsfähigkeit der institutionell verselbständigten Bereiche gerichtet sind. Hierin kommt eine Veränderung des Staatsverständnisses zum Ausdruck, auf die abschließend zurückzukommen sein wird.

## V. FAMILIE, SOZIALE NETZWERKE UND HUMANVERMÖGEN

Neben Montesquieu, mit dem sich Durkheim in der Formierungsphase seines Denkens auseinandergesetzt hat, muß Hegel als Stammvater funktionaler Differenzierungstheorien von Gesellschaft gelten. Er etablierte nicht nur die Differenz zwischen Staat und bürgerlicher Gesellschaft, sondern setzte beiden die Familie als dritte Form des 'objektiven' Geistes gegenüber. Abgesehen von Frankreich, wo insbesondere unter dem Einfluß von F. Le Play schon früh die konstitutive Bedeutung der Familie für den gesellschaftlichen Gesamtzusammenhang thematisiert und in der Sozialpolitik berücksichtigt wurde, hat allerdings die Sozialpolitik in Theorie und Praxis die Familie weitgehend vergessen. Dementsprechend ist von ihr weder in den politischen noch in den ökonomischen Wohlfahrtsdiskursen die Rede. Nimmt man jedoch den Gedanken ernst, daß das politische Wohlfahrtsproblem zentral in der Gewährleistung eines synergetischen Verhältnisses von individueller und kollektiver Wohlfahrtsproduktion liegt, darf die Familie als gesellschaftliches Funktionssystem und als sinnstiftende Form sozialer Interaktion nicht außer Betracht bleiben.

In gesellschaftstheoretischer Perspektive erscheint Familie zwar als Funktionssystem, aber es ist anders als alle anderen (Kaufmann 1994). Ihr makrosystemischer Charakter ist nicht durch Organisationsstrukturen vermittelt, sondern verknüpft gesell-

schaftsweit institutionalisierte Sinndeutungen *unmittelbar* mit der interaktiven Ebene von Kleingruppen und sozialen Netzwerken. Während die übrigen gesellschaftlichen Teilsysteme sich im öffentlichen Raum konstituieren, ist Familie der institutionelle Ort von Privatheit. Als gesellschaftsweit institutionalisierte (*exklusive Leistung*) der Familie, welche ihre Anerkennung als gesellschaftliches Funktionssystem rechtfertigt, kann die Verknüpfung von Fortpflanzung und Primärsozialisation gelten, für die sich erst in diesem Jahrhundert der eigenständige Normkomplex 'verantwortete Elternschaft' mit hoher Verbindlichkeit ausdifferenziert hat. Dies steht im auffallenden Gegensatz zu den derzeit beobachtbaren Deinstitutionalisierungstendenzen der Familie in der Partnerschaftsdimension. Familien sind für die Sicherung der personellen Nachwuchses aller anderen gesellschaftlichen Teilsysteme zuständig, sie reproduzieren deren personelle Umwelt, und von der Qualität dieses Nachwuchses ist die Leistungsfähigkeit aller gesellschaftlichen Teilsysteme entscheidend abhängig. Darüber hinaus sind Familienhaushalte und ihre Vernetzungen aber auch ein zentraler Ort der wechselseitigen Hilfe und sozialen Anerkennung sowie der Regeneration von Humanvermögen (Kaufmann 1990, 33ff.).

Während die *Quantität* des Nachwuchses ausschließlich von *familialen Leistungen* abhängt, ist seine *Qualität* heute eine Funktion des hochgradig kontingenten Zusammenwirkens verschiedener Funktionssysteme wie Familie, Bildung, Massenkommunikation usw. Die entscheidenden Einflüsse gehen dabei von Primärbeziehungen aus, die sich einer teilsystemischen Determination entziehen, aber dennoch im Regelfalle deren Sinngehalte in selektiver Weise mittransportieren.

*Offensichtlich ist mit der Quantität und Qualität des personellen Nachwuchses ein zentraler Sachverhalt für die theoretische Verknüpfung von individueller und kollektiver Wohlfahrt angesprochen. Es ist ein Sachverhalt, der jedes gesellschaftliche Teilsystem betrifft und es gleichzeitig übergreift.* In einer auf freiheitlichen Prinzipien beruhenden Gesellschaft kann kein Teilsystem seinen Nachwuchs für sich monopolisieren, und selbst traditionelle Bindungen z.B. beruflicher oder weltanschaulicher Art verlieren heute zunehmend an Bedeutung. Es gibt kaum mehr spezifische Rekrutierungspotentiale, sondern alle gesellschaftlichen Einrichtungen sind in unspezifischer Weise auf Größe und Qualität der nachwachsenden Generationen (ggf. unter Einschluß von Zuwanderungen) angewiesen.

In auf das Wirtschaftliche eingeschränkter Form ist uns dieser Sachverhalt bereits in Abschnitt I in der synergetischen Dimension einer Erhöhung und besseren Nutzung des Humankapitals begegnet. Aber es geht hier nicht nur um Nachwuchs für die Wirtschaft, sondern ebenso für Politik, Wissenschaft, Religion und Familie sowie für sekundär ausdifferenzierte Leistungssysteme. Zur erweiternden Kennzeichnung dieses Sachverhalts sei der Begriff *Humanvermögen* vorgeschlagen, der in glücklicher Weise die Mikroperspektive (Vermögen als individuelle Kompetenz) mit der Makroperspektive (Vermögen als Ressourcenbestand) verbindet. Wir können dabei zwischen Arbeitsvermögen als Bestand der für entgeltliche Arbeit mobilisierbaren Kompetenzen und Vitalvermögen als Bestand der für nichtprofitable Rollen erforderlichen Kompetenzen unterscheiden.<sup>4</sup>

4 Vielfach ist zur Kennzeichnung der hier angesprochenen Sachverhalte auch ein erweiterter Kapitalbegriff verwendet worden, so bereits von F. List (1841), der der ökonomischen Theorie

Das Humanvermögen einer Gesellschaft besteht somit aus der Gesamtheit der Kompetenzen ihrer Mitglieder, insoweit sie diese - vermittelt über die Interaktion mit den Einrichtungen der verschiedenen gesellschaftlichen Funktionssysteme - in den gesamtgesellschaftlichen Leistungszusammenhang einbringen. Indem der Einzelne für die Entwicklung seiner Kompetenzen auf die Teilhabe an Einrichtungen verschiedener gesellschaftlicher Funktionsbereiche angewiesen ist (Ergebnisnutzen), durch diese Teilhabe aber gleichzeitig seine Kompetenzen weiter zu entwickeln vermag (Prozeßnutzen), wird hier ein sich wechselseitig steigerndes Interdependenzverhältnis besonders deutlich, das der Vorstellung von Synergie entspricht. Der Förderung, Erhaltung oder Wiederherstellung von Humanvermögen dienen nahezu alle sozialpolitischen Einrichtungen. Der Begriff ist in diesen Kontexten operationalisierbar und stellt daher ein brauchbares Kriterium für das anvisierte komplexe Wohlfahrtskonzept dar.

Die Einführung einer vermögens-theoretischen Perspektive in den Wohlfahrtsdiskurs, wie dies jüngst auch durch die Kommission für den Fünften Familienbericht (1993) geschehen ist, hat verschiedene Umorientierungen zur Folge:

1. Sie löst den Wohlfahrtsdiskurs aus einer konsumentenzentrierten und stellt ihn in eine *produktionsorientierte Perspektive*. Individuelle Wohlfahrt ist weniger eine Funktion des verfügbaren Einkommens als der verfügbaren Kompetenzen zur *Mobilisierung von Ressourcen*. Natürlich ist die Entwicklung und Erhaltung der Kompetenzen von einem entsprechenden Ressourcenzufluß abhängig, aber dieser bildet nur die Voraussetzung, nicht den Sinn individueller Wohlfahrt.<sup>5</sup>
2. Bestimmt man individuelle Wohlfahrt unter dem Kompetenzaspekt, so verliert das Konzept seinen solipsistischen Bezug, und es wird deutlich, *daß die Wohlfahrt des Individuums vom ständigen Austausch mit seinen Mitmenschen abhängig bleibt*, was die Verfolgung von Eigeninteressen keineswegs ausschließt.<sup>6</sup>
3. Damit wird der *kollektive Wohlfahrtsdiskurs vom Verteilungsdiskurs deutlich getrennt*, mit dem ihn die sozialpolitische Praxis meist zu identifizieren tendiert. Der Verteilungsdiskurs geht von der Situationsdefinition eines Null-Summen-Spiels aus, während die hier eingenommene wohlfahrtstheoretische Perspektive die gleichzeitige Steigerungsfähigkeit individueller und kollektiver Wohlfahrt plausibel zu machen sucht.<sup>7</sup>

---

der Werte' eine 'Theorie der produktiven Kräfte' zur Seite stellen wollte. Auch Bourdieus (1970) Unterscheidung zwischen ökonomischem, kulturellem und sozialem Kapital und der von Coleman (1988) in die amerikanische Diskussion eingeführte Begriff des 'Sozialen Kapitals' thematisiert verwandte Probleme. Die Grundlagen des vermögens-theoretischen Diskurses in der Sozialpolitik hat zuerst Krüsselberg (1977) formuliert.

- 5 In einem pragmatischen Sinne bedeutet z.B. Gesundheit als zentrale Wohlfahrtsdimension das Bewußtsein und die Erfahrung, den sich alltäglich stellenden Aufgaben und Chancen in physischer und psychischer Hinsicht gewachsen zu sein. Eben dies setzt jedoch entsprechende Kompetenzen voraus.
- 6 Zu den elementaren Voraussetzung individuellen Wohlbefindens gehört die Erfahrung von Zuwendung und Anerkennung von seiten Dritter und die Fähigkeit, am Schicksal Dritter Anteil zu nehmen (Smith 1756). Die Primärbeziehungen innerhalb und außerhalb des privaten Haushalts stellen daher das zentrale 'soziale Kapital' eines Menschen dar (Coleman 1988).
- 7 Ob und inwieweit dies ein Grund ist, die Verteilungsperspektive der Wohlfahrtsperspektive unterzuordnen, bedürfte einer gesonderten Untersuchung.

4. Sie ergänzt die politische und die ökonomische Perspektive auf das Problem der Wohlfahrtsproduktion um eine *soziologische Perspektive*, welche die konstitutive Bedeutung jener Leistungen für die individuelle Wohlfahrt hervorhebt, die im Rahmen von Primärbeziehungen anfallen.<sup>8</sup> Ein Charakteristikum dieser Leistungen besteht in dem Umstand, daß sie in der Regel nicht nur mit einem Ergebnisnutzen, sondern auch mit einem *Prozeßnutzen* verbunden sind, der sich als soziale Anerkennung, Lernen Kompetenzentwicklung u.ä. spezifizieren läßt. Hiervon ausgehend lassen sich selbstverständlich auch Prozeßnutzen bei der Teilhabe an den Aktivitäten anderer Gesellschaftsbereiche aufweisen, die bisher vorwiegend unter dem Gesichtspunkt ihres Ergebnisnutzens diskutiert werden.

Versteht man unter Wohlfahrtsproduktion alle diejenigen Aktivitäten, die zur Erhaltung und Entwicklung von Humanvermögen beitragen, so gewinnt man ein normatives Kriterium, das unabhängig von Marktpreisen und politischen Präferenzen hochgradig zustimmungsfähig sein dürfte. Es grenzt insbesondere all diejenigen Aktivitäten als unerwünscht aus, die in einem allgemein anerkannten Sinne die Erhaltung und Entwicklung von Humanvermögen beeinträchtigen, z.B. gesundheitsschädigende Konsum- und Produktionsformen, Umweltverschlechterungen, sozialer Ausschluß usw. Darüber hinaus gibt es zweifellos viele Aktivitäten, die unter spezifischen Bedingungen besonders nützlich oder besonders schädlich wirken, hinsichtlich derer deshalb ein allgemeiner Konsens schwerer erreichbar sein wird, z.B. hinsichtlich der Wirkungen des Fernsehens. Für eine empiriebezogene Konzeptualisierung von Wohlfahrtsproduktion wird man diese normativen Spezifizierungen allerdings erst in einem fortgeschrittenen Stadium anwenden können.

Ein so erweitertes Konzept eignet sich jedoch, um zu einer besseren vergleichenden Einschätzung unterschiedlicher Formen der Wohlfahrtsproduktion zu gelangen, ohne disziplinspezifischen oder ideologischen Verzerrungen aufzusitzen. Die verschiedenen Versuche eines Social Accounting (vgl. hierzu Juster und Land 1981) stellen den wohl konsequentesten Vorstoß in dieser Richtung dar. Zapf (1984) hat aufbauend auf diesem Konzept vier verschiedene Typen der Wohlfahrtsproduktion unterschieden, die spezifischen Allokationsformen und Entscheidungsmechanismen unterliegen: marktvermittelte Produktion durch Unternehmen, staatlich gesteuerte Produktion, assoziative Produktion<sup>9</sup> und Haushaltproduktion.

---

8 Diese Leistungen erregen in jüngster Zeit zunehmende Aufmerksamkeit, auch von seiten der empirischen Forschung. Vgl. Glatzer und Berger-Schmidt 1986; Heinze und Offe 1990; sowie allgemein die zunehmende Bedeutung der Zeitbudgetforschung.

9 Unter der Kategorie assoziative Produktion lassen sich eine Vielzahl von Aktivitäten des sogenannten Non-Profit-Sektors subsumieren, die von den Formen kollektiver Selbsthilfe bis zur verbandlichen Steuerung von Wohlfahrtseinrichtungen reichen. Einen Überblick über den Diskussions- und Forschungsstand geben die gemeinsam veröffentlichten Beiträge von Anheier, Seibel und Evers (1990), sowie der Literaturbericht Bauer und Hermann 1992.

## VI. ZUR ROLLE DES STAATES

Auch wenn heute auf internationaler Ebene und in den meisten hochentwickelten Ländern des Westens eine staatliche Verantwortung für grundlegende Aspekte des Wohlbefindens aller Bürger anerkannt wird, so haben sich doch aufgrund unterschiedlicher nationaler Ausgangskonstellationen und institutioneller Eigendynamiken recht verschiedene institutionelle Arrangements der öffentlichen Wohlfahrtsproduktion entwickelt. Bis vor kurzem führten diese nationalen Traditionen jedoch ein Eigenleben, das auch die Sozialwissenschaften mit einschloß; auch diese nahmen von ausländischen Entwicklungen meist nur im abgrenzenden und häufig abwertenden Sinne Kenntnis. Erst im letzten Jahrzehnt hat sich die Zahl der international vergleichenden Studien zu Aspekten der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung soweit vermehrt, daß verallgemeinernde Aussagen über 'den' Wohlfahrtsstaat mehr als die Idiosynkrasie einzelner Traditionen sein können.<sup>10</sup> Im engen Rahmen dieses Beitrags muß auf derartige Differenzierungen verzichtet werden. Vielmehr sei abschließend die Vermutung begründet, daß die wachsenden Kosten- und Steuerungsprobleme des Wohlfahrtssektors in allen Wohlfahrtsstaaten einen ähnlichen Problemdruck erzeugen, der je nach der institutionellen Ausgangskonstellation zwar zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann, aber dennoch bestimmbareren Optimierungsbedingungen unterliegt.

Die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung hat sich zum einen auf der Ebene staatlicher Maßnahmen und daraus resultierender Einrichtungen und zum anderen auf der Ebene der sie legitimierenden und interpretierenden Vorstellungen vollzogen. *Sozialpolitische Maßnahmen* galten dabei von Anfang an als 'Interference', bzw. 'Intervention', d.h. als *von außen kommende Eingriffe in einen konstituierten Systemzusammenhang* (Kaufmann 1982). Das entspricht der *Perspektive eines autonomen Marktsystems* bzw. einer vom Staate grundsätzlich unabhängigen bürgerlichen Gesellschaft. Solange staatliche Maßnahmen punktuellen Charakter trugen, wie dies für die frühe Sozialpolitik allgemein der Fall war, war diese Perspektive durchaus angemessen. Die Geschichte der Sozialpolitik besteht jedoch in einer fortschreitenden Ausweitung und Intensivierung derjenigen staatlichen Eingriffe, die sich als einigermaßen erfolgversprechend erwiesen haben. In allen Ländern hat dies einen Schub der *Organisationsentwicklung* ausgelöst, und zwar sowohl im Hinblick auf die unmittelbaren Träger der Maßnahmen als auch im Hinblick auf diejenigen, die an derartigen Maßnahmen ein Interesse entwickelten. So entstanden Einrichtungen, Behörden, selbstverwaltete Körperschaften und Verbände mit mehr oder weniger starker Spezialisierung auf bestimmte sozialpolitische Leistungsbereiche.

Welche konkrete Form die Institutionalisierung und funktionale Ausdifferenzierung des Wohlfahrtssektors angenommen hat, scheint in hohem Maße von nationalen Gegebenheiten wie der Struktur der Staatlichkeit, dem Ausmaß an kommunaler Autonomie, dem Verhältnis von Kirche und Staat, dem Charakter der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen sowie der Art und Weise der öffentlichen Institutionalisierung privater

<sup>10</sup> Beachtung verdienen insbesondere die vergleichend angelegten Studien von Ashford 1986; Flora 1986ff.; de Swaan 1988; Esping-Andersen 1990; Rieger 1992.

Interessenvertretung abhängig. Außerdem läßt sich in den meisten Ländern die eigenständige Dynamik einmal getroffener institutioneller Grundentscheidungen aufweisen. Wie auch immer diese Strukturen im einzelnen beschaffen sein mögen, überall hat sich eine Vielfalt der Träger und der Interessengruppen herausgebildet, deren Beziehungen als interorganisatorische Netzwerke beschrieben werden können. Ihre funktionale Spezialisierung führt zu charakteristischen Politikfeldern mit unterschiedlichen Akteurskonstellationen. So können wir für die Bundesrepublik Deutschland beispielsweise ein auf die Sozialversicherung bezogenes Politikfeld (unter starker Beteiligung der Tarifpartner), ein gesundheitspolitisches Politikfeld (mit starkem Einfluß der Produzentenverbände), ein auf Sozialhilfe bezogenes Politikfeld (mit starkem Einfluß der Kommunen und der freien Wohlfahrtspflege), oder ein bildungspolitisches Politikfeld (mit starkem Einfluß der Länder und der Lehrerverbände) unterscheiden.

Der sozialplanerische Optimismus der wohlfahrtsstaatlichen Expansionsphase nach dem Zweiten Weltkrieg schloß aus einem 'Marktversagen' unmittelbar auf die Fähigkeit des Staates, die anstehenden Probleme auf angemessene Weise zu lösen. Die vielzitierte 'Krise des Wohlfahrtsstaates' seit Mitte der 70er Jahre bezieht sich nicht nur auf die immer spürbarer werdenden Grenzen der Umverteilung von Primäreinkommen, sondern auch auf zunehmende Zweifel an einer uneingeschränkten Problemlösungsfähigkeit staatlicher Instanzen: Die kritische Thematisierung von Ökonomisierung, Verrechtlichung, Bürokratisierung, Professionalisierung und Zentralisierung in der Sozialpolitik führte zur Wiederentdeckung der Selbsthilfepotentiale innerhalb und außerhalb des Familienverbandes als Element von Wohlfahrtsproduktion und zur Forderung nach einer 'neuen Subsidiarität' (Heinze 1986) gegenüber den sozialstaatlichen Steuerungsansprüchen. In diesem Kontext steht auch die zitierte Unterscheidung von vier Typen der Wohlfahrtsproduktion durch Zapf (1984), doch suggeriert diese Typologie eine Eigenständigkeit und funktionale Äquivalenz der vier Typen, die m.E. nicht gegeben ist. Vielmehr beziehen sich die Beiträge der verschiedenen Instanzen zur Wohlfahrtsproduktion auf unterschiedliche Emergenzebenen: Der staatliche Beitrag bezieht sich im wesentlichen auf die institutionellen Grundlagen der verschiedenen Leistungssysteme und die Gewährleistung von Inklusion durch Einräumung und Schutz sozialer Rechte. Die arbeitsteilige Produktion spezifischer Güter und Dienste erfolgt entweder durch privatwirtschaftliche Anbieter oder durch die Einrichtungen des Wohlfahrtssektors, die ihrerseits entweder öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Charakter tragen können. Die für die Genese individueller Nutzen entscheidende Inanspruchnahme schließlich erfolgt in den meisten Fällen im Kontext von Haushalts- und Netzwerkbedingungen, welche für die Wohlfahrtseffekte der angebotenen Güter und Dienste entscheidend sind (vgl. Abschn. IV).

Gemäß der neo-liberalen Ordnungstheorie gilt heute ein 'funktionsfähiger Wettbewerb' nicht mehr als Ergebnis eines naturwüchsigen Entwicklungsprozesses, sondern als Resultat staatlicher Veranstaltung. D.h. es ist Aufgabe des Staates, die institutionellen Bedingungen einer funktionierenden Marktwirtschaft zu sichern; insofern ist also auch marktliche Produktion von staatlichen Vorgaben abhängig. In ähnlicher Weise stellt sich heute die Herstellung institutioneller Bedingungen für funktionierende Dienstleistungssysteme im Wohlfahrtssektor als ordnungspolitisches Problem dar, wobei aller-

dings Wettbewerb nur einen unter mehreren möglichen Koordinationsmechanismen von Handlungen darstellt<sup>11</sup>. Hierfür ist eine staatliche Trägerschaft der entsprechenden Leistungen nicht erforderlich. Die Erbringung der Dienstleistungen ist keine hoheitliche Aufgabe, bei der der Staat sich nicht vertreten lassen könnte. Eine staatliche Reglementierung von Dienstleistungen scheint vielmehr häufig die Eigendynamik der Dienstleistungsproduktion in unzweckmäßiger Weise einzuschränken. Die derzeitige 'Privatisierungs-' und 'Deregulierungsdebatte' hat ihren sachlichen Kern in der geringen Fähigkeit des Rechtes zur Feinsteuerung von Prozessen der Dienstleistungsproduktion. Die Aufgabe staatlicher Rechtssetzung ist hier vor allem *konstitutiver* Art: Es müssen kollektive Akteure mit bestimmten Rechten und Pflichten geschaffen werden, die zur Erbringung der erforderlichen Leistungen in der Lage sind. Dies setzt u.a. eine gesicherten Finanzierungsmodus voraus, der angesichts des meritorischen Charakters der Leistungen auf Zwangselemente kaum verzichten kann.

Ein zweites kommt hinzu: Es ist keineswegs selbstverständlich, daß private Unternehmen, freigemeinnützige Träger oder öffentliche Einrichtungen den Bedürfnissen ihrer Klientel in unparteilicher und deren unterschiedlichen Interaktionskompetenzen Rechnung tragender Weise entsprechen. Hiervon hängen jedoch nicht nur die individuellen sondern indirekt auch die kollektiven Wohlfahrtseffekte entscheidend ab. Die staatliche Gewährleistung der Inklusion bezieht sich dabei zunächst auf die Einräumung und den Schutz sozialer Rechte. Aber die Möglichkeiten rechtlicher Steuerung von Dienstleistungen bleiben begrenzt (Kaufmann 1988). Weitere Einflußmöglichkeiten ergeben sich durch die Förderung von Professionalisierungsprozessen und professioneller Steuerung sowie durch Einräumung von Repräsentationsrechten der Klientel in Verhandlungssystemen und von Partizipationsrechten und Sanktionsmitteln (z.B. Auskunftsrechte, Beschwerdemittel, Berechtigungsscheine) auf der Ebene der leistungserbringenden Einrichtungen. Derartige institutionelle Vorkehrungen können allerdings die stets prekäre Vermittlung zwischen 'Systemen' und 'Lebenswelt' lediglich erleichtern, nicht jedoch im Einzelfalle gewährleisten.

Drittens ist nicht zu übersehen, daß alle funktionalen Teilsysteme des Wohlfahrtssektors und ihre Einrichtungen untereinander in Konkurrenz um knappe Mittel stehen, deren Allokation grundsätzlich von staatlichen Entscheidungen abhängig ist. Die Ausgabendynamik verschiedener Einzelsysteme führt bei stagnierendem Wirtschaftswachstum entweder zu einem Druck auf Beitragssteigerungen oder auf wachsende Budgetzuschüsse; beidem kann kaum anders als mit unterschiedlichen Formen der Ausgabenplafondierung begegnet werden. Derartige Versuche der Kostenbeschränkung haben jedoch je nach den institutionellen Gegebenheiten verschiedene Steuerungswirkungen. Daher mehren sich in jüngster Zeit Versuche, durch eine *Stärkung der Selbststeuerungspotentiale* in den einzelnen Leistungsbereichen Kostendämpfungsmaßnahmen besser mit Gerechtigkeits-, Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten abzustimmen. In gewisser Hinsicht darf bereits die Einführung des Umlageverfahrens und der dynamischen Rente im Jahre 1957 als Element der Selbststeuerung im Rahmen der

---

11 Vgl. Kaufmann 1991, 228. Scharpf (1993, 29) macht darauf aufmerksam, "daß die Kombinationseffekte unterschiedlicher Abstimmungsverfahren insgesamt vorteilhafter sind als die Wirkungen einzelner Koordinationsmechanismen". Dies impliziert auch die vorliegende Argumentation.

gesetzlichen Rentenversicherung gelten. Unter den Vorzeichen einer absehbaren dramatischen Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Rentnern und Beitragszahlern hat das Rentenreformgesetz 1992 weitere Elemente der Selbststeuerung in die Rentengesetzgebung eingefügt (Leisering 1992). Noch deutlicher ist diese Tendenz im Bereich des Gesundheitswesens zu verfolgen: Hier ist seit Beginn der Kostendämpfungspolitik im Jahre 1977 ein fortgesetztes Experimentieren mit institutionellen Reformen zu beobachten, die eine einnahmenorientierte Ausgabenpolitik im Gesundheitswesen sicherstellen sollen, ohne daß sich dadurch die Krankenversorgung wesentlich verschlechtert. Dabei kommt insbesondere der Effektivierung professioneller und verbandlicher Steuerung zentrale Bedeutung zu (Mayntz 1992; Döhler und Manow-Borgwardt 1992).

Auch wenn die starken korporatistischen Elemente im deutschen Wohlfahrtssektor eine solche Lösung besonders nahelegen, läßt sich der Grundgedanke doch verallgemeinern: *Die wesentliche Rolle des Staates im Kontext der Wohlfahrtsproduktion besteht in der Gewährleistung sozialer Rechte und der Schaffung funktionsfähiger Strukturen der Leistungserbringung, deren Eigendynamik zur Schaffung von Selbststeuerungspotentialen nutzbar gemacht werden kann.* Damit entsteht eine neuartige Staatsaufgabe, die sich nicht mehr nur auf die Verantwortlichkeit für die Einhaltung des Rechts (Rechtsstaatlichkeit) oder die Gewährleistung individueller Wohlfahrt des Bürgers (Sozialstaatlichkeit) bezieht, sondern die Gewährleistung des unschädlichen Zusammenspiels der Eigendynamik verschiedener gesellschaftlicher Funktionssysteme zum Thema hat (Willke 1992). Als 'Steuerungsaufgaben' lassen sich solche Erwartungen an die Staatstätigkeit bezeichnen, welche das Verhältnis von Staat und sonstigen gesellschaftlichen Funktionsbereichen nicht mehr als ein gegebenes, sondern als ein reflexiv stets erneut durch politische Entscheidung zu gestaltendes thematisieren. Das Kriterium solch reflexiver Gestaltung wäre nach den hier vorgetragenen Überlegungen die gleichzeitige Steigerbarkeit staatlicher Steuerungskompetenz und systemspezifischer Selbststeuerungsfähigkeit unter dem Gesichtspunkt der Herstellung synergetischer Beziehungen zwischen den Bedingungen individueller und kollektiver Wohlfahrtsproduktion. Die von Renate Mayntz im Rahmen des Kölner Max Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung angeregten Forschungsarbeiten stellen wichtige Schritte zu einer Präzisierung dieser allgemeinen Perspektive dar.

## LITERATUR

- Anheier, Helmut K. (1990). Zur internationalen Forschung über den Nonprofit Sektor. *Journal für Sozialforschung* 30: 163-180.
- Ashford, Douglas E. (1986). *The Emergence of the Welfare State*. Oxford.

- Bauer, Rudolf und Peter Hermann* (1992). Soziale Dienstleistungen und "Dritter Sektor": Intermediarität als alternativer Vergesellschaftungsmodus. *Sozialwissenschaftliche Literaturreisenschau* 14: 7-25.
- Baumol, William J.* (1965). *Welfare Economics and the Theory of the State*. With a New Introduction: *Welfare and the State Revisited*. Cambridge, Mass.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* (1976). Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat. In: ders. (Hg.), *Staat und Gesellschaft*. Darmstadt, 131-171.
- Bourdieu, Pierre* (1970). *La reproduction: Éléments pour une théorie du système d'enseignement*. Paris.
- Coleman, James S.* (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94 suppl.: 95-120.
- Döhler, Marian und Philip Manow-Borgwardt* (1992). Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3: 64-106.
- Esping-Andersen, Gösta* (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ.
- Evers, Adalbert* (1990). Im intermediären Bereich - Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt. *Journal für Sozialforschung* 30: 189-210.
- Flora, Peter*, ed. (1986ff.). *Growth to Limits. The Western European Welfare State Since World War II*. 5 Bde. Berlin und New York.
- Girvetz, Harry K.* (1968). Welfare State. In: *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd.16, 512-521.
- Glatzer, Wolfgang und Regina Berger-Schmitt*, Hg. (1986). *Haushaltproduktion und Netzwerkhilfe. Die alltäglichen Leistungen der Familien und Haushalte*. Frankfurt a.M. und New York.
- Head, John G.* (1966). On Merit Goods. *Finanzarchiv NF* 25: 1-29.
- Head, John G.* (1969). Merit Goods Revisited. *Finanzarchiv NF* 28: 214-225.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich* (1821). *Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. Frankfurt a.M. und Hamburg 1968.
- Heimann, Eduard* (1929). *Soziale Theorie des Kapitalismus - Theorie der Sozialpolitik*. Tübingen. Neuaufl. Frankfurt a.M. 1980.
- Heinze, Rolf G.*, Hg. (1986). *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?* Opladen.
- Heinze, Rolf G. und Claus Offe*, Hg. (1990). *Formen der Eigenarbeit*. Opladen.
- Jöhr, Walter Adolf* (1976). Die kollektive Selbstschädigung durch Verfolgung des eigenen Vorteils, erörtert aufgrund der 'Tragik der Almende', des 'Schwarzfahrerproblems' und des 'Dilemmas der Untersuchungsgefangenen'. In: *Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht. Festschrift für Helmut Arndt*. Berlin, 127-159.
- Juster, F. Thomas und Kenneth C. Land*, eds. (1981). *Social Accounting Systems*. New York und London.
- Kapp, William K. und F. Vilmar*, Hg. (1972). *Sozialisierung der Verluste? Die sozialen Kosten eines privatwirtschaftlichen Systems*. München.

- Kaufmann, Franz-Xaver* (1973<sup>2</sup>). Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem. Stuttgart.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, Hg. (1979). Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf örtlicher Ebene. Frankfurt und New York.
- Kaufmann, Franz-Xaver* (1982). Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention. In: ders. (Hg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie. München und Wien, 49-86.
- Kaufmann, Franz-Xaver* (1988). Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. In: Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 13, 65-108.
- Kaufmann, Franz-Xaver* (1990). Zukunft der Familie. Stabilität, Stabilitätsrisiken und Wandel der familialen Lebensformen sowie ihre gesellschaftlichen und politischen Bedingungen. München.
- Kaufmann, Franz-Xaver*, ed. (1991). The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning. Berlin und New York.
- Kaufmann, Franz-Xaver* (1994). Läßt sich Familie als gesellschaftliches Teilsystem begreifen? In: A. Herlth u.a. (Hg.), Abschied von der Normalfamilie? Partnerschaft kontra Elternschaft. Heidelberg (im Druck).
- Kittsteiner, Hans-Dieter* (1984). Ethik und Teleologie: Das Problem der 'unsichtbaren Hand' bei Adam Smith. In: F.-X. Kaufmann und H.-G. Krüsselberg (Hg.), Markt, Staat und Solidarität bei Adam Smith. Frankfurt a.M. und New York.
- Kommission für den fünften Familienbericht* (1993). Familie und Familienpolitik im geeinten Deutschland: Zukunft des Humanvermögens. Ms. (erscheint 1994).
- Krüsselberg, Hans-Günter* (1977). Die vermögentheoretische Dimension in der Theorie der Sozialpolitik. Soziologie und Sozialpolitik. Sh. 19 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen, 232-259.
- Leisering, Lutz* (1989). Origins of the Dynamics of the Welfare State. Societal Differentiation and the Formation of Statutory Welfare in England 1795 - 1847. PhD-Thesis, The London School of Economics and Political Sciences.
- Leisering, Lutz* (1992). Selbststeuerung im Sozialstaat - Zur Verortung der Rentenreform 1992 in der Sozialpolitik der 80er Jahre. Zeitschrift für Sozialreform 38: 3-39.
- List, Friedrich* (1841). Das nationale System der politischen Ökonomie. 4. Aufl. Jena 1922.
- Luhmann, Niklas* (1985). Zum Begriff der sozialen Klasse. In: ders. (Hg.), Soziale Differenzierung: Zur Geschichte einer Idee. Opladen, 119-162.
- Luhmann, Niklas* (1984). Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M.
- Marshall, Thomas H.* (1949). Social Class and Citizenship. In: ders., Class, Citizenship and Social Development. Westport, Conn. 1976.
- Mayntz, Renate*, Hg. (1980). Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts.

- Mayntz, Renate*, Hg. (1983). *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen.
- Mayntz, Renate* (1987). Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1, 89-110.
- Mayntz, Renate* (1990). Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1: 283-307.
- Mayntz, Renate* (1992). Modernisierung und die Logik von interorganisatorischen Netzwerken. *Journal für Sozialforschung* 32: 19-32.
- Mill, John Stuart* (1861). *Considerations on Representative Government*. deutsch: Paderborn 1971.
- Musgrave, Richard A.* (1959). *The Theory of Public Finance*. New York. deutsch: Tübingen 1969<sup>2</sup>.
- Pankoke, Eckart* (1970). *Sociale Bewegung - Sociale Frage - Sociale Politik. Grundfragen der deutschen 'Socialwissenschaft' im 19. Jahrhundert*. Stuttgart.
- Rassem, Mohammed* (1992). Wohlfahrt, Wohltat, Wohltätigkeit, Caritas. In: *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. Bd.7. Stuttgart, 595-636.
- Ritter, Joachim* (1969). 'Politik' und 'Ethik' in der praktischen Philosophie des Aristoteles. In: ders., *Metaphysik und Politik - Studien zu Aristoteles und Hegel*. Frankfurt a.M., 106-132.
- Scharpf, Fritz W.* (1993). Verhandeln, wo nicht regiert werden kann. Handlungsfähigkeit und Legitimation der Politik am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen*. Wien, 23-41.
- Schmidt, Kurt* (1964). Zur Geschichte der Lehre von den Kollektivbedürfnissen. In: Norbert Klöten et al. (Hg.), *Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*. Tübingen, 335-362.
- Seibel, Wolfgang* (1990). Gibt es einen dritten Sektor? Ein Forschungsüberblick. *Journal für Sozialforschung* 30: 181-188.
- Sismondi, Simonde de und Jean Charles Léonard* (1819). *Nouveaux principes d'économie politique: Ou, de la richesse dans ses rapports avec la population*. Genève. deutsch: Berlin 1971.
- Swaan, Abram de* (1988). *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Cambridge und New York.
- Willke, Helmut* (1992). *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Frankfurt a.M.
- Wirth, Wolfgang* (1982). *Inanspruchnahme sozialer Dienste - Bedingungen und Barrieren*. Frankfurt a.M. und New York.
- Zapf, Wolfgang* (1972). Zur Messung von Lebensqualität. *Zeitschrift für Soziologie* 1: 353-376.
- Zapf, Wolfgang* (1984). Welfare Production: Public versus Private. *Social Indicators Research* 14: 263-274