

Sera publié dans : Cattacin, Sandro (2007). "Wohlfahrtsstaat, soziale Komplexität und Kompetenz: Lernprozesse zwischen System und Lebenswelt", in Chappelet, Jean-Loup (ed.). *25 ans d'action publique: Regards sur le passé pour inspirer l'avenir*. Lausanne: IDHEAP, p. x-x.

# **Wohlfahrtsstaat, soziale Komplexität und Kompetenz: Lernprozesse zwischen System und Lebenswelt**

## **Inhalt**

1 Staatsversagen	2
2. Staat, Markt, Gemeinnützigkeit und Familie	4
3. Das institutionelle Arrangement der sozialen Sicherung	6
4. Risikogesellschaft und Wohlfahrtsstaat	9
5. Synergetische institutionelle Arrangements	12
Bibliographie	13

Ich werde im Folgenden versuchen, eine Sichtweise des Wohlfahrtssystems zu entwickeln, die dieses als konfliktive Kooperationsform zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Instanzen in der Produktion und Diffusion solidarischer Güter auffasst. Damit wird die Entwicklung des Wohlfahrtssystem nicht in der üblichen Form als Problem der Wahl der besten Instanzen mit den Alternativen Staat, Markt oder Solidarität gesehen, sondern als wechselndes institutionelles Arrangement, das je nach Problemlage, ein bestimmtes Mischverhältnis zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Instanzen herstellt.

Diese Sichtweise erlaubt nicht nur eine analytisch exaktere Fassung des Wohlfahrtssystem, sondern auch, in praktischer Absicht, die policy-relevante Empfehlung, synergetische institutionelle Arrangements zu entwickeln (Cattacin 1998).

Zuerst werde ich versuchen, die Staatszentrierung zu relativieren, um darauf aufbauend, eine analytische Perspektive der pluralistischen Produktion von solidarischen Gütern einzuführen und deren Aussagekraft exemplarisch darzustellen. Dabei werde ich die Fruchtbarkeit des Einbeuzgs verschiedener gesellschaftlicher Instanzen zur Analyse des Wohlfahrtssystems nicht als Frage der richtigen Instanzenwahl begründen; denn es geht nicht darum, zwischen Staat, Markt und den informelleren Sphären zu wählen - so wie üblicherweise argumentiert wird -, sondern diese in sinnvoller Weise zu kombinieren. Um dies zu ermöglichen, so ein weiteres Argument, ist es nötig, organisationnelle wie individuelle Lernprozesse zu vollziehen, die eine bessere Durchdringung und Kombination der bestehenden Kompetenzen erlaubt. Darauf soll diese Sichtweise zur Diagnose aktueller gesellschaftlicher Trends angewandt werden, um schliesslich aus dieser analytischen Perspektive praktische Konsequenzen zu ziehen.

## 1. Staatsversagen

Wir sind uns alle einig, dass der moderne Wohlfahrtsstaat im Prozess der Modernisierung unserer Gesellschaften eine wichtige Errungenschaft ist. Der Wohlfahrtsstaat, in seiner sozialen Dimension, verringerte nicht nur die Armutsrisiken; er verminderte auch anomische Tendenzen und geschlechtspezifische Ungleichheiten<sup>1</sup>. So wie der Rechtsstaat im 19. Jahrhundert den absolutistischen Staat ablöste und dadurch einen Rationalisierungsschub wies die Gleichbehandlung der Bürger vor dem Recht bewirkte, bedeutete die Ausweitung des Rechtsstaates zum Wohlfahrtsstaat im 20. Jahrhundert eine Rationalisierung der Lebenschancen nach der Kriterium der sozialen Gerechtigkeit. Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen wurde gemäss den

---

<sup>1</sup> Zu einer überblicksartigen Darstellung des Wohlfahrtsstaates als „Problembewältiger“ und als „Problemerzeuger“ siehe Schmidt 1988: 187.

Prinzipien des Wohlfahrtsstaates allen, legal in einem national definierten Territorium lebenden Menschen ermöglicht<sup>2</sup>.

Jedem dieser Übergänge und jeder dieser Funktionserweiterungen des Staates geht ein Scheitern der vorhergehenden Staatsform voraus. Ein Staatsversagen lässt sich dann feststellen, wenn neue Problemlagen entstehen, die sich im Laufe der Zeit, obschon sie mit den alten Rezepten angengangen werden, zuspitzen: Der absolutische Staat verhinderte die Realisierung bürgerlicher Werte wie die Gewerbefreiheit. Die Durchsetzung neuer Verkehrswege, neuer Handelsformen, neuer rationaler Handlungsnormen bedurfte eines nicht-arbiträren kalkulierbaren Rahmens. Der Rechtsstaat wurde nötig, um die zur Handelstätigkeit notwendige private Autonomie und rechtliche Gleichheit zu gewährleisten. Genauso musste der mit der geldbasierten Industrialisierung einhergehenden Pauperisierung der Massen schon aus funktionalen Gründen entgegengewirkt werden, denn ein Kranker Industriearbeiter war nicht nur unproduktiv - er war auch ein potentieller Unruhestifter. Der Sozialstaat fand eine seiner wichtigsten Wurzeln in der Lösung des in der Debatte Ende des 19. Jahrhunderts als Armutfrage definierten Problems der Massenarmut - seine Intervention dämpfte nicht nur die grassierende Armut; sie bewirkte auch eine Verflüssigung der Klassengegensätze.

Solche Übergänge lassen sich auch empirisch darstellen, indem zum Beispiel die Schübe in der Entwicklung des Sozialstaates anhand der Ausdehnung der Sozialversicherung verbildlicht werden.

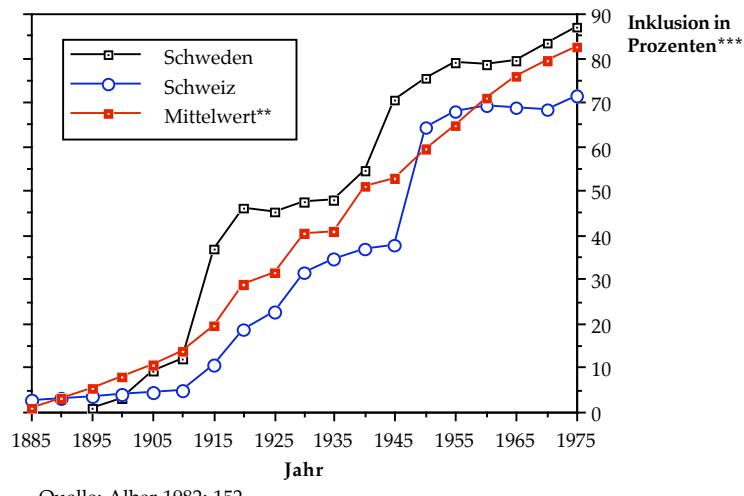
In der Abbildung 1 ist der durchschnittliche Prozentsatz der in den wichtigsten Sozialversicherungen erfassten Erwerbsbevölkerung dargestellt, und zwar im westeuropäischen Mittelwert, für die Vorreiternation Schweden und für den Nachzügler Schweiz. Der Mittelwert zeigt eine *kontinuierliche* Entwicklung in Richtung der Durchsetzung des Sozialstaates. Dagegen sind in den beiden Länderentwicklungen die Entwicklungsschübe genauer zu beobachten. Sie sind an bestimmte politische Entscheide zugunsten der Einführung einer Sozialversicherung gebunden und als Antworten auf neue Problemlagen, die mit den herkömmlichen Instrumenten nicht zu lösen waren, zu interpretieren. Zum Beispiel ist die Einführung der Altersversicherung in der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg, die zu einer markanten Veränderung des Inklusionssatzes von 37.5% zu 64.5% führt, eine Antwort auf die seit dem ersten Weltkrieg wachsenden Misere. Eine der zentralen Forderungen des Generalstreiks von 1918 ist die Einführung der Altersversicherung, was nicht nur die damalige Aktualität dieser Forderung zeigt, sondern auch die Unzulänglichkeit des damaligen sozialstaatlichen Instrumentariums unterstreicht.

---

<sup>2</sup> Exklusive Dienstleistungen waren und sind mit der Idee des Wohlfahrtsstaats durchaus vereinbar, solange sie durch private Akteure angeboten werden und nicht den Status sozialer Notwendigkeit erreichen.

Generell lassen sich in der Entwicklung der Sozialversicherung drei Phasen unterscheiden, in denen verschiedene Kräfte für die Ausdehnung und die Transformation des Sozialstaates verantwortlich sind. Vor dem Ersten Weltkrieg ist die Sozialpolitik im wesentlichen Konzession regierender, oft autoritärer Regimes an einzelne Bevölkerungsgruppen wie zum Beispiel die Beamten. In der Zwischenkriegszeit kann dagegen das Wachstum des Sozialstaates auf die wachsende Stärke der sozialdemokratischen Bewegung zurückgeführt werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg expandiert dagegen der Sozialstaat dank eines Kompromisses zwischen allen gesellschaftlichen Kräften. Die Phase des so genannten sozialdemokratischen Kompromisses (fordistische Modell), an dem alle Parteien beteiligt sind, akzentuiert, wie auch in der Abbildung 1 ersichtlich ist, das schnelle Wachstum des Sozialstaates. Hier sind vor allem systeminterne Kräfte verantwortlich (bürokratische Dynamik) (vgl. dazu Alber 1982: 155-166; Schmidt 1988: 131-136).

**Abbildung 1: Ausdehnung der Sozialversicherung**



Quelle: Alber 1982: 152

\*Unfall-, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung

\*\*Mittelwert aus 14 europäischen Ländern (Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz)

\*\*\*Durchschnittlicher Prozentsatz der in der Unfall-, Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung erfassten Erwerbsbevölkerung

## 2. Staat, Markt, Gemeinnützigkeit und Familie

Jedesmal wenn einer dieser Übergänge und dieser Schübe stattfand, entstanden auch Diskussionen darüber, welche Instanzen die geeigneten zur Lösung der anstehenden Probleme seien: Kurz ob es besser sei, den Staat zu verändern, die gesellschaftlichen nicht-staatlichen Institutionen zu fördern oder gar auf eine individuelle Verhaltensänderung zu hoffen. In anderen Worten drängte sich die Entwicklung des Sozialstaates nicht einfach auf; sie war vielmehr Resultat von Debatten zur Institutionenwahl mit länderspezifischer Ausprägung.

So sah Hegel in den dreissiger Jahren des letzten Jahrhunderts keineswegs den Staat als Organisator der sozialen Sicherung in der bürgerlichen Gesellschaft vor; diese Aufgabe galt den Korporationen, moderner ausgedrückt: nicht-staatlichen non-profit Organisationen:

“Die Korporation hat nach dieser Bestimmung unter Aufsicht der öffentlichen Macht das Recht, ihre eigenen innerhalb ihrer eingeschlossenen Interessen zu besorgen, Mitglieder nach der objektiven Eigenschaft ihrer Geschicklichkeit und Rechtschaffenheit in einer durch den allgemeinen Zusammenhang sich bestimmenden Anzahl anzunehmen und für die ihr Angehörigen die Sorge gegen die besonderen Zufälligkeiten sowie für die Bildung zur Fähigkeit, ihr zugeteilt zu werden, zu tragen - überhaupt für sie als zweite Familie einzutreten, welche Stellung für die allgemeine, von den Individuen und ihrer besonderen Notdurft entferntere bürgerliche Gesellschaft unbestimmt bleibt“ (Hegel 1986: 394).

Fünfzig Jahre später warnte Durkheim im Anschluss an seine Untersuchung zum Selbstmord davor, dem Staat zuviele Kompetenzen zu übertragen. Er sah darin die Gefahr eines Verlustes der sozialen Identifikation mit Referenzgruppen. Ganz entschieden plädierte er deshalb für die Aufwertung der Korporation in ihrer sozialen Funktion.

”Actuellement, les sociétés européennes sont placées dans cette alternative ou de laisser irréglementée la vie professionnelle ou de la réglementer par l’intermédiaire de l’Etat, car il n’est pas d’autre organe constitué qui puisse jouer ce rôle modérateur. Mais l’Etat est trop loin de ces manifestations complexes pour trouver la forme spéciale qui convient à chacune d’elles. C’est une lourde machine qui n’est faite que pour des besognes générales et simples. Son action, toujours uniforme, ne peut pas se plier et s’ajuster à l’infinité diversité des circonstances particulières. Il en résulte qu’elle est forcément compressive et niveleuse. Mais, d’un autre côté, nous sentons bien qu’il est impossible de laisser à l’état inorganisé toute la vie qui s’set ainsi dégagée. [...] La seule manière de résoudre cette antinomie est de constituer en dehors de l’Etat, quoique soumis à son action, un faisceau de forces collectives dont l’influence régulatrices puisse s’exercer avec plus de variété. On, non seulement les corporations reconstituées satisfont à cette condition, mais on ne voit pas quels autres groupes pourraient y satisfaire. Car elles sont assez voisins des faits, assez directement et assez constamment en contact avec eux pour en sentir toutes les nuances, et elle devraient être assez autonomes pour pouvoir en respecter la diversité“ (Durkheim 1991: 436f).

Ähnliche Überlegungen finden sich auch in der zeitgenössischen Sozialstaatsdebatte (Ferrera 1993). So schlägt zum Beispiel Kurt Biedenkopf, Ehemaliger Ministerpräsident des Freistaates Sachsen, eine Abkehr vom Sozialstaat und eine radikale Rückkehr zum Subsidiaritätsprinzip vor; an die Stelle des Sozialstaates tritt eine flexiblere Struktur, die den gesellschaftlichen Grundeinheiten - “die kleinen Lebenskreise“ - die Organisation eines modernen Wohlfahrtssystems überlässt.

“Ein Systemwandel muss folglich zum Ziel haben, das Verhältnis zwischen den kleinen Lebenskreisen und den staatlichen Systemen zu verändern. Er muss die kleinen Lebenskreise als den primären Ort der sozialen Sicherheit anerkennen und den staatlichen Systemen die Aufgabe zuweisen, sie durch die Übernahme von

Grundlasten und solchen Sonderrisiken zu ergänzen, die nicht in den kleinen Lebenskreisen bewältigt werden können“ (Biedenkopf 1993: 22).

Dass die Wahl der geeigneten Institutionen und die Ausprägung des Sozialstaates unterschiedliche Formen annehmen können, die von solchen institutionellen Entscheidungen abhängen, haben neuere vergleichende Analyse genauer versucht herauszuarbeiten (vgl. z.B. Esping-Andersen 1990; Schmidt 1988, Ferrera 1996). In diesen Untersuchungen werden meist drei Modelle des Sozialstaates herausgestrichen, die verschiedene Arrangements zwischen Staat, Markt, Gemeinnützigkeit und Familie darstellen:

- Der liberale Wohlfahrtsstaat zeichnet sich durch eine selektive Sozialpolitik aus und fördert nicht-staatliche Aktivitäten, die durch staatliche Sozialhilfe-Programme ergänzt werden.
- Der konservative Wohlfahrtsstaat ruht auf dem Versicherungsprinzip. Danach variieren die sozialen Leistungen gemäss der Höhe der Beiträge der Versicherten. Ziel dieses stark staatlich gesteuerten Systems ist die Beibehaltung des sozialen Status des Versicherten. In diesem Modell spielt die private karitative Hilfe eine zentrale Rolle.
- Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat zeichnet sich durch das Prinzip egalitärer Umverteilung aus, die durch den Staat organisiert wird.

Sucht man nach Beispielen für die verschiedenen Staatentypen, so findet man sicherlich einige passende. Die Vereinigten Staaten könnten ins liberale Modell passen, Deutschland oder Österreich ins konservative und Schweden in sozialdemokratische. Die meisten Länder stellen jedoch eine Übergangsvariante dar, in der Elemente der verschiedenen Modelle eine Rolle spielen. So figuriert zum Beispiel die Schweiz in diesen Analysen als sozialdemokratische Version des Liberalismus oder als Kompromiss zwischen Konservativismus und Reformismus (Esping-Anderson 1990: 74; Möckli 1988: 27)

Um einzelne Sozialstaatsvarianten zu analysieren, ist es deshalb sinnvoll, dass institutionelle Arrangement unter dem Blickwinkel eines dauernd sich veränderndes Mischverhältnis von verschiedenen konservativen, liberalen und sozialdemokratischen Prinzipien zu verstehen, die auch, und dies ist nicht unerheblich, zwischen einzelnen Politikbereichen variieren.

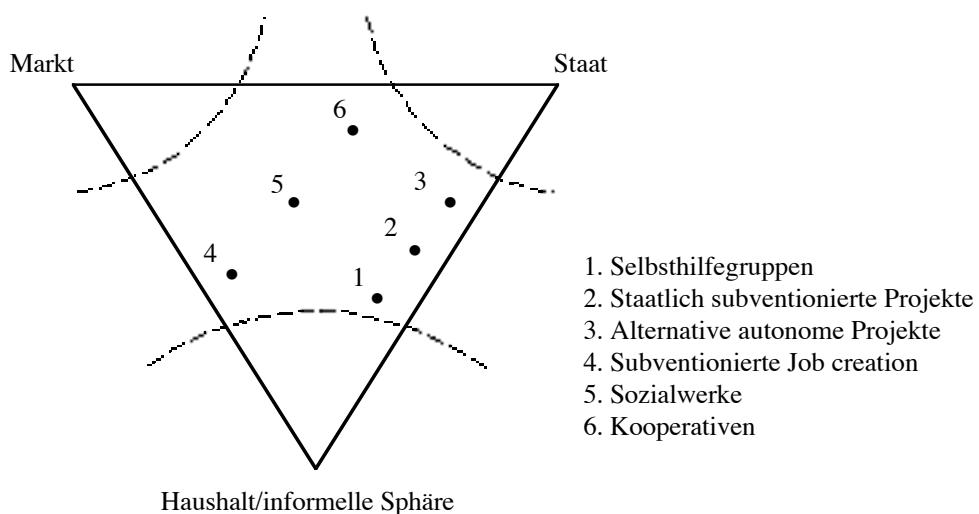
### **3. Das institutionelle Arrangement der sozialen Sicherung**

Die aus komparativer Sicht interessante Fragestellung ist dabei in erster Linie, welche Rolle staatliche und nicht-staatliche Akteure, genauer: die Familie, marktwirtschaftlich orientierte und gemeinnützige Akteure im institutionellen Arrangement spielen. In zweiter Linie, und dies hat eine gewisse Praxisrelevanz, stellt sich die Frage, ob dem Problem durch ein bestimmtes institutionelles Arrangements besser gedient ist als durch ein anderes.

Doch wie kann ein solches institutionelles Arrangement analysiert werden? Verschiedene Autoren - unter anderem Rudolph Bauer, David Billis oder Adalbert Evers (vgl. Bauer 1990; Billis 1989; Evers 1990b, Evers und Olk 1996) - schlagen ein Analyseschema vor, dass die Gesellschaft in drei Polen darstellt: Den systemischen Polen des Staates und des Marktes und dem lebensweltlichen Pol der Informalität (Familie, Haushalt, Selbsthilfe u.s.w.). Zwischen diesen Polen befinden sich Mischformen: Kooperativen zwischen Markt und Haushalt; Selbsthilfegruppe nahe der informellen Sphäre; Sozialwerke zwischen Staat und Haushalt usw. Dieses Schema kann wie folgt, und ich beziehe mich dabei auf Evers (Evers 1990; Evers 1990a), dargestellt werden (Abbildung 2).

Die Rolle der Mischformen zwischen den systemischen Polen Staat und Markt und der informellen Sphäre ist die Übersetzung der verschiedenen Bedürfnisse, die von diesen Polen aus formuliert werden. Ein Gesetz braucht genauso Umsetzungsinstanzen wie ein Sozialprogramm oder ein Bürgerprotest. In anderen Worten sind diese Mischformen *Intermediationsinstanzen* im Prozess der gesellschaftlichen Integration (Bauer 1990, Streeck 1987: 4), die Brücken zur punktuellen Überwindung der “Entkopplung von System und Lebenswelt“ (Habermas 1981: 229) werfen.

**Abbildung 2:** Drei Pole des Wohlfahrtssystem (Evers 1990a: 196)

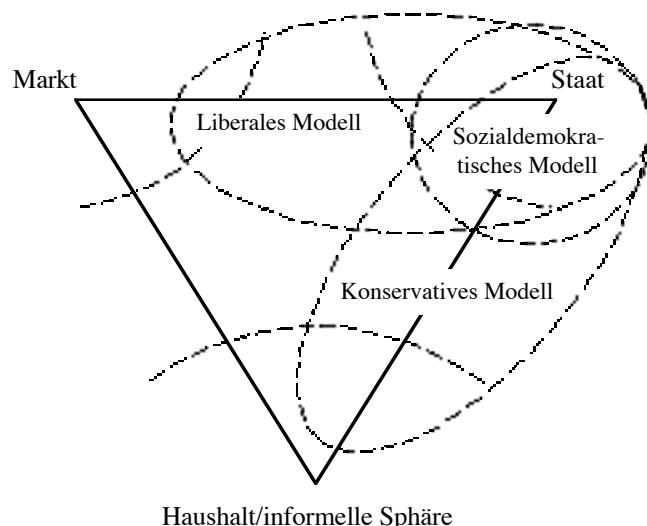


Mit diesem analytischen Verständnis von Gesellschaft lassen sich die verschiedenen Sozialstaatsmodelle als Schwerpunkte in diesem Dreipol darstellen, die bestimmte Institutionen vor anderen privilegieren (Abbildung 3).

Während, verkürzt gesagt, ein idealtypisches sozialdemokratisches Modell sich auf die Lösung der sozialen Probleme durch den Staat verlässt, wird im liberalen Modell zuerst versucht, das Problem aus dem staatlichen

Aufgabenbereich zu externalisieren und marktorientierten Akteuren zu überlassen. Im konservativen Modell spielen staatliche Akteure, karitative Organisationen und die einzelnen Haushalte eine zentrale Rolle. In allen drei Modellen besteht eine Grundannahme bezüglich der Institutionenwahl<sup>3</sup> bei anstehenden Problemen, die Konsequenzen auf die Ausprägung des Wohlfahrtssystems hat: Erst ein Staatsversagen führt im sozialdemokratisches Modell zur Suche nach Alternativen Institutionen; erst eine Marktversagen führt dagegen im liberalen Modell zu alternativen Lösungen; im konservativen Modell interveniert der Staat dagegen erst wenn die Selbstorganisation der Gesellschaft - und hier klingt das Subsidiaritätsprinzip nach - scheitert.

**Abbildung 3:** Sozialstaatsmodelle im institutionellen Arrangement zwischen den drei Polen



Jede dieser zugegebenermaßen stilisierten Vorgehensweisen scheint jedoch arbiträr und heutigen Problemlagen nicht angemessen. Wenn von einer Krise des Sozialstaates heute die Rede ist, so werden oft alle drei Modelle kritisiert. Sicherlich spielt im Diskurs der Krise auch die mangelnde Problemlösungskapazität bei gleichbleibenden oder gar steigenden Kosten eine Rolle - d. h. die Kostenfrage -, doch vermute ich, dass die Fragestellung des “institutional choice“, wie sie in diesen Modellen gestellt wird, seine Grenzen

---

<sup>3</sup> Das Konzept des “institutional choice“ wird von Autoren wie Hansmann (Hansmann 1990), Douglas (Douglas 1983) oder Weisbrod (Weisbrod 1988) vertreten.

besitzt und vor allem die veränderte Umwelt des Wohlfahrtssystems nicht berücksichtigt.

#### **4. Risikogesellschaft und Wohlfahrtsstaat**

Um diese Behauptung auszuführen, möchte ich auf einige Punkte hinweisen, die zeigen, dass die zentralen Problemlagen sich mit keiner der drei Vorgehensweisen angehen lassen.

1. Heutige Problemlagen treten oft überraschend auf (Bachmann et al. 2002). Abwarten, dass sich gesellschaftliche Akteure bilden, die neue Probleme aufnehmen, bedeutet normalerweise zu spät zu reagieren. Ich denke dabei zum Beispiel an die Hiv/Aids-Problematik: Während sich in der Schweiz das Bundesamt für Gesundheitswesen (BAG) frühzeitig dieser Problematik annahm und sich auch aktiv an der Herstellung einer gesellschaftlichen Reaktion beteiligte - erwähnt sei nur, dass das BAG bereits vor der Gründungsversammlung der Aids-Hilfe Schweiz einen Antrag zur Mitgliedschaft stellte -, blieb die staatliche Reaktion in den Vereinigten Staaten lange aus (vgl. zur Schweiz Bütschi 1993; zu den Vereinigten Staaten Perrow und Guillén 1990 und Shilts 1987). Die Folgen dieser beiden Reaktionsweisen sind seit einiger Zeit klar erkennbar. In den Vereinigten Staaten hat sich die Hiv/Aids-Epidemie sehr schnell ausgebreitet und katastrophale Ausmasse angenommen, ohne dass sich parallel dazu ein spezialisiertes weitgefächertes Auffangnetz entwickelte. Die wichtigsten Institutionen in diesem Netz sind dabei private non-profit Akteure. In der Schweiz dagegen hat sich ein kapillares Netz entwickelt, dass Ende 1991 bereits über dreihundert Organisationen und Institutionen zählte, die sich dieser Problematik annahmen. Rund die Hälfte davon sind staatliche Akteure. Was die Krankheit anbelangt, sind bereits seit einigen Jahren erste Erfolge im Präventions- wie im Behandlungsbereich zu verzeichnen.

2. Soziale Problemlagen anzugehen, bedeutet auf komplexe Phänomene einzugehen. Weder der staatliche Akteur noch andere gesellschaftliche Akteure besitzen ein Wissensmonopol oder jene Weisheit, die einen Alleingang eines isolierten Akteurs erlauben. Denken wir zum Beispiel an den Bereich heute illegaler Drogen: Noch zu Beginn der achtziger Jahre bekämpften sich staatliche Akteure und sogenannte basisnahe Gruppen. Durch die Zuspitzung des Drogenproblems wurden diese basisnahen Gruppen jedoch immer mehr die zentralen Ansprechpartner staatlicher Stellen, die erst durch eine intensive Zusammenarbeit einen Teil ihrer eigenen Ziele verwirklichen konnten. Während die privaten Akteure Effektivität garantierten, lieferte der Staat, sozusagen im Austausch, finanzielle Hilfe und Legitimation (vgl. zu diesem Wandel: Cattacin 1994).

3. Einen Grundkonsens über Werte kann nicht mehr einfach vorausgesetzt werden. Die Gesellschaft hat sich pluralisiert, und legitimes Handeln kann immer weniger auf dominante Werte bezogen werden (Cattacin 2000). An die Stelle eines Wertkonsenses, wie zum Beispiel eine gemeinsam geteilte

Religion, treten Prozeduren, denen alle Akteure einer pluralisierten Gesellschaft zustimmen können. So werden im Subventionsbereich immer häufiger klare Kriterien erarbeitet, an die sich alle Subventionen nachfragenden Akteure halten müssen, egal welches Weltbild diese Akteure teilen. Genauso wie ein privat geleitetes Drop-In muss deshalb heute ein Blaues Kreuz zum Beispiel in einem protestantischen Kanton sich an gewisse Kriterien halten, um subventionsberechtigt zu sein.

Alle drei Punkte unterstreichen, dass jeder Akteur auf andere Akteure angewiesen ist, und zwar sowohl aus logistischen Gründen (Informationen, Kompetenzen) wie aus legitimatorischen Gründen. Kooperationsformen zwischen den gesellschaftlichen Akteuren sind zur Lösung von Problemen deshalb unabdingbar. Doch bestehen zumindest drei wichtige, nicht hintergehbare strukturelle Konflikte zur Realisierung solcher Kooperationsformen, die erst über organisatorische und individuelle Lernprozesse punktuell stabilisiert werden können.

1. Eine Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bedeutet ein Zusammentreffen von verschiedenen Entscheidungsstilen. Während die Bürokratie versucht, Entscheide nach den Regeln des hierarchischen Weges zu implementieren, sind nicht-staatliche, zum Beispiel gemeinnützige Akteure meist von Basisentscheidungen abhängig, die viel schneller variieren als Regierungsrichtlinien nach denen eine Verwaltung handelt. Auf beiden Seiten der Kooperation sind Lernprozesse nötig, die gewichtige Folgen auf die etablierten Organisationskulturen und Entscheidungsstile haben. Auf der Seite des staatlichen Akteurs bedeutet die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren die Notwendigkeit der Berücksichtigung eines Verhandlungsspielraums oder genereller gesagt: einer Handlungsflexibilität, die alltägliches administratives Handeln übersteigt. Diese notwendige Ausdehnung des Handlungsspielraums birgt Gefahren in bezug auf die Kontrolle des administrativen Handelns. Es müssen in dieser Hinsicht Formen der staatsinternen Koordination gefunden werden, die es erlauben, eine flexible Administration mit einer effizienten Absprache mit den handlungslegitimierenden Instanzen zu verbinden.

Auf der Seite der gemeinnützigen Akteure bewirkt die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren die Notwendigkeit, Formen zu finden, die die Verbindlichkeit von Absprachen und Vereinbarungen mit staatlichen (aber auch mit anderen nicht-staatlichen Akteuren) erhöhen. Zu starke basisdemokratische Kontrolle, ineffizientes oder nicht-existierendes Management, Unfähigkeit auf der programmatischen Ebene usw. erschweren oder verhindern gar die Möglichkeit der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ähnlich lässt sich für marktwirtschaftlich orientierte Akteure argumentieren. Auch hier sind Handlungsrationale und Entscheidungsstil verschieden, was Anpassungen verlangt.

2. Neben diesem Problem des Zusammentreffens verschiedener Organisationskulturen und Entscheidungsstile besteht in der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren auch das Problem des Zusammentreffens verschiedener Weltsichten, die oft nur schwer vereinbar sind. Während der staatliche Akteur aus historischen Gründen, aber auch aus Prinzipientreue eine universalistische Sichtweise vertritt, sind private Akteure vielmehr an ihrem spezifischen Partikularismus orientiert. Es treffen in anderen Worten "Universalismus" und "Partikularismus" zusammen, was bei beiden Akteuren, um eine Zusammenarbeit zu erlauben, eine gewisse Kompromissfähigkeit und ein Vermögen, latente Konflikte auszustehen, verlangt. Dass es sich bei dieser Kooperation immer um eine zumindest latent konfliktuelle Kooperation handelt, bedeutet, dass prinzipiell keine harmonische Kooperation möglich ist, was von den Akteuren als Wissen vorausgesetzt werden sollte und als Konsequenz bewirken müsste, dass einerseits weder autoritatives noch konfliktives Handeln, andererseits aber auch nicht ein konfliktscheues Handeln die Kooperation leitet, sondern nur ein konfliktbewusstes, Kooperation als Resultat voraussetzendes Handeln Kooperation erlaubt.

3. Eine dritte Konfliktlinie stellt der unterschiedliche Professionalisierungsgrad und Formalisierungsgrad von staatlichen und privaten, nicht-gewinnorientierten Akteuren dar. Verschiedene Einstellungen zu Problemen - die einen sehen sie als Themen ihrer Arbeit, die anderen als Zentren ihres Engagements -, verschiedene Zugangsweisen zu einzelnen Fragen - für die einen ist die analytische Distanz oder die formale Korrektheit oberstes Gebot, für die anderen geht es immer um alles -, verschiedene Sprachen - von der technischen Sozialarbeiter sprache zur Umgangssprache von zum Beispiel einzelnen freiwilligen Helfern -, dies sind alles Konfliktpunkte, die eine Zusammenarbeit zum Scheitern bringen können. Ganz besonders hier sind Lernprozesse nötig, die die verschiedenen Welten näher bringen. Eine stärkere Durchdringung der Administration durch engagierte Personen genauso wie eine Professionalisierung der privaten Hilfe durch zum Beispiel ausgebildete Sozialarbeiter können eventuelle Barrieren überbrücken helfen, ohne sie jedoch, da es sich um notwendige strukturelle Unterschiede handelt, vollständig überwinden zu können.

Diese Konfliktlinie zwischen formaler Struktur und informeller Welt der Familie, der Selbsthilfe usw. fasst wohl am besten die gegenseitige Angewiesenheit zusammen: die Stärke beider Zugangsweisen ist genau im unterschiedlichen Verständnis sozialer Problemlagen zu suchen. Der Versuch gesellschaftliche Probleme zu lösen - der als sozialstaatliche Aufgabe aufgefasst werden darf -, kann nur mit Erfolg rechnen, wenn er eine Zugangsweise zu diesen Problemlagen findet; und die beste Zugangsweise zu Problemlagen erlauben problemnahe, meistens eben nicht-staatliche Akteure,

---

die das Interventionsfeld kennen und in diesem Feld als interventionsberechtigte, d. h. legitimierte Akteure akzeptiert sind.

## 5. Synergetische institutionelle Arrangements

Damit ist noch nichts über die Qualität der Leistungen gesagt, die anhand solcher notwendiger Kooperationsformen erzeugt werden. Es geht nicht nur darum, in der Produktion und in der Diffusion solidarischer Güter auf verschiedene gesellschaftliche Akteure zurückzugreifen, sondern auch darum, diese auf eine sinnvolle Weise zur Lösung einzelner gesellschaftlicher Probleme zu kombinieren. Ein Schlüsselbegriff zur Kennzeichnung solcher sinnvoller institutioneller Arrangements wurde am European Centre for Social Welfare kreiert: "synergetic welfare mixes" oder eben synergetische institutionelle Arrangements (vgl. Evers 1990b, Evers 1993; Svetlik 1990).

Mit diesem Begriff ist keineswegs ein bestimmtes Arrangements gemeint. Vielmehr kann damit darauf hingewiesen werden, dass die Suche nach Synergien zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren notwendig ist, wenn neue Problemlagen angegangen oder bestehende neu überlegt werden. Es handelt sich also um

- einerseits einen policy-relevanten Begriff, der Sozialpolitik aus der rein wohlfahrtsstaatlichen Betrachtung hebt und ihr eine gesellschaftliche Dimension verleiht,
- und andererseits um eine analytische Sichtweise, die erlaubt, bestehende Arrangements auf ihre Alternativen hin zu überprüfen.

Mit diesem Verständnis von Sozialpolitik als Arrangement verschiedener Akteure lassen sich einige abschliessende Bemerkungen formulieren, die es erlauben, die Frage der Qualität der sozialen Dienstleistungen aus einer organisationellen Perspektive anzugehen.

In erster Linie sollte diese Sichtweise der Sozialpolitik in einer Perpektive der Reform des Sozialstaates in einer pluralisierten Gesellschaft dienen, indem sie erlaubt, den informellen Bereich und die privaten Organisationen nicht als eventuelle Ergänzung der Sozialpolitik zu betrachten, sondern als zentrale Instanzen zu ihrer Realisierung (Renschler et al. 2005).

Zweitens, und dies ist ein inhaltlicher Punkt, erlaubt diese Sichtweise die Funktionen des Sozialstaates neu zu definieren, der nicht einfach abgebaut, sondern vielmehr umgebaut werden sollte; in diesem Umbau sollte seine Funktion der Koordination, der "Moderation", wie es etwa Ronge (Ronge 1980) ausdrückt, gestärkt werden (siehe auch Willke 1997). In dieser Hinsicht ist der Staat nicht ersetzbar (Kaufmann 2005 (2., erweiterte Auflage)). Risikobereiche zum Beispiel müssen schnell erkannt werden und Massnahmen sofort ergriffen werden. Auch erkennt ein Akteur in der Rolle des Supervisors, wo entlastende Eingriffe nötig sind, an welchen Stellen Überangebote bestehen u.s.w (vgl. dazu auch die Überlegungen von Teubner 1992 zu den *network-organizations*). Dass diese Funktion auch delegiert werden kann, ist

offensichtlich. Doch kann mit guten Gründen erwartet werden, dass der Akteur Staat, der sozusagen den paradigmatischen Fall der Vertretung des kollektiven Interesses darstellt, am ehesten diese Ausgleichsfunktion annehmen sollte.

Drittens, und dies ist ein prozedurales Argument, stellt diese Sichtweise eine Möglichkeit dar, das traditionelle Partizipationsverständnis - direkte Demokratie und Wahlen - zu erweitern. In einer pluralisierten Gesellschaft muss die Partizipation an Politik als Mitgestaltung begriffen werden, die nicht nur delegiert wird. Helmut Willke hat in diesem Zusammenhang von der "Zivilisierung der Politik" gesprochen und meint damit die notwendige Partizipation von gesellschaftlichen Akteuren an der Formulierung und Umsetzung von politischen Programmen (Willke 1992). Dass hier neue Formen gefunden werden müssen, die die legitime Ordnung nicht unterlaufen, ist seit den siebziger Jahren bekannt (erinnert sei hier vor allem an die Diskussion rund um die offene Planung in der Verkehrspolitik und der Planungszellen, siehe etwa Dienel 1991). Doch können keine Rezepte formuliert werden, denn je nach Politikbereich gestaltet sich die Integration gesellschaftlicher nicht-staatlicher Akteure verschieden. Zentral muss jedoch die Auffassung bleiben, dass der gesetzliche Rahmen durch diese Partizipationsangebote einer demokratisch denkenden und handelnden Verwaltung nicht übergangen wird und damit nicht-legitime Zonen der Entscheidfindung vermieden werden (Bonvin und Moachon 2005, Battaglini et al. 2001a ; Battaglini et al. 2001b).

## Bibliographie

- Alber, Jens (1982). *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt M./N.Y.: Campus.
- Bachmann, Carine, Ruth Bachmann und Sandro Cattacin (2002).  
*Risikoverwaltung: Lernen aus der eidgenössischen Politik im Umgang mit Gesundheitsrisiken HIV/Aids, Hepatitis C und BSE im Vergleich*. Basel Genf München: Helbing und Lichtenhahn.
- Battaglini, Monica, Sandro Cattacin und Véronique Tattini (2001a).  
"Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme? Deuxième partie." *Associations transnationales/Transnational Associations*(3): 130-156.
- Battaglini, Monica, Sandro Cattacin und Véronique Tattini (2001b).  
"Reconnaissance et coopération : quelle institutionnalisation de l'associationnisme? Première partie." *Associations transnationales/Transnational Associations*(2): 60-73.
- Bauer, Rudolph (1990). "Zwischen Skylla und Charybdis: das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem." *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*(2): 153-172.
- Biedenkopf, Kurt (1993). "Verstaatlichung der Nächstliebe." *Die Zeit*( 23): 22.

- Billis, David (1989). *A Theory of the Voluntary Sector: Implications for Policy and Practice*: The Centre for Voluntary Organizations.
- Bonvin, Jean-Michel und Eric Moachon (2005). "Les métamorphoses de l'institution à l'âge de la négociation." *Négociations printemps*(1): 45-56.
- Bütschi, Danielle et Sandro Cattacin (1993). "The Third Sector in Switzerland: The Transformation of the Subsidiarity Principle, in: West European Politics 16/3, p. 362-379."
- Cattacin, Sandro (1994). "La politique de la drogue en Suisse: problèmes de coordination horizontale et verticale." *Les Cahiers du GREAT*(1): 14-25.
- Cattacin, Sandro (1998). "La rete di produzione di benessere. Una critica all'analisi settoriale del sistema di benessere", in Fragnière, Jean-Pierre et al. (Hg.). *Fare politica sociale oggi*. Lausanne: Réalités sociales, S. 129-155.
- Cattacin, Sandro (2000). *Pluralismus und sozialer Zusammenhalt*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations, Discussion Paper ; 5.
- Dienel, Peter C. (1991). *Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt: eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag (2. Auflage).
- Douglas, James (1983). *Why Charity? The Case for a Third Sector*. Beverly Hills/London: Sage.
- Durkheim, Emile (1991). *Le suicide: étude de sociologie*. Paris: PUF.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evers, Adalbert (1990a). "Im intermediären Bereich - Soziale Träger und Projekte zwischen Haushalt, Staat und Markt." *Journal für Sozialforschung* 30(2): 189-210.
- Evers, Adalbert (1990b). "Shifts in the Welfare Mix - Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy", in Evers, Adalbert und Helmut Wintersberger (Hg.). *Shifts in the Welfare Mix*. Frankfurt M./Boulder, Colorado: Campus/Westview, S. 7-29.
- Evers, Adalbert (1993). "The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare System", in Evers, Adalbert und Ivan Svetlik (Hg.). *Balancing Pluralism. New Welfare Mixes in Care for the Elderly*. Aldershot: Avebury, S. 3-32.
- Evers, Adalbert und Thomas Olk (1996). "Wohlfahrtspluralismus - Analytische unr normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs", in Evers, Adalbert und Thomas Olk (Hg.). *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstat zur Wohlfahrtsgesellschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-60.
- Ferrera, Maurizio (1993). *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*. Bologna: il Mulino.

- Ferrera, Maurizio (1996). "Modèles de solidarités, divergences, convergences : perspectives pour l'Europe." *Revue suisse de science politique* 2(1): 55-72.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Hansmann, Henry B. (1990). "The Economic Role of Commercial Nonprofits: The Evolution of the Savings Bank Industry", in Anheier, K. Helmut und Wolfgang Seibel (Hg.). *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofits Organizations*. Berlin, New York: de Gruyter, S. 65-77.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1986). *Grundlinien der Philosophie des Rechts, Werke 7*. Frankfurt M.: Suhrkamp.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2005 (2., erweiterte Auflage)). *Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Möckli, Silvano (1988). *Der Schweizerische Sozialstaat*. Bern: Haupt.
- Perrow, Charles und Mauro F. Guillén (1990). *The Aids Disaster. The Failure of Organizations in New York and the Nation*. New Haven/London: Yale University Press.
- Renschler, Isabelle, Jenny Maggi, Sandro Cattacin und Dominique Hausser (2005). "Citoyenneté et politiques de la santé en Suisse. Les politiques sanitaires à l'épreuve des changements." *Revue suisse de sociologie* 31(1): 79-101.
- Ronge, Volker (1980). *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*. Frankfurt a.M. New York: Campus.
- Schmidt, Manfred G. (1988). *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- Shilts, Randy (1987). *And the Band Played on. Politics, People, and the Aids Epidemic*. London: Penguin book.
- Streeck, Wolfgang (1987). *Vielfalt und Interdependenz. Probleme intermediärer Organisationen in sich verändernden Umwelten*. Berlin: WZB, discussion paper IIM/LMP 87-3.
- Svetlik, Ivan (1990). "Yugoslavia: Three Ways of Welfare System Restructuring, in: Adalbert und Helmut (Hg.)," in Evers, Adalbert und Helmut Wintersberger (Hg.). *Shifts in the Welfare Mix*. Frankfurt M./Boulder, Colorado: Campus/Westview, S. 331-368.
- Teubner, Gunther (1992). "Die vielköpfige Hydra: Netzwerke als kollektive Akteure höhere Ordnung", in Krohn, Wolfgang und Günter Küppers (Hg.). *Emergenz: Die Entstehung von Ordnung, Organisation und Bedeutung*. Frankfurt M.: Suhrkamp, S. 189-216.
- Weisbrod, Burton A. (1988). *The Nonprofit Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Willke, Helmut (1992). *Ironie des Staates*. Francfort M: Suhrkamp.

Willke, Helmut (1997). *Die Supervision des Staates*. Francfort M.: Suhrkamp.